

**แถลงการณ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**  
**เรื่อง ข้อเสนอแนะต่อกรณีพระราชกำหนดการบริหารราชการ**  
**ในสถานการณ์ฉุกเฉิน**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ติดตามสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ด้วยความห่วงใยและวิตกกังวลในแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวของรัฐบาล นับแต่มีการจุดไฟเผาโรงเรียน ๒๐ กว่าแห่ง และปล้นปืนจากกองพันทหารพัฒนาที่ ๔ เรื่อยมาจนปัจจุบันนับเป็นเวลาประมาณกว่าปีครึ่งแล้ว มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และสูญหายไปเป็นจำนวนมากมาย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ติดตามและมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลมาเป็นระยะตามหนังสือที่อ้างถึง ข้างต้น โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แสดงจุดยืนที่เด่นชัดว่าไม่เห็นด้วยและคัดค้านการใช้ความรุนแรงไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากฝ่ายใดก็ตาม จนกระทั่งล่าสุด ได้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นที่จังหวัดยะลาเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อันยังให้เกิดความเศร้าเสียใจสำหรับ ผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บจากกรณีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๗ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในเขตพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นเหตุผลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส อีกด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตระหนักถึงภาระของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาอันจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หากแต่ว่าการตรา พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความวิตกและห่วงใยในปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะเกิดขึ้น จึงได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลถึงความห่วงใยอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักสาระสำคัญพื้นฐานในสิทธิมนุษยชน ดังจะกล่าวโดยลำดับต่อไปนี้

**๑. หลักการพื้นฐานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร**  
**ในสถานการณ์ฉุกเฉิน**

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภายใต้สถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นภายในประเทศ ความจำเป็นในการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และการรักษาเอกราชของชาติ จึงเป็นสิ่งจำเป็น และในระบบกฎหมายของทุกประเทศยอมรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ตามความจำเป็นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และยอมรับการมีอำนาจเพิ่มขึ้นของ ฝ่ายบริหาร แต่ต้องพิจารณาการใช้อำนาจตามลักษณะของสถานการณ์ หากเป็นสถานการณ์สงคราม ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจพิเศษบางประการที่ในสถานการณ์ปกติไม่สามารถกระทำได้ และหากกระทำจะ

เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสถานการณ์อื่นที่ไม่ใช่สถานการณ์สงคราม เช่นใน สถานการณ์ฉุกเฉินก็เป็นที่ยอมรับเช่นเดียวกันว่าฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องมีอำนาจมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถึงกระนั้นก็ตาม หลักการให้อำนาจแก่ฝ่าย บริหารเพิ่มขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน นั้น หาได้ทำให้เกิดการยกเว้นหรือไม่ให้มีการ ตรวจสอบใดๆ ในการกระทำของฝ่ายบริหารอย่างใดไม่ เพราะในระบบกฎหมายนานา อารยประเทศ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ต้องอยู่ภายใต้ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ เพื่อเป็นหลัก ประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้ หลักการนิติธรรม

ตามหลักการพื้นฐานอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ ฉุกเฉินทั้งสองประการ อันเป็นหลักการที่ต้องได้รับการยึดถือโดยเคร่งครัด และเพื่อเป็นการ รับรอง คุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจพิเศษ ดังกล่าว ซึ่งในขณะที่มี การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเกิดขึ้น ประเทศไทยได้มีและใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสถานการณ์ สงครามและสถานการณ์ฉุกเฉินบังคับใช้ในพื้นที่ปัญหาดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว คือ พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕ รวมถึงกฎหมายอาญาด้วย ดังนั้น การอ้างเหตุในการตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุ ผลในการบูรณาการกฎหมาย จึงไม่ต้องด้วยเหตุผลกรณี ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยมีอาจ หลีกเลี้ยงได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในพระราชกำหนดดังกล่าวได้ปฏิเสธหลักการตรวจสอบการกระทำใน สถานการณ์ในฉุกเฉิน โดยองค์กรตุลาการ โดยสิ้นเชิง ดังการยกเลิกอำนาจของศาลปกครองอัน เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้ง การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทาง อาญา หรือทางวินัย ก็เป็นการปฏิเสธหลักการดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน

## **๒. สาระสำคัญของบทบัญญัติในพระราชกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ**

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ วิทยามาตราตามลำดับแล้ว พบว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดมีความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ ในประเด็นที่สำคัญกล่าวคือ

๑) การห้ามมิให้ชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อย ในมาตรา ๙ (๒) ซึ่งไปจำกัดสาระสำคัญในเสรีภาพในการชุมนุม ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ วรรคสอง ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ต้องเป็นกรณีในประเทศอยู่ในสถานการณ์

สงคราม หรือในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่มาตรา ๙ (๒) เป็นอำนาจทั่วไปที่นายกรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่ประการใด นอกจากนี้ ยังเป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๑

๒) การห้ามเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งไปจำกัดสาระสำคัญในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ตามมาตรา ๙(๓) ซึ่งการจำกัดจะทำได้เฉพาะประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๙ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๙

๓) การห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไป หรืออยู่ในสถานที่ใดๆ ซึ่งไปจำกัดสาระสำคัญในเสรีภาพในเคหสถาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๗

๔) ในการจับกุม และควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน ๗ วัน..... ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละ ๗ วัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัว ทั้งหมด ต้องไม่เกินกว่า ๓๐ วัน ซึ่งไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๗ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ และ ข้อ ๑๔

๕) พนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนด ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระวังหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งถูกจำกัดในสาระสำคัญในสิทธิและ เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑ และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ ข้อ ๖ และข้อ ๗ และเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการโดยไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริสุทธิ์ได้

๖) การปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่จำแนกเยวชนออกจากบุคคลทั่วไป ย่อมขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๐ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

### ๓. ผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาถึงหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนจากการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารและบทบัญญัติ ตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อที่สำคัญหลายประการในระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ

๑) ทำให้หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้หลักการนิติธรรมสูญสลายไปเพราะการตราพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด

๒) ปราศจากการตรวจสอบในการกระทำของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจ เนื่องจากการปฏิเสธหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยองค์การตุลาการ โดยสิ้นเชิง ดังการยกเลิกอำนาจของศาลปกครอง

๓) สถานการณ์ความรุนแรงใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จะทวีความรุนแรง ยิ่งขึ้น เพราะเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจหรือการใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินขอบเขต การตราพระราชกำหนดขึ้นโดยการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งจะทำให้ปัญหาสถานการณ์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

จากข้อวิตกกังวลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กล่าวมา ข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เสนอนายกรัฐมนตรีให้มีการพิจารณายกเลิกพระราชกำหนดดังกล่าว หรือปรับปรุงให้มีภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