



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

อ.พ. 5/2562 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง



เอกสารประกอบการพิจารณา



เอกสารเพิ่มเติม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2070-2

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบ
การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศ
ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
(นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเพื่อศึกษา
ผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และ
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
(นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เปรี๊ยะ

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวศรันยา สีมา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมณฑพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พฤศจิกายน 2562

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงหลายมิติ ซึ่งปัจจัยหลักที่ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขของปัญหาคือ ศาสนา วัฒนธรรม ชชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ นอกจากนี้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจ ในการปราบปรามความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่และการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนไทยมุสลิมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ด้วยสถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน โดยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการหรือวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการในขณะที่สภาวะปกติไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้

นอกจากนี้ หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลายฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาทิ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

แต่เนื่องจากกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีลักษณะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเด็ดขาดในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคล ซึ่งในบางกรณีหรือบางเหตุการณ์

เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น เพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีการเสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารระสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)	1
สารระสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)	2
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	3
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	9
- ข้อเปรียบเทียบเนื้อหาพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	14
- มาตรการทางกฎหมายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้ในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	25
- กรณีศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ	28
- ผลกระทบของการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	31
- ข้อเสนอแนะต่อการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	35

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบ
การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหาร
ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
(นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้
กฎหมายพิเศษ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 และประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เหตุผล

ด้วยสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดระยะเวลาหลายปี
ที่ผ่านมารัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ทุ่มเทงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหลายแสนล้านบาท และได้มี
การศึกษาเกี่ยวกับต้นเหตุของปัญหา เพื่อลดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดต้นเหตุของปัญหา ความรู้สึกไม่ได้รับ
ความเป็นธรรมของประชาชนในพื้นที่เป็นเหตุผลหนึ่งของต้นเหตุของปัญหา ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหา
แต่ตลอดระยะเวลา 15 ปี ที่ผ่านมาการนำพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้ในทางกลับกันการปฏิบัติงาน
ของเจ้าหน้าที่กลับก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมในหลาย ๆ กรณี รวมตลอดถึงประกาศ
ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การนำมาตรา 44 มาใช้บังคับกับการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาก่อให้เกิด
เงื่อนไขเพิ่มขึ้น ในความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่จึงเห็นควร ให้มีการศึกษาผลกระทบกับการบังคับใช้
กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมไม่ก่อให้เกิด
การสร้างเงื่อนไขเพิ่มขึ้น โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการแก้ไขในแนวทางที่ถูกต้อง
และตรงจุดต่อไป

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเพื่อศึกษาผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เหตุผล

ด้วยสถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีมาอย่างยาวนาน จึงเป็นเหตุให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึง 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา แต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องที่ดังกล่าว มีลักษณะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจมากเกินไป เป็นบทบัญญัติละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ไม่มีความจำเป็นและไม่ได้เป็นไปตามหลักการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม จึงเห็นควรยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึง 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง จึงจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในเรื่องนี้ เนื่องจากหากไม่เร่งรีบในการศึกษาแก้ไข จะทำให้ปัญหาลุกลามอย่างไม่มีสิ้นสุดได้

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้รวมถึงพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอกงหรา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และความมั่นคงของประเทศ และเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญที่จะหาแนวทางแก้ไขเพื่อให้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยุติลง

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากจะมีที่มาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างด้านอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ทั้งด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมแล้ว การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจ ในการปราบปรามความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนไทยมุสลิมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่

เหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังและอาวุธเข้าปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบที่หลบเข้าไปซ่อนตัวอยู่ในมัสยิด เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตถึง 32 คน การกระทำของเจ้าหน้าที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุ และเป็นกระทำที่ไม่สมควรเนื่องจากมัสยิดเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนาของชาวมุสลิม เหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ในปี 2547 ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังเข้าควบคุมผู้ก่อความไม่สงบซึ่งเป็นชาวมุสลิม ทำให้มีผู้เสียชีวิตในที่เกิดเหตุและในระหว่างถูกควบคุมตัวขึ้นรถบรรทุกเพื่อนำตัวไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น คนไทยมุสลิมมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปฏิบัติต่อคนไทยมุสลิมอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดกระแสเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา และหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรการทางกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การนำกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาบังคับใช้ การตรากฎหมายขึ้นใหม่ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหลายฉบับ โดยกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอยู่ 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเด็ดขาดในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่

ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นเวลา 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ และบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ได้

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับคืนสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางท้องที่ตามความจำเป็นได้ เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ แต่หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และห้ามมิให้มีการชุมนุมมั่วสุมหรือกระทำการอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นต้น

พระราชกำหนดนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วยว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ สมควรแก่เหตุ และไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น และให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องความเสียหายจากทางราชการได้ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 (พ.ร.บ. ความมั่นคง) เป็นกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้จัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้นเป็นส่วนราชการที่มีรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ประสานงาน และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ทั้งภายในและนอกราชอาณาจักร ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มี ความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไข ปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย และหากการใช้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ประชาชนผู้สุจริต ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชย ค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรการทางกฎหมายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้ในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลายฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษา ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย หรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร เป็นต้น

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชน เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน มีดังนี้

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นคำสั่งที่มีผลกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทหารสามารถเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ตลอดจนสามารถจับกุม ค้น ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และควบคุมตัวบุคคลได้ไม่เกิน 7 วัน ในความผิดตามที่กำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องมีหมายศาล ซึ่งยังคงเป็นที่กังวลของประชาชนถึงความมีอยู่ของคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากไม่มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกมายกเลิก แม้นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เชื่อมโยงกับการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่มีอยู่แล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงสิ้นสภาพไปพร้อมกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยไม่ต้องมีการยกเลิกก็ตาม¹

2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยแก้ไขนิยามของคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร”² เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ภายนอกที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคและจังหวัดแต่ละแห่ง

¹ ‘วิชณุ’ แจงวุ่น! หลังบอก คสช.หมดอำนาจ ยังปรับทัศนคติได้ แท้จริงไม่ใช่แบบนั้น, (18 กรกฎาคม 2562), ข่าวสดออนไลน์ สืบค้น 8 กันยายน 2562 จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_2719272

² “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ”

ภายหลังจากที่คำสั่งฉบับนี้ใช้บังคับได้เกิดข้อสังเกตว่า คำว่า “สถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัย” ที่ปรากฏในคำนิยามของคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังได้กำหนดในคำนิยามด้วยว่า “รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ซึ่งมีผลให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นบทบาทของฝ่ายพลเรือนด้วย ทำให้เกิดความกังวลว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ถ่ายโอนอำนาจบางส่วนมาไว้ที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้ว ก่อนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติสิ้นสุดลง³

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติข้างต้น เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมากในการดำเนินการคดีความมั่นคง อีกทั้งกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย อาจเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่จับกุมคุมขัง สืบสวน สอบสวน ผู้ต้องสงสัยโดยอ้างกฎหมายพิเศษมากกว่าที่จะใช้กระบวนการตามกฎหมายปกติ นำมาซึ่งการร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน ซึ่งในปี 2561 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนประเด็นสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 72 คำร้อง โดยประเด็นที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ ประเด็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม⁴

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะอย่างต่อเนื่องจากสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547-31 ธันวาคม 2561 ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน 20,163 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 6,921 ราย ได้รับบาดเจ็บ 13,511 ราย⁵ การประกาศใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้โดยเร็ว แต่เนื่องจากกฎหมาย

³ สุรชาติ บำรุงสุข. “ซูปเปอร์กอ.รมน.กับบทบาททหารในอนาคต” มติชนออนไลน์ (6 ธันวาคม 2560) สืบค้น 9 กันยายน 2560 จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_750594

⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2561,” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx> น. 157.

⁵ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, “สถิติเหตุการณ์ความไม่สงบเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (2561) จาก <https://deepsouthwatch.org/th/dsid> อ้างถึงใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2561.” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx> น. 156.

พิเศษดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมากและเด็ดขาด อาจทำให้เกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐลุแก่อำนาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ นำมาซึ่งความหวาดระแวงไม่เชื่อใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่บรรลุผล ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและถูกลงโทษโดยไม่ได้รับอภิสิทธิ์ใด ๆ อีกทั้งต้องกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนกอยู่เสมอว่าการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา ซึ่งจะทำให้ประชาชนคลายความหวาดระแวงหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่มากขึ้น เป็นส่วนสนับสนุนให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงได้

เอกสารอ้างอิง

- กรกฎ ทองชะโชค. “แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 น. 119-142 (2559).
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2561.” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx> น. 156-157.
- ธโรธร ตูทองคำ. “ความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับข้อสังเกตบางประการ,” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 น. 27-64 (2556).
- “‘วิษณุ’ แจงวุ่น! หลังบอก คสช.หมดอำนาจ ยังปรับทัศนคติได้ แท้จริงไม่ใช่แบบนั้น” ข่าวสดออนไลน์, (18 กรกฎาคม 2562), สืบค้น 8 กันยายน 2562 จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_2719272
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, “สถิติเหตุการณ์ความไม่สงบเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (2561) จาก <https://deepsouthwatch.org/th/dsid> อ้างถึงใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2561.” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx> น. 156.
- สุทธิพร บุญมาก, เมธี ดิษฐ์ศักดิ์, ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และจำนงค์ แรกพิณิจ. “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้.” วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 น. 135-155 (2558).
- สุรชาติ บำรุงสุข. “ซูเปอร์กอ.รมน.กับบทบาททหารในอนาคต” มติชนออนไลน์ (6 ธันวาคม 2560) สืบค้น 9 กันยายน 2560 จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_750594

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณาญาติติ

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงหลายมิติ ซึ่งปัจจัยหลักที่ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขของปัญหาคือ ศาสนา วัฒนธรรม ชชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ ปัญหาความรุนแรงที่เป็นผลมาจากเงื่อนไขที่ซับซ้อน มีการเชื่อมโยงกันใน 3 ระดับ คือ 1) เงื่อนไขระดับบุคคล ซึ่งเกิดจากกลุ่มที่มีอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ การสร้างเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน ภัยแทรกซ้อน และการใช้ความรุนแรงอันมีเหตุจากความแค้น และความเกลียดชัง 2) เงื่อนไขระดับโครงสร้าง คือ โครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการ ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม แต่ประชาชนบางส่วนยังรู้สึกไม่สามารถสนองตอบกับความต้องการ ไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกเลือกปฏิบัติ และขาดอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง และ 3) เงื่อนไขระดับวัฒนธรรม ประชาชนไทยมลายูในพื้นที่บางส่วนรู้สึกแปลกแยก ไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย โดยเห็นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ หวาดระแวง และมีอคติ ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คนในพื้นที่บางส่วนยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐหยิบยกมาใช้เป็นข้ออ้าง เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตน¹

จากสถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน ด้วยสถานการณ์การก่อความไม่สงบนั้นไม่สามารถแก้ไข ปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการบริหารราชการในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 2) พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ 3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการหรือวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยที่จะกระทบต่อความมั่นคง ของประเทศ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการในขณะที่สภาวะปกติไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ โดยหลักการของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ สรุปได้ ดังนี้

¹สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2560). นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562. สืบค้น 2 กันยายน 2562 จาก <http://www.deepsouthwatch.org/node/9823>

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

1. ผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึก กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

1.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในการที่พระมหากษัตริย์จะประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึก ทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับใช้บทบัญญัติ นั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร ต่อเมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึก ที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน

1.2 ผู้บังคับบัญชาทหาร

ให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่า 1 กองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร ที่จะประกาศใช้กฏอัยการศึกเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดโดยกรณีนี้จะประกาศใช้กฏอัยการศึกได้เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารเท่านั้น และการที่จะเลิกใช้กฏอัยการศึกแห่งใด จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฏอัยการศึกในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับ ปราบปราม หรือการรักษา ความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ และไม่ว่า เวลาใด ๆ ข้าราชการ จดหมาย ในเขตที่ประกาศใช้กฏอัยการศึก สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ การเกณฑ์พลเมือง ยวดยาน เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เพื่อให้ช่วยกำลังทหารในกิจการการห้ามมั่วสุมประชุมกัน เผยแพร่ สิ่งพิมพ์ วิทยู ไซทางสาธารณะ ใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธหรือสิ่งอื่นใด ออกนอกเคหะสถาน เข้าไปหรืออยู่ อาศัยในท้องที่ที่กำหนด การยึดสิ่งของหรือสถานที่ไว้ชั่วคราว การเข้าอาศัยที่ใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่า จำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหาร การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ โดยมีอำนาจที่จะเผาบ้าน และสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ราชศัตรู ถ้าการสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู การจับไล่ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไม่มี ภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้

3. การเยียวยาความเสียหาย

บุคคลหรือบริษัทใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติตามกฏอัยการศึก ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1. ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็น เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือ ประชาชนแต่ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วจึงมาดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ต้อง ไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และหากเมื่อใดที่สถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้วหรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อ สิ้นสุดกำหนดเวลาตามประกาศก็ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระวังยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจ ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้ง หน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้นาพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ หรืออพยพประชาชนออกจาก พื้นที่ที่กำหนด แต่หากได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมี อำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วม กระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัว ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ออกคำสั่ง ยึดหรืออายัดอาวุธ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่เหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้อสิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือ สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตรวจสอบจดหมายหรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับ

หรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด และการสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร ให้คนต่างด้าว ออกไปนอกราชอาณาจักร

4) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษา ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

5) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธหรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

6) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน

โดยเมื่อใดที่เหตุการณ์ร้ายแรงได้ยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการประกาศยกเลิก ประกาศที่ออกโดยอาศัยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรงนี้โดยเร็ว ถ้าหากมีการจับกุมและควบคุมตัว บุคคลที่สงสัยตามประกาศ 1) ดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือ ศาลอาญาเพื่อขออนุญาตก่อน หากศาลอนุญาตก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีดำรวจที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ แต่จะปฏิบัติ ต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำผิดมิได้ และหากจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อ ก็สามารถร้องขอต่อศาล เพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีก คราวละ 7 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินกว่า 30 วัน โดยเมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การเยียวยาความเสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้อง ค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1. ผู้มีอำนาจประกาศ

กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์ อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคง ภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ต่อเมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป

โดยในกรณีที่เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลงหรือสามารถ ดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจ หน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย และให้ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้ความเห็นชอบ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมาว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

นอกจากนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจเป็นการเฉพาะก็ได้ ตลอดจนกำหนดให้ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- 1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
 - 2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
 - 3) ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด
 - 4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคสสถาน
 - 5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
 - 6) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน
- ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตาม 2)-6) ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การเยียวยาความเสียหาย

ถ้าการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีแต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด²

² วรชัย แสนสีระ. (2553). “จุดต่างแห่งอำนาจตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึกฯ พ.ร.ก. การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ”. *จตุรนิติ*, 7(3), 127-142.

ข้อเปรียบเทียบ

เนื้อหาระหว่างพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551³

พ.ร.บ. กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
<p>1. เจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้</p> <p>- ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในพื้นที่ที่อยู่ในสภาวะสงคราม หรือ การจลาจล หรือมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย</p>	<p>1. เจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้</p> <p>- ใช้ในการบริหารราชการในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>	<p>1. เจตนารมณ์ในการมีกฎหมายฉบับนี้</p> <p>- กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคปฏิบัติที่นำนโยบายความมั่นคงมาแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ซึ่งกระทบความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</p>
<p>2. เหตุที่ประกาศใช้</p> <p>2.1 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร</p> <p>2.2 เมื่อมีสงครามหรือ</p> <p>2.3 เมื่อมีจลาจลขึ้น</p>	<p>2. เหตุที่ประกาศใช้</p> <p>- มีการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินหรือมีเหตุที่เชื่อได้ว่ามีการกระทำความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สิน และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง</p>	<p>2. เหตุที่ประกาศใช้</p> <p>2.1 ในสถานการณ์ปกติ</p> <p>- เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</p> <p>2.2 ในสถานการณ์ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>

³ ข้อเปรียบเทียบระหว่าง พ.ร.บ. กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 กับ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. (ม.ป.ป.). สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <https://library2.parliament.go.th/wichakarn/content-digest/digest006-2.pdf>

<p>พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457</p>	<p>พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p>พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551</p>
		<p>- เพื่อป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้งในกรณีที่เกิดปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>
<p>3. ผู้มีอำนาจประกาศ 3.1 กรณีตามข้อ 2.1 จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้ 3.2 กรณีตามข้อ 2.2 และ 2.3 เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่ ๆ เกิดสงครามหรือจลาจลขึ้นนั้นซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับบัญชาไม่น้อย 1 กองพัน</p>	<p>3. ผู้มีอำนาจประกาศ - นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>3. ผู้มีอำนาจประกาศ - คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ (นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็น ผอ.รมน. , ผบ. ทบ.เป็น รอง ผอ.รมน. , เสธ.ทบ. เป็น ลธ.กอ.รมน.)</p>
<p>4. ใช้เมื่อใด และ ที่ใด 4.1 เมื่อมีเหตุตามข้อ 2 แล้วจะมีประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยผู้มีอำนาจตามข้อ 3 4.3 กรณีตามข้อ 2.1 จะประกาศทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะจังหวัด อำเภอ หรือตำบลใด ๆ ก็ได้</p>	<p>4. ใช้เมื่อใด และ ที่ใด 4.1 เมื่อมีเหตุตามข้อ 2 และมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยผู้มีอำนาจตามข้อ 3 4.2 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะประกาศทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะในเขตท้องที่ใดก็ได้ที่สุดแต่ความจะเป็น 4.3 เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วจึงนำบทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้มาใช้ได้ภายในท้องที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>	<p>4. ใช้เมื่อใด และ ที่ใด 4.1 ในสถานการณ์ปกติ - เมื่อมีกรณีจำเป็นอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมติคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยคำแนะนำของ ผอ.รมน. 4.2 ในสถานการณ์ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>

<p>พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457</p>	<p>พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p>พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551</p>
		<p>- คณะรัฐมนตรี จะกำหนดให้ กอ.รมน. ใช้อำนาจภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด</p>
<p>5. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่</p> <p>- เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นอำนาจของผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร</p>	<p>5. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่</p> <p>- เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้</p>	<p>5. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่</p> <p>- ในสถานการณ์ปกติ เป็นไปตามโครงสร้าง กอ.รมน.</p> <p>- ในสถานการณ์ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีควมจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>(1) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใน กอ.รมน. เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p> <p>(2) ผอ.รมน. และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ ผอ.รมน. มอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา</p>
<p>6. อำนาจหน้าที่</p> <p>6.1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และ</p>	<p>6. อำนาจหน้าที่</p> <p>6.1 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดและอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 9 ดังนี้</p>	<p>6. อำนาจหน้าที่</p> <p>6.1 ในสถานการณ์ปกติ</p> <p>(1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
<p>เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร</p> <p>6.2 มีอำนาจเต็มที่จะ</p> <p>6.2.1 ตรวจสอบ</p> <p>6.2.2 เกณฑ์</p> <p>6.2.3 ห้าม</p> <p>6.2.4 ยึด</p> <p>6.2.5 เข้าอาศัย</p> <p>6.2.6 ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่</p> <p>6.2.7 ชับไล่</p> <p>6.2.8 กัก บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งสงสัยว่าเป็นราชศัตรูหรือเป็นบุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้สอบถามได้ไม่เกิน 7 วัน (ไม่ต้องขออำนาจศาล)</p>	<p>(1) ห้ามมิให้บุคคลออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด</p> <p>(2) ห้ามมิให้ชุมนุม หรือมั่วสุมกัน</p> <p>(3) ห้ามเสนอข่าวจำหน่ายหรือแพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ที่มีข้อความอันทำให้ประชาชนหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูล ข่าวสารทำให้เข้าใจผิดในสถานการณ์</p> <p>6.2 เมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในพื้นที่ใดนอกจากนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจออกข้อกำหนดในข้อ 5.1 แล้วมีอำนาจตามมาตรา 11 ดังนี้</p> <p>(1) มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำการเช่นนั้น</p>	<p>(2) อำนวยการ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</p> <p>(3) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำกับการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>(4) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์</p> <p>(5) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี มอบหมาย</p> <p>6.2 สถานการณ์ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>6.2.1 กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ ป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่ง ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้</p>

