

## ประเทศไทย: มาตรการฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องถูกยกเลิกหลังบังคับใช้มา 19 ปี

พรั้งนี้ถือเป็นวันครบรอบ 19 ปีนับแต่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) ถูกนำมาใช้โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่นายกรัฐมนตรีและผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้สามารถใช้อำนาจเหนือกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐบาลได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพลเรือนหรือทหาร

ดังที่ ICJ ได้เคยนำเสนอไว้ในรายงานก่อนหน้านี้ว่ามาตรา 4, 9, 11, 12, 16 และ 17 ของพ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นไม่สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เนื่องด้วยมาตราเหล่านี้ให้อำนาจพิเศษแต่คลุมเครือแก่นายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจในการจำกัดหรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจใช้สิทธิมนุษยชนหลายประการอันได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญไทยและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) หนึ่งในตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือมาตรา 11 (6) ของพ.ร.ก. ฉุกเฉิน ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการสั่งให้บุคคลใด ๆ “ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือให้กระทำการใด ๆ” เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ

พ.ร.ก. ฉุกเฉินยังให้อำนาจแก่ 'พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ' ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลแม้ยังไม่มี การตั้งข้อกล่าวหาตามระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบปกติได้นานถึง 30 วัน ไว้ในสถานที่ เช่น ค่ายทหาร โดยปราศจากการกำกับดูแลโดยศาล แม้ว่าบุคคลนั้นไม่ได้ตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดทางอาญาก็ตาม โดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปยังศาล ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ระหว่างการควบคุมตัว ซึ่งอำนาจดังกล่าวมักถูกนำมาปรับใช้ในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล อันเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรา 9 ของกติกา ICCPR

“พ.ร.ก. ฉุกเฉินจำเป็นต้องถูกยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย อีกทั้งมาตรการฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ก็จำเป็นต้องถูกยกเลิกเช่นกันโดยเร่งด่วน เนื่องจากพ.ร.ก. ฉุกเฉินฉบับนี้มีผลบังคับใช้มานานเกินความจำเป็น โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม จึงนำไปสู่การรุกรานเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การใช้อำนาจในทางที่ผิด และการละเมิดสิทธิมนุษยชน” เมลิซ่า อูเปอร์ตี ผู้อำนวยการภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกของ ICJ กล่าว

เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉิน และต่อมาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เพื่อตอบโต้การก่อความไม่สงบทางอาวุธที่ปะทุขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 โดยนายกรัฐมนตรีให้เหตุผลในการ

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นในการจัดการกับความไม่สงบที่ทวีความรุนแรงขึ้นในภาคใต้ของประเทศไทย

แม้ว่าเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จะลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลไทยและกลุ่มก่อความไม่สงบตั้งแต่พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา แต่รัฐบาลยังคงขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุก ๆ 90 วันโดยไม่เปิดเผยผลการประเมินโดยละเอียดถึงความจำเป็นของการขยายระยะเวลาดังกล่าวต่อสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการขยายเวลาครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 ครอบคลุมระยะเวลาระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม ถึง 19 ตุลาคม พ.ศ. 2567 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และนับเป็นการขยายเวลาครั้งที่ 77 ทั้งนี้ ได้เคยมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเพียงบางอำเภอเท่านั้น

"นอกเหนือจากการยกเลิกมาตรการฉุกเฉินในจังหวัดที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว ตัวพ.ร.ก. ฉุกเฉินเองก็ควรถูกยกเลิกหรือแก้ไขในหลายข้อบทย่างเร่งด่วน พร้อมไปกับกฎหมายความมั่นคงอื่น ๆ ที่บังคับใช้ในภูมิภาค เช่น กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เพื่อให้กฎหมายเหล่านี้มีข้อบทยสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี" อูเปรติ กล่าวเพิ่มเติม

ในบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินมักถูกใช้ควบคู่ไปกับกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ซึ่งอนุญาตให้มีการควบคุมตัวบุคคลได้ 7 วันโดยไม่มีการตั้งข้อหา หมายจับ หรือการกำกับดูแลของศาล ส่งผลให้บุคคลสามารถถูกควบคุมตัวได้นานถึง 37 วัน โดยในระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2562 ถึง ธันวาคม พ.ศ. 2566 กลุ่มด้วยใจ ซึ่งเป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ได้บันทึกข้อมูลว่ามีบุคคลถูกควบคุมตัวภายใต้อำนาจกฎอัยการศึกและพ.ร.ก. ฉุกเฉินอย่างน้อย 721 กรณี โดยรวมถึงเด็กอายุ 17 ปีด้วย

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลเกี่ยวกับการกล่าวหาว่ามีการกระทำการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายจากอดีตผู้ถูกควบคุมตัวแก่ทั้งองค์กรภาคประชาสังคมและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น ในปีพ.ศ. 2565 กลุ่มด้วยใจได้สัมภาษณ์อดีตผู้ถูกควบคุมตัว 40 คนที่ถูกควบคุมตัวภายใต้กฎอัยการศึกและพ.ร.ก. ฉุกเฉิน และพบว่ามี 10 คนที่อ้างว่าตนเป็นเหยื่อของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายในช่วงเวลาดังกล่าว

พ.ร.ก. ฉุกเฉินยังอนุญาตให้มีการประกาศใช้ข้อกำหนดที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย โดยไม่มีมาตรการป้องกันที่เพียงพอ ทั้งนี้ ICJ ขอเน้นย้ำว่าภายใต้กติกา ICCPR การจำกัดการใช้สิทธิเหล่านี้จะทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างเคร่งครัด อีกทั้งได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ วิธีการที่จำกัดสิทธิต้องเป็นวิธีการที่ส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิที่น้อยที่สุด

พ.ร.ก. ถูกฉวยใช้จำกัดบทบาทของฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของมาตรการเหล่านี้อย่างไม่เหมาะสม อีกทั้งลดโอกาสในการดำเนินคดีแพ่ง อาญา หรือทางวินัยต่อผู้ที่ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ถูกฉวย ซึ่งเป็นการบ่อนทำลายบทบาทของฝ่ายตุลาการภายใต้หลักนิติรัฐ/นิติธรรม ลักษณะดังกล่าวของ พ.ร.ก. ถูกฉวย ยังแสดงถึงสภาวะการขาดการคุ้มครองทางกฎหมายต่อการละเมิดในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเพียงพอ รวมถึงเป็นการสร้างสภาวะที่เอื้อต่อการลอบย่นวลพันผิด

## ความเป็นมา

ข้อมูลจากองค์กร [Deep South Watch](#) ชี้ว่า ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ถึงเมษายน พ.ศ. 2567 เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่จำนวน 22,495 ครั้ง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 7,594 รายและบาดเจ็บ 14,122 ราย

แม้ว่าประเทศไทยจะเคยดำเนินการแจ้งการงดเว้นการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนบางประการ (derogation) ในสถานการณ์ฉุกเฉินต่อเลขาธิการสหประชาชาติ แต่ในกรณีของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นกลับยังไม่เคยมีการดำเนินการดังกล่าว ในขณะที่รัฐบาลเคยแจ้งการงดเว้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ รวมถึงเหตุการณ์ [รัฐประหารเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2557](#) ซึ่งคณะรัฐประหารมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก และการประกาศใช้ พ.ร.ก. ถูกฉวย เพื่อควบคุมสถานการณ์ [การระบาดของโรคโควิด-19](#) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2563

ในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (UN Committee Against Torture) ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่ามีการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ใน [ข้อสังเกตโดยสรุป \(Concluding observations\) ต่อรายงานฉบับแรกของประเทศไทย](#) อีกทั้งตั้งข้อสังเกตว่าระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นยาวนานเกินไป ในขณะที่การใช้สิทธิมนุษยชนถูกจำกัด คณะกรรมการ ฯ ยังให้ข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อทบทวนกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินและแนวปฏิบัติที่มีอยู่โดยไม่รอช้า รวมถึงยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ในปี พ.ศ. 2560 ใน [ข้อสังเกตโดยสรุป](#) ต่อรายงานฉบับที่สองของประเทศไทยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) คณะกรรมการ ฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะเช่นกันให้ประเทศไทยแก้ไขพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก. ถูกฉวย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติทั้งหลายของกติกา ICCPR รวมถึงรับประกันการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกกักขังโดยไม่สามารถติดต่อบุคคลอื่นได้ (incommunicado detention) และให้แก้ไขหลักเกณฑ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกเลิกกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก. ถูกฉวย ในจังหวัดที่กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้โดยเร็ว

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 ICJ ได้เผยแพร่รายงานเรื่อง "More Power, Less Accountability" ([อ่านจากมากขึ้น รับผิดชอบน้อยลง](#)) ซึ่งทำการวิเคราะห์บทบัญญัติของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ICJ ได้เผยแพร่รายงานอีกฉบับหนึ่งในหัวข้อ "The Implementation of Thailand's Emergency Decree" ([การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย](#)) ซึ่งรวบรวมและวิเคราะห์การปรับใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ผ่านมุมมองกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีทั่วโลก

### อ่านเพิ่มเติม

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โปรดดูที่: [ภาษาอังกฤษ](#) และ [ภาษาไทย](#)

สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินของประเทศไทยเพื่อตอบสนองต่อการประท้วงในปีพ.ศ. 2563 โปรดดูที่: [ภาษาอังกฤษ](#) และ [ภาษาไทย](#)