

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันปัญหาการก่ออาชญากรรมได้มีการพัฒนาระดับความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงมีการพัฒนาวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย มีวิธีการปกปิดการกระทำที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าเดิม เครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามกระบวนการยุติธรรมปกติ ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นเอาผิดแก่ปัจเจกบุคคลไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอยู่ตลอดเวลา ปัญหาอาชญากรรมจึงส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อใช้ในการป้องกันแก้ไข ระวังยับยั้ง รวมถึงการปราบปรามการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศดังกล่าว แต่ระบบกฎหมายของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามักจะมีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบและการควบคุมการก่ออาชญากรรมด้วยการปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ (Crime Control) มากกว่าที่จะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (Due Process) โดยรัฐมักจะมุ่งเน้นที่จะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจในหลายประการ เช่น การค้น การจับ การควบคุมตัว และการขัง เป็นต้น หากกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องการจับกุมและควบคุมตัว หรือการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจของรัฐ มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยเพื่อทำการสอบสวนหรือเพื่อป้องกันการเกิดเหตุร้ายนอกเหนือจากอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินคดีอาญา เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมตัวเป็นเวลาไม่เกิน 3 วัน พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่

มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้ 7 วัน และสามารถขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวได้ไม่เกิน 30 วัน โดยไม่ถือว่าการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมตัวตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในลำดับถัดไป

ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา นราธิวาสและปัตตานี) เป็นปัญหาหนึ่งที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนมิถุนายน 2552 จากข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคประชาชน ปรากฏการก่อเหตุความไม่สงบอันประกอบไปด้วย การลอบยิง การวางระเบิด การวางเพลิงเผาทรัพย์และการก่อเหตุร้ายอื่นๆ นับรวมทั้งสิ้น จำนวน 9,001 เหตุการณ์ ซึ่งการก่อความไม่สงบดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิต รวม 3,532 ราย บาดเจ็บ 5,892 ราย กล่าวโดยรวมแล้วมีผู้ได้รับผลกระทบทั้งเสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าว รวมทั้งสิ้นจำนวน 9,424 ราย

จากข้อมูลของศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้สรุปสถิติเหตุการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงเวลา พ.ศ. 2547-2551 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น เป็นต้นว่า การวางเพลิงเผาทรัพย์ การลอบวางระเบิด การชุมนุมโจมตีสถานที่ราชการ การทำร้ายประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 9,008 ครั้ง และจากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต จำนวนทั้งสิ้น 3,267 คน และบาดเจ็บจำนวนทั้งสิ้น 5,596 คน จากความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐได้พยายามหาแนวทางมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นให้ลดลงหรือหมดไป รวมทั้งเพื่อค้นหาสาเหตุของการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้น มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการแก้ไขความไม่สงบ ได้แก่ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แทนการประกาศใช้กฎอัยการศึกและพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 เนื่องจากเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกักตัวหรือจับกุมและคุมขังบุคคลที่กระทำหรือพยายามกระทำการใดๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคงได้โดยไม่ต้องขอหมายหรือคำสั่งของศาล ซึ่งการควบคุมตัวดังกล่าวมักจะมีข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ “อุ้ม” หรือ “ทำให้หายตัวไป” โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานี) ครั้งแรก เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 และได้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากรัฐบาลจะได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วในหลายครั้ง รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหาการก่อให้เกิดความวุ่นวายและความไม่สงบภายในประเทศอีกด้วย เช่น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ อำเภอบางบ่อ และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอชัยบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก อำเภอ ลำลูกกา และอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอ วังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร และอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553¹ เป็นต้น

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นพระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดต่างๆ เช่น ห้ามมิให้ออกนอกเคหะสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ห้ามการ เสนอข่าว ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม ห้ามการใช้อาคาร และการให้อพยพคนออกนอกพื้นที่ เป็นต้น และหากสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย มีการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความรุนแรง และมีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเป็นผู้ใช้ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้นเพิ่มเติมอีกด้วย โดยในการจับกุมและควบคุมดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือต่อศาลอาญาเพื่อดำเนินการจับกุมและควบคุมตัว และเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ โดยการจับกุมและควบคุมตัวดังกล่าวสามารถกระทำได้ในครั้งแรกไม่เกิน 7 วัน และสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาในการควบคุมตัวได้อีกคราวละ 7 วัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกิน 30 วัน ซึ่งเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วหากจะต้องควบคุมตัวต่อไป เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง. (2553, 7 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 127, ตอนพิเศษ 45 ง. หน้า 1.

ดังนั้น บุคคลใดถูกจับกุมและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อาจถูกควบคุมตัวนานถึง 114 วัน (ควบคุมตามพระราชกำหนดฯ สูงสุด 30 วัน และควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สูงสุด 84 วัน) ไม่ว่าในกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่างๆ จะใช้ถ้อยคำอย่างไร เป็นต้นว่า การจับ การขัง การกักตัว การกักขัง การควบคุม หรือการคุมขังก็ตาม แต่การที่กฎหมายกำหนดให้มีการเอาตัวบุคคลมาอยู่ในที่จำกัด ทำให้ผู้ถูกเอาตัวมาปราศจากเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของร่างกายแล้วไม่ว่าจะอยู่ในสถานที่ใดก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการจับแล้วทั้งสิ้น และการที่กฎหมายถือว่าเป็นการจับและควบคุมผู้ต้องสงสัยมิได้มีฐานะเป็นผู้ต้องหาเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ถูกจับและควบคุมตัวดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเพียงพอ เช่น สิทธิในการได้รับการเยี่ยม สิทธิในการพบและปรึกษานายความ สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน ว่าการจับและควบคุมตัว เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวต้องได้รับ ประกอบกับเหตุในการออกหมายจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดเพียงว่าเป็นบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นการกำหนดเหตุแห่งการออกหมายจับและควบคุมตัวไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการร้องขอออกหมายจับและควบคุมตัวได้โดยง่ายเท่านั้น

จากการตรวจสอบข้อมูลจำนวนผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2552 มีผู้ต้องสงสัยถูกจับกุมและควบคุมตัว รวมทั้งสิ้น 1,746 คน ผลการปฏิบัติงาน คือ มีการดำเนินคดีตามกฎหมาย 380 คน คิดเป็นร้อยละ 22 ปล่อยตัวโดยไม่ได้มีการดำเนินคดีใดๆ 1,353 คน คิดเป็นร้อยละ 77 คงเหลือ 13 คน คิดเป็น ร้อยละ 1² จึงถือได้ว่าผู้ที่ถูกจับและควบคุมตัวส่วนใหญ่ดังกล่าวเป็นผู้บริสุทธิ์นั่นเอง การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ถูกจับกุมและควบคุมตัวเท่านั้น แต่หากผู้ถูกจับกุมและควบคุมตัวมีญาติ เป็นต้นว่า คู่สมรส บุตร บิดามาตา พี่น้อง ลุง ป้า น้า อา บุคคลเหล่านั้นย่อมได้รับความลำบากเดือดร้อนและมีความเคลือบแคลงสงสัยจากการใช้มาตรการดังกล่าวไปด้วย

² สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2552). การศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552. หน้า 5.

ในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีมาตรการพิเศษเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นก็ตาม แต่หลักการดำเนินคดีอาญาที่คืบคลานจะมีความสมดุลกันระหว่างมาตรการปราบปรามอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพกับมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตามปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of civil and Politican) ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากล ได้ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาให้เป็นประธานในคดี โดยรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไว้ว่า “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย” ซึ่งหลักดังกล่าวรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ในการดำเนินคดีอาญาแม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ในบางกรณีก็อาจมีความจำเป็นที่รัฐต้องเอาตัวบุคคลดังกล่าวมาไว้ในอำนาจของรัฐ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาอาจจะต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา³ การฟ้องคดีอาญาต่อศาลต้องมีตัวจำเลยมาศาล⁴ และในการดำเนินคดีในศาลต้องกระทำต่อหน้าจำเลย⁵ กรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมตัวบุคคลไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อประกันการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดี และเพื่อประกันการบังคับโทษ ซึ่งการจับมิใช่เหตุที่ก่อให้เกิดอำนาจในการควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาลแล้วแต่กรณีโดยอัตโนมัติ⁶ แต่การควบคุมตัวระหว่างคดีจะต้องเกิดจากความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในแง่ที่ว่าหากไม่ควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดีแล้ว การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือศาลแล้วแต่กรณีจะไม่อาจกระทำได้นั้น เช่นเมื่อมีเหตุอันเนื่องมาจากความร้ายแรงของความผิดอาญาหรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนีหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการ

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 165 วรรคหนึ่ง.

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 172 วรรคหนึ่ง.

⁶ คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่7). หน้า 337-338.

อื่น ซึ่งหลักการควบคุมตัวดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วในรัฐธรรมนูญ⁷ มิใช่เพื่อเอาตัวบุคคลไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือศาลเท่านั้น เนื่องจากการควบคุมตัวระหว่างคดีเป็นเรื่องของข้อยกเว้น กล่าวคือ โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานหรือศาลต้องปล่อยตัวจะควบคุมตัวไว้ได้เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น

จากการศึกษามาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วพบว่าแม้ว่ามาตรฐานสากลระหว่างประเทศจะบัญญัติให้รัฐภาคีสมาชิกที่ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถหลีกเลี่ยงหรือยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหลายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของพลเมืองได้หรือที่เรียกว่า บทบัญญัติระงับ (Derogation) แต่กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลไว้โดยเฉพาะซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าว ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาก็กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยที่เกี่ยวกับความผิดฐานก่อการร้ายได้นานกว่าปกติ แต่การควบคุมตัวดังกล่าวต้องขออนุมัติจากศาลและเฉพาะความผิดเกี่ยวกับก่อการร้าย เท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐในกรณีพิเศษเป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีมาตรฐานที่เป็นสากล และที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมิให้ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการดังกล่าว จนเกินสมควรจึงเห็นควรให้มีการศึกษาถึงแนวคิด วัตถุประสงค์ และเงื่อนไขของการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ แนวทางการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามมาตรฐานสากลในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ การจับกุมและควบคุมตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนารูปแบบและวิธีการการจับกุมและควบคุมตัวที่เหมาะสมต่อไป

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 237 วรรคสอง.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ และที่มาของการจับและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ และที่มาของการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เปรียบเทียบหลักการจับและควบคุมตัวตามมาตรฐานสากล กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. เพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงแก้ไขและเพื่อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการใช้มาตรการในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจับกุมและควบคุมตัว

1.3 สมมติฐานการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยตั้งสมมติฐานว่าในกรณีที่รัฐตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจพิเศษที่นอกเหนือจากอำนาจที่มีอยู่ในสถานการณ์ปกติเพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจึงต้องมีความยืดหยุ่นและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการทำหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ทั้งนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมิได้หมายความว่าผู้มีอำนาจอย่างไม่จำกัด การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเมื่อพิจารณาการใช้มาตรการการจับ และควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทำการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยไม่ถือว่าเป็นการจับและควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีความโน้มเอียงไปในทางที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากกว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าการจับกุมและควบคุมตัวดังกล่าว จะกำหนดให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ตรวจสอบการจับกุมและควบคุมตัวก็ตามแต่ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ยังไม่สอดคล้อง กับมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการจับและควบคุมตัวในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น สิทธิการพบ และปรึกษาทนายความหรือผู้ที่ถูกจับกุมไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งผลจากการใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากคุณภาพในการตรวจสอบที่เพียงพอทำให้

เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกจับและควบคุมตัวเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาว่าควรมีมาตรการ กลไก และหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจจับกุมและควบคุมตัวในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไรเพื่อเป็นการสร้าง คุณภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และในขณะเดียวกันต้องมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไปด้วย

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาวิจัยจากเอกสารทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ด้วยทฤษฎีหมาย คำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย หนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา และความเห็นของนักกฎหมาย แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการและวิปฏิบัติของต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางเว็บไซต์ (website) ต่างๆ ทางอินเทอร์เน็ต (internet) เพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวตามหมายจับและควบคุมตัวที่ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมุ่งเน้นศึกษาเหตุความจำเป็นในการจับและควบคุมตัวดังกล่าวกับหลักเกณฑ์แนวคิด และทฤษฎีในการจับกุมและควบคุมตัวตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศทั้งระบบ common law และระบบ civil law ตลอดจนอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย ในการออกหมายจับและควบคุมตัวว่าเป็นอย่างไรและมีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการออกหมายจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงหลักการแนวคิดเหตุผลความจำเป็นในการจับกุมและควบคุมตัวตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
2. เพื่อทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
3. เพื่อนำผลการศึกษามาตาม (1) และ (2) มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายการจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้มีประสิทธิภาพและเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจับและควบคุมตัวต่อไป