



งานที่ส่ง

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม กลุ่มงานความมั่นคงกิจการพิเศษ โทร. ๐-๒๖๒๕๘๓๕๐
ที่ นร ๐๘๐๑.๐๕/๓๓๒๓ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒
เรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี (ผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

๑. เรื่องเดิม

นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในประกาศ/คำสั่ง ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา โดยเป็นการขยายระยะเวลารั้งที่ ๑๕ และการขยายระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดผลการใช้บังคับในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. ผลการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ ที่ผ่านมา

สมช. ได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เพื่อขอทราบการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายพิเศษดังกล่าวว่ามีผลต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีเพียงใด รวมถึงเหตุผลและความจำเป็นหากต้องมีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่อไป และเพื่อให้การประเมินผลข้างต้นมีความรอบด้านมากขึ้น สำนักงานฯ จึงได้เชิญ ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตยภิรมย์ศรี นักวิชาการที่ทำงานวิจัย เรื่องความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเดียวกันนี้ โดยเชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมรับฟัง เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ที่ผ่านมา สรุปสาระสำคัญจากที่ประชุมทั้งสองครั้ง ดังนี้

๒.๑ ประโยชน์ในการบังคับใช้พระราชกำหนด ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เห็นว่าการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ร่วมกับอำนาจของกฎอัยการศึกและกฎหมายปกติ อื่นๆ อาทิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีประโยชน์ต่อการป้องกันการขยายตัวของเหตุรุนแรงในพื้นที่ และช่วยให้สามารถขยายผลการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม โดยปัจจุบันเจ้าหน้าที่สามารถควบคุมตัวผู้ก่อความไม่สงบได้จำนวน ๗,๘๒๕ คน ในจำนวนนี้เป็นระดับแกนนำจำนวน ๑,๕๔๑ คน เป็นระดับผู้ปฏิบัติการจำนวน ๒,๔๖๑ คน และเป็นแนวร่วมจำนวน ๓,๘๒๓ คน และอยู่ระหว่างการสอบสวนเพื่อตรวจสอบความเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ จำนวน ๓,๐๓๐ คน

นอกจากนี้พระราชกำหนดฯ ยังเป็นกฎหมายที่มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานซึ่งมีความเสี่ยงสูงในเชิงของหลักประกันทางกฎหมาย และยังช่วยคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ได้ตระหนักเช่นเดียวกันว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในบางครั้งได้เกิดข้อผิดพลาดและกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบตามมาลำดับ

๒.๒ แนวโน้มสถานการณ์ จากการประเมินสถานการณ์ด้านการข่าว พบว่าผู้ก่อความไม่สงบยังคงมีแผนที่จะก่อความไม่สงบในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่ได้ดำเนินการอยู่ ได้แก่ความพยายามในการทำลายเครื่องมือที่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในพื้นที่

๒.๓ ความเห็นของประชาชน ผลการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชกำหนดฯ ในพื้นที่ผ่านมา พบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นชาวไทย-มุสลิมในพื้นที่ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่อไป และไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นชาวไทย-พุทธในพื้นที่ เห็นด้วยกับการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่อไป เนื่องจากพระราชกำหนดฯ เป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นและมีประสิทธิภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างทั้งสองฝ่ายยอมรับว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่นอกเหนือจากการใช้กฎหมายในระบบปกติ

๒.๔ ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย งานวิจัยสะท้อนมุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับผลกระทบ โดยจากการสำรวจกลุ่มเป้าหมายในแต่ละวิชาชีพ พบว่า

๒.๔.๑ กลุ่มทหาร ตำรวจ นักธุรกิจ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบ เห็นว่าพระราชกำหนดฯ เป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ และมีบทบาทสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่

๒.๔.๒ กลุ่มสิทธิมนุษยชนและทนายความเห็นว่าการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ ของเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่เห็นด้วยกับการใช้บังคับพระราชกำหนดฯ ในพื้นที่อีกต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการบังคับใช้กฎหมายที่อาจเกินเลยจากขอบเขตทั้งจากความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติและจากวิธีการที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณละเมิดสิทธิเสรีภาพส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการเข้ามาแทรกแซงขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๕ การขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ประชุมเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าวในเชิงของการจำกัดขอบเขตการก่อความไม่สงบ กับแนวโน้มของสถานการณ์ปัญหาที่จะยืดเยื้อต่อไปแล้ว ยังจำเป็นต้องใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ ต่อไปอีกระยะหนึ่ง แต่สมควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะที่พบจากการใช้บังคับพระราชกำหนดฯ โดยเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะเดิมสิทธิมนุษยชนที่อาจจะเกิดขึ้น ด้วยการปรับแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบ/คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ อาทิ

๒.๕.๑ การเปิดโอกาสให้ทนายความเข้ามามีบทบาทในการดูแลด้านสิทธิของบุคคลต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวมากยิ่งขึ้น

๒.๕.๒ การให้ผู้นำในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในบุคคลต้องสงสัยที่จะขอหมายจับตามพระราชกำหนดฯ จากศาล

๒.๕.๓ การออกมาตรการเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับพระราชกำหนดฯ

๒.๕.๔ การให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดในพื้นที่

๒.๕.๕ การทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ถึงความจำเป็นในการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ ต่อไป

๒.๕.๖ การกำชับให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ เท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีการใช้อำนาจอย่างถูกต้อง รับผิดชอบ และโปร่งใส

๒.๕.๗ การประเมินผลการปฏิบัติงานจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ โดยบุคคลภายนอกซึ่งเป็นกลาง

๒.๖ แนวทางการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๖.๑ การใช้พระราชบัญญัติฯ จะเอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติหลายประการที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น อาทิ การเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดที่กลับใจและหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่โดยไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล การชดเชยและเยียวยาให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบในพื้นที่ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฯ ยังมีภาพลักษณ์ที่ผู้ไม่เห็นด้วยกับการใช้กฎหมายพิเศษหรือต่างประเทศยอมรับได้ โดยเฉพาะการนำคดีที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

๒.๖.๒ การใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ยังมีขั้นตอนตามกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการ อาทิ การกำหนดพื้นที่เพื่อบังคับใช้กฎหมาย การออกข้อกำหนดเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และการกำหนดแนวทาง/หลักสูตรที่เหมาะสมเพื่อฝึกอบรมให้แก่ผู้กระทำความผิด

ซึ่งปัจจุบันกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแล้ว ดังนั้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีความจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อเตรียมการและทำความเข้าใจถึงแนวทางการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

๒.๖.๓ เห็นควรให้ความรู้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐ และภาคประชาชน ถึงเจตนารมณ์และแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และประโยชน์ที่จะได้รับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ เพื่อเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายในพื้นที่ และอาจพิจารณานำพระราชบัญญัติฯ มาใช้ในพื้นที่ ๔ อำเภอ ในจังหวัดสงขลา เพื่อเป็นตัวอย่างของการนำพระราชบัญญัติฯ มาใช้แก้ไขปัญหาความไม่สงบ ก่อนพิจารณานำมาใช้ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อไป

๒.๔ ความเห็นของที่ประชุม เนื่องจากมีความเห็นที่แตกต่างกันของประชาชนในพื้นที่ในเรื่องการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ โดยเฉพาะความเห็นของชาวไทย-มุสลิม และชาวไทย-พุทธ ประกอบกับภาครัฐยังขาดความพร้อมในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงอาจพิจารณาขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงออกไปอีกครั้งหนึ่ง และมอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณาหามาตรการรองรับในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ นอกจากนี้ยังเห็นควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชกำหนดฯ และเตรียมการในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้ทดแทนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในลำดับต่อไป

๓. ข้อเสนอแนะของ สมช.

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นของที่ประชุม ตามข้อ ๒ แล้ว สมช. มีข้อเสนอแนะการดำเนินการดังนี้

๓.๑ เห็นว่าการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีความจำเป็นเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหากเห็นสมควรนายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปอีกเป็นระยะ ๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยเสนอให้พิจารณาก่อนวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่การขยายระยะเวลามีผลบังคับใช้

๓.๒ เห็นควรให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ พิจารณากำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ และเพิ่มประสิทธิภาพในการ

บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ตามความเห็นของที่ประชุมในข้อ ๒.๕ มาปฏิบัติโดยเร็ว โดยให้มีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายนี้ร่วมกับภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๓.๓ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ พิจารณานำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้ในพื้นที่ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลาแทน กฎอัยการศึกโดยเร็ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อกรุณาพิจารณาความเหมาะสมการดำเนินการ ตามข้อ ๓ ทั้งนี้ ได้ยกร่างประกาศ/คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องตามพระราชกำหนดฯ มาเพื่อประกอบการนำเข้าพิจารณาในที่ประชุม คณะรัฐมนตรีแนบมาพร้อมด้วยแล้ว



(นายถวิล เปลิยนศรี)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