

ปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ. 2548 : กรณีศึกษา
พื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

นายสุชยา นิยมธรรม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2551

**The Implementation Problem of Emergency Decree on Public Administration
in Emergency Situation B.E. 2548 : A Case Study of
Ragai District Area, Narathiwat Province**

Mr. Suchaya Niyomtham

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2008

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ
จังหวัดนราธิวาส

ชื่อและนามสกุล นายสุชยา นิยมธรรม

แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระได้ให้ความเห็นชอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ
ฉบับนี้แล้ว

..... วสฉฉฉ ฉฉฉฉฉฉฉ..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์)

..... ฉฉฉฉ..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ อนุมัติให้รับการศึกษา
ค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

..... ฉ ฉฉฉ.....
(รองศาสตราจารย์ฐปณรัต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์
วันที่ 2 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

ชื่อการศึกษา คั่นคว่ำอิสระ ปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

ผู้ศึกษา นายสุชยา นิยมธรรม ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ รสลิน ศิริยะพันธุ์ ปีการศึกษา 2552

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส (2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 คน นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 คน และผู้นำท้องถิ่น จำนวน 2 คน ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอระแงะ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดคือ ด้านเนื้อหาของกฎหมายยังมีความสับสนและความไม่ชัดเจน ทั้งด้านการพัฒนาทางกระบวนการยุติธรรมและด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (2) แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยจะต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านความยุติธรรม ด้านสังคมและวัฒนธรรมที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะมีขึ้นกับประชาชนให้น้อยที่สุด ด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายฝ่ายรัฐควรที่จะต้องสร้างความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย โดยแสดงให้เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามทุกคนต่างก็จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายเดียวกันโดยไม่มีการแบ่งแยกฝ่าย

คำสำคัญ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน นราธิวาส

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก
รองศาสตราจารย์รสติน ศิริยะพันธุ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ
และติดตามการทำวิจัยค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จ
เรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณคุณพิมพ์ภาภรณ์ สีน้าเงิน ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการติดต่อ
ประสานงานกับผู้ให้สัมภาษณ์ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทหารจากหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส
38 เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรระแงะ เจ้าหน้าที่งานปกครองอำเภอระแงะ สมาชิกสภา
ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันหยงมัส และผู้นำท้องถิ่นฝ่ายปกครองทุกท่านที่เสียสละเวลาและให้ความ
ร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตอบแบบสัมภาษณ์

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษา เพื่อนร่วมงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิจัยค้นคว้า
อิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

สุชชา นิยมธรรม

กันยายน 2552

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
กรอบแนวคิดการวิจัย	7
ขอบเขตการวิจัย	9
ข้อจำกัดในการวิจัย	9
นิยามศัพท์เฉพาะ	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
แนวคิดเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญ.....	13
แนวคิดเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย.....	18
แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	30
ทฤษฎีความขัดแย้ง.....	31
แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนด.....	35
ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ.....	38
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548.....	42
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	51
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	51
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	51
การเก็บรวบรวมข้อมูล	52
การวิเคราะห์ข้อมูล	52

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	53
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์.....	54
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากประเด็นปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์.....	56
ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของปัญหาอุปสรรค.....	56
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา.....	74
ตอนที่ 3 ข้อเสนอที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ.....	80
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	84
สรุปการวิจัย	85
ส่วนที่ 1 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด.....	86
ส่วนที่ 2 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ โยบายไปปฏิบัติ.....	88
ส่วนที่ 3 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้.....	89
อภิปรายผล	89
ข้อเสนอแนะ	95
บรรณานุกรม	100
ภาคผนวก	104
ก รายชื่อและตำแหน่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์.....	106
ข แบบสัมภาษณ์.....	108
ประวัติผู้ศึกษา.....	117

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความขัดแย้งที่ก่อตัวมาอย่างยาวนานตั้งแต่ประวัติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน และไม่เคยระงับหรือยุติลงอย่างสิ้นเชิง จะมีก็เพียงความแตกต่างในเรื่องของระดับความรุนแรงในแต่ละช่วงเวลา นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตามการต่อต้านอำนาจรัฐไทยในประวัติศาสตร์ร่วมสมัยของรัฐไทยและปัตตานี เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองในหัวเมืองฝ่ายใต้ใน พ.ศ. 2449 (คอยลิน อันวาร และคณะ 2547: 30) โดยได้ทรงยกเลิกตำแหน่งเจ้าพระยาของเมืองต่าง ๆ ในพื้นที่แถบอาณาจักรปัตตานีเดิม และลดอำนาจของเจ้าเมืองลงด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร ส่วนบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 หัวเมือง เมื่อหมดอำนาจลงต่างก็พากันหลบหนีเข้าไปอาศัยในดินแดนของรัฐมลายู ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ การสูญเสียอำนาจอธิปไตยของอาณาจักรปัตตานี ได้ทำให้ลูกหลานของอดีตเจ้าเมืองปัตตานี มีแนวคิดที่ต่อต้านอำนาจรัฐไทยอยู่ตลอดเวลา โดยได้ทำการปลุกกระดมแนวความคิดของประชาชนให้ทำการต่อสู้ เพื่อขับไล่คนต่างศาสนาออกจากดินแดนของชาวมุสลิม (ทัศนาศ ทศนมิตร 2548: 29-37)

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับชาวมุสลิมในปี พ.ศ. 2486 เริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามสร้าง “วัฒนธรรมใหม่” จากนโยบายชาตินิยมและรัฐนิยม (เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร 2548: 31) แนวคิดของรัฐบาลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวมุสลิมอย่างมากซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในสมัยนั้นที่ได้สร้างความเจ็บแค้นให้กับชาวมุสลิมอย่างมาก เช่น มีการจับกุมทำร้ายทรมานแล้วพาไปโรงพัก ผู้หญิงที่โพกผ้าก็จะถูกดึงออก ส่วนชาวมลายูมุสลิมที่สวมหมวกกะปิเยาะห์ ก็จะโดนเจ้าหน้าที่ตำรวจถอดออกแล้วนำไปเตะเป็นลูกเตะกระรอกแทน เป็นต้น

นับได้ว่าในรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นยุคที่สร้างความคับข้องใจให้กับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูมากที่สุด จะเห็นได้จากการที่ได้นำเอานโยบายชาตินิยมและลัทธิชาตินิยม

เป็นนโยบายบริหารประเทศ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร 2548: 35) เพียงเพราะเหตุผลที่ว่าตัวผู้นำรัฐบาลมีอุดมการณ์ที่จะนำพาประเทศให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ รัฐบาลในยุคนี้จึงให้ความสำคัญกับว่า “เชื้อชาติไทย” ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในฐานะเจ้าของประเทศ โดยการประกาศใช้นโยบาย “รัฐนิยม” จำนวน 12 ฉบับ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร 2548: 135) และมีความปรารถนาที่จะให้ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในภาคใต้ เปลี่ยนแนวคิดเป็นคนเชื้อชาติไทยอย่างแท้จริง

สถานการณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มดีขึ้นเป็นลำดับเมื่อมีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ และมีนโยบายได้ร่วมเขียนใน พ.ศ. 2523 และต่อมาเพื่อให้การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ โดยจัดตั้งทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดีขึ้นจนกระทั่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศได้เห็นว่าสถานการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นจากกลุ่มโจรธรรมดา จึงได้มีคำสั่งให้ยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท. 43 ทำให้เริ่มเกิดสถานการณ์รุนแรงขึ้นอีก โดยเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1.1 กรณีเหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายทหารกองพันพัฒนาที่ 4 เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในวันที่ 4 มกราคม 2547 ในพื้นที่อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส ซึ่งก่อนหน้านั้นก็ได้มีการปล้นปืนจากสถานีราชการมาก่อนปี พ.ศ. 2547 แล้วเป็นจำนวนหลายกระบอก รวมทั้งมีการสร้างสถานการณ์ลอบวางเพลิง โรงเรียน และสถานีราชการซึ่งเกิดเหตุขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะ ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำทลายอำนาจรัฐ จากการที่รัฐไม่สามารถจับตัวผู้ก่อการที่แท้จริงได้ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง (ชุมพล ชิตวิเศษ 2549: 36)

1.2 กรณีเหตุการณ์อุ้มทนายสมชาย นิละไพจิตร ที่หายตัวไปอย่างลึกลับในวันที่ 12 มีนาคม 2547 ซึ่งทนายคนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้ที่ชาวมุสลิมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความเคารพนับถือ อันเนื่องมาจากการให้ความช่วยเหลือด้านคดีความให้กับผู้ต้องหาคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมของชาวบ้านที่ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ การหายตัวไปของทนายสมชายจึงมีผลต่อกรณีปัญหาความสงบในพื้นที่ไม่มากนักน้อย เพราะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนการต่อสู้ด้านความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คดีหายตัวไปของทนายสมชายก็

ไม่ได้สืบหน้าแต่อย่างใด และฝ่ายรัฐก็ยังไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แม้เวลาจะผ่านมาหลายปีแล้ว (กอส. 2550: 43-44)

1.3 กรณีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบ และเจ้าหน้าที่บริเวณ มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี ในวันที่ 28 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้รวมตัวกันเข้าทำร้ายเจ้าหน้าที่บริเวณจุดตรวจใกล้มัสยิดกรือเซะ และส่งผลบานปลายจนนำมาสู่การสลายเหตุการณ์ความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐ จนทำให้มีผู้มีบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากมายหลายคน

1.4 กรณีการชุมนุมของกลุ่มผู้ประท้วงหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ ในวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ในอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส (มติชน จีอนารา และคณะ 2550: 10-17) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุความไม่สงบที่มัสยิดกรือเซะ โดยจุดเริ่มของเหตุการณ์เกิดจากการถูกจับกุมตัวชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน ที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาในเรื่องแจ้งความเท็จในกรณีถูกกลุ่มก่อความไม่สงบปล้นอาวุธปืนลูกซอง ในลักษณะสมยอมส่งมอบอาวุธให้โดยไม่มี การต่อสู้ การถูกจับของชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านดังกล่าว ได้เป็นสาเหตุที่ทำให้ญาติของผู้ถูกจับกุมไม่พอใจการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนเริ่มมีชาวบ้านรวมตัวกันปิดล้อมสถานีตำรวจเป็นจำนวนมากนับพันคน และนำมาสู่เหตุการณ์การสลายม็อบของผู้ชุมนุมประท้วง ซึ่งหลังจากสลายการชุมนุมได้แล้ว ต่อมาได้มีการเคลื่อนย้ายผู้ถูกจับกุมที่ทำการประท้วง จนเกิดการเสียชีวิตของผู้ชุมนุมที่ถูกจับกุมได้ในระหว่างการเดินทางด้วยรถบรรทุกของทหารไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี เป็นจำนวน 84 คน ซึ่งมีผลมาจากความแออัดขณะทำการลำเลียงผู้ถูกจับกุม เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่กล่าวหาว่ารัฐบาลได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงขั้นรุนแรงอีกเหตุการณ์หนึ่ง

1.5 กรณีเหตุการณ์ลอบทำลายเสาไฟฟ้าแรงสูง พร้อมกับการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ในเขตเทศบาลนครยะลา เป็นเหตุให้เกิดไฟดับทั่วทั้งเทศบาลนครยะลา และมีการวางระเบิดในที่ต่าง ๆ ทั้งในบริเวณโรงแรม ร้านอาหาร รวมถึงการลอบวางเพลิงเผาร้านค้าทั่วทั้งจังหวัดยะลา ในวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 (กอส. 2550: 46) จนนำมาซึ่งการประกาศภาวะฉุกเฉินในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี หลังเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นรัฐบาลจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในอีก 2 วันถัดมา

เหตุการณ์ความไม่สงบที่มีมาโดยตลอดในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ทำให้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะนำกฎหมายรูปแบบพิเศษมีลักษณะเป็นการเฉพาะ เพื่อใช้ในการควบคุมความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเดิมที่มีเพียงเฉพาะกฎอัยการศึกที่รัฐบาลใช้

เป็นข้อบังคับทางกฎหมายสำหรับใช้ควบคุมสถานการณ์ความวุ่นวายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้มีแนวคิดในการปรับปรุงรูปแบบกฎหมายด้านความมั่นคง โดยอาศัยกรอบแนวคิดจากกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศ มาปรับใช้ให้ทันสมัยมากขึ้นกว่าเดิม และต้องการให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้มีการนำแนวคิดเชิงเปรียบเทียบด้านกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศ ในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านมาปรับใช้ โดยเน้นความเร่งด่วนในการออกกฎหมายบังคับใช้ให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อต้องการควบคุมสถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ให้เกิดความปกติอย่างรวดเร็ว

จากความรุนแรงที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่จึงทำให้ในวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยอำนาจการสั่งการทั้งหมดจะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในเรื่องนี้จึงค่อนข้างจะมีกระแสต่อต้านจากภาคสังคมมาก โดยเฉพาะมาตรา 11 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างปฏิบัติงานสามารถเรียกตัวชาวบ้านมาสอบสวนได้ หากเป็นกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ความรุนแรงข้อปฏิบัติดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นการบังคับให้ชาวบ้านต้องให้ความร่วมมือกับทางราชการ นั่นก็คือเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ก็สามารถเรียกให้เข้ามารายงานตัวได้ในกรณีมีเหตุข้อสงสัยในการกระทำของบุคคลหรือชาวบ้านในพื้นที่ได้ทันที

ทั้งนี้จากเนื้อหาของพระราชกำหนด ประธานคณะกรรมการเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นถึงกับกล่าวออกมาว่าว่าพระราชกำหนดเปรียบเสมือน “ใบสั่งฆ่า” ประชาชน คำกล่าวนี้มีเหตุผลสนับสนุนสองประการคือ ประการแรกได้แก่ การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ และผู้มีอำนาจสั่งการไม่ต้องถูกดำเนินคดีหากเป็นการดำเนินงานในขณะปฏิบัติหน้าที่ ประการต่อมาการระงับอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ในฐานะละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยปล่อยให้ประชาชนที่ถูกละเมิดปราศจากการคุ้มครองดูแลจากศาลยุติธรรม (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ 2550: 17-20) แม้จะมีขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้พระราชกำหนดก็ยังมีช่องว่างของความผิดพลาด หากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการจับกุมโดยพลการ หรือเป็นการกระทำจากความคับแค้นส่วนตัว ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องเที่ยงธรรมต่อผู้ถูกจับกุมคุมขัง ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจของพระราชกำหนดที่รัฐบาลคิดว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาภาคใต้ โดยให้ผลในทางปฏิบัติที่จะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนน้อยที่สุด แต่การสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้นก็ไม่ได้แตกต่างจากการล้อมปราบฝูงชนของรัฐบาลในอดีตที่เคยประกาศใช้กฎ

อัยการศึกในการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เคยเกิดมาก่อนหน้านี้แล้ว

จากนิยามที่กล่าวอ้างของ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ได้กล่าวไว้ว่า เป็นกฎหมายที่ต้องการบังคับใช้ในเฉพาะสถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ หรือสถานการณ์อันอาจทำให้ประเทศต้องตกอยู่ในสภาวะคับขันจนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรืออาจเกิดจากสงครามกลางเมืองที่รุนแรงไม่มาก โดยไม่ถึงขั้นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก กฎหมายฉบับนี้จึงให้อำนาจแก่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ประกาศใช้ซึ่งประเด็นในเนื้อหาของกฎหมายยังมีเนื้อหาที่ต้องตีความทั้งทางด้านการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะขั้นตอนของการประกาศใช้ ดังเช่นคำกล่าวของนักคิดเสรีนิยมอย่าง เจ.เอส.มิลล์ (อ้างใน วิบูลย์ สุนทรพันธ์ 2541: 36) ที่กล่าวไว้ว่า “การตรากฎหมายที่ลิดรอนหรือควบคุมเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ เว้นแต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะนำมาซึ่งอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่น หรือสังคมมีความอันตราย และเสียหายซึ่งจะต้องมีลักษณะที่แน่นอนชัดเจน”

ด้วยข้อนิยามที่กล่าวอ้างมาข้างต้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงมีผลบังคับใช้ในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ปัตตานี และยะลา และต่อมาได้มีการขยายเวลาบังคับใช้ออกไปอีกเป็นเวลาสามเดือน คือในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ในแง่หนึ่งของการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ ที่ถูกกำหนดขึ้นจึงดูเปรียบเสมือนกับการสืบทอดแนวความคิดของกฎอัยการศึกที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงแฝงอยู่ในรูปแบบของกฎอัยการศึกที่ผู้ประกาศใช้ต้องการชี้ให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ลิดรอนเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหากเปรียบเทียบกับกฎอัยการศึกที่มีเนื้อหาทางกฎหมายที่มีความเด็ดขาดกว่า เพื่อต้องการลดแรงเสียดทานจากองค์กรภาคต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันหลายฝ่ายต่างก็มองว่าเนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้มีกลับความเข้มข้นมากกว่ากฎอัยการศึก เพราะหลังจากการประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นต้นมา รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ถูกต่อต้านจากชาวไทยมุสลิมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีผลให้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กลายเป็นสิ่งที่รัฐสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม

ข้อสังเกตที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า เกิดความหวาดระแวงฝ่ายรัฐและประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยฝ่ายชาวบ้านต่างก็มีความหวาดระแวงว่าเจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการโต้ตอบที่รุนแรง ด้วยวิธีการ

จับกุมตัวประชาชนตามพระราชกำหนดที่ได้ให้อำนาจไว้ ขณะเดียวกันฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็หวาดเกรงว่าอาจจะมีการแอบแฝงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบปะปนอยู่ในกลุ่มชาวบ้านหากมีการรวมตัวประท้วงตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อกดดันฝ่ายเจ้าหน้าที่จนอาจทำให้เกิดการตอบโต้ที่รุนแรงขึ้นทั้งสองฝ่าย

สภาพของสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีภาพของความรุนแรง ที่มีขึ้นจากความไม่พร้อมทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ส่วนหนึ่งมีจุดเริ่มต้นจากปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และการแก้ปัญหาที่มุ่งเน้นแต่ด้านการใช้กำลัง การหาข่าวจากเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และด้านสังคม เพื่อใช้ในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามจากปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดนั้น อาจเป็นเพราะการที่สังคมไทยยังไม่เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อใช้เป็นพลังในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น

หากจะประเมินสถานการณ์หลังการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ทำให้ประเมินได้ว่าหลังเกิดเหตุปิดเมืองก่อความวุ่นวายในจังหวัดยะลา หากจะประเมินจากจำนวนการก่อเหตุและผู้เสียชีวิตแล้ว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้แทบไม่แตกต่างไปจากเหตุร้ายประจำวันที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เพราะการก่อเหตุในครั้งนี้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันในหลายจุดในเวลาใกล้เคียงกัน และไฟฟ้าได้ดับทั่วทั้งเมืองทำให้เมืองต้องตกอยู่ในความมืด ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ชาวจังหวัดยะลาและจังหวัดใกล้เคียงมีความคิดว่าความปลอดภัยที่มีอยู่คงจะไม่มีอีกแล้ว ความหวาดกลัวที่ไม่มีความปลอดภัยเริ่มมีมากขึ้น และขยายลูกกลมไปทั่วผู้คนไม่ว่าจะเป็นชาวไทยพุทธ หรือชาวไทยมุสลิมซึ่งต่างก็ไม่มั่นใจว่าอำนาจรัฐที่มีอยู่ในขณะนั้น จะช่วยปกป้องคุ้มครองพวกเขาให้มีความปลอดภัยได้

เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2547-2548 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความชัดเจนที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง โดยเฉพาะชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูยิ่งมีความไม่ไว้วางใจในตัวรัฐมากขึ้น ก็เพราะมีความเชื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนในการสร้างสถานการณ์ความรุนแรง แม้แต่กระทั่งข้อความที่ถูกพ่นด้วยสีสเปรย์ข้างอาคารเรียน หรือกำแพงรั้วของโรงเรียนที่พ่นคำว่า “ฟาฏอนีย์ เมอร์เดกา” ที่พ่นด้วยอักษรยาวี หรืออักษรรูมี ตามป้ายทางหลวง หรือบนถนนในชุมชนบริเวณอำเภอสุไหงปาดี และเจาะไอร้อง ก็มีแต่ชาวไทยมุสลิมในพื้นที่บางส่วนเชื่อว่าเป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่รัฐ 57 (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ 2550: 50) ขณะเดียวกันชาวไทยพุทธในพื้นที่ต่างก็ไม่ไว้วางใจในสถานะแห่งความเป็นรัฐ เพียงเพราะเห็นว่ารัฐไม่สามารถอาจปกป้องรักษาพวกเขาคนรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

แนวโน้มของความอ่อนแอของรัฐ และชุมชนหลังการประกาศใช้พระราชกำหนด ได้แสดงถึงสัญญาณอันตรายของรัฐตรงที่รัฐไม่สามารถประกันความปลอดภัยให้กับพลเมืองของตนได้ รัฐไม่สามารถให้บริการสาธารณะกับผู้คนของรัฐในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังดูเหมือนกับว่าอาณาบริเวณของความเป็นรัฐเริ่มสูญสิ้นไป จนดูเหมือนว่าบริเวณที่อำนาจรัฐเข้าไปไม่ถึงเริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ สภาพของรัฐหลังจากการใช้พระราชกำหนดจึงเริ่มมีความอ่อนแอลงจนไม่สามารถทำการปกป้องคุ้มครองพลเมืองของตนอีกต่อไปได้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยจะศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาสที่สามารถสังเกตเห็นได้จากภาพรวมของเหตุความรุนแรงที่ดำเนินอยู่ และยังมีความต่อเนื่องของเหตุรุนแรงแทบทุกวัน เพียงแต่การเผยแพร่ข่าวสารเรื่องการก่อความไม่สงบของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ กลายเป็นแค่เพียงเรื่องราวในอดีตที่ไม่ค่อยมีผู้ติดตามรับรู้หรือรับฟังเท่าใดนัก

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปใช้ในทางปฏิบัติ ในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

2.2 ศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา และอุปสรรคของการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

เพื่อให้การศึกษามีแนวทางที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

<p style="text-align: center;">ปัญหาและอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p style="text-align: center;">ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>
<p>1. ปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด ฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> - พระราชกำหนด ฯ มีลักษณะของบทบัญญัติที่ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจบังคับใช้เพียงฝ่ายเดียว - บทบัญญัติบางประการมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีความขัดแย้งกับหลักที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคล - มีผลกระทบด้านการดำเนินงานทางกระบวนการยุติธรรมซึ่งพระราชกำหนด ฯ ไม่อยู่ใน ข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง - การยกเว้นความรับผิดชอบโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา <p>2. ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การได้รับข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดและนำนโยบายไปแก้ไขปัญหา โดยไม่รู้ถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง - การไม่รับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นในพื้นที่ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง - การขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จากอุปสรรคที่อ้างอิงความแตกต่างด้านเชื้อชาติและศาสนา - การสร้างเงื่อนไขโดยไม่ทราบถึงความแตกต่างทางพื้นที่ของสังคม ในอีกลักษณะหนึ่ง <p>3. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวัน โดยปกติ - การบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ - การขาดความไว้วางใจและหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ - เกิดการขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล 	<p>1. ด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด ฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐต้องยอมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความตื่นตัวของประชาชนด้านสิทธิเสรีภาพ - รัฐควรยอมรับการใช้ระบบศาลยุติธรรมทางปกครองในกรณีการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยขาดความชอบธรรม - รัฐควรที่จะมีการทำสำรวจความคิดเห็น เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น - รัฐควรที่จะมีมาตรการพิจารณาความผิดที่เกิดจากความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน <p>2. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐต้องพิจารณาคัดกรองข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องชัดเจน - รัฐควรอบรมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้มีความเข้าใจด้านความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ก่อนส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่จริง - รัฐควรรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ <p>3. ด้านที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐควรเร่งสร้างความชอบธรรมให้แก่ประชาชน เพื่อลดความหวาดระแวงและไม่เชื่อใจในอำนาจรัฐ - รัฐควรยอมรับในกระบวนการยุติธรรมทางศาล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน - รัฐต้องมีมาตรการลงโทษบุคลากรฝ่ายรัฐอย่างเป็นทางการ หากสอบสวนได้ว่ามีกระทำความผิดนอกเหนืออำนาจหน้าที่

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเวลาที่จะศึกษาปรากฏการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น ก่อนการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2548 และการขยายเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หลังจาก พ.ศ. 2548

4.2 ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มบุคคล ดังนี้
ประชากร คือกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ประกอบไปด้วย ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายผู้นำท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง คือ เจ้าหน้าที่ทหารจากหน่วยเฉพาะกิจที่ 38 จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรระแงะ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ว่าการอำเภอระแงะ จำนวน 2 คน นักการเมืองท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันหยงมัส จำนวน 2 คน และผู้นำท้องถิ่นฝ่ายปกครองในอำเภอระแงะ จำนวน 2 คน

4.3 ขอบเขตด้านสถานที่วิจัยในครั้งนี้จะทำการศึกษาปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

5. ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา โดยการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ดังนั้นข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้คือ หากกลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลการตอบแบบสัมภาษณ์ใช้ความรู้สึกที่มีความลำเอียง อคติ เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (พระราชกำหนด ฯ) แล้ว ก็อาจจะทำให้คำตอบที่ได้ไม่ตรงกับคำถาม หรือมีความคลาดเคลื่อนจากความจริง อันมีผลมาจากการที่ต้องทำงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเป็นเวลานาน จึงเป็นข้อจำกัดของงานวิจัยในครั้งนี้

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 พระราชกำหนด (Royal Enactment) หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจบริหารให้ใช้บังคับดังเช่น พระราชกำหนดในกรณี

ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะหรือในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาถ้ามีความจำเป็น ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับ การพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

6.2 กฎอัยการศึก (Martial Law) หมายถึง กฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้ เมื่อมีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจลในเขตท้องที่ประกาศกฎอัยการศึกเข้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทษ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางอย่างที่ประกาศได้ระบุไว้แทนศาลพลเรือน

6.3 สถานการณ์ฉุกเฉิน (State of emergency) หมายถึง สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะรบหรือการสงคราม

6.4 ภาวะฉุกเฉิน (emergency) หมายถึง ภาวะอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะการรบ หรือภาวะสงคราม

6.5 กฎหมาย (Law) หมายถึง กฎที่สถาบัน หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ กฎหมายอาจจะเป็นการจดบันทึกไว้เป็นหลักฐาน การทำหนังสือเป็นหลักฐาน การออกกฎหมาย เป็นต้น

6.6 ปฏิญญา (Declaration) หมายถึง การให้คำมั่นสัญญา หรือการแสดงยืนยันโดยถือเอาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือความสุจริตใจเป็นที่ตั้ง

6.7 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Declaration of Human Right) หมายถึง การให้คำมั่นสัญญา หรือการแสดงยืนยันถึงสิทธิ หรืออำนาจอันชอบธรรมของมนุษย์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

6.8 นโยบาย (Policy) หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

6.9 กฎบัตร (Charter) หมายถึง ตราสารที่จัดตั้ง จัดระเบียบ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์การ

6.10 สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ หรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย เป็นต้น

6.11 ความเสมอภาค (equality) หมายถึง มีความเท่าเทียมกัน เช่น ในปัจจุบันบุรุษและสตรีมีสิทธิเสมอภาคกัน เป็นต้น

6.12 กระบวนการยุติธรรม (process of judgment) หมายถึง วิธีดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมายแก่บุคคลโดยบุคลากร และองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานยุติธรรม ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์

6.13 ความยุติธรรม (fairly) หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยเหตุผล เช่น ศาลยอมทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม การไม่เอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง หรือชอบด้วยเหตุผลดังเช่น ราคายุติธรรม กรรมการตัดสินอย่างยุติธรรม เป็นต้น

6.14 เงื่อนไข (condition) หมายถึง มีลักษณะเป็นข้อแม้ หรือข้อความอันบังคับไว้ให้นิติกรรมเป็นผลหรือสิ้นผล ต่อเมื่อมีเหตุการณ์อันไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ในอนาคต

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในเขตพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

7.2 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในเขตพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

7.3 สามารถนำผลการศึกษาไปอธิบายสถานการณ์การใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในเขตพื้นที่อื่นได้

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้กฎหมายด้านความมั่นคงในครั้งนีผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐ โดยกฎหมาย
3. แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน
4. ทฤษฎีความขัดแย้ง
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
6. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ
7. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
8. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญ

1.1 หลักนิติรัฐ แนวคิดของหลักนิติรัฐ โดย การเร เดอ มัลแบร์ก (R. Carre de Malberg) เป็นนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้สรุปแบบความคิด “ทฤษฎีนิติรัฐ” ตามแนวทางของฌองฌาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกแนวความคิดไว้พอสรุปได้ความว่า (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล 2548: 25)

นิติรัฐ (Etat de droit หรือ Rechtsstaat) คือ รัฐที่ต้องยอมอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองประเภท คือ

- 1) กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 2) กฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

กฎหมายทั้งสองประเภทยังมีผลเป็นประการเดียวกันคือ การก่อให้เกิดการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด นอกจากนี้ลักษณะที่เด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐคือ ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นไม่สามารถกระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนโดยวิธีการอื่นนอกเหนือไปจากที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาดำเนิน ซึ่งตามหลักการนี้ก่อให้เกิดผลขึ้นสองประการ คือ

- 1) การที่ฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่บังคับใช้ได้อยู่ได้
- 2) นิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาดำเนิน (loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น

ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ปัจเจกชนสามารถนำข้อพิพาทไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกกระทำการนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐ จึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน

แนวคิดนิติรัฐได้ก่อให้เกิดหลักนิติธรรม (rule of law) กล่าวคือเป็นการปกครองประเทศโดยกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ คือ (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล 2548: 28)

1) บุคคลทุกคนต้องเสมอกันในกฎหมาย

2) บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

3) ศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดี

นอกจากนี้ตามหลัก “นิติรัฐ” นั้นการปกครองของรัฐจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล 2548: 30)

1) เมื่อกฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออื่นใดแล้ว ฉะนั้นการปกครองจึงเป็นการปกครองโดยกฎหมาย การกระทำของรัฐ เจ้าพนักงานของรัฐ หรือประชาชนเอง ต้องเป็นการกระทำที่ชอบโดยกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ หากการกระทำใดขององค์กรของรัฐไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นความผิด

2) มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐและประชาชนไว้อย่างแน่นอน เป็นการควบคุมไม่ให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต

3) ศาลต้องมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ และมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทุกประเภทภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว “นิติรัฐ” (Etat de droit) จึงมีความหมายถึง รัฐที่อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง ซึ่งลักษณะสำคัญของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย

นั่นก็คือ การที่กฎหมายเป็นสิ่งที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะอันมีฐานะเหนือกว่าเอกชนในรูปแบบของกฎหมายมหาชนจึงถือเสมือนว่ากฎหมายนั่นเองก็ได้จำกัดอำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายได้ให้ไว้ ดังนั้นลักษณะสำคัญของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายจึงอยู่ที่การควบคุมและกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและประชาชน ให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้ อยู่กล่าวคือ ต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ

เรอเน่ ชาปุส (Ren'e Chapus) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ไว้ว่า (ไพลิน ภูเนตร และคณะ 2550: 13)

“ความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยที่รวมของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่สภาตราขึ้น กฎเกณฑ์ที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่มาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์หลักร่วมกันและซับซ้อนเหล่านี้ รวมกันทั้งหมดเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมาย”

หากว่าองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ ต้องกระทำนิติกรรมทางนิติบัญญัติ นิติกรรมทางปกครอง หรือนิติกรรมทางตุลาการ ต้องกระทำโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมายเหนือกฎหมายอื่น

ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญจำแนกได้ ดังนี้

- 1) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ
- 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายกับการกระทำของฝ่ายปกครอง
- 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรตุลาการ

สรุปก็คือ ลักษณะที่สำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงอยู่ที่องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรต้องกระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายกำหนด และให้องค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบควบคุมองค์กรอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีกลไกตรวจสอบควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการให้ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

1.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนีและแพร่หลาย
ต่อมาในประเทศอังกฤษตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 และถือว่าเป็นกฎหมายประเพณีของประเทศอังกฤษที่มีสืบเนื่องต่อกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 และ 17 นักนิติศาสตร์ของอังกฤษได้ให้ความหมายของคำว่า “The Rule of Law” ไว้หลายท่าน เช่น เซอร์จอห์น แซลมอนด์ (Sir John Salmond) เซอร์เฟรเดริก พอลล็อก (Sir Frederick Pollock) ศาสตราจารย์ ฮาโรลด์ พล็อตเตอร์ (Professor Harold Potter) เป็นต้น แต่นักนิติศาสตร์มิได้อธิบายความหมายของคำว่า “The Rule of Law” ผู้ที่อธิบายได้กระจำมากที่สุดเห็นจะได้แก่ ศาสตราจารย์ทางนิติศาสตร์ของอังกฤษในปลายรัชสมัยของพระนางเจ้าวิกตอเรีย คือศาสตราจารย์ เอ.วี.ดิคซี (A.V.Dicey) ซึ่งได้กล่าวว่า (วินลีย์ สุนทรพันธุ์ 2541: 36-37) ในขณะที่เราพูดถึงอำนาจสูงสุดของกฎหมายหรือ “The Rule of Law” ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น มีความหมาย 3 ประการ คือ

1) ประการที่ 1 ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือทำให้เสื่อมเสียแก่ร่างกายหรือทรัพย์สิน เว้นแต่ผู้นั้นจะได้กระทำผิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นโดยวิถีทางปกติธรรมดา และก่อนที่เขาจะถูกลงโทษหรือทำให้เสื่อมเสียแก่ร่างกายและทรัพย์สิน เขาจะต้องถูกพิจารณาโดยศาลสถิตยุติธรรมซึ่งเป็นศาลปกติธรรมดา (ไม่ใช่ศาลที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ) เสียก่อน ดังนั้น “The Rule of Law” จึงเป็นหลักที่แตกต่างกับระบบการปกครองที่มีอำนาจอันกว้างขวางปราศจากขอบเขตและเป็นอำนาจที่อยู่ในมือของคณะบุคคล

2) ประการที่ 2 บุคคลทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดาของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมและให้ความเสมอภาคภายในเขตอำนาจศาล และผู้พิพากษาศาลฎีกา ตามนัยข้อนี้หมายความว่า ข้าราชการทุกคนนับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงพลตำรวจหรือคนเก็บภาษีอากรย่อมตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ได้ทำไปโดยปราศจากข้อแก้ตัวได้ตามกฎหมายเหมือน ๆ กับประชาชนคนอื่นนั่นเอง (With us every official, from prime minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen)

3) ประการที่ 3 บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์และมีเสรีภาพที่จะประชุมพุดจากกัน ตามหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม (The rule of Law) หรือหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat Principle) จึงเป็นหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิดกล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และเฉพาะรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่านิติรัฐ” (วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ 2538: 53) หลักการดังกล่าวในวิชากฎหมายปกครองเรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of The Legality of Administrative Action) กล่าวคือการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ 2548: 54) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามรัฐธรรมนูญจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร

1.3 หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาคคือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่างก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “ปวงชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และในมาตรา 25 ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” องค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสำคัญอย่างเดียวกันก็ดีย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค(วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ 2548: 65)

1.4 หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)

หลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ตกอยู่ภายในอำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะ (moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติ กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการ ดังนี้

1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) กล่าวคือ บรรดามาตรการทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ฝ่ายบริหารต้องใช้วิจารณญาณที่จะเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยมีความสัมพันธ์เชิงเหตุ (Cause) และผล (Effect) ระหว่างมาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ 2548: 74)

2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่แต่ละมาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรมากขึ้นน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายบริหารจึงต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ 2548: 76-77)

3) หลักแห่งความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่สังคมส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ 2548: 78-79)

2. แนวคิดเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย

ในช่วงแรกที่มนุษย์เริ่มสร้างสังคมที่มีระเบียบในทางการเมืองขึ้นมา นั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นด้านชีวิต ร่างกาย ความคิด ทรัพย์สิน ฯลฯ ล้วนแต่ไม่ได้รับการรับรองหรือมีการคุ้มครองแต่อย่างใด อำนาจการปกครองทั้งหลายยังคงอยู่ที่เจ้าผู้ครองรัฐหรือกษัตริย์เป็นสำคัญ ไม่มีการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองโดยกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ครั้งเมื่อแนวความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาติเริ่มมีการแพร่หลาย และมีการนำไปปฏิบัติจนทำให้เกิดรูปธรรมขึ้นในบางประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศส ประเทศนอกจากที่กล่าวมานี้ต่างก็พากันยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติตาม (ในศตวรรษที่ 19-20 ประเทศต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศและต่างก็ได้บัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตน ดังเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนใน ค.ศ. 1889 รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ใน ค.ศ. 1812 หรือแม้แต่นิติรัฐธรรมนูญของประเทศรัสเซียซึ่งยึดหลักแนวคิดของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ตามแนวทางการปกครองประเทศแบบสังคมนิยมเป็นหลัก ก็ยังรับรองหลักการของสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศรัสเซียเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ค.ศ. 1936 และฉบับแก้ไข ค.ศ. 1947 บัญญัติในมาตรา 125 ว่า ประชาชนสหภาพโซเวียตได้รับประกันตามกฎหมายซึ่งก็คือ

- 1) เสรีภาพในการพูด
- 2) เสรีภาพในการพิมพ์
- 3) เสรีภาพในการสมาคมรวมทั้งการชุมนุมกัน
- 4) เสรีภาพในการเดินขบวนในท้องถนนและการชุมนุมกัน
- 5) เสรีภาพในการเดินขบวนในท้องถนนและการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

(กุลพล พลวัน 2548: 12)

นอกจากนี้แล้ว ในศตวรรษที่ 17 แนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่เดิมถือว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น

การร่วมมือเช่นนี้จะเห็นได้จากการที่ประเทศต่าง ๆ ได้เคลื่อนไหวเพื่อยุติการค้าทาส อันเป็นการเคลื่อนไหวที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยใน ค.ศ. 1890 ได้มีการจัดทำข้อตกลงบรัสเซล (Brussels Agreement) ซึ่งมีประเทศ 11 ประเทศที่เป็นภาคีร่วมต่างก็ตกลงที่จะทำการยุติการค้าทาสอย่างสิ้นเชิง

ในการประชุมที่กรุงเฮก เมื่อ ค.ศ. 1899 และ 1907 ได้มีการจัดทำอนุสัญญาขึ้นหลายฉบับเพื่อกำหนดหลักการห้ามสงครามทั้งบนพื้นดินและทางทะเล และการปฏิบัติต่อเชลยศึก เป็นต้น

เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการทำกติกาสนธิสัญญาแห่งชาติขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรงในกติกาดังกล่าว แต่กติกาสนธิสัญญาชาติก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนไว้หลายประการด้วยกัน เช่น การคุ้มครองชนกลุ่มน้อย และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการค้าทาสขึ้น เพื่อพิจารณาการศึกษาที่เกี่ยวกับการมีทาสในประเทศต่าง ๆ และใน ค.ศ. 1922 ได้มีการทำอนุสัญญาต่อต้านการค้าและการมีทาส ยกเลิกการมีทาสในเขตแดนของรัฐภาคีโดยสิ้นเชิง

ความเคลื่อนไหวเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ทำให้สถาบันบางแห่งเกิดความคิดที่จะจัดทำเอกสารระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นข้อรับรองสิทธิของบุคคลขึ้นมา ดังเช่น ค.ศ. 1929 The Institute of International Law ได้จัดร่าง “The Declaration of the International Right of Man” ขึ้นเอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงสิทธิของบุคคลไว้เป็นที่แน่นอน สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบไปด้วยสิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อถือ เสรีภาพในการใช้ภาษาและเสรีภาพในการศึกษาในภาษาที่ตนเองเลือก และระบุว่าสิทธิเหล่านี้จะทำการละเมิดมิได้ อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวออกจะมีความเลื่อนลอย และเน้นหนักไปทางปรัชญามากกว่าที่จะเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างแท้จริง (กุลพล พลวัน 2538: 37)

ต่อมาได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งจากประสบการณ์จากสงครามโลกครั้งที่ผ่านมามีความเชื่อว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพ และความเจริญก้าวหน้าขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ (นพนิธิ สุริยะ 2532: 55)

ด้วยเหตุนี้ในการประชุมที่ ดัมบาร์ตัน โอคส์ (Dumbarton Oaks) ใน ค.ศ. 1944 จึงได้มีการนำเสนอให้องค์การระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ชื่อว่าองค์กรสหประชาชาติ มีภาระหน้าที่สำคัญ

อีกประการหนึ่ง คือ “การส่งเสริมความเคารพในสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน” ซึ่งต่อมาเมื่อมีการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติขึ้นมาข้อกำหนดที่เกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏในกฎบัตรซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

องค์การสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในเกียรติภูมิและคุณค่าของบุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกันของชายและหญิงและของนานาประเทศทั้งใหญ่น้อย¹

องค์การสหประชาชาติมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการร่วมมือกันระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรมและมนุษยธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานของทุก ๆ คน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา²

สมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษาและอนามัย และช่วยเหลือให้ประจักษ์ผลในด้านสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา³

สิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา⁴

คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมอาจมีคำสั่งแนะนำเพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน คณะมนตรีฯ อาจจัดตั้งคณะกรรมการขั้นพื้นฐานสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดทำเอกสารซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับในลักษณะที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการวินิจฉัยฉบับนี้โดยยกตัวอย่างมาพอสังเขป

¹ มาตรา 1 อนุ 3 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

² มาตรา 13 อนุ 1 ข้อ ข. แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

³ มาตรา 55 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

⁴ มาตรา 62 อนุ 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

- 1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)
- 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International

Covenant on Civil and Political Right)

คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมอาจมีคำสั่งแนะนำเพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน คณะมนตรี ฯ อาจจัดตั้งคณะกรรมการขั้นพื้นฐานสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดทำเอกสารซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับในลักษณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวินิจฉัยฉบับนี้โดยยกตัวอย่างมาพอสังเขป

- 1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)
- 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International

Covenant on Civil and Political Right)

2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติแล้ว คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวได้ยกร่าง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Right) ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติรวมทั้งประเทศไทยได้ลงมติรับรองปฏิญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948

ตัวปฏิญญาประกอบด้วยคำปรารภและเนื้อความอีก 30 ข้อ ซึ่งกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคนและทุกแห่งในโลก โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

เนื้อหาของปฏิญญามีอยู่ว่า

ข้อ 1 กล่าวถึงด้านปรัชญาซึ่งปฏิญญาถือว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเสรีภาพ และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรี และสิทธิของทุกคน ได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผล และมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันท์พี่น้อง”

ข้อ 2 กล่าวถึงหลักการพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ

ข้อ 3 กล่าวถึงสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งตัวตน

ข้อ 4 ถึงข้อ 21 กล่าวถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- เสรีภาพจากการถูกบังคับให้เป็นภาระ
- เสรีภาพจากการถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษซึ่งทารุณ โหดร้าย

ผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้า

- สิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกสถานที่
- สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ใด ๆ

- สิทธิที่จะได้รับการบำบัดอย่างได้ผลจากศาลต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

ที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- เสรีภาพจากการถูกจับกุม คุมขัง หรือเนรเทศโดยพลการ
- สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระ และ

เที่ยงธรรม

- สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่า มีความผิดตามกฎหมายและการถูกถือว่ามีความผิดทางอาญาในการกระทำที่กฎหมายของประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามีได้ และการลงโทษแก่นุคคลนั้นกว่าโทษที่บัญญัติอยู่ในขณะกระทำความผิดมิได้

- สิทธิเสรีภาพจากการถูกแทรกสอด โดยพลการในความเป็นอยู่ส่วนตัวในครอบครัว ในเคหสถานหรือในการสื่อสาร

- สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย
- สิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาและได้อาศัยพักในประเทศอื่น เพื่อลี้ภัยจากการประหัต

ประหารทางการเมือง

- สิทธิในการถือสัญชาติ
- สิทธิเสรีภาพในความคิด มโนธรรมและศาสนา
- สิทธิในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ
- สิทธิที่จะเข้าร่วมในการปกครองแห่งประเทศตนและการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน

ในการบริการสาธารณะแห่งประเทศตน

สำหรับข้อ 22 ถึง 27 เป็นกลุ่มสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งได้แก่ สิทธิในด้านการประกันสังคม สิทธิที่มีงานทำ สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกันสำหรับงาน ประเภทเดียวกัน สิทธิที่จะได้พักผ่อนและมีเวลาว่าง สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สำหรับสุขภาพและสวัสดิภาพ สิทธิที่จะได้รับการศึกษา และสิทธิที่ใช้ชีวิตด้านวัฒนธรรมใน ประชาคมอย่างเสรี

ข้อ 28 ถึง 30 เป็นสรุปซึ่งกำหนดขอบเขตแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพตามปฏิญญา ๑ จะต้องไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ และหลักการของสหประชาชาติ และยังได้กำหนดหน้าที่ของมนุษย์ และประชาคมด้วยว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีของตน บุคคลทุกคนต้องอยู่ในบังคับของข้อจำกัด เพียงเท่าที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น...” และข้อ 30 ซึ่งเป็นข้อสุดท้ายได้กล่าวปรัมมิให้รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลใดอ้างสิทธิในปฏิญญา ๑ เพื่อที่จะให้เป็นสังคมใด ๆ หรือกระทำการใด ๆ อันมุ่ง ต่อการทำลายสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญา ๑

อย่างไรก็ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้มี ปัญหาในทางกฎหมายว่า รูปแบบเนื้อหาของปฏิญญา ๑ ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดารัฐ ต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในอันที่จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่เพียงใด

นักกฎหมายระหว่างประเทศส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นว่าปฏิญญาสากล ๑ ไม่ก่อให้เกิด พันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากวิธีการจัดทำปฏิญญา ๑ ไม่ได้เป็นการจัดทำตามหลักทั่วไป ของสนธิสัญญา อารัมภบทแห่งปฏิญญา ๑ เป็นเพียงแต่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกแห่งองค์การ สหประชาชาติมุ่งเพียงแต่ให้ปฏิญญา ๑ เป็นเพียงข้อความแนะนำแนวทางแก่บรรดาประเทศสมาชิก สำหรับใช้เป็นพื้นฐานในการก่อรูปทางกฎหมายภายในประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อ ใช้เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแต่ละคราวเท่านั้น และในประเด็นที่สำคัญที่สุดปฏิญญา ๑ มิได้กำหนดมาตรการบังคับสำหรับกรณีประเทศภาคีสมาชิกใดละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ที่ระบุไว้ในปฏิญญา ๑ (วีระ โถจายะ 2532: 1)

ความคิดเห็นของผู้เขียนตำรากฎหมายระหว่างประเทศ

มิสซิสรูสเวลท์ (Mrs. Roosevelt) (อ้างใน กุลพล พลวัน 2538: 55) ประธาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวว่าปฏิญญา ๑ ไม่ใช่สนธิสัญญา หรือ ข้อตกลงระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมาย เพราะมีลักษณะเป็นเอกสารที่แสดง ถึงหลักการของสิทธิมนุษยชนอันไม่อาจโอนให้แก่กันได้ ซึ่งเป็นการก่อตั้งเป็นมาตรฐานสากลเพื่อ บรรลุผลสำหรับประชาชนและประเทศทั้งมวล

อย่างไรก็ตาม เรอเน่ กัสแซ็ง (Ren'e Cassin) (วิบูลย์ สุนทรพันธุ์, 2541: 28) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งปฏิญญาฯ และได้รับรางวัลโนเบล จนได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งสิทธิมนุษยชนก็ยืนยันว่าปฏิญญามีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะอยู่บ้าง ตามมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่รัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะให้การร่วมมือกัน... ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 ซึ่งสาระสำคัญก็คือ การส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชนนั่นเอง (กุลพล พลวัน 2538: 55)

แม้ว่าปฏิญญาฯ จะมีลักษณะเป็นเอกสารชี้แนะ แต่รัฐจำนวนมากก็รับแนวทางไปปฏิบัติบางรัฐก็มีรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงปฏิญญาฯ โดยตรงและก็มีบางรัฐที่รับหลักการบางประการไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตน

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา ปฏิญญาฯ ได้กลายเป็นปฏิญญาที่สำคัญที่สุดที่เป็นแหล่งพื้นฐานแห่งความอดสาหะระดับชาติและระดับประเทศในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อสนธิสัญญาทั้งระดับภาคี และระดับพหุภาคี ตลอดจนเป็นแกนกลางของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายภายในอีกด้วย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงเป็นทั้งประมวลแห่งการประพฤติและเป็นการวัดระดับแห่งความเคารพ และรับรู้ถึงมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนสากล (นพนิธิ สุริยะ 2532: 62)

2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right)

ผลสืบเนื่องจากปัญหาของกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังขาดการบังคับใช้ให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติปฏิบัติอย่างเคร่งครัดทำให้สรุปได้ว่า (วีระ โลจายะ 2532: 75-76)

1) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติเท่าที่เป็นอยู่ เป็นการปฏิบัติไปโดยขาดพื้นฐานทางกฎหมายที่จะสนับสนุนอย่างชัดเจน เพราะเหตุผลที่ว่าสหประชาชาติปราศจาก "ข้อตกลงระหว่างประเทศ" ที่จะกำหนดข้อบังคับผูกพันหรือพันธะทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก อีกทั้งยังปราศจากการกำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

2) นอกจากนั้นในกฎบัตรฯ ก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติในการแก้ไขความเดือดร้อนสำหรับกรณีที่มีคำร้องเรียนหรือกล่าวหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเด่นชัดเช่นเดียวกัน

3) ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเองก็มีจุดบกพร่องอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ และกฎบัตร ฯ ดังกล่าวข้างต้น

ผลที่ตามมาก็คือได้ก่อให้เกิดความพยายามของสหประชาชาติเพื่อทำการแก้ไขจุดบกพร่องของอุปสรรคทั้งสามประการข้างต้นในรูปของการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งระบุถึงสิทธิต่าง ๆ ด้วยถ้อยคำในทางกฎหมายอันก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือพันธะทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งกำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิไว้อย่างชัดเจน

ในการนี้จึงขอนำเสนอเฉพาะในงานวิจัยด้าน “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง” ดังนี้

“กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง” ได้ปรารภว่า รัฐภาคีทั้งหมดตระหนักว่า ตามหลักการซึ่งได้ประกาศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอภาคกัน โดยมีอาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งหมดแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ

โดยรับรองว่าสิทธิเหล่านี้มาจากศักดิ์ศรีประจำของบุคคล

โดยรับรองว่า ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อุคมการณ์ที่ว่าเสรีชนมีเสรีภาพจากความกลัว และความต้องการสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสภาพ ซึ่งทุกคนจะมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและการเมืองด้วย

โดยพิจารณาถึงพันธกรณีแห่งรัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติที่จะส่งเสริมความเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ

โดยสำนึกว่า บังเอิญบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต่อบังเอิญบุคคลอื่น ๆ และต่อประชาคมซึ่งเป็นของตน มีความรับผิดชอบที่จะต่อสู้เพื่อการส่งเสริมและการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในกติกาปัจจุบัน

สรุปผลจากการคุ้มครองสิทธิในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ไว้ได้ดังนี้

1) ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง และโดยสิทธิดังกล่าวประชาชนสามารถกำหนดสถานะทางการเมืองของตนได้อย่างเสรี¹

¹ ข้อ 1 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

2) รัฐภาคีต่างก็ให้ความเคารพและให้ความมั่นใจแก่บุคคลทั้งปวงในสิทธิทั้งหลายที่ได้รับการคุ้มครองตามกติกา ฯ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติพันธุ์หรือสังคม ชาติกำเนิดหรือสถานะด้านอื่น ๆ¹

3) การรับรองในสิทธิที่เท่าเทียมกันของชายและหญิง²

4) ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันเป็นสาธารณะซึ่งอาจคุกคามความอยู่รอดของประเทศชาติตามที่ได้ประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีอาจงดเว้น ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในกติกา ฯ ได้รับความจำเป็นแห่งสถานการณ์³

5) บทบัญญัติแห่งกติกา ฯ ไม่อาจตีความไปในทางให้สิทธิแก่รัฐหรือบุคคลใดในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการมุ่งประสงค์ต่อการทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่กติกา ฯ ได้รับรองไว้หรือเป็นการจำกัดสิทธิยิ่งไปกว่าที่ได้รับรองไว้โดยกติกา ฯ ที่กำหนดไว้⁴

6) การรับรองสิทธิในชีวิต⁵

7) การห้ามมิให้มีการทรมานหรือกระทำการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรม⁶

8) การห้ามนำคนมาเป็นทาส ห้ามซื้อขายทาส และห้ามการเกณฑ์แรงงานและบังคับใช้แรงงาน⁷

9) การรับรองในสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงแห่งตน บุคคลใดจะถูกจับกุมคุมขังโดยพลการไม่ได้ บุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวในข้อหาทางอาญาจะต้องถูกนำตัวไปยังศาลหรือพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยพลันเพื่อพิจารณาคดีในเวลาอันสมควรหรือเพื่อการปล่อยตัวชั่วคราว บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวมีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาถึงความชอบด้วยหลักแห่งกฎหมาย และหากมีการควบคุมตัวไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็อาจมี

¹ ข้อ 2 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

² ข้อ 3 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

³ ข้อ 4 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁴ ข้อ 5 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁵ ข้อ 6 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁶ ข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁷ ข้อ 8 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

คำสั่งให้ปล่อยตัวได้ หนึ่งบุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้¹

10) บุคคลที่ถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์²

11) บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในเขตแดนของรัฐ อีกทั้งมีสิทธิออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตน การจำกัดสิทธิดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมายอันจำเป็นต้องมีเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรม หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ที่กติกากฎหมายได้ทำการรับรองไว้³

12) บุคคลย่อมมีความเสมอภาคในการพิจารณาคดีของศาลในคดีอาญาและมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยในศาลที่มีอำนาจ มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง⁴

13) บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อน⁵

14) ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันต่ำ ดังนี้⁶

14.1) สิทธิที่จะได้รับแจ้งสภาพและข้อหาแห่งความผิดโดยพลัน

14.2) สิทธิที่จะมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการต่อสู้คดี และมีทนายความ

14.3) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยปราศจากการดำเนินงานที่ชักช้าอย่างไม่เป็นธรรม

14.4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า และสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่เลือกหาเอง

¹ ข้อ 9 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

² ข้อ 10 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

³ ข้อ 12 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁴ ข้อ 14 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁵ ข้อ 14 (2) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁶ ข้อ 14 (3) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

14.5) สิทธิที่จะตามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และขอให้หมายเรียกพยานฝ่ายตน มาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับพยานฝ่ายตรงข้าม

14.6) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้การปรกปรักตนเองหรือรับสารภาพผิด

15) บุคคลที่ถูกลงโทษในคดีอาญามีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลสูง¹

16) บุคคลย่อมไม่อาจถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในการกระทำผิดกรรมเดียวกันซึ่งมี คำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือปล่อยตัวแล้ว

17) บุคคลจะถูกแทรกสอดในความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เลหสถาน หรือการ ติดต่อสื่อสาร โดยพลการหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้²

18) บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพทางความคิดเห็น มโนธรรมและศาสนา³

19) บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพแห่งการแสดงออก ซึ่งรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหาใน การรับและกระจายข่าวสาร และความเห็นทุกรูปแบบ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่จำเป็นแก่ การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่นหรือการให้ความมั่นคงแห่งชาติมีความสงบเรียบร้อย การ สาธารณสุขหรือศีลธรรม⁴

20) สิทธิในการร่วมประชุมโดยสงบ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่จำเป็นแก่สังคม ประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบ เรียบร้อย การสาธารณสุข ศีลธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น⁵

21) สิทธิเสรีภาพแห่งการสมาคม สิทธิที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่จำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของ ชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสาธารณสุข ศีลธรรมหรือการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น⁶

22) สิทธิในครอบครัว⁷

¹ ข้อ 14 (5) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

² ข้อ 17 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

³ ข้อ 18 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁴ ข้อ 19 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁵ ข้อ 21 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁶ ข้อ 22 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁷ ข้อ 23 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

23) สิทธิเด็ก¹

24) สิทธิทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วมในรัฐกิจ โดยการออกหรือได้รับเลือกตั้งและโดยการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค²

25) ความเสมอภาคตามกฎหมายโดยมีกฎหมายคุ้มครองและให้หลักประกันเพื่อให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติ³

26) สิทธิของชนกลุ่มน้อย⁴

27) กติกากำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) จำนวน 18 คน ซึ่งถือสัญชาติของรัฐภาคี กรรมการจะถือสัญชาติของรัฐภาคีเกินกว่า 1 คน ไม่ได้คณะกรรมการ ๑ ต้องมาจากเลือกตั้ง มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขึ้นต่อผู้ใด

รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกติกา ๑ นี้ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่กติกามีผลใช้บังคับหลังจากนั้นให้รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานตามคำเรียกร้องของคณะกรรมการ ๑ รายงานของรัฐภาคีให้ส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งจะเป็นผู้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการ ๑ เมื่อได้รับรายงานดังกล่าว คณะกรรมการ ๑ จะศึกษารายงานแล้วส่งรายงานของตนเองพร้อมกับข้อคิดเห็นที่เหมาะสมไปยังรัฐภาคี นอกจากนี้ คณะกรรมการ ๑ ยังอาจส่งข้อคิดเห็นไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกับสำเนารายงานต่าง ๆ ที่ตนได้รับจากรัฐภาคี

ฉะนั้นภาติอาจประกาศในเวลาหนึ่งเวลาใดในการที่จะยอมรับอำนาจของคณะกรรมการ ๑ หนึ่งได้ร้องเรียนว่ารัฐภาคีอื่น ๆ ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในกติกา ๑ เรื่องร้องเรียนนี้จะถูกได้รับไว้พิจารณาต่อเมื่อรัฐภาคีได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการ ๑ เป็นผู้อื่นเท่านั้น และเรื่องร้องเรียนนี้จะไม่ถูกรับไว้พิจารณาถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับรัฐภาคีซึ่งมิได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการ ๑

¹ ข้อ 24 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

² ข้อ 25 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

³ ข้อ 26 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

⁴ ข้อ 27 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง

จากเรื่องนี้ประเทศไทยได้ให้ภคยานุวัติแก่กติกาว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิ
การเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.
2539 มีผลเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540

3. แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แต่เดิมนั้น ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองต่างก็อ้างถึง “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Right) เป็น
พื้นฐานข้ออ้างของการมีสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครอง (กุลพล พลวัน 2538: 12) “สิทธิตาม
ธรรมชาติ” คือแนวความคิดที่นักปราชญ์กรีกโบราณในสมัย 500 ปีก่อนคริสตกาลได้นำเสนอไว้ต่อ
สังคมในยุคนั้น สาระสำคัญของแนวความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาติได้แก่ มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่า
เทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดจนถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าว
ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิเสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้
แก่กันได้ และใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็จะต้องก่อให้เกิดจินตภาพหรือกระทบ
กระเทือนเสื่อมเสียต่อสถานภาพแห่งความเป็นมนุษย์ได้ (วีระ โลจายะ 2532: 1)

ต่อมาเมื่อผู้คนในสังคมเกิดความเชื่อในแนวคิดที่ว่าด้วย “สิทธิธรรมชาติ” ผู้มีอำนาจ
ในการปกครองก็จำเป็นต้องงดเว้นการปฏิบัติที่เป็นการกระทำที่ลบหลู่ความเชื่อดังกล่าวของ
ประชาชนเพราะมิฉะนั้นแล้วคงจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการปกครองแก่
ประชาชนขึ้นได้ (ธิดา ชาลีจันทร์ 2531: 43-44) ผู้ปกครองจึงต้องทำความเข้าใจในแนวคิดที่ว่า
ด้วยสิทธิธรรมชาติพื้นฐานของมนุษย์ด้วย

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิธรรมชาติ จึงกลายเป็นเครื่องมือที่จำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจใน
การปกครอง และเป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนอย่างน้อยก็มีสิทธิที่จะจำกัดการใช้อำนาจ
ของผู้ปกครอง โดยอาศัยอำนาจจากแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิธรรมชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญที่ว่ามนุษย์เรา
ต่างก็มีสิทธิติดตัวบางประการที่ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” ไม่อาจล่วงละเมิดได้ ดังนั้น
จึงเปรียบเทียบว่าระหว่าง “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” กับ “ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองรัฐ” ซึ่งมีลักษณะ
เป็นการที่ประชาชนมีอำนาจขั้นพื้นฐานที่จะจำกัดไม่ให้ผู้มีอำนาจการปกครองล่วงละเมิดการใช้
อำนาจตามกฎหมายเกินขอบเขต ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองกับผู้ใช้อำนาจ
ปกครอง จึงเท่ากับว่าประชาชนของรัฐก็มีสิทธิในการจำกัดอำนาจได้นั่นเอง (วีระ โลจายะ 2532: 2)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดจากอารยธรรมกรีกโบราณในเรื่องสิทธิธรรมชาติ เป็นแนว
ความคิดที่แสดงให้เห็นว่ารัฐที่มีอำนาจปกครองประชาชนนั้น เป็นอำนาจที่มีเพียงจำกัด เนื่องจาก
ประชาชนต่างก็มีความชอบธรรมในสิทธิตามธรรมชาติ อันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิเสรีภาพทาง

ร่างกายสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินและความเสมอภาค ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย และต่อมาได้มีการขยายขอบเขตของความหมายครอบคลุมไปถึงสิทธิเสรีภาพในระดับอื่น ๆ อาทิ เช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันมิให้ถูกจับกุมโดยใช้อำนาจเกินขอบเขต สิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดในเคสดาน สิทธิเสรีภาพในการย้ายที่อยู่อาศัย สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการแสดงความเห็นหรือแสดงออก และสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น (วีระ โลจายะ 2532: 466)

สิทธิตามเสรีภาพเบื้องต้นตลอดจนสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นก็คือ สิทธิทางแพ่งหรือสิทธิความเป็นพลเมืองในปัจจุบันนั่นเอง อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่านับตั้งแต่มีแนวความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาติ ได้กำเนิดขึ้นในสังคมมนุษย์และกลายเป็นแนวความคิดที่ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐได้ยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจำกัดอำนาจที่มีความล้นพ้นของผู้ปกครองตลอดมานั้น การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองดังกล่าวจึงมีลักษณะเพียงนามธรรมเท่านั้น นั่นก็คือการใช้อำนาจนั่นเอง

4. ทฤษฎีความขัดแย้ง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540: 11) ได้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ว่า ความขัดแย้งหมายถึง การที่แต่ละฝ่ายไปด้วยกันไม่ได้ในเรื่องเกี่ยวกับความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการต้องการจริง หรือศักยภาพที่จะเกิดตามต้องการ

Webster Dictionary ได้อธิบายความหมายคำว่า ความขัดแย้งไว้ว่า มาจากภาษาลาตินคือ “Conflicture” แปลว่าการต่อสู้ (fight) การทำสงคราม (warfare) ความไม่ลงรอยต่อกัน หรือเข้ากันไม่ได้ (incompatible) ตรงกันข้ามกัน (opposition) จนถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มหรือเผ่าพันธุ์ สัมพันธภาพที่แตกต่างกันนี้ทำให้เป็นชนวนแห่งการต่อสู้แข่งขันระหว่างกัน

อรุณ รักรธรรม (2530: 31 อ้างใน ชฎารัตน์ บุญอุดม 2538: 6) ได้ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า เป็นสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดที่ฝ่ายกระทำฝ่ายหนึ่งจะเป็นบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ ขอมรับหรือไม่ยอมรับฝ่ายตรงข้ามไม่ว่าจะเป็นทางด้านเป้าหมาย วิธีการผลประโยชน์ ค่านิยม ประสพการณ์

สรุปได้ว่า ความขัดแย้ง หมายถึง การไม่เข้าใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องความคิด การกระทำ การตัดสินใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของกลุ่ม หรือบุคคล

ทฤษฎีความขัดแย้งเป็นทฤษฎีที่มีรากฐานของสมมติฐานที่ว่าสังคม คือ ระบบที่มีลักษณะซับซ้อนของความไม่เท่าเทียมกัน (inequal) และความขัดแย้ง (conflict) ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม พฤติกรรมทางสังคมสามารถเข้าใจได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และบุคคลต่าง ๆ เพราะการแข่งขันในการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีค่าและหายาก ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนโครงสร้างหน้าที่ให้มีความสมบูรณ์ขึ้น กล่าวคือ ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมมีแนวความคิดว่า สังคมนั้นไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่สังคมนั้นอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยก (division) อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม นักสังคมวิทยาในกลุ่มความขัดแย้งทางสังคมได้พยายามค้นหาว่า ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ชนชั้นทางสังคม เชื้อชาติ กลุ่มชน เพศ และอายุ มีความเกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียมของการกระจายทรัพยากรที่มีคุณค่าในสังคม ได้แก่ เงิน อำนาจ การศึกษา และเกียรติยศทางสังคมอย่างไร นอกจากนี้นักวิชาการในกลุ่มความขัดแย้งทางสังคมจะมองว่า ในสังคมเกิดการแข่งขันกันเพราะในสังคมมีความขัดแย้งกันอันเนื่องมาจากกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมได้รับผลประโยชน์และผลตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกันส่งผลตอบแทน และผลประโยชน์ที่คนในสังคมได้รับมีความแตกต่างกันออกไปตามตำแหน่งและหน้าที่ทางสังคม นักสังคมวิทยาในกลุ่มนี้ยังมองว่า สังคมมีความขัดแย้งกันอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นสาเหตุทำให้สังคมมีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงตามมา

ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) เป็นแนวคิดที่มีข้อสมมติฐานที่ว่า พฤติกรรมของสังคมสามารถเข้าใจได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และบุคคลต่าง ๆ เพราะการแข่งขันในการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีค่าและหายาก ในงานวิจัยนี้ขอนำเสนอแนวความคิดของนักทฤษฎีความขัดแย้งที่สำคัญ ดังนี้

คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เรียกกระบวนการอันซับซ้อนของมนุษย์ที่ปฏิสังสรรค์กับธรรมชาติ และกับมนุษย์ ในขณะเดียวกัน วิธีการผลิต (mode of production) ความสัมพันธ์เชิงไดอะเล็กติกเกิดขึ้นระหว่างสถานการณ์ 2 ประเภท คือ การปฏิสังสรรค์ของมนุษย์กับธรรมชาติ กำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างพวกเขา ในขณะเดียวกันลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมของพวกเขาก็กำหนดวิธีการปฏิสังสรรค์กับธรรมชาติ มาร์กซ์ ได้อธิบายให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้นว่า วิธีการผลิตแบ่งออกเป็น กำลังการผลิต และความสัมพันธ์ในการผลิต กำลังการผลิต ประกอบด้วยองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการผลิต เช่น วัตถุดิบ ทุน เครื่องมือ และแรงงาน เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ในการผลิตหมายถึง การเป็นเจ้าของกำลังการผลิต คือ นายทุนสามารถเป็นเจ้าของคนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้ใช้แรงงานอยู่ในกำลังการผลิตทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง 2 คน เป็นกลุ่มที่มีแบบแผนเฉพาะขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค และก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน

ดังนั้น การแบ่งงานกันทำในสังคมมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการ และลักษณะของความสัมพันธ์ทางทรัพย์สิน (property relation) จึงทำให้เกิดชนชั้น 2 กลุ่มที่ต่อต้านกัน กลุ่มชนชั้นดังกล่าวคือผู้กำหนดประวัติศาสตร์ นั่นคือ ประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติของประวัติศาสตร์ การต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่มั่งมีกับยากจน หรือระหว่างชนชั้นที่มีอำนาจกับไร้อำนาจ (Cosser 1971: 48; Aron 1979: 116 อ้างใน ปาริชาติ สุขุม 2531: 6)

ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นของมาร์กซ์ คือทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมระหว่างชนชั้นสองชนชั้นที่แตกต่างกัน เพราะชนชั้นหนึ่งจะควบคุมวิธีการผลิต ในขณะที่อีกชนชั้นหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการผลิต ทฤษฎีของมาร์กซ์จึงมีข้อความว่า “ประวัติศาสตร์ของทุกสังคม คือประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชนชั้น” ดังปรากฏอยู่ใน The Communist Manifesto มาร์กซ์เชื่อว่าในทุกสังคมที่มีการแบ่งแยกกลุ่มสมาชิก กลุ่มที่แตกต่างกันเหล่านี้ต่างก็มีความสนใจผลประโยชน์ที่แตกต่างกันทั้งยังมีทรัพยากร และอำนาจแตกต่างกันด้วย ซึ่งหมายถึงความไม่เสมอภาคทางด้านความสัมพันธ์ในการผลิต

จอร์จ ซิมเมล (George Simmel) (1853-1918) กับทฤษฎีความขัดแย้ง ซิมเมล ให้ความสำคัญกับความขัดแย้งในปรากฏการณ์ทางสังคมดังจะเห็นได้จากข้อเขียนเรื่อง Conflict (Simmel, 1969; trans by Kurt H. Wolff) ของเขา เขาเสนอว่าการอยู่ในสังคมมีทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง ความชอบพอและความรังเกียจเดียดฉันท์ ความรักและความเกลียดชัง (Simmel 1969: 13) ระบุว่า ความขัดแย้งเป็นรูปแบบของการปฏิสังสรรค์ที่เห็นได้ชัดเจน เพราะความขัดแย้งต้องเกิดระหว่างผู้กระทำ 2 ฝ่ายโดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความเกลียด ความริษยา ความต้องการ ความปรารถนา เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เลิกการปฏิสังสรรค์ และเมื่อเกิดความสัมพันธ์ที่เห็นพ้องต้องกันจะให้ผลทางบวก ความขัดแย้งเป็นทางระบายออกของทัศนคติความรู้สึกในทางลบ ทำให้ความสัมพันธ์ดำเนินต่อไปได้ และยังทำให้ตำแหน่งของผู้ที่ขัดแย้งมีเสถียรภาพขึ้นด้วย ความขัดแย้งจึงมีอยู่เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากลักษณะที่ตรงกันข้ามที่ทำให้เกิดเอกภาพ (ปาริชาติ สุขุม 2531: 15)

ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Ralf Dahrendorf) (อ้างใน ชมนาท รัตนมณี 2547: 14) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่ปฏิเสธแนวคิดของมาร์กซ์ที่ว่า ชนชั้นในสังคมเกิดจากปัจจัยการผลิต และเสนอว่า ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมนั้นเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของสิทธิอำนาจ (Authority) กลุ่มที่เกิดขึ้นภายในสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ กลุ่มที่มีสิทธิอำนาจกับกลุ่มที่ไม่มีสิทธิอำนาจ สังคมจึงเกิดกลุ่มแบบไม่สมบูรณ์ (quasi-groups) ของทั้งสองฝ่ายที่ต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเอาไว้ โดยมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการเจรจาเพื่อประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะรุนแรงมาก หรือรุนแรงน้อยนั้นขึ้นอยู่กับ

จัดการ และการสานผลประโยชน์ของกลุ่มที่ครอบงำ และเสนอความคิดว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมสามารถควบคุมได้ด้วยวิธีการประนีประนอมตามแนวความคิดของ คาร์เรนคอร์ฟ ความขัดแย้งสามารถทำให้โครงสร้างมีการเปลี่ยนแปลงได้ ประเภทของการเปลี่ยนแปลง ความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลง และขนาดของการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง เช่น อำนาจของกลุ่ม ความกดดันของกลุ่ม เป็นต้น

ลิวอิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser) (ปาริชาติ สุขุม 2531: 27) เป็นนักทฤษฎีความขัดแย้งที่มองว่าความขัดแย้งก่อให้เกิดผลทั้งด้านบวกและด้านลบ และอธิบายว่าความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ไม่มีกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความสมานสามัคคีอย่างสมบูรณ์ เพราะความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของสภาวะหนึ่งของมนุษย์ ทั้งในความเกลียดและความรักต่างก็มีความขัดแย้งทั้งสิ้น ความขัดแย้งสามารถแก้ปัญหาคความแตกแยก และทำให้เกิดความสามัคคีภายในกลุ่มได้ เพราะในกลุ่มมีทั้งความเป็นมิตรและเป็นศัตรูอยู่ด้วยกัน

โคเซอร์ มีความเห็นว่าความขัดแย้งเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สามารถทำให้สังคมเปลี่ยนชีวิตความเป็นอยู่จากด้านหนึ่งไปสู่อีกด้านหนึ่งได้ เพราะหากสมาชิกในสังคมเกิดความไม่พึงพอใจต่อสังคมที่เขาอยู่ เขาจะพยายามทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์นั้น ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายของเขาได้ นอกจากนี้โคเซอร์ยังเสนอว่า ความขัดแย้งสามารถทำให้เกิดการแบ่งกลุ่ม ลดความเป็นปรีภัย พัฒนาความซับซ้อนของโครงสร้างกลุ่มในด้านความขัดแย้งและความร่วมมือ และสร้างความแปลกแยกกับกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

โคเซอร์ ไม่ได้นิยามเรื่องความรุนแรงของความขัดแย้งไว้อย่างชัดเจน แต่จะมุ่งเน้นเรื่องระดับของความมุ่งร้าย ทำลาย ที่ฝ่ายขัดแย้งต้องการจะเกิดขึ้นมากกว่า โดยที่โคเซอร์มุ่งที่จะอธิบายถึงสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงลดลง

แนวคิดหลักของโคเซอร์ในเรื่องความรุนแรงคือ ความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มขัดแย้งที่มีอยู่ชัดเจน ความขัดแย้งที่รุนแรงน้อยมักจะตกลงกันได้ ยกเว้นใน 2 กรณีคือ ในระบบสังคมที่การกระจายอำนาจแตกต่างกันมาก ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแทบจะไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือประนีประนอมทำให้ต้องหาทางออกด้วยความรุนแรง กับในระบบสังคมที่มีโครงสร้างแบบปิด หรือไม่ยืดหยุ่นทำให้ผู้ที่เสียประโยชน์ไม่มีทางออกอื่นก็ก่อให้เกิดความรุนแรงได้เช่นกัน และเมื่อกลุ่มขัดแย้งไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน (nonrealistic) จะมีความโน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดความรุนแรงมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีการกระตุ้นทางอารมณ์สูง

นอกจากนี้ความรุนแรงของความขัดแย้งยังขึ้นอยู่กับค่านิยมที่กลุ่มยึดถือถ้าความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับค่านิยมที่เป็นแกนความรุนแรงก็จะมียาก และในสังคมที่มีโครงสร้างแบบไม่

ยึดหยุ่นความขัดแย้งจะเกี่ยวข้องกับค่านิยมที่ทำให้เกิดอารมณ์ร่วมสูง ความขัดแย้งแบบนี้มักจะเป็นความขัดแย้งแบบที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

สรุปได้ว่าความขัดแย้งตามแนวคิดของ โคเซอร์เป็นความขัดแย้งเชิงการกระทำตามหน้าที่ซึ่งจะเป็นความขัดแย้งที่ไม่เข้มข้น เกิดขึ้นบ่อยครั้งในโครงสร้างสังคมที่มีความยึดหยุ่นพอสมควร แต่ โคเซอร์ ไม่ได้กล่าวถึงผลของความขัดแย้งที่เข้มข้นรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวภายในระบบสังคมแบบไม่ยึดหยุ่น ความขัดแย้งเชิงการกระทำตามหน้าที่ ตามแนวคิดด้านความขัดแย้งของ โคเซอร์ จึงมีลักษณะที่เน้นความกลมกลืนของระบบ

โคเซอร์ (1964: 9 อ้างใน ปารีชาติ สุขุม 2531: 33) แสดงให้เห็นชัดว่าทฤษฎีความขัดแย้งของเขาเป็นเพียงทฤษฎีส่วนประกอบส่วนหนึ่ง มากกว่าที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมทั้งหมดได้ โคเซอร์ปรารถนาที่จะเห็นทฤษฎีรวมที่ประกอบไปด้วยทฤษฎีหลาย ๆ ทฤษฎีรวมทั้งทฤษฎีต่าง ๆ ที่ว่าด้วยความขัดแย้ง และความเห็นพ้องต้องกัน โดยกล่าวว่าทฤษฎีเหล่านี้มีหน้าที่ที่จะทำให้ผู้ศึกษาเกิดความสนใจที่จะหาข้อมูลต่าง ๆ มาสนับสนุน และสามารถใช้อธิบายเหตุการณ์ทางสังคมส่วนรวมได้

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

5.1 ที่มาของแนวคิดการบังคับใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน

โดยปกติพระราชกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีและอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ในสองกรณี

5.1.1 กรณีแรกเป็นกรณีที่ตราพระราชกำหนดขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่มีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

5.1.2 กรณีที่สองเป็นกรณีที่ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วน เพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศ

สำหรับงานศึกษานี้จะขอทำการพิจารณาเฉพาะในกรณีแรกที่เกี่ยวข้องกับการออกพระราชกำหนดเพื่อเป็นการบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้เมื่อได้มีการตราพระราชกำหนดแล้ว ซึ่งในขั้นตอนต่อมาได้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะมีกรบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติคือ สามารถใช้เป็นกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติโดยทันที

ส่วนหนึ่งของแนวคิดมาจากความต้องการปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงให้มีกร บังคับ ใช้อย่างคล่องตัว จากสถานการณ์ความรุนแรงภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมี ขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากเดิมมีเพียงพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกเท่านั้น ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วย การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อาจจะได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็น การบังคับใช้ทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้การบริหารราชการของประเทศ เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย

สำหรับหลักการของสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2539: 116-118) ในบางสถานการณ์ที่ร้ายแรง การจะให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพและ ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์แห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัดเหมือนในภาวะปกติคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากใน สถานการณ์ในขณะนั้น การรักษากฎหมาย เอกราชของชาติ ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ย่อมมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้น ระบบกฎหมายทั้งหลายจึงยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการ ใช้อำนาจได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยไม่ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่าง เคร่งครัด กฎหมายในลักษณะการบังคับใช้เช่นนี้ในอดีต ประเทศไทยก็ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ มีลักษณะดังกล่าวมาแล้วคือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติว่าด้วย การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2595

5.2 หากพิจารณาความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรือ อำนาจที่จะทำให้ประเทศอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะการฉ้อราษฎร์ หรือการสงครามตามที่จะได้มีการ ประกาศเป็นคราว ๆ ไป

ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของราชอาณาจักรในสถานการณ์ฉุกเฉินจึงมี ความหมายว่า เป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชน ให้มีความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิบูลย์ สุนทรพันธุ์ 2541: 159)

ดังนั้นการประกาศภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงมีผลในทางให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มาก ขึ้นกว่าในยามสถานการณ์ปกติ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนก็ยังคงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่เช่นเดิม โดย มิได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเหมือนกับกรณีการประกาศใช้กฏอัยการศึก (วิบูลย์ สุนทรพันธุ์ 2541: 159)

5.3 สาเหตุที่ต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ การประกาศใช้ก็เพื่อต้องการให้การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเมื่อเห็นว่าท้องที่ใดเกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นมา ก็จำเป็นจะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่นั้น ส่วนสาเหตุที่อ้างในการประกาศใช้ก็คือ

- 1) สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร
- 2) ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน
- 3) ประเทศกำลังอยู่ในภาวะแห่งการรบหรือสงคราม
- 4) เพื่อเป็นการรักษาเอกราชของชาติ
- 5) รักษาไว้ซึ่งสวัสดิภาพของประชาชนให้อยู่ในความมั่นคงปลอดภัย
- 6) เพื่อรักษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนการพิจารณาว่าเหตุการณ์ในลักษณะใดจึงจะอยู่ในขั้นร้ายแรงถึงระดับที่ต้องมีการประกาศใช้พระราชกำหนด ย่อมอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่ปกครองประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ทราบดีถึงความเป็นไปของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นได้เป็นอย่างดีคืออยู่แล้วว่ามี ความจำเป็นจากเหตุแห่งความร้ายแรงที่จะต้องประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่เพียงใด

ดังนั้นการประกาศภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงมีผลในทางให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากกว่าปกติ และผู้มีอำนาจในการประกาศภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 5 ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยพิจารณาจากสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีผลกระทบต่อราชอาณาจักรในบางเขต บางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และในกรณีที่ไม้อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วค่อยดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวถือเป็นอันสิ้นสุดลง การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาการประกาศใช้ก่อน และขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลัง จึงเป็นการให้อำนาจแก่บุคคลเพียงคนเดียวมากเกินไป โดยที่ประชาชนยังมิได้รับทราบและร่วมแสดงความคิดเห็น เนื่องจากกฎหมายมีข้อยกเว้นตามหลักความรับผิดชอบทางนิติกรรมทางปกครองอยู่ตรงที่ว่า การยกเว้นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐบาล และยกเว้นเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แล้วให้รัฐบาลรายงานถึงเหตุผล และความจำเป็นในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า

6. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

เพื่อทำการศึกษาดังปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมสถิติและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ที่กล่าวได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่สร้างความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในพื้นที่ แต่ด้วยข้อจำกัดทางสถิติของสถานการณ์ฉุกเฉินในอำเภอระแงะ ที่มีข้อมูลการก่อเหตุความรุนแรงเป็นจำนวนมาก จึงขอเสนอเฉพาะสถานการณ์ที่เห็นว่ามีมีความเกี่ยวข้องมากที่สุด ดังนี้

6.1 จากกรณีที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อำเภอระแงะ ช่วงที่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในขณะนั้น เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวได้เกิดขึ้นใน วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2546 ซึ่งนับว่าเป็นสถานการณ์ที่สร้างกระแสความหวาดระแวงให้กับประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านบ่อนังกาเปาะ ตำบลตันหยงมัส อำเภอระแงะ ที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ วิกฤติการณ์ในครั้งนั้นมีผลสืบเนื่องมาจากการปล่อยข่าวของกลุ่มผู้ไม่หวังดี โดยให้ข่าวต่อประชาชนด้วยการขยายความว่า “โจรนิินจา”¹ ที่ออกก่อเหตุปล้นทรัพย์ และทำการก่อเหตุให้เกิดความไม่สงบตามบ้านเรือนของชาวบ้านช่วงเวลาค่ำคืนนั้น เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐเพื่อต้องการสร้างกระแสความแตกแยกจนทำให้ชาวบ้านที่หลงเชื่อในกระแสข่าวลือ ต่างก็เริ่มพากันป้องกันตัวเองจากการก่อเหตุที่จะมีขึ้นจากโจรนิินจา ด้วยการจัดตั้งเวรยามเพื่อทำการรักษาความปลอดภัยรอบ ๆ บริเวณหมู่บ้านของตนโดยไม่ยอมได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ

¹เป็นคำบอกเล่าของชาวบ้านในพื้นที่อำเภอระแงะที่กล่าวว่าโจรนิินจาสามารถหายตัวได้ ร่างกายมีสีดำ และถ้าถูกจับได้ก็จะมีคาถาอาคมทำให้หลุดจากการพันธนาการ หากถูกจับได้จะสามารถหนีจากการถูกจับกุมได้ทุกครั้งที่

ทั้งที่บริเวณใกล้เคียงกับหมู่บ้าน ได้มีการตั้งฐานปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนพลร่ม อยู่ใกล้กับหมู่บ้านดังกล่าว ด้วยความเชื่อที่ว่าโจรนิจจาเหล่านี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่แอบแฝงเข้ามาในพื้นที่ของหมู่บ้านตน

วิกฤตการณ์ที่บ้านบือนั่งกาเปาะ มีเหตุเริ่มจากการที่ชาวบ้านได้จับกุมชายแปลกหน้าได้ 2 คน โดยชาวบ้านระบุว่าบุคคลที่ถูกจับได้เป็น “โจรนิจจา” ซึ่งถูกจับได้ในสวนยางบริเวณท้ายหมู่บ้าน หลังการถูกจับกุมเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ ได้นำกำลังเข้าไปช่วยเหลือ และทำการเกลี้ยกล่อมชาวบ้านให้ยอมปล่อยตัวตำรวจตระเวนชายแดนทั้ง 2 นาย แต่กลับกลายเป็นว่าได้มีการปลุกระดมให้ชาวบ้านรวมตัวกันมากขึ้นจากประชาชนในหมู่บ้านใกล้เคียงกัน ที่เริ่มเดินทางมารวมตัวประท้วงมากขึ้นจนมีประชาชนมารวมตัวกันเกือบ 3,000 คน (คมชัดลึก: 2548) และได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองนายที่ถูกจับได้นั้น ถูกส่งมาเพื่อต้องการสร้างสถานการณ์ความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นกับประชาชนในหมู่บ้าน หลังจากนั้นชาวบ้านได้ทำการรุมทำร้ายจากอาวุธประเภท จอบ เสียม และอาวุธชนิดอื่นที่หามาได้ จนทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้ง 2 นายเสียชีวิตในเวลาต่อมา โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ ที่ได้นำกำลังเข้ามาช่วยเหลือไม่สามารถเข้าทำการช่วยเหลือได้ทัน ส่วนประชาชนที่รุมทำร้ายเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 นาย ต่างก็พากันสลายตัวไปอย่างรวดเร็ว จึงถือเป็นโศกนาฏกรรมครั้งแรกก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่อำเภอระแงะในอีกสองปีถัดมา

6.2 กรณีของสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในลำดับต่อมาในพื้นที่อำเภอระแงะ เป็นกรณีการจับตัวนาวิกโยธินสองนาย เป็นตัวประกันที่บ้านตันหยงลิโม ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2548 เหตุการณ์นี้มีลักษณะคล้ายกับกรณีวิกฤตการณ์ความหวาดระแวงและความเข้าใจผิดของประชาชนดังที่เคยเกิดขึ้นที่บ้านบือนั่งกาเปาะมาแล้ว แต่มีห้วงระยะเวลาห่างกันถึงสองปี

เหตุตึงเครียดนี้เริ่มต้นจากการที่คนร้ายได้สร้างสถานการณ์ความเข้าใจผิดด้วยการใช้อาวุธสงครามกราดยิงเข้าไปในร้านน้ำชาจนมีชาวบ้านถูกยิงบาดเจ็บ 5 คน จนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่ทหารสองนายที่บังเอิญรถเสียบ และจอดอยู่ในบริเวณที่เกิดเหตุการณ์ ทำให้ชาวบ้านที่กำลังอยู่ในอารมณ์โกรธแค้นพากันเข้าใจผิดคิดว่าทหารทั้งสองนายเป็นผู้ก่อเหตุดังกล่าว และได้ทำการจับกุมทหารทั้งสองนายไว้เป็นตัวประกัน จากนั้นได้มีการเจรจาต่อรองให้มีการปล่อยตัวเจ้าหน้าที่ทหารทั้งสอง แต่ชาวบ้านกลับไม่ยอมเพราะเชื่อว่าทหารทั้งสองนายเป็นผู้ก่อเหตุ ด้วยหลักฐานที่ชาวบ้านเก็บได้จากที่เกิดเหตุก็คือ หมวกทหาร 1 ใบที่ตกอยู่ใกล้บริเวณที่เกิดเหตุในขณะนั้น (คมชัดลึก: 2548)

ด้วยความเชื่อในกระแสน้ำลือที่ระบุว่าการก่อเหตุร้ายต่าง ๆ เป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากชาวบ้านไม่เชื่อมั่นและไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมองว่าการส่งทหารเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนสถานการณ์ความรุนแรงไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด แต่กลับยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม

ความไม่เชื่อใจในอำนาจรัฐที่มีมากขึ้นของประชาชนในพื้นที่ ได้มีส่วนทำให้नावิกโยธินทั้งสองนายต้องจบชีวิต และสังคมของคนในพื้นที่ต้องตกอยู่ในความเกลียดชังของเหตุการณ์ความรุนแรงที่ตำบลตันหยงลิมอระหว่างชาวไทยพุทธและมุสลิม โดยที่อำนาจรัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ 2549: 47-48) จึงนับเป็นเหตุการณ์รุนแรงครั้งที่สองที่เกิดขึ้นในอำเภอระแงะ อันเกิดจากการประเมินสถานการณ์ที่เป็นข้อผิดพลาด และการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่งของรัฐบาล

6.3 กรณีเหตุการณ์การก่อความไม่สงบที่มีขึ้นอีกครั้งในปลายปี 2548 หลังจากการเกิดเหตุสถานการณ์ความรุนแรงที่บ้านตันหยงลิมอ ที่ได้เกิดขึ้นเมื่อ วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่สร้างความแตกแยกและความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ อันเกิดจากการที่มีกลุ่มก่อเหตุได้สร้างสถานการณ์โดยใช้อาวุธสงครามกราดยิงเข้าไปใส่ชาวบ้านที่หมู่บ้านกระทอง ตำบลบองอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผลก็คือ ชาวบ้านเสียชีวิตในที่เกิดเหตุ 9 คน หลังเกิดเหตุเจ้าหน้าที่ได้นำกำลังเข้าไปช่วยเหลือ แต่กลับถูกชาวบ้านในหมู่บ้านดังกล่าวปิดล้อมหมู่บ้านไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและพาดักรวมตัวประท้วง โดยอ้างว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ 2549: 50) ซึ่งลักษณะของการประท้วงกดดันฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐในครั้งนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีจับสองनावิกโยธินที่บ้านตันหยงลิมอเป็นตัวประกัน เพียงแต่ว่าเหตุการณ์ในครั้งนี้ไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐถูกจับเป็นตัวประกัน ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์บ้านตันหยงลิมอจากครั้งที่ผ่านมา

6.4 กรณีเหตุการณ์จับครูเป็นตัวประกัน ที่บ้านกูจิงลือปะ ตำบลเฉลิม อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งของการจับครูเป็นตัวประกันที่เคยเกิดขึ้นอย่างซ้ำซากจากก่อนหน้านี้ก็เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว ในกรณีชาวบ้านทำการควบคุมตัวครูในโรงเรียนบ้านเจาะเกาะ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เพื่อต่อรองให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมในคดีความมั่นคงและเป็นคนในหมู่บ้านดังกล่าว แม้ในครั้งนั้นจะไม่เกิดเหตุรุนแรงเหมือนกับกรณีควบคุมตัวครูบ้านกูจิงลือปะเป็นตัวประกัน เพียงเพื่อต่อรองแลกเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาในคดีความมั่นคงในลักษณะของเหตุการณ์แบบเดียวกัน แต่กรณีที่เกิดขึ้นที่บ้านกูจิงลือปะ ตำบลเฉลิม ซึ่งเป็นอีกโรงเรียนหนึ่งในเขตพื้นที่อำเภอระแงะเช่นเดียวกัน ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรง

มากกว่า เหตุการณ์ควบคุมครูหญิงและเพื่อนร่วมงานเป็นตัวประกันใน วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 จึงเป็นสิ่งที่สามารถบ่งชี้ได้ถึงความต้องการที่จะสร้างความแตกแยกด้านศาสนาให้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยสังเกตจากพฤติกรรมของกลุ่มก่อความไม่สงบที่ได้ประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงที่มีอยู่ในโรงเรียนโดยให้ชาวบ้านทำการแยกครูที่เป็นไทยพุทธ และไทยมุสลิมออกจากกัน ก่อนที่จะทำการจับกุมตัวครูไทยพุทธสองคนเป็นตัวประกัน สำหรับใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับทางราชการ เพื่อกดดันให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวพรรคพวกที่ถูกจับกุมไปจากหมู่บ้านก่อนหน้าในช่วงเช้าหลังจากครูถูกจับเป็นตัวประกัน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วยเหลือก็เป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งกว่าจะทำการเข้าไปช่วยเหลือตัวประกันทั้งสองได้ ก็อยู่ในสภาพบาดเจ็บอันเกิดจากการเข้ารวมทำร้ายของกลุ่มก่อเหตุ และผู้ที่ช่วยออกมาได้ก็กลับกลายเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่นำตัวครูทั้งสองคนออกมาได้ (มติชนรายสัปดาห์ 2549; มติชนรายวัน 2549; เนชั่นสุดสัปดาห์ 2549)

จากเหตุการณ์นี้ได้แสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ฝ่ายรัฐไม่อาจปกป้องคุ้มครองชีวิตให้กับบุคลากรทางการศึกษาในพื้นที่ได้ บทเรียนที่มีมาในอดีตยังไม่อาจถูกปรับเปลี่ยนแนวความคิดการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ อีกทั้งระบบการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง และชาวบ้านในพื้นที่ยังคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนสำคัญ ที่สร้างความล้มเหลวในการเข้าถึงมวลชนของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งยังคงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างยากลำบาก เนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐ แม้ในขณะที่เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้นจะมีการบังคับใช้อำนาจตาม พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่แทนที่กฎหมายฉบับนี้จะช่วยทำให้สถานการณ์ความรุนแรงที่มีอยู่ลดน้อยลง ก็กลับกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มก่อความไม่สงบใช้เป็นอาวุธทางความคิดด้านความขัดแย้งให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นอกจากนี้เหตุการณ์การก่อความไม่สงบโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีอยู่ทุกวันเหมือนเป็นเรื่องปกติ ผู้วิจัยจึงขอสรุปสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่อำเภอระแงะ โดยรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ถึงข้อมูลสถานการณ์ความไม่สงบทุกประเภทของการก่อเหตุนับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ถึง เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 โดยเฉพาะที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส มีสถิติการก่อเหตุจำนวน 302 ครั้ง และจากการสรุปสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดในจังหวัดนราธิวาส ที่มีมาตั้งแต่ปี 2547-2549 มีสถิติความรุนแรงสูงสุด 2,074 ครั้ง

จึงกล่าวได้ว่าสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส มีระดับของการก่อเหตุรุนแรงอยู่ในลำดับที่ 3 รองลงมาจาก อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา ซึ่งมีสถิติการก่อเหตุจากสถานการณ์ความรุนแรงสูงสุด และอำเภอรามัน จังหวัดยะลา มีสถิติก่อเหตุความรุนแรงในลำดับที่สอง ซึ่งเป็นทั้งหมดที่กล่าวอ้างมานี้เป็นเพียงแค่สถิติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2547-2549 เท่านั้น

7. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

7.1 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติทางกฎหมาย คือ

7.1.1 ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนด ฯ ในเขตท้องที่ดังกล่าว โดยประกาศ ณ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (แผนกการบังคับใช้กฎหมาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า 2550) และได้มีการออกประกาศ ดังมีเนื้อความว่า

โดยที่ปรากฏว่า ได้มีกลุ่มบุคคลก่อความไม่สงบและก่อการร้ายขึ้นในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา โดยใช้กำลังประทุษร้ายทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์...อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามการเสนอแนะขอคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นร้ายแรงในเขตท้องที่ทุกอำเภอของจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 54 ง 2548: 1)

7.1.2 ได้มีการประกาศการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดยะลา ตามประกาศลงวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยมีเนื้อความว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสามารถขยายผลการปฏิบัติงานและเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสามารถคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่ายังคงมีความรุนแรงเกิดขึ้นอยู่ จึงสมควรขยายเวลาในการประกาศสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง เพื่อความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งของรัฐและของบุคคล...(แผนการบังคับใช้กฎหมาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า 2550) จึงให้ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ทุกอำเภอของจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดยะลา ออกไปเป็นเวลาสามเดือน

ผู้ประกาศขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉิน พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
นายกรัฐมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 7 ง 2550: 1)

7.1.3 ได้มีการประกาศเรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดยะลา

โดยมีข้อความว่า ตามที่ได้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดยะลา ตามประกาศ ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขยายผล การปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสามารถจับกุมตัวกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบรวมทั้งสามารถคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่ายังคงมีการก่อเหตุการร้ายแรงเพื่อสร้างสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบยังมีศักยภาพในการปฏิบัติการ และยังมีความประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงด้วยการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อทำร้ายเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้บริสุทธิ์โดยมุ่งหวังให้เกิดการเกรงกลัวอันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยของประชาชนจนไม่อาจดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขจึงสมควรขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งของรัฐและของบุคคล (แผนการบังคับใช้กฎหมาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า พ.ศ. 2550) โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงให้ขยายระยะเวลา

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ทุกอำเภอของ จังหวัดนราธิวาส
จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ออกไปอีกเป็นเวลาสามเดือน

ผู้ประกาศขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉิน นายสมิคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี
ประกาศ ณ วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 73 ง 2551: 3)

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
เป็นต้นมา ในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า เนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ยังคงเป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540
ตัวอย่างเช่น มาตรา 9 ในเรื่องการห้ามเสนอข่าว หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความในทางเจตนาช่วย
การห้ามมิให้บุคคลออกนอกเขตสถานขามวิกาลนอกจากจะได้รับการยกเว้นกรณีพิเศษ นอกจาก
นั้นตามมาตรา 11 กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจจับกุมตัวบุคคล
ที่ต้องสงสัยว่าจะกระทำการให้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบ การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออก
คำสั่งให้บุคคลที่น่าจะมีส่วนในเหตุการณ์รุนแรงที่มีขึ้น จะต้องเข้ามารายงานตัวหรือให้ถ้อยคำ
หรือกรรมการให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้น รื้อถอน หรือทำลายสิ่งปลูกสร้างได้ตามความ
จำเป็นเพื่อระงับเหตุ เป็นต้น

ซึ่งเนื้อหาจากพระราชกำหนดก็ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติกฎอัยการ
ศึกมากนัก เพียงแต่ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้เพิ่มบทบัญญัติ
ในการตรวจค้นจับกุมของเจ้าหน้าที่ จะต้องมีความหมายค้นจากศาลสำหรับการตรวจค้นในเขตสถาน
ของผู้ต้องสงสัย แต่จากสภาพความเป็นจริงนั้นในทางปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ที่ได้เข้าทำการ
ตรวจค้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการตรวจค้นโดยไม่มีหมายค้นจากศาล ส่วนด้านสื่อหรือการข่าวนั้น
ก็ได้ระบุว่าให้สามารถเผยแพร่ข่าวสารได้ แต่จะต้องไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร หรือเสนอข่าว
ในทางหวาดกลัวให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ในกรณีนี้หากผู้สื่อข่าวไม่สามารถนำเสนอข่าวที่สภาพ
ความเป็นจริงได้ตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดแล้ว ก็น่าจะเป็นการปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร
มากกว่า เพราะแทนที่ประชาชนในประเทศควรจะมีส่วนได้รับรู้ถึงเหตุการณ์ที่เป็นจริงก็กลับ
กลายเป็นว่า ฝ่ายรัฐนั่นเองเป็นผู้ปิดกั้นเสรีภาพด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามสภาพแห่งเป็น
จริงเสียเองมากกว่า นั่นก็คือว่า แม้กฎหมายจะมีลักษณะที่สร้างความชอบธรรมเพียงใดก็ตาม
แต่หากว่าผู้นำไปปฏิบัติขาดจิตสำนึก และความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้กระทำผิดพลาดขึ้นแล้ว
ความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นกับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คงจะดำเนินต่อไป
อย่างไม่มีวันจบสิ้น

8. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้พบว่ามีรายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในเรื่องนี้ ดังนี้

8.1 ปิยะ กิจถาวร และคณะ (2548: 43 - 49) ได้ศึกษาถึงสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ทุกอำเภอของจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ตามมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมีเหตุที่จะการศึกษาว่า ตามที่ได้มีกลุ่มก่อความไม่สงบในเขตท้องที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ได้กระทำการใช้กำลังประทุษร้ายทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ บุคลากรทางศาสนา ทั้งไทยพุทธ และมุสลิม ตลอดจนเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาที่กล่าวมานี้จึงมีส่วนสำคัญที่ควรจะศึกษาและประเมินสถานการณ์ความรุนแรงที่ปรากฏอยู่จากความเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ต่อกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายหลังจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยได้พบว่า

8.1.1 มีความเห็นว่าสถานการณ์ยังเหมือนเดิมถึงร้อยละ 56.5 เพราะยังไม่ดีขึ้น แม้จะใช้นโยบายใด ๆ เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังคงขาดประสิทธิภาพในการรับรู้ข้อมูลของรัฐ ฝ่ายรัฐยังไม่เข้าใจประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนก็ไม่เข้าใจฝ่ายรัฐ ส่งผลให้เกิดการขาดความร่วมมือจากชาวบ้าน ข้าราชการ และสื่อต่าง ๆ ทำให้ชาวบ้านหวาดกลัว

8.1.2 มีความเห็นว่าสถานการณ์ยิ่งแย่ลงมากกว่าเดิมถึงร้อยละ 26.6 เพราะผู้ก่อเหตุมีมากขึ้น รวมตัวกันก่อเหตุร้ายมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนขาดคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใส่ใจประชาชน ไม่รู้หน้าที่ ไม่มีความเข้าใจ และขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เหตุการณ์ยังรุนแรงมากกว่าเดิมแต่ไม่รู้ถึงสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง

8.1.3 เมื่อจำแนกตามการนับถือศาสนา พบว่าชาวไทยพุทธมีความเห็นว่าสถานการณ์ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินยิ่งลดลงมากกว่าเดิมถึงร้อยละ 59.4 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกที่ไม่มั่นใจในความปลอดภัยในชีวิต ขณะที่ชาวไทยมุสลิมมองว่าสถานการณ์ความปลอดภัยในชีวิตของตนลดลงมากถึงร้อยละ 56.2

8.1.4 ด้านสถานที่พักอาศัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล มีความรู้สึกถึงความปลอดภัยที่มีอยู่เริ่มลดลง และลดลงมากขึ้นถึงร้อยละ 59.8 ซึ่งสูงกว่าความรู้สึกไม่ปลอดภัยของผู้ที่อาศัยนอกเขตเทศบาลถึงร้อยละ 52.7

8.1.5 ด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ชาวบ้านยังไม่มีความแน่ใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ คิดเป็นร้อยละ 40.6 และเห็นว่ามีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ดีขึ้นคิดเป็นร้อยละ 38.4 เท่านั้น

8.1.6 ด้านนโยบายแก้ปัญหของรัฐบาล ประชาชนร้อยละ 37.6 ยังไม่แน่ใจในนโยบายการแก้ปัญหของรัฐบาล เพราะบางครั้งก็ได้ผลดี บางครั้งก็ไม่เกิดผลใด ๆ และไม่คิดว่านโยบายที่ใช้แก้ปัญหานั้นดำเนินไปอย่างถูกทิศทางหรือไม่ เพราะถ้านโยบายดำเนินมาอย่างถูกทิศทางเหตุการณ์ก็จะสงบลง ในส่วนนี้มีถึงร้อยละ 28.8 ที่เห็นว่าแย่ลงกว่าเดิมก็เพราะว่ามีเหตุร้ายต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ผลของงานวิจัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าความเห็นของประชาชนที่มีต่อ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์ทางอำนาจของฝ่ายรัฐเท่านั้น โดยมองจากตัวบุคคลที่มาใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งสังเกตได้จากการศึกษาที่พบว่าชาวไทยพุทธและข้าราชการ มีความเห็นให้ประกาศขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกในขณะที่ชาวไทยมุสลิมมีความเห็นให้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทำให้เกิดความเข้าใจว่าการออกกฎหมายมีไว้เพื่อรองรับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่เป็นพวกเดียวกับรัฐ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็จะถูกกดดันไปอยู่กับฝ่ายตรงข้าม กฎหมายความมั่นคงจึงมีส่วนทำให้เกิดการแตกแยกระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐ

8.2 ชุมพล ชิตวิเศษ (2549: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้พบว่า

8.2.1 ประเด็นปัญหาของความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดจากความขัดแย้งในด้านประวัติศาสตร์ สังคมจิตวิทยา แนวความคิดก่อการร้าย และการสร้างสถานการณ์ของกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ในนโยบายของรัฐ

8.2.2 สาเหตุที่ทำให้สถานการณ์เกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง มาจากกระแสความคิดเรื่องชาตินิยม กระแสเรื่องสิทธิมนุษยชน ความผิดพลาดในนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐ การถูกปล่อยปละละเลยในการพัฒนาแทบทุกด้าน ความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่รัฐ สถานการณ์การก่อการร้ายของโลก การรายงานข่าวสารของสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

8.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

แนวทางในการแก้ไขปัญหที่สำคัญต้องยึดหลักตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ให้ใช้หลักการ เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา เป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบาย และมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญห ดังนี้

1) รัฐต้องเร่งสร้างความเข้าใจ และการยอมรับในความแตกต่างของเผ่าพันธุ์ วัฒนธรรมศาสนาและวิถีชีวิตของคนไทยในพื้นที่

2) รัฐต้องสร้างศรัทธาเพื่อดึงมวลชนให้กลับมาอยู่ทางฝ่ายรัฐ

3) รัฐต้องพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ ในลักษณะของความหลากหลายในการเรียนรู้ ระบบการศึกษาที่เอื้ออำนวยต่อวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น

4) รัฐต้องเร่งพัฒนาทางเศรษฐกิจในลักษณะการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้วิถีชีวิต และศักยภาพจากภูมิปัญญาของคนในพื้นที่

5) รัฐจะต้องเร่งพัฒนาระบบสาธารณสุขในพื้นที่ให้ได้มาตรฐาน ที่สามารถดูแลสุขภาพของประชาชน รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณสุขพื้นฐานที่ดีอย่างทั่วถึงเสมอภาค และเป็นธรรม

6) รัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

7) รัฐจะต้องแยกกลุ่มวัยรุ่นที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการถูกชักจูงให้เข้าร่วมขบวนการ ด้วยการจัดหาอาชีพการงานให้ทำ หรือจัดหากิจกรรมในเวลาว่าง เช่น กีฬา ศิลปะดนตรี หรือการออกค่ายต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้วัยรุ่นมีเวลาว่างน้อยที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงในการถูกชักจูง

8) รัฐจะต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ทำการทำผิดอย่างจริงจัง และต้องไม่ให้มีการกระทำผิดอีก โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือการกดขี่ข่มเหงประชาชน

9) รัฐต้องเร่งสร้างขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างเร่งด่วน

10) รัฐต้องปรับเปลี่ยนนโยบายโดยใช้นโยบายเชิงรุก ภายใต้ยุทธศาสตร์สันติวิธีกับผู้หลงผิด และใช้ความจริงจังและเด็ดขาดกับแกนนำ และผู้ก่อความไม่สงบเป็นตัวหลัก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ไม่ให้โอกาสขยายเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น

11) สื่อมวลชนและนักวิชาการต้องร่วมกันสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในสังคม

8.3 วิบูลย์ สุนทรพันธุ์ (2541: 2) ได้ศึกษาถึงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย : ศึกษากรณี พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงปัญหาของการใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินว่า ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

8.4 สุรชาติ บำรุงสุข (2550: 8-11) ผลจากการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการเพื่อต่อต้านการก่อความไม่สงบ พบว่าการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่ฝ่ายรัฐไม่ยอมรับข้อเท็จจริงว่าปัญหาดังกล่าวกำลังรุนแรงยิ่งขึ้น รวมถึงการไม่ยอมทบทวนจุดอ่อนและข้อบกพร่องของฝ่ายรัฐเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ซึ่งผลการวิจัยได้ระบุว่า

8.4.1 สิ่งแรกที่ฝ่ายรัฐต้องยอมรับและทบทวนแนวทางการปฏิบัติงานก็คือ การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่สงครามตามแบบปกติ แต่เป็นสงครามนอกแบบในรูปแบบของการก่อการร้าย

8.4.2 ต้นเหตุของปัญหาซึ่งหลายฝ่ายได้สรุปว่าสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่มาจากเรื่องความไม่เป็นธรรมทางประวัติศาสตร์ อัตลักษณ์ ปัญหาการศึกษา ปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งเรื่องของปัญหายาเสพติด ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้แม้จะเป็นข้อเท็จจริง แต่ก็ต้องไม่ลืมว่าปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้สถานการณ์ความไม่สงบดำรงอยู่และขยายตัวไปอย่างต่อเนื่องในขณะนี้ เป็นเรื่องของกลุ่มก่อความไม่สงบที่มีตัวตนอยู่จริง

ด้วยเหตุนี้ การต่อต้านการก่อความไม่สงบจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายในรัฐบาล ซึ่งนอกจากฝ่ายทหารแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน ฝ่ายการเมือง และประชาชน จึงจะสามารถช่วยลดการปฏิบัติการของกลุ่มก่อความไม่สงบได้

8.5 จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2548: 109-110) ได้ศึกษาถึงการดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข โดยสรุปผลจากการศึกษาได้ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมสมัยนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของภารกิจการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ขาดประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในส่วนที่เป็นข้อผิดพลาดบกพร่องและไม่ควรกระทำแต่ก็ได้กระทำไป และปรากฏผลแห่งการกระทำเป็นที่ประจักษ์ทั้งที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม สังคมควรเรียนรู้จากความผิดพลาดบกพร่องเพื่อนำไปพัฒนาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมต่อไป

โดยที่ภารกิจการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่สังคม เป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งในการจรรโลงโครงสร้างความเป็นธรรมทางสังคม แม้ว่าภารกิจบางอย่างของรัฐอาจมีการดำเนินการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปบ้าง เช่น ลงทุนการค้าแล้วขาดทุน หรือผลผลิตพืชสวนไร่นาไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ และกรณีอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นความผิดพลาดคลาดเคลื่อนที่สังคมพอจะยอมรับได้แล้วอภัยได้ แต่สำหรับการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมแล้ว สังคมคาดหวังว่าการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมจะต้อง “ถูกต้องชอบธรรม” ทุกกรณี สังคมรับไม่ได้และไม่ปรารถนาจะเห็นรวมทั้งไม่มีพื้นที่แห่งความเชื่อมั่นศรัทธาเมื่อไว้ให้กับความผิดพลาดบกพร่องใด ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น นอกเหนือจากกรณีที่กำลังกล่าวข้างต้น และกรณีอื่นใดในทำนองเดียวกันที่ความมิได้ปรากฏแก่สาธารณชนแล้ว ล้วนเป็นกรณีการดำเนินการตามภารกิจหลักที่กระบวนการยุติธรรมได้กระทำไปโดยชอบและเป็นภารกิจปกติวิสัยที่ถูกที่ควรพึงกระทำ และได้กระทำไปเพื่อใช้ในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้น

8.6 จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2549: 7-16) ได้ศึกษาถึงการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านความสำเร็จ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะที่ได้โดยแบ่งประเด็นการศึกษา ดังนี้

8.6.1 ประเด็นด้านสถานการณ์ความรุนแรงร่วมสมัย: ที่มาแห่งการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นผลมาจากการศึกษาของปิยะ กิจถาวร (2549) ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2548 ซึ่งได้พบว่าความถี่ของการก่อเหตุและความรุนแรงของปัญหาเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันใน พ.ศ. 2547 รัฐจึงต้องพยายามหามาตรการในการควบคุมสถานการณ์ และจัดการความรุนแรงที่เกิดขึ้นให้ลดลง หรือหมดไป รวมทั้งค้นหาสาเหตุของการเกิดปัญหาความรุนแรง เครื่องมือสำคัญชิ้นหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าวคือ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้กับสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ยกเลิกกฎอัยการศึกในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีพื้นฐานคติที่เชื่อว่าอำนาจของพระราชกำหนดฉบับนี้จะส่งผลดีต่อผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่

8.6.2 ประเด็นด้านสาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1) ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตาม มาตรา 4 และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตาม มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

2) การบริหารจัดการและผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนด

3) อำนาจพิเศษตามมาตรา 9 และมาตรา 11

4) การตรวจสอบการใช้อำนาจจับกุมและควบคุมตัว

(1) การตรวจสอบโดยศาล กรณีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัย ต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ (มาตรา 12)

(2) การจำกัดอำนาจควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน แต่หากกรณีมีความจำเป็นร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวันแต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน (มาตรา 12)

(3) การตรวจสอบโดยญาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาล และจัดทำสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ (มาตรา 12 วรรค 2)

(5) การยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำความผิดหากเป็นการกระทำที่สุจริต (มาตรา 17)

ผลการดำเนินงานจากการศึกษาที่ได้นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่า ฝ่ายรัฐสามารถจับกุมแกนนำควบคุมแนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบ และสามารถรวบรวมหลักฐานที่เกิดจากการก่อความไม่สงบได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลทำให้แกนนำและกลุ่มผู้ปฏิบัติการ เริ่มหยุดปฏิบัติการและคาดว่าในอนาคตจะทำให้สามารถหยุดเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตามการรวบรวมผลการการศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำเสนอและนำเสนอผู้บริหารตามลำดับชั้นเท่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลการนำพระราชกำหนดมาใช้ควบคุมสถานการณ์ จึงเรียกได้ว่าเป็นการศึกษาจากภาครัฐแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ยังไม่มีการหรือภาคประชาชนใดที่ทำการรวบรวมข้อมูลที่แสดงถึงความเสียหายด้านชีวิต จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้พระราชกำหนดฉบับนี้เลย เพื่อช่วยให้เห็นภาพรวมของปัญหาทั้งหมดในการประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้มีวิธีดำเนินการวิจัย โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่อำเภอ
ระแงะ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และ
ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ดังหัวข้อ
ต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

- 1.1 กลุ่มข้าราชการประจำในพื้นที่อำเภอระแงะ
- 1.2 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอระแงะ
- 1.3 กลุ่มผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอระแงะ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือ การใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างซึ่ง
แบบสัมภาษณ์ในครั้งนี้ประกอบด้วยคำถาม 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ตอนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการใช้
พระราชกำหนดการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การเก็บข้อมูลในประเด็นเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จากกรณีความขัดแย้งทางเจตนารมณ์ของกฎหมายกับผลกระทบที่เกิดขึ้น

3.2 การสรุปประเด็นปัญหาที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาจัดทำแบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้ทดสอบข้อเท็จจริงที่ได้จากข้อมูลเอกสาร

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดมาทำการสรุปผลการวิจัยเพื่อจัดทำเป็นเอกสารรายงานการวิจัยนำเสนอต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร วิธีการวิเคราะห์จะเป็นไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ พรรณนาข้อมูลจากปรากฏการณ์ และวิเคราะห์ตีความข้อมูลเพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางที่ต้องการศึกษาของปัญหาที่เกิดขึ้นจากใช้พระราชกำหนด ที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาทางกฎหมาย หรือตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่องปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส แบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งผลการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
 2. ปัญหาและอุปสรรคด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ โยบายไปปฏิบัติ
 3. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้
 4. ข้อเสนอแนะที่ได้จากปัญหาด้านเนื้อหาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
 5. ข้อเสนอแนะที่ได้จากปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ โยบายไปปฏิบัติ
 6. ข้อเสนอแนะที่ได้จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้
- ตอนที่ 3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ดังนี้

ข้อมูลทั่วไป	กลุ่มตัวอย่าง					
	กลุ่มข้าราชการประจำ		กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น		กลุ่มผู้นำท้องถิ่น	
	จำนวน (N=6)	ร้อยละ	จำนวน (N=2)	ร้อยละ	จำนวน (N=2)	ร้อยละ
เพศ						
ชาย	6	100.00	2	100.00	1	50.00
หญิง	-	-	-	-	1	50.00
รวม	6	100	2	100	2	100
อายุ						
ต่ำกว่า 30 ปี	2	33.33	-	-	-	-
31 – 40 ปี	3	50.00	-	-	2	100.00
41 – 50 ปี	1	16.67	-	-	-	-
51 – 60 ปี	-	-	-	-	-	-
61 ปีขึ้นไป	-	-	2	100.00	-	100.00
รวม	6	100	2	100	2	100
ระดับการศึกษา						
ต่ำกว่าปริญญาตรี	-	-	1	50.00	2	100.00
ปริญญาตรี	4	66.67	1	50.00	-	-
สูงกว่าปริญญาตรี	2	33.33	-	-	-	-
รวม	6	100	2	100	2	100

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	กลุ่มตัวอย่าง					
	กลุ่มข้าราชการประจำ		กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น		กลุ่มผู้นำท้องถิ่น	
	จำนวน (N=6)	ร้อยละ	จำนวน (N=2)	ร้อยละ	จำนวน (N=2)	ร้อยละ
อาชีพ						
ข้าราชการ	6	100.00	-	-	-	-
นักการเมือง	-	-	2	100.00	-	-
ผู้นำท้องถิ่น	-	-	-	-	2	100.00
รวม	6	100	2	100	2	100

จากตารางที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ คือ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น พบว่า

เพศของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ กลุ่มข้าราชการประจำ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 100 และไม่มีเพศหญิง กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100 และไม่มีเพศหญิง และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น เป็นเพศชาย จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และเป็นเพศหญิง 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50

อายุของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคืออายุ 31-40 ปี จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมาได้แก่อายุต่ำกว่า 30 ปี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 33.33 และกลุ่มที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ อายุ 41-50 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 16.67 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีอายุ 61 ปีขึ้นไป มีจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100 และกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่มีอายุ 31-40 ปี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100

ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคือระดับปริญญาตรี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 66.67 และระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 2 คนคิดเป็นร้อยละ 33.33 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และระดับปริญญาตรี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100

อาชีพของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ กลุ่มข้าราชการประจำ อาชีพรับราชการ จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 100 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น อาชีพนักการเมือง จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100 และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น อาชีพพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 100

สรุปภาพรวมของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มากกว่าเพศหญิง จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 90.00 อายุระหว่าง 31-40 ปี มากที่สุดมีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 50 มีระดับการศึกษาสูงสุด ระดับปริญญาตรี จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และมีอาชีพรับราชการมากที่สุด จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 60.00

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์จากประเด็นปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของปัญหาอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

จากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้ศึกษาพบผลการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของปัญหาอุปสรรคด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หากพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชกำหนดแล้วจะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจทั้งแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล และแนวความคิดของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ปฏิบัติการปล้นปืนในค่ายทหารพื้นที่อำเภอเจาะไอร้องที่เป็นการกระทำที่ฝ่ายรัฐไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าเป็นกลุ่มใด จากเหตุการณ์ความร้ายแรงที่เกิดขึ้นทำให้ต่อมารัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใช้กฎหมายด้านมั่นคงของประเทศได้ทันทีที่เห็นว่าสถานการณ์นั้นๆ อาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งสามารถที่จะการศึกษาถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว

1.1.1 การให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร หรือเพียงบางส่วนของท้องที่ตามมาตรา 5 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว ผู้ตอบแบบ สัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการบังคับใช้กฎหมายรูปแบบพิเศษ ที่มอบอำนาจ ให้บุคคลเพียงคนเดียวมีอำนาจในการสั่งการนั้น สิ่งสำคัญที่มีความเหมาะสมต่อการบังคับใช้คือ สภาพความไม่สงบโดยทั่วไปของพื้นที่ หากนำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่สถานการณ์ยังมีความ เป็นปกติอยู่จะทำให้ไม่อาจบังคับใช้อย่างรวดเร็ว ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายการศึกษา เป็นต้น ซึ่งกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่ในลักษณะเป็นการทั่วไปก่อนมี การประกาศใช้พระราชกำหนด ซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มี ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งไม่อาจฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนได้อย่างรวดเร็วจึงสมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว นอกจากนี้การให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่ง การเพียงคนเดียว จะทำให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และการบังคับบัญชาสั่งการได้ดี ยิ่งขึ้น

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...การให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ได้รับอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั้น คิดว่าในด้านการกำหนดนโยบายคงไม่มีปัญหาในการสั่งการ และถือว่าเป็นเรื่องที่ดีอีกด้วย เพราะการกำหนดนโยบายจะได้เป็นไปในทางทิศทางเดียวกันอีกทั้งยังเป็นการสร้างเอกภาพใน การสั่งการหรือการบังคับบัญชาอีกด้วย คิดว่าให้ต่างฝ่ายต่างออกมากำหนดนโยบายซึ่งจะทำให้เกิด ความเข้าใจเชิงถึงอำนาจการรับผิดชอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบนโยบายไปปฏิบัติ...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อบัญญัติตามมาตรานี้คงไม่มีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะอำนาจการบังคับบัญชา สั่งการย่อมเป็นอำนาจที่ได้รับมาอย่างชอบธรรม ผู้ได้รับอำนาจไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ก็เป็นผู้ที่ได้รับมอบ อำนาจจากกฎหมายโดยตรงอยู่แล้ว เพียงแต่มีความคิดเห็นถึงด้านเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในพระราช กำหนดว่าคงมีเจตนาที่จะต้องการให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย หรืออำนาจการสั่งการ โดยบุคคลเพียงบุคคลคนเดียวเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในระดับล่างยังคงมีการทำงานสวนทิศทางของนโยบายอยู่จริง ในลักษณะต่างคนต่างทำงาน

ขาดการประสานงานที่ดี แต่โดยภาพรวมนั้นการให้ผู้มีอำนาจสั่งการโดยบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการนั้นคิดว่ามีความเหมาะสมดีแล้ว และไม่ถือว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง แต่เพียงอย่างเดียว...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...จากความคิดเห็นด้านปัญหาการบังคับใช้พระราชกำหนด จากประสบการณ์ที่เป็นคนในพื้นที่ก็มีความเห็นว่าในช่วงแรกของการประกาศใช้พระราชกำหนด เป็นเรื่องที่สร้างปัญหาความหนักใจให้กับผู้ปฏิบัติงานมาก เพราะกลุ่มชาวบ้านจะมองเหมือนกับว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบนโยบายให้เข้ามาปฏิบัติงานมีอำนาจมากเกินไป ยิ่งก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชกำหนดเหตุการณ์ความรุนแรงก็มีอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว สถานการณ์ความรุนแรงได้สร้างแรงกดดันให้เกิดขึ้นกับชาวบ้านที่ไม่เข้าใจในอำนาจการบังคับใช้จากกฎหมาย โดยจะมองว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจริงกับชาวบ้าน เหมือนกับที่ฝ่ายรัฐเคยประกาศไว้ว่าเมื่อนำพระราชกำหนดมาบังคับใช้แล้ว ความสงบสุขจะเกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นการมอบอำนาจให้คน ๆ เดียวตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในพื้นที่ภาคใต้ ควรเป็นไปด้วยความยุติธรรมและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประชาชนตามที่รัฐได้เคยให้สัญญาไว้...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

1.1.2 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ว่านายกรัฐมนตรีสามารถถ่ายโอนอำนาจจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายใดก็ตาม ให้โอนอำนาจนั้นทั้งหมดมาเป็นของนายกรัฐมนตรีได้

ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการถ่ายโอนอำนาจการบังคับใช้ตามกฎหมายมาเป็นของนายกรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาอำนาจการบังคับใช้กฎหมายรูปแบบพิเศษโดยการถ่ายโอนอำนาจให้กับบุคคลคนเดียวมีอำนาจในการสั่งการนั้น ปัจจัยสำคัญก็คือ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะการรวบรวมความกระจัดกระจายด้านการบังคับใช้กฎหมายซึ่งบทบัญญัติการบังคับใช้คนละฉบับกัน ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎอัยการศึก เป็นต้น ดังนั้นการบังคับใช้ตามพระราชกำหนดนี้จะเป็นการรวมอำนาจในการบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างบูรณาการ มีเอกภาพ และทันต่อสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วความเหมาะสมที่เกิดจากการถ่ายโอนอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนาจสั่งการ ได้แต่เพียงผู้เดียวจึงมีความสมเหตุสมผล

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ปัญหาด้านการบังคับใช้ตามมาตรา 7 ที่บัญญัติไว้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ คิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะแม้จะดูว่าเหมือนกับจะเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงผู้เดียว แต่จะเห็นได้ว่าอำนาจที่ได้รับนั้นก็เกินไปโดยเพียงชั่วคราว ตามแต่สถานการณ์ที่มีความจำเป็นเท่านั้น การใช้อำนาจในที่นี้จึงเป็นการเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อต้องการความรวดเร็วในการสั่งการด้วยบุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น การแก้ไขปัญหาจึงจะสามารถกระทำได้อย่างทันท่วงทีดีกว่าต่างคนต่างสั่งการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการคลี่คลายปัญหาโดยรวมของประเทศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์หากมีความรุนแรงเกิดขึ้น...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อบัญญัติตามมาตรานี้คงไม่มีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะอำนาจการบังคับบัญชาสั่งการย่อมเป็นอำนาจที่ได้รับมาอย่างชอบธรรม ผู้ได้รับโอนอำนาจมาไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ก็เป็นผู้มีอำนาจการสั่งการโดยตรงอยู่แล้ว หากเพียงแต่ว่าผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายมีเจตนาที่ดีต่อการปกป้องประเทศ การถ่ายโอนอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดก็จะทำให้เกิดเอกภาพต่อการกำหนดนโยบาย หรือการสั่งการเพียงบุคคลคนเดียว ดังนั้นจึงเห็นว่ามีความเหมาะสมดีแล้ว และไม่ถือว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว การโอนหรือมอบอำนาจที่ได้มานั้นก็ใช่ว่าจะใช้ได้อย่างเป็นการถาวร เพราะเป็นอำนาจที่ใช้ได้เพียงชั่วคราวตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ที่มีความจำเป็นแห่งการบังคับใช้เท่านั้น...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ในประเด็นเนื้อหาเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหรือการมอบอำนาจให้แก่กันก็เป็นเรื่องที่สามารถทำได้หากปฏิบัติไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่ขัดต่อหลักกฎหมายที่ย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ถ้าหากว่าผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงของความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคใต้แล้ว การได้รับอำนาจมาก็คงไม่มีประโยชน์อะไร คูได้จาก การแก้ไขปัญหาในอดีตที่ผู้สั่งการไม่เคยเข้าถึงพื้นที่จริง ไม่เคยเข้ามาสัมผัสกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ส่งผลให้ปัญหาความรุนแรงยังคงมีอยู่จนยากจะแก้ไข จนกระทั่งทุกวันนี้ถึงแม้จะมีกรรับรู้และเข้าใจถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นเรื่องที่จะทำการแก้ไขได้ง่าย ๆ เสียแล้ว ดังนั้นไม่ว่าใครก็ตามที่ได้รับมอบอำนาจ และสามารถนำอำนาจที่ได้รับมานั้นเข้ามาบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ภาคใต้

เป็นไปด้วยความยุติธรรม และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับคนในพื้นที่ที่คิดว่าบุคคลผู้นั้นมีความเหมาะสมและสามารถคลี่คลายปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแน่นอน...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

1.2 ด้านทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล

1.2.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (2) ที่บัญญัติไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเรียกให้บุคคลต้องมารายงานตัว หรือมาให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่ในกรณีที่บุคคลนั้นอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการให้อำนาจการบังคับใช้ตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สามารถเรียกบุคคลให้มารายงานตัวตามเหตุการณ์ที่เห็นสมควรได้ตลอดเวลา ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถเรียกบุคคลมารายงานตัว ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่เจ้าหน้าที่ได้รับมา และสามารถบังคับใช้ได้ตามที่พระราชกำหนดได้ให้อำนาจไว้นั้น แต่อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายยอมให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นจริง และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการกระทำที่อิสระจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตและไม่อาจควบคุมได้ ย่อมจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 11 (2) นั้นคิดว่าแนวทางการปฏิบัติไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ในภาวะปกติจะมีการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว แต่เนื่องจากในภาวะการณ์ฉุกเฉินกฎหมายที่บังคับใช้ในภาวะปกติไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็ว เช่น การตรวจจับ คั่นสถานที่ เป็นต้น ซึ่งต้องรอเวลาในการออกหมายค้นทำให้เกิดการชักช้าเสียเวลาต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ กฎหมายพิเศษดังเช่นพระราชกำหนดจึงเป็นเครื่องมือทางกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมที่สุด ในภาวะการณ์ฉุกเฉินที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศมากที่สุด ฉะนั้นประชาชนทุกคนจึงจะต้องยอมรับเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีการเรียกรายงานตัวเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ หรือเพื่อมาให้ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีแล้วจึงควรที่จะต้องยอมรับและให้ความร่วมมือ อีกทั้งต้องทำความเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องการความรวดเร็วด้วย...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คิดว่าไม่เป็นปัญหาในการบังคับใช้ด้านกฎหมาย แต่การกระทำทั้งหมดของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะด้านสิทธิเสรีภาพที่จะต้องไม่สร้างผลกระทบกับผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง เพราะหากปฏิบัติงานโดยเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว ย่อมส่งผลเสียมากกว่าผลดี...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คงไม่เป็นปัญหาในการบังคับใช้ด้านกฎหมาย เพราะถือว่าเป็นใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ผู้นำไปปฏิบัติต้องมีความจริงจังต่อหน้าที่ที่ตนเองต้องกระทำ โดยพิจารณาแยกแยะเรื่องประเด็นส่วนตัว และส่วนรวม ไม่ใช้อำนาจเกินที่กฎหมายให้ไว้...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

1.2.2 การที่พระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (4) ที่บัญญัติไว้ว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งค้น รื้อ ถอน ได้ตามความจำเป็นแก่สถานการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เห็นว่าจะเป็นการระงับเหตุร้ายแรงได้

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งค้น รื้อ ถอน ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาด้านที่พระราชกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้น ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์นั้น ก็ต้องทำความเข้าใจด้วยว่าพระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในภาวะที่สังคมไม่ปกติ หรือเกิดสถานการณ์ที่กลไกปกติของรัฐไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาได้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าจัดการปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้นจึงส่งผลกระทบในเชิงจิตวิทยาสังคม ความยุติธรรม และสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

ปรากฏดังคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...การดำเนินการตามที่บัญญัติตาม มาตรา 11 (4) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ นี้ คิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาในการบังคับใช้ เพราะประชาชนต้องทำความเข้าใจว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะตามกฎหมายรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นโดยเร็ว จึงเป็นสิ่งที่ทุกคนควรยอมรับและต้องปฏิบัติตาม...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คิดว่าไม่เป็นปัญหาในการบังคับใช้ด้านกฎหมาย เพราะหากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดที่มีพยานหลักฐานแน่นอนหาเพียงพอแก่การตรวจค้น ก็สามารถทำได้แต่ต้องไม่เกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประชาชนมากที่สุด เพราะหากปฏิบัติงานโดยเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว ย่อมส่งผลเสียมากกว่าผลดี และอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องได้...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ปัญหาในการบังคับใช้ด้านกฎหมายจะมีปัญหาบ้าง ก็จะอยู่ในช่วงประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดในช่วงแรก เพราะมีบ้างที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจมากเกินไป โดยปฏิบัติต่อประชาชนอย่างไม่ชอบธรรม แต่ก็ถือว่ามิเฉพาะเพียงแค่บางคนเท่านั้นที่กระทำการเช่นนี้ แต่โดยพื้นฐานของปัญหาแล้วส่วนใหญ่ปัญหานี้เกิดมาจากการยั่วยุและบิดเบือนทางความให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน โดยกลุ่มผู้ไม่หวังดี บางครั้งประชาชนเองก็ต้องยอมรับการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐอย่างไม่เต็มใจ...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

1.3 ด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม

1.3.1 การที่พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ที่บัญญัติไว้ว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำที่ใช้ไปตามพระราชกำหนด ฯ นี้ไม่อยู่ในขอบข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการให้อำนาจทางกฎหมายของพระราชกำหนดการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดในขณะประกาศใช้ โดยที่กฎหมายประเภทอื่นไม่สามารถนำมาใช้ถ่วงดุลอำนาจทางกระบวนการยุติธรรมได้ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับกับปัญหาด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมที่พระราชกำหนดไม่อยู่ในอำนาจการบังคับใช้กฎหมายประเภทอื่น มีสาเหตุอันเนื่องมาจากความเหมาะสมแห่งสถานการณ์ที่มีความรุนแรง เร่งด่วน โดยที่มีอำนาจกฎหมายประเภทอื่นมาบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งเพื่อต้องการประสิทธิผลในการป้องกัน และควบคุมการก่อเหตุร้ายอันมิอาจควบคุมได้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีความเหมาะสมกว่ากฎหมายประเภทอื่น จึงเป็นการสมควรแล้วที่จะให้พระราชกำหนดไม่ควรรอยู่ในบังคับของกฎหมายประเภทอื่น ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกรวดเร็ว

ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า และมีความเหมาะสมกับภาวะสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติดังเช่นปัญหา ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปลงได้ดังต่อไปนี้

“...คิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาในการบังคับใช้ด้านกระบวนการยุติธรรม เพราะกฎหมาย รูปแบบพิเศษดังเช่นพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ พ.ศ. 2548 นี้เป็นกฎหมายที่มีความ เหมาะสมมากกว่าที่จะใช้กฎหมายในขณะที่สถานการณ์ของพื้นที่ที่มีความปกติดี แต่ต้องไม่ลืมว่า ในขณะที่พื้นที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะความรุนแรงเข้าขั้นผิดปกติ ดังนั้นการที่ จะเอากฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติมาบังคับใช้คงจะไม่เกิดผลดีแน่ เพราะมีขั้นตอนที่มากมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่กฎหมายรูปแบบพิเศษได้ให้อำนาจเพิ่มมากขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ก็ มิใช่ว่าเมื่อมีอำนาจที่ล้นเหลือแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการตามอำเภอใจได้ และการปฏิบัติ หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ก็ต้องอาศัยหลักฐานที่แน่นหนาเพียงพอต่อการ จับกุมดำเนินคดีทุกครั้ง มิใช่ว่าจะใช้อำนาจเกินขอบเขตแต่อย่างใด...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง ที่บังคับใช้ทางกฎหมายของพระราชกำหนดนี้ มี วัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นและไม่เห็นว่ามีปัญหาในการบังคับใช้แต่อย่างใด เพราะการที่บัญญัติไว้ว่าการกระทำที่ใช้ไปตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของ กฎหมายประเภทอื่น เป็นเพราะว่าหากใช้กฎหมายที่มีผลการบังคับใช้ในยามสถานการณ์บ้านเมือง ในภาวะปกติ จะมีขั้นตอน และระเบียบวิธีปฏิบัติที่ล่าช้า จึงต้องมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมาย รูปแบบพิเศษ ดังเช่นพระราชกำหนดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ จึงจะช่วยอำนวยความสะดวกเร็วใน การปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า และมีความเหมาะสมกับภาวะสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติดังเช่นปัญหา ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ตรงส่วนนี้คิดว่ามีปัญหาในการบังคับใช้แน่นอน เพราะคงไม่มีประชาชนคนใดจะ ยอมรับได้ หากอยู่ๆ บ้านเรือนของตนเองต้องถูกตรวจค้น บางครั้งมีการรื้อถอนทำลาย ทั้งที่พวก คนไม่มีความผิด ซึ่งอาจจะเกิดจากการได้รับแหล่งข่าวของข้อมูลที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ ทำให้ใน การทำงานของเจ้าหน้าที่ต้องพบกับการต่อต้านจากประชาชน แต่ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่มีพยาน หลักฐานที่เพียงพอแก่การตรวจค้น ก็สามารถกระทำได้แต่ต้องมีการประสานงานกับผู้นำหมู่บ้าน ก่อนที่จะทำการตรวจค้นทุกครั้ง ก็คิดว่าปัญหาด้านนี้คงจะหมดไป...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

1.4 ด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยกเว้นการรับผิดชอบ

1.4.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 17 ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ไม่มีความผิดทั้งทางอาญา หรือทางวินัย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นพนักงานตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับทั้งทางอาญา และความผิดทางวินัย ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับกับปัญหาด้านการดำเนินการยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดได้บัญญัติไว้นั้น ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีก็คือ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างไร้แรงกดดัน และมีความเป็นอิสระในขณะที่ต้องปฏิบัติ ข้อเสียก็คือ หากมีการใช้อำนาจที่ได้รับมานั้นเกินขอบเขตที่อำนาจได้ให้ไว้ ก็ต้องมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความหวาดระแวงจากประชาชน และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นถึงกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธาแก่ประชาชนด้วย ว่าความยุติธรรมยังคงมีอยู่ในพื้นที่

ปรากฏดังคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 ของพระราชกำหนดนี้ก็ย่อมเป็นที่พึงเล็งของประชาชนและสังคมทุกภาคส่วนบ้างจึงเป็นปัญหาอยู่บ้าง เพราะการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรูปแบบพิเศษนั้นที่ระบุไว้ว่าสามารถจะทำอะไรก็ไม่มีผิด แต่ในทางปฏิบัติจริงก็มีได้เป็นเช่นนั้น ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ก็ย่อมมีความผิด และหากมีพยานหลักฐานถึงการกระทำผิดที่เห็นได้ชัดแจ้ง ก็ควรมีบทลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดไปตามกฎหมายอยู่แล้ว ตรงส่วนนี้หากไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดจริงก็จะส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นของภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐเพิ่มมากขึ้น...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ดำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คิดว่าไม่เป็นปัญหาในการบังคับใช้ด้านกฎหมาย เพราะหากว่าเป็นการที่กระทำการไปอย่างถูกต้อง ก็สามารถทำได้แต่ต้องไม่เกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำความจริงให้เป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชน ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำผิดเอง ก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ส่วนกลุ่มผู้สร้างปัญหาให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง และอาญานั้น เป็นเพียงแต่การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบนโยบายนำไปปฏิบัติงานเกิดความสบายใจเท่านั้น จึงคิดว่าคงไม่เป็นปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติจริง...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...การบังคับใช้พระราชกำหนดในกรณีการยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ควรแยกเป็นรายกรณีไป เพราะถ้าหากว่าถ้าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินที่กฎหมายได้ให้อำนาจเกินความจำเป็นแห่งการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่สมควรที่จะได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบ แต่ถ้าไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ปัญหาดังตรงประเด็นนี้ก็อาจจะเป็นที่พ่วงสิ่งที่เกิดจากประชาชนในพื้นที่ได้ โดยการมองว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่ทำการปกป้องผู้กระทำผิดที่เป็นพวกเดียวกันเอง ตรงส่วนนี้ก็จะให้ประชาชนเริ่มไม่ไว้วางใจในการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น ผลเสียที่เกิดขึ้นก็จะมีตามมาอีก...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

2. การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของปัญหาอุปสรรคด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นสามารถประมวลได้ดังนี้

2.1 กรณีการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ที่ความแปรเปลี่ยนตลอดเวลา

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติกรณีได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนตลอดเวลา ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นถึงปัญหาอุปสรรค พอประมวล ได้ดังนี้

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ได้รับมาในบางครั้งก็มีส่วนในการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ โดยเฉพาะประเด็นการที่รับข่าวสารที่ไม่เป็นจริง ข่าวที่เป็นเท็จ หรือการเผยแพร่ข่าวลวงของกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่ต้องการสร้างความแตกแยก และมีความต้องการสร้างความหวาดระแวงให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังคงมีอยู่ตลอดเวลา

ปรากฏดังคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ตรงส่วนนี้คิดว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แน่นอน เพราะหากข้อมูลข่าวสารที่รับไม่ต้องกับข้อเท็จจริงที่ได้รับรายงานมา ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการวางแผนสำหรับการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง และอาจส่งผลให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงนับได้ว่าเป็นปัญหาที่ฝ่ายรัฐพยายามแก้ปัญหาด้านการข่าวหรือข้อมูลที่ได้รับมา เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะมีขึ้นจากข้อมูลการข่าวที่เป็นเท็จอยู่ตลอด...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...กรณีที่เกิดขึ้นจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ ข้อมูลลวง สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างแน่นอน เพราะบางครั้งข่าวสารที่ได้รับ บางครั้งก็เป็นข้อมูลที่ขาดข้อเท็จจริง แต่ในขณะที่เขยวหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับฟังข้อมูลก็ไม่อาจรับทราบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ ดังนั้นการได้รับข้อมูลต่าง ๆ จึงควรต้องทำการพิจารณาและวิเคราะห์ก่อนที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายสำหรับนำไปปฏิบัติจริง...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นจริง ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้โดยมากเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เองทั้งที่โดยตั้งใจ หรือโดยไม่ตั้งใจ ทำให้ในบางครั้งข้อมูลที่ได้รับมาไม่ถูกต้อง จึงมีส่วนทำให้เกิดข้อผิดพลาดต่อการทำงานได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานเข้าตรวจค้นในหมู่บ้าน หรือจับกุมผู้บริสุทธิ์โดยไม่ตั้งใจ ในขณะที่ทำการตรวจค้น กลุ่มผู้ไม่หวังดีอาจใช้เป็นช่องทางด้านการข่าวที่เป็นเท็จทำการเผยแพร่ถึงการกระทำที่รุนแรงของเจ้าหน้าที่ได้ ความชัดเจนด้านการข่าวจึงเป็นข้อที่สำคัญมากก่อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แทบทุกครั้ง...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

2.2 การไม่รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานทางสังคมภาคส่วนอื่น ที่ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ไม่นำนโยบายไปปฏิบัติกรณีไม่รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานทางสังคมภาคส่วนอื่นที่ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวลได้ดังนี้

การทำงานที่ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขึ้นได้ เพราะหากทำงานโดยไม่มีที่ประสานงานที่ดีต่อกันย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ยาก การไม่ยอมรับแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานระหว่างกัน ในลักษณะต่างคนต่างทำ ย่อมที่จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอยู่เสมอ หากทุกฝ่ายต่างยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกันโดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนด้านอื่น สิ่งที่เราคาดหวังไว้ต่อผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่คงประสบความสำเร็จได้ และข้อผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หากได้รับการแก้ไขในประเด็นนี้แล้วก็จะทำให้เกิดข้อผิดพลาดในด้านการปฏิบัติหน้าที่ได้น้อยลง

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...กรณีนี้ย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกประการหนึ่ง เช่นเดียวกันการทำงานที่ขาดการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขึ้นได้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ยาก การกำหนดนโยบายจึงต้องคอยฟังความเห็นจากภาคส่วนอื่นมาปรับใช้เพื่อกำหนดเป็นกรอบนโยบายในการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลจากเหตุการณ์จริง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนจริง จึงจะทำให้สามารถนำมาประมวลเป็นภาพเหตุการณ์สำหรับกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาในพื้นที่จริงได้ ดังนั้นการใช้ข้อมูลที่ได้เสนอแนะจากหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ จึงมีส่วนที่สำคัญยิ่งสำหรับใช้วางเป็นกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาคความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...กรณีนี้คิดว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่บ้าง เพราะการไม่ยอมรับแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานระหว่างกัน โดยต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันก็อาจทำให้เกิดความสูญเสียของฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐได้ง่าย ข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาในด้านนี้สิ่งสำคัญที่ควรต้องกระทำก็คือ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชนในพื้นที่ หรือหน่วยงานราชการในพื้นที่ เพราะหน่วยงานเหล่านี้เคยประสบกับเหตุการณ์จริงในพื้นที่มาโดยตลอด จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอยู่เสมอเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ปัญหาที่เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาคส่วนอื่นนั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาอีกด้านหนึ่งที่ฝ่ายรัฐจะต้องทำการแก้ไข เพราะการไม่ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นก็ย่อมเหมือนกับคนที่เห็นแก่ตัวและยึดความคิดของตนเองเป็นใหญ่ ดังเช่นเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ภาคใต้ความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากการยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่ได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาแบบให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจถึงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการลดช่องว่างความห่างความเข้าใจให้มีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้น ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน แต่ข้อเสนอเหล่านี้กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายรัฐ ผลที่เกิดขึ้นก็คือทำให้ฝ่ายรัฐขาดตัวกลางในการประสานความร่วมมือที่ดีจากประชาชนในพื้นที่...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

2.3 การสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งโดยไม่ตั้งใจ อันเกิดจากความไม่ทราบถึงภาพเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีมาในอดีตอันเกิดมาจากความแตกต่างของพื้นที่ทางสังคมในอีกลักษณะหนึ่ง

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ นำนโยบายไปปฏิบัติกรณีการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งโดยไม่ตั้งใจ อันเกิดจากความไม่ทราบถึงปัญหาในอดีตที่อาจเกิดจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งทั้งที่โดยไม่ได้เจตนาหรือที่กระทำไปโดยประมาท ตรงส่วนนี้เจ้าหน้าที่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ต่างวัฒนธรรม มีปัญหาในการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังมีความคิดว่ำนั่นเป็นพวกเรามีใช้พวกเรา ความมีอคติ ประกอบกับการขาดผู้ชี้แนะแนวทางที่เหมาะสมอันเนื่องมาจากการใช้นโยบายแบบเชิงรุก จึงมีส่วนที่ก่อให้เกิดความรุนแรง ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการที่ผิดพลาดไปกลับไม่มีการลงโทษให้เป็นที่ประจักษ์ ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขความไม่ไว้วางใจซ้ำแล้วซ้ำอีก

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ตรงกรณีนี้คิดว่ามีผลกระทบต่อการทำงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ แต่หลังจากที่ฝ่ายรัฐได้ปรับเปลี่ยนวิธีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ก่อนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ด้วยวิธีการให้เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องได้รับการฝึกอบรมด้านความรู้ถึงความแตกต่างทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ข้อพึงปฏิบัติ ข้อห้ามต่าง ๆ มาก่อน และเน้นย้ำว่าเมื่อเข้ามาปฏิบัติในพื้นที่จริงแล้วจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งต่าง ๆ ให้กับชุมชนในพื้นที่ทั้งนี้หากเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ก็จะใช้วิธีการเจรจาพูดคุยกันก่อนเพื่อเป็นการสร้างทำความเข้าใจซึ่งกันและกันในระดับเบื้องต้น และมีความตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหา หากเกิดผลกระทบระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาชน ดังนั้นคำพูดที่ว่าการสร้างเงื่อนไขของความแตกแยก จึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายตรงข้ามต้องการสร้างขึ้นมาเพื่อพยายามใส่ร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่มาโดยตลอด...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...กรณีการสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้ง ตรงส่วนนี้คิดว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มากที่สุด เพราะหากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้สร้างเงื่อนไขความไม่เข้าใจหรือความขัดแย้งทั้งที่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจให้แก่ประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ จึงควรต้องมีการคัดกรองบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามา

ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภาคใต้ทุกครั้งที่มีการสับเปลี่ยนกำลัง และควรต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของตัวบุคลากรหรือกำลังพลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ว่าจะต้องไม่เป็นผู้ที่เคยสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นจากพื้นที่อื่นมาก่อน หรือเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษจากพื้นที่อื่นและถูกส่งตัวให้มาปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าเป็นการสร้างปมปัญหาที่สั่งสมมาอยู่ก่อนแล้วให้มีความรุนแรงมากกว่าเดิม...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้หากจะทำการพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นแล้ว โดยมากแล้วจะเป็นการกระทำที่เกิดจากตัวบุคคลมากกว่าตัวบทกฎหมาย เพราะจากสภาพความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ย่อมอยู่ในสภาพแห่งความกดดันและความเครียดซึ่งต้องมีความระแวดระวังตัวอยู่ตลอดเวลา สภาพความเครียดที่เกิดขึ้นก็ย่อมต้องมีความคิดอคติเกิดขึ้นบ้าง โดยเฉพาะปัญหาความละเอียดอ่อนด้านด้านจิตใจของประชาชน ที่เกิดจากการใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อการปฏิบัติงานในชุมชน หรือศาสนสถานของชาวมุสลิม เป็นต้น...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

3. การวิเคราะห์ข้อมูลด้านปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถประมวลได้ดังนี้

3.1 การใช้ชีวิตประจำวันด้านการประกอบอาชีพ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนต่อการเดินทาง หรือการประกอบอาชีพประจำวันโดยปกติ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาด้านการประกอบอาชีพของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบมาจากการบังคับใช้พระราชกำหนดนั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตั้งด่านตรวจตามริมทางในพื้นที่ที่ยังคงมีเงื่อนไขของความขัดแย้งอยู่ แต่แทนที่จะได้ผลตอบรับในด้านการอำนวยความสะดวก หรือการสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่เดินทางสัญจร กลับกลายเป็นส่งผลกระทบต่อการเดินทางไปประกอบอาชีพของประชาชนไปด้วย เนื่องมาจากความล่าช้าที่เกิดจากการตรวจค้น เพราะเจ้าหน้าที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติงานให้เกิดข้อผิดพลาดน้อยที่สุด

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ปัญหาด้านนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับใช้แน่นอน เพราะผู้ถูกบังคับใช้บางคน อาจต้องเสียเวลาจากการเดินทางสัญจรไปยังที่ต่าง ๆ ระหว่างหมู่บ้าน จากการถูกตรวจค้นของ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามจุดตรวจต่าง ๆ เพราะการดำเนินการเช่นนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการป้องปรามเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทำให้ส่งผลต่อการเดินทางไปประกอบอาชีพ บางส่วนก็ทำให้ รายได้ลดลง แต่ปัจจุบันปัญหาด้านนี้เริ่มลดลงบ้างแล้วจากความชินชาต่อการตรวจค้น หรือ ตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนเหมือนเป็นเรื่องปกติธรรมดาแล้ว...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากบังคับใช้พระราชกำหนดของรัฐจากการที่ฝ่ายรัฐมีความ จำเป็น ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มงวดในด้านการตรวจตราความสงบเรียบร้อยบนเส้นทาง สัญจรระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพ หรือการเดินทางไปประกอบ อาชีพของประชาชนแน่นอน แต่หากมองอีกมุมหนึ่งการดำเนินการบังคับใช้ทางกฎหมายก็เป็นไป เพื่อต้องการสร้างความสงบสุขให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยสังเกตได้จากกรณีที่มีการตรวจค้น บนเส้นทางสัญจรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายในประเด็นปัญหานี้หากประชาชนเข้าใจถึงความ จำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและยอมรับถึงผลดีที่เกิดขึ้นถึงวัตถุประสงค์การตรวจ ค้นบริเวณด้านตรวจนั้น ไม่ใช่ทำไปเพื่อเป็นการกลั่นแกล้งแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำเพื่อ ป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดได้เท่านั้น ถึงแม้ว่ามาตรการตรวจค้นอย่างเข้มข้นของรัฐจะไม่สามารถ ป้องกันเหตุความรุนแรงได้มากนักแต่ก็ยังดีกว่าที่ไม่ได้ทำอะไรเลย...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ประเด็นนี้ไม่มีส่วนในการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นมากับประชาชนในพื้นที่มากนัก เพราะจากเท่าที่เห็นการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ก็เป็นไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่แต่ อย่างไม่เคยก่อนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง พ.ศ. 2547 ก็มีการตั้งด่านตรวจภายในหมู่บ้านจาก เจ้าหน้าที่ทหารอยู่ก่อนหน้านั้นมาหลายปีแล้ว และประชาชนต่างก็มีความรู้สึกว่าการตรวจตราที่มี เข้มงวดมากขึ้นของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ก็มีส่วนทำให้ตนเองมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินมาก ขึ้นกว่าแต่ก่อน แต่ก็อาจจะมีบ้างที่เกิดความรำคาญ หรือความไม่สะดวกในกรณีที่มีความเร่งด่วน ในการเดินทางก็ย่อมจะส่งผลกระทบบ้าง แต่ก็เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องยอมรับในกฎเกณฑ์นี้...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

3.2 การบังคับกฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย กรณีการบังคับกฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ ก็มีส่วนในการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งทั้งที่โดยไม่ได้เจตนาหรือที่กระทำไปโดยประมาท ตรงส่วนนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีจะถูกมองข้ามความสำคัญของการบังคับใช้พระราชกำหนดไป ดังนั้นการพัฒนาทัศนคติ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกคนต้องตระหนักถึงการปฏิบัติต่อประชาชนให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรมมากที่สุด ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ต้องทำความเข้าใจถึงความจำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา คิดว่าการบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของรัฐจะมีปัญหาการบังคับใช้มากในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชกำหนด เพราะในระยะแรกนั้นประชาชนก็คงมีความรู้สึกอึดอัดที่เดินทางไปไหนมาไหนไม่สะดวก ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็เริ่มหวาดระแวงเจ้าหน้าที่เพราะกลัวจะถูกกลั่นแกล้งโดยที่ไม่มีความคิด แต่จากการดำเนินนโยบายด้านการประนีประนอมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ในปัจจุบันประชาชนเริ่มคลายความวิตกกังวล แต่ก็ยังมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ยังไม่ยอมรับการบังคับใช้ทางกฎหมายของฝ่ายรัฐ ดังนั้นประชาชนจึงต้องยอมรับและทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ความไม่สงบด้วยตนเองว่าการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐเป็นไปเพื่อต้องการความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คงไม่เป็นประเด็นปัญหาต่อการบังคับใช้ทางกฎหมาย เพราะถือว่าเป็นใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ผู้นำไปปฏิบัติต้องมีความจริงจังต่อหน้าที่ที่ตนเองต้องกระทำ โดยพิจารณาแยกแยะเรื่องประเด็นส่วนตัว และส่วนรวม ไม่ใช่อำนาจเกินที่กฎหมายให้ไว้ ก็จะเป็นเรื่องที่ประชาชนยอมรับได้...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...คิดว่าไม่มีปัญหาในการบังคับใช้ทางกฎหมายในพื้นที่ภายในหมู่บ้าน เพราะถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ต่างก็ใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรงและมอบอำนาจให้กระทำการไปตามแนวทางที่เหมาะสมอยู่แล้ว แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติต้องมีความจริงจังต่อหน้าที่ที่ตนเองต้องปฏิบัติ โดยจะต้องพิจารณาแยกแยะถึงเรื่องประเด็นส่วนตัวและส่วนรวม ไม่ใช่อำนาจเกินที่กฎหมายให้ไว้ก็เป็นเรื่องที่ประชาชนยอมรับได้...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

3.3 การขาดความไว้วางใจและความหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย จากกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ต่างก็มีความหวาดระแวงหรือเคลือบแคลงสงสัยถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ ส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำผิดหลักกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น แต่ความหวาดระแวงในตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐก็มีปัจจัยที่มาจากการปลุกระดมของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบด้วย โดยมีวัตถุประสงค์ในการปลุกปั่นประชาชนในพื้นที่ให้มีความเกลียดชังเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย ในประเด็นนี้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นสามารถประมวลได้ดังนี้

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...คิดว่าเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานมาก เพราะหากเกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขึ้นได้ง่าย ส่วนหนึ่งของปัญหานี้ก็มาจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมาในอดีต ที่เกิดจากการยุยงของฝ่ายตรงข้ามที่ต้องการสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐ และประชาชน ซึ่งในขณะนี้ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่เองก็ได้พยายามสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้ประชาชนได้เข้าใจและรับทราบถึงหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เป็นประจำแล้ว และคิดว่าการดำเนินการในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้จะต้องกระทำอยู่อย่างสม่ำเสมอเช่นนั้นแล้วจะทำให้กลุ่มผู้ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ ใช้โอกาสด้านความคิดแตกแยกของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างความหวาดระแวงให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่แทบทุกครั้งที่มีเหตุการณ์กระทบกระทั่งจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ในประเด็นนี้คิดว่าเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานอย่างมาก เพราะหากเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดเสียเองทั้งในด้านการใช้อำนาจหน้าที่ และขาดการปฏิบัติตัวที่ดีต่อประชาชนในพื้นที่ ก็จะมีส่วนทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจ และหมดความเชื่อมั่นต่ออำนาจของรัฐเพิ่มมากขึ้น ความหวาดระแวงก็จะมีเพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอนจนอาจกลายเป็นแรงต่อต้านอำนาจรัฐขึ้นมาอีก ได้ดังเช่นกรณีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของประชาชนที่อำเภอตากใบ การสลายการชุมนุมที่มัสยิดกรือเซะ เป็นต้น...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ความหวาดระแวงที่เกิดขึ้นในประเด็นปัญหานี้ย่อมเกิดขึ้นแน่นอน หากว่ายังมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐด้วย หากใช้อำนาจไปอย่างไม่มีขอบเขต หรือบีบบังคับประชาชนโดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในขณะเดียวกันฝ่ายรัฐก็ต้องระมัดระวังเรื่องการสร้างความแตกแยกจากกลุ่ม

ผู้ไม่หวังดีด้วย เพราะจะกลับกลายเป็นการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นให้กับกลุ่มผู้ไม่หวังดี แทนก็ได้หากเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและขาดความยุติธรรมในการบังคับใช้พระราชกำหนด...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

3.4 การขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนดกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย กรณีการขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนด กับกระบวนการยุติธรรมทางศาล ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยขาดความชอบธรรมทางกฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล ส่วนหนึ่งของปัญหาก็เกิดขึ้นมาจากสภาพของปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ที่ยังไม่ยุติ ทำให้เกิดความจำเป็นที่ฝ่ายรัฐจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น โดยมีเจตนาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นจึงมีบ้างที่กฎหมายอาจจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายจึงเกิดขึ้น โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ปรากฏดังคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...กรณีที่เกิดการขาดความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมายนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาในด้านนี้เกิดขึ้นจากการที่พระราชกำหนดได้บัญญัติไว้โดยมีเจตนาเพื่อสร้างความคล่องตัวในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาคดีโดยศาลทั่วไปที่มีอยู่ในพื้นที่ แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นการกีดกันไม่ให้ศาลที่เป็นผู้พิจารณาคดีทั่วไปเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาดีความมั่นคงในพื้นที่ได้ เพราะในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้มีการประสานงานจากการปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรมโดยศาลอยู่ตลอดเวลาอยู่แล้ว เพียงแต่ประชาชนต้องเข้าใจถึงระบบและขั้นตอนทางกระบวนการยุติธรรม ที่จะต้องมีการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ก่อนตามอำนาจของพระราชกำหนด หากผู้นั้นมิได้กระทำความผิดจริงก็ต้องทำการปล่อยตัวไปและจะมีการช่วยเหลือเยียวยาในด้านค่าเสียหายของแต่ละบุคคลต่อไป ...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ในประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมที่อาจจะเกิดขึ้น โดยขั้นตอนการพิจารณาคดีโดยใช้อำนาจจากพระราชกำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาในเรื่องทั่วไปนั้น ในบางครั้งหากผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจ

จากพระราชกำหนดที่ผิดวัตถุประสงค์ตามเจตนาที่บังคับใช้แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดกับประชาชน ที่มีผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้วหากฝ่ายรัฐไม่มีความชัดเจนด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ด้วยแล้ว ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีทางศาล ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่โดยไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีทางศาล ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากผลด้านการบังคับใช้พระราชกำหนดแต่เพียงด้านเดียว เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ปัญหาที่มีขึ้นอาจมีมาจากผู้นำไปปฏิบัติที่ไม่มีความจริงใจต่อหน้าที่ มีความลำเอียง ใช้อคติในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่พิจารณาแยกแยะเรื่องประเด็นส่วนตัว และส่วนรวม ไม่ทำความจริงให้ปรากฏแก่สายตาประชาชนและญาติ ๆ ของผู้ถูกดำเนินคดี ความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงเป็นปัญหามากกว่าทบัญญัติที่เจตนาในการบังคับใช้อย่างชัดเจนอยู่แล้วของพระราชกำหนด...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

ความคิดเห็น เกี่ยวกับเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะ ประมวลได้ดังนี้

การที่นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้กับผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ก็คือ การปรับปรุงพัฒนาบุคลากรพนักงานเจ้าหน้าที่ และควรที่จะมีมาตรการพิจารณาความผิดที่อาจจะเกิดขึ้นจากข้อผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประสานการทำงานกับผู้ที่อำนาจในการกำหนดนโยบายในระดับสูง รวมทั้งหากสามารถปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากเกินไป ก็ควรที่จะให้การใช้อำนาจหน้าที่พิเศษที่ได้รับมานั้น ๆ ต้องกระทำโดยจำกัดขอบเขตทั้งทางด้านพื้นที่ ระยะเวลาด้านการบังคับใช้ หรือการปฏิบัติงานให้น้อยที่สุด นั่นคือรัฐต้องยอมรับต่อกระแส

ด้านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความตื่นตัวของประชาชนในด้านการยอมรับสิทธิเสรีภาพของประชาชน การยอมรับในอำนาจในอำนาจจากการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมทางศาล ที่อาจเกิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยใช้อำนาจส่วนตัว เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรม และความยุติธรรมให้กับประชาชนเป็นที่ยอมรับเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชน

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ข้อเสนอแนะถึงแนวทางการแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด ควรแก้ไขที่ประเด็นปัญหาเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ก็ได้พยายามทำการปรับปรุงแก้ไขปัญหามีอยู่โดยตลอดแล้ว สำหรับข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นในขณะนี้ทางด้าน กองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร กำลังพิจารณาจัดทำโครงการสภาประชาชนประจำตำบลขึ้นในพื้นที่ของแต่ละตำบลขึ้น เพื่อใช้สำหรับเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในพื้นที่...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะถึงแนวทางการแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้น ซึ่งในขณะนี้การบังคับใช้กฎหมายก็ได้อยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงก็คือ ในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนผู้บริสุทธิ์ และไม่ได้รู้เห็นต่อการกระทำของกลุ่มผู้ไม่หวังดีต่อประเทศ ผู้บริสุทธิ์เหล่านี้ควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่ดีในฐานะของความเป็นเพื่อนมนุษย์ และควรให้เกียรติแก่พวกเขาซึ่งหากสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คิดว่าเจ้าหน้าที่คงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะถึงแนวทางการแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด คือ ควรให้มีการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยไม่ยืดเยื้อ หากปราศจากพยานหลักฐานที่ชัดเจนที่ไม่สามารถถึงการกระทำผิดได้ ก็ควรให้ศาลพิจารณาปล่อยตัวโดยเร็ว และควรมีการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ให้ใช้วิธีการที่ถูกต้องในการจับกุมขณะปฏิบัติหน้าที่ และควรให้เกียรติผู้ต้องหาตามหลักวิชาชีพที่ได้ศึกษาอบรมมา เช่น การไม่ใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุหากผู้ถูกจับกุมไม่ได้ทำการขัดขืนการจับกุม และส่วนที่สำคัญก็คือ เจ้าหน้าที่ไม่ควรใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

2. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาและอุปสรรคจากปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

ความคิดเห็น เกี่ยวกับเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็น ประมวลได้ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะด้านความยุติธรรมกับการบังคับใช้ทางกฎหมาย ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นช่วงสถานการณ์ปกติ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพราะหากเลือกปฏิบัติก็ถือว่าเป็นการละเว้นต่อหน้าที่ หากบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดก็จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกบังคับใช้ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นไปอย่างลำบาก เพราะบางครั้งการกระทำที่เกินขอบเขต ก็เป็นส่วนสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งขึ้นมา ขณะเดียวกันถึงแม้จะมีการบังคับใช้พระราชกำหนดอยู่แล้วก็ตาม เหตุความรุนแรงก็ยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ดังนั้นหากสามารถแก้ไขปัญหาด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไปได้ ก็คงจะทำให้ประชาชนในพื้นที่กลับมาให้ความร่วมมือเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาคความรุนแรงที่เกิดขึ้นมากกว่านี้

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติก็คือ การให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางด้านวิถีปฏิบัติทางวัฒนธรรมของชาวมุสลิม เกี่ยวกับข้อห้ามในสิ่งที่กระทำได้และควรละเว้นการกระทำหากเป็นกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐในปัจจุบันได้รับการยอมรับไปทางที่ดีขึ้นจากประชาชนพื้นที่...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...การแก้ปัญหาคที่ผลกระทบต่อประชาชนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใด ๆ ก็ตามฝ่ายรัฐควรที่จะดำเนินการอย่างละมุนละม่อม ไม่ควรยึดติดในอำนาจในรูปแบบเก่า ๆ ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และที่สำคัญเจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความเป็นเพื่อนร่วมโลกอย่างเป็นธรรมและยุติธรรมต่อทุกฝ่าย...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...สิ่งที่ควรแก้ปัญหาจากผลกระทบที่มีจากเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติใช้ในพื้นที่ คือ เจ้าหน้าที่รัฐควรต้องมีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ถึงความเข้าใจในวิถีวัฒนธรรมมุสลิม การไม่แสดงออกถึงลักษณะที่ดูหมิ่นประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากต่างพื้นที่ ควรต้องได้รับการฝึกอบรมมากที่สุดเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนมากจะเกิดจากบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่จากต่างพื้นที่เสมอ...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

การขาดประสบการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ไม่เคยประสบกับสถานการณ์การต่อสู้ทางความคิด ที่มีผลมาจากการอ้างอิงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกรณีการขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ ที่ไม่เคยประสบกับสถานการณ์การต่อสู้ทางความคิด ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นพอประมวล ได้ดังนี้

เกี่ยวกับปัญหาด้านการต่อสู้ทางความคิด ที่อาจเกิดจากการขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่จากต่างพื้นที่ที่ไม่เคยประสบกับเหตุการณ์ความรุนแรงด้านความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อทางศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างมาก่อน ทั้งนี้เพราะคุณลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ ยังมีความผูกพันยึดโยงด้วยข้อผูกมัดทางศาสนา และวิถีวัฒนธรรมที่สืบทอดผ่านมามากหลายชั่วอายุคน ความผูกพันที่มีระหว่างกันในแต่ละชุมชน จึงเป็นลักษณะของเครือข่ายชุมชนที่มีอารมณ์ความรู้สึกที่พร้อมจะแสดงพฤติกรรมกรรวมกลุ่ม ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการทางกฎหมาย ที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วยวิธีความรุนแรงขาดเมตตาธรรม ก็ย่อมทำให้เกิดการร่วมมือกันต่อต้านเจ้าหน้าที่ของรัฐจากประชาชนในพื้นที่ได้

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยขาดความเข้าใจในประเด็นทางด้านความแตกต่างของวิถีวัฒนธรรมของชาวมุสลิมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในพื้นที่นั้น ในเรื่องนี้ควรที่จะมีการฝึกอบรมด้านจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดอ่อน ซึ่งเป็นความคิดที่แปลกแยกไปอีกรูปแบบหนึ่ง และเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จากต่างพื้นที่ไม่ค่อยใส่ใจ ถึงประเด็นการรักพวกพ้องที่นับถือศาสนาเดียวกันของชาวมุสลิม นอกจากนี้แล้วผู้บังคับบัญชาเองก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาในด้านนี้ ทั้งมาตรการควบคุมผู้ได้บังคับให้อยู่ภายใต้ระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด หรือลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำนอกทางอย่างจริงจัง และให้ประชาชนได้รับทราบถึงความจริงใจจากฝ่ายรัฐในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมก็จะมีส่วนช่วยคลายความหวาดระแวงซึ่งกันและกันได้...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะในแนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านนี้ สามารถกระทำได้ด้วยการไม่ สับเปลี่ยนกำลังพลผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่บ่อยเกินจนเกินไป เพราะการทำงานในพื้นที่ใน ระยะเวลาที่ยาวนานก็ย่อมจะสร้างประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ซึ่งกว่าจะทำให้ ประชาชนยอมรับในตัวเจ้าหน้าที่ได้ ต้องใช้ระยะเวลาและความพยายามเป็นอย่างมากต่อการสร้าง ความเข้าใจที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน แต่พอมีการเปลี่ยนกำลังพลใหม่ชุดใหม่เข้ามาในพื้นที่อีกก็ ต้องเริ่มสร้างความคุ้นเคยกันใหม่อีกในลักษณะวนเวียนอย่างไม่รู้ที่สิ้นสุด...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาตรงส่วนนี้ก็คือ ไม่ควรส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความ ประพฤติไม่ดีเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ เพราะแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่กลับจะกลายเป็นการ สร้างปัญหาให้เพิ่มขึ้นไปอีก ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่เข้ากันกับประชาชน หรือผู้นำท้องถิ่นได้คืออยู่แล้ว ฝ่ายรัฐก็ไม่ควร โยกย้ายบุคคลผู้นั้นออกไปเพราะกว่าที่ประชาชนจะ ยอมรับและไว้วางใจเจ้าหน้าที่ได้นั้นต้องใช้ระยะเวลามาก ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ใน แต่ละคนนั้นหากเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานในพื้นที่มานานก็ย่อมจะรู้ และเข้าใจถึงลักษณะความ แตกต่างด้านวัฒนธรรมมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งความคุ้นเคยกันก็มีส่วนใน การแก้ปัญหาได้ไม่มากนัก...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

3. ผลการวิเคราะห์ข้อเสนอแนะจากปัญหาด้านผู้ถูกบังคับใช้ที่เกิดจากพระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

ความคิดเห็น เกี่ยวกับข้อคิดเห็นและอุปสรรคเกี่ยวกับปัญหาด้านผู้ถูกบังคับใช้กับการ แก้ปัญหาโดยใช้พระราชกำหนด ฯ ในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็น ประมวลได้ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากสำหรับการแก้ปัญหาในระยะ ยาว ฉะนั้นจึงควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งควรที่จะมีส่วนสำคัญในการเสนอ แนะนำแนวทางการแก้ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ ให้เป็นไปในลักษณะการนำเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาจากระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับบน ในอันที่จะเป็นการสะท้อนถึงภาพของปัญหาในพื้นที่ได้ อย่างชัดเจน ซึ่งประชาชนเองโดยส่วนใหญ่แล้วต่างก็มีความต้องการความสงบสุขให้กลับคืนมา โดยเร็วจะมีแค่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีแนวคิดแบ่งแยกดินแดนอันเกิดจากความเชื่อ และอุดมการณ์ ส่วนบุคคลที่ใช้ศาสนามาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับฝ่ายตนเอง

ขณะเดียวกันฝ่ายผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายซึ่งก็คือประชาชน ก็ควรที่จะต้องทำความเข้าใจถึงความจำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้มอบไว้ โดยไม่มีเจตนาที่จะต้องการให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบางครั้งการกระทำดังกล่าวก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามแต่สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น

ปรากฏคำสัมภาษณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

“...ข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาทางด้านนี้ก็คือ การฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด ให้ผู้ปฏิบัติงานทุกหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจถึงประเด็นความแตกต่างทางด้านวิถีวัฒนธรรมของชาวมุสลิม และตัวเจ้าหน้าที่เองก็ต้องสามารถนำแนวทางที่ได้รับการศึกษาอบรมมาปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริงด้วยการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย...”

(กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ตำรวจ และปกครอง 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะก็คือ ควรที่จะมีการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านสันติในพื้นที่ เพราะสามารถใช้เป็นสื่อกลางระหว่างตัวแทนชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐได้ ทั้งนี้จะได้ลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันอีกทางหนึ่งด้วย หากสามารถทำให้ทุกฝ่ายได้ได้มีการเจรจาพูดคุยกัน ด้วยการนำเสนอถึงประเด็นปัญหาที่ควรจะทำ การแก้ไขอย่างละเอียดรอบคอบแล้วปัญหาที่มีอยู่ก็จะลดลงไป...”

(กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

“...ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือ ควรแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับใช้ ซึ่งฝ่ายรัฐควรต้องมีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่เมื่อเข้าทำการตรวจค้นตามกฎหมาย ด้วยการปฏิบัติตัวอย่างสุภาพ และควรมีการประสานกับผู้นำท้องถิ่น หรือผู้บริหารสถานศึกษา ก่อนเข้าทำการตรวจค้นที่สำคัญคือ การสร้างแนวคิดใหม่ให้เจ้าหน้าที่เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักวิชาชีพทางกฎหมาย และควรมีการปรับปรุงด้านความกระฉับกระเฉงในกรณีการดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยควรมีการลงโทษให้เป็นที่ประจักษ์เพื่อที่จะสร้างความจริงให้เกิดขึ้นแก่สาธารณชนในพื้นที่...”

(กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 2552 : บทสัมภาษณ์)

ตอนที่ 3 ข้อสรุปที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1. ข้อสรุปที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด ด้านการบังคับบัญชาโดยบุคคลเพียงคนเดียวซึ่งอาจจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ได้ หากพิจารณาแล้วไม่ค่อยมีปัญหาด้านเอกภาพในการสั่งการมากนัก จะมีก็เพียงแต่ประเด็นปัญหาด้านบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะในสถานการณ์ที่มีความอ่อนไหว เปราะบาง และมีระดับของความขัดแย้งทางสังคมสูง ก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัจจัยที่จะนำไปสู่การล่วงละเมิด เกิดการปะทะ หรือเกิดการต่อสู้กันได้ง่าย หรือประเด็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ฝ่ายรัฐต้องดำเนินการยุติธรรมด้วยความเคร่งครัดต่อมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรัฐต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อป้องกันการฉวยโอกาสให้มีการแทรกแซงจากบุคคลที่สามที่ต้องการสร้างเงื่อนไขของความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐ กับประชาชนให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน จนทำให้ท่าทีของทั้งสองฝ่ายต้องเปลี่ยนจากพันธมิตรกลายเป็นปฏิปักษ์ต่อกันในที่สุด และประเด็นในด้านการที่พระราชกำหนดได้บัญญัติไว้ว่า การกระทำหรือการปฏิบัติงานที่ได้ทำไปตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประเภทอื่นซึ่งข้อดีก็คือ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ลงได้ ในขณะที่กฎหมายประเภทอื่นไม่ได้ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะแต่ผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ หากผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ยั้งคิด และบางครั้งก็ใช้อารมณ์คับแค้นส่วนบุคคล ปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่ แทนที่จะได้รับประโยชน์จากอำนาจที่ได้มานี้ กลับกลายเป็นสร้างผลกระทบด้านจิตใจของประชาชนที่เกิดความเคียดแค้น เพราะคิดว่าพวกตนไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านนี้คือ ควรแก้ไขที่ประเด็นปัญหาเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชนก่อนเป็นอันดับแรกเพราะเป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีประชาคมโลก ที่จะมองว่าประเทศไทยไม่มีระบบความยุติธรรมที่ดี และยังมีการใช้อำนาจรัฐรังแกประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยภายในประเทศสิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงอีกด้านก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหากองภาคประชาชน เพื่อใช้สำหรับเป็นสื่อกลางในการประสานงานระหว่างภาครัฐและประชาชน

ในพื้นที่ เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหากมีกรณีที่เกิดจากกระทบกระทั่งระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้นมา อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยก่อนจะดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนผู้บริสุทธิ์ และไม่ได้มีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ผู้บริสุทธิ์เหล่านี้ควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่ดีในฐานะของความเป็นเพื่อนมนุษย์ และควรให้เกียรติแก่พวกเขาทุกครั้งในขณะการตรวจค้นหรือจับกุม และควรมีการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักกฎหมายที่เที่ยงธรรม หากปราศจากพยานหลักฐานที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถระบุถึงการกระทำผิดได้ ก็ควรให้ศาลพิจารณาปล่อยตัวโดยเร็ว และควรมีการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ใช้วิธีการที่ถูกต้องในการจับกุมขณะปฏิบัติหน้าที่ และควรให้เกียรติผู้ต้องหาตามหลักวิชาชีพที่ได้ศึกษาอบรมมา เช่น การไม่ใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุหากผู้ถูกจับกุมไม่ได้ทำการขัดขืนการจับกุม และส่วนที่สำคัญก็คือ เจ้าหน้าที่ไม่ควรใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

2. ข้อสรุปที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไปปฏิบัติ

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่แล้วปัญหาเกิดจากการได้รับข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ปัญหาบางส่วนได้ถูกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบใช้ประโยชน์ด้านความหวาดระแวงของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ ปัญหาบางส่วนก็เกิดขึ้นจากความผิดพลาดบกพร่องของเจ้าหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพด้านการข่าว และข้อมูลเท็จจริงสำหรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ทั้งจากการไม่ยอมรับความคิดเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่ได้ให้คำแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาโดยยึดถือความคิดเห็นของตนเองว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องคืออยู่แล้ว และไม่มี ความจำเป็นต้องใช้แนวคิดของผู้อื่นมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของตน อีกทั้งปัญหาการสร้างความเข้าใจของความสัมพันธ์ที่โดยเจตนา หรือไม่ได้เจตนาในขณะปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งของปัญหาคือ เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิถีวัฒนธรรมมุสลิม ดังเช่น การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมาจากต่างพื้นที่ ต่างวัฒนธรรม ก็มักมีปัญหาในการสื่อสารกับคนในพื้นที่อีกทั้งยังคงมีความคิดในเบื้องลึกที่คิดว่าไม่ใช่พวกเรา ความมีอคติต่อคนในพื้นที่ และความแปลกแยกจากคนต่างกลุ่มต่างเชื้อชาติ ซึ่งประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ดั้งเดิมมาก็มีความคิดด้านอคติกับบุคคลต่างพื้นที่ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดภาคใต้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จึงมีส่วนทำให้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้อาศัยเป็นช่องทางในการสร้างความแตกแยกโดยให้ประชาชนร่วมกันต่อต้าน ขับไล่บุคคลต่างศาสนาให้ออกไปจากพื้นที่ของพวกเขา

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านนี้คือ ก่อนที่จะส่งเจ้าหน้าที่จากต่างพื้นที่เข้ามาปฏิบัติงานควรที่จะมีการฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางด้านวิถีปฏิบัติทางวัฒนธรรมของชาวมุสลิมเกี่ยวกับข้อห้ามในสิ่งที่กระทำได้ และควรละเว้นการกระทำหากเป็นกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใด ๆ ก็ตามฝ่ายรัฐควรที่จะดำเนินการอย่างละมุนละม่อม ไม่ควรยึดติดในอำนาจในรูปแบบเก่า ๆ ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ด้วยการไม่แสดงออกถึงลักษณะที่ดูหมิ่นประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากต่างพื้นที่ควรต้องได้รับการฝึกอบรมมากที่สุด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนมากจะเกิดจากบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่จากต่างพื้นที่เสมอ

3. ข้อสรุปที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

สำหรับปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้ ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้แล้วปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบต่อชาวมุสลิมมากกว่าชาวไทยพุทธ สาเหตุเช่นนี้เป็นเพราะว่าชาวมุสลิมมีความหวาดระแวงในตัวเจ้าหน้าที่รัฐเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ด้วยความเกรงกลัวว่าเจ้าหน้าที่จะจับกุมทั้งที่ไม่มีคามผิด ปัญหาจากความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง โดยที่ฝ่ายรัฐยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประชาชนต้องอยู่ในภาวะจำยอมจากการบังคับใช้กฎหมายโดยที่ไม่อาจจะโต้แย้งได้ อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมก็ไม่สามารถปฏิบัติไปตามบทบาทภารกิจ และสัญญาประชาคมที่ให้ไว้แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลาย ๆ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถให้คำตอบแก่ประชาชนและสังคมในพื้นที่ได้ดังเช่น กรณีการหายตัวไปของชาวบ้านในชุมชนที่มีสาเหตุมาจากการเชิญตัวไปสอบปากคำของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น จากตัวอย่างเงื่อนไขที่กล่าวมานี้ได้มีส่วนสร้างความหวาดระแวงให้กับประชาชนในพื้นที่ที่เคยประสบกับตัวเองมาโดยตลอดในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ยังไม่ทราบ และไม่เข้าใจถึงระเบียบ และขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากความล่าช้าของดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ในบางครั้งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงได้สร้างเงื่อนไขปัญหาที่เป็นอุปสรรค โดยมีปัจจัยสนับสนุน คือ นโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิถีวัฒนธรรมของชาวมุสลิม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาด้านนี้ก็คือ ควรมีการฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด ให้ผู้ปฏิบัติงานทุกหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจถึงประเด็นความแตกต่างทางด้านวิถีวัฒนธรรมของชาวมุสลิม และตัวเจ้าหน้าที่เองก็ต้องสามารถนำแนวทางที่ได้รับการศึกษาอบรมมาปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริงด้วยการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย เช่น การตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านสันติในพื้นที่ เพราะสามารถใช้เป็นสื่อกลางระหว่างตัวแทนชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐได้ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับใช้ ในกรณีนี้ฝ่ายรัฐควรต้องมีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเข้าทำการตรวจค้น ด้วยการปฏิบัติตัวอย่างสุภาพ และควรมีการประสานกับผู้นำท้องถิ่น หรือผู้บริหารสถานศึกษา ก่อนเข้าทำการตรวจค้นทุกครั้ง และควรมีการปรับปรุงด้านความกระฉับกระเฉงในกรณีการดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยควรมีการลงโทษให้เป็นที่ประจักษ์เพื่อที่จะสร้างความจริงใจให้เกิดขึ้นแก่สาธารณชนในพื้นที่

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้วิจัยขอนำเสนอสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปใช้ในทางปฏิบัติ ในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เพื่อเป็นการหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการหาข้อมูลจากประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการประจำ ประกอบไปด้วยกลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจากหน่วยเฉพาะกิจที่ 38 จำนวน 2 คน กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจจากสถานีตำรวจภูธรระแงะ จำนวน 2 คน กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จำนวน 2 คน กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 คน และกลุ่มผู้นำท้องถิ่นฝ่ายปกครอง จำนวน 2 คน ซึ่งบุคลากรผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อำเภอระแงะ และเมื่อได้ข้อมูลจากการตอบแบบสัมภาษณ์เสร็จสิ้น ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาที่ได้จากการตอบแบบสัมภาษณ์ ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้นำมาทำการตรวจสอบ และเรียบเรียงลำดับเหตุการณ์ตามแนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบของการพรรณนา

1. สรุปการวิจัย

1.1 การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสรุปข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

1.1.1 เพศของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ จากจำนวนทั้งหมด 10 คน เป็นเพศชาย จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 90 และเพศหญิง 1 คน คิดเป็นร้อยละ 10

1.1.2 อายุของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ จากจำนวนทั้งหมด 10 คน อายุต่ำกว่า 30 ปี มีจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 20 อายุระหว่าง 31-40 ปี มีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 50 อายุระหว่าง 41-50 ปี มีจำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 10 และอายุ 61 ปีขึ้นไป มีจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 20

1.1.3 ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ จากจำนวนทั้งหมด 10 คน การศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี มีจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 20 การศึกษาระดับปริญญาตรี มีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มีจำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 30

1.1.4 อาชีพของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ จากจำนวนทั้งหมด 10 คน ข้าราชการประจำ จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 60 นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 20 และผู้นำท้องถิ่น จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 20

1.2 การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสรุปข้อมูลจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส จากผู้ตอบแบบสัมภาษณ์โดยแบ่งข้อมูลการสรุปออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1. การรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว

1.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ๙ พ.ศ. 2548 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่าให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ท้วราชอาณาจักร หรือบางเขตบางท้องที่ได้ นั้น พบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และประชาชน ต่างก็เห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้อาจจะมองได้ว่าเป็นการรวมอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเพียงคนเดียว แต่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วก่อนจึงจะสามารถประกาศบังคับใช้ได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการสั่งการ หรือกำหนดนโยบายด้วย แต่ต้องบังคับใช้ในเฉพาะพื้นที่ที่เห็นว่ามีความจำเป็นต้องใช้เท่านั้น

1.2 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 บัญญัติว่า ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม มาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมาเป็นการชั่วคราวนั้น พบว่า ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างไรในเรื่องนี้ เพราะไม่ว่าใครใครก็ตามที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ บุคคลนั้นก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพียงแต่ว่าผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจะต้องมีความเหมาะสม และมีความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี และพร้อมที่จะลงพื้นที่จริงได้

2. ด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล

2.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ๙ พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (2) บัญญัติว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมารายงานตัว หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสาร ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อันมีหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้นั้น พบว่า การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในชั้นต้น ยังไม่ได้รับความน่าเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนทั่วไป และยังได้สร้างเงื่อนไขเพิ่มขึ้นมาอีก และส่งผลกระทบทางจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกจากผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

2.2 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (4) บัญญัติว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายอาคารสิ่งปลูกสร้าง ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์เพื่อระงับเหตุร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว นั้น พบว่า เกิดผลกระทบทางจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกจากผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรม ตอกย้ำถึงความไม่เชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชนซ้ำแล้วซ้ำอีก

3. ด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม

3.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 16 บัญญัติว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประเภทอื่น เช่น กฎหมายว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น พบว่า การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประเภทอื่น ข้อดีก็คือ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่กฎหมายประเภทอื่นไม่ได้ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ แต่ข้อเสียก็คือ หากผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ยั้งคิด และบางครั้งก็ใช้อารมณ์กับแค้นส่วนบุคคลปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นแทนที่ฝ่ายรัฐจะได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนด ก็กลับกลายเป็นการสร้างผลกระทบด้านจิตใจของประชาชนที่เกิดความเคียดแค้น เพราะคิดว่าพวกตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมาย และถูกถั่นแถ้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ

4. ด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นความรับผิดชอบ

4.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ พ.ศ. 2548 มาตรา 17 บัญญัติว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัยนั้น พบว่า ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ที่เป็นเพียงแค่หลักการทางกฎหมายเท่านั้น เพราะในขณะที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการล่วงละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น การตรวจ ค้น จับกุม จนทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยใช้วิธีการตรวจค้นที่ไม่เหมาะสม แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่มีความผิดและไม่มีความรับผิดชอบต่อการกระทำที่บกพร่องนั้น

ส่วนที่ 2 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

1. การได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสภาพสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนตลอดเวลา

พบว่า เกิดผลกระทบเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน อันมีผลจากการที่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นจริงและอาจเกิดจากการไม่ยอมปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่ยังคงปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม ๆ จึงมีส่วนทำให้ฝ่ายตรงข้ามพยายามให้ข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือนโดยผ่านทางประชาชนที่หลงเชื่อ เพื่อหลอกล่อเจ้าหน้าที่ให้เข้ามาติดกลวงที่ได้วางไว้ จนส่งผลกระทบต่อ และสร้างความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินทั้งต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไปด้วย

2. การไม่รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในสถานที่จริง

พบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยไม่พิจารณาถึงข้อมูลที่แท้จริง ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าเป็นประจำ ทั้งนี้เกิดจากการได้รับข้อมูลที่บิดเบือนจากความจริงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ไว้วางใจ และไม่กล้าที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่

3. การสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งโดยไม่ทราบถึงความแตกต่างของพื้นที่ทางสังคมในอีกลักษณะหนึ่ง

พบว่า จากความผิดพลาดโดยที่ไม่ตั้งใจของเจ้าหน้าที่ด้านการปฏิบัติงาน โดยขาดความเข้าใจถึงลักษณะพิเศษของพื้นที่ทางวัฒนธรรมที่แตกต่างจากภูมิภาคส่วนอื่นของประเทศ ได้มีส่วนให้เกิดความโกรธแค้นชิงชังจากประชาชนโดยไม่ตั้งใจ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามนำมาไปใช้เป็นเหตุผลในการดึงมวลชนให้มาเป็นแนวร่วมในการต่อสู้กับอำนาจรัฐ

4. การขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยประสบเกี่ยวกับสถานการณ์การต่อสู้ทางความคิดที่มีอุปสรรคมาจากการอ้างอิงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา

พบว่า ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ และศาสนาก็ยังมีส่วนสำคัญต่อความคิดด้านการแปลกแยกจากคนต่างกลุ่มต่างเชื้อชาติ ซึ่งประชาชนในพื้นที่เดิมก็มีความคิดด้านอคติกับบุคคลต่างพื้นที่ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดภาคใต้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และยังมีกำลังพลที่มาจากต่างพื้นที่ จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการยุยงจากกลุ่มผู้ไม่หวังดีต่อประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันต่อต้าน และเกิดกระบวนการขับไล่บุคคลต่างศาสนาให้ออกไปจากพื้นที่ของพวกเขา

ส่วนที่ 3 ผลการสรุปข้อมูลจากปัญหาด้านที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

1. การประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวัน

พบว่า ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นเก่าจะมีความหวาดระแวงในตัวเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากการไม่เข้าใจทางการสื่อสาร พร้อมกับสถานการณ์ความรุนแรงที่ยังคงมีอยู่ทำให้เกิดความไม่เชื่อใจเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความหวาดระแวงเกรงกลัวเจ้าหน้าที่จะจับกุม ซึ่งเป็นความเชื่อของคนรุ่นเก่าเท่านั้น

2. การบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของรัฐ

พบว่า มีส่วนสร้างความเข้าใจผิดให้เกิดกับประชาชนมาโดยตลอด ซึ่งเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยใช้อำนาจกฎหมายบวกกับความคิดเห็นด้านอคติมาปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่

3. การขาดความไว้วางใจและความหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ

พบว่า ประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธาที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพราะบางครั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการที่รุนแรงเกินกว่าเหตุในการเข้าตรวจค้น

4. การขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนดกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล

พบว่า เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย และจากการขาดความไม่เข้าใจของประชาชน ที่ไม่ทราบถึงระเบียบ และขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่

2. อภิปรายผล

จากผลการศึกษาถึงปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้พบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องหรือโต้แย้งกับแนวคิด หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาจะอภิปรายผลในประเด็นสำคัญ ๆ 3 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

1.1 การรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว พบว่า โดยวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้พระราชกำหนดนั้น เป็นเพราะว่าสามารถแก้ปัญหาในด้านที่กฎหมายมีความกระจัดกระจายอยู่คนละด้านของอำนาจการบังคับใช้ โดยให้เข้ามารวมอยู่ที่พระราชกำหนดเพียงฉบับเดียว ผู้มีอำนาจการบังคับใช้เพียงคนทำให้เกิดเอกภาพ และสามารถบังคับใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังเป็นการลดภาพความรุนแรงของประเทศให้มีความรู้สึกที่ดีกว่าการบังคับใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ซึ่งประเด็นนี้มีความขัดแย้งจากผลงานวิจัยของ ปิยะ กิจถาวรและคณะ (2548) ตรงที่ว่า ความเห็นของประชาชนที่มีต่อพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบังคับใช้อยู่นั้น เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางอำนาจของฝ่ายรัฐ โดยพิจารณาเพียงบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีข้อสังเกตได้จากการศึกษาตรงที่พบว่าชาวไทยพุทธและข้าราชการมีความเห็นด้วยกับการประกาศขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดออกไปอีก ในขณะที่ชาวไทยมุสลิมมีความเห็นให้ยกเลิกการประกาศใช้พระราชกำหนด กฎหมายด้านความมั่นคงจึงมีส่วนทำให้เกิดความแตกแยกด้านแนวคิดระหว่างประชาชนด้วยกัน และกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐ

1.2 ด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล พบว่า หลังการประกาศใช้พระราชกำหนด อันเกิดจากสถานการณ์ที่กลไกตามปกติของรัฐไม่สามารถเข้าไปจัดการได้อย่างทันทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันพระราชกำหนดก็ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการมีอำนาจจัดการกับปัญหาความไม่สงบได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบด้านความยุติธรรม และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยขาดพยานหลักฐาน ส่งผลให้เกิดการจับกุม หรือควบคุมตัวผิดคน การไม่จำแนกแยกแยะระหว่างผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหา กับบุคคลในครอบครัวที่บริสุทธิ์ จนทำให้บุคคลในครอบครัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ต้องถูกจับกุมไปด้วยสิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาอีกด้านหนึ่งของการบังคับใช้พระราชกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเด็นนี้จึงมีความสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ชุมพล ชิตวิเศษ ตรงที่ว่า รัฐจะต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดอย่างจริงจัง และต้องระมัดระวังไม่ให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะประเด็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หรือการกดขี่ข่มเหงประชาชน โดยที่ไม่มีความผิดที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิบูลย์ สุนทรพันธุ์ (2541) ตรงประเด็นที่ว่าควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.3 ด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม พบว่า ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรม ถือได้ว่าเป็นกระบวนการทำงานของภาครัฐที่จะต้องทำให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองประชาชน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้กับประชาชน ดังนั้นการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ หากเมื่อพบว่ามี ความขัดแย้ง และเกิดการละเมิดสิทธิขั้นแก่ประชาชนในพื้นที่ ก็ควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนมากที่สุด การสร้างความเป็นธรรมทางกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเป้าหมายหลักของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมุ่งพิสูจน์ความผิด หรือเพื่อยืนยันความบริสุทธิ์ของผู้ที่ถูกกล่าวหาโดยจะต้องไม่เลือกฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่จากเหตุรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถกระทำไปตามบทบาท ภารกิจ และสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นคือ ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถรักษาความปลอดภัยในชีวิตให้แก่คนในพื้นที่ได้แท้จริง จากประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ (2548) ที่ได้สรุปผลจากการศึกษาว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดประสิทธิภาพ และไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมที่รัฐควรปฏิบัติให้เกิดขึ้น

1.4 ด้านบทบาทยุติที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นความรับผิดชอบ พบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ บางส่วนได้สร้างความซับซ้อนใจให้เกิดขึ้นกับประชาชน ถึงสาเหตุการที่เจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยไม่มีความผิด ในขณะที่ประชาชนกลับเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง ดังเช่น ในกรณีเรียกร้อง หรือการชุมนุมประท้วงในพื้นที่ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญตามที่ได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนสามารถกระทำได้ชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ได้โดยที่การกระทำใด ๆ นั้นจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลอื่น ตรงส่วนนี้ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต่างมีความรู้สึกไม่เชื่อมั่นในอำนาจรัฐ จากการที่ฝ่ายรัฐไม่มีการดำเนินการอย่างใดต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อได้กระทำเกินกว่าเหตุที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชน ซึ่งตรงส่วนนี้ได้นำไปสู่การทำลายบรรยากาศของการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่

2. ประเด็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 การได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนตลอดเวลา พบว่า บางครั้งข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ได้รับมามักจะเป็นข้อมูลเท็จ ที่ฝ่ายตรงข้ามต้องการลวงเจ้าหน้าที่ให้เข้าไปติดกับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานไปด้วย เพราะบางครั้งถ้าหากว่าแหล่งข่าวที่ได้มามีข้อมูลที่เป็นจริง แต่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อข้อมูลดังกล่าวก็จะทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์

ต้องกลายเป็นเหยื่อของความรุนแรงขึ้นมาอีก แต่ถ้ารับข้อมูลมาโดยไม่พิจารณาให้ถ่องแท้ฝ่ายที่สูญเสียก็จะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐนั่นเอง ดังนั้นการได้รับข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจึงเป็นเรื่องที่อันตรายมาก จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ต้องพยายามปรับเปลี่ยนด้านการให้และรับข้อมูล ทั้งด้านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หรือทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ให้กับประชาชนได้เข้าใจและรับทราบ ว่าข้อมูลด้านไหนควรที่จะเชื่อ หรือไม่น่าจะเป็นจริง ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิยะ กิจถาวรและคณะ (2548) จากผลการศึกษาที่กล่าวถึง เจ้าหน้าที่รัฐยังคงขาดประสิทธิภาพในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ฝ่ายรัฐยังคงไม่สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับประชาชน ขณะเดียวกัน ประชาชนเองก็ไม่เข้าใจฝ่ายรัฐ ส่งผลให้เกิดการขาดความร่วมมือที่ดีจากประชาชน จนมีส่วนทำให้ข่าวลือ และสื่อต่าง ๆ ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว

2.2 การไม่รับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่ได้จากการสำรวจในสถานที่จริง พบว่า เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เคยชินกับการดำเนินงานในระบบอำนาจนิยมแบบเก่า บางครั้งข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการทำงานมักจะเป็นการตัดสินใจ เฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น มิใช่เป็นการตัดสินใจจากหน่วยงานระดับบังคับบัญชาสั่งการ อันเกิดจากความเคยชินของเจ้าหน้าที่ที่นิยมใช้ความรุนแรง และความสะดวกรวดเร็วในการเข้าแก้ปัญหาโดยไม่คำนึงถึงตัวบทกฎหมาย หรือไม่ให้ความสำคัญของบทบัญญัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

2.3 การสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งโดยไม่ทราบถึงความแตกต่างของพื้นที่ทาง สังคมในอีกลักษณะหนึ่ง พบว่า ก็มีผลมาจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น เช่น การตรวจค้นบริเวณด้านตรวจ หรือจุดสกัดริมถนน โดยใช้กริยาและคำพูดที่ไม่สุภาพ สิ่งเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งในจุดเล็ก ๆ ที่ฝ่ายรัฐมองข้ามมาตลอด จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ได้สร้างความเงื่อนไขของความขัดแย้ง โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐไม่รู้ตัว และผู้บังคับบัญชาระดับสูงก็ไม่ค่อยได้รับรู้เท่าใด

2.4 การขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยประสบกับสถานการณ์การต่อสู้ทาง ความคิด ที่มีอุปสรรคมาจากการอ้างอิงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา พบว่า การอ้างอิง โดยใช้หลักความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา ก็ยังคงมีอยู่ในพื้นที่ แต่ปัจจุบันประชาชนทั้งสอง ศาสนาก็มิได้มีความแตกแยกกันแต่อย่างใด ต่างฝ่ายต่างอยู่ร่วมกันได้โดยปกติ ซึ่งการขาด ประสบการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะผู้ที่เดินทางมาจากภูมิภาคอื่น และเข้ามาปฏิบัติงาน มักจะประสบปัญหาด้านการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ บางส่วนได้สร้างปัญหาเรื่องผู้สาวใน หมู่บ้าน หรือการเข้าไปในศาสนสถาน (มัสยิด) โดยไม่ถอดรองเท้า เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นส่วน ที่จะสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้แม้จะดูเพียงเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น แต่ปัจจุบันปัญหานี้ได้รับการ

แก้ไขไปบ้างแล้ว เพราะก่อนที่จะส่งเจ้าหน้าที่ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ ทุกคนก็ได้ผ่านการฝึกอบรมด้านจริยธรรม ข้อห้ามทางศาสนาอิสลามมาบ้างแล้ว ที่เหลือจึงเป็นเรื่องของการกระทำของแต่ละบุคคลซึ่งฝ่ายรัฐต้องพิจารณาความผิดเป็นรายบุคคลต่อไป ซึ่งมีความสอดคล้องจากผลการศึกษาในงานวิจัยของ ชุมพล ชิตวิเศษ (2540) ที่กล่าวถึงในประเด็นที่รัฐควรต้องเร่งสร้างความเข้าใจ และการยอมรับในในความแตกต่างของเผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา และวิถีชีวิตของคนไทยในพื้นที่

3. ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

3.1 การประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวันโดยปกติ พบว่า ปัจจุบันปัญหาด้านการเดินทางไปประกอบอาชีพก็ยังคงมีอยู่บ้าง จากการที่กลุ่มผู้ไม่หวังดี ได้พยายามสร้างสถานการณ์โดยการปลอมตัวเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในการตั้งด่านสกัด หรือจุดตรวจ โดยที่ประชาชนไม่ทราบว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจริงหรือไม่ ปัญหานี้ได้สร้างความหวาดวิตกให้กับประชาชนผู้ที่ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพต่างพื้นที่มาก เพราะถึงแม้จะมีการตรวจจับหรือตั้งด่านสกัดจับต่าง ๆ มากมาย แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาการลอบทำร้ายประชาชนลดลงแต่อย่างใด และจากการที่ต้องเดินทางไปทำงาน หรือประกอบอาชีพประจำวัน ก็ยังคงสร้างความไม่มั่นใจในชีวิตและทรัพย์สินอยู่เช่นเดิม

3.2 การบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ พบว่า การดำเนินการทางกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ยังมีการใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึง และได้รับรู้ ถึงขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติทางกฎหมาย ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ต้องตกอยู่ในสถานภาพจำยอมในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะต่อชาวมุสลิมจะมีความรู้สึกที่คับแค้นใจมาก เพราะจะมีความรู้สึกที่ตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายรัฐ ขณะที่ชาวไทยพุทธก็ต้องตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงจากการตอบโต้ ที่เป็นการกระทำของกลุ่มที่ไม่ทราบฝ่ายโดยต้องการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงให้เกิดความแตกแยกมาโดยตลอด ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2548) ที่ได้ศึกษาถึงการภารกิจการบังคับใช้กฎหมาย และการอำนวยความสะดวกแก่สังคม อันเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งในการจรโลงสร้างสรรค์ความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนมีความคาดหวังมาก สังคมย่อมที่จะยอมรับไม่ได้หากกระบวนการยุติธรรมมีข้อผิดพลาดบกพร่อง และไม่มี ความปรารถนาที่จะเห็นข้อผิดพลาดใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการยุติธรรม

3.3 การขาดความไว้วางใจและความหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ พบว่า เกิดจากการที่ประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตรวจค้น การจับกุม การจับผิดตัว การเชิญตัวไปสอบสวน โดยที่ไม่มีหลักฐานที่แน่นอนเพียงพอแก่การดำเนินคดี ตรงส่วนนี้ได้สร้างปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากการที่บุคคลผู้ได้รับการปล่อยตัวโดยที่ไม่มีความคิด ได้กลับมาเล่าถึงเหตุการณ์ตอนถูกจับกุมให้กับเพื่อนบ้านในชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ความรุนแรง และใช้อ้อยคำที่ไม่สุภาพ ในลักษณะแบบปากต่อปาก จากหมู่บ้านหนึ่งสู่อีกหมู่บ้านหนึ่ง ข้อผิดพลาดเหล่านี้จึงเป็นหนึ่งในการสร้าง ความหวาดระแวงของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น มีความสอดคล้องจากผลการศึกษาของ ปิยะ กิจถาวรและคณะ (2548) ตรงประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนขาดคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ความไม่ใส่ใจประชาชน ยังไม่รู้ในหน้าที่ ยังไม่มีความเข้าใจประชาชน ส่งผลให้เกิดการขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3.4 การขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนดกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล พบว่า การบังคับใช้กระบวนการทางยุติธรรมทางกฎหมายไม่มีส่วนสร้างปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ แต่ผู้ที่สร้างปัญหาให้กับประชาชนกลับกลายเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเสียเองซึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อกฎหมายไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จึงมีส่วนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามมาด้วย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ มักจะประสบปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมที่ยังขาดประสิทธิภาพในการทำงานที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เนื่องจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มักได้รับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ และในขณะเดียวกันผู้ที่ถูกกฎหมายบังคับใช้คือประชาชนในพื้นที่ต่างก็มีส่วนได้รับผลกระทบทั้งภาวะด้านอารมณ์ และจิตใจจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐที่ยังขาดความเป็นธรรมมาโดยตลอด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสามด้านได้ส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ดังนั้นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจะเกิดขึ้นได้โดยภายใต้เงื่อนไขที่ควรจะได้รับ การแก้ไขดังต่อไปนี้

1. ด้านเนื้อหาของกฎหมาย รัฐจะต้องลดความสับสนและสร้างความชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและประชาชน ด้วยการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย โดยอาจจะจัดทำเป็นคู่มือ และแนวทางในการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งจัดทำเป็น 2 ภาษา คือภาษาไทย และภาษามลายูท้องถิ่น

2. ด้านกระบวนการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ควรปฏิบัติตามแนวทาง ดังนี้

- 2.1 เร่งตรวจสอบ และติดตามความคืบหน้าของคดีเพื่อลดความรู้สึกรอคอยทางสังคม
- 2.2 เร่งปรับปรุงระบบการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย
- 2.3 แจ้งให้ผู้นำชุมชนหรือผู้บริหารสถานศึกษาทราบก่อนเข้าตรวจค้น หรือให้อยู่ในบริเวณที่ตรวจค้นด้วย และควรแจ้งญาติให้ทราบ โดยเร็วเมื่อมีการเชิญตัวบุคคลไปสอบสวน หรือมีการจับกุม

3. ด้านการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ควรปฏิบัติตามแนวทาง ดังนี้

- 3.1 ควรแสวงหาพยานหลักฐานให้แน่นอนเพียงพอก่อนที่จะลงมือจับกุมดำเนินคดีผู้ต้องสงสัย
- 3.2 ควรพัฒนาเทคนิควิธีการสืบสวนสอบสวนให้มีประสิทธิภาพในการทำงานโดยมุ่งหมายให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด
- 3.3 ควรสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานตามหลักวิชาชีพที่ได้ศึกษามา

3. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาวิจัย ได้ให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับการศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลสำคัญที่มีส่วนต่อการแก้ไขปัญหาให้มีความเป็นไปอย่างสันติ และสะท้อนถึงสภาพปัญหาของการใช้กฎหมายที่ผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ในยุคปัจจุบันและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ผลของการศึกษาวิจัยเป็นข้อเสนอแนะด้านเนื้อหาของพระราชกำหนด ทั้งต่อรัฐบาลผู้มีกำหนดนโยบายในการปรับปรุงพัฒนาบุคลากรพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งควรที่จะมีคณะกรรมการต่าง ๆ จากระดับท้องถิ่นในหมู่บ้านไปสู่ระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นตัวประสานการทำงานกับผู้ที่มิอำนาจกำหนดนโยบายในระดับสูง ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานใน

ทุกภาคส่วน รวมทั้งหากสามารถปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากเกินไป ก็ควรที่จะให้การใช้มีอำนาจหน้าที่พิเศษที่ได้รับมานั้น ๆ ต้องกระทำโดยจำกัดขอบเขตทั้งทางด้านพื้นที่ ระยะเวลาด้านการบังคับใช้ หรือการปฏิบัติงานให้น้อยที่สุด ซึ่งจะต้องใช้ตามกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น อีกทั้งควรที่จะมีการคัดกรองบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ มีอุดมการณ์ มีความเข้าใจถึงลักษณะพิเศษความแตกต่างด้านพื้นที่ทางวัฒนธรรมและศาสนาอย่างแท้จริง เพื่อให้การพัฒนาด้านกระบวนการความยุติธรรมเกิดขึ้นอย่างทั่วถึงทุกฝ่ายคาดหวังไว้ ฝ่ายรัฐบาลผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงควรปรับปรุงประสิทธิภาพด้านกระบวนการยุติธรรม และการปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่สายตาประชาชนชนอย่างเป็นประจักษ์ในทุก ๆ เรื่องให้กับชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากรัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ดีแล้ว และใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยุติธรรม ก็ไม่มีความจำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดบังคับใช้ในพื้นที่แต่อย่างใด

1.2 ผลของการศึกษาวิจัยเป็น ข้อเสนอแนะด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ ไปปฏิบัติระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะด้านความยุติธรรมกับการบังคับใช้ทางกฎหมาย ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะในช่วงสถานการณ์ปกติ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพราะหากเลือกปฏิบัติก็ถือว่าการละเว้นต่อหน้าที่ หากบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดก็จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกบังคับใช้ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นไปอย่างลำบาก เพราะบางครั้งการกระทำที่เกินขอบเขต ก็เป็นส่วนสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งขึ้นมา ขณะเดียวกันถึงแม้จะมีการบังคับใช้พระราชกำหนดอยู่แล้วก็ตาม เหตุความรุนแรงก็ยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง การสร้างสถานการณ์ความรุนแรงยังเกิดขึ้นอยู่เสมอ จากผลกระทบที่เกิดขึ้นพบว่าผลกระทบด้านความยุติธรรม ด้านสังคม วัฒนธรรม และด้านความเชื่อมั่นต่อบุคลากรของรัฐทั้งระบบและกลไกอำนาจรัฐ เป็นผลกระทบที่ไม่อาจประเมินค่าความเสียหายด้านรูปธรรมได้ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องมีการทบทวนบทบาท และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าจะมีวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมเพียงใด และสิ่งใดที่ทำแล้วจะทำให้เกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะเฉพาะ โดยน้อยที่สุด ซึ่งถ้าหากว่าฝ่ายรัฐและบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เข้าใจและเข้าถึงความละเอียดอ่อนด้านความแตกต่างจุดนี้อย่างถ่องแท้ ก็เชื่อแน่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐ คงจะทำให้ประชาชนในพื้นที่กลับมาให้ความร่วมมือเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาคความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นมากกว่านี้

1.3 ผลของการศึกษาวิจัยเป็นข้อเสนอแนะด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ฉะนั้นบทบาทของภาคประชาชนในพื้นที่จึงควรที่จะมีส่วนสำคัญในการเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

ความรุนแรงในพื้นที่ ให้เป็นไปในลักษณะการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาจากระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับบน ซึ่งจะเป็นการสะท้อนภาพของปัญหาในพื้นที่ได้อย่างชัดเจนกว่า โดยการรับฟังความต้องการของประชาชนถึงแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบให้มากขึ้น ซึ่งประชาชนเองโดยส่วนใหญ่แล้วต่างก็ต้องการความสงบสุขให้กลับคืนมาโดยเร็ว จะมีแค่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีแนวคิดแบ่งแยกดินแดน อันเกิดจากความเชื่อและอุดมการณ์ส่วนบุคคลที่ใช้ศาสนามาอ้างสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับฝ่ายตนเอง ขณะเดียวกันฝ่ายผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายซึ่งก็คือประชาชน ก็ควรที่จะต้องทำความเข้าใจถึงความจำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้มอบไว้ โดยไม่มีเจตนาที่จะต้องการให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบางครั้งการกระทำดังกล่าวก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามแต่สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ฉะนั้น ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด สิ่งสำคัญที่ควรจะทำคือการแก้ไข โดยเฉพาะประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1.3.1 ควรต้องมีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นตามกฎหมายอย่างสุภาพและควรมีการประสานกับผู้นำท้องถิ่น หรือผู้บริหารสถานศึกษาก่อนเข้าทำการตรวจค้น

1.3.2 ควรสร้างกระบวนการทัศนใหม่ให้เจ้าหน้าที่เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักวิชาชีพ

1.3.3 ควรทำให้เกิดความกระฉับกระชวยในการดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่ และควรมีการลงโทษให้เป็นที่ประจักษ์

1.3.4 ควรสร้างภาพพจน์ด้านความชอบธรรมของการบังคับใช้กฎหมายกลับคืนมา โดยแสดงให้เห็นว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นใครต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของหลักกฎหมายเดียวกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

1.3.5 ควรสร้างความจริงใจให้เกิดขึ้นแก่สาธารณชนโดยเร็ว

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอเพิ่มเติมสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ดังนี้

2.1 ขอบเขตการวิจัยควรครอบคลุมบุคลากรภาครัฐให้มีความหลากหลายด้านสาขาอาชีพมากกว่า และควรครอบคลุมไปถึงภาคเอกชนสาขาอื่น ๆ ด้วย เพื่อที่จะทำให้ภาพรวมของการศึกษาวิจัยได้รับมุมมองหลาย ๆ ด้านจากบุคคลหลากหลายอาชีพ ซึ่งผลของการศึกษาก็จะมีความชัดเจน และน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

2.2 ควรขยายขอบเขตพื้นที่การวิจัยให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งหัวผ่นนราธิวาส และพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และพื้นที่บางอำเภอของจังหวัดสงขลา เป็นต้น

2.3 ในประเด็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมก็ คือเรื่องความไม่เท่าเทียมทางสังคม การถูกกีดกัน และความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ไม่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน จึงมักถูกมองข้าม หรือเป็นเรื่องที่อาจคาดไม่ถึง และมักจะไม่ได้รับการนำเสนอบ่อยเท่ากับความรุนแรงเชิงกายภาพ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ (2551) *กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา*
พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา
- กฤษณะ ดวงดาว, ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำตำบลมะรือโบตก (2552, 5 เมษายน) สัมภาษณ์
โดย สุชยา นิยมธรรม ที่ว่าการอำเภอระแงะ
- กิจจา จันทสิโร, ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบลตันหยงมัส (2552, 20 เมษายน) สัมภาษณ์โดย
สุชยา นิยมธรรม สำนักงานเทศบาลตำบลตันหยงมัส
- กุลพล พลวัน (2538) *พัฒนาการสิทธิมนุษยชน* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
วิญญูชน
- เกลื้อม สวนจันทร์, พันตำรวจโท (2552, 14 เมษายน) เลขานุการนายกเทศมนตรีตำบลตันหยงมัส
สัมภาษณ์โดย สุชยา นิยมธรรม สำนักงานเทศบาลตำบลตันหยงมัส
- _____ (2532) *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชวนพิมพ์
คอยลิน อันวาร์ และสุกัลักษณ์ กาญจนขุนดี (2547) *ไฟใต้ใครจุด* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
อินโดไชนา พับลิชชิง
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2548) *การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ :
ปัญหาและแนวทางแก้ไข* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2549) *การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ความสำเร็จ ผลกระทบ และ
ข้อเสนอแนะ* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา
- เฉลิม ยิ่งคง, พันตำรวจโท (2552, 18 เมษายน) พงศ.(สบ 2) สถานีตำรวจภูธรระแงะ สัมภาษณ์
โดย สุชยา นิยมธรรม สถานีตำรวจภูธรระแงะ
- เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร (2548) *การต่อต้านนโยบายรัฐบาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ของประเทศ
ไทยโดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2483-2497* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์มติชน
- ชาวลย์ วงษ์รอด, พันตำรวจโท (2552, 12 เมษายน) รองผู้กำกับการฝ่ายปราบปรามสถานี
ตำรวจภูธรระแงะ สัมภาษณ์โดย สุชยา นิยมธรรม สถานีตำรวจภูธรระแงะ
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2549) *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้* กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์อุทยานพิมพ์

- ชุมพล ชิตวิเศษ (2549) ปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รายงานทางวิชาการ
 ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์
- ทัศนาศ ทศนมิตร (2549) พระมหากษัตริย์ไทย กับปัตตานี กลันตัน ไทรบุรี และตรังกานูในสยาม
 ประเทศ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ดอกหญ้ากวีรูป
- ธิดา ชาลีจันทร์ (2531) สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นพนธิ สุริยะ (2532) กฎหมายระหว่างประเทศ 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์
- นิธิ วิถยารัฐ (2551) การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
 หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน สถาบันพระปกเกล้า
- ปาริชาติ สุขุม (2531) ทฤษฎีความขัดแย้ง โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปิยะ กิจถาวร และคณะ (2548) รายงานการศึกษาสถานการณ์ความรุนแรงและผลการสำรวจ
 ความเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ ต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่มีความร้ายแรงในเขต
 ท้องที่ทุกอำเภอของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ชมรมสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
- ปรีชา นวลน้อย, ปลัดอำเภอ (2552, 4 เมษายน) เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สัมภาษณ์โดย
 สุขยา นิยมธรรม ที่ว่าการอำเภอระแงะ
- “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” (2548, 20 กรกฎาคม)
 ราชกิจจานุเบกษา (2548) เล่ม 122 ตอนพิเศษ 54 ง หน้า 1 - 8
- “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” (2550, 19 มกราคม)
 ราชกิจจานุเบกษา (2550) เล่ม 124 ตอนพิเศษ 7 ง หน้า 1 - 18
- “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” (2548, 18 เมษายน)
 ราชกิจจานุเบกษา (2551) เล่ม 125 ตอนพิเศษ 73 ง หน้า 1 - 4
- ไพลิน ภูเนตร และคณะ (2550) “อำนาจหน้าที่ในการส่งคู่ความ หมายถึง คำสั่ง หรือ
 เอกสารอื่นใดของเจ้าพนักงานบังคับคดี” โครงการพัฒนาระบบงานกฎหมาย สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกา
- ภูริ เพ็ญโสภณ, ร้อยตรี (2552, 17 พฤษภาคม) รอง ผบ.ร้อย ร 15124 ประจำตำบลตันหยงลิมอ
 สัมภาษณ์โดย สุขยา นิยมธรรม หน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส ที่ 38

มารีเยห์ สาและ (2552, 16 มีนาคม) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองตำบลบองอ สัมภาษณ์โดย
สุชยา นิยมธรรม ที่ว่าการอำเภอระแงะ

มัทนี จีอนารา และคณะ (2548) “ตากใบ” ในอากาศความทรงจำที่ปลิดปลิวจากความรู้
ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี (ศพส.) มหาวิทยาลัยมหิดล กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
ภูสายแดด

_____. (2549) การเอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสามานฉันท์ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อ
ความสามานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา

_____. (2550) การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 (รวมประกาศ คำสั่ง และระเบียบ) แผนกการบังคับใช้กฎหมาย
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า

มุฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ (2549) กระบวนการยุติธรรมเชิงสามานฉันท์ และการจัดการความขัดแย้งใน
ชุมชนชาวมุสลิม : ศึกษากรณีชุมชนบ้านอิสลาม จังหวัดปัตตานี วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา
มหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา (อาชีววิทยาและงานยุติธรรม) คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์เดือนตุลา

รณภัทร เขาวณเขตต์ ร้อยโท (2552, 10 พฤษภาคม) ผบ.ร้อย ร 15124 ประจำตำบลตันหยงลิมอ
สัมภาษณ์โดย สุชยา นิยมธรรม หน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส ที่ 38

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540” (2540, 11 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2538) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
ธรรมสาร

วิบูลย์ สุนทรพันธุ์ (2541) การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย : ศึกษากรณี
พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
พ.ศ.2495 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วีระ โลจายะ (2532) กฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช

ศุภลักษณ์ พิณจุกดล (2548) หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในการที่มีบทบัญญัติว่า
ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

- สุรชาติ บำรุงสุข (2549) *การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย* จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 10
 โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- สุรชาติ บำรุงสุข (2550) *วิกฤตไฟใต้ สู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา* พิมพ์ครั้งที่ 2
 โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพมหานคร
 สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน
- สุรชาติ บำรุงสุข (2551) *ประเทศไทย 2551 : การเมืองและความมั่นคง* จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 34 โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- สุริชัย หวันแก้ว บรรณาธิการ (2550) *ยุติไฟใต้ : สำนวน คัดกรองหลากมุมมองดับไฟได้อย่างยั่งยืน*
 รวมบทความ เล่มที่ 32 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อรุณ หะมะ (2552, 23 มีนาคม) *ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบตำบลกาลิซา สัมภาษณ์โดย*
 สุขยา นิยมธรรม *ที่ว่าการอำเอระเงะ*
- อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว (2548) *สงครามเงา วิกฤตการณ์ก่อการร้ายโลก และปัญหา 3 จังหวัด*
ชายแดนภาคใต้ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นาครมีเดีย

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อและตำแหน่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

รายชื่อและตำแหน่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

1. กลุ่มข้าราชการประจำในพื้นที่อำเภอระแงะ ประกอบด้วย
 - 1.1 กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนที่ว่าการอำเภอระแงะ
 - 1.1.1 นายปรีชา นวลน้อย ตำแหน่ง ปลัดอำเภอ (จพง.ปกครองชำนาญการ)
 - 1.1.2 นายกฤษณะ ดวงดาว ตำแหน่ง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำตำบล
มะรือโบตก
 - 1.2 กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายตำรวจสถานีตำรวจภูธรระแงะ
 - 1.2.1 พันตำรวจโท ชวาลย์ วงษ์รอด ตำแหน่ง รอง ผกก.ปป. สภ.ระแงะ
 - 1.2.2 พันตำรวจโท เฉลิม ยิ่งคง ตำแหน่ง พงส.(สบ 2) สภ.ระแงะ
 - 1.3 กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหารหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ 38 อำเภอระแงะ
 - 1.3.1 ร้อยโท รมภัทธ เซาวณเกตต์ ตำแหน่ง ผบ.ร้อย ร 15124 (ตำบลตันหยงลิมอ)
 - 1.3.2 ร้อยตรี ภูริ เพิกโสภณ ตำแหน่ง รอง ผบ.ร้อย ร 15124 (ตำบลตันหยงลิมอ)
2. กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอระแงะ ประกอบด้วย
 - 2.1.1 พันตำรวจโท เกลือม สวนจันทร์ ตำแหน่ง เลขาธิการนายกเทศมนตรีตำบลตันหยงมัส
 - 2.1.2 นายกิจจา จันทสิโร ตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบลตันหยงมัส
3. กลุ่มผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอระแงะ ประกอบด้วย
 - 3.1 นายอรุณ หะมะ ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ
หมู่ที่ 5 ตำบลกาลิซา
 - 3.2 นางมารียะห์ สาและ ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่ที่ 6
ตำบลบองอ

ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์การวิจัย

เรื่อง ปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

คำชี้แจงในการตอบแบบสัมภาษณ์

1. แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาโท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านการบังคับใช้กฎหมาย และคำตอบที่ได้จากผู้ให้สัมภาษณ์จะถือว่าไว้เป็นความลับ

2. แบบสัมภาษณ์นี้ใช้สำหรับ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครอง สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้นำชุมชนในอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

3. แบบสัมภาษณ์นี้มี 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับปัญหาการใช้พระราชกำหนดการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

การวิจัยครั้งนี้เป็นไปเพื่อการศึกษา ตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยดีหากได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลจากท่าน

ขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

โปรดทำเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าข้อความ และกรอกข้อความลงในช่องว่างที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่าน

1.1 เพศ () 1. ชาย () 2. หญิง

1.2 อายุ.....ปี

1.3 ระดับการศึกษา

- () 1. มัธยมศึกษา
- () 2.ปริญญาตรี
- () 3. อื่น ๆ (ระบุ)

1.4 สถานภาพในหน่วยงาน

- () 1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร
- () 2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจ
- () 3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
- () 4. สมาชิกสภาท้องถิ่น
- () 5. ผู้นำชุมชน.....

1.5 ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

- () 1. 6 เดือน - 1 ปี
- () 2. 1 ปี - 2 ปี
- () 3. 2 ปี - 3 ปี
- () 4. 3 ปี ขึ้นไป

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

2.1 ปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ

ท่านคิดว่าปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้ เป็นปัญหาของการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

2.1.1 การรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว

2.1.1.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.
2548 มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร หรือบางเขตบาง
ท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์

.....
.....
.....

2.1.1.2 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.
2548 มาตรา 7 ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้บรรดาอำนาจของหน้าที่ของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม
ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว

.....
.....
.....

2.1.2 ด้านบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล

2.1.2.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

.....

.....

.....

2.1.2.2 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (4)พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง สิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว

.....

.....

.....

2.1.3 ด้านการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม

2.1.3.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

.....

.....

.....

2.1.4 ด้านทบทวนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นความรับผิดชอบ

2.1.4.1 การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย

.....
.....
.....

2.2 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ผ่านนโยบายไปปฏิบัติ

ท่านคิดว่าประเด็นปัญหาเหล่านี้ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

2.2.1 การได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนตลอดเวลา

.....
.....
.....

2.2.2 การไม่รับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในสถานที่จริง

.....
.....
.....

2.2.3 การสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งโดยไม่ทราบถึงความแตกต่างของพื้นที่ทางสังคมในอีกลักษณะหนึ่ง

.....
.....
.....

2.2.4 การขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยประสบกับสถานการณ์การ
ต่อสู้ทางความคิด ที่มีอุปสรรคมาจากการอ้างอิงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา

.....
.....
.....

2.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

ท่านคิดว่าพระราชกำหนดมีส่วนสร้างปัญหาแก่ผู้ถูกบังคับใช้ในหัวข้อต่อไปนี้
หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

2.3.1 การประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยปกติ

.....
.....
.....

2.3.2 การบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ

.....
.....
.....

2.3.3 การขาดความไว้วางใจและความหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ

.....
.....
.....

2.3.4 การขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนดกับ
กระบวนการยุติธรรมทางศาล

.....
.....
.....

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

ท่านมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาและอุปสรรคของการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างไร

3.1 ปัญหาด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ฯ

3.1.1 การที่พระราชกำหนดมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว

.....
.....
.....

3.1.2 การที่พระราชกำหนดมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล

.....
.....
.....

3.1.3 การที่พระราชกำหนดมีลักษณะของการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

.....
.....
.....

3.1.4 การที่พระราชกำหนดมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นความรับผิดชอบ

.....
.....
.....

3.2 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติ

3.2.1 การได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยน
ตลอดเวลา

.....
.....
.....

3.2.2 การไม่รับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาคส่วนอื่นที่ได้นำเสนอแนวทางการ
แก้ไขปัญหาที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในสถานที่จริง

.....
.....
.....

3.2.3 การสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งโดยไม่ทราบถึงความแตกต่างของ
พื้นที่ทางสังคมในอีกลักษณะหนึ่ง

.....
.....
.....

3.2.4 การขาดประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยประสบกับสถานการณ์การ
ต่อสู้ทางความคิด ที่มีอุปสรรคมาจากการอ้างอิงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา

.....
.....
.....

3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกบังคับใช้

3.3.1 การประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวันโดยปกติ

.....
.....
.....

3.3.2 การบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายรัฐ

.....
.....
.....

3.3.3 การขาดความไว้วางใจและความหวาดระแวงบุคลากรจากฝ่ายรัฐ

.....
.....
.....

3.3.4 การขาดความชอบธรรมในกระบวนการบังคับใช้พระราชกำหนดกับ
กระบวนการยุติธรรมทางศาล

.....
.....
.....

จบการสัมภาษณ์
ขอขอบคุณที่ให้สัมภาษณ์

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสุชยา นิยมธรรม
วัน เดือน ปีเกิด	12 เมษายน 2516
สถานที่เกิด	ตำบลตันหยงมัส อำเภอกระแจะ จังหวัดนราธิวาส
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเทศบาลตำบลตันหยงมัส ถนนพระยาระแจะ ตำบลตันหยงมัส อำเภอกระแจะ จังหวัดนราธิวาส
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร (นายทะเบียนประจำสำนัก ทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันหยงมัส)