



# INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes - Comisión Internacional de Juristas

*" dedicated since 1952 to the primacy, coherence and implementation of international law and principles that advance human rights "*

## COMMUNIQUE DE PRESSE – COMUNICADO DE PRENSA – แถลงข่าว

เผยแพร่ ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553

P  
R  
E  
S  
S  
  
R  
E  
L  
E  
A  
S  
E

### รายงานฉบับล่าสุดของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

#### นำเสนอข้อกังวลที่มีต่อพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

เนื่องด้วยวันนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ไอซีเจ) ได้ทำการเปิดตัวรายงานซึ่งได้วิเคราะห์พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (พรบ.ความมั่นคงฯ) กับความสอดคล้องต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมของประเทศไทย ขณะเดียวกันการยอมรับต่อการปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญจากร่างกฎหมายฉบับเดิม รายงานฉบับนี้ยังได้ชี้ถึงประเด็นเรื่องขอบเขตและความแน่นอนชัดเจนในการใช้อำนาจซึ่งป้องกันตาม พรบ.ความมั่นคงฯ ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหาร อาจเสี่ยงต่อการสร้างไว้ซึ่งหลักนิติธรรม

“อำนาจตาม พรบ.ความมั่นคงฯ แม้จะได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยกว่าอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก แต่ก็ยังคงมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย” กล่าวโดย นายโรเจอร์ นอร์มันด์ ผู้อำนวยการโครงการเอเชีย-แปซิฟิก คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

พรบ.ความมั่นคงฯ ได้รับมติให้บังคับใช้เป็นกฎหมายภายใต้รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร และมีผลบังคับใช้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2551 การร่าง พรบ.ความมั่นคงฯ การแก้ไขปรับปรุง และการมีผลบังคับใช้ได้นำมาสู่การโต้แย้งทางการเมืองเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมและความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในรัฐบาล ซึ่งยังคงถกเถียงกันอยู่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน พรบ.ความมั่นคงฯ กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และให้อำนาจ กอ.รมน. ในการรวบรวมข่าวกรอง รวมทั้งอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ยิ่งกว่านั้น พรบ.ความมั่นคงฯ ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการมอบอำนาจเป็นกรณีพิเศษแก่ กอ.รมน. เพื่อทำหน้าที่แทนฝ่ายพลเรือนและเพื่อปราบปรามการกระทำใดๆ ที่เห็นว่าอาจก่อให้เกิดการคุกคามความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

รายงาน เรื่อง **‘พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร: หลักนิติธรรมบนเส้นตาย’** ได้เน้นย้ำถึงข้อกังวลที่สำคัญสามประการ ได้แก่

The ICJ is an international non-governmental organisation comprising sixty of the world's most eminent jurists and has a worldwide network of national sections and affiliated organisations

33, rue des Bains, P.O. Box 91, 1211 Geneva 8, Switzerland  
Tel: +41(0) 22 979 3800 – Fax: +41(0) 22 979 3801 – Website: <http://www.icj.org> - E-mail: [info@icj.org](mailto:info@icj.org)

- นิยามและบทบัญญัติหลายมาตราไม่มีความแน่นอนชัดเจน และอาจตีความได้กว้างขวาง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปได้ที่จะมีการตีความให้พฤติกรรมการหลายประการที่มีได้เป็นภัยต่อความมั่นคงกลายเป็นความผิดทางอาญา
- สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลาย โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล กระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และหลักศุภนิติกระบวนการ (Due process) รวมทั้งเสรีภาพในการเดินทาง การสมาคมและการแสดงความคิดเห็น มีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิด
- อำนาจอันท่วมท้นที่มอบให้กับหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีการบั่นทอนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย

“เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์การแทรกแซงทางการเมืองโดยทหาร และความอ่อนแอของรัฐบาลพลเรือน ข้อกังวลดังกล่าวจึงมิใช่เพียงนามธรรมหรือคำกล่าวอ้างขึ้นมอลอยๆ” นายนอร์มันด์กล่าว “ตามหลักการสากล และวิธีการปฏิบัติที่ดี (Best practice) นั้น สถาบันทหารหรือสถาบันภายใต้อิทธิพลทหารไม่ควรได้รับอำนาจพิเศษดังกล่าวเป็นการถาวรหรือปกติ การออกกฎหมายที่อาจทำให้ฝ่ายทหารเข้ามามีอำนาจหน้าที่แทนฝ่ายพลเรือน นอกเหนือจากกรณีที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายและกรณีที่มีอาจเสี่ยงได้อย่างแท้จริงนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่น่ากลัว”

