

การใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

The Special Powers Under the Constitution of the Kingdom of Thailand (interim) B.E. 2557 (2014), Section 44 of the National Council for Peace and Order

¹จิระวัฒน์ ลีนะกนิษฐ์ (Jeerawat Linakanit)

²พัต ลวางกูร (Pad Lavangkura)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University)

Email: jeerawat1@gmail.com

Received November 16, 2019; Revised May 7, 2020; Accepted June 20, 2020

Abstract

The objectives of this research are 1) to study the causes of usage 2) to study the usage characteristics and 3) to study the effectiveness. By using the special powers of Article 44 by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2557 in terms of national security, government administration, security for society and people, and economic correction. This research is a qualitative. By using document research and field research by in-depth interviews from key informant persons that involve the use of special powers. The research results were found as follows; 1) the characteristics of using special powers with absolute power to use both the legislative power 2) It is an exercise of power in the condition of exemption that excludes all other laws. 3) It results in the NCPO enabling the country to be managed without opposition. And able to solve administrative problems that cannot be done in normal situations causing political legitimacy and enabling the NCPO to achieve political goals 4) Impact on the people lack of political freedom lack of inspection Balance by the rule of law unable to sue government officials.

Keywords: Special Power, Article 44, National Council for Peace and Order (NCPO)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุการใช้ 2) ศึกษาลักษณะการใช้ และ 3) ศึกษาสัมฤทธิ์ผล โดยการใช้อำนาจพิเศษของมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ในด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน และด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสารและการวิจัยสนาม โดยสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลของนโยบาย ผลการวิจัยพบว่า 1) ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษมีลักษณะการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ 2) เป็นการใช้อำนาจในลักษณะสภาวะยกเว้นที่ยกเว้นกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด 3) ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์กับ คสช. ทำให้สามารถบริหารประเทศโดยไม่มีการต่อต้าน และสามารถแก้ปัญหาการบริหารราชการที่ไม่สามารถทำได้ในสถานการณ์ปกติ ก่อให้เกิดความชอบธรรมทางการเมือง และทำให้ คสช. บรรลุเป้าหมายทางการเมือง 4) ในขณะเดียวกันก็เกิดผลกระทบต่อประชาชน การขาดเสรีภาพทางการเมือง การขาดการตรวจสอบ ถ่วงดุลตามหลักนิติธรรม ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

คำสำคัญ: อำนาจพิเศษ, มาตรา 44, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

บทนำ

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แล้วได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยในมาตรา 44 ได้บัญญัติว่าในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม การกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดอำนาจพิเศษให้กับหัวหน้า คสช. ในการใช้อำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ โดยคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยมีการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาแล้วจำนวน 5 ครั้ง กล่าวคือ 1) ในมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 2) ในมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 3) ในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 4) ใน

มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 และ 5) ในมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534

การบัญญัติอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 จึงเป็นการใช้อำนาจพิเศษ ครั้งที่ 6 โดย คสช. มีการออกประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 ในระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 จนถึงวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ทั้งสิ้น 145 คำสั่ง โดยจำแนกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้ (ILAW, 2018)

1. ด้านความมั่นคงของชาติ จำนวน 16 คำสั่ง
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 81 คำสั่ง
3. ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน จำนวน 23 คำสั่ง
4. ด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ จำนวน 25 คำสั่ง

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) โดย คสช. เพื่อให้เห็นการใช้อำนาจพิเศษในสภาวะการรัฐประหารของรัฐบาลไทย

ผู้วิจัยเลือกประเด็นเฉพาะในการศึกษาดังนี้ คือ

1. ด้านความมั่นคงของชาติ ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ โดยห้ามมั่วสุม หรือชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องการใช้ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ด้านการรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องการใช้ผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ
4. ด้านการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องการใช้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสาเหตุการใช้ ลักษณะการใช้ และสัมฤทธิ์ผลของการใช้อำนาจพิเศษของมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ในด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน และด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษา 1) สาเหตุ 2) ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษและ 3) สัมฤทธิ์ผลของการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน และด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ

ขอบเขตด้านระยะเวลา เป็นการศึกษาตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นวันเริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จนถึงวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 อันเป็นวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ทบทวนวรรณกรรม

อำนาจพิเศษ หมายถึง การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง สามารถกระทำการ หรือดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งบัญญัติเอาไว้เป็นระเบียบในสภาวะปกติ อำนาจเช่นว่านี้ เช่น อำนาจในการออกกฎหมาย ในกรณีฉุกเฉินโดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการในกรณีพิเศษ รวมถึงการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา (Tanapitch Murapruk, 1980)

Hobbes (cited in Saneh Jarmarik, 2012) เสนอข้อเขียนของเขาใน Leviathan ว่า ปัจจัยในการควบคุมชีวิตมนุษย์ คือพลังภายในซึ่งผลักดันคนให้แสวงผลประโยชน์ส่วนตน วัตถุประสงค์ใหญ่ของความต้องการของคน คือ การสงวนรักษาตนเอง และสิ่งที่คนต้องหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด คือการสูญเสียชีวิต ดังนั้น ความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุด และความไม่ปลอดภัยเป็นสิ่งที่ชั่วใหญ่ยิ่งที่สุด คนต้องการให้แน่ใจว่าในชีวิตและทรัพย์สินของเขาจะปลอดภัย และความปลอดภัยจะบรรลุได้ก็ด้วยการมีอำนาจเท่านั้น

ดังนั้น Hobbes (cited in Leo Strauss and Joseph Cropsey, 2009) จึงเสนอถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจพิเศษเพื่อปกป้องมนุษย์ในสภาวะสังคม ว่า สันติสุขของสังคมประชาชนขึ้นอยู่กับว่าองค์อธิปัตย์มีอำนาจเหนือชีวิตและความตายเหนือราษฎรของเขา ถ้ามนุษย์เชื่อว่าอำนาจอื่นที่สามารถให้รางวัลที่ยิ่งใหญ่กว่าชีวิต และลงโทษทัณฑ์ที่ยิ่งใหญ่กว่าความตายได้ พวกเขาก็จะเคารพเชื่อฟังอำนาจเช่นว่า และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์ และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์ก็จะถูกทำลาย

สิทธิอันดับแรกขององค์อธิปัตย์ คือสิทธิที่จะลงโทษ หรือสิทธิที่จะใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย สิทธิดังกล่าวเป็นผลมาจากข้อตกลงขั้นพื้นฐานที่จะสละสิทธิในการขัดขืน ตามที่พลเมืองทั้งปวงตกลงร่วมกัน ไม่มีราษฎรคนใด จะเป็นอิสระได้โดยอ้างว่าองค์อธิปัตย์ละเมิดพันธสัญญา อำนาจนิติบัญญัติต้องอยู่ในมือขององค์อธิปัตย์ ด้วยเพราะเหตุผลเดียวกัน อำนาจในการลงโทษและอำนาจนิติบัญญัติต้องอยู่ในมือเดียวกัน อำนาจตุลาการก็เป็นอำนาจที่อยู่กับองค์อธิปัตย์ ด้วยเหตุผลเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ เพราะองค์อธิปัตย์ต้องสามารถกำหนดวิธีการที่จะปฏิบัติการกิจของเขา อำนาจทางการบริหาร อำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษามุขมนตรี หรือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทั้งปวงก็รวมอยู่ในตัวเขาด้วย ยิ่งไปกว่านั้นเพราะว่าการกระทำโดยสมัครใจของมนุษย์ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ และเจตนารมณ์ขึ้นอยู่กับความเห็นต่อสิ่งที่ดีและชั่ว หรือรางวัล หรือการลงโทษที่จะได้รับจากการกระทำหรือการละเลยที่จะกระทำ

Agamben (cited in Piyabut Sangkanokkul, 2010) ได้นำเสนอหลักการ “สภาวะยกเว้นในฐานะกระบวนทัศน์ของการปกครอง” โดยอธิบายว่าความจำเป็นที่ทำให้เกิด “สภาวะยกเว้น” มีได้สองความหมาย คือความจำเป็นที่ไม่มีและไม่ยอมรับกฎหมาย และความจำเป็นที่จะสร้างกฎหมายขึ้นมา โดยในความหมายแรก ความจำเป็นเร่งด่วนทำให้เกิดสภาวะยกเว้นขึ้นมา โดยที่สภาวะยกเว้นไม่ได้เป็นรูปแบบทางกฎหมาย ส่วนความหมายที่สอง เป็นการสร้างกฎหมายมารับใช้ความจำเป็น

Romano และ Hauriou (cited in Piyabut Sangkanokkul, 2010) ได้อธิบายสภาวะยกเว้นว่าเป็นเรื่องของความจำเป็นโดยอยู่ในกฎหมายที่มีอยู่ ความจำเป็นที่จะต้องมีสภาวะยกเว้นเป็นเพราะความจำเป็นได้สร้างกฎหมายขึ้นมา ความจำเป็นจึงเป็นป้อมกอดของกฎหมาย ความจำเป็นนั้นเป็นสิทธิของรัฐ เมื่อความจำเป็นเรียกร้องรัฐยอมมีสิทธิในการตรากฎหมายขึ้นมาสนองความจำเป็นนั้น

Schmitt (cited in Piyabut Sangkanokkul, 2010) ได้สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงพื้นฐานระหว่าง “สภาวะ ยกเว้น” กับ “อำนาจอธิปไตย” โดยเสนอว่าองค์อธิปัตย์เป็นผู้ตัดสินใจในสภาวะยกเว้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีการแบบอุปนัย (inductive approach) โดยรวบรวม ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ รัฐธรรมนูญจากประเทศที่มีการใช้อำนาจ พิเศษ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี เม็กซิโก เกาหลีใต้ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) ที่ประกอบด้วยคำถามเกริ่นนำ คำถามหลัก และคำถามรองเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใน ประเด็นต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเด็น คือ ด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชนและด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ จากนั้นนำมาวิเคราะห์และตีความเพื่อหาข้อสรุป

ผลการวิจัย

มาตรา 44 เป็นกฎหมายมาตราหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่มีคุณลักษณะพิเศษกว่า มาตราอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จกับผู้ใช้อำนาจ ประกาศใช้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ทั้งหมด ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของการประกาศใช้ เป็นกฎหมายที่มีสถานะพิเศษ กล่าวคือ การใช้กฎหมายมาตรานี้ จะเกิดขึ้นใน สภาวะยกเว้น โดยเมื่อประกาศใช้จะยกเว้นการใช้กฎหมายอื่น ๆ ทันที เพื่อให้อำนาจตามประกาศของมาตรา 44 มีผล บังคับใช้ เป็นกฎหมายที่ทำให้ผู้ใช้อำนาจประกาศใช้ ซึ่งในกรณีนี้ก็คือหัวหน้า คสช. มีศักดิ์และสิทธิ์เป็นองค์อธิปัตย์ กล่าวคือเป็นผู้ใช้อำนาจและรับรองความชอบธรรมของการใช้อำนาจนั้น ราวกับว่าเป็นประมุขแห่งรัฐ ดังนั้น การใช้ มาตรา 44 จึงไม่จำเป็นต้องมีการลงนามพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เพราะถือว่าอำนาจ และความชอบธรรม เป็นของหัวหน้า คสช. และไม่ขัดต่อขนบจารีต ของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะใน ระหว่างที่มีการใช้กฎหมายมาตรานี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ยังไม่ถือว่า ประเทศปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การใช้มาตรา 44 นอกจากจะเป็นการตอบโต้ภัย เรื่องการใช้อำนาจเต็มของคณะรัฐประหารแล้ว การใช้ มาตรานี้ ยังเป็นการบริหารความคาดหวังทางการเมืองของประชาชน กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุน คสช. และรัฐบาล เพราะว่า การบริหารความคาดหวังทางการเมือง เป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับ คสช. เพราะการทำรัฐประหารเป็นมรรควิธีทางการเมืองที่ไม่ชอบธรรม หรืออาจไม่ได้รับการยอมรับ แต่ถ้าผลทางการเมือง ออกมาดี สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้จริง ก็เป็นหนทางที่จะดำรงอยู่ รักษาและสืบทอดอำนาจของ คสช. ได้กล่าว อีกนัยหนึ่งคือ การใช้มาตรา 44 เป็นการบริหารความคาดหวังทางการเมืองโดยมุ่งที่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ

โดยสามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. สาเหตุการใช้อำนาจพิเศษมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ในด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคม และประชาชน และ ด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ

ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุการใช้อำนาจพิเศษของ คสช. มาจากปัจจัยทั้งภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ คสช. การใช้อำนาจพิเศษของ คสช. ก็เพื่อให้ คสช. สามารถบริหารงานในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมทางการเมืองทั้งภายในและต่างประเทศ

ปัจจัยภายในประเทศ ประกอบด้วยปัจจัยด้านการเมืองมีสาเหตุจากการที่ คสช. ต้องการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง เพื่อสร้างความนิยมให้กับประชาชนและให้ประชาชนยอมรับอำนาจของคณะรัฐประหาร ประการที่สอง คือการควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม คสช. และกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่าง เพื่อให้การบริหารงานของ คสช. มีความราบรื่น ประการที่สาม คือเพื่อบรรลุผลในทางการเมืองของ คสช. โดย คสช. สามารถบริหารประเทศเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้สามารถกำหนดโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามความต้องการของ คสช. ประการที่สี่ คือเพื่อแก้ปัญหาที่ระบบราชการปกติทำไม่ได้ เช่นการสร้างองค์กรชั่วคราวขึ้นมาแก้ไขปัญหา การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย การลดขั้นตอนในการปฏิบัติ

ในประเด็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีสาเหตุเพื่อส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนและการท่องเที่ยว และทำให้เกิดความยั่งยืนในการทำประมงกรณีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

สำหรับปัจจัยด้านสังคมมีสาเหตุจากการยุติสถานการณ์การเผชิญหน้า อันนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง หรือการลดความขัดแย้งในพื้นที่ ระหว่างผู้สนับสนุนกับผู้ต่อต้าน

ปัจจัยภายนอกประเทศ ประกอบด้วยปัจจัยด้านการเมือง มีสาเหตุมาจากความคลั่งการลดความกดดันจากต่างประเทศ เช่น การใช้มาตรา 44 แทนกฎอัยการศึก หรือกรณีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ เพื่อสร้างการยอมรับจากสหภาพยุโรป

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ มีสาเหตุมาจากผลกระทบต่อการส่งสินค้าประมงเข้าไปในสหภาพยุโรปถ้าได้รับใบแดง นอกจากนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์สาเหตุการใช้อำนาจพิเศษยังมีสาเหตุจากการสร้างและรักษาอำนาจทางการเมืองของ คสช. พบว่าการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 มีจำนวนมากกว่าการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17, มาตรา 21, มาตรา 27 ที่ผ่านมา เพราะการบริหารประเทศ ของ คสช. ในช่วงแรก คสช. ได้ออกประกาศคำสั่งควบคู่กับการใช้กฎอัยการศึก แต่เมื่อระยะเวลาที่ คสช. จะอยู่ในอำนาจไม่เป็นไปตามโรดแมปที่กำหนด โดยมีแนวโน้มที่จะอยู่ในอำนาจอย่างยาวนานและมีความเป็นไปได้ที่จะสืบทอดอำนาจต่อไป จึงทำให้ คสช. ต้องใช้มาตรา 44 ในการควบคุมการต่อต้านจากฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง พรรคการเมืองและผู้ที่มีความคิดเห็นต่าง เช่น นักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน โดยการควบคุมพรรคการเมือง ห้ามการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คนขึ้นไป เพื่อให้ คสช. ทำงานได้โดยไม่มี การต่อต้าน และฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองมีพลังอำนาจทางการเมืองลดลง

การบริหารงานของ คสช. ทำให้เกิดการบริหารแบบรัฐราชการ ออกแบบระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมของประเทศให้เป็นไปตามที่ คสช. ต้องการอย่างน้อย 20 ปีตามยุทธศาสตร์ชาติที่วางไว้ คสช. จึงต้องสร้างความมั่นคงและอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายข้างต้น

2. ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษมาตรา 44

เป็นการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้น กล่าวคือ อำนาจพิเศษนี้มีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด คำสั่งของหัวหน้า คสช. จึงเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและมีลักษณะเป็นการยกเว้นการใช้กฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจต่อภาครัฐและประชาชน โดย 1) ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น เรื่องการโยกย้ายข้าราชการ ปรับโครงสร้างองค์กร ออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ 2) เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง 3) เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน 4) เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และใช้ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ใช้เพื่อฝ่าทางตันในสิ่งที่กลไกของรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ การใช้อำนาจตามมาตรา 44 จึงเป็นไปเพื่อ คสช. เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปในรูปแบบรัฐราชการ มีอำนาจเบ็ดเสร็จเพื่อควบคุมทุกส่วนของระบบราชการ มีการใช้อำนาจตามมาตรา 44 จำนวน 145 ครั้ง เป็นการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ขณะที่อำนาจตุลาการไม่มีการใช้

ลักษณะการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ยังเป็นการใช้อำนาจที่ คสช. พ้นจากความรับผิดชอบ โดยบัญญัติว่า “...ผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ที่ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่...”

ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษ จึงเป็นไปโดยรวดเร็ว เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ใช้ทั้งอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ โดยรัฐได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย

3. ผลสัมฤทธิ์ของการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44

1) เป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับ คสช. การแก้ไขปัญหาที่รวดเร็ว ลดความรุนแรงทางการเมืองส่งผลต่อความนิยมของประชาชน โดยพิจารณาจากผลการสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อ คสช. และเอกสารการแถลงนโยบายของภาครัฐนอกจากนี้มาตรการนี้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อการท่องเที่ยวและการลงทุนในประเทศ

2) การแก้ไขปัญหาด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ มาตรา 44 มีผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขภัยทางการเมืองที่สำคัญ ของ คสช. เช่น การแต่งตั้งและปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐ การงดการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

สำหรับผลกระทบต่อประชาชนต่อการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 พบว่าประชาชนรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีการชุมนุมทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันทำให้ขาดการตรวจสอบ ถ่วงดุลตามหลักนิติธรรม ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ขาดการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ไม่มีการพิสูจน์และเปิดโอกาสโต้แย้งหรือแสดงหลักฐาน รวมทั้งไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอ้างเหตุผลผลกระทำไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุก็จะได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือทางวินัย

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีประเด็นที่นำมาอภิปราย ดังนี้

สาเหตุการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจพิเศษในต่างประเทศ โดยผู้วิจัยอภิปรายเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐเม็กซิโก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐจีน โดยในต่างประเทศการใช้อำนาจพิเศษจะใช้ในสภาวะที่ประเทศเผชิญอันตรายอย่าง

ร้ายแรง ไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยมาตรการตามปกติได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส บัญญัติว่าใช้กรณีที่เกิดขึ้นแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้ดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง (National Research Council of Thailand, 1998) ในประเทศเกาหลี สาเหตุการใช้ คือเกิดภัยอันตรายอย่างร้ายแรงในประเทศ หรือวิกฤตการณ์ทางการเงิน หรือเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง หรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือประโยชน์สาธารณะได้รับความกระทบอย่างร้ายแรง เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในประเทศ (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ประเทศเม็กซิโก สาเหตุการใช้ อำนาจ คือมีเหตุการณ์ที่มีการก่อความสงบของบ้านเมืองอย่างร้ายแรง หรือเหตุฉุกเฉินอื่นใดที่ทำให้สังคมตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรง (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ประเทศเยอรมนี สาเหตุการใช้คือเกิดปัญหาอันแก้ไขไม่ได้ ชัดขวางการประชุมของสภานุเทศตัก หากมีการชักช้าจะเกิดเสียหายต่อประเทศ (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) และสาธารณรัฐจีน ใช้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องใช้มาตรการฉุกเฉินแล้วในระหว่างที่รัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุม (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ขณะที่มาตรา 44 บัญญัติว่า ในกรณีที่หัวหน้า คสช. เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร การใช้มาตรา 44 ของไทยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประเทศเพราะถ้าหัวหน้า คสช. เห็นว่าจำเป็นก็สามารถใช้อำนาจพิเศษได้ ทำให้การใช้อำนาจพิเศษของ คสช. มีจำนวนมากและเป็นไปเพื่อความสะดวกของ คสช. ในการบริหารประเทศภายหลังรัฐประหารเท่านั้น

การอภิปรายผลในประเด็นสาเหตุความจำเป็นการใช้อำนาจพิเศษ มาตรา 44 เทียบกับการใช้อำนาจพิเศษในอดีตพบว่ามี ความเหมือนการใช้อำนาจพิเศษในอดีตของไทย คือเป็นการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นภายหลังการทำการรัฐประหารจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของคณะรัฐประหารในฐานะรัฐประหารที่ที่จะใช้อำนาจพิเศษเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของการทำการรัฐประหาร และวางโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของคณะรัฐประหาร นอกจากนี้ยังเป็นไปเพื่อเหตุผลจำเป็นของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

การอภิปรายผลลักษณะการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 กับต่างประเทศ พบว่าลักษณะการใช้อำนาจพิเศษในต่างประเทศมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจึงสร้างกลไกการตัดสินใจโดยปรึกษาหารือระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ ขึ้น หรือสร้างกลไกในการหยุดการใช้อำนาจ เช่น การใช้อำนาจพิเศษในประเทศฝรั่งเศส ก่อนประกาศคำสั่งประธานาธิบดี จะต้องปรึกษารัฐมนตรีอย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน (National Research Council of Thailand, 1998) ประเทศเกาหลี สมัชชาแห่งชาติมีอำนาจให้ประธานาธิบดี ยุติ มาตรการฉุกเฉินด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสมัชชาแห่งชาติ และประธานาธิบดีจะต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว เว้นไว้แต่มีสถานการณ์หรือมีเหตุผลพิเศษ (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ประเทศเม็กซิโก ก่อนใช้อำนาจพิเศษประธานาธิบดีต้องขอความยินยอมของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ก่อน หรือหากรัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุมจะต้องได้รับความยินยอมของคณะกรรมาธิการถาวร หากรัฐสภาปิดสมัยประชุมให้เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจพิเศษ (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ประเทศเยอรมนี ก่อนใช้อำนาจพิเศษประธานาธิบดีต้องปรึกษารัฐมนตรีกับประธานสภาบุนเดสตัค และประธานสภาบุนเดสรัต โดยสภาบุนเดสตัคจะเป็นผู้กำหนดว่า ได้

เกิดกรณีฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันเดสตก ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศมติของสภาเดสตก แล้วให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับทราบมติ (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) และสาธารณรัฐจีน เป็นไปตามมติของคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจในยามฉุกเฉินเมื่อได้ประกาศใช้อำนาจพิเศษแล้วหนึ่งเดือน ประธานาธิบดีต้องนำประกาศนั้นเสนอสภานิติบัญญัติเพื่อให้ความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยอำนาจพิเศษตามประกาศเป็นอันสิ้นสุดลง (Dejchart Wongkomolratchet, 1983) ขณะที่มาตรา 44 บัญญัติว่า ให้หัวหน้า คสช. โดยความเห็นชอบของ คสช. มีอำนาจสั่งการเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้อำนาจประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว การใช้ อำนาจพิเศษของไทยจึงไม่ได้มีการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะ คสช. และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ล้วนเป็นคนที่ หัวหน้า คสช. แต่งตั้งทั้งสิ้น นายกรัฐมนตรีก็เป็นบุคคลคนเดียวกับหัวหน้า คสช. ทำให้การใช้ อำนาจพิเศษของไทยเป็น การตัดสินใจของหัวหน้า คสช. ซึ่งมีอันตรายเพราะสามารถใช้ อำนาจนั้นได้ทั้งทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยขาดการตรวจสอบแม้จะมีคำอธิบายของ ดร. วิษณุ เครืองาม ว่าก่อนการตัดสินใจใช้อำนาจพิเศษ จะมีการ กัลั่นกรองจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่อำนาจของหัวหน้า คสช. ก็ยังเป็นผู้ชี้ขาดที่สำคัญที่สุด มาตรา 44 ยังมีลักษณะเหนือกว่าอำนาจพิเศษของประเทศอื่น คือการให้ ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา หรือวินัย

การอภิปรายผลลักษณะการใช้ อำนาจพิเศษของมาตรา 44 กับการใช้อำนาจในอดีต พบว่ามีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ โดยการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและอำนาจอวกเว้น โดยออกเป็นประกาศ หรือคำสั่งที่มีฐานะเหนือกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดของอำนาจกลุ่มคณะรัฐประหาร เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ให้ อำนาจ นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับมีฐานะเป็นหัวหน้า คณะรัฐประหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ให้ อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจ ข้อน่าสนใจของการใช้อำนาจพิเศษของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ คือหัวหน้าคณะรัฐประหารไม่ได้เป็น นายกรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 พลเรือเอกสจด์ ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะ รัฐประหาร และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 พลเรือเอกสจด์ ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร และพลเรือเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดย หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และเป็นกลไกหนึ่งในการตัดสินใจใช้อำนาจพิเศษ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ให้ อำนาจประธานสภาที่ปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ นายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบ ของที่ประชุมร่วมระหว่างสภาที่ปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่าหัวหน้าคณะรัฐประหาร คือ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภา ที่ปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การใช้ อำนาจจึงเป็นการ ใช้อำนาจของบุคคลทั้งสอง ร่วมกับที่ประชุมสภาที่ปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ให้ อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจ จึงเป็นอำนาจของหัวหน้าคณะรัฐประหาร และหัวหน้าคณะรัฐประหารดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วย

การใช้อำนาจในทุกครั้งจะเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบของคำสั่งและประกาศ ซึ่งมีฐานะเหนือกฎหมายอื่น ๆ ในขณะนั้น โดยสามารถยกเว้นกฎหมายที่ใช้อยู่ คำสั่งเป็นที่สุด และคุ้มครองผู้ใช้กฎหมาย

การใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 44 ที่มีลักษณะการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จนี้ เป็นทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่มีผลบังคับทันที นอกจากนี้มีลักษณะการใช้อำนาจในลักษณะสภาวะยกเว้นโดยเป็นการยกเว้นการใช้กฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้อยู่ ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ Thanapich Mulapruk (1980) ที่ว่าอำนาจพิเศษหมายถึงการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง สามารถกระทำการหรือดำเนินการอย่างใด ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งบัญญัติเอาไว้เป็นระเบียบในสภาวะปกติ อำนาจเช่นว่านี้ เช่นอำนาจในการออกกฎหมาย ในกรณีฉุกเฉินโดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการในกรณีพิเศษ รวมถึงการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

การใช้อำนาจพิเศษ มีลักษณะของการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จทั้งต่อภาครัฐและเอกชน เช่น การใช้มาตรา 44 ด้านความมั่นคงของชาติ กรณีการห้ามมั่วสุมหรือชุมนุมทางการเมือง ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป พบว่าคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 มีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ คือเป็นการใช้อำนาจต่อภาครัฐโดยห้ามการมั่วสุมหรือชุมนุมทางการเมือง ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป การใช้มาตรา 44 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีการแก้ไขปัญหองครักษ์ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่โดยให้บุคลากรท้องถิ่น ยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันที จำนวน 172 ราย การใช้มาตรา 44 ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน กรณีการแก้ไขปัญหาลักษณะที่พบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 72/2559 มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จให้ระงับการอนุญาตให้สำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงการต่ออายุประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำ และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบโลหะกรรมแร่ทองคำและให้ผู้ประกอบการระงับการประกอบกิจการ การใช้มาตรา 44 ด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ กรณีการแก้ไขปัญหาค่าค่าจ้าง ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมพ.) และออกมาตรการต่าง ๆ ต่อภาครัฐและประชาชน สอดคล้องกับแนวความคิดของ Hobbes (cited in Saneh Jarmarik, 2012) ใน Leviathan ที่ว่าการเกิดขึ้นเป็นองค์อธิปัตย์โดยเปรียบกับจักรภพว่า มีอยู่ 2 ชนิด คือจักรภพว่าด้วยการก่อตั้ง ซึ่งเกิดจากการตกลงของประชาชนโดยยอมอยู่ใต้องค์อธิปัตย์โดยสมัครใจ กับจักรภพว่าด้วยการได้มาซึ่งเป็นการเข้าครองอำนาจด้วยกำลัง โดยประชาชนมีทางเลือกระหว่างความตายกับยอมตามและจำนนโดยสมัครใจ โดย Hobbes เห็นว่าการเกิดของจักรภพทั้งสองล้วนเกิดจากความกลัว โดยจักรภพก่อตั้งเกิดขึ้นเพราะคนต่างกลัวซึ่งกันและกัน และจักรภพการได้มาก็เพราะกลัวผู้ครองอำนาจ องค์อธิปัตย์ของฮอบส์ มีอำนาจสมบูรณ์มาก เพราะถ้าองค์อธิปัตย์ไม่อาจอำนวยความสะดวกได้ คนในบังคับก็ไม่จำเป็นต้องเชื่อฟัง องค์อธิปัตย์และเมื่อไม่อาจคุ้มครองคนในบังคับของเขา ย่อมไม่ใช่ขององค์อธิปัตย์ และ Hobbes (cited in Leo Strauss and Joseph Cropsey, 2009) ที่เสนอถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจพิเศษเพื่อปกป้องมนุษย์ในสภาวะสังคมว่า สันติสุขของสังคมประชาชนขึ้นอยู่กับว่า องค์อธิปัตย์ มีอำนาจเหนือชีวิตและความตายเหนือราษฎรของเขา ถ้ามนุษย์เชื่อว่ามีอำนาจอื่นที่สามารถให้รางวัลที่ยิ่งใหญ่กว่าชีวิต และลงโทษทัณฑ์ที่ยิ่งใหญ่กว่าความตายได้ พวกเขาจะเคารพเชื่อฟังอำนาจเช่นว่า และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์ก็จะถูกทำลายโดยสิทธิอันดับแรกขององค์อธิปัตย์ คือสิทธิที่จะลงโทษ หรือสิทธิที่จะใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย องค์อธิปัตย์จึงมีอำนาจทั้งในทางบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ

อำนาจพิเศษจึงเป็นการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในฐานะองค์อธิปัตย์ เพื่อปกป้องมนุษย์ในสภาวะสังคม เพราะวาลันติสุขของสังคมประชา ขึ้นอยู่กับว่าองค์อธิปัตย์ มีอำนาจเหนือชีวิตและความตายเหนือราษฎรของเขา ถ้ามนุษย์เชื่อว่าอำนาจอื่นที่สามารถให้รางวัลที่ยิ่งใหญ่กว่าชีวิต และลงโทษทัณฑ์ที่ยิ่งใหญ่กว่าความตายได้พวกเขาก็จะเคารพเชื่อฟังอำนาจเช่นว่าและสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์ก็จะถูกทำลาย

อำนาจเบ็ดเสร็จในคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 จึงมีลักษณะที่เป็นไปตามแนวความคิดของ Hobbes (cited in Leo Strauss and Joseph Cropsey, 2009) ที่อธิบายถึงสิทธิอันดับแรกขององค์อธิปัตย์ คือสิทธิที่จะลงโทษหรือสิทธิที่จะใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย สิทธิดังกล่าวเป็นผลมาจากข้อตกลงขั้นพื้นฐาน ที่จะสละสิทธิในการขัดขึ้น ตามที่พลเมืองทั้งปวงตกลงร่วมกัน ไม่มีราษฎรคนใดจะเป็นอิสระได้โดยอ้างว่าองค์อธิปัตย์ละเมิดพันธสัญญา เพราะองค์อธิปัตย์ไม่เคยทำพันธสัญญากับราษฎรคนใด ราษฎรทำพันธสัญญากันเองในหมู่พวกเขา และเนื่องจากองค์อธิปัตย์มิได้ทำพันธสัญญากับผู้ใด จึงเป็นเพียงผู้เดียวเท่านั้น ที่ยังคงรักษาสหิทธิต่อทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์ทั้งปวงเคยมีในสภาพธรรมชาติ อำนาจนิติบัญญัติ ต้องอยู่ในมือขององค์อธิปัตย์ อำนาจในการลงโทษและอำนาจนิติบัญญัติต้องอยู่ในมือเดียวกัน กฎหมายเหนือพลเมืองของแต่ละจักรภพไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าคำสั่งขององค์อธิปัตย์เหนือพลเมืองมันกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่มนุษย์สามารถหาความสุขได้ กฎหมายจะกำหนดว่าอะไรดีชั่วยุติธรรม ซื่อสัตย์และไม่ซื่อสัตย์ มันส่งผลต่อสันติสุขโดยพยายามที่จะกำหนดคำถามมันเป็นข้อโต้แย้งทั้งปวงก่อนที่จะข้อโต้แย้งจะเกิด

การใช้อำนาจพิเศษยังเป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้น กล่าวคือ การใช้มาตรา 44 ด้านความมั่นคงของชาติ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 เป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้นต่อภาครัฐ โดยให้ผู้ที่กระทำความผิดที่สมัครใจเข้ารับการอบรมจากเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นระยะเวลาไม่เกินเจ็ดวัน และเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย เห็นสมควรปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขให้ถือว่าคดีเลิกกันตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลการใช้มาตรา 44 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีการแก้ไขปัญหาคอร์ปครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้นต่อภาครัฐ โดยให้ระงับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไว้ชั่วคราว โดยนำวิธีการสรรหาและแต่งตั้งมาใช้แทนการให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และให้บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน ตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายปกติการใช้มาตรา 44 ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน กรณีการแก้ไขปัญหาละเมิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ มีลักษณะของการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้น กล่าวคือสร้างการคุ้มครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้พ้นจากความรับผิด โดยบัญญัติในข้อ 6 ว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ได้กระทำให้ไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่การใช้มาตรา 44 ด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ กรณีการแก้ไขปัญหาคอร์ปครองที่ดินผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พบว่าเป็นอำนาจในสภาวะยกเว้นที่มีให้ในระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย บัญญัติให้ ผอ.ศป.มผ. มีอำนาจสั่งย้ายหัวหน้าส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากพื้นที่รับผิดชอบได้ทันทีและให้แจ้งรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

และให้อำนาจปิดโรงงานแทนกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยให้กรรมการมีอำนาจสั่งปิดโรงงานแทนอธิบดีกรมประมง และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

การใช้อำนาจในสภาวะฉุกเฉินดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดของ Agamben (cited in Piyabut Saengkanokkun, 2010) ที่ได้นำเสนอหลักการ “สภาวะฉุกเฉินในฐานะกระบวนการทัศน์ของการปกครอง” โดยอธิบายว่า ความจำเป็นเรียกร้องให้เกิด “สภาวะฉุกเฉิน” มีได้สองความหมาย (1) “ความจำเป็น” ไม่มีและไม่ยอมรับกฎหมาย และ (2) “ความจำเป็น” สร้างกฎหมายขึ้นมา ความหมายแรก ความจำเป็นเร่งด่วนทำให้เกิดสภาวะฉุกเฉินขึ้นมา โดยที่ สภาวะฉุกเฉินไม่ได้เป็นรูปแบบทางกฎหมายเลย ส่วนความหมายที่สอง เมื่อความจำเป็นเรียกร้องก็ไปสร้างเอา กฎหมายมารับใช้ความจำเป็น และสอดคล้องกับแนวคิดของ Romano และ Hauriou (cited in Piyabut Saengkanokkun, 2010) ที่ว่าสภาวะฉุกเฉินอยู่ในกฎหมายที่มีอยู่ เพราะความจำเป็นสร้างกฎหมายขึ้นมาความจำเป็นเป็นปฏิกิริยาของ กฎหมายความจำเป็นเป็นสิทธิของรัฐ เมื่อความจำเป็นเรียกร้องรัฐยอมมีสิทธิในการตรากฎหมายขึ้นมาสนองความ จำเป็นนั้น และสอดคล้องกับ Piyabut Saengkanokkun (2010) ได้สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงพื้นฐานระหว่าง “สภาวะ ฉุกเฉิน” กับ “อำนาจอธิปไตย” โดยเสนอว่าองค์อธิปัตย์เป็นผู้ตัดสินใจในสภาวะฉุกเฉินจะได้รับการแสดงความเห็น มากมาย แต่ทฤษฎีสภาวะฉุกเฉินกลับขาดหายไปในวิชากฎหมายมหาชน สำหรับนักกฎหมายและนักประวัติศาสตร์ กฎหมายแล้ว ดูเหมือนว่าเรื่องสภาวะฉุกเฉินเป็นปัญหาทางข้อเท็จจริงมากกว่าปัญหาทางกฎหมาย

ผลสัมฤทธิ์การใช้มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กับ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตามมาตรา 16 เนื่องจากประเทศอื่น ๆ ไม่พบว่ามีการใช้อำนาจพิเศษ จะพบว่า ฝรั่งเศสมีการใช้อำนาจพิเศษเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1961 จากเหตุการณ์ในประเทศแอลจีเรีย ซึ่งขณะนั้นเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส โดยหน่วยทหารไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลทำให้ประธานาธิบดีชาร์ล เดอ โกล ใช้ อำนาจพิเศษ มาตรา 16 ในวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1961 ผลของการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวพบว่าหลังการใช้มาตรการ ดังกล่าวเพียง 2 วัน ในวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1961 ทหารที่ก่อการได้วางอาวุธและยอมจำนนต่อรัฐบาล ขณะที่การใช้ อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของไทย ในประเด็นที่ศึกษาทั้ง 4 ด้านพบว่ามีผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์กับ คสช. การใช้ มาตรา 44 ส่งผลให้ คสช. สามารถบริหารประเทศ และวางโครงสร้างทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ให้เป็นไปใน สิ่งที่ คสช. ต้องการตอบโต้ภัยของการทำรัฐประหาร ทั้งในการสร้างความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จำกัดการ เคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม สร้างความชอบธรรมทางการเมือง แก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่จำเป็นเร่งด่วนที่ ระบบราชการปกติไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และส่งผลต่อการสืบทอดอำนาจของ คสช. ภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้

การอธิบายผลสัมฤทธิ์ผลการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เปรียบเทียบกับการใช้อำนาจพิเศษในอดีตของ ไทย พบว่าสัมฤทธิ์ผลของการใช้อำนาจพิเศษเป็นในลักษณะเดียวกัน คือ เพื่อให้คณะรัฐประหารสามารถบริหาร ประเทศโดยสงบเรียบร้อย ไม่มีการต่อต้าน เป็นการใช้อำนาจเพื่อแก้ปัญหาสำคัญในขณะนั้น ทั้งในด้านความมั่นคง ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน ด้านการแก้ไขเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาการบริหารราชการ ซึ่งทำ ให้คณะรัฐประหารสามารถดำรงอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และเกิดความชอบธรรมทางการเมือง สอดคล้องกับแนวคิดของ Hobbes (cited in Saneh Jarmarik, 2012) ที่ให้ความสนใจเรื่องความปลอดภัยมากกว่า เสรีภาพ การสงวนรักษากฎหมายและอำนาจอธิปไตยสอดคล้องความสนใจของพวกเขา ถ้าจักรพรรดิล้มเหลวองค์อธิปัตย์ ก็ล้มเหลว โดย Hobbes (cited in Saneh Jarmarik, 2012) เสนอว่าปัจจัยในการควบคุมชีวิตมนุษย์ คือพลังภายในซึ่ง ผลักดันคนให้แสวงผลประโยชน์ส่วนตน วัตถุประสงค์ใหญ่ของความต้องการของคน คือการสงวนรักษาตนเองและสิ่ง

ที่คนต้องหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด คือการสูญเสียชีวิต ดังนั้น ความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดและความไม่ปลอดภัยเป็นสิ่งชั่วใหญ่ยิ่งที่สุด คนต้องการให้แน่ใจว่าในชีวิตและทรัพย์สินของเขาจะปลอดภัยและความปลอดภัยจะบรรลุได้ก็แต่ด้วยการมีอำนาจเท่านั้น Hobbes (cited in Leo Strauss and Joseph Cropsey, 2009) ที่เสนอถึงความจำเป็นที่เพื่อปกป้องมนุษย์ในสภาวะสังคมว่าสันติสุขของสังคมประชาชนขึ้นอยู่กับว่าองค์อธิปัตย์ มีอำนาจเหนือชีวิตและความตายเหนือราษฎรของเขา ถ้ามนุษย์เชื่อว่ามีความอำนาจอื่นที่สามารถให้รางวัลที่ยิ่งใหญ่กว่าชีวิต และลงโทษทัณฑ์ที่ยิ่งใหญ่กว่าความตายได้ พวกเขาจะเคารพเชื่อฟังอำนาจเช่นว่าและสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์และสิทธิอำนาจขององค์อธิปัตย์ก็จะถูกทำลาย และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Busara Niyomves (2016) ได้ศึกษาเรื่องการยอมรับบทบาทของทหารในการเมืองไทยของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล กรณีศึกษาการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 พบว่า 1) ประชาชนยอมรับบทบาททหารในการเมืองไทยในการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 อยู่ในระดับมากโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน ได้แก่ ด้านบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ด้านบทบาทเป็นผู้พิทักษ์ และด้านบทบาทเป็นผู้ปกครอง ตามลำดับ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Praphaporn Siha (2017) ที่ได้ศึกษาเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 พบว่า ทหารได้ใช้เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองมาอ้างความชอบธรรมในการทำรัฐประหาร ประกอบกับทางรัฐบาลขาดความชอบธรรมทางการเมืองจึงส่งผลให้การทำรัฐประหารเกิดความชอบธรรมมากขึ้น

สรุปผล

อาจกล่าวได้ว่าการนำมาตรา 44 มาใช้แก้ปัญหาในการบริหารประเทศของรัฐบาล คสช. มีลักษณะพิเศษที่เป็นลักษณะร่วมกันหลายประการ คือ เป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จที่มีสถานะยกเว้น อันหมายถึงคำสั่งของ คสช. มีอำนาจเหนือกฎหมายอื่น คสช. มีอำนาจไม่จำกัดโดยไม่ต้องรับผิดชอบ การใช้กฎหมายเน้นที่ความรวดเร็วเป็นสำคัญ ใช้ผ่านทางต้นในสิ่งที่กลไกรัฐปกติไม่สามารถแก้ปัญหาได้คำนึงถึงการแก้ปัญหาขนาดใหญ่ โดยไม่ให้ความสำคัญของกระบวนการและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งในท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยมุ่งไปที่อำนาจทางการเมืองของ คสช. ในฐานะรัฐประหารที่ เป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด ร่วมกับรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่ใกล้ชิดกับ คสช. ส่งผลให้ คสช. บริหารประเทศโดยมีอำนาจสูงสุด บริหารประเทศโดยไม่มีการต่อต้าน และตอบโจทก์ในสิ่งที่ คสช. ยึดอำนาจ นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการสืบทอดอำนาจภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ประกาศใช้

ข้อเสนอแนะ

ประการแรกคือเนื่องจากอำนาจพิเศษเป็นอำนาจอันไม่จำกัดของรัฐประหารที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด รวดเร็วมีผลทันทีและแทรกแซงการใช้กฎหมายเดิม สาเหตุการใช้ควรจะมาจากการที่ร้ายแรง ส่งผลต่อประเทศชาติและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มากกว่าเหตุผลเพียงเพราะรัฐประหารเห็นว่าเป็นจำเป็นในการแก้ไขปัญหาของประเทศ เพราะการใช้อำนาจพิเศษเป็นการใช้อำนาจที่มีผลรุนแรง ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการตามกลไกปกติ มีผลกระทบต่อคุณค่าพื้นฐานของระบบการเมืองสมัยใหม่คือสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน และหลักนิติรัฐ ส่งผลต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจพิเศษในต่างประเทศจึงมีไม่มาก เพราะใช้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจของรัฐที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ประการที่ 2 ในทุกประเทศที่มีการบัญญัติการใช้อำนาจพิเศษจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากสถาบันการเมืองอื่น ๆ เช่น รัฐสภา เพราะเป็นการใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐและประชาชน เป็นอำนาจที่ใช้ได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ การใช้อำนาจพิเศษที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล ทำให้เกิดข้อโต้แย้ง ทำลายธรรมาภิบาลของระบบการเมือง เกิดผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้อำนาจ ที่ไม่ใช่ประโยชน์อันแท้จริงของสังคมและประเทศชาติ เป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดเผด็จการอำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จ ไม่ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศเห็นได้จากแรงกดดันของนานาชาติ และไม่เป็นผลดีต่อประเทศและประชาชนผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะต้องกำหนดมาตรการในการตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจพิเศษเพื่อมิให้ดุลอำนาจทางการเมืองเป็นของรัฐบาลปิตุปัตย์แต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ไม่ควรให้มีการคุ้มครองผู้ใช้อำนาจให้พ้นจากความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญาหรือวินัย เพราะจะทำให้อำนาจนี้ใช้โดยขาดความรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เป็นการแก้ปัญหาเร่งด่วนซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยวิธีการปกติได้ ทั้งในด้านความมั่นคงของชาติ การบริหารราชการแผ่นดิน การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังเป็นผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น แต่จะส่งผลกระทบในระยะยาวตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม

องค์ความรู้ใหม่

การวิจัยนี้ผู้วิจัยสาเหตุการใช้อำนาจพิเศษมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ในด้านความมั่นคงของชาติ, ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมและประชาชน และด้านการแก้ไขเศรษฐกิจว่า สาเหตุมาจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น ปัจจัยด้านการเมือง การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง การควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เพื่อบรรลุผลในทางการเมืองของ คสช. โดย คสช. สามารถบริหารประเทศเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้สามารถกำหนดโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามความต้องการของ คสช. และแก้ปัญหาที่ระบบราชการปกติทำไม่ได้ ขณะเดียวกันก็มาจากปัจจัยภายนอกประเทศที่ คสช. ต้องการสร้างความชอบธรรมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้นที่ส่งผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของ คสช.

References

- ILAW. (2018). *Four years of The NCPO, The use of Article 44*. Retrieved December 1, 2018, from <https://ilaw.or.th/node/4823>
- Jarmarik, S. (2012). *Political thoughts from Plato to the present*. Bangkok: Viteetat.
- Mulaprak, T. (1980). *The use of special powers of management*. Master of Laws Thesis. Chulalongkorn University.
- National Research Council of Thailand. (1998). *Constitution of the French Republic*. Retrieved September 12, 2018, from <http://www2.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับสมบูรณ์.pdf>

- Niyomves, B. (2016). The Acceptance of the Military Role in Thai Politics by People in the Bangkok Metropolitan Region: A Case Study of the May 22, 2014, Coup d'état. *Rajapark Journal*, 10(20), 1-12.
- Saengkanokkun, P. (2010). Exempt conditions in the opinion of Giorgio Agamben, *Same Sky Magazine*, 8(1), 84-91.
- Siha, P. (2017). Political conflicts and the 2014 coup d'etat. *Kasetsart University Political Science Review Journal (KUPSRJ)*, 4(2), 145-166.
- Strauss, L., & Cropsey, J. (2009). *History of Political Philosophy*. Bangkok: Copfai.
- Wongkomolratchet, D. (1983). *Political Science*. Bangkok: Aksorn Chareontat.