

การศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552

สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทสรุปผู้บริหาร

1. ความสำคัญของปัญหา

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 เห็นชอบให้ขยายเวลาการประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ออกไปอีกเป็นระยะเวลา 3
เดือน ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2552 ถึงวันที่ 19 กรกฎาคม 2552 และให้สำนักงานสภาคความมั่นคง
แห่งชาติหรือที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เกี่ยวกับการติดตาม
และประเมินผลการใช้กฎหมายดังกล่าวในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง

เพื่อให้การติดตามและประเมินผลการใช้กฎหมายดังกล่าวมีความครอบคลุม เป็นระบบ
เที่ยงตรง และน่าเชื่อถือ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จัดหาสถาบันวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการ ศอ.บต. จึงได้
มอบหมายให้สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นหน่วยดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาความเข้าใจและการรับรู้ของประชาชนใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 เพื่อที่จะประเมินผลสัมฤทธิ์ และกระทบของกฎหมายจากมุมมองของประชาชนกลุ่มต่างๆ
ทุกกลุ่มเชื้อชาติ ศาสนาและอาชีพ ผู้นำสังคม รวมทั้งผลกระทบในมุมมองของข้าราชการพลเรือน
ทหารและตำรวจที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เมื่อได้ประเมินภาพรวมทั้งหมดแล้ว จะได้มีการเสนอแนะ
แนวทางในการดำเนินการและตัวแบบการจัดการในอนาคต สิ่งที่สำคัญที่สุดคือเป้าหมายสุดท้ายของ
การวิจัยครั้งนี้ ก็เพื่อหาหนทางที่ดีที่สุดในการสร้างความสงบสุขและสันติภาพที่ยั่งยืนในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

2. ระเบียบวิธีวิจัย

2.1 การออกแบบการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การออกแบบ
การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ได้แก่การสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม
(Questionnaire Survey Research) จากประชาชนทั่วไปในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 จังหวัดคือ
จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส รวมทั้ง 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา

2.2 การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีการสุ่มแบบ Systematic Simple Random Sampling ทำให้ได้ข้อมูลกระจายในพื้นที่ ทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่าง 2,000 คน โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มตัวอย่าง เพศชายร้อยละ 68.8 เพศหญิงร้อยละ 31.2 เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 76.2 เป็นผู้นับถือศาสนา พุทธร้อยละ 23.8 และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการศึกษาสายสามัญระดับชั้นประถมร้อยละ 32.5 ชั้น มัธยมศึกษาร้อยละ 40.5 การศึกษาสายอาชีวศึกษาร้อยละ 22.9 การศึกษาสายศานาระดับต้นร้อยละ 24.0 ระดับกลางร้อยละ 14.2 ระดับปลายร้อยละ 8.8 สถาบันปอเนาะร้อยละ 2.2 และไม่ศึกษาสายศานาร้อยละ 50.6 ส่วนอายุของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-30 ร้อยละ 20.3 อายุระหว่าง 31-40 ปี ร้อยละ 32.0 อายุระหว่าง 41-50 ปี ร้อยละ 28.1 และอายุระหว่าง 51-60 ปี ร้อยละ 18.1

2.3 การวิจัยประเมินผลในครั้งนี้ยังมีการออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Design) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews) และประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็น (Focus-Group Discussion) จากกลุ่มเป้าหมายเฉพาะอีก 11 กลุ่มคือ กลุ่มผู้พิพากษาและอัยการ กลุ่มทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ กลุ่มนักธุรกิจและผู้ประกอบการค้า ธุรกิจ กลุ่มผู้นำศาสนาทุกศาสนา กลุ่มเยาวชน กลุ่มองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ผู้ต้องสงสัย และผู้ได้รับการเยียวยา โดยมีการประชุมระดมความคิดเห็น รวม 14 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมทั้งหมดประมาณ 256 คน นอกจากนี้ยังรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วย

2.4 แผนการสุ่มตัวอย่างในการทำวิจัยสำรวจ (Survey Design) ประกอบด้วย การสุ่มตัวอย่างประชาชนจากจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวมทั้ง 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา อำเภอและตำบลที่สุ่มตัวอย่างได้ จ.ปัตตานี ประกอบด้วย อ.โคกโพธิ์ ทุ่งยางแดง หนองจิก ปะนาเระ มายอ เมืองปัตตานี ไม้แก่น ยะรัง ยะหริ่ง สายบุรี จังหวัดยะลา ประกอบด้วย อำเภอกรงปินัง กาบัง เบตง เมืองยะลา ยะหา รามัน จังหวัดนราธิวาส ประกอบด้วย อำเภอดากใบ บาเจาะ เมืองนราธิวาส ยี่งอ ะแงะ รือเสาะ แว้ง ศรีสาคร สุไหงโก-ลก สุไหงปาดี จังหวัดสงขลา ประกอบด้วยอำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย จากฐานดังกล่าวจะมีการสุ่มเลือกหมู่บ้านจำนวน 701 หมู่บ้าน ในแต่ละ หมู่บ้านจะมีการสุ่มตัวอย่างหมู่บ้านละ 3 ชุด คิดเป็น 2,103 ชุด เก็บแบบสอบถามกลับมาได้ 2,000 ตัวอย่างประชากร พื้นฐานที่สำคัญของการสุ่มตัวอย่างจะเป็น Probability sampling ช่วงเวลาที่เก็บ ข้อมูลทั้งหมดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพอยู่ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2552 ถึงวันที่ 29 มิถุนายน 2552 รวม 29 วัน

3. สถานการณ์ทั่วไป

3.1 สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนมิถุนายน 2552 นับเป็นเวลา 5 ปีกับ 6 เดือน ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีเหตุการณ์ความไม่สงบ อันประกอบไปด้วย การยิง การวางระเบิด การวางเพลิงและการก่อวินาศกรรมอันเป็นเหตุการณ์ ที่มี เหตุผลในการเมืองเพื่อการก่อเหตุการณ์ความไม่สงบและสร้างความรู้สึกลัวหวาดกลัวในพื้นที่ดังกล่าว จากข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) นับรวมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ทั้งหมดจำนวนโดยประมาณ 9,001 เหตุการณ์ ความรุนแรงจากสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิตรวม 3,532 ราย บาดเจ็บ 5,892 ราย กล่าวโดยรวมเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบทั้งเสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นจำนวน 9,424 ราย จากประมาณการผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะครอบครัวของผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บทั้งหมด จะมีผู้เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบโดยตรงอีกประมาณ 56,544 คน

3.2 ผลกระทบในแง่ความรู้สึกและจิตวิทยาสังคมของเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเมินได้จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชน ระหว่างวันที่ 1-29 มิถุนายน 2552 ประชากรตัวอย่างจากจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส รวมทั้ง 4 อำเภอของจังหวัดสงขลาประชากรตัวอย่างจำนวนประมาณร้อยละ 22 มีเพื่อน คนรู้จักหรือญาติสนิทเสียชีวิตหรือบาดเจ็บหรือหายตัวไปจากเหตุการณ์ความไม่สงบ แสดงให้เห็นว่าคนจำนวนมากในพื้นที่ได้รับผลกระทบในแง่ความรู้สึกที่มีคนรู้จักเป็นเหยื่อของเหตุการณ์ความรุนแรง

3.3 เพื่อควบคุมสถานการณ์ที่มีความเลวร้ายลงเรื่อยๆ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ปี พ.ศ. 2548 โดยประกาศใช้พระราชกำหนดฯ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 ปัญหาที่คือ ผลกระทบทางนโยบายจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสถานการณ์ความไม่สงบและต่อประชาชนมีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละมุมมองและทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis) อาจพิจารณาวิเคราะห์จากฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ การประกาศใช้พระราชกำหนดฯ มีผลไม่ชัดเจนในการลดระดับความรุนแรงในระยะแรก เพราะนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548 สถานการณ์ความไม่สงบรายเดือนยังคงมีระดับความรุนแรงสูงอยู่ เช่นในเดือนกรกฎาคม 2548 มีจำนวน 193 ครั้ง เดือนสิงหาคม 2548 มีเหตุการณ์จำนวน 188 ครั้ง เดือนมกราคม 2549 มีเหตุการณ์ 165 ครั้ง จนถึงเดือนมิถุนายน 2549 เหตุการณ์ยังคงสูงถึง 167 ครั้ง ในเดือนสิงหาคม 2549 ยิ่งสูงขึ้นถึง 286 ครั้ง เดือนพฤศจิกายน 2549 ยังสูงถึง 208 ครั้ง จนกระทั่งเดือนสิงหาคม 2550 มีจำนวนสูงถึง 229 ครั้ง ดูเหมือนว่านับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2549 เหตุการณ์ความไม่สงบรายเดือนสูงโดยเฉลี่ยประมาณ 200 ครั้งมาโดยตลอด ทั้งๆที่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินไปแล้ว

3.4 สถานการณ์ความไม่สงบลดปริมาณลงอย่างเห็นได้ชัด ในเหตุการณ์นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2550 เป็นต้นมา กล่าวคือในเดือนกันยายน 2550 ลดลงเหลือ 114 ครั้ง ตุลาคม 2550 ลดลงเหลือ 101 ครั้ง เดือนพฤศจิกายน 2550 จำนวน 93 ครั้ง และในเดือนมกราคม 2551 เหตุการณ์รายเดือนลดลงเหลือ 87 ครั้ง จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ 2551 เหลือ ประมาณ 58 ครั้ง ทิศทางที่ต่ำลงนี้ เกิดจากภูมิหลังการกดดันของเหตุการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งในพื้นที่ที่สูงขึ้นมาก ในช่วงปี 2549-2550 มีเหตุการณ์เฉพาะที่รุนแรงเกิดขึ้นหลายครั้งในปี 2550 เช่นการลอบวางระเบิดคณะของนายอำเภอไม้แก่น จ.ปัตตานี เสียชีวิตพร้อมกับนายทหารยศพันโทอีก 1 คน และการข่มขู่

คุกคามครูกับผู้ปกครองนักเรียน จนทำให้ในพื้นที่สีแดงมีโรงเรียนไม่สามารถเปิดการเรียนการสอน ใต้นับสิบแห่ง ปรากฏการณ์ทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นแรงบีบให้ฝ่ายความมั่นคงต้องตัดสินใจใช้มาตรการเพิ่มขึ้นนอกจากการใช้พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน นั่นก็คือการประกาศแผน "พิชิตบันนังสตา" ตามด้วยแผน "พิทักษ์ป่าดี" ซึ่งก็คือปฏิบัติการปิดพื้นที่สีแดง 2 อำเภอ คือ บันนังสตา และสุโขทัยป่าดี ตรวจสอบบ้านเป้าหมายเพื่อ "ถอนแกน" และ "กวาด" แนวร่วมก่อความไม่สงบ ออกจากพื้นที่ ก่อนจะสําทับด้วยแผนยุทธการ "พิทักษ์แดนใต้" ในช่วงปลายหลังของเดือน มิถุนายน 2550 เพื่อขยายผลตรวจค้นจับกุมบรรดาแกนนำและแนวร่วมในพื้นที่อื่นๆ ตามคำชัดตอของผูถูกควบคุมในการรุกรอบแรก

3.5 ปฏิบัติการดังกล่าวมีฝ่ายทหารเป็นหน่วยนำ และใช้กฏอัยการศึกเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชิญตัวผู้ต้องสงสัยตามบัญชีรายชื่อของหน่วยเฉพาะกิจเลข 2 ตัว ซึ่งเกาะติดอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย จนนำไปสู่การควบคุมตัวครั้งใหญ่ที่สุด มีผู้ถูกควบคุมใน 3 ค่ายใหญ่ คือค่ายอิงคยุทธบริหาร ค่ายรัตนพล และค่ายพระปกเกล้า ซึ่งเป็นผู้ถูกจับกุม-เชิญตัวมาในรอบแรก และในค่ายปีหลัง ผู้ต้องสงสัยที่มีหมาย พ.ร.ก. (หมาย ฉ.จ. ที่ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548) จะถูกส่งไปควบคุมและซักถามที่ “ศูนย์พิทักษ์สันติ” ของตำรวจ ซึ่งตั้งอยู่ในศูนย์ปฏิบัติการตำรวจชายแดนใต้ (ศซต.)

3.6 การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเริ่มมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548 แต่เวลาด่วงเลยมานานถึงสองปีหรือ ประมาณ 24 เดือน จนกระทั่งในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2550 จึงจะสามารถทำให้ระดับของเหตุการณ์รายเดือนลดลงได้อย่างมีนัยสำคัญ จากโดยเฉลี่ยประมาณ 200 ครั้งต่อเดือนมาเป็นต่ำกว่า 100 ครั้งต่อเดือน การเกิดสภาวะการทิ้งช่วงระยะเวลาในแบบ time-lag นานมากในลักษณะเช่นนี้ในแง่ของการวิเคราะห์ผลกระทบนโยบาย (Policy Impact Analysis) น่าจะพิจารณาได้ว่าตัวของนโยบายและกฎหมายในฐานะตัวแปรอิสระ อาจจะไม่มืผลต่อการดำเนินการตามเป้าหมายทางนโยบายโดยตรง เพราะมีความเป็นไปได้อย่างมากที่การเปลี่ยนแปลงของผลกระทบนโยบาย (Policy Outcome) จะเกิดจากตัวแปรตัวอื่นที่เป็นตัวแปรแทรกซ้อน (Intervening/Confounding Variables) ซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินนโยบายหรือระหว่างกรรณนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการนี้ก็คือการดำเนินยุทธวิธีเฉพาะที่ใช้การทหารปิดล้อมตรวจค้นและใช้อำนาจตามกฏอัยการศึกควบคุมไปกับการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบกับการใช้การเมืองควบคู่กับการทหาร ได้แก่การใช้จับกุม-เชิญตัวผู้ต้องสงสัยมาเข้าสู่เสริมสร้างความสมานฉันท์ หรือโรงเรียนการเมืองที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร ผู้ต้องสงสัยที่มีหมาย พ.ร.ก. อีกส่วนหนึ่งจะถูกส่งไปควบคุมและซักถามที่ “ศูนย์พิทักษ์สันติ” ของฝ่ายตำรวจ ในกระบวนการดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า จากจำนวนผู้ที่ถูกดำเนินการตามหมาย พ.ร.ก. หรือผู้ที่ถูกหมายศาลตามพระราชกำหนดฯที่เรียกว่าหมาย ฉ.จ. ตั้งแต่ปี 2548-2552 (จนถึง 3 กรกฎาคม) มีจำนวนทั้งสิ้น 1,746 คน ถูกดำเนินคดีจำนวน 380 คนหรือร้อยละ 22 ที่เหลืออีก 1,353 คน หรือร้อยละ 77 ปล่อยตัวไป

3.7 การดำเนินการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้นและส่วนใหญ่เป็นงานของฝ่ายตำรวจ อีกด้านหนึ่ง จำนวนผู้ที่ถูกจับทั้งหมดในการดำเนินการของรัฐโดยฝ่ายทหารตั้งแต่ปี 2547 จนถึงเดือนมิถุนายน 2552 มีจำนวน 3,159 คน เมื่อพิจารณาการถูกดำเนินการเป็นรายปี จะเห็นได้ว่าปี 2550 เป็นปีที่มีการจับกุมมากที่สุด มีผู้ถูกจับกุมในปีนี้มีมากถึง 1,982 คน ประเด็นที่ควรสังเกตก็คือเงื่อนไขเวลาดังกล่าวเมื่อเทียบกับช่วงเหตุการณ์ความไม่สงบทั้งหมด เป็นปีที่เริ่มมีจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เดือนสิงหาคมของปี 2550 ข้อมูลนี้สอดคล้องกัน สะท้อนให้เห็นว่าการปฏิบัติการทางการทหารเพื่อปิดล้อมตรวจค้นจับกุมเป็นคลื่นใหญ่ที่ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบลดลง และมีผู้ถูกดำเนินการจับกุมเป็นจำนวนมากในปีนี้อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังผู้ที่ถูกจับกุมโดยฝ่ายทหารดังกล่าว โดยดูที่สาเหตุที่ส่งตัวเข้ามาสิ่งที่พบก็คือ 2,288 คนหรือร้อยละ 72 ถูกจับตามกฎอัยการศึก ส่วนอีก 672 คนหรือร้อยละ 21 ถูกจับตามหมาย พ.ร.ก. ที่เหลือเป็นการจับตามหมายจับและการมอบตัว ผู้ที่ถูกจับทั้งหมดถูกส่งกลับเป็นจำนวนมากถึง 2,113 คน นอกนั้นถูกดำเนินคดีจำนวน 325 คน ข้อมูลในส่วนนี้สอดคล้องกับข้อมูลของตำรวจในส่วนของกรณีคดี พวกที่ถูกส่งไปโรงเรียนเสริมสร้างสันติสุขเป็นจำนวน 7 คน เข้าสู่ศูนย์สันติสุขอีก 349 คนและเข้าสู่ศูนย์พิทักษ์สันติอีก 186 คน

3.8 การจับกุมทั้งหมดโดยฝ่ายทหารส่วนมากเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 15 ทวิ ส่วนอำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นเป็นอำนาจการจับกุมอีกส่วนหนึ่งตามมาตรา 11 (1) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ปี พ.ศ. 2548 จึงแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจจับกุมตามกฎอัยการศึกซึ่งสามารถ “กักตัว” บุคคลไว้สอบสวนได้ไม่เกินกว่า 7 วัน อาจจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากต่อการดำเนินนโยบายความมั่นคงในการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และส่งผลสำคัญต่อการลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่กลางปี 2550 เป็นต้นมา นอกจากนี้การดำเนินการทางการเมือง เช่น การส่งผู้ต้องสงสัยเข้าโรงเรียนการเมืองหรือศูนย์สันติสุขก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารในพื้นที่

3.9 มาตรการในด้านการปิดล้อมตรวจค้นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกเป็นตัวแปรสำคัญเพื่อการจับกุมใน 7 วันแรก ตามมาด้วยการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน การใช้มาตรการดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายความมั่นคงสามารถใช้อำนาจการควบคุมตัวได้มากถึง 30 วัน รวมแล้วมีเวลาในการจับกุมคุมตัวผู้ต้องสงสัยนานถึง 37 วัน แม้ว่าในทางปฏิบัติส่วนมากจะไม่ได้ใช้เวลามากเท่านี้ การหันมาใช้มาตรการทางยุทธวิธีดังกล่าวทั้งสองกฎหมายทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีขีดความสามารถในการจำกัดบทบาทของผู้ก่อความไม่สงบได้อย่างมาก

3.10 ระดับความถี่ในการก่อเหตุการณ์ความไม่สงบลดลงมากหลังจากเดือนมิถุนายน 2550 แม้ว่าในช่วงปี 2550 รัฐบาลในขณะนั้นได้มีนโยบายในการชะลอการใช้พระราช

กำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในภาคใต้ไปช่วงระยะหนึ่ง ซึ่งอาจจะทำให้เหตุการณ์รุนแรงมากขึ้นในช่วงนั้น แต่เมื่อพิจารณาระดับของเหตุการณ์ทั้งปี แนวโน้มเชิงประจักษ์ของสถานการณ์ก็ยังแสดงภาพที่ค่อนข้างรุนแรงต่อเนื่องมานับตั้งแต่กลางปี 2548 ตลอดไปจนถึงทั้งปี 2549 และใน ช่วงต้นปี 2550 จนกระทั่งกลางปี 2550 ระดับของความรุนแรงจึงลดลงอย่างมีนัยสำคัญดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น การพุ่งขึ้นอย่างสูงของจำนวนคนที่ถูกดำเนินกรรมวิธี (การจับกุม) โดยฝ่ายทหารในปี 2550 จึงมีความหมายสำคัญมากซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ปฏิบัติการในช่วงของเหตุการณ์ใน ตอนกลางปี 2550 มีผลต่อการลดความรุนแรง สิ่งนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการอธิบายความรุนแรงที่ สูงขึ้นและลดลงมากกว่าการชะลอการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฉุกเฉินในช่วงก่อนหน้านั้น

3.11 สิ่งที่ควรพิจารณาคือ การลดลงของเหตุการณ์ความไม่สงบอาจจะไม่มีความสัมพันธ์กับผลกระทบที่มีต่อจำนวนผู้สูญเสียหรือเหยื่อของความรุนแรงรายวันและรายเดือน เมื่อเปรียบเทียบอัตราการตายและบาดเจ็บ ทั้งก่อนและหลังเดือนมิถุนายน 2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ เริ่มปฏิบัติการของฝ่ายทหาร ผลจากการวิเคราะห์แบบจำลองทางสถิติในแบบอนุกรมเวลาข้อมูลราย เดือนชี้ว่าการปฏิบัติการทางนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าว “ยังไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราการ ตายและบาดเจ็บรายเดือนอย่างมีนัยสำคัญ” กล่าวในอีกแง่หนึ่ง จำนวนการตายและบาดเจ็บจาก เหตุการณ์ความไม่สงบในรายเดือนมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ไม่ลดลงอย่างชัดเจนเหมือนกับจำนวน เหตุการณ์ความไม่สงบ นโยบายการปิดล้อม-ตรวจค้นและจับกุมตามกรอบอำนาจของกฎหมาย แม้ จะดูเหมือนว่าจะไม่มีผลกระทบในแง่การลดจำนวนการตายและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความรุนแรง จึงต้องระมัดระวังสิ่งที่เรียกว่า “ความรุนแรงเชิงคุณภาพ” หรือการเกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงก่อให้เกิด ความสูญเสียมากขึ้นแม้ว่าจำนวนครั้งของการเกิดเหตุความไม่สงบจะลดลงก็ตาม

3.12 สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีความไม่แน่นอน แม้จะมีระดับความรุนแรงที่ลดลงอันเนื่องมาจากจากปัจจัยทางด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐในการ รักษาความสงบ แต่สถานการณ์ก็ยังอยู่ในสภาพความรุนแรงที่มีความคงที่ (constant violence) สะท้อนให้เห็นว่ายังมีความแปรปรวนไม่แน่นอนในระดับสูง การแก้ไขปัญหาด้วยการใช้กฎหมาย และนโยบายรัฐจะต้องคำนึงถึงความไม่แน่นอนของตัวแปรที่จะมาอธิบายและแก้ปัญหาความ ซ้ำซ้อนดังกล่าว

4. ความรู้ความเข้าใจกฎหมาย

4.1 ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการใช้กฎหมายก็คือการเข้าใจกฎหมาย ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้ ในระดับ มากถึงมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 78.3 โดยแบ่งเป็นขาดความรู้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 39.7 และขาดความรู้ มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 38.6 นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้หรือความเข้าใจข้อบังคับ ในบางมาตราของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินไม่ถูกต้อง เช่น กรณีการเชิญตัวบุคคลหรือจับกุมและควบคุมตัว

ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 91.6 เข้าใจว่าไม่จำเป็นมีหมายจับหรือหมาย พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ด้านการจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยประชาชนสูงถึงร้อยละ 65.3 เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่สามารถควบคุมหรือกักขังผู้ต้องสงสัยได้เหมือนผู้ต้องหาในคดีอาญาและการขอขยายระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย พบว่าประชาชนถึงร้อยละ 41.2 เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่สามารถขยายเวลาในการควบคุมตัวครั้งละ 7 วันได้เองโดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล ซึ่งจากข้อมูลผลการสำรวจแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าประชาชนในพื้นที่ขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องกฎหมายหรือ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ที่เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้ อาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ หวาดระแวง และการไม่ให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในที่สุด

4.2 ผลการสนทนากลุ่มจากตัวอย่างทั้งสามจังหวัด สามารถพิจารณาแยกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้กลุ่มที่รู้และเข้าใจเรื่องพระราชกำหนดฯ มาก ได้แก่ ผู้พิพากษาและอัยการ ตำรวจส่วนใหญ่มีความเข้าใจใน พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นอย่างดี โดยเฉพาะ การปิดล้อม การตรวจค้น การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย สอบสวน และนำตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่กระบวนการซักถามยังศูนย์ซักถามภายใน 30 วัน เจ้าหน้าที่ทหารส่วนใหญ่คิดว่าตนเองมีความรู้เรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินดีเนื่องจากได้รับการอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจก่อนเข้ามาปฏิบัติกรในพื้นที่ กลุ่มข้าราชการฝ่ายพลเรือนหลายฝ่ายในเขตสามจังหวัดภาคใต้ ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายปกครองและข้าราชการฝ่ายพลเรือนฝ่ายพัฒนาจะมีความรู้ความเข้าใจเรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แตกต่างกัน สำหรับข้าราชการพลเรือนฝ่ายปกครองจะมีความรู้ความเข้าใจเรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินเนื่องจากเป็นหนึ่งในสามฝ่ายโดยตรงที่ต้องทำงานร่วมกับฝ่ายทหารและตำรวจในการยื่นความจำนงขออนุมัติหมายจากศาลเพื่อเรียกตัวผู้ต้องสงสัยมาสืบสวน

4.3 กลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจพระราชกำหนดน้อยมาก ได้แก่ข้าราชการพลเรือนฝ่ายพัฒนา ในขณะที่กลุ่มผู้ต้องสงสัยทั้งหมดมีความรู้เรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินน้อยถึงน้อยมาก เพราะจะมีความรู้ก็ต่อเมื่อถูกควบคุมตัวไปที่ศูนย์ซักถาม และได้รับคำอธิบายโดยเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ต้องสงสัยจำนวนหนึ่งได้รับความรู้จากการอบรมให้ความรู้เรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินและกระบวนการยุติธรรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานภายนอก อาทิ ศูนย์ทนายความมุสลิม กลุ่มเยาวชนพอจะมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน บ้างเล็กน้อยซึ่งได้แก่ประเด็นเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและคุมตัวไม่เกินเจ็ดวันและการห้ามออกนอกเคหสถานภายในเวลาที่กำหนด กลุ่มผู้ได้รับการเยียวยาแทบจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินเลย อีกทั้งยังแยกไม่ออกว่าเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาดำเนินการที่หมู่บ้านนั้นได้ใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน หรือเข้ามาควบคุมสถานการณ์ด้วยกฎอัยการศึกมีเฉพาะในเรื่องการห้ามออกนอกเคหสถานภายในเวลาที่กำหนดและการควบคุมตัวต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนด ไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง เรือนจำเท่านั้นที่กลุ่มผู้ได้รับเยียวยาพอจะทราบกลุ่มผู้นำศาสนาและสมาชิกในชุมชนทางศาสนาส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจน้อยมากต่อรายละเอียดของประเด็นต่างๆ ใน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยเฉพาะประเด็นการที่กฎหมายให้อำนาจแก่

เจ้าหน้าที่ในการจับกุมหรือเชิญตัวโดยไม่ต้องมีหมายจับ การห้ามออกนอกเคหสถานภายในเวลาที่กำหนดและการห้ามการชุมนุม ว่าควรบังคับใช้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด และในพื้นที่ใด เป็นต้น กลุ่มนักธุรกิจมีความรู้เรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินน้อย ประเด็นที่กลุ่มนักธุรกิจมีความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.ก. ฉุกเฉินมากที่สุดคือ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทหารและตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และการห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนดเท่านั้น กลุ่มสื่อมวลชนแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่ไม่ได้ลงพื้นที่เองและกลุ่มที่ทำงานลงพื้นที่เสี่ยง สื่อกลุ่มที่ทำงานลงพื้นที่มองว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจเรื่อง พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เป็นอย่างดี ในขณะที่สื่อมวลชนในกลุ่มแรกรับว่ามีความรู้ในเรื่องดังกล่าวเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่จะสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน จากเพื่อนที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ทหาร ตำรวจ กลุ่มเอ็นจีโอประกอบไปด้วยกลุ่มเอ็นจีโอกลุ่มองค์กรสิทธิ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในข่ายงานด้านสิทธิ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้มานาน เช่น มูลนิธิอิลาล หรือ สมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย จะมีความรู้และความเข้าใจในเรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เป็นอย่างดี ในขณะที่กลุ่มเอ็นจีโอที่เป็นภาคประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นใหม่จากสถานการณ์ความไม่สงบ เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ อาสาสมัครกลุ่มเพื่อน ครอบครัวผู้สูญเสียจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะมีความรู้และความเข้าใจในเรื่อง พ.ร.ก.ฉุกเฉินมากพอสมควรแต่ไม่ครอบคลุมมากเท่ากลุ่มแรก

5. ผลสัมฤทธิ์จากการประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2548

5.1 ผลการสำรวจจากแบบสอบถามพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คิดเป็นร้อยละ 61.1 ซึ่งแบ่งเป็นพึงพอใจปานกลางร้อยละ 39.2 พึงพอใจมากร้อยละ 21.9 และพึงพอใจมากที่สุดร้อยละ 4.7 แต่มีประชาชนคิดเป็นร้อยละ 34.1 ไม่พึงพอใจมากที่สุดต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และหากแยกตามศาสนาจะพบว่า กลุ่มประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 43.2 ไม่พอใจมากที่สุด แต่ประชาชนผู้นับถือศาสนาพุทธร้อยละ 65 พึงพอใจมากที่สุด

5.2 ความคิดเห็นของประชาชนต่อทัศนคติว่า การประกาศใช้พระราชกำหนดฯ ช่วยทำให้สถานการณ์ความไม่สงบลดลงและประชาชนรู้สึกปลอดภัยมากขึ้น พบว่าถ้ารวมประชาชนที่เห็นด้วยในระดับปานกลาง กับเห็นด้วยมาก และมากที่สุดจะคิดเป็นร้อยละ 68.5 แต่น่าสังเกตว่าในจำนวนนั้นมีเพียงร้อยละ 17.8 เท่านั้นที่เห็นด้วยหรือมีความพอใจมากและมากที่สุด ในขณะที่ประชาชนถึงร้อยละ 31.5 ไม่เห็นด้วยอย่างมากหรือมากที่สุดต่อความคิดที่ว่า พระราชกำหนดฯ ทำให้สถานการณ์ลดลง และทำให้มีความรู้สึกปลอดภัย จึงเห็นได้ว่ามีทัศนคติที่ก้ำกึ่งกันมาก ประชาชนยังไม่พึงพอใจต่อผลสัมฤทธิ์ในด้านการลดสถานการณ์รุนแรงรายวัน โดยไม่พึงพอใจถึงไม่พึงพอใจมากที่สุดที่ร้อยละ 40.9 ด้านการจำกัดพื้นที่การเกิดสถานการณ์และ

ความสามารถของผู้ก่อเหตุประชาชนส่วนใหญ่ไม่พึงพอใจถึงไม่พึงพอใจมากที่สุดร้อยละ 44.1 และด้านการปรับเปลี่ยนทัศนคติของแนวร่วมประชาชนส่วนใหญ่ไม่พึงพอใจถึงไม่พึงพอใจมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 36.9

5.3 ผลจากการสนทนากลุ่มในภาพรวมสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินในพื้นที่จวบจนถึงเวลานี้ ยังไม่ได้ทำให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นหรือสะท้อนภาพที่ชัดเจนได้ว่าสามารถรักษาความมั่นคงและแก้ไขปัญหาความไม่สงบได้ กล่าวคือ ยังไม่สามารถสร้างความรู้สึกเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ เพราะในมุมมองของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่า “เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถจำกัดเวลาและสถานที่ในการก่อเหตุรุนแรง” ได้ แต่ในขณะที่เดียวกันส่วนใหญ่ก็มองว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เป็นเครื่องมือที่ยังคงตรงสถานการณ์ไม่ให้รุนแรงบานปลายออกไปมากกว่าที่เป็นอยู่

5.4 มุมมองของกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ของการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มที่เห็นด้วยกับการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน และมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่ามีผลสัมฤทธิ์ในระดับสูง และสมควรที่จะต่ออายุการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ต่อไป กลุ่มนี้ประกอบด้วยกลุ่มตำรวจและทหาร

(2) กลุ่มที่เห็นด้วยกับการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน แต่มีความไม่แน่ใจในผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มอัยการและผู้พิพากษา กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มสื่อ และกลุ่มเยียวยา ซึ่งภายในกลุ่มเหล่านี้ยังมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลว

(3) กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน และมีความเห็นส่วนใหญ่ว่าไม่สัมฤทธิ์ผลสมควรที่จะยกเลิกการบังคับใช้ ได้แก่ กลุ่มผู้นำศาสนา กลุ่มเยาวชน กลุ่มเอ็นจีโอ และกลุ่มผู้ต้องสงสัย

5.5 ส่วนประเด็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติของแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบนั้น ความเห็นส่วนใหญ่มองว่าเป็นเรื่องยากที่จะหาตัวชี้วัดหรือประเมินออกมาเป็นตัวเลข แต่ก็ได้ประเมินว่ายังทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ฝ่ายข้าราชการทั้งทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษาและอัยการมองว่าสามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติได้ในระดับหนึ่ง แต่กลุ่มอื่นๆ ในภาคประชาสังคม นักธุรกิจ กลุ่มเยาวชน กลุ่มเยียวยา และผู้นำศาสนาเห็นว่า ปรับเปลี่ยนได้บางส่วน แต่ขณะเดียวกันก็มีผู้หันไปหาแนวร่วมมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานบกพร่องของเจ้าหน้าที่

5.6 ในเรื่องขวัญกำลังใจนั้น ยังมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน ฝ่ายตำรวจทหารมองว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินช่วยสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงาน เพราะช