

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ดังที่ได้ศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายพิเศษ นอกเหนือจากอำนาจของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้ดำเนินการกับผู้ต้องหาและจำเลย เพื่อการบริหารประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงโดยเร็ว การให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภายใต้พระราชกำหนดฉบับนี้จึงค่อนข้างที่จะมากกว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ปกติ ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยและประชาชนที่อยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับสากลพบว่านานาประเทศได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยให้การยอมรับว่า กระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นนอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐแล้ว ยังต้องมีประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติก็ได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้เพื่อเป็นมาตรฐานสากล โดยบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ต่อมามาตรฐานดังกล่าวได้รับการบัญญัติรับรองสิทธิของภูมิภาคและองค์กรต่างๆของสิทธิมนุษยชนได้แก่ The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 (ECHR), The American Convention on Human Rights 1969 เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนอกจากจะได้ออกเสียงสนับสุนนรับรองตามข้อมติที่ 217A (III) แล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นับแต่มีรัฐธรรมนูญของไทยแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 โดยมีหลักการสำคัญอยู่ในมาตรา 1 ที่มีหลักการสำคัญว่าอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน และให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเริ่มมีแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยเป็นของประชาชนก็ตามแต่ในเรื่องสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ยังไม่ปรากฏ นับเป็นนิมิตหมายอันดีว่าภายใต้กฎหมายสูงสุดของประเทศไทยก็ยังได้ตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของไทย ที่ถือว่ามีกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากที่สุดเมื่อเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยฉบับอื่นเท่าที่เคยมีมา มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญแก่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกไว้หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐนั้นจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ในวรรค 1 บัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย" และในวรรค 2 บัญญัติไว้ว่า "การจับ คุมขัง ตรวจสอบบุคคล หรือกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"รวมทั้งในเรื่องการจับและการคุมขังบุคคลในคดีอาญาก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 237 ว่าการจับและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น เป็นต้นและต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังมีส่วนเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เพียงแต่ทำให้สมบูรณ์ขึ้น เรื่องที่สำคัญมาก คือ การเพิ่มเรื่องการให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มีผลบังคับใช้ได้โดยตรง ตามมาตรา 28 วรรค 3 และในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถือได้ว่าได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องของสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้บัญญัติหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหา ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และตามหลักสากล เช่น การไม่ปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเยี่ยงผู้กระทำความผิดก่อนศาลมีคำพิพากษา สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวเป็นหลัก สิทธิที่จะให้การโดยสมัครใจตามมาตรา 134/4 สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขัง หรือตรวจค้นโดยไม่มีเหตุสมควรตามมาตรา 78, 87, 92 และมาตรา 93 สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐด้านทนายความ สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนและพิจารณาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีการประกาศใช้กฎหมายภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน คือประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าการบัญญัติกฎหมายภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยประเทศอังกฤษให้การคุ้มครองได้ดีกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ดังนี้คือ

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินปัจจุบันประเทศอังกฤษมีการประกาศใช้กฎหมายที่เรียกว่า The Civil Contingencies Act 2004 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ.1920 (The Emergency Power Act 1920) และพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ.1920 และบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้มาตรา 23(5)(b)ยังได้กำหนดว่า "ตามระเบียบข้อบังคับฉบับนี้ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความที่ขัดต่อ The Human Right Act 1998" แม้ว่าจะมีได้บัญญัติการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้ระบุแล้วว่า การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหานั้นให้สอดคล้องและให้เป็นไปตาม The Human Right Act 1998 และโดยหลักปฏิบัติแล้วการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ใน The Civil Contingencies Act 2004 ก็จะเป็นไปตาม Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) โดยใน PACE ก็ได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ ในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การมีทนายความให้คำปรึกษาก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ต้องหา ผู้ถูกจับ และผู้ถูกควบคุมตัวในสถานี่ตำรวจหรือสถานที่อื่นต้องได้รับสิทธิในการปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวในเวลาใดๆที่เขาร้องขอและไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ซึ่งกฎหมาย PACE ของประเทศอังกฤษนี้ก็คือกฎหมายที่ให้ใช้บังคับกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป แสดงว่าแม้ในสถานการณ์ฉุกเฉินแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ก็ต้องเป็นไปตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเช่นกัน

