

หลักกฎหมายมหาชน

สเปน : อำนาจศาลในการพิจารณาคดีฟ้องโต้แย้งพระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
(Real Decreto por el que se declara el estado de alarma)

พัชรภรณ์ ศิริวิมลกุล *

สาระสำคัญ :

ประเทศสเปนมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด โดยการฟ้องคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการขยายระยะเวลาใช้บังคับพระราชกำหนดดังกล่าว บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่วนกรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือกฎอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎและคำสั่งที่ออกภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอาจจะเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือทรัพย์สินของประชาชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

รายละเอียดของเรื่อง :

การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่วนกรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือกฎอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหรือคำสั่งภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอาจจะเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือทรัพย์สินของประชาชน บุคคลสามารถยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เช่น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ดังตัวอย่างคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (ประเภท : สิทธิขั้นพื้นฐาน, เขตอำนาจศาลปกครอง, การพิจารณาคดีฟ้องโต้แย้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน)



1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 83/2016 ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2016¹

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในประเด็นการขอให้ระงับการขยายระยะเวลาใช้บังคับประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการจราจรทางอากาศสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้แก้ไขเงื่อนไขการจ้างงาน จึงเกิดการประท้วงและนัดหยุดงาน รวมทั้งมีการข่มขู่ว่าจะเข้าทำลายสนามบินและเกิดความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุ ฝ่ายบริหารของสนามบินจึงปิดช่องทางการบินทั้งหมดและยกเลิกการบินทุกเที่ยวบิน นำมาสู่การประท้วงและนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานวิสาหกรรมการบิน รัฐบาลจึงออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุการณ์ดังกล่าว และขยายระยะเวลาการใช้บังคับประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเวลาต่อมา สหภาพแรงงานวิสาหกรรมการบินจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกการขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการจราจรทางอากาศ ฉบับที่ 1673/2010 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2010 และขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2010 ที่เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว โดยออกเป็นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการจราจรทางอากาศ ฉบับที่ 1717/2010 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2010 แต่ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยศาลเห็นว่า การใช้อำนาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองแต่อย่างใด คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มิได้อยู่ในอำนาจของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีปกครองละเมิดต่อสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับการคุ้มครองทางศาลและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตีความเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งการประกาศขยายระยะเวลาดังกล่าวจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า แม้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะออกเป็นพระราชกำหนดที่มาจากมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบเนื้อหา รวมถึงผลทางกฎหมายของพระราชกำหนดดังกล่าวจะต้องเสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบก่อนประกาศบังคับใช้ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงมีลำดับศักดิ์ที่เทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอำนาจในการกำหนดข้อยกเว้น การยกเลิก หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในช่วงระหว่างที่มีการประกาศ

¹ David Delgado Ramoseil, "El estado de alarma ante el tribunal constitucional," Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 16 No.1, [Online], pp. 258-259, retrieved from file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Dialnet-ElEstadoDeAlarmaAnteElTribunalConstitucional-8520738%20(6).pdf เมื่อ 2 ธันวาคม 2566.

สถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

2. คำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีปกครองกรณีการฟ้องโต้แย้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน²

คดีนี้ทนายความผู้หนึ่งยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีปกครองโต้แย้งข้อกำหนดฉบับที่ 2/2021 ลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2021 จากการที่รัฐบาลท้องถิ่นของแคว้นปกครองตนเองบาเลนเซียได้ออกมาตรการใหม่ในการควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลท้องถิ่นของแคว้นปกครองตนเองบาเลนเซียได้ออกข้อจำกัดให้บุคคลที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยเดียวกันสามารถอยู่รวมตัวกันในพื้นที่สาธารณะได้แค่ 2 คน และสามารถเข้าไปในที่อยู่อาศัยของอีกบุคคลหนึ่งในช่วงเวลาที่มีการขยายระยะเวลาการปิดพื้นที่ และมีข้อจำกัดในการเข้ามาในเขตเทศบาลเมืองช่วงวันหยุดและวันนักขัตฤกษ์ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนหลายคน เนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าวมีข้อห้ามที่กระทบต่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในชีวิตประจำวัน และผู้ฟ้องคดียังโต้แย้งมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับที่ 926/2020 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2020 จากการที่รัฐบาลขยายระยะเวลาบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และยกเลิกมาตรการที่เกี่ยวข้องข้อจำกัดการเข้าออกแคว้นปกครองตนเองและการรวมกลุ่มในที่สาธารณะและในพื้นที่ส่วนบุคคลได้ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นการฟ้องโต้แย้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินหลายฉบับ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีสถานะเทียบเท่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง โดยคดีนี้ศาลได้พิจารณาตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีปกครองคดีก่อนหน้า² ที่วินิจฉัยและวางหลักว่า ศาลฎีกาไม่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวมีสถานะเทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหรือคำสั่งที่มีสถานะเทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอย่างไรก็ตาม กรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งและบทบัญญัติที่ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง

² El Supremo reitera que no puede revisar los estados de alarma tras los últimos recursos, 2021, [Online], retrieved from <https://elderecho.com/el-supremo-reitera-que-no-puede-revisar-los-estados-de-alarma-tras-los-ultimos-recursos> เมื่อ 1 ธันวาคม 2566.

นอกจากนี้ หากมีกรณีที่บุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่พิจารณาคดีปกครองเพื่อโต้แย้งบทบัญญัติหรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นความเสียหายต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเสรีภาพที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอความคุ้มครองสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่กระบวนการฟ้องคดีต่อศาลที่พิจารณาคดีปกครองเสร็จสิ้นลงโดยศาลมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

3. คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2023 เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (คดีหมายเลขแดงที่ 453/2022)³

ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่เจ้าของโรงแรม (ผู้ฟ้องคดี) ขอให้แคว้นปกครองอิสระมาดริด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปิดการให้บริการโรงแรมในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยศาลฎีกาได้พิพากษาวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองจากองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

(1) ความรับผิดของผู้ตรากฎหมาย

ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองพิจารณาตีความตามมาตรา 9.3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ประกอบกับมาตรา 32.3 และมาตรา 32.4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ค.ศ. 2015 (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) ซึ่งมีหลักการว่า หากบุคคลได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองดังกล่าวจะต้องพิจารณาลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินว่ามีสถานะเช่นไร ทั้งนี้ หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 2020 (คดีหมายเลขแดงที่ 114/2020) แล้ว ผลของคำวินิจฉัยปรากฏว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการออกมาตรการภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยฉบับที่ 148/2021 วินิจฉัยสรุปได้ว่า การออกมาตรการที่เป็นข้อจำกัดในช่วงเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น เจ้าของโรงแรมจึงไม่ถูกละเมิดสิทธิตามมาตรา 35.1

³ Carlos Yáñez Díaz, Responsabilidad patrimonial derivada del estado de alarma. La previsible sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2023, [Online], retrieved from <https://blog.sepin.es/responsabilidad-patrimonial-estado-alarma> เมื่อ 1 ธันวาคม 2566.

และมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน (มาตรา 35.1 และมาตรา 38 บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการประกอบธุรกิจ) แต่มาตรการปิดโรงแรมฯ มุ่งคุ้มครองสิทธิอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิในการได้รับความคุ้มครองสุขภาพ (มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน) และสิทธิในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน) ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีปกครองในคดีนี้ได้ยึดแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 148/2021 ที่วินิจฉัยว่า มาตรการในการระงับการก่อสร้างและการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะได้รับความคุ้มครองมาประกอบการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า ในการออกมาตรการที่ประชาชนมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องดำเนินการ แม้จะปรากฏความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจนำมาเป็นเหตุเพื่อฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 3.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์พิเศษ และการประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ ค.ศ. 1981 (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.) ที่บัญญัติว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายต่อตนเองหรือสิทธิหรือทรัพย์สินอันมาจากกฎหมายหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินมีผลบังคับใช้ มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ได้

(2) การตีความมาตรา 3.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์พิเศษ และการประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ ค.ศ. 1981

มาตรา 3.2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติเป็นสาระสำคัญว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิ หรือทรัพย์สินอันเนื่องมาจากกฎหมายหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินมีผลบังคับใช้ มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ดังนั้น บุคคลสามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 148/2021 แล้ว บุคคลไม่สามารถฟ้องเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหากปรากฏความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

(3) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่จำกัดสิทธิต่าง ๆ

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ ความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับคดีนี้ศาลได้พิจารณาการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2 ลักษณะ คือ การพิจารณาความรับผิดของผู้ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้แก่ประชาชนทุกคน และการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด หากมีกรณีที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 148/2021 และคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 40/2020 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดมาตรการในช่วงสถานการณ์

ผูกเงินว่าต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้าอันเป็นไปตามกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยไว้ด้วยว่า โดยที่มาตรการที่ฝ่ายปกครองกำหนดในช่วงสถานการณ์ผูกเงินจะมีลักษณะทั่วไปและกระทบต่อบุคคลหลายคน ซึ่งแต่ละคนอาจได้รับผลกระทบมากน้อยแตกต่างกันไป การที่มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบเป็นการทั่วไปจะมีผลให้การกำหนดมาตรการเหล่านี้เป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อกลุ่ม และความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่า การป้องกันโรคระบาดจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงการระบาดของโรค เช่น การปิดสถานที่บางแห่ง การกำหนดมาตรการนี้จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุและเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว ดังนั้น กรณีนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) เหตุสุดวิสัย

เหตุสุดวิสัยเป็นองค์ประกอบที่เป็นข้อยกเว้นความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง โดยเป็นไปตามมาตรา 1105 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติถึงเหตุการณ์ที่ไม่อาจป้องกันหรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ โดยที่สถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ COVID-19 เป็นเหตุการณ์ที่เป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากเป็นไวรัสที่ไม่เป็นที่รู้จักมาก่อน แตกต่างจากไวรัสชนิดอื่น และเชื้อไวรัสชนิดใหม่นี้นำไปสู่โรกระบบทางเดินหายใจ และก่อให้เกิดการระบาดที่รุนแรงและขยายเป็นวงกว้างในระดับโลกภายในระยะเวลาอันสั้น

ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นโรคระบาดที่เป็นเหตุสุดวิสัย และเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่จำกัดสิทธิของบุคคล เช่นเดียวกับกรณีของพายุไซโคลนที่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีปกครองได้วางหลักว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปของการพิจารณาเหตุยกเว้นความรับผิดทางละเมิดนั้น จะต้องพิจารณามาตรการที่ฝ่ายปกครองปรับใช้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน หลักความสมเหตุสมผล และความเหมาะสม ซึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีปกครองพิพากษาให้แคว้นปกครองอิสระมาริตซาดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน 4,000 ยูโร (จากที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 417,316.70 ยูโร)

ข้อสังเกตของผู้แปลและเรียบเรียง :

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศสเปนมีกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน (Constitución España) บัญญัติเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในมาตรา 116 โดยมาตรา 116.1 บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้อง”

มาตรา 116.2 บัญญัติว่า “ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้รัฐบาลออกเป็นพระราชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยใช้บังคับภายในระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 15 วัน และการขยายระยะเวลาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ พระราชกำหนดดังกล่าวจะบังคับใช้ในพื้นที่ตามที่ได้ระบุไว้ในประกาศ”

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
การประกาศสถานการณ์พิเศษ และการประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ ค.ศ. 1981 (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.) บัญญัติว่าการจัดให้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะดำเนินการได้เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษที่ไม่อาจดำเนินการภายใต้ระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายนั้น ๆ โดยมาตรการที่กำหนดสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกระทำเฉพาะกรณีที่น่าเป็นห่วงอย่างเคร่งครัด และคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (มาตรา 1) ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1)) ส่วนการยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องบังคับใช้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามที่ยกมาในกฎหมายนั้น ๆ และบุคคลที่ได้รับความเสียหายต่อร่างกาย สิทธิ หรือทรัพย์สินอันเนื่องมาจากกฎหมายหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 3)

ส่วนกรณีที่เป็นเหตุให้ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติให้รัฐบาลมีสิทธิใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 116.1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน โดยอาจประกาศบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือบางท้องที่เมื่อมีเหตุ ดังนี้

- a) ภัยพิบัติ ความหายนะ หรือความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงแผ่นดินไหว อุทกภัย ไฟไหม้ในเขตเมืองและไฟไหม้ป่า หรืออุบัติเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง
- b) วิกฤตทางด้านสาธารณสุข รวมถึงโรคระบาด หรือสถานการณ์มลพิษที่รุนแรง
- c) การหยุดให้บริการสาธารณะที่น่าเป็นต่อสังคม



ในกรณีที่ต้องกำหนดระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หลักเกณฑ์เป็นไปตาม มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน ที่บัญญัติว่า “พระราชกำหนด จะต้องประกาศกำหนดเขตพื้นที่ใช้บังคับ ระยะเวลาในการประกาศใช้ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีระยะเวลาเกิน 15 วัน โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจขยายระยะเวลาการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินออกไป ซึ่งกรณีนี้สามารถกำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้ในช่วงเวลาที่มีการขยาย ระยะเวลาได้”

การกำหนดมาตรการในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติให้อาจกำหนดมาตรการเพื่อ

- a) จำกัดการเดินทางหรือความเป็นอยู่ของบุคคลหรือยานพาหนะในช่วงเวลาและสถานที่ ที่กำหนดไว้ หรือตามเงื่อนไขที่กำหนด
- b) การตรวจสอบทรัพย์สินทุกประเภทหรือการกำหนดให้มีการบังคับกับบุคคล
- c) การเข้าไปตรวจสอบกิจการอุตสาหกรรม โรงงาน การเข้าใช้ประโยชน์ ยกเว้น ที่อยู่อาศัยของบุคคล
- d) การจำกัดการให้บริการหรือการบริโภคเท่าที่จำเป็น