



ปัญหาการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ  
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

Problems on Protection of the Suspect's Rights under the Emergency  
Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548

กรพิสิษฐ์ พลอภาภิวัดน์<sup>1</sup> บัญชา วิทยอนันต์<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย และการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษา พบว่า บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่สิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา อีกทั้งการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้วยังใช้อำนาจควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนานและเกิดการซ้ำซ้อนของกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นยังปรากฏว่าได้บัญญัติไม่ได้ถูกกำหนดให้มีการตรวจสอบเป็นปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ ปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเพื่อให้ผู้ต้องสงสัยได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** ผู้ต้องสงสัย, การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัย, การควบคุมตัว, การตรวจสอบการใช้อำนาจ

**Abstract**

The objective of this research was to study the protection of the suspect's rights under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548. The study was conducted by studying rights of the suspects who were arrested, detention of the suspects and inspection of the exercise of state officials' power.

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา อีเมลล์ 620304320003@nmc.ac.th

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา อีเมลล์ nmc.dr.bc@gmail.com



The study revealed that persons who were arrested or detained under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548. They were the suspects only neither offenders nor alleged offenders, but rights of those persons were more restricted than the alleged offenders. Detention of the suspects were not only under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548 but also used authority in detention according to the Criminal Procedure Code, it took quite a long time and caused repetition of laws. For inspection of the exercise of state officials' power in emergency situations, inspection was not enacted in any provisions that it was the problem on inspection of the exercise of such state officials' power.

Suggestion – Laws should be amended in accordance with international standard on protection of persons' right for the suspects to have their right protection actually.

**Keywords:** The suspect, Protection of the suspect's rights, Detention, Inspection of the exercise of power.

### ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีความมุ่งหมายในการใช้บังคับเพื่อให้อำนาจฝ่ายพลเรือน มีหลักการและบทบัญญัติหลายประการที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรม และหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะของการให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จกับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การจับกุม คุมขัง ตรวจสอบคนเคสสถาน รวมไปถึงการละเมิดสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน การเดินทาง การแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าว โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ปฏิเสธหลักการตรวจสอบการกระทำในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากได้กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้นได้แก่ ปัญหาสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุม บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่สิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา กล่าวคือ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว อีกทั้งอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวนั้น กฎหมายใช้คำว่า “บุคคลที่สงสัย” เท่านั้น มิใช่ “ผู้ต้องหา” ดังนั้นการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยมาอยู่ในอำนาจรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกควบคุมตัวดังกล่าวจึงต้องแตกต่างไปจากบุคคลที่มีสถานะของการตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา และจะให้สิทธิของบุคคลนั้นในกระบวนการยุติธรรมต่ำกว่าบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ต้องหาอย่างอ้อมกระทำไม่ได้



จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อที่จะแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในขณะเดียวกันเพื่อให้ผู้ต้องสงสัยได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องสงสัยและส่งผลให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

### เนื้อหาที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานเนื่องจากในอดีตประชาชนถูกปกครองแบบกดขี่ข่มเหงโดยกษัตริย์หรือผู้ปกครองในยุคนั้น ต้นกำเนิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ หรือ The Natural Law Theory ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์เกิดมามีสิทธิพื้นฐานบางประการติดตัวมาตามธรรมชาติ (สิทธิตามธรรมชาติ) ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมต้องได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐผู้ใดจะละเมิดมิได้ แม้แนวคิดดังกล่าวจะถูกบดบังโดยแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองไปชั่วขณะหากแต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงแรงกระแทบจากความเสียหายในสงครามดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ต้องย้อนกลับมาดูถึงแนวคิดในเรื่องหน้าที่ของรัฐรวมถึงสิทธิของประชาชนในรัฐ ดังนั้นจึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติขึ้นซึ่งข้อความในกฎบัตรดังกล่าวได้ระบุถึงสิทธิตามธรรมชาติหลายแห่ง (กุลพล พลวัน ,2518) กล่าวคือสิทธิธรรมชาตินี้คือสิทธิประจำตัวของมนุษย์เพราะมนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิในชีวิต , ทรัพย์สิน , การพูด เป็นต้น จนกระทั่งได้มีการประกาศเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลอย่างเป็นทางการโดยใช้ชื่อว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (สุเมธ ลิขิตชนานันท์, 2529) เป็นเอกสารที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิที่มนุษย์พึงได้รับความคุ้มครองตามกฎบัตรสหประชาชาติรวมทั้งเสรีภาพขั้นมูลฐานสำหรับทุกคนทุกแห่งในโลกโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ผู้ต้องหาเองก็ถือเป็นบุคคลประเภทหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองเช่นกัน (อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 2529)

