

## การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ธำมัท มิ่งทองคำ\*

รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์\*\*

### บทคัดย่อ

ปัจจุบันสภาพบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เมื่อเกิดสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การที่รัฐจะนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ อาทิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จนบางครั้งการดำเนินการต่าง ๆ อาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐบาลไว้อย่างกว้าง ๆ รายละเอียดไม่ชัดเจน รวมทั้งไม่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยไว้อย่างชัดเจน ดังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ บทบัญญัติในเรื่องการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยบังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะยกเว้นเข้ากรณีตามบทบัญญัติมาตรา 12 ในเรื่องการควบคุมตัวที่หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นนี้จะถือเป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ และขาดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการออกหมายจับอันเป็นมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพประชาชน

ดังนั้น การกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย จึงควรที่จะต้องมีการตรวจสอบการเข้ามามีอำนาจควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว และต้องพิจารณาระยะเวลาการควบคุมตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุความจำเป็นที่จะเอาตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐ

\* นักศึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ในประเทศไทยบังคับใช้ครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2495 ชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 มีการบังคับใช้จนถึงปี พ.ศ. 2548 เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่างๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้สงบลงได้ และก่อให้เกิดความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐจึงต้องตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นมา เพราะปัจจุบันเกิดสถานการณ์มีปัญหากับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหากับการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาลิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติสุข

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้ชุมนุมได้อย่างเด็ดขาดด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อยุติการชุมนุมในสภาวะบ้านเมืองที่ไม่ปกติแล้ว จนบางครั้งการดำเนินการต่างๆ ตามกระบวนการยุติธรรมอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การจับผู้ชุมนุมถึงแม้ไม่มีอาวุธพกพา การจับผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีหมายจับเป็นการใช้มาตรการบังคับในการควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ซึ่งพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้เป็นการให้อำนาจไว้อย่างกว้างๆ รายละเอียดไม่ชัดเจน ไม่ได้ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยไว้ เหมือนผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งการขอหมายจับตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาได้โดยตรงโดยไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ว่ามีเหตุจำเป็นเพียงพอหรือไม่ ที่จะนำตัวผู้ต้องสงสัยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ และบทบัญญัติในเรื่องการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยบังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะกรณีตามบทบัญญัติมาตรา 12 ในเรื่องการควบคุมตัวที่หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ยังไม่ได้แจ้งข้อหาและการกระทำความผิดจะถูกควบคุมตัวเอาไว้ภายใต้อำนาจรัฐเป็นระยะเวลาานาน ทั้งนี้เมื่อครบกำหนดการควบคุมตัวตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้แล้ว หากจะต้องควบคุมต่อสามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อีก ซึ่งการกระทำดังกล่าวกระทบถึง

สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยเป็นอันมาก ทำให้ระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ บังคับใช้กฎหมายขาดการเคารพหลักนิติรัฐ (Legal State) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือขาดการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดี โดยทั่วไปนั้น แม้จะเป็นการจำเป็นเพื่อส่งเสริมให้การสอบสวนและดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือคำรับสารภาพ มีหลายคดีที่น่าสนใจและมีคำพิพากษาจากศาลชั้นต้นแล้ว ได้แก่ คดีนายอิหม่ามยะผา กาเซ็ง ศาลมีคำสั่งว่านายอิหม่ามยะผา กาเซ็ง ตายระหว่างที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (มูลนิธิสถานวัฒนธรรม, 2554: 25-34) และคดีนายอัสฮารี สะมาแอ ศาลพิจารณาลแล้ว จึงฟังได้ว่าอาการบาดเจ็บของนายอัสฮารีและพวกได้เกิดขึ้น ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมและควบคุมตัว และเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่น่าจะมีส่วนรู้เห็นดังกล่าว (มูลนิธิสถานวัฒนธรรม และเครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, 2555: 78-97)

การร้องขอให้ศาลออกหมายจับ หมายค้นหรือหมายขังที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถกระทำได้โดยไม่ผ่านการพิจารณากลับกรองของพนักงานอัยการก่อนตามกฎหมายปัจจุบันที่ใช้อยู่ นั้น นับว่าเป็นความบกพร่องของกฎหมายอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องแก้ไขโดยด่วนเพราะเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (คณิต ณ นคร, 2552: 39)

ดังนั้น การให้อำนาจดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมต่อพฤติกรรมแห่งคดีและมีความสมดุลในระหว่างประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของบุคคลที่ถูกสงสัย อีกทั้งในกระบวนการสอบสวนนั้น เป็นการดำเนินการเอาตัวผู้ซึ่งเพียงต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิด และยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด การควบคุมตัวไว้ด้วยเงื่อนไข ระยะเวลา กระบวนการตรวจสอบการออกหมายจับ จึงควรได้มีการทบทวนและพิจารณาบทบัญญัติในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นไปในแนวทางมาตรฐานที่เป็นสากล

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการเอาตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

การดำเนินคดีอาญานั้น ไม่ว่าจะขั้นตอนใด ๆ บางครั้งอาจกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องพยายามดำเนินการให้ก้าวล่วงสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุดโดยอาศัยแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรูปแบบมาตรฐานของกระบวนการมี 2 รูปแบบ คือ เรียกว่า “การควบคุมอาชญากรรม” (Crime Control) กับ “กระบวนการนิติธรรม” (Due Process) (Herbert L.Packer, 1968: 154-173)

1. การควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) หมายถึง การปราบปรามโจรผู้ร้าย และหมายรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจทั้งหมด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการกระทำต่าง ๆ

ในทางอาชญากรรม ตลอดจนบทบาทของตำรวจในการนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาล (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552: 15)

2. กระบวนการยุติธรรม (Due Process) มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จะต้องตรวจสอบมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเห็นว่าประสิทธิภาพในการควบคุมป้องกันอาชญากรรม แม้ว่าจะสำคัญแต่ก็ย่อมน้อยกว่าการป้องกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากความผิดพลาดของกระบวนการ (อิริตัน เพ็ชรศิริ, 2548: 113)

จุดมุ่งหมายของการจับ ควบคุมหรือขังผู้ถูกดำเนินคดีอาญาจึงเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายดังนี้ (แสงทวี อินทวงศ์, 2548: 16-18)

1. เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย หากไม่มีการควบคุมหรือขังผู้ถูกดำเนินคดีอาญาแล้ว การสอบสวนจะดำเนินไปได้หรือไม่ ซึ่งเนื้อหาสำคัญของหลักนี้อยู่ที่การสอบปากคำผู้ถูกดำเนินคดี เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักฟังความทุกฝ่าย”

2. เพื่อเป็นหลักประกันการมีตัวของผู้ต้องสงสัยเพื่อฟ้องศาลกรณีจึงอาจมีความจำเป็นจะต้องจับ ควบคุมหรือขังผู้ต้องหาไว้เพื่อมิให้หลบหนี มิฉะนั้นแล้วเมื่อพนักงานอัยการจะฟ้องก็ไม่อาจทำได้เพราะผู้ต้องหาไม่มีตัวอยู่

3. เพื่อป้องกันมิให้ไปกระทำผิดซ้ำอีก ผู้ถูกกล่าวหาอันมีจิตใจที่ชั่วร้าย และเป็นอันตรายต่อสังคม การจับ ควบคุมหรือขังในระหว่างการดำเนินคดีก็เป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้ถูกกล่าวหาหนีออกไปกระทำความผิดอีก

4. เพื่อป้องกันมิให้ไปทำลายพยานหลักฐานหรือข่มขู่พยาน การที่จะให้ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาได้มีโอกาสเป็นอิสระอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีก็อาจจะทำให้บุคคลนั้นออกไปข่มขู่พยาน หรือทำลายพยานหลักฐานซึ่งอาจจะเป็นพยานวัตถุหรือพยานบุคคล

5. เพื่อป้องกันการหลบหนี ความจำเป็นในเรื่องการจับ ควบคุมหรือขังอีกเรื่องหนึ่งก็คือเพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาหลบหนีจากการลงโทษ

กระบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อรักษาความสงบสุขของสังคม จึงจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับที่อาจกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์จึงจำเป็นต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการเพราะความโปร่งใสที่ทุกคนสามารถมองเห็น นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะต้องมีระบบการดำเนินงานที่องค์กรต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน (Checks and Balances)

ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีกลไกหรือมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Accountability) โดยการตรวจสอบถ่วงดุลอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยลำดับการบังคับบัญชาของแต่ละองค์กร “การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมทั้งยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้

2. การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กร เพื่อให้เกิดการคานอำนาจหรือการถ่วงดุลอำนาจมิให้องค์กรใดใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือโดยไม่ชอบ ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะทำให้มีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ทางคดี ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒนกุล และคณะ, 2551: 9)

### 3. วิเคราะห์การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

#### 3.1 ปัญหาระยะเวลาในการควบคุมตัวบุคคล

ระยะเวลาในการควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 12 บัญญัติว่า บุคคลผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ จะถูกควบคุมตัวไว้ ณ สถานที่ตามคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดไว้ไม่เกินคราวละ 7 วัน แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ายังมีเหตุในการควบคุมตัวต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องนำตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยนั้นไปยังศาลเพื่อให้อนุญาตให้ควบคุมตัวต่อ ทั้งนี้ รวมระยะเวลาทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 30 วัน แต่หากมีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็อาจถูกจับกุมตามกระบวนการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ซึ่งหากโทษนั้นคือโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ผู้ต้องสงสัยจะต้องถูกควบคุมตัวต่ออีก 84 วัน เท่ากับว่าอาจถูกควบคุมตัวนานถึง 114 วัน ซึ่งผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับเหล่านี้ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าได้กระทำความผิดจริงแต่ต้องถูกควบคุมตัวไว้นานเกินความจำเป็น ในขณะที่ถ้าเป็นผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควบคุมได้เพียง 48 ชั่วโมง ก่อนที่จะแจ้งข้อหา กลับกลายเป็นว่ากฎหมายลงโทษคนดีมากกว่าคนไม่ดี และจากการศึกษาจากสถิติคดีระยะเวลาควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ศาลอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ดังนี้ ระยะเวลาตั้งแต่ 21-30 วัน เป็นจำนวน 72 คดี ระยะเวลาตั้งแต่ 11-20 วัน เป็นจำนวน 14 คดี และระยะเวลาตั้งแต่ 7-10 วัน เป็นจำนวน 5 คดี (มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม, 2554: 29)

## 3.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

### 3.2.1 การตรวจสอบก่อนออกหมายจับ

การพิจารณาออกหมายจับตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (1) บัญญัติไว้ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องพิจารณาตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 ซึ่งการออกหมายจับต้องมีเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 คือ เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือเมื่อมีหลักฐานและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

การขอออกหมายจับตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ การร้องขออนุญาตต่อศาลให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ โดยนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 และคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับ ดังนั้น การร้องขอออกหมายจับพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอโดยตรงต่อศาล ซึ่งขาดการควบคุมตรวจสอบพิจารณากลั่นกรองจากองค์กรภายนอกก่อน จึงเป็นผลให้มีหลายคดีที่เกิดความผิดพลาดในการออกหมายจับ

### 3.3.2 การตรวจสอบหลังออกหมายจับ

การตรวจสอบภายหลังศาลออกหมายจับตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 วรรคสอง ในการดำเนินการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามประกาศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่ซึ่งออกหมายจับ และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ เมื่อควบคุมตัวไว้ครบ 7 วันแล้ว ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวได้อีกคราวละ 7 วัน แต่ระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมด

ต้องไม่เกิน 30 และตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ดังนี้

ข้อ 4 ในกรณีที่มีคำสั่งอนุญาตให้ออกหมายจับและควบคุมตัว ศาลควรกำหนดให้ผู้ร้องมีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) รายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการติดตามจับกุมต่อศาลทุกสามเดือนจนกว่าจะจับกุมได้

(2) เมื่อจับกุมบุคคลตามคำร้องได้แล้ว ให้จัดทำรายงานการจับกุมและควบคุมตัวโดยแนบภาพถ่ายผู้ถูกจับกุมรวมทั้งระบุถึงสถานที่ควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวเสนอต่อศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่จับกุมได้

(3) หากมีการเปลี่ยนสถานที่ควบคุมตัว ให้รายงานให้ศาลทราบทันที

(4) เมื่อจะมีการปล่อยตัวบุคคลผู้ถูกควบคุมไม่ว่าเมื่อใดก็ตาม ผู้ร้องต้องแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกควบคุมตัวไว้วางใจทราบล่วงหน้าถึงการปล่อยตัวและนำบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวมาศาลที่ออกหมายจับและควบคุมเพื่อการปล่อยตัว

ข้อ 5 ในกรณีที่ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลตามข้อ 4 (1) (2) หรือ (3) ศาลจะเพิกถอนหมายจับและควบคุมตัว หรือสั่งประการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ออกหมายจับและควบคุมตัวแล้ว หากยังไม่สามารถจับกุมบุคคลตามหมายได้ ศาลอาจเรียกผู้ร้องมาสอบถามหรือจะเพิกถอนหมายจับและควบคุมตัวนั้นก็ได้

ข้อ 6 ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าการจับกุมหรือควบคุมตัวไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้ศาลทำการไต่สวน โดยจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องนำบุคคลผู้ถูกจับกุมและควบคุมตัวมาศาลเพื่อสอบถามด้วยก็ได้ และหากได้ความว่าไม่มีเหตุที่จะจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวหรือการจับกุมหรือควบคุมตัวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลเพิกถอนหมายจับและควบคุมตัว

ข้อ 7 ในการพิจารณาคำร้องขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวตามมาตรา 12 วรรคหนึ่งแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หากมีข้อสงสัยว่าสถานที่ควบคุมตัวหรือการปฏิบัติต่อบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว หรือมีการคัดค้านการขยายระยะเวลาการควบคุมตัว ศาลอาจไต่สวนหรือมีคำสั่งให้นำบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวมาศาลเพื่อสอบถาม หากปรากฏว่าการควบคุมตัวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุที่จะควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวต่อไป ให้ศาลสั่งยกคำร้อง

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการควบคุมตัว ให้ขยายได้คราวละไม่เกินเจ็ดวันแต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกหมายขัง

ซึ่งการตรวจสอบหลังออกหมายจับตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะการขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อว่ามีเหตุแห่งความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐอีก

ต่อไปหรือไม่ ศาลก็พิจารณาตามคำร้องขอเพียงอย่างเดียว ส่วนคำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ก็เป็นเพียงคำแนะนำก็ยังให้ศาลใช้ดุลยพินิจไม่ได้เป็นบท บังคับที่ต้องยึดถือปฏิบัติ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกควบคุมตัวได้มีสิทธิปรากฏตัวต่อศาลว่าจะ คัดค้านการขยายระยะเวลาการควบคุมตัวหรือไม่ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งตามเนื้อหาของ กฎหมายฉบับนี้ เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จนบางครั้งการดำเนินการต่างๆ อาจไปกระทบสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้ การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐ เป็นการให้อำนาจรัฐบาลไว้ อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยไว้อย่างชัดเจน ดังตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ จะใช้คำว่า “ผู้ต้องสงสัย” ซึ่ง ต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้คำว่า “ผู้ต้องหา” ซึ่งผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ ผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ บทบัญญัติในเรื่องการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยบังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะกรณีตามบทบัญญัติมาตรา 12 ในเรื่องการควบคุมตัวที่หากเกินระยะเวลาที่ กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จาก การที่บัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการควบคุมตัวบุคคลใด ๆ ขึ้นเป็นการพิเศษ หรือเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ จึง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเอาตัวบุคคลไว้ใน อำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อกรณีมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เหตุนี้การออก หมายจับ หรือจับผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ดี การควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ดีตามปกติ จะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับ พยานหลักฐานหรือไม่ด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาแล้ว พบว่าประเทศไทยพระราชกำหนดฯฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายพิเศษ นอกเหนือจากอำนาจของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งยังขาดความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูก ควบคุมตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ของไทยจึงแตกต่างไปจากนานาประเทศ คือ 1) ระยะเวลาในการควบคุมตัว ผู้ต้องสงสัยนานเกินความจำเป็นที่จะเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐ 2) การออกหมายจับไม่ได้ผ่านการ ควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภายนอก คือ ไม่ได้ผ่านให้พนักงานอัยการให้ความเห็นพิจารณาถึง



เหตุจำเป็นในการออกหมายจับก่อน เป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอได้โดยตรงต่อศาล ทำให้เกิดความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมบ่อยครั้ง จากสถิติคดีตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ที่ศาลยกฟ้องถึง 50 คดี จากจำนวนคดี 72 คดี และมีเพียง 22 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขระยะเวลาในการควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ควรควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยเท่าที่จำเป็น โดยกำหนดระยะเวลาควบคุมตัวไม่เกิน 7 วัน เพื่อไม่ให้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินขอบเขต

2. ควรกำหนดเพิ่มเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการขอออกหมายจับ กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการพิจารณาลั่นกรองตรวจสอบความถูกต้องก่อนออกหมายจับ เนื่องจากในชั้นเจ้าพนักงานถือว่าเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม ต้องกระทำด้วยใจที่เป็นธรรมปราศจากอคติและการแทรกแซง มีความเป็นภาวะวิสัย ทั้งนี้พนักงานอัยการในฐานะอัยการของแผ่นดินได้มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือของสำนวนการสอบสวน อันจะทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความผิดพลาดน้อยที่สุด

3. ควรกำหนดให้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามประกาศในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วนั้น ให้นำตัวไปปรากฏต่อศาลโดยไม่ชักช้า แต่เนื่องจากการจับกุมที่เป็นกฎหมายพิเศษ นอกเหนือจากอำนาจของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการใช้ที่กว้างขวางมาก เพื่อให้การดำเนินการจับกุมเป็นไปด้วยความรอบคอบถูกต้อง และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกจับกุมได้มีสิทธิคัดค้านเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

คณิต ฅ นคร. (2552). “หมายจับและการอุทธรณ์คำสั่งหมายจับ.” *ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม. (2554). *เปิดคำพิพากษาในสถานการณ์ฉุกเฉิน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

สำนักกิจการยุติธรรม. (2552). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ. (2551). *การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุล  
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.  
อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2548). *ทฤษฎีอาญา (ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

### วิทยานิพนธ์

แสงทวี อินทวงศ์. (2548). *การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล:  
ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทย-ลาว (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*.  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่นๆ

มูลนิธิพัฒนาวัฒนธรรมและเครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. (2555). *บทเรียนคดีซ้อม  
ทรมาน กับบทบาทของกระบวนการยุติธรรม (เอกสารประกอบการเสวนาโต๊ะกลม)*.  
มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม. (2554). *การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคดีความ  
มั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Case Audit)*.

ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

Herbert L.Packer. (1968). *The limits of the Criminal Sanction*. USA: Stanford  
University Press.