<p>พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457</p>	<p>พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p>พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551</p>
	<p>(2) มีอำนาจออกคำสั่งเรียก เรียกบุคคลมาเพื่อให้ ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ สถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>(3) มีอำนาจ ยึด หรืออายัด อาวุธ สินค้า เครื่อง อุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด กรณีที่มีเหตุ อันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อกระทำการ หรือสนับสนุนให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>(4) มีอำนาจตรวจค้นตามความจำเป็นในการ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุร้ายแรงเพื่อให้ยุติโดยเร็ว</p> <p>(5) มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวออกไปนอก ราชอาณาจักร</p> <p>(6) มีอำนาจตรวจสอบและยับยั้งการสื่อสาร</p> <p>(7) มีอำนาจมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร</p> <p>(8) มีอำนาจห้ามมิให้กระทำการใดๆ</p> <p>6.3 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง มทก.4 เป็น หน. ผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและ มีอำนาจดังนี้</p> <p>6.3.1 ออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 ในข้อ 5.1 แล้วต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็วและ</p>	<p>(1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรืองด การปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด</p> <p>(2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่กำหนด</p> <p>(3) ห้ามนำอาวุธออกนอกเขตสถาน</p> <p>(4) ห้ามออกนอกเขตสถานในเวลาที่กำหนด</p> <p>(5) ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการ ใช้ยานพาหนะ</p> <p>ในการปฏิบัตินี้ ผอ.รมน. และพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ ผอ.รมน. มอบหมาย เป็นพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และ ร่วมเป็น พนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา</p> <p><u>อำนาจให้ความเห็นทางการคดี</u></p> <p>- ในพื้นที่ที่ กอ.รมน. ดำเนินการตาม 6.2.1 นี้ หากผู้กระทำความผิดมีความมั่นคง</p> <p>(1) กลับใจเข้ามอบตัว</p> <p>(2) กระทำเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
	<p>ถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันในข้อกำหนดนั้นภายใน 48 ชม. นับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนด ให้ข้อกำหนดนั้นสิ้นผลบังคับใช้</p> <p>6.4 นายกรัฐมนตรี ได้ออกประกาศตามมาตรา 11 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตาม มาตรา 11 บางอนุมาตรา ดังนี้</p> <p>6.4.1 มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามข้อ 52 (1) แต่ต้องขออนุญาตศาลควบคุมตัวครั้งแรกไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันจับกุม จำเป็นขยายเวลาควบคุมครั้งละไม่เกิน 7 วัน รวมไม่เกิน 30 วัน</p> <p>6.4.2 มีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวหรือส่งมอบเอกสาร</p> <p>6.4.3 มีอำนาจออกคำสั่ง ยึด หรืออายัด อาวุธหรือสินค้า</p> <p>6.4.4 มีอำนาจตรวจค้น แต่ไม่มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง</p> <p>6.4.5 มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักร</p>	<p>(3) ผอ.รมน. มีความเห็นสมควรเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงตามความเห็นของพนักงานสอบสวน</p> <p><u>เช่นนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นของ ผอ.รมน. ให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากศาลเห็นสมควรอาจสั่งให้ส่งเข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกินหกเดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแทนการลงโทษก็ได้ (การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจดังกล่าว ผู้กระทำความผิดต้องยินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขของศาลที่กำหนดแทนการลงโทษ)</u></p> <p>6.2.2 จัดทำแผนการดำเนินการในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</p> <p>6.2.3 กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ หรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
	<p>6.4.6 ให้การซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุ อุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบ ตามที่ ผอ.รมน.ภาค 4 กำหนด ต้องรายงาน ทหารี หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่</p> <p>ให้การซื้อขายบัตรประจำตัวของผู้ใช้บริการ (sim card) ของโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั่วราชอาณาจักร ต้องเก็บหลักฐานที่ระบุชื่อ ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ประกาศกำหนด</p> <p>สำหรับบัตรประจำตัวของผู้ใช้บริการ (sim card) ของโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการขายก่อนวันประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ผู้ครอบครองไปรายงานตัวการครอบครองโดยระบุชื่อผู้ครอบครองตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ประกาศกำหนด โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>6.4.7 ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือ ควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลา</p>	<p>และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</p> <p>6.2.4 สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมการจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
	ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่าที่มีการใช้ในกฎอัยการศึก	
7. ระยะเวลาการประกาศใช้ - เมื่อสงครามหรือการจลาจลสิ้นสุดลง ซึ่งการที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใดนั้น จะเป็นไปได้ต่อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ	7. ระยะเวลาการประกาศใช้ 7.1 ไม่มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 7.2 เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง 7.3 เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบการขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน	7. ระยะเวลาการประกาศใช้ - เมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง
8. การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ - พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตพอสมควรแก่เหตุ แต่ไม่ตัดสิทธิ์เรียกร้องค่าเสียหายทางราชการ	8. การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ - บุคคลใดจะเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าปรับ จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้	8. การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ - บุคคลผู้สุจริตซึ่งได้รับความเสียหาย ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี
9. บทกำหนดโทษ - ไม่มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในตัว พ.ร.บ. ฯ ผู้ใดฝ่าฝืนให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแทน เช่น ฐานขัดคำสั่ง, ต่อสู้อัดขวาง ฯลฯ	9. บทกำหนดโทษ - ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งที่ออกมาตาม ม.9, ม.10, ม.11 และม.13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	9. บทกำหนดโทษ - ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ในข้อ 6.1 ต่อร์วางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำและปรับ

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
<p>ข้อสังเกต</p> <p>1) เป็นกฎหมายที่จะประกาศใช้ได้เฉพาะในเวลาที่มีสงครามหรือการจลาจล หรือมีความจำเป็นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้ปราศจากภัย ซึ่งอาจมาจากภายนอกหรือเกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร</p> <p>2) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ</p> <p>3) ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมาก</p> <p>4) เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน</p> <p>5) ฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นเงื่อนไขในการโจมตีและทำลายความเชื่อมั่นต่อกระบวนการปกครองของรัฐ</p> <p>6) ที่ผ่านมาได้รับการต่อต้าน และได้รับการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากองค์กรมุสลิมโลกและองค์การสหประชาชาติ จนต้องแก้ไข โดยออก พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาแก้ไขสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพิ่มเติมจาก พ.ร.บ.กฎอัยการศึกฯ</p>	<p>ข้อสังเกต</p> <p>1) เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานให้กับพนักงานสอบสวน</p> <p>2) เป็นการใช้อำนาจโดยพึงเล็งผู้กระทำการก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเพียงผู้ต้องสงสัย จึงกำหนดให้มีการขอหมายจับ และควบคุมตัว เพื่อเปลี่ยนทัศนคติ</p> <p>3) การที่รัฐบาลได้ออก พ.ร.ก.ฯ และประกาศใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีข้อคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วย อ้างว่า</p> <p>3.1 เป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ</p> <p>3.2 ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป</p> <p>3.3 เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน</p> <p>4) การประกาศใช้ พ.ร.ก.ฯ ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ฝ่ายตรงข้ามอาจใช้เป็นโอกาสในการโจมตีรัฐบาลและทำลายความเชื่อมั่นต่อกระบวนการปกครองของรัฐ</p>	<p>ข้อสังเกต</p> <p>1) กอ.รมน.เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการ, การบริหารงาน, การจัดโครงสร้าง, การแบ่งส่วนงาน, อำนาจหน้าที่ และอัตรากำลัง เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>2) ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงตามที่ ผอ.รมน. ร้องขอ ตามความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ให้ถือว่า กอ.รมน.เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและเงินคงคลัง</p> <p>3) การมอบอำนาจ นอกจากจะเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ผอ.รมน. จะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน.ภาค, ผอ.รมน.จังหวัด หรือ ผอ.ค.อบต. ปฏิบัติแทนได้</p> <p>4) หน่วยงานของรัฐต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน.ตามที่ ผอ.รมน. , ผอ.รมน.ภาค , ผอ.รมน.จังหวัด ร้องขอ</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
	<p>5) เป็นการยอมรับโดยปริยายว่าสถานการณ์การก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จชต.เป็นสถานการณ์ที่ถึงขั้นรุนแรง</p>	<p>5) หากสถานการณ์ที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามกฎหมายนี้สิ้นสุดลง ให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบโดยเร็ว</p> <p>6) ในการให้ความเห็นทางคดีของ ผอ.รมน.เพื่อกำหนดการเข้ารับการอบรมให้แก่ผู้กระทำผิด เป็นไปตามที่ กอ.รมน.กำหนด และเงื่อนไขของศาลที่จะกำหนดแทนการลงโทษเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา กำหนด</p> <p>7) พนักงานเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. อาจได้รับคำตอบแทนพิเศษหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>8) ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ จะยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อยกเลิกข้อกำหนด ประกาศ หรือ คำสั่งต่าง ๆ ไม่ได้ แม้จะลิดรอนสิทธิเสรีภาพก็ตาม</p> <p>9) ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สุจริตจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายตาม</p>

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
		<p>ควรแก่กรณี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>10) การดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และสามารถใช้มาตรการคุ้มครองหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาได้ คือ การสืบพยานก่อนเริ่มการพิจารณา หรือ การคุ้มครองพยาน เป็นต้น ทั้งนี้ ศาลอาจเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานหรือแสดงความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการคุ้มครอง หรือวิธีการคุ้มครองดังกล่าว</p>

มาตรการทางกฎหมายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้ในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังจากที่ได้มีการทำรัฐประหารเมื่อปี 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ

คำสั่งฉบับนี้ได้ให้เจ้าหน้าที่ทหารเป็น “เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอันเป็นความผิด 4 ประเภท ได้แก่ 1) ความผิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ 2) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง 3) ความผิดเกี่ยวกับอาวุธ และ 4) ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนประกาศ คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติทั่วราชอาณาจักรไทย และในการปฏิบัติเกี่ยวกับ 4 ประเภทความผิดข้างต้น เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยสามารถเรียกบุคคลมารายงานตัว จับกุม ควบคุมตัว ค้น ยึด อายัด หรือกระทำการใด ๆ ก็ตาม รวมถึงสามารถทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีทั้ง 4 ประเภทด้วย⁴

2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

คำสั่งฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามเหมือนกับอำนาจของ “เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2558 เช่น การออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมารายงานตัว การจับกุมตัวบุคคลที่กระทำความผิดซึ่งหน้า ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมในการสอบสวน ตรวจค้นเคหสถาน บุคคล หรือยานพาหนะ การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การควบคุมตัวบุคคลไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัว และกระทำการอื่นใดตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย⁵

⁴ 3 ปี สิ่งเสมือนกฎหมาย: คำสั่ง 3/58 ให้อำนาจทหารกว้างขวาง ขาดการตรวจสอบ. (2561). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://prachatai.com/journal/2018/04/76179>

⁵ คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 3/2558 กับ 13/2559: บทเรียนปัญหาอำนาจนอกระบบที่ตรวจสอบถ่วงดุลไม่ได้. (2559). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/4085>

3. คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

คำสั่งฉบับนี้เป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้คณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 60 คน มาจาก 1) การเสนอชื่อของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ไม่เกิน 45 คน 2) เสนอชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด คือนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา จังหวัดละไม่เกิน 2 คน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ยังกำหนดให้กรรมการที่ปรึกษา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และให้ทำหน้าที่แทนสภาที่ปรึกษา เดิม ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 โดยให้คงใช้บังคับบรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีใด ในส่วนที่อ้างถึงสภาที่ปรึกษา หรือประธานสภาที่ปรึกษา จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และคำสั่งดังกล่าวยังกำหนดให้ในกรณีที่ต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เลขาธิการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ปรึกษาหารือและรับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของเลขาธิการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไปดำเนินการหรือปฏิบัติงาน ในกรณีที่มีปัญหาว่าการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานใดต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันหรือไม่ หรือมีความจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติให้เลขาธิการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เสนอเรื่องดังกล่าวต่อรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ สำหรับในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน หรือดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย

4. คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

คำสั่งฉบับนี้เป็นการกำหนดให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ ประสานงานกับรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในเขตตรวจราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ และประสานงานกับ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนหน้า (คปต.) กอ.รมน. ศอ.บต. จังหวัด ส่วนราชการ และภาคส่วนต่าง ๆ ในการเชื่อมโยง

งานให้เกิดการบูรณาการ และปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติและการพัฒนาตลอดจนให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และให้รายงานปัญหา อุปสรรคตลอดจนเสนอแนวทางการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและประธาน คปต. อาจมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นด้วยก็ได้ และกำหนดให้ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลเป็นกรรมการ คปต. และให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังจัดให้ผู้แทนพิเศษ ได้รับค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน เช่น ผู้แทนการค้าไทยหรือกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี โดยให้มี สำนักงาน คปต. ส่วนหน้าตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อปฏิบัติงานด้านธุรการตามที่ประธาน คปต. มอบหมาย และให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน คปต. ส่วนหน้าได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามระเบียบของทางราชการ

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การโอนหรือการนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นนอกเหนือจากกรณีตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กระทำได้ ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และหากเป็นการโอนงบประมาณข้ามแผนงานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สำหรับการโอนงบประมาณของส่วนราชการเดียวกันจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปดำเนินการในพื้นที่อื่นต้องได้รับความเห็นชอบจาก คปต. หรือตามระเบียบที่ คปต. กำหนดก่อนจะดำเนินการต่อไป

5. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

คำสั่งฉบับนี้เป็นการแก้ไขกฎหมายในหลายมาตรา เช่น เพิ่มขอบเขตนิยามคำว่า การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้รวมเรื่อง การป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟู การเกิดสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เข้าไปด้วย นอกจากนี้ ยังแก้ไขสัดส่วนคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมไปถึงให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยแผนและแนวทางนั้นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและแนวทางนั้นด้วย และเพิ่มอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ กอ.รมน. เป็นต้น⁶

⁶ รวมผลงาน การใช้อำนาจมาตรา 44 ปี 2560. (2560). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://ilaw.or.th/node/4827>

กรณีศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ⁷

ประเทศอังกฤษ ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้นบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดาในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) ซึ่งให้คำนิยามคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายความรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้ายซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็มีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อที่จะจำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วยหลักการต่าง ๆ หลายประการที่ฝ่ายบริหารต้องพิสูจน์ต่อกฎหมายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ที่เรียกว่า “หลักประกันความปลอดภัยสามชั้น” (Triple Lock Guarantee) ซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ประกาศและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิสูจน์ด้วยเหตุผลอันน่าพอใจว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำมาใช้ได้ก็แต่เฉพาะเมื่อมีองค์ประกอบครบหลักที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- 1) หลักความร้ายแรงของสถานการณ์ (Principle of Seriousness) กล่าวคือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้ว หรือกำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น
- 2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) กล่าวคือ มีความจำเป็นจะต้องออกข้อกำหนดเป็นการเร่งด่วน เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ และ
- 3) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องได้สัดส่วนกันกับลักษณะเฉพาะหรือผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน

ส่วนการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดให้รัฐสภา (House of Parliament) เป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of the Crown) จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ วิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างแท้จริง (A Genuine Emergency) เพราะหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ที่เรียกกันว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินเทียมหรือลวง” (Fictitious/Fancied State of Emergency) รัฐสภาก็จะได้พิจารณาลงมติยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการปฏิบัติการที่ได้กระทำภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หรือหากรัฐสภาไม่ได้มีมติรับรองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นก็จะมีผลสิ้นสุดลงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้นำเสนอประกาศนั้นต่อรัฐสภา

⁷ สมยศ จันทสมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 10(1), 167-191.

ประเทศสหรัฐอเมริกา จุดประสงค์ของการบัญญัติกฎหมาย “รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1976” (National Emergency Act 1976) ก็เพื่อจะยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก็เพื่อจะกำหนดขอบเขตอำนาจของประธานาธิบดีและการรับประกันความปลอดภัย โดยการควบคุมดูแลทางสภานิติบัญญัติและความรับผิดชอบในการปฏิบัติการที่ได้กระทำโดยฝ่ายบริหารให้มีความชัดเจน

กล่าวโดยสรุปคือ จุดมุ่งหมายของรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติก็เพื่อรับประกันว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาตินั้น จะต้องมีความรับผิดชอบ (Responsible) เหมาะสม (Appropriate) และถูกต้องกับเวลาหรือกาลเทศะ (Timely) แต่เมื่อพิจารณาย้อนหลังกลับไปดูเหมือนว่ากฎหมาย “รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1976” นี้ยังไม่ประสบความสำเร็จในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในลักษณะที่จะทำให้มีความเชื่อมั่นถึงความรับผิดชอบและการควบคุมดูแลทางรัฐสภาซึ่งเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ การใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ (Vague Wording) และการขาดวิธีการที่จะสร้างโครงสร้างเฉพาะเจาะจงสำหรับควบคุมดูแลการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในรัฐบัญญัติฯ ดังกล่าว เช่น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามที่ชัดเจนของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติไว้ แต่ได้ให้อำนาจเป็นสิทธิเด็ดขาดแก่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักฐานหรือข้อเท็จจริงภายนอกใด ๆ ที่ประธานาธิบดีจะพยายามใช้ในการแสดงความถูกต้องต่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นภาระของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (Congress) ที่จะทำให้การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารสิ้นสุดลง แต่ในปัจจุบันประธานาธิบดีสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ข้อเสนอการให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะเอาชนะได้ก็ต้องใช้เสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 เท่านั้น

ประเทศฝรั่งเศส ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะปรากฏอยู่ในทั้งระดับรัฐธรรมนูญและระดับรัฐบัญญัติ ในระดับรัฐธรรมนูญจะมีการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ร้ายแรงของชาติ ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับองค์กรอื่น ๆ ก่อนก็ตาม แต่ความเห็นที่ได้รับการปรึกษาจากองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่มีผลผูกมัดต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี การใช้อำนาจพิเศษประการนี้ของประธานาธิบดีแทบจะไม่มี การควบคุม ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจัง และประเภทที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการประกาศกฎอัยการศึกและการขยายระยะเวลาใช้กฎอัยการศึกที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ส่วนในระดับรัฐบัญญัติ การใช้กฎอัยการศึกจะมีกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 และท้ายสุดคือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Loi instituant un état d'urgence of 1955) ซึ่งรัฐบัญญัติทั้งสองประเภทดังกล่าวมีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958

การประกาศกฎอัยการศึก (State of Siege) จะสามารถประกาศได้เมื่อมีภัยคุกคามฉับพลันอันเนื่องมาจากสงครามต่างประเทศ หรือการก่อกบฏโดยใช้อาวุธ การพิจารณาตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำโดยรัฐบาล แต่การขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึกรออกไปอีกเกินกว่า 12 วัน แรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา อันสะท้อนถึงหลักการการตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา (Principle of Parliamentary Oversight) ส่วนรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสามารถประกาศได้โดยรัฐบาล ในกรณีที่เกิดอันตรายอย่างฉับพลันอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือในสถานการณ์ที่อาจจะถือเป็นภัยพิบัติสาธารณะ เช่นเดียวกันกับในกรณีของการประกาศกฎอัยการศึก การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน

ประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนีจะบัญญัติอยู่ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติทั้งสิ้น 28 มาตราที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung) โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ อันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดแจ้งจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอ และกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อย่างไรก็ตาม วิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้ายตามที่ได้กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมาธิการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ตาม หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นข้อดีของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี แต่ข้อจำกัดอยู่ตรงที่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ไม่ว่าจะป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายในหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกก็ตาม กล่าวคือกฎหมายยอมให้สถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินไปอย่างไม่มีกำหนดจนกระทั่งเสียงข้างมากของทั้งสองสภาจะลงคะแนนเพื่อที่จะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ผลกระทบของการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงบทความทางวิชาการ ได้มีนักวิชาการให้ความสนใจศึกษา และมีข้อสังเกตต่อการใช้กฎหมายดังกล่าว อาทิ

กรกฎ ทองชะโชค^๘ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” พบว่า การใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะผลจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ 1) ภาคประชาชนยังมองว่าเป็นการส่งเสริมการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา พนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักกฎหมายเช่นนี้อาจจะเป็นการให้ท้ายหรือส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาได้ 2) เจ้าหน้าที่ที่ทำการจับกุม คุมขัง สืบสวน สอบสวน โดยอ้างกฎหมายพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายปกติ เช่น อ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายอัยการศึกฯ หรือตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยแท้ที่จริงแล้ว ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตามปกติจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถอ้างกฎหมายพิเศษได้ และบางกรณีคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกหมายจับ หมายค้น จะบรรยายคำร้องเกินความเป็นจริงเพื่อใช้เป็นเรื่องความผิดต่อความมั่นคง ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องเป็นอาชญากรรมธรรมดา

สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จ่านง แรกพินิจ^๙ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” พบว่า 1) ความรู้ความเข้าใจ ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรู้ความเข้าใจที่ดีต่อการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง และประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อบังคับในบางมาตรา ซึ่ง กอ.รมน. ภาค 4 สน. ที่เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่อย่างทั่วถึง การไม่มีความรู้ความเข้าใจ มีผลกระทบต่อจิตวิทยาของประชาชนว่าถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 2) ผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัด

^๘ กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 5(7), 6-7.

^๙ สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จ่านง แรกพินิจ. (2558). ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28(1), 150-154.

ชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวม และผลกระทบรายด้าน ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และจิตวิทยา 3) การเปรียบเทียบผลกระทบของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากสถิติเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ มีการกระชกตัวอยู่ในเขตเมืองและชานเมืองส่งผลให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว มีความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ ทำให้ได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงกลุ่มเสี่ยง คือ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ได้รับผลกระทบมากกว่าอาชีพอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนราธิวาสได้รับผลกระทบน้อยกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลานั้นอาจเนื่องจากจังหวัดนราธิวาสมีสถิติการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบน้อยกว่าจังหวัดปัตตานีและยะลา 4) การบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เห็นด้วยกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

อนุกุล อาแวปุเตะ¹⁰ ประธานศูนย์ทนายความมุสลิมประจำจังหวัดปัตตานี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปได้ดังนี้ 1) ปัจจุบันกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายในการใช้บังคับที่แตกต่างกัน ซึ่งควรใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ใช้ทั้งกฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่งผลให้มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยอาศัยทั้งอำนาจของกฎอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ไม่ว่าจะเป็กฎอัยการศึกหรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่สิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา กล่าวคือ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว ถูกกีดตันจากการซักถาม โดยวิธีการทรมานเพื่อรีดข้อมูลโดยการดำเนินกรรมวิธีการซักถาม ซึ่งหลายกรณีพบว่าหากไม่ให้ข้อมูลหรือไม่ทราบข้อเท็จจริง หรือไม่ยอมรับข้อเท็จจริงจากการซักถาม ถือว่าไม่ให้ความร่วมมือ อาจมีการปฏิบัติที่แตกต่างกับผู้ที่ให้ข้อมูล แม้ข้อเท็จจริงที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นความจริงก็ตาม 3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 11 (1) ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แต่ในทางปฏิบัติเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะป้องกันเหตุร้ายโดยอาศัยกฎหมายพิเศษได้ แต่หลายเหตุการณ์กลับพบว่าภายหลังเกิดเหตุได้มีการจับกุมและควบคุมบุคคลที่ต้องสงสัยจำนวนมากซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น 4) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว

¹⁰ อนุกุล อาแวปุเตะ. (2552). ปัญหาการใช้กฎหมายพิเศษในชายแดนใต้. สืบค้น 30 สิงหาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/349>

ตามกฎหมายพิเศษ จะต้องเข้าสู่การดำเนินการวิธีในการซักถามข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการซักถามดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อมูลจากผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ เพื่อเป็นแนวทางในการที่หาตัวบุคคลที่อยู่เบื้องหลังและเป็นแกนนำในการปลุกระดม หรือยุยงส่งเสริมให้ก่อเหตุการณ์ความไม่สงบ ดังนั้น ผู้ที่จับกุมและควบคุมตัวดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนแหล่งข่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในการที่จะวิเคราะห์ข้อมูล ในการที่จะพิสูจน์ข้อมูลที่ได้อันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐาน และป้องกันเหตุการณ์ความไม่สงบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผลการซักถามของผู้ที่ให้ข้อมูล รวมทั้งตัวบุคคลที่ให้ข้อมูลซึ่งเป็นแหล่งข่าว จึงเป็นความลับ ไม่ควรเปิดเผยไปให้แก่บุคคลภายนอกทราบ กระบวนการซักถามจึงไม่ใช่การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และผลการซักถามจึงไม่อาจที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันผู้ถูกซักถามในชั้นพิจารณาคดีของศาลได้ แต่จากการจับกุมและควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษกลับพบว่าหลายต่อหลายคดีได้นำผลการซักถามมาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้ถูกซักถาม 5) ในกรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ได้มีการปิดล้อมตรวจค้น และจับกุมบุคคลต้องสงสัยตามกฎหมายพิเศษ เป็นกลุ่มหลาย ๆ คน บุคคลที่ถูกควบคุมตัวบางคนได้รับการปล่อยตัว บางคนเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบางคนแยกไว้เพื่อกันเป็นพยานโดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบปากคำเป็นพยานตามผลการซักถามที่จัดทำขึ้นในชั้นควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ส่งผลให้ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวซึ่งอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน มีการขัดตอซึ่งกันและกัน เกิดความหวาดระแวงในหมู่บ้าน ชุมชนและหมู่บ้านที่เคยสงบสุขกลับต้องอยู่ด้วยความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน 6) หมายจับตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ศาลเป็นผู้ออกหมายโดยอาศัยข้อมูลจากสามฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหาร แต่หลายต่อหลายครั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลที่ไม่ต้องแก่ชาวบ้าน โดยเฉพาะการอาศัยบุคคลที่มีรายชื่อตามหมายจับให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมอบรมโครงการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่จัดขึ้น และให้คำมั่นสัญญาว่า หากเข้าร่วมโครงการแล้วจะลบรายชื่อออกจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ 7) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษภายหลังที่ถูกปล่อยตัวไปแล้ว ไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเยี่ยงคนทั่วไป กล่าวคือ หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้านเจ้าหน้าที่ก็จะมุ่งสงสัยในบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาหนักใจของผู้ที่ถูกใช้กฎหมายทั้งที่ตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจมีการออกหมายจับแล้วซ้ำแล้วไม่มีที่สุด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงไม่ประสานงานในการเฟิกถอนหมาย และในกรณีที่บุคคลเหล่านี้จะเดินทางไปต่างประเทศจะพบว่าถูกแบล็คลิสต์ (บัญชีดำ) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง และ 8) การออกหมายจับโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลที่ถูกออกหมายจับตกเป็นผู้ต้องหาตามกฎหมาย เนื่องจากในหมายจับได้ระบุข้อกล่าวหาและฐานความผิดไว้ และพนักงานสอบสวนมีพยานหลักฐานที่จะดำเนินคดีตามข้อกล่าวหาได้ เมื่อจับบุคคลตามหมายจับแล้ว พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการควบคุม 48 ชั่วโมงหากการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น อาจยื่นคำร้องขอฝากขังต่อศาล ดังนั้น ผู้ที่ถูกจับตามหมายจับจึงไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตามกฎหมายพิเศษได้ แต่เจ้าหน้าที่ได้มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ภายหลังที่มีการจับกุมตามหมายจับแล้วแจ้งข้อกล่าวหาในชั้นยื่นคำร้องขอฝากขังกลับนำตัวผู้ต้องหาไปควบคุมตามกฎหมายพิเศษและเข้าสู่การดำเนินการวิธีการซักถาม

นอกจากนี้ สถานีวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹¹ ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการควบคุม และป้องปรามการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบ และประเมินว่าประสบความสำเร็จในการตรึงสถานการณ์ไม่ให้รุนแรงกว่าที่เป็นอยู่ในขณะที่กลุ่มผู้นำศาสนา เ็นนิจีโอ และกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกจับกุมตัว กลับเห็นว่าการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ล้มเหลวในการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยดังกล่าวยังพบว่า ผลกระทบแง่ลบที่เกิดจากการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ส่วนมากเกิดจากปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน อาทิ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และการประสานงานที่ไม่สอดคล้อง ส่งผลต่อผู้ต้องสงสัย ในกรณีการถูกออกหมายจับ และมีข้อติดค้างอยู่ตลอด เนื่องจากหมายจับ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ไม่มีอายุความ หรือปัญหาเชิงเทคนิค

¹¹ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2552). เปิดงานวิจัย CSCC ประเมินผล พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หนุน “นิรโทษกรรม” ตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง. สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/389>

ข้อเสนอแนะต่อการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากรายงานการศึกษาและรวมถึงบทความทางวิชาการ ได้มีข้อเสนอแนะต่อกฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ ดังนี้

กรกฎ ทองชะโชค¹² ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผู้ทำการศึกษา มีข้อเสนอแนะว่า 1) ควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการในการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เมื่อเกิดเหตุจนถึงการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งปัจจุบันแต่ละหน่วยงานยังทำงานแยกส่วน 2) ควรกำหนดพื้นที่เพิ่มเติมในการยกเลิกประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยพิจารณาจากพื้นที่ซึ่งไม่ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ เนื่องจากพี่น้องมุสลิมเกิดความกังวลในการใช้อำนาจของรัฐ 3) ควรสร้างรูปแบบให้องค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็นศูนย์มูลนิธินายความมุสลิม หรือองค์กรเอกชนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบของการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกองบัญชาการผสมพลเรือน ร่วมกับตำรวจทหารด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ประชาชนในพื้นที่ไว้วางใจ 4) ควรกำหนดรูปแบบให้ชัดเจนถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการกำหนดถึงข้อบังคับของความหมายของคำว่าผู้หลงผิดหรือผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่ากรณีบุคคลใดหรือการกระทำความผิดประเภทใดที่จะอยู่ในข่ายของการส่งให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในอบรม

สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จำนง แรกพินิจ¹³ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผู้ทำการศึกษา มีข้อเสนอแนะว่า 1) การขอขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เพื่อการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงยุติธรรมและรัฐบาล ควรกำหนดนโยบายการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ 1.1) ควรสร้างกลไกในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ผ่านบทบาทของศูนย์ยุติธรรมชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 1.2) ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมาย และแนวทางในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ก่อเหตุรุนแรง หรือผู้ต้องสงสัยของ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ที่เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 2) การประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ในกรณี

¹² กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 5(7), 6-7.

¹³ สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จำนง แรกพินิจ. (2558). ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28(1), 150-154.

ประกาศในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง รัฐไม่ควรประกาศฝ่ายเดียวซึ่งอาจจะไม่ได้ผล แต่ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศยกเลิกแล้ว รัฐบาลควรมีกฎหมายอื่นมาทดแทนในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ แทน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกับในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลานจังหวัดปัตตานี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐใกล้เคียงกับกฎหมายปกติที่ต้องอาศัยอำนาจศาลในการดำเนินการซึ่งภาคประชาชนให้การยอมรับมากกว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องมีกลไกและกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเหตุผลความจำเป็น และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ก่อนการประกาศบังคับใช้แทน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

รายงานการศึกษาของสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹⁴ ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552 มีข้อเสนอแนะกรณีหากยังไม่สมควรยกเลิกพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 สมควรต้องมีมาตรการรองรับและผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนี้ 1) การใช้อำนาจตรวจค้น และการจับกุม เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย มีมาตรการในการถ่วงดุลอย่างรอบคอบ และระมัดระวังมากขึ้น เพื่อลดผลกระทบด้านความรู้สึกประชาชนในการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ และความรู้สึกถูกคุกคามความสงบสุขจากเจ้าหน้าที่รัฐ 2) ปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดกำลังพล โดยให้มุ่งเน้นกำลังพลในพื้นที่ และเป็นกองกำลังประจำถิ่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งจะทำให้กระบวนการใช้อำนาจโดยขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะหมดไป 3) ให้ความสำคัญ และมีนโยบายที่เข้มงวด จริงจังกับการทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ให้รับรู้ถึงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กรอบนโยบายการเมืองนำการทหาร และยุทธศาสตร์พระราชทานเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา และมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาด รวดเร็วกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่กระทำการใด ๆ เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ 4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนากองกำลังประจำถิ่นในชุมชน เช่น อส. ชรบ. เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง และเมื่อพื้นที่ใดมีความสามารถในการปกป้องคุ้มครองตนเองได้ ก็ให้มีการยกเลิกกฎหมายพิเศษในชุมชน เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชนอื่น 5) ให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชน เกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นในการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนบนพื้นฐานของการอำนวยความสะดวก และการอำนวยความสะดวกที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน 6) เห็นสมควร

¹⁴ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2552). เปิดงานวิจัย CSCC ประเมินผล พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หนุน “นิรโทษกรรม” ตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง. สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/389>

ผลักดันในเชิงนโยบาย เพื่อให้มีบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทุกชั้นตอน เช่น พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และทนายความ ที่มีความเชี่ยวชาญ และชำนาญการเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากอาชญากรรมในพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวโยงเป็นกระบวนการและเป็นองค์รูปปิดลับ และ 7) เห็นควรให้ กยต. (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้) นำร่างหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศเป็นหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกควบคุมตัวตามกฎหมายอัยการศึกษ และ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ให้ได้รับการชดเชย ช่วยเหลือ ในอัตราวันละ 350 บาท โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่เริ่มมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังของรัฐบาลในการพยายามแก้ไขปัญหา และการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปด้วยในเวลาเดียวกัน

จากการศึกษารายงานการพิจารณาศึกษารณการทบทวนการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีข้อสังเกต ดังนี้¹⁵

1) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยหลักการแล้วเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้เพื่อป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้เหตุการณ์กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามหลักสากล แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางส่วนได้กระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ หรือเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ในประเด็นนี้ ภาครัฐควรยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประสานงานรวมทั้งบริการประชาชนผู้เดือดร้อนอย่างเป็นรูปธรรม มีความเป็นอิสระ และมีความเป็นเอกภาพในการทำงานในพื้นที่

2) รัฐบาลควรมีการทบทวนพื้นที่ซึ่งได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงอย่างเป็นรูปธรรม โดยนำกรณีที่ได้ยกเลิกแล้วที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี มาเป็นแบบอย่าง และควรคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้สำหรับพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

3) เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือของประชาชนต่อการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละครั้ง รัฐบาลควรประกาศเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการขยายระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่ และควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทบทวน ประเมินความจำเป็นด้วย

4) ในพื้นที่ซึ่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ ซ้อนกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ควรมีการทบทวนเป็นรายพื้นที่ด้วยว่าพื้นที่ใดมีความจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ ด้วย เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2555). รายงานการพิจารณาศึกษารณการทบทวนการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์

มีลักษณะรุนแรงส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายด้านความมั่นคงฉบับอื่น ๆ
ที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

5) ควรมีการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยให้
รัฐสภามีโอกาสถ่วงดุลการใช้อำนาจในการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารได้
ตามสมควร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมระหว่างเอกภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร