



ศูนย์ทนายความมุสลิม  
MUSLIM ATTORNEY CENTRE

(สำเนา)

จดหมายเปิดผนึก

วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2554

เรื่อง ขอให้พิจารณาการประกาศให้พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่สถานการณ์ฉุกเฉินประเภทร้ายแรงในครั้งที่ 26

เรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

สำเนาถึง 1.ประธานสภาผู้แทนราษฎร

2.ประธานวุฒิสภา

3.เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีก 3 เดือน เป็นครั้งที่ 25 ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน - 19 ธันวาคม 2554 รวมเป็นระยะเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้กว่า 6 ปี โดยมีเหตุผลว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันได้เข้ามาทำงานจริงเพียง 1 เดือน จึงขอเวลาในการวิเคราะห์สถานการณ์ องค์กร บังคับใช้พรก.ฉุกเฉินฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปหลายบทเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่สามจังหวัดอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานติดต่อกันนั้นขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเป็นการชั่วคราวอย่างชัดเจน อันจะเห็นได้จากกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศฯ ได้เพียงครั้งละไม่เกิน 3 เดือน และจะประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

พิจารณาสถิติความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) พบว่า สถิติเหตุรุนแรงตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 (หลังเหตุการณ์ปล้นปืน) ถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2554 มีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นทั้งสิ้น 12,167 เหตุการณ์ โดยมีเหตุการณ์ความรุนแรงมากที่สุดในปี พ.ศ. 2550 มีผู้เสียชีวิตไปแล้ว 4,771 ราย แบ่งเป็นตำรวจ 274 นาย ทหาร 331 นาย ประชาชน 4,166 ราย บาดเจ็บรวม 8,512 ราย แสดงให้เห็นว่ายังคงมีเหตุการณ์ความไม่สงบอยู่เรื่อยมาแม้จะมีการบังคับใช้พรก.ฉุกเฉินฯ มาโดยตลอดก็หาได้แก้ปัญหาความไม่สงบได้ไม่

นอกจากนี้ การนำพรก.ฉุกเฉินฯ มาใช้แก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเพื่อแสดงออกทางการเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2553 ทำให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐมากมาย โดยไม่มีการรับผิดชอบจากหน่วยงานของรัฐแต่ประการใด

มูลนิธิพัฒนาวัฒนธรรมและมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม จึงขอให้รัฐบาลทบทวนการประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในครั้งต่อไป ด้วยเหตุผลและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ประเทศไทย เป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อได้ประกาศให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่สถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว จำเป็นต้องแจ้งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้แก่ภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศผ่านเลขาธิการสหประชาชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้กติกาฉบับนี้ได้สรุปข้อเสนอแนะถึงรัฐบาลไทยต่อกรณีนี้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 แต่ปรากฏว่ารัฐไทยยังไม่ดำเนินการแจ้งเหตุแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อเลขาธิการสหประชาชาติแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ต่อเลขาธิการสหประชาชาติโดยพลัน

2. นับแต่มีการประกาศใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในสามพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยอาศัยเพียงเหตุว่าเป็นผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้นานถึง 30 วัน โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา และไม่ต้องนำตัวมาแสดงต่อศาล การไม่ได้รับแจ้งเกี่ยวกับเหตุที่ใช้ในการควบคุมตัว การไม่มีทนายความอยู่ร่วมในระหว่างการซักถาม เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่ชอบ การซ้อมทรมาน หรือการบังคับบุคคลให้สูญหายได้โดยง่าย หน่วยงานของรัฐควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการนำตัวบุคคลมาศาล ให้ญาติและทนายความสามารถเข้าเยี่ยมได้ ให้มีการตรวจร่างกายก่อนและหลังการควบคุมตัว และระเบียบปฏิบัติอื่นๆ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างการควบคุมตัวดังกล่าว

3. ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพรก.ฉุกเฉินฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายโดยศาลได้ เนื่องจากมีบางกรณีที่ไม้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น การฟ้องเพิกถอนกฎระเบียบ เป็นต้น อันขัดต่อหลักการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและประกาศขยายระยะเวลาประกาศฯ ไม่อาจถูกต้องตรวจสอบโดยศาลได้เช่นกัน จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายตุลาการสามารถมีบทบาทในการทบทวนตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและประกาศขยายระยะเวลาประกาศฯ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่งผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน และยกเลิกมาตรา 16 ของพรก.ฉุกเฉิน ที่ยกเว้นอำนาจศาลปกครอง

4. เนื่องจากกระบวนการจัดทำพรก.ฉุกเฉินฯ เกิดจากการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แม้หลังจากประกาศใช้จะได้ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาในภายหลัง แต่ก็มิได้มีกระบวนการศึกษาและอภิปรายเนื้อหาข้อกฎหมายอย่างถี่ถ้วน และโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังเช่นกระบวนการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด รวมทั้งอำนาจในการประกาศ

ขยายระยะเวลาประกาศฯ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น

รัฐบาลจึงควรเปิดโอกาสให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเช่นรัฐสภาหรือฝ่ายตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเหตุและความจำเป็นในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงของรัฐบาล รวมทั้งเหตุในการขอขยายระยะเวลาประกาศฯด้วย รวมทั้งพิจารณาให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายในเวลา 7 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ได้ตรวจสอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงของฝ่ายบริหาร โดยผ่านการอภิปรายกันอย่างเปิดเผยภายใต้ระบบรัฐสภา รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และภาควิชาการต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย อันเป็นการตรวจสอบภายหลังจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง

5. การใช้อำนาจตามพรก.ฉุกเฉินฯ จับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยใช้อำนาจตามพรก.ฉุกเฉินฯ เพื่อซักถามให้ได้รับคำสารภาพและคำชี้แจง และมีการดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเพียงคำรับสารภาพที่ได้ในชั้นซักถามเท่านั้น จากสถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบหรือคดีความมั่นคงมากกว่า 8,000 คดี เป็นคดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาแล้วจำนวน 262 คดี พิพากษายกฟ้อง 119 คดี คิดเป็นร้อยละ 45.42 ของคดีที่พิพากษาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่ามีบุคคลถูกจับกุมและควบคุมตัวตามพรก.ฉุกเฉินฯ และดำเนินคดีอาญาเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่าศาลพิพากษายกฟ้องในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับอัตราส่วนการลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ อันสะท้อนให้เห็นขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายที่อาจไร้ประสิทธิภาพ และขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ควบคุมตัวบุคคลเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติอย่างชัดเจน อันเป็นการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งประเทศไทยต้องมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม

พรก.ฉุกเฉินฯ เป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น

ดังนั้น จึงขอให้ท่านในฐานะคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการทบทวนการประกาศขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ในครั้งต่อไปได้พิจารณาทบทวนประเด็นข้างต้นเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายไปในทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักการใช้กฎหมายโดยยึดหลักนิติธรรมและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ)  
ผู้อำนวยการมูลนิธิผสานวัฒนธรรม  
ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานมูลนิธิฯ

(นายกิจจา อาลีฮิสเฮาะ)  
เลขาธิการมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม