



# ' การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ '

ในสังคม “นิติรัฐ” หรือ “รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย” นั้น ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือแม้กระทั่งผู้ปกครองเอง ล้วนแล้วแต่ต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสิ้น ผู้ปกครองมีอำนาจทำอะไรได้ ๆ โดยพลการ หรือปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจ กฎหมายจึงเปรียบเสมือนกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศของผู้ปกครอง แต่การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจหรือหยิบยื่นเครื่องมือให้แก่ฝ่ายผู้ปกครองนั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้เป็นสำคัญ

หลายครั้งหลายคราเมื่อเกิดอุปสรรค ปัญหา หรือเกิดภาวะวิกฤตในการบริหารประเทศหรือแม้แต่เกิดความไม่สะดวกของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติภารกิจตามความรับผิดชอบของตน การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม มักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหหรือภาวะวิกฤต เช่นนั้นอยู่เสมอ ซึ่งนับว่าเป็นความชอบธรรมหรือวิถีทางตามธรรมดาสำหรับสังคมหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย

จากเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกที่เกิดจากภัยคุกคามของการก่อการร้ายสากล นับเป็นเหตุการณ์หนึ่งที่มีผลกระทบต่อภาวะความมั่นคงของประเทศโดยรวม ถึงเวลาอันสมควรแล้วหรือยังที่ต้องมีการปฏิรูปหรือสังคายนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหม กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่มีอาจมองข้ามก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาลในเวลานี้ก็คือ การพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในปัญหาที่เป็นอยู่ขณะนี้ว่าเกิดขึ้นหรือเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุใด หากเกิดจากความไม่สมบูรณ์หรือขาดตกบกพร่องของตัวบทกฎหมายแล้ว ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่หากปัญหานั้นเกิดขึ้นเพราะการนำกฎหมายไปบังคับใช้อย่างเป็ยงเบน หรือบิดเบี่ยงไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเองแล้ว การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม คงจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าใดนัก ช้ำร้ายยิ่งกว่านั้นอาจก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น หรืออาจเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ก็ได้...





# บทสัมภาษณ์

**นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา**

**ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑**

เมื่อวันอังคารที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**จุดนิติ :** ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการที่จะจัดให้มี รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศที่สำคัญ ๆ เป็นจำนวนหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหมและกฎหมายว่าด้วยกฤษฎีกาศึก ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและในด้านนิติบัญญัติ ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใด

**นายมีชัย ฤชุพันธุ์ :** โดยหลักการแล้วมีความเห็นด้วยกับแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงดังกล่าว เพราะเราต้องยอมรับว่าในอดีตที่ผ่านมา เราไม่ได้เข้มงวดหรือไม่ค่อยมีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากนัก เนื่องจากเราไปยึดหลักที่ว่ารัฐมีอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด อะไรที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถที่จะกระทำได้ทุกอย่าง และได้ยึดถือประเพณีหรือแนวปฏิบัติในลักษณะอย่างนี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน **ดังนั้น ที่ผ่านมาในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหมก็ดี หรือในกฎหมายว่าด้วยกฤษฎีกาศึกก็ดี จะมีการบัญญัติเอาไว้เพียงสั้น ๆ แล้วมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ** แต่พอโลกมีการพัฒนาขึ้น ผู้คนมีการศึกษามากขึ้น ความรับรู้ของประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีมากขึ้น ส่งผลให้การใช้อำนาจโดยอาศัยการตีความมีความยากลำบากขึ้นทุกวัน และทำให้ผู้คนหรือสังคมเริ่มเกิดข้อสงสัยว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นนั้นสามารถที่จะกระทำหรือไม่เพียงใด **ดังนั้น เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น ซึ่งก็แล้วแต่กรณีว่าจะบัญญัติให้มีอำนาจมากหรือน้อยเพียงใด**

บทสัมภาษณ์



มีบางครั้งบางโอกาสเรื่องที่เราบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกิดจากความเข้าใจผิดก็มี เช่น การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่องการใช้กำลังทหาร ซึ่งได้มีการบัญญัติรวมไปถึงให้สามารถใช้กำลังทหารเพื่อการพัฒนาประเทศ การป้องกันและการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย เป็นต้น เหตุผลที่มีการบัญญัติในลักษณะอย่างนี้นั้นเพราะเราไปคำนึงถึงในทางปฏิบัติที่ได้เคยทำกันมา ทั้งที่ความจริงเป็นการเข้าใจที่ผิด เพราะเหตุที่ว่า**การใช้กำลังทางทหารนั้นต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือการรักษาอธิปไตยของประเทศซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของทหาร** และต้องมีการฝึกฝน อบรมอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้กองทัพมีความเข้มแข็ง ส่วนการใช้กำลังทหารเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นเพียงภารกิจรองเท่านั้น แต่หากมีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็จะทำให้กลายเป็นภารกิจหลักซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดหลักการ

ดังนั้น ถ้าจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ก็จะได้ใช้โอกาสนี้ในการบัญญัติให้ชัดเจนว่าภารกิจใดบ้างที่เป็นภารกิจหลัก และภารกิจใดเป็นภารกิจรอง ซึ่งจะทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะบางครั้งในการใช้กำลังทางทหารเพื่อไปช่วยเหลือสังคม เช่น กรณีเกิดเหตุอุทกภัยนั้นอาจจะเกิดปัญหาและข้อสงสัยว่าทางฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่ และถ้าหากในการเข้าไปช่วยเหลือดังกล่าวมีการไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้วจะมีความรับผิดชอบอะไรบ้าง

หรือกรณีของการประกาศใช้กฎอัยการศึกที่ถือกันว่าหากมีการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้วอำนาจทุกประการก็จะไปของฝ่ายทหาร ซึ่งคำว่า**“อำนาจทุกประการ”** นั้น ได้แก่ อำนาจอะไรบ้าง มันก็เริ่มไม่มีความชัดเจน ซึ่งหลักการและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ซึ่งใช้กันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๗ เริ่มจะล้าสมัยไปแล้ว เพราะฉะนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงกันใหม่ให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงใหม่นี้หากเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายทหารในเรื่องใดที่มีการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินความจำเป็น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ต้องมีการจำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจเรื่องนั้น ๆ และส่วนใดที่ฝ่ายทหารไม่สามารถที่จะบังคับการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันได้และมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มอำนาจแก่ฝ่ายทหารให้มากกว่านั้นก็จะต้องดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

บทสัมภาษณ์



- จุดนิตติ** : ปัจจุบันกระบวนการและกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
- นายมิชัย ฤชุพันธุ์** : การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่ใช่ว่าจะมีปัญหาเฉพาะแต่ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น แต่มันมีปัญหาในทุกพื้นที่ของประเทศ เนื่องจากการเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่ ท่ามกลางสภาวะสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประชาชนยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ ทั้งนี้เพราะยังใช้ความรู้สึกเดิม ๆ อยู่ **โดยที่บุคคลไม่รู้ว่าสิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่คู่กันทำให้ทุกคนดูแลในแง่ของสิทธิไม่ได้ดูแลในแง่ของหน้าที่ และเมื่อทุกคนดูแลในแง่ของสิทธิเพียงด้านเดียวจึงทำให้ขาดระเบียบวินัย** เมื่อคนขาดระเบียบวินัยแล้ว การละเมิดตัวบทกฎหมายก็มิใช่เป็นการทั่วไป การตรวจสอบดูแลของเจ้าหน้าที่จึงยากลำบาก เพราะทุกคนไม่เคยสนใจว่าตัวบทกฎหมายนั้นมีบัญญัติไว้ว่าอย่างไร ดังนั้น การบังคับการตามกฎหมายจึงไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรืออย่างที่ควรจะเป็น พอไปใช้บังคับกับประชาชนในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ต้องอาศัยความละเอียดอ่อน ต้องมีการประสานความเข้าใจ เพราะส่วนใหญ่ประชาชนอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกกดดัน ประกอบกับประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้นที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ทั่วถึง

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงดังกล่าวจะสามารถช่วยแก้ปัญหาคความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในภาคใต้ได้หรือไม่ **คำตอบขึ้นอยู่กับคนที่ทำหน้าที่ในการบัญญัติหรือพิจารณากฎหมายเรื่องนี้ว่าสามารถเข้าใจสถานการณ์ความเป็นจริงของภาคใต้ได้มากน้อยเพียงใด** อะไรคือจุดอ่อนของการบังคับการตามกฎหมายหรืออะไรคือจุดแข็ง และอะไรคือจุดที่สมควรจะระลုံးอล่วย หากเข้าใจตรงนี้ได้ก็สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ได้ แต่ว่าการปรับปรุงแก้ไขอาจจะสอดคล้องกับสถานการณ์ของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้นอาจจะไม่สอดคล้องเมื่อนำไปใช้บังคับในจังหวัดอื่นซึ่งสถานการณ์ต่างกัน ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการพิเศษสามารถที่จะนำไปใช้บังคับได้ในจังหวัดหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในระหว่าง



ที่มีสถานการณ์หรือเกิดเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งหากทำได้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งและนำไปสู่การแก้ไขปัญหอย่างยั่งยืนได้ในที่สุด

**จุดนิติ** : ข้อเสนอแนะและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

**นายมิชัย ฤชุพันธุ์** : ผมขอตอบเป็นภาพรวมกว้าง ๆ ว่ากฎหมายคือข้อบังคับที่ไปบังคับประชาชน หากมีมากเท่าไรก็จะมีการบังคับประชาชนมากเท่านั้น ประชาชนก็จะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ประกอบกับการที่ไม่ได้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเต็มที่ จนทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่ามีกฎหมายไว้ก็เท่านั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นวิธีแก้ไขก็คือกฎหมายต้องมีให้น้อยที่สุด หากจำเป็นที่จะต้องมีต้องคำนึงถึงอุปนิสัยของคนไทยที่ไม่เหมือนกับพลเมืองของต่างประเทศที่เราไปเอาแบบอย่างเขามา กฎหมายที่ใช้บังคับได้ผลดีในต่างประเทศมิได้แปลว่าจะสามารถใช้บังคับได้ผลดีกับคนไทยด้วย เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่รู้จักเพียงสิทธิและอำนาจโดยไม่รู้จักหน้าที่ของตน ดังนั้น ผมจึงมีความเห็นว่าโดยหลักแล้วการบัญญัติกฎหมายต้องยึดถือหลัก ๒ ประการ ได้แก่

**ประการแรก** หากไม่มีความจำเป็นจริง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย และ

**ประการที่สอง** หากจำเป็นต้องมีกฎหมายจริง ๆ จะต้องคำนึงถึงอุปนิสัยใจคอของคนไทยว่าเป็นอย่างไร

แล้วจึงปรับมาตรการที่มีอยู่ในต่างประเทศให้สอดคล้องกับคนไทย แล้วในที่สุดกฎหมายนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้

**จุดนิติ** : บทสรุป และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในสังคมไทย

**นายมิชัย ฤชุพันธุ์** : ผมรู้สึกว่าตอนนี้นักกฎหมายของบ้านเราได้นำเอา ๒ อย่างมาปะปนกัน กล่าวคือนำเอา“ความอยาก” กับ“หลักกฎหมาย”มาปะปนกัน แล้วทำให้เกิดปัญหาและมีความวุ่นวายสับสนมาก ซึ่งผมเห็นว่ากฎหมายนั้นพอนำมาบังคับใช้หรือชี้ขาดมันไม่อาจที่จะถูกใจเราเสมอไป และก็ไม่ได้แปลว่ามันจะเป็นธรรมอย่างยิ่งหรอก เพียงแต่แปลได้ว่ามันต้องยุติแค่นั้น หากใครไม่พอใจยังงั้นจะไปปรับปรุงแก้ไขในภายหน้าอย่างไรก็ต้องไปปรับปรุงแก้ไข ทุกวันนี้กฎหมายไม่มีข้อยุติอย่างเช่น

บทสัมภาษณ์



กรณีที่เกิดปัญหาอยู่ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าเวลาพิจารณากฎหมายเราอาศัยความอยากของเราด้วย ซึ่งความอยากนี้มันไม่คงเส้นคงวา ถ้าเห็นว่าเรื่องใดยังไม่ถูกต้อง ต้องมีการแก้ไขหมดทั้งระบบไปพร้อมกัน จะอาศัยเพียงความอยากแล้วไปเปลี่ยนแปลงหลักการไม่ได้ **หลักกฎหมายมีอยู่อย่างไรต้องว่ากันไป** ตามนั้นถึงจะเรียกว่า “ยุติธรรม” ก็ธรรมอันเป็นยุติ

แต่สำหรับในแง่ของทางวิชาการนั้นเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจในการปรับปรุงแก้ไขจะได้นำไปพิจารณาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขในภายหน้าว่าจะเขียนหรือบัญญัติกฎหมายอย่างไรถึงจะทำให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ให้ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายต้องการ หากมีกรณีอย่างเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก

\*\*\*



# บทสัมภาษณ์

## ศ. เสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



**จุดนิต** : ปัจจุบันกลไกและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในสังคมไทยได้ดำเนินถึง  
หลักการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้  
กฎหมายมากน้อยเพียงใด

**ศ. เสน่ห์ จามริก** : ปัจจุบันเรามีรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์มากฉบับหนึ่ง กล่าวคือ เรามี  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการ  
ส่งเสริม คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน มีการ  
วางโครงสร้างตลอดจนกลไกของรัฐไม่ว่าจะเป็นกลไกของกระบวนการยุติธรรม  
หรือแม้กระทั่งกลไกของรัฐในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครอง  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล  
สำเร็จและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ได้นั้นไม่ได้จำกัดไว้  
แต่เฉพาะกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น การที่จะให้กลไกของรัฐทุกอย่างมีการ  
บังคับใช้อย่างเป็นมรรคผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ  
ทุกภาคส่วนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและตกลงร่วมกันให้มากขึ้น  
ดังนั้น การตีความกฎหมายจึงต้องปฏิบัติให้เป็นคุณต่อการส่งเสริมและคุ้มครอง  
สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนตามเจตนารมณ์และหลักการรัฐธรรมนูญ

ในการบังคับใช้กฎหมายในสังคมไทย เราต้องยอมรับว่ากฎหมายนั้น  
ไม่ใช่แค่เพียงตัวหนังสือที่เขียนหรือบัญญัติขึ้นมาแล้วคนทุกคนก็จะปฏิบัติตาม  
ได้ เพราะในการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมด้วย  
โดยเฉพาะวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากองค์กรของ  
หน่วยงานของรัฐเพิ่งผ่านยุคเผด็จการทหารมาไม่นาน เราเพิ่งจะเปลี่ยนรูปแบบ  
การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครอง  
ที่ใช้กันมาเป็นระยะเวลาหลายศตวรรษมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี  
พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนั้น วัฒนธรรมแบบเดิม ๆ ที่คนที่มีอำนาจมักใช้อำนาจ  
โดยอำเภอใจยังคงหลงเหลืออยู่ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นได้จากปัญหาของการ  
อุ้มฆ่า หรือการฆ่าตัดตอน เป็นต้น ดังนั้น คำตอบของประเด็นคำถามข้อนี้

บทสัมภาษณ์



จึงตอบได้ว่ากลไกและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายในสังคมไทยยัง  
ได้ผลน้อยมาก เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคุ้นเคยอยู่กับแนวทางการปฏิบัติ  
แบบเดิม ๆ

ซึ่งในที่นี้ผมอยากจะเน้นว่าผลการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับ  
การมีกฎหมายที่เป็นเพียงตัวหนังสือเท่านั้น ซึ่งจากประสบการณ์ที่ได้เข้ามา  
รับผิดชอบงานในด้านนี้พบว่ามิชชั่นว่างอย่างมาก กล่าวคือ มีช่องว่างระหว่าง  
ความเข้าใจหรือทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐกับกฎหมาย ผมคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ส่วนใหญ่ไม่ได้อ่านหรือศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำไป ดังนั้น เมื่อ  
เกิดการร้องเรียนหรือเรียกร้องสิทธิของประชาชนอันพึงมีตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีข้ออ้างว่ายังไม่มีการตรากฎหมายลำดับรอง  
หรือกฎหมายลูกมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงกลายเป็น  
วัฒนธรรมที่สังคมชอบหลีกเลี่ยง หรือยึดบทบัญญัติของกฎหมายลูกมาเป็นใหญ่  
หรืออยู่เหนือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ  
และโดยพฤตินัยเช่นนี้ จึงยังผลเท่ากับรัฐธรรมนูญได้ถูกลบลงไปโดยปริยาย

**จุดนิติ** : ทรรศนะเกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับปัญหาความมั่นคงใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้กับการให้ความคุ้มครอง  
สิทธิมนุษยชน ทั้งในส่วนของประชาชนผู้ถูกริดักกับประชาชนที่ตกอยู่ในฐานะ  
เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา

**ศ. เชนห์ จามริก** : ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่ใช่ว่าจะมีแต่เฉพาะใน ๓ จังหวัดชายแดน  
ภาคใต้เท่านั้น แต่มันมีปัญหาก่อเกิดขึ้นในทุกภาคของประเทศ แต่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้น  
ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้มันมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าปัญหาของการบังคับ  
ใช้กฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ โดยเหตุที่ปัญหาที่เกิดขึ้นใน ๓ จังหวัดชายแดน  
ภาคใต้นั้นมีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ค่อนข้างจะยาวนาน ซึ่งจะมีมิติ  
เรื่องศาสนาและอัตลักษณ์ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีอยู่ในตัวคนทุกรูป  
ทุกนามเข้ามาร่วมเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้จากการที่ได้ไป  
สัมผัสกับชาวบ้าน และผู้นำทางศาสนาที่มาร่วมงานกับทางคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผมคิดว่าปัญหาเรื่องการแบ่งแยกดินแดนนั้นเป็นปัญหา  
รอง แต่ปัญหาที่เป็นปัญหาหลักคือปัญหาความยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่หนัก  
กว่าปัญหาวัฒนธรรมองค์กรที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นเสียอีก เพราะเป็นปัญหา  
ที่ว่าเราหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติต่อเขาหรือราษฎรในพื้นที่อย่างไร

บทสัมภาษณ์





ปัญหาในเรื่องนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำเสนอต่อรัฐบาลไปหลายครั้งแล้ว แม้กระทั่งการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ ๓ จังหวัดดังกล่าวก็ได้เสนอให้มีการยกเลิกเสีย หรือหากมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศกฎอัยการศึกอยู่ก็ควรที่จะได้รายงานต่อองค์การสหประชาชาติ (The United Nations : UN) ทั้งนี้ เพราะว่าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การประกาศกฎอัยการศึกต้องแจ้งให้องค์การสหประชาชาติทราบ เนื่องจากเราเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และการแจ้งนั้นต้องมีการระบุเหตุผลในการประกาศใช้ และนอกจากนี้ต้องมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ให้ปรากฏในการประกาศใช้กฎอัยการศึกด้วย แต่ที่ผ่านมาทุกภาคส่วนไม่ได้ให้ความสนใจและดำเนินการในเรื่องนี้เลย ผมไม่อยากจะโทษรัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการประจำก็ไม่ให้ความสนใจกับสิ่งเหล่านี้เลย ซึ่งแปลได้ว่าหลักนิติธรรมของเรานั้นได้ถูกมองข้าม และเมื่อหลักดังกล่าวถูกมองข้ามการบังคับใช้กฎหมายก็เกิดปัญหา และคนที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือประชาชนในพื้นที่

**ขณะนี้เวลานี้แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบที่เกิดขึ้น**  
**ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้** เราไปมองแต่เฉพาะในแง่ของความมั่นคง แต่ประการเดียว โดยนำเอาลัทธิทหารมาเป็นตัวกำหนดในการปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผมเห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงขึ้น ยกกรณีตัวอย่างเช่น กรณีเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนที่ชุมนุมประท้วงที่โรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เรื่องปัญหาท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อแสดงให้เห็นว่าที่รัฐบาลกระทำนั้นผิด เพราะไม่มีการทำประชาพิจารณ์ก่อน ปรากฏว่าตำรวจก็เข้าขัดขวางการชุมนุมดังกล่าว และอาศัยช่วงที่ผู้ชุมนุมประท้วงกำลังประกอบพิธีละหมาดอยู่เข้าทำการสลายการชุมนุม ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ทราบว่าการชุมนุมประท้วงของประชาชนดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งเป็นเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ แต่พอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้เร่งรัดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลกล่าวหาว่าประชาชนที่ชุมนุมประท้วงเป็นผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการตรวจสอบตามกฎหมายจากคณะกรรมการสิทธิ

บทสัมภาษณ์



มณฑลชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้ดำเนินการตรวจสอบจนแล้วเสร็จ และได้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ปรากฏว่าทางสภาผู้แทนราษฎรไม่คิดจะให้โอกาสเข้าชี้แจงอะไรเลย คงได้แต่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญทันทีเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าไม่เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่แต่ประการใด

นอกจากนั้น ทางประชาชนที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังทำร้ายในระหว่างที่สลายการชุมนุมได้ไปฟ้องคดีที่ศาลจังหวัดสงขลาว่าทางเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายและละเมิดสิทธิของประชาชน และศาลจังหวัดสงขลาก็มีคำสั่งให้รับฟ้องไว้แล้ว **ซึ่งตรงนี้แสดงให้เห็นว่าสถาบันศาลยุติธรรมกำลังมีการพัฒนา โดยสังเกตเห็นได้จากกรณีที่ได้พิจารณาและพิพากษาคดีสำคัญ ๆ หลายคดี แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยสถาบันศาลยุติธรรมนั้นเป็นเพียงปลายเหตุเท่านั้น จึงทำให้มีการละเมิดการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นไม่หยุดหย่อนอย่างที่เห็นในปัจจุบัน เช่น การอุ้ม การฆาตกรรม นอกจากนี้ในการปฏิบัติการติดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มักถูกมองว่าเป็นงานที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐแทนที่จะมองว่าภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้มีความชอบธรรมขึ้น**

จุดนิติ

: ข้อเสนอแนะและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

บทสัมภาษณ์



**ศ. เสน่ห์ จามริก :** หากพูดถึงความมั่นคงเราต้องพิจารณาว่ากำลังพูดถึงความมั่นคงเกี่ยวกับอะไร ถ้าความมั่นคงนั้นเป็นความมั่นคงเฉพาะคนที่ครองอำนาจอันเป็นความมั่นคงในส่วนของรัฐบาล หรือความมั่นคงของรัฐหรือสถาบันเหล่านี้เป็นความมั่นคงหรือเปล่า **ซึ่งเห็นว่าความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงของประชาชนหรือความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องดำเนินควบคู่กันไป เปรียบดังเช่นด้านหัวด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน**

**ในขณะที่ปัจจุบันเราได้เห็นเฉพาะเรื่องความมั่นคงของรัฐบาลที่มาจากคนที่ครอบครองอำนาจเป็นใหญ่** ซึ่งสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางความคิดแบบเดิม ๆ ที่ผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือใช้อำนาจเหนือคน และ**ในยุคปัจจุบันนี้การใช้อำนาจรัฐยังได้เพิ่มมิติที่ทำให้เกิดความรุนแรงมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น นั่นก็คือ มิติในเรื่องผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติ** ซึ่งมีแนวโน้มว่าความขัดแย้งจะรุนแรงยิ่งกว่ายุคเผด็จการทหารในอดีตที่ผ่านมาเสียอีก เพราะเป็นเรื่องของ**ผลประโยชน์อันเป็นที่มาของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน** และการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนี้ไม่มีวันที่จะปราบปรามได้หมด トラบโคที่ยังปล่อยให้สถานการณ์เป็นอยู่อย่างนี้ กล่าวคือ ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยพลการและไม่มีขีดจำกัดซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้นายทุนเข้ามาใช้เงินซื้อหรือมีการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย

**จุดนิติ :** **บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**ศ. เสน่ห์ จามริก :** ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศควรที่จะได้ให้ความสำคัญมากขึ้น ดังที่ได้ประกาศไว้ในนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และถึงแม้จะมีการนำเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนไปกำหนดเป็นแผนแม่บทแล้วก็ตาม แต่**แผนแม่บทนั้นเป็นเพียงตัวหนังสือ หากไม่มีการนำเอามาปรับใช้ก็จะไม่เกิดประโยชน์อันใดเลย** และนอกจากนี้ต้องมีการรณรงค์เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานของรัฐเสียใหม่

ในส่วนของปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น การมุ่งประเด็นปัญหาไปที่ปัญหาของการแบ่งแยกดินแดนแต่ฝ่ายเดียวนั้นเป็นการเข้าใจที่ผิดพลาด และพอไปมุ่งประเด็นนี้ทำให้กลุ่มคนเป้าหมายกว้างขึ้นครอบคลุมไปถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก **ซึ่งความจริงแล้ว**

**บทสัมภาษณ์**



ปัญหาของภาคใต้ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนภาคใต้ แต่เป็นปัญหาของผู้มีอำนาจทั้งหลายที่ได้คำนึงถึงหรือให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ของเขาหรือไม่ เพียงใด หรือมีการเคารพในความแตกต่างของเขาหรือเปล่า ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอที่ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอต่อรัฐบาลไปแล้วหลายครั้งแต่ก็ยังไม่มีการปรับแก้หรือดำเนินการใด ๆ และถึงแม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ขึ้นก็ตาม แต่ผมเชื่อว่าคณะกรรมการฯ ดังกล่าวคงจะไม่มีการเสนออะไรที่แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยเสนอไว้แล้วก่อนหน้านี้





# บทสัมภาษณ์

## นายสัก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

เมื่อวันพุธที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ ห้องรับรองสมาชิกวุฒิสภา ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒



**จุดนิติ :** ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการที่จะจัดให้มี รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศที่สำคัญ ๆ เป็นจำนวนหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหมและกฎหมายว่าด้วยกฤษฎีกานั้น ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและในด้านนิติบัญญัติ ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใด

**นายสัก :** สำหรับประเด็นนี้ เบื้องต้นต้องดูถึงความเป็นมาของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของบ้านเราก่อน ซึ่งเดิมเรามีพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ และภายหลังต่อมากฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป โดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากนั้น ทางฝ่ายความมั่นคงได้มีการผลักดันที่จะให้มีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทนกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฯ ที่ถูกยกเลิกไป ตลอดจนการเพิ่มอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจพิเศษในพื้นที่ที่มีสถานการณ์พิเศษ แต่ในขณะนั้นก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากเรื่องก็เลยเงียบไป

ต่อมาในสมัยรัฐบาลทักษิณ ๑ ก็มีแนวความคิดว่าจะเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติขึ้นมาทดแทน แต่ก็มีกระแสการคัดค้านตามมาจนต้องหยุดไป และเมื่อครั้งที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค) ฝ่ายบริหารก็ได้ดำเนินการออกพระราชกำหนดจำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในภาค ๒ ความผิดแห่งประมวลกฎหมายอาญาและพระราชกำหนดป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐาน

บทสัมภาษณ์



เมื่อเกิดความไม่สงบขึ้นใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทางรัฐบาลก็มีแนวความคิดที่จะออกกฎหมายพิเศษเพื่อรองรับสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว แต่ก็มีกระแสการคัดค้านเช่นเคย จึงยังไม่มี การดำเนินการ พอถึงเดือนพฤษภาคม ที่ผ่านมาคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีก็ไปรับฟังข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้มีการเรียกร้องให้ยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึกและคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลให้ยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ แต่ทางรัฐบาลมีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของทางฝ่ายทหาร ดังนั้น จึงต้องกลับมาดูกระบวนการในการผลักดันเพื่อให้มีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้ทดแทนกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกหรือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๖ เพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ของฝ่ายทหาร

ในประเด็นนี้ ผมเห็นว่าขณะนี้เราก็มีกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งยังไม่มี การยกเลิกแต่อย่างใด มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทบัญญัติในเรื่องความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกบฏแบ่งแยกดินแดน การก่อการร้าย อั้งยี่ และช่งโจร นอกจากนี้ยังมีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่สามารถทำงานในส่วนนี้ได้อยู่แล้ว ดังนั้น หากนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ตลอดจนการมีแนวคิดที่จะจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงเป็นการดำเนินการไปเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับทหาร ตำรวจ หรือฝ่ายปกครอง ให้สามารถที่จะใช้อำนาจพิเศษ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้มาตรการพิเศษต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ก็คงหนีไม่พ้นปัญหาการไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะฉะนั้นผมจึงเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงแต่อย่างใด

**จุดนิติ** : ปัจจุบันกระบวนการและกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบเรียบร้อยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

บทสัมภาษณ์



**นายศักดิ์ :** การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของบ้านเรานั้น ผมเห็นว่ามันมีปัญหา  
มาก โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกที่ได้ถูกนำไปใช้อย่าง  
เบี่ยงเบนและในทางที่ไม่ถูกไม่ควรทำให้มีการกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของ  
ประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะจากประสบการณ์ที่ได้มีโอกาสเข้าไปสัมผัสหรือ  
ตรวจสอบ โดยตรงในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญติดตาม  
ตรวจสอบการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความ ซึ่งเราทราบว่า  
สาเหตุหนึ่งที่ทำให้นายสมชายฯ หายตัวไปนั้น เนื่องจากนายสมชายฯ ได้เข้าทำ  
หน้าที่เป็นทนายความให้กับผู้ต้องหา ๕ คน ที่ถูกตั้งข้อหาว่าปล้นปืนและ  
เผาโรงเรียน ซึ่งเหตุผลที่นายสมชายฯ เข้าไปช่วยเหลือผู้ต้องหาทั้ง ๕ คนดังกล่าวนี้  
**เนื่องจากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการ  
ยุติธรรมทางอาญา** กล่าวคือ เมื่อถูกจับแล้วไม่มีการนำไปฝากขังตามเวลาที่  
กฎหมายกำหนด แต่ถูกควบคุมตัวอยู่ตามประกาศกฏอัยการศึกเป็นเวลา ๑ วัน แล้ว  
ค่อยนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังที่ศาลอาญา ซึ่งตรงนี้เห็นได้ว่ามีการนำเอากฎหมาย  
ว่าด้วยกฏอัยการศึกมาใช้บังคับในทางที่ไม่ชอบเนื่องจากอำนาจในการควบคุมตัว  
เป็นเวลา ๑ วัน ดังกล่าวเป็นอำนาจของทางทหารที่จะกักตัวผู้ต้องหาไว้และ  
สอบถามเพื่อประโยชน์ของราชการทหาร แต่ไม่ใช่拿來เอามาใช้กับกระบวนการ  
ยุติธรรม โดยเฉพาะในชั้นการสืบสวนสอบสวนในคดีอาญาปกติ ซึ่งที่ผ่านมาก็เกิด  
กรณีที่เป็นข่าวร้องเรียนเข้ามาว่าชาวบ้านถูกบุคคลที่แต่งตัวคล้ายทหารจับตัวไป  
โดยกระบวนการที่อ้างกฏอัยการศึก จนทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อ  
กระบวนการยุติธรรมหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามประกาศกฏอัยการศึก

และจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ๓ จังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ โดยองค์กรต่าง ๆ ที่ได้เข้าไปช่วยเหลือประชาชน เช่น สภา  
ทนายความ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนชมรมนักกฎหมาย  
มุสลิม **ประชาชนส่วนใหญ่เขาได้สะท้อนความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความยุติธรรม  
จากกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเขาไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นของ  
บ้านเมือง** กล่าวคือ การดำเนินการในชั้นของพนักงานสอบสวนจนทำให้ประชาชน  
ส่วนใหญ่เกิดความหวาดระแวงและเกิดความรู้สึกว่าพวกเขาไม่สามารถที่จะใช้  
สิทธิในการต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรมได้ **ส่วนนี้ผมมองว่าเป็นส่วน  
ที่สำคัญ** ซึ่งหากเราสามารถทำให้กระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นของพนักงาน  
สอบสวนเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนได้ สามารถทำให้ประชาชนเห็นได้ว่า  
พวกเขาได้รับความเป็นธรรม และสามารถที่จะพึ่งพากระบวนการยุติธรรมได้

บทสัมภาษณ์



**ความรู้สึกต่อต้านหรือตอบโต้ด้วยความรุนแรงก็คงจะน้อยลง** ที่ผ่านมาก่อนที่จะเกิดคดีการหายตัวไปของนายสมชายฯ ปัญหาความรุนแรงไม่ค่อยเกิดเพราะประชาชนส่วนใหญ่เขายังมีความเชื่อมั่นได้ว่าเขาสามารถที่จะต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมได้

ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนต่างเรียกร้องให้มีการยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึก แต่ถ้าเราพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการใช้บังคับกฎหมายด้วยกฎอัยการศึกหรือการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่โดยฝ่ายทหารนั้น ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าฝ่ายทหารหรือฝ่ายปกครองมักจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น มีสิทธิประโยชน์มากขึ้น เช่น การนับเวลาอายุราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ ๒ เท่า หรือได้ค่าตอบแทนพิเศษ ตลอดจนมีอำนาจที่จะใช้เงินพิเศษและเงินปฏิบัติราชการลับมากขึ้น ส่วนนี้เองที่อาจจะเป็นสาเหตุทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับประโยชน์ดังกล่าว ต้องการให้คงไว้หรือให้มีการประกาศกฎอัยการศึกเพื่อประโยชน์ในหลายด้าน

**จุดนิติ :** จากสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ท่านมีข้อเสนอแนะและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศในด้านอื่น ๆ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคัดแย้งในสังคมไทยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

**นายศักดิ์ :** ผมมีความเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเพียงพอแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่ยังไม่ได้ยกเลิกก็สามารถใช้ได้ รวมทั้งยังมีมาตรการและกลไกอื่น เช่น มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ถ้าหากบอกว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้คงต้องย้อนถามกระบวนการยุติธรรมเองว่ากระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพแค่ไหน การที่จะมีกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพิ่มขึ้นนั้นต้องมีการศึกษาและวิจัยอย่างรอบคอบเพื่อที่จะไม่ทำให้เกิดหรือสร้างปัญหาดังเช่นที่ผ่านมา **ซึ่งผมเห็นว่าเราควรที่จะต้องไปพัฒนาแก้ไขประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมมากกว่าที่จะไปเพิ่มอำนาจหรือการจัดให้มีกฎหมายพิเศษเพื่อมายกเว้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการตรวจกฎหมายที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ เพียงใด**

บทสัมภาษณ์





ปัจจุบันเรามีประมวลกฎหมายอาญาที่พัฒนาจนมีความผิดฐานก่อการร้ายเข้ามาบัญญัติเพิ่มเติมไว้แล้วแต่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ และสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่เราขาดความตั้งใจที่จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมขั้นต้น โดยเฉพาะในชั้นของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนากระบวนการและระบบงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพโดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนที่ไม่มียศแต่เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษในด้านการสืบสวนสอบสวน และให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษกว่าพนักงานตำรวจปกติ ทั้งนี้ หากพนักงานสอบสวนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายเป็นอย่างดี และมีประสบการณ์สามารถทำให้การดำเนินคดีอาญามีประสิทธิภาพและคุณภาพแล้ว ความยุติธรรมอันเกิดจากกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นก็จะบังเกิดขึ้นได้ในที่สุด แต่ขณะนี้นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ แต่ประการใด

- จุดนิติ** : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ
- นายศักดิ์** : การแก้ไขปัญหาคความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา **ผมคิดว่า** **รัฐบาลประเมินสถานการณ์หรือส่งสัญญาณผิดพลาด โดยส่งสัญญาณว่ามีการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนและทราบแล้วว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด สามารถแก้ไขหรือจัดการได้ภายใน ๓ เดือน ๖ เดือน และก็ประกาศใช้ความรุนแรงซึ่งทำให้เป็นปัญหาอยู่ในทุกวันนี้** ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่าไปคิดเพียงด้านเดียวแล้วใช้อำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติไว้หลายเรื่องในการมีส่วนร่วมของประชาชน

หากเราคิดว่าประชาชนเป็นฝ่ายตรงข้ามแล้วการแก้ไขปัญหาก็จะลำบากความร่วมมือของประชาชนที่จะให้ข้อมูลก็จะไม่มี และประการสำคัญต้องมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่เชื่อถือของประชาชนสามารถทำให้ประชาชนเห็นได้ว่าพวกเขาได้รับความเป็นธรรมและพึงพากระบวนการยุติธรรมได้ รวมทั้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์พิเศษหรือในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นควรที่จะมีการตรวจสอบ ซึ่งคณะกรรมการหลายชุดได้เสนอไปยังรัฐบาลแล้วอย่างน้อยควรมีการ **“จัดตั้งศูนย์รับแจ้งคนหายในภาคใต้”** โดยให้มีตัวแทนทุกฝ่าย เช่น ตัวแทนฝ่ายเจ้าหน้าที่ ตัวแทน



ฝ่ายศาสนา ตัวแทนฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชน ตัวแทน  
สภาพนาความ เพื่อคอยประสานงานช่วยติดตามกรณีมีคนหายเพื่อให้ทราบถึง  
สาเหตุที่บุคคลเหล่านั้นได้หายตัวไปและสามารถตอบคำถามแก่ญาติพี่น้องเขาได้  
ซึ่งศูนย์รับแจ้งคนหายนี้หากมีได้ทุกจังหวัดหรือทุกอำเภอก็ยิ่งดีเพราะจะทำให้  
เข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึง

**ข้อเสนอนี้ได้มีการเสนอไปตั้งแต่ตอนเกิดเหตุการณ์ป่วนปิ่นและเผา  
โรงเรียนแล้วแต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการ ส่วนที่มีในปัจจุบันคือ คณะกรรมการ  
อิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและมอบหมายให้  
ทำหน้าที่แสวงหาความยุติธรรมและสร้างความสมานฉันท์ใน ๓ จังหวัดชายแดน  
ภาคใต้นั้น นับว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวนั้นก็ไม่มีอำนาจใน  
ตัวเองที่จะทำอะไรได้มากนัก เพียงแต่มีหน้าที่ในการรับฟังข้อเท็จจริงในพื้นที่แล้ว  
สะท้อนและเสนอแนะไปยังรัฐบาลเท่านั้น**

๙๙๙