ผู้สนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับนี้ แสดงเหตุผลว่า พรบ.ความมั่นคงฯ เป็นเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่นเพื่อใช้ในการป้องกันและรับมือกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงที่ยังไม่ถึงขั้นที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นนี้เองที่เพิ่มความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจจะประกาศบังคับใช้อำนาจกรณีพิเศษตามหมวด 2 ของพรบ.ความมั่นคงฯ เพื่อเข้าควบคุมฝ่ายตรงข้ามรวมทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยทางการเมือง แทนที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิถีทางประชาธิปไตยและปกติวิธีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีสถานการณ์แบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองเช่นปัจจุบัน

“พรบ.ความมั่นคงฯ ให้อำนาจในลักษณะฉุกเฉินอันจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน แก่ฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือการอภิปรายสาธารณะ” กล่าวโดยนายโรเจอร์ นอร์มันด์ “รัฐบาลอาจจะพยายามใช้ประโยชน์จากการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ เพื่อประกาศพรบ.ความมั่นคงฯ บังคับใช้กับฝ่ายตรงข้ามซึ่งยังมีได้กระทำการใดอันเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงประเทศ”

จากรายงาน ไอซีเจยืนยันว่า การชำระไว้ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ใดๆ ของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาความไม่สงบและการแบ่งแยกในสังคมไทย

ในสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ/หรือ กฎอัยการศึก มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 นั้น คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้อำนาจในภาวะไม่ปกติตามหมวด 2 ของ พรบ.ความมั่นคงฯ ให้บังคับใช้ในสี่อำเภอของจังหวัดสงขลาเมื่อไม่นานมานี้ นายนอร์มันด์กล่าวว่า “ตัวอย่างที่เหมือนกันจากทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า กฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจกว้างขวางมักมีแนวโน้มที่จะบังคับใช้แต่อำนาจฉุกเฉินนั้นเสมือนเป็นอำนาจตามปกติ ละเลยต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชน และเพิ่มความเสี่ยงในการใช้อำนาจในทางที่มิชอบอันไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม”

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลตระหนักดีว่า ภารกิจความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลไทยนั้น คือการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ทว่าราชอาณาจักร ดั่งนี้จึงไม่ได้เสนอให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวทั้งฉบับ แต่รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการแก้ไขตัวบทในบางมาตรา และให้ความคุ้มครองตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีข้อเสนอแนะประการสำคัญ อาทิ

- พิจารณา ปรับปรุงแก้ไขพรบ.ความมั่นคงฯ เพื่อรับประกันว่า กอ.รมน. มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อันจำกัดและระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งครอบคลุมถึงมาตรฐานสากลในที่ทำให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- การเยียวยาต่อกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะโดยฝ่ายบริหารหรือตุลาการ จะต้องเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในพรบ.ความมั่นคงฯ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ ก็ตามภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องถูกตรวจสอบโดยผู้พิพากษา
- พิจารณา ปรับปรุงแก้ไขพรบ.ความมั่นคงฯ ให้มีการรับประกันโดยชัดเจนซึ่งสิทธิเพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชนแก่ปัจเจกบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมของฝ่ายปกครองในโครงการฝึกอบรมตามมาตรา 21 ซึ่งรวมถึงสิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การนับถือศาสนา การเดินทาง และเสรีภาพที่จะไม่ถูกรุณหรือการทารุณกรรมอื่นๆ
- ขอบเขตของอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่มอบหมายให้แก่กอ.รมน. ควรจะจำกัดลง และ มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการใช้กำลัง และมาตรฐานสากลดังกล่าวควรจะถูกนำมาบังคับใช้ให้ครอบคลุมทุกกรณีของการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมฝูงชนโดยกอ.รมน.
- อำนาจในการควบคุมของฝ่ายพลเรือนต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการยกเลิกความเป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจของผู้บัญชาการกอ.รมน.ให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารที่ยังคงรับราชการอยู่ โดยการเพิ่มบทบาทของรัฐสภาต่อกรณีการนำมาใช้และการทบทวนการใช้อำนาจตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัติ และให้ฝ่ายพลเรือนสามารถตรวจสอบข้อกำหนด และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกอ.รมน.ตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างอิสระ

## ข้อมูลความเป็นมา

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้รับมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ในช่วงปีพ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้บังคับใช้อำนาจตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งสิ้น 7 ครั้ง เพื่อรับมือกับปัญหานานาประการอันอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคง

คณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับสูงจากคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล ได้เผยแพร่รายงานวิจัยด้านกฎหมายความมั่นคงเหล่านี้ทั่วทุกภูมิภาคของโลก รวมทั้งแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย และมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนในปีพ.ศ. 2552 โปรดติดตามบทสรุปผู้บริหารและรายงานฉบับสมบูรณ์ได้ที่ [www.icj.org](http://www.icj.org)

รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดติดต่อ

โรเจอร์ นอร์มันด์ ผู้อำนวยการโครงการเอเชีย – แปซิฟิก คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล โทร. +66 84 524 1133

เอริน ฮอว์ ผู้ชำนาญพิเศษด้านกฎหมาย โครงการเอเชีย-แปซิฟิก โทร.+66 87 494 1027