เนื่องจากประเทศอังกฤษได้แบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 2 ระดับ คือ การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น และการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่าการแบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 2 ระดับนี้เป็นผลดีอย่างมากเนื่องจากการแบ่งหน้าที่การจัดการออกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในระดับท้องถิ่นจะค่อนข้างเน้นให้มีการเตรียมการให้มีการจัดทำแผนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะทำให้มีการเข้าถึงปัญหาได้ดี สำหรับประเทศไทยเนื่องจากยังขาดการเตรียมการในระดับท้องถิ่น ซึ่งควรจะเป็นการจัดการที่เหมาะสมมากกว่า ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทางสังคม ศาสนา เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เช่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากมีการแบ่งการจัดการในรูปแบบท้องถิ่นเหมือนประเทศอังกฤษย่อมมีการเข้าถึงปัญหาได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งระยะเวลาในการบังคับใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ประเทศอังกฤษมีระยะเวลาเพียง 1 เดือนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะประเทศอังกฤษได้มีแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงสามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที และไม่ต้องใช้เวลาเตรียมการมากนักในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3

แต่สำหรับประเทศไทยนั้นเนื่องจากไม่ได้มีการจัดทำแผนสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ล่วงหน้า ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินจึงต้องมีระยะเวลามากกว่า 1 เดือนเป็นการยืดระยะเวลาการใช้อำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิดออกไปอีกมองกลับกันหากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ก็ต้องขยายระยะเวลาออกไปเรื่อยๆอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ผู้ศึกษาเห็นว่าในการปรับปรุงการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินประเทศไทยควรนำเอารูปแบบการจัดการแบบของประเทศอังกฤษมาใช้

อย่างไรก็ตามในการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษในระดับประเทศถึงแม้ในการประกาศให้อำนาจพระราชินีโดยความเห็นของคณะรัฐมนตรีก็สามารถประกาศได้ซึ่งมีส่วนคล้ายกับประเทศไทยที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่หากจะขยายระยะเวลานั้นประเทศอังกฤษจะต้องขอความเห็นจากรัฐสภา ซึ่งการตรวจสอบการขยายระยะเวลาที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาย่อมดีกว่าของประเทศไทยที่ขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้นและในส่วนของการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการควบคุมการใช้อำนาจได้ดีกว่าของประเทศอังกฤษและประเทศไทยเนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการประกาศ

สถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นจึงมีการตรวจสอบก่อนการประกาศเป็นอย่างดีว่าประเทศตกอยู่ในสภาวะฉุกเฉินอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และการจำกัดอำนาจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นภายใต้กฎหมายของประเทศอังกฤษหากเป็นการละเมิด PACE ไม่ว่าจะเป็นทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานตั้งแต่การจับกุม ตรวจสอบ กักขัง หากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ประชาชนก็สามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหายทางละเมิดได้ สำหรับกฎหมายที่ทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบนั้นได้แก่ The Crown Proceedings Act of 1947 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เอกชนฟ้องละเมิดต่อรัฐได้ ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานในการที่เอกชนจะเรียกร้องความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองจากรัฐ และในส่วนของกรณีความเสียหายนี้ ในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อชำระค่าเสียหายแทนฝ่ายปกครองและตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำ ความผิดอย่างแน่นอนได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่นอกจากมาตรา 16 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ จะตัดอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบแล้วยังไม่มีกฎหมายพิเศษเฉพาะขึ้นมาเยียวยาผู้ต้องสงสัยที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางอาญาที่ผิดพลาด

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Chapter 171 of title 28, United States Code the Federal Tort Claims Act 1946) ให้สิทธิเอกชนในการเรียกค่าเสียหายจากรัฐ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกรยกเลิกการคุ้มกันของรัฐจากการทำละเมิดของเจ้าพนักงานของรัฐที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีเอกชนกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายละเมิดของท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะยกข้ออ้างเรื่องเอกชนไม่สามารถฟ้องรัฐมาปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

อย่างไรก็ตามการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการควบคุมตัว การจับบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดขึ้นเป็นการพิเศษ หรือเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีโดยทั่วไปนั้น แม้จะเป็นการกระทำเพื่อส่งเสริมให้ตรวจสอบสวนและ การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ตาม แต่โดยที่การจับและการควบคุมตัว รวมทั้งการขังผู้ต้องสงสัยนั้นย่อมอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายของผู้ต้องสงสัยโดยตรง

ดังนั้นการใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมต่อพฤติกรรมแห่งคดี และมีความสมดุลในระหว่างประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของผู้ต้องสงสัย อีกทั้งในกระบวนการสอบสวนนั้น เป็นการดำเนินการเอากับผู้ซึ่งเพียงต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิด และยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด การจับและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ด้วยเงื่อนไขอย่างไร เป็นระยะเวลาเท่าใด กระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นอย่างไร และจะต้องมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาต่อไปอย่างไรนั้น จึงเป็นกรณีที่ควรมีการทบทวนและพิจารณาอย่างรอบคอบ และเป็นไปในแนวทางมาตรฐานสากลภายใต้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจะเป็นผลดีอย่างยิ่งหากได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ผู้ต้องสงสัย” ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่พึงได้รับ เช่นเดียวกับ “ผู้ต้องหา” เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้แม้ว่าการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีและลงโทษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสามารถส่งเสริมให้เกิดความสงบสุขในสังคมโดยรวมได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวทางหนึ่งในหลายวิธีการเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งของสังคมที่สงบสุขนั้นการใช้อำนาจของรัฐจะต้องไม่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจนเกินสมควร และต้องให้การรับรองคุ้มครองหรือมีหลักประกันว่าปัจเจกชนจะไม่ได้รับการปฏิบัติจากกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นอำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจึงเป็นกรณีที่จะต้องทำให้เกิดความสมดุล และแสดงออกด้วยกระบวนการที่ชอบธรรมและเหมาะสม เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นต่อระบบการอำนวยความยุติธรรม¹

ดังนั้นการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ จึงมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อบุคคลโดยส่วนรวม ข้อดี คือเนื่องจากเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐกระทำการได้อย่างเต็มที่และจากที่กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในสถานการณ์ปกติไม่อาจจัดการกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้กฎหมายพิเศษ จึงถือเป็นกฎหมายที่สามารถจัดการกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศได้อย่างทันท่วงที แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ.2548 ควรจะประกาศใช้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเกิดขึ้นจริงๆหรือเหตุพิเศษเท่านั้นตามถ้อยคำที่กฎหมายได้กำหนดไว้

¹ คณิต ฒ นคร และคณะ, รายงานการวิจัย อำนาจรัฐในการควบคุมตัวบุคคลตามกฎหมายลักษณะพิเศษ, (กรุงเทพ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552) หน้า 1-2.

จากการที่ได้ศึกษาพระราชกำหนดฯฉบับนี้มาแล้วในบทที่ 3 พบว่าภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการลิดรอนสิทธิเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเกินขอบเขต โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความโน้มเอียงที่จะมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้พระราชกำหนดฯ ฉบับนี้แต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าจริงอยู่ที่การปราบปรามผู้ก่อการร้ายในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าปราบปราม เนื่องจากมีการใช้อาวุธเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องปราบปรามเพื่อความปลอดภัยของประชาชน แต่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบันรวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณหกปีกว่าแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวก็ยังไม่มีการทำอะไรจะยุติลงแต่อย่างใด กลับสร้างความปวดร้าวให้กับชาวไทยในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้นทุกวัน เพราะรวมผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งผู้บาดเจ็บและพิการ พร้อมทั้งมีบุคคลอีกจำนวนมากที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยที่ได้รับการทรมานเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานจากการสันนิษฐานว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีทั้งข้อดีและข้อเสียจากที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อซึ่งนำหน้าระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เกิดผลดีหากยังคงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปเพราะจากหกปีกว่าที่ผ่านมาเหตุการณ์ดังกล่าวยังคงร้ายแรงขึ้น และสร้างความแตกแยกทางความคิดให้กับชาวบ้านในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเห็นควรให้ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้จำกัดอำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้รัดกุมขึ้น และหากเป็นไปได้ให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลควรหาแนวทางการแก้ไขให้เป็นไปในรูปแบบสมานฉันท์แทนเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

แม้กระทั่งการสลายการชุมนุมการประท้วงในปี พ.ศ.2553 ที่แม้เป็นเพียงการแสดงออกทางการเมือง แต่ผู้ต้องสงสัยกลับถูกจับกุมโดยไม่มีการตั้งข้อหา และไม่มีนายความเข้าฟังการสอบสวน รวมทั้งปัญหาในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยในสถานที่ซึ่งแยกต่างหากจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ไม่อาจตรวจสอบมาตรฐานในการสอบสวนได้เท่าที่ควรรวมทั้งระยะเวลาในการควบคุมตัวที่นานเกินไปทำให้ผู้ต้องสงสัยถูกลิดรอนสิทธิอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากผลกระทบต่อการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในสถานการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว เช่น ไม่ใช่ผู้เข้าร่วมชุมนุม ถึงแม้ว่าจะได้รับผลกระทบไม่มากนักดังเช่นผู้ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ชุมนุม แต่ก็พบว่าประชาชนผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับผลกระทบในด้านสื่อ เช่นมีการประกาศปิดสื่อบางสื่อ เช่น สื่ออินเทอร์เน็ตที่มีข้อความพาดพิงถึงรัฐบาล หรือเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบแบ่งฝ่าย ประชาชนทั่วไปก็ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างครบถ้วน เป็นการกระทบหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในแง่ที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี และมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จึงมีสิทธิที่จะได้รับทราบความเป็นไปทุกแง่มุมของบ้านเมืองเพราะประชาธิปไตยก็เป็นของประชาชนทุกคนเช่นกัน รวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การลงทุน การท่องเที่ยวหลายประเทศในภาคพื้นยุโรปสั่งห้ามไม่ให้ประชาชนของตนเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยเนื่องจากหวาดกลัวต่อสถานการณ์ความไม่สงบทำให้ประเทศขาดรายได้อย่างมากศาลในช่วงระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือแม้กระทั่งประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ใช่ผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิด ชาวบ้านโดยทั่วไปก็ได้รับผลกระทบ เช่น ไม่สามารถออกไปหาของป่าได้ในเวลากลางคืน ห้ามไปกรีดยางพารา หรือห้ามเข้าไปทำมาหากินในเขตหวงห้ามที่ได้กำหนดไว้ ทำให้ชาวบ้านขาดรายได้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ดังนั้นจึงควรพิจารณากฎหมายฉบับนี้ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยเพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีนั้นต้องควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

ภายใต้กฎหมายพิเศษว่าด้วยการบริหารงานในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ และเพื่อความรวดเร็วในการจัดการปัญหาภายใต้สภาวะฉุกเฉิน เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็พบปัญหาอยู่มากในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย จึงเห็นควรให้มีมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการบังคับใช้ ดังนี้คือ

(1) จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตามพระราชกำหนดฉบับนี้จะใช้คำเรียกผู้กระทำความผิดว่า "ผู้ต้องสงสัย" แทนคำว่า "ผู้ต้องหา" หรือ "จำเลย" ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะใช้คำเรียกผู้กระทำความผิดก่อนการประทับฟ้องว่า "ผู้ต้องหา"

ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญว่า “ผู้ต้องสงสัย” คือใคร มีสิทธิและหน้าที่อย่างไรตามกฎหมาย เหมือนหรือแตกต่างจากผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่อย่างไร แต่เนื่องจากทั้ง “ผู้ต้องสงสัย” และ “ผู้ต้องหา” นั้นมีความหมายเหมือนกันใน ส่วนที่ว่า มีฐานะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญาเหมือนกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าตาม พระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันจึงควรให้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้ต้องสงสัย” ให้ชัดเจนโดยเห็นควรเสนอให้บัญญัติความหมายไว้ในพระราชกำหนดเช่นเดียวกับการให้ความหมายของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 (2) ที่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการจับบุคคลโดยไม่มีหมายจับ ในกรณีที่พบบุคคลซึ่ง มี “พฤติการณ์อันควรสงสัย” ว่าผู้นั้นจะก่อเหตุร้ายแก่บุคคล หรือทรัพย์สินของผู้อื่น และจากการ พิจารณาคำว่า “พฤติการณ์อันควรสงสัย” ตามมาตรา 78(2) นี้ ประกอบกับ คำว่า “ผู้ต้องสงสัย” ที่ ตรงกับภาษาอังกฤษที่แปลว่า Suspect นี้ทำให้ผู้ศึกษาเห็นควรให้ความหมายของผู้ต้องสงสัยได้ ดังนี้คือ

“ผู้ต้องสงสัย” หมายความว่าบุคคลผู้มีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าน่าจะก่อเหตุร้าย ให้แก่บุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น

ฉะนั้นเมื่อ “ผู้ต้องสงสัย” เป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหาว่า “น่าจะ” ได้กระทำความผิดแต่ ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด ก็ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่นเดียวกับ “ผู้ต้องหา” ในคดีอาญาทั่วไป หรืออาจมากกว่าด้วยซ้ำเนื่องจากเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยที่มี พฤติการณ์ที่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องแต่ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด และเห็นควรให้มีหลักประกันในการ ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ตามหลักสิทธิมนุษยชน จึงขอเสนอให้มีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในพระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างชัดเจนด้วย เช่น สิทธิในการที่จะได้ รับทราบข้อกล่าวหา พบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดความ ยุ่งยากในทางปฏิบัติระหว่างผู้ต้องสงสัยและเจ้าหน้าที่

(2) ในเรื่องการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการขยาย ระยะเวลา ตามมาตรา 5 ของพระราชกำหนดฯ ที่กำหนดให้อำนาจในการประกาศเป็นของ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รวมทั้งอำนาจในการขยายระยะเวลาที่เป็น อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น

จากการศึกษาอำนาจในการประกาศและการขยายระยะเวลาในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนที่ประธานาธิบดีจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยอำนาจของประธานาธิบดีก็ได้ถูกบัญญัติรองรับการใช้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ และมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างรอบคอบก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าบทบัญญัติภายใต้กฎหมาย Civil Contingencies Act 2004 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรกจะต้องขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเหมือนกับระบบกฎหมายไทย แต่ต่างกันที่การขอขยายระยะเวลาประเทศอังกฤษจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน

ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการขอขยายระยะเวลาในการประกาศใช้ควรได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไม่ใช่เพียงแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นอุดมการณ์หรือนโยบายทางการเมืองส่วนใหญ่ย่อมมีแนวโน้มไปในแนวทางเดียวกันอยู่แล้ว การขอความเห็นชอบดังกล่าวจึงไม่มีการไตร่ตรองเท่าที่ควรเพราะเป็นความเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกันเอง การขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปเป็นระยะเวลานานย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้นจึงเสนอให้แก้ไขมาตรา 5 โดยเปลี่ยนจากอำนาจในการประกาศให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากรัฐสภาแทน รวมทั้งมาตรา 5 วรรคสองในเรื่องการขอขยายระยะเวลาก็ให้แก้ไขจากให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นโดยความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน เพื่อรัฐสภาที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถทำการถ่วงดุลอำนาจกันได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งจะเป็นผลดีในการพิจารณาการใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด

(3) ในเรื่องการจับและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยผู้ศึกษาขอเสนอให้ แก้ไขมาตรา 12 ของพระราชกำหนดฯ ดังนี้คือ

(3.1) ตามมาตรา 11พระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ในเรื่องการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ระบุไว้เพียงว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้น หรือเป็น

ผู้ปกปิดข้อมูล หรืออาจกล่าวได้ว่าตามพระราชกำหนดฉบับนี้ใช้หลักเพียงว่า "มีเหตุสงสัย" ว่าจะเกี่ยวข้องกับกรณีก่อสถานการณ์ฉุกเฉินก็สามารถจะดำเนินการจับกุมได้ ทำให้ง่ายต่อการละเมิดสิทธิของผู้ต้องสงสัย เพราะเพียงแค่มีเหตุสงสัยก็สามารถขอลายศาลในการจับกุมได้แล้ว เนื่องจากไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีหลักฐานตามสมควร หรือมีพฤติการณ์หลบหนีอย่างไร ดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเนื่องจากเป็นกฎหมายพิเศษที่อยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นปัญหาอย่างมากในการวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ใด จะถือว่ามีเหตุสงสัยว่าได้กระทำความผิดและอาจส่งผลกระทบต่อกรณีกักตัวผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ง่าย

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้เพิ่มเติมในประเด็นเรื่องเหตุในการจับ โดยขอเสนอให้เพิ่มข้อความในบทบัญญัติมาตรา 12 ดังนี้คือ "ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ ทั้งนี้ในการร้องขอเจ้าหน้าที่จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด หรือน่าจะเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดจริง....." เพื่อจำกัดความคำว่า "มีเหตุสงสัย" ให้รัดกุมขึ้นเพื่อลดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ลง

(3.2) ตามที่พระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ในเรื่องระยะเวลาในการควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัย โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่จับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และเมื่อมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเจ้าหน้าที่สามารถร้องขอต่อศาลขอขยายระยะเวลาได้อีกคราวละไม่เกินเจ็ดวัน แต่รวมแล้วทั้งหมดต้องไม่เกินสามสิบวัน และหากต้องการควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพิจารณาตามมาตรา 87 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการควบคุมผู้ถูกจับ พิจารณาในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง 10 ปีขึ้นไปจะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามนั้น ตามมาตรา 87 วรรค 6 ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆกันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วันและรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 84 วัน จะเห็นว่าระยะเวลาสูงสุดในการควบคุมตัวตามพระราชกำหนดฯ คือ 30 วันนับว่าเป็นระยะเวลาที่นานมากแล้วในการควบคุมตัวผู้ต้องหา และหากจะควบคุมตัวต่อไปเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากโทษนั้นคือโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีผู้ต้องสงสัยจะต้องถูกควบคุมตัวต่ออีก 84 วัน เท่ากับว่าผู้ต้องสงสัยอาจถูกควบคุมตัวนานถึง 114 วันหรือเกือบ 4 เดือน ซึ่งผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับเหล่านี้ ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าได้กระทำความผิดจริงแต่ต้องถูกควบคุมตัวไว้นานเกินความจำเป็น

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางว่าควรกำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยให้แน่นอน คือ หากมีการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามมาตรา 12 แล้วมีความประสงค์หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตัวต่อก็น่าจะกำหนดระยะเวลาไว้ในมาตรา 12 ให้แน่ชัดจนเลยไม่น่าจะบัญญัติให้การขยายระยะเวลาที่เกินกว่าสามสิบวันต้องมาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกเพราะว่าหากรวมระยะเวลาตั้งแต่การจับกุมครั้งแรกมาแล้วจะเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป จึงไม่เป็นผลดีต่อเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยเท่าใดนัก และอาจเปิดช่องให้มีการละเมิดสิทธิในร่างกายผู้ถูกควบคุมตัวได้โดยง่าย หรือมีเช่นนั้นอาจบัญญัติให้ชัดเจนเลยว่าระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือในส่วนของระยะเวลาควบคุมตัวให้นำมาตรา 87 มาใช้นั่นเอง

(3.3) ในประเด็นเรื่องสถานที่ในการควบคุมตัว ซึ่งตามมาตรา 12 ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้บัญญัติให้ควบคุมตัวผู้ถูกจับกุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ ปัญหาที่พบคือจะแยกอย่างไรระหว่างที่ควบคุมตัวและที่คุมขัง เพราะว่าโดยสภาพการควบคุมตัวก็ต้องมีการจำกัดเสรีภาพเกิดขึ้นอยู่แล้ว และปัญหาในเรื่องการควบคุมดูแลผู้ต้องสงสัยไม่ให้ถูกลิดรอนสิทธิ โดยจะแน่ใจได้อย่างไรว่าผู้ต้องสงสัยจะปลอดภัยไม่ถูกระงับการกระทำรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานเนื่องจากเป็นสถานที่ที่แยกไว้ต่างหากจากคดีอาญาโดยทั่วไป

ผู้ศึกษาเห็นด้วยที่ให้แยกควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินแยกออกจากผู้ต้องหาในคดีอาญาโดยทั่วไป แต่ขอเสนอให้เพิ่มเติมสิทธิในการต่อสู้คดีโดยให้ระบุไว้อย่างชัดเจน เพิ่มขึ้นจากมาตรา 12 วรรค 2 ที่บัญญัติเพียงให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลและอนุญาตให้ญาติของบุคคลดังกล่าวขอดูรายงานได้ โดยเสนอให้เพิ่มเติม สิทธิในการให้ญาติสามารถเข้าเยี่ยมผู้ต้องสงสัยได้ในขณะคุมขัง และสิทธิในการมีทนายความเข้าพบเป็นการส่วนตัวรวมทั้งสามารถเข้าร่วมฟังการสอบปากคำด้วยได้ เพื่อจะได้เป็นการวางแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

(4) จากการศึกษาในเรื่องการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรศาลพบว่าประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองแยกให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ข้อพิจารณาของระบบศาลคู่ คือ การแยกระบบของผู้พิพากษาและการแยกองค์กรศาลปกครองออกจากระบบศาลยุติธรรม แต่จากการที่มาตรา 16 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ฉบับนี้ยกเว้นการใช้อำนาจของศาลปกครองต่อ

กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยได้บัญญัติไว้ว่า "ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง"

ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรา 16 ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ จึงถือเป็นการยกเว้นการกระทำทางปกครองที่กระทำในช่วงระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งถือเป็นการตัดอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกรณีที่พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอาจจะมีข้อบกพร่องอันอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องเอกภาพของศาลซึ่งถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในอนาคต รวมทั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการอบรมให้มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายแพ่งและอาญาเท่านั้น ซึ่งกฎหมายมหาชนถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนโดยเฉพาะ นอกจากนี้ผู้พิพากษายังอาจจะไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจจึงอาจใช้และตีความกฎหมายเฉพาะต่างๆ โดยคำนึงถึงความจำเป็นของฝ่ายปกครองจนสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรือในทางกลับกันคำนึงถึงแต่สิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจนอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่าหากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 16 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นี้ โดยให้ศาลปกครองยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชกำหนดฉบับนี้ เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินการให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างมากก็ถือเป็นการก้าวล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว หากตัดอำนาจของศาลปกครองซึ่งถือเป็นการพิจารณาแบบไต่สวน ต่างจากคดีแพ่งคดีอาญาทั่วไปอีก ประชาชนย่อมไม่ได้รับความยุติธรรมเท่าที่ควร อีกทั้งการตรวจสอบอำนาจตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็จะถูกตัดไปซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมอย่างมากหากยังคงบังคับใช้มาตรานี้

(5) จากปัญหาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยืดเยื้อมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและการแก้ไขปัญหามีไม่ตรงจุด และจากการศึกษาการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้ระบบกฎหมายอังกฤษที่ได้แบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 2 ระดับคือ การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น และการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ

พบว่า การแบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 2 ระดับแบบประเทศอังกฤษนี้เป็นผลดีอย่างมากที่จะนำมาปรับปรุงใช้กับประเทศไทยที่มีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมในหลายภูมิภาค เนื่องจากมีการแบ่งหน้าที่การจัดการออกอย่างชัดเจน และการจัดการในระดับท้องถิ่นตามแบบของประเทศอังกฤษนี้จะค่อนข้างเน้นให้มีการเตรียมการในการจัดทำแผนในแต่ละท้องถิ่นมีผู้เชี่ยวชาญจากรัฐในแต่ละด้านเข้าแก้ปัญหา ทำให้มีการเข้าถึงปัญหาได้เป็นอย่างดีและแก้ไขปัญหาก็ได้อย่างตรงจุด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการแบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายไทยออกเป็น 2 ระดับแบบประเทศอังกฤษ ซึ่งเห็นควรว่ามีความเหมาะสมมากในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทางด้านสังคม ศาสนา เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม อย่างเช่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่ปัญหาทางสังคมที่ยืดเยื้อจะได้รับการแก้ไขจากรัฐอย่างตรงจุดมากกว่าการใช้อำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จที่แก้ไขได้เพียงปลายเหตุเท่านั้น

การดำเนินคดีอาญาถือเป็นภารกิจของรัฐประการหนึ่ง เป็นทั้งการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมและแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหา รัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีมีสิ่งที่ยังระงับอยู่สองประการ คือ ระมัดระวังมิให้ความยุติธรรมที่ผิดพลาดเกิดขึ้น กับระมัดระวังมิให้การดำเนินคดีอาญาก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกกล่าวหาเกินความจำเป็น เพราะหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีนั้นนอกจากจะต้องเป็นไปเพื่อความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชนแล้วยังต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกขั้นตอนด้วย