นอกจากนี้ยังมีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองหลักการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะข้อ 28 – 53 เป็นวิธีการดำเนินงานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาโดยมีใจความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่จะจับกุม คุมขัง บุคคลว่าจะต้องทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ ศาลโดยการส่งตัวผู้ถูกจับแก่ศาลเพื่อตรวจสอบถึงเหตุที่จับทันทีที่ถูกจับและมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้



ตรวจสอบความชอบธรรมของการจับหรือควบคุมได้และมีสิทธิร้องขอให้ปล่อยกรณีที่มีการควบคุมตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในระหว่างการดำเนินคดีและสิทธิที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ที่มีการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับการพิจารณาของศาลในคดีอาญาไว้ในข้อที่ 14 เช่น บุคคลจะได้รับการพิจารณาคดีอาญาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยเปิดเผยในศาลที่มีอำนาจอิสระและเป็นกลาง และได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิดตามกฎหมายและได้รับหลักประกันขั้นต่ำอย่างเสมอภาคเต็ม อาทิ สิทธิได้รับแจ้งข้อหา สิทธิในการพิจารณาต่อหน้า เป็นต้น

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จากผลวิจัย พบว่า

1. ปัญหาสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุม ในการจับกุมผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นเป็นไปตามอำนาจการจับกุมตามมาตรา 11 ที่กำหนดว่า “กรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้”

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดนั้นหรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง...”

การกำหนดดังกล่าวไม่ปรากฏเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิของผู้ต้องสงสัยแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับผู้ต้องหา หรือผู้ถูกจับในคดีอาญาที่กำหนดสิทธิของผู้ต้องหาและผู้ถูกจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างชัดเจน

2. ปัญหาการควบคุมผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตามมาตรา 12 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็น





14 พฤษภาคม พ.ศ. 2565 เข้าร่วมประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานแบบ Online

ผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เห็นได้ว่าการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นจะถูกควบคุมตัวโดยมีกฎหมายถึงสองฉบับซึ่งส่งผลให้การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นได้มีบทบัญญัติตามมาตรา 16 “ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” และมาตรา 17 “พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย จากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” เห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีการตรวจสอบ ถือเป็นกรปฏิบัติอำนาจของศาลปกครอง

### อภิปรายผล

#### 1. ปัญหาสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 ได้วางมาตรการที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายการจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การจับบุคคลนั้นส่วนมากเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงาน แม้จะกระทำได้โดยราษฎรบางกรณีก็ตาม เจ้าพนักงานมีความจำเป็นที่จะต้องจับบุคคลนั้นๆ เพื่อบังคับตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เช่นเพื่อควบคุมตัวไปทำการสอบสวนหรือส่งฟ้องศาล เพื่อป้องกันบุคคลนั้นก่อเหตุร้ายหรือไปกระทำผิด และเพื่อป้องกันมิให้ไปข่มขู่พยานผู้เสียหายหรือทำลายหลักฐาน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดสิทธิของผู้ต้องหา หรือผู้ถูกจับปรากฏตามมาตรา 7/1 โดยผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมีสิทธิแจ้ง หรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรก และให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่มีสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) พบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว
- (2) ให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน
- (3) ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควร
- (4) ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย



ทั้งนี้ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหานั้นทราบในโอกาสแรก

จะเห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการบัญญัติถึงผู้ถูกจับและผู้ต้องหาซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันเพราะเมื่อถูกจับและถือว่าตกเป็นผู้ต้องหาทันที (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2560)

ในขณะที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจการจับกุมไว้ในมาตรา 11 กรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้นหรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

จะเห็นได้ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุม “บุคคลที่สงสัย” หรือ “ผู้ต้องสงสัย” ซึ่งหากพิจารณาความหมายของผู้ต้องสงสัยนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการให้ความหมายไว้แต่อย่างใด มีเพียงการให้ความหมายใกล้เคียงกันสามารถแบ่งฐานะของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

1. ผู้ต้องหา หมายถึง บุคคลผู้ที่ถูกกล่าวว่าได้กระทำความผิด แต่ยังไม่ได้ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(2))

2. จำเลย หมายถึง บุคคลผู้ถูกฟ้องเป็นคดีไปยังศาลว่าได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(3))

ดังนั้น “บุคคลผู้ต้องสงสัย” ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังไม่ใช่ “ผู้ต้องหา” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเนื่องจากยังมิได้ถูกจับกุมโดยชอบด้วยกฎหมายจึงยังไม่มีฐานะเป็น “ผู้ต้องหา” (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551)

ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุม เนื่องจากบุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นบุคคลผู้ต้องสงสัยดังกล่าวจึงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดสิทธิของผู้ต้องหา หรือผู้ถูกจับปรากฏตามมาตรา 7/1 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด เห็นได้ว่าสิทธิของผู้ต้องสงสัยถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา กล่าวคือ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว ถูกกีดกันจากการซักถาม โดยวิธีการทรมานเพื่อรีดข้อมูลโดยการดำเนินกรรมวิธีการซักถาม ถือว่าขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นเอกสารที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิที่มนุษย์พึงได้รับความคุ้มครองตาม



กฎบัตรสหประชาชาติรวมทั้งเสรีภาพขั้นมูลฐานสำหรับทุกคนทุกแห่งในโลกโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ดังนั้นผู้ต้องสงสัย ก็ถือเป็นบุคคลประเภทหนึ่งที่ได้รับคามคุ้มครอง

## 2. ปัญหาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย

โดยพื้นฐานแล้วบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้และกระทำในกรณีความจำเป็นเท่านั้น โดยเฉพาะในการควบคุมตัว บุคคลต่างๆ ไป หมายถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวไปมาของบุคคลดังกล่าว จึงถือเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เช่นนี้ การควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่กฎหมายกำหนดและไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลตามที่กฎหมายได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสามได้ กำหนดไว้ว่า “...การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการ หลบหนี”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นให้การควบคุมหรือคุมขังบุคคลในสถานะของผู้ต้องหา หรือจำเลย สามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็น และการควบคุมหรือคุมขังนั้นจะต้องกระทำเพื่อป้องกันการหลบหนี

สำหรับการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 12 ดังนี้ “ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจาก ศาลแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่ง ไม่ใช่สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ใน กรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อ ศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่า สามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและ ควบคุมตัวบุคคล นั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้

การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขออนุญาตตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอำนาจการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยให้อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานที่ สามารถใช้อำนาจควบคุมตัวได้ก็ต่อเมื่อขออนุญาตจากศาลเสียก่อน โดยควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วันขยายได้อีกคราวละ ไม่เกิน 7 วัน แต่รวมแล้วทั้งหมดต้องไม่เกิน 30 วัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และในการควบคุมดังกล่าว หากครบ 30 วันแล้ว และหากจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อพิจารณาซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ซึ่งมีระยะเวลาควบคุมตัวบุคคลถึง 84 วัน



ดังนั้นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 12 ที่กำหนดให้ระยะเวลาสูงสุดในการควบคุมตัวตามที่พระราชกำหนดนี้กำหนด คือ 30 วันและระยะเวลาสูงสุดในการควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ 84 วัน เมื่อรวมระยะเวลากฎหมายทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันก็เท่ากับว่าผู้ต้องสงสัยอาจถูกควบคุมตัวเป็นเวลา 114 วันอันเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนานและเกิดการซ้ำซ้อนของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยจึงถือว่าขัดต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 14 ที่บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด” หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 ที่กล่าวว่า “ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาคดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี” หรือปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้...”

### 3. ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นได้มีบทบัญญัติปรากฏ ดังนี้

มาตรา 16 ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการ ระวังหรือป้องกันการกระทำความผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกิน สมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย จากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิทั้งสองดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามหลักการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำไดก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักในทางประชาธิปไตยได้จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง ซึ่งการตรวจการใช้อำนาจของรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547)

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นเป็นเรื่องการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้





(ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2549) แต่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดยกเว้นให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งการบงการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นนั้น ถือว่าเป็นการกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นจึงถือว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีการตรวจสอบถือเป็นการปฏิเสธอำนาจของศาลปกครอง

#### ข้อเสนอแนะ

##### ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

(1) แก้ไขปรับปรุงพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลต้องสงสัยให้ชัดเจน โดยอาจเทียบเคียงสิทธิของผู้ถูกจับ มาตรา 7/1 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) แก้ไข เพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยให้เหมาะสม

(3) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้น ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหลังจากการใช้อำนาจ

##### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาการสิทธิของผู้ต้องสงสัยโดยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดสิทธิของผู้ต้องสงสัยต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

- กุลพล พลวัน. (2518). วันสิทธิมนุษยชน. **บทบัณฑิตย**. กรุงเทพฯ : 2, (32), 615-621.  
 เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.  
 บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**. (ออนไลน์). สืบค้นจาก [http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241\(2565, 20 เมษายน\)](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241(2565, 20 เมษายน))



ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548. (ออนไลน์).

สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=886> (2565, 20 เมษายน).

สุเมธ ลิขิตธนานันท์. (2529). เหตุในการจับ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2560). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2529). สิทธิของผู้ต้องหาในประเทศไทย สิทธิมนุษยชน และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.