

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๑๑๖



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๘๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

ที่ผ่านมาเมื่อเกิดปัญหาความมั่นคงหรือมีการแสดงออกทางการเมืองซึ่งรัฐเห็นว่าอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรืออาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้น รัฐมักดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ปัญหา แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวโดยขาดความตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงอาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบสหประชาชาติ และมีปฏิญญา กติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลจะนำมาใช้เพื่อรักษาความสงบหรือความเป็นระเบียบของสังคม ควรคำนึงถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่กับการรักษาความมั่นคง

ดังนั้น จึงได้ศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงฯ ๓ ฉบับดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรียงรายงานดังกล่าว เพื่อมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอฯ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายครั้ง และในบางพื้นที่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวซ้ำซ้อนกันทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมากกว่ากฎหมายปกติที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไปสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่ที่จะตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหสถาน เกณฑ์พลเมือง ยวดยาน สัตว์พาหนะ ห้ามมั่วสุม จำหน่าย จ่าย แจกหนังสือพิมพ์ เข้าพักอาศัยได้ทุกแห่ง ทำลายสถานที่ต่างๆ ที่เห็นว่าจำเป็น จับไล่หรือกักตัวบุคคล เป็นต้น

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถาน ห้ามชุมนุมหรือมั่วสุม ห้ามจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายสิ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ อันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ และหากมีการประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวหรือมาให้ข้อมูล รวมทั้งมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคล เป็นต้น

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ เป็นต้น

การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และปฏิญญา กติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาประกาศยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในทุกพื้นที่และพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ ใหม่เฉพาะในบางพื้นที่ที่มีความจำเป็นเท่านั้นเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง และประกาศยกเลิกพื้นที่ที่สิ้นสุดความจำเป็น ซึ่งการจะประกาศกฏอัยการศึกในพื้นที่ใดควรพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและความรุนแรงของสงครามหรือการจลาจล รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๒) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาลดระดับการใช้กฎหมายความมั่นคงเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีเหตุผลและใช้อย่างจำกัดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยต้องกระทำตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ที่ผ่านมามีการใช้กฎหมายความมั่นคงซ้ำซ้อนกันในพื้นที่ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มีการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน และมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ทำให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเกิดความสับสน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการอาจกระทำละเมิดสิทธิได้ในเขตพื้นที่ซึ่งกฎหมายใช้อย่างซ้ำซ้อนได้ด้วย ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฉบับใดแล้วหากสถานการณ์ดีขึ้นสมควรยกเลิกการใช้กฎหมายความมั่นคงฉบับดังกล่าว โดยอาจเปลี่ยนไปใช้กฎหมายความมั่นคงที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าเพื่อไม่ให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนและเพื่อให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดระดับมาใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ อันมีบทบัญญัติ มาตรา ๒๑ ที่ช่วยสร้างความปรองดองของคนในชาติเพื่อให้ในพื้นที่ดังกล่าวสามารถนำมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ได้

๓) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาอย่างระมัดระวังในกรณีที่จะนำกฎหมายความมั่นคงไปใช้กับการชุมนุม ซึ่งโดยหลักการกฎหมายความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้กับการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธได้ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ดังนั้น เมื่อมีการชุมนุมขึ้นต้องนำกฎหมายที่ใช้ในภาวะปกติมาใช้บังคับก่อน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น รวมทั้งหากเป็นการชุมนุมอื่นที่ไม่ใช่การชุมนุมทางการเมืองก็อาจนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาบังคับใช้ได้ด้วย เว้นแต่การชุมนุมโดยสงบแปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง จึงอาจนำกฎหมายความมั่นคงมาบังคับใช้ โดยฝ่ายรัฐจะต้องมิใช่เป็นผู้เริ่มหรือยั่วยุก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเรียบร้อยนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่จะกระทบต่อความมั่นคงต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ แต่เมื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วยังไม่สามารถทำให้เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติได้ จึงจะบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แต่เมื่อเหตุการณ์ความรุนแรงลดลง รัฐต้องพิจารณาลดระดับในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาเป็นพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ หรือยกเลิกการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ดังกล่าวโดยทันที เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกกระทบน้อยที่สุด โดยไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาใช้กับการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

๔) คณะรัฐมนตรี โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งสำนักงานอัยการสูงสุด ศาลยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาการเข้าสู่กระบวนการอบรมตาม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ให้ต้องมีคณะบุคคลทำการพิจารณา ว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้กระทำความผิดจริง ยอมกลับใจ และยินยอมเข้ารับการอบรมโดยสมัครใจ เพื่อให้มาตรา ๒๑ ถูกนำมาใช้เป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

๕) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม ควรตีความมาตรา ๙ (๑) ประกอบมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก อย่างเคร่งครัด โดยมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการตรวจค้นตัวบุคคล และมาตรา ๑๕ ทวิ ให้อำนาจทหารเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้หรือคำสั่งของทหารให้ทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อสอบถามหรือตามความจำเป็นของราชการได้ แต่การตรวจค้นตามมาตรา ๙ (๑) และการกักตัวตามมาตรา ๑๕ ทวิ โดยมีเหตุผลตามความจำเป็นของราชการสามารถกระทำได้เฉพาะการตรวจค้นร่างกายภายนอกเท่านั้น แต่ในการตรวจค้นดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย ซึ่งมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ความคุ้มครอง การตีความมาตรา ๙ (๑) ประกอบมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ให้รวมถึงการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเป็นการตีความที่เกินขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถอาศัย มาตรา ๙ (๑) ประกอบมาตรา ๑๕ ทวิ เพื่อการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ได้

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ เนื่องจากมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการประกาศกฎอัยการศึกไว้กว้างขวางมาก ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีเงื่อนไขกำหนดแน่นอนว่าจะมีการประกาศกฎอัยการศึกได้เมื่อใด และตอนท้ายมาตรา ๒ ยังกำหนดด้วยว่า “บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใดๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน” มีผลทำให้กฎหมายอื่นหมดสภาพการบังคับใช้ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม สมควรกำหนดเงื่อนไขให้มีความชัดเจนโดยเงื่อนไขในการใช้บทบัญญัติในกฎอัยการศึกนั้นต้องเป็นกรณีที่เกิดสงคราม หรือจลาจลเท่านั้นและประการสำคัญต้องไม่นำมาใช้กับรัฐประหาร รวมทั้งต้องกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้ด้วย

๒) รัฐสภา ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ เนื่องจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากและปัจจุบันการสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วแตกต่างจากสมัยก่อนไม่สมควรกำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใดๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ต่อไป การประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ จึงควรต้องมีการกลั่นกรองโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป โดยหากจะประกาศใช้กฎอัยการศึกให้มีการเสนอจากผู้บังคับบัญชาทหารที่อยู่ในพื้นที่ต่อผู้บัญชาการเหล่าทัพ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ แล้วแต่กรณี) เพื่อขอความเห็นชอบ

๓) การเยียวยาความเสียหาย

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ห้ามผู้ที่ได้รับความเสียหายเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหาร แม้ว่าเจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจหลายประการตามพระราชบัญญัติ

กฎอัยการศึกในการดำเนินการที่กระทบกับหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารดังกล่าวเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกลับไม่สามารถร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับได้บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๘ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ ข้อย่อย ๓ ก. สมควรให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก สามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ ข้อย่อย ๓ ข.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อกำหนดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเมื่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีครั้งแรกสิ้นสุดลง แต่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ อยู่ในอำนาจการพิจารณาตรวจสอบของระบบศาลที่ถูกต้อง กล่าวคือ หากข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา ควรพิจารณากำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ถ้าข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองควรพิจารณากำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดดังกล่าว อันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้และอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ จึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองดังเช่นนานาอารยประเทศ และย่อมมีผลกระทบต่อนิติในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่มีสิทธิให้คำฟ้องตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

๓) รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรยกเลิกมาตรา ๑๗ เนื่องจากแม้จะไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น บุคคลนั้นก็ไม่ได้ต้องรับผิดชอบและจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มีความระมัดระวังมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฯ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดมากยิ่งขึ้น

๔) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ข้อ ๓๗ บรรดาข้อ ๑-๓ ซึ่งกำหนดให้การร้องขอขยายเวลาควบคุมไม่ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาศาล แต่ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุจำเป็นที่ต้องขอขยายเวลาควบคุมเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นให้ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาศาลในทุกกรณีเพื่อให้ทุกฝ่ายได้แสดงให้เห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องควบคุมตัวต่อไปหรือไม่ หรือยกเลิกระเบียบในข้อดังกล่าว

๕) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในทันทีเมื่อบุคคลใดต้องถูกจับและควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตัวเด็กเยาวชน ผู้เยาว์ และสตรีหรือบุคคลใด โดยไม่ต้องรอให้ระยะเวลาการควบคุมตัวสามสิบวันตามพระราชกำหนดฯ

ผ่านพ้นไปก่อนและต้องมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง หากเนื้อหาของคดีเป็นเรื่องคดีปกครอง แต่หากเนื้อหาของคดีเป็นเรื่องการกระทำความผิดอาญา ก็สมควรให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมจึงจะเหมาะสม โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ

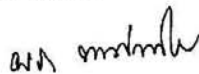
๒) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเยียวยาความเสียหายตามมาตรา ๒๐ เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอฯ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๓๔๓ ๓๘๙๕

โทรสาร ๐ ๒๓๔๓ ๙๕๖๙