



มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม  
MUSLIM ATTORNEY CENTRE FOUNDATION

ทำที่ เลขที่ 111 ซอยสีหิชน ถนนสุทธิสารวินิจฉัย  
แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310  
โทร. 02-6934939 แฟกซ์ 02-2753954

#### จดหมายเปิดผนึก ฉบับที่ 4

วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2555

**เรื่อง** พิจารณาทบทวนการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

**เรียน** นายกรัฐมนตรี

- สำเนาถึง**
1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร
  2. ประธานวุฒิสภา
  3. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ตามที่นายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา และจังหวัดปัตตานี นับแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2548 และมีการประกาศขยายระยะเวลาประกาศฯในพื้นที่ดังกล่าว ยกเว้นอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ที่ประกาศยกเลิกในปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบันต่อเนื่องกันเป็นจำนวน 30 ครั้ง โดยประกาศครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2555 เพื่อความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความปลอดภัยของประชาชนต่อไป ซึ่งประกาศดังกล่าวจะครบกำหนดในวันที่ 20 กันยายน 2555 นี้

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม และมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม ในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องมากกว่า 5 ปี โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่ อันได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น ซึ่งได้พบปัญหาที่เกิดจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายประการ และมีความเห็นว่ารัฐบาลควรมีการพิจารณาทบทวนนโยบายการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความไม่สงบได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล อันสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยุทธศาสตร์ด้านการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรม ได้เสนอให้มีการพิจารณายกเลิกกฎหมายความมั่นคง เช่น ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความ ร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และใช้มาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพแทน และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2555 คณะกรรมการด้านสิทธิเด็ก แห่งองค์การสหประชาชาติ ได้มีข้อเสนอถึงประเทศไทยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับเด็กและเยาวชน ว่าไม่ควรใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงกับเด็กหรือ เยาวชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและควบคุมตัว และเห็นว่าควรใช้กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กทุกสถานการณ์

อีกทั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ในรายงานข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการ เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบของการประชุมทบทวนรายงานของประเทศสมาชิกครั้งที่ 81 ระหว่างวันที่ 6-31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ที่กรุงเจนีวา รายงานข้อสังเกตเชิงสรุปต่อประเทศไทยระบุว่า “แม้ว่ารัฐภาคีจะนำมาตราการต่าง ๆ มาใช้ อย่างเช่น การเผยแพร่คู่มือสิทธิมนุษยชนและการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในบางพื้นที่ คณะกรรมการยัง กังวลอย่างยิ่งต่อการเลือกปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งรายงาน ว่ามีการตรวจลักษณะทางชาติพันธุ์และจับกุมบุคคลโดยอาศัยการคัดกรองจากลักษณะทางชาติพันธุ์ (racial profiling) รวมทั้งรายงานว่ามีการซ้อมทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย ซึ่งเกิดขึ้นกับคนไทยเชื้อสายมลายู คณะกรรมการ กังวลต่อไปถึงความเสี่ยงของการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงอันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ รวมทั้งการ ขาดกลไกกำกับดูแลในการปฏิบัติ นอกจากการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในการปราบปรามการก่อความ ไม่สงบแล้ว” คณะกรรมการฯ จึงได้เรียกร้องให้รัฐ (ก) ประเมินความจำเป็นของกฎหมายพิเศษและกำหนดให้มีกลไก อิสระที่กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่อง (ข) ทบทวนกฎหมายพิเศษโดยมีเจตจำนงเพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎบัตรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการซ้อมทรมาน และ (ค) ให้ สอบสวนข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ และให้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ด้วย

แม้ว่าการเยียวยาจะเป็นการชดเชยความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษนับแต่ปี พ.ศ. 2547 อาจเป็นแนวทางที่เพิ่มความเชื่อมั่นต่อความจริงจังของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งและขอชื่นชมการลงพื้นที่ จังหวัดนราธิวาสเพื่อรับฟังความเห็นจากหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ของท่านนายกรัฐมนตรีนครี เมื่อวันที่ 5 กันยายนที่ผ่านมา อัน จะมีข้อมูลในการพิจารณาการประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในเดือนกันยายนนี้ต่อไป อีก 3 เดือน

ทั้งนี้ มูลนิธิผสานวัฒนธรรม และมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม เห็นว่า รัฐบาลควรยกเลิกการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมดหรือบางอำเภอที่มีสถิติเหตุการณ์ความไม่ สงบลดลง ดังเหตุผลต่อไปนี้

**1. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์โดยเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องประกาศเพื่อแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที และให้มีผลบังคับใช้เป็นการ**

**ชั่วคราว** แม้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้คราวละ 3 เดือน โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติจำกัดระยะเวลาไว้ แต่การประกาศ ก็ต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น มิเช่นนั้น อาจมีการใช้กฎหมายฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ เนื่องจกกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายประการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าปกติ การประกาศขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นจำนวนต่อเนื่องกันถึง 30 ครั้ง จึงต้องมีการทบทวนว่าประกาศดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด ยังคงมีความจำเป็นต้องประกาศหรือไม่ โดยเฉพาะในบางพื้นที่ที่มีสถิติการก่อเหตุการก่อความไม่สงบลดลง ทั้งนี้ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทบทวน ประเมินความจำเป็น และตรวจสอบผลการดำเนินการหรือความคืบหน้าตามที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงดังกล่าวด้วย

**2. การประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต้องเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุ** กล่าวคือ เป็นมาตรการที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลาที่ แต่ในการดำเนินมาตรการตามกฎหมายนี้ ปรากฏว่าใช้ในจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบแล้ว และทำการควบคุมตัวบุคคลเพื่อซักถามนานถึง 30 วัน และใช้บันทึกซักถามในการดำเนินคดีความมั่นคงกับผู้ต้องสงสัย โดยปรากฏว่า มีคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีพยานหลักฐานเป็นเพียงผลการซักถามและคำชัดทอดเท่านั้นซึ่งศาลไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานในการพิจารณาได้ แสดงให้เห็นว่ามาตรการการควบคุมตัวบุคคลตามพระราชกำหนดฯ ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการก่อความไม่สงบในพื้นที่ได้ กลับกันทำให้มีผู้ถูกบริสุทธิ์ ต้องถูกควบคุมตัวเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกควบคุมตัวในระหว่างการดำเนินการตามพระราชกำหนดฯ ด้วย เช่น การซ้อมทรมาน การบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายฉบับ กล่าวคือ การประกาศใช้พระราชกำหนดฯ ในขณะที่ยังคงใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ทำให้มีบุคคลอาจถูกควบคุมตัวด้วยเหตุเดียวกันตามสามฉบับดังกล่าว รวมเป็นเวลานานถึง 121 วัน ก่อนถูกฟ้องร้องดำเนินคดี การควบคุมตัวดังกล่าวเป็นระยะเวลายาวนานเกินความจำเป็น และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพต่อร่างกายของบุคคลเกินสมควร ซึ่งหากเปรียบกับการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาตามปกติ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อยู่แล้ว และมีหลักประกันที่ไม่ให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้บริสุทธิ์ มากกว่า ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลได้โดยต้องมีการนำพยานหลักฐานที่น่าเชื่อว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริงมาขอออกหมายจับหมายค้นจากศาล เพื่อให้ศาลได้ตรวจสอบและมีดุลพินิจในการทำคำสั่ง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง นอกจากจะเป็นการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาดำเนินคดีแล้ว ยังเป็นการประกันว่าผู้บุคคลบริสุทธิ์ จะถูกจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่ได้กระทำความผิดไม่ได้ ดังนั้น การใช้มาตรการการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงที่ผ่านมานั้นส่งผลกระทบต่อหรือส่งผลร้ายกับประชาชนหรือประชาชนต้องสูญเสียประโยชน์มากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ

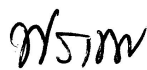
**3. บทบัญญัติของพระราชกำหนดฯ ในการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เป็นการยกเว้นหลักการอันเป็นพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมต้องมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง โดยต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนืออำนาจอื่นอย่างเด็ดขาด และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การที่พระราชกำหนดฯ ให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดในการประกาศและบังคับตามกฎหมายนี้ และขยายระยะเวลาประกาศได้อย่างไม่สิ้นสุด โดยขาดการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองคือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการคือศาล จึงขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การประกาศใช้พระราชกำหนดฯ ซึ่งให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าปกติ จนอาจกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิได้นั้น เช่น การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น จึงต้องเป็นไปโดยเคร่งครัดและเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้เท่านั้น

มูลนิธิผสานวัฒนธรรมและมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาทบทวนการประกาศขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ)

ผู้อำนวยการมูลนิธิผสานวัฒนธรรม



(นายสิทธิพงษ์ จันทวิโรจน์)

ประธานมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม

ติดต่อประสานงาน

นางสาวภาวิณี ชุมศรี โทร. 083-1896598

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย มูลนิธิผสานวัฒนธรรม