

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในแต่ละรัฐจะต้องอาศัยกฎหมาย หรือ ข้อบังคับต่างๆเพื่อใช้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างเต็มประสิทธิภาพที่สุด โดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะบัญญัติกฎหมาย ในภาวะที่เหตุการณ์บ้านเมืองปกติ แต่จากเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศไทยที่เกิดขึ้น รัฐจึงต้องออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ขึ้นมาเมื่อเห็น ว่าในปัจจุบันเกิดสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ใน ภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การสู้รบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของ ประชาชนการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ อันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมาได้เกิดการชุมนุม ประท้วงของกลุ่มคนปช ทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ฉุกเฉินจะให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุม ผู้ชุมนุมได้อย่างเด็ดขาดด้วยวิธีการต่างๆ

นอกจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อยุติการชุมนุมในสภาวะบ้านเมืองที่ไม่ปกติแล้วประเทศไทยยังได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาเป็นระยะเวลาหลายปีในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เนื่องจากเกิดความไม่สงบขึ้น แต่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจนถึงปัจจุบันเหตุการณ์ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังมีได้มีทำที่ว่าจะสงบลงแต่อย่างใดกลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเห็นได้ชัดจากจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นสร้างความสูญเสียให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เป็นสิ่งที่รัฐต้องทบทวนถึงผลดีและผลเสียของการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ ซึ่งจริงอยู่ที่หากปล่อยให้กฎหมายปกติที่บังคับใช้ควบคุมสถานการณ์อาจบังคับใช้ได้ไม่ทันทั่วถึงที่ ส่งผลให้ปัญหาเหล่านี้อาจลุกลามเกินขอบเขตได้ แต่การประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ก็ควรอยู่ในกรอบมากกว่าที่จะให้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ กล่าวคือควรให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมที่ดีและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

เนื่องจากการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่นี้เอง จนบางครั้งการดำเนินการต่างๆตามกระบวนการยุติธรรมอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การจับผู้ชุมนุมถึงแม้ไม่มีอาวุธพกพา จับผู้ส่งเสียงดังในที่สาธารณะ รวมทั้งการจับผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีหมายจับ เป็นต้น และเนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างกว้างๆไม่ลงรายละเอียดอย่างชัดเจนนี้เอง รวมทั้งไม่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยไว้อย่างชัดเจนดังเช่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเกิดปัญหาตามมาว่าสิทธิในการคุ้มครองผู้ต้องสงสัยดังกล่าวนี้รัฐบาลจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด และการกระทำนั้นจะสมควรแก่เหตุในการปราบปรามจลาจล ปราบผู้ก่อการร้ายได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ และตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯจะใช้คำเรียกผู้ที่กระทำความผิดว่า "ผู้ต้องสงสัย" ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้คำว่า "ผู้ต้องหา" ฉะนั้นจึงเป็นที่สงสัยว่าผู้ต้องสงสัยจะมีความหมายเช่นเดียวกับผู้ต้องหาและมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้ต้องหาหรือไม่ อีกทั้งตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ บทบัญญัติในเรื่องการจับและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยบังคับให้เป็นการควบคุมตัวที่หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฉบับนี้มีข้อยกเว้นให้บังคับตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา เช่นนี้จะถือเป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ รวมทั้งการที่บทบัญญัติมาตรา 16 กำหนดให้ข้อกำหนดประกาศคำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทำให้

ตัดสินสิทธิการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งตกเป็นผู้ต้องสงสัย

ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนชาวไทยทุกคนจะต้องศึกษาและใช้สิทธิของตน ในกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มที่เพราะหากเกิดความขัดแย้งขึ้นในประเทศของเราแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อคนในชาติในลักษณะเป็นภาพรวม เช่น เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว สังคม และวัฒนธรรม และย่อมไม่เป็นการดีแน่หากพระราชกำหนดฉบับนี้สามารถให้อำนาจรัฐกระทำการใดได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ การคงไว้ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นระยะเวลาอันนานแม้เหตุการณ์จะสงบลงแล้วย่อมเป็นการกระทบสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในภาพรวมและโดยเฉพาะสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องสงสัย รวมทั้งในแง่ของการใช้กฎหมายอาจจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายมองกฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์อีกต่อไป หากครั้งหน้าเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นอีกเราในฐานะพลเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยควรทำความเข้าใจและศึกษาเปรียบเทียบว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไรจากกระบวนการยุติธรรมปกติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความหมายและสิทธิของผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เทียบเคียงกับสิทธิของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
2. ศึกษาสิทธิของผู้ต้องสงสัยตามมาตรา 11 และ 12 ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
3. ศึกษาหลักการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารและกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่บัญญัติให้พระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. ศึกษาบทบัญญัติกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเรื่องแนวปฏิบัติในการจับและการควบคุมตัวผู้ต้องหาภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา การเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

5.ศึกษาผลกระทบต้อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยในการประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เทียบเคียงกับสิทธิของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) และประเมินวรรณกรรมจากบทความ วารสาร ข้อเขียนทางวิชาการ คำอธิบาย ความหมาย แนวคิดและทฤษฎี ความเห็นของผู้มีประสบการณ์ทางด้านการปฏิบัติ ผู้ทำการศึกษาวิจัยที่เผยแพร่ผลงานวิจัยออกเป็นเอกสาร ผลงานวรรณกรรม รวมทั้งนิตยสารทางกฎหมายต่างๆ อีกทั้งยังได้ศึกษามาตรการและวิธีปฏิบัติของต่างประเทศ ทั้งที่มีผู้คิดค้นมาก่อนของทั้งที่มีอยู่ในประเทศและต่างประเทศแล้ว นำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ พัฒนา ปรับปรุง ดัดแปลง เพื่อมุ่งหมายแนวทางออกของการแก้ปัญหาของกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.4 สมมุติฐานการวิจัย

1.กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีนั้นนอกจากจะต้องมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Prevention) แล้ว ยังต้องมีมาตรการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Human Rights Protection) ที่เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการในทุกขั้นตอนด้วย

2.การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายต่างๆที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯฉบับนี้ ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานมากกว่ากฎหมายที่ใช้ทั่วไปในสถานการณ์ปกติ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย

4.มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีน้อยเกินไป

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย ทั้งในเรื่องการจับและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย เทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งศึกษาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความหมายและสิทธิของผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และสิทธิของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
2. เพื่อทราบถึงหลักในการจับและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และสามารถนำมาวิจัยศึกษาเพื่อการพัฒนาและยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามกฎหมายต่างประเทศ และมาตรฐานของสหประชาชาติ หรือเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. เพื่อทราบถึงหลักการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารและกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และเสนอหลักการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยมิชอบ
4. เพื่อเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของกฎหมายไทย กับกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้วสามารถนำข้อดีของกฎหมายต่างประเทศมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานกฎหมาย หรือปรับปรุงข้อด้อยของกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้ดียิ่งขึ้น
5. เพื่อทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยในการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน