

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในเขตพื้นที่จังหวัด ปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอจะนะ อำเภอ นาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย ซึ่งภายหลังการประกาศให้เป็นพื้นที่สถานการณ์ฉุกเฉิน แล้ว จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นพื้นที่พิเศษของการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างจากจังหวัด อื่นๆ ของประเทศไทย คือ อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎ อัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีความมุ่งหมายในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารบังคับใช้มีอำนาจอยู่เหนือฝ่ายพลเรือน ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจตามดุลยพินิจในการปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม และควบคุมตัว บุคคลได้ 7 วัน โดยไม่ต้องมีหมายค้น หมายจับ และหมายควบคุมตัวจากศาล พระราชบัญญัติการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้อำนาจให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการ ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายใน พื้นที่ ส่งผลให้มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ปรากฏว่าสิทธิของบุคคล เหล่านั้นยังถูกจำกัด กล่าวคือ การจับกุม โดยไม่มีหมายจับ การควบคุมตัวโดยไม่มี การแจ้งข้อหา การคุมขัง โดยไร้หลักเกณฑ์ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการ ย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว ถูกกีดกันจากการซักถามโดยวิธีการทรมาน เพื่อให้รับสารภาพหรือให้ได้มาซึ่งข้อมูล โดยการดำเนินการซักถามที่ไม่เหมาะสมและสถานที่ ควบคุมตัวที่ไม่เหมาะสม

บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ จะต้องเข้าสู่กระบวนการในการซักถามข้อมูล โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการซักถามดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อมูลจากผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ เพื่อเป็นแนวทางในการหาตัวบุคคลที่อยู่เบื้องหลังและเป็นแกนนำในการปลุกระดม หรือยุยงส่งเสริมให้ก่อเหตุการณ์ความไม่สงบ ดังนั้น ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนแหล่งข่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในการที่จะวิเคราะห์ข้อมูล ในการที่จะพิสูจน์ข้อมูลที่ได้มา อันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐาน และป้องกันเหตุการณ์ความไม่สงบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผลการซักถามของผู้ที่ให้ข้อมูล รวมทั้งตัวบุคคลที่ให้ข้อมูลซึ่งเป็นแหล่งข่าว จึงเป็นความลับไม่ควรเปิดเผยไปให้แก่บุคคลภายนอกทราบ กระบวนการซักถามจึงไม่ใช่การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น เพราะบุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษภายหลังที่ถูกปล่อยตัวไปแล้วไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเยี่ยงคนทั่วไป

แม้จะเป็นความจำเป็นเพื่อให้การสอบสวนและการดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ตามแต่การควบคุมตัวและการกักขังนั้น ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายของผู้ถูกควบคุมโดยตรง ทำให้เกิดการร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การไม่เปิดเผยสถานที่ควบคุมตัวแก่ญาติ หรือครอบครัว การไม่อนุญาตให้ญาติ หรือทนายความเข้าเยี่ยมได้ทันทีภายหลังถูกควบคุมตัว ด้วยเหตุดังกล่าวพบข้อมูลการร้องเรียนเรื่องการสูญหายของบุคคล การทรมาน การย้ายสัปดาห์ หรือการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมต่อผู้ถูกควบคุมตัว โดยร้องเรียนผ่านองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่สามารถเข้าตรวจสอบ หรือเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวได้ทันทีเมื่อได้รับการร้องเรียน ดังนั้น การให้อำนาจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของผู้ต้องสงสัย ในกระบวนการสอบสวนมีการดำเนินการกับบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดและยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดอยู่ด้วย การปฏิบัติเหล่านี้ส่งผลให้มีการละเมิดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจรัฐ ถือว่าเป็นความเสี่ยงที่ใกล้ชิดอันอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยหลักนิติรัฐ นอกจากรัฐต้องใช้อำนาจ อย่างระมัดระวังแล้ว ควรพิจารณาการให้หลักประกันว่าจะไม่มีการใช้อำนาจในการละเมิดกฎหมายตามหลักนิติธรรม หรือใช้อำนาจนอกขอบเขตรัฐธรรมนูญ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อบุคคลและต่อประโยชน์ส่วนรวมในสังคม เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม รัฐจะต้องยึดถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐจะต้องรับรองและคุ้มครองทั้ง

สถานการณ์ที่รัฐตกอยู่ในภาวะปกติหรือไม่ปกติ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษนั้น จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หากแต่การบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่ไม่สอดคล้องต่อหลักการสำคัญพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ภายใต้สถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นความจำเป็นในการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและการรักษาเอกราชของชาติ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด และในระบบกฎหมายของทุกประเทศยอมรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ตามความจำเป็น ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และยอมรับการมีอำนาจเพิ่มขึ้นของฝ่ายบริหาร แต่ต้องพิจารณาการใช้อำนาจตามลักษณะของสถานการณ์ หากเป็นสถานการณ์สงคราม ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจพิเศษบางประการที่ในสถานการณ์ปกติไม่สามารถกระทำได้ และหากกระทำจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสถานการณ์อื่นที่ไม่ใช่สถานการณ์สงคราม เช่น ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็เป็นที่ยอมรับเช่นเดียวกันว่าฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องมีอำนาจมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม หลักการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หาได้ทำให้เกิดการยกเว้นหรือไม่ให้มีการตรวจสอบใดๆ ในการกระทำของฝ่ายบริหารไม่ เพราะในระบบกฎหมายนานาอารยประเทศ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม ตามหลักการพื้นฐานอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจพิเศษ ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นหลักการที่ต้องได้รับการยึดถือโดยเคร่งครัด และเพื่อเป็นการรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว หากพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนจากการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร ได้ส่งผลกระทบต่อสำคัญหลายประการในระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้หลักการนิติธรรมสูญสลายไปเพราะการกระทำของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจ

หากพิจารณาถึงความมั่นคงของประเทศเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีเครื่องมือในการรักษาความเรียบร้อยของประเทศ รัฐต้องตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือร่วมกระทำความผิด แต่โดยที่กฎหมายพิเศษดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรมุ่งหมายหามาตรการในทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องสงสัยซึ่งถูกควบคุมตัว ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกฎหมายและกติการะหว่างประเทศ

จากสภาพปัญหาของประเทศไทยที่ยังมีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันในบางพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายความมั่นคงกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งที่ โดยไม่ตั้งใจและรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้น การใช้กฎหมายความมั่นคงที่กระทบสิทธิของประชาชน จึงควรใช้เฉพาะสถานการณ์เท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ยังควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับใดที่ใช้มาตรการใดได้บ้าง ต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรตระหนักถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นสำคัญ กฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้บังคับจึงต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและหลักสิทธิมนุษยชน สถานการณ์ยกเว้นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เหตุการณ์นั้น ต้องมีความจำเป็นจริงๆ ที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจในการดำเนินการใดไปแล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับต้องมีความเหมาะสมเพียงพอ โดยใช้เฉพาะในห้วงเวลาที่มีสถานการณ์ยกเว้นอย่างยิ่งยังคงดำรงอยู่ หากสถานการณ์ความรุนแรงได้คลี่คลายไปแล้ว ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารต้องประกาศยกเลิกกฎหมายพิเศษและดำเนินการตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป ซึ่งการพิจารณาจะต้องพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน โดยคำนึงความสัมฤทธิ์ผล ความจำเป็น และความสมดุลระหว่างความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นต่อปัจเจกชนกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่จะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัย ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ว่ามีปัญหาดังหรือแย้งเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายอย่างไร

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมอันนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัย ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ทับซ้อนกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่เดียวกัน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีสภาพบังคับที่ค่อนข้างรุนแรงส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายความมั่นคงฉบับอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัย เมื่อถูกควบคุมตัวด้วยความไม่เหมาะสม การทรมานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือการรับสารภาพ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำการดังกล่าวไว้ให้เป็นความผิดร้ายแรง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมตามที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ และกติการะหว่างประเทศ รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา หลักการการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัย และสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา คือ อำเภोजะนะ อำเภอนาทวี อำเภเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยวิธีการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ร่วมกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองตัวผู้ต้องสงสัยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัย ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ว่ามีปัญหาคัดหรือแย้งเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายอย่างไร
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัย ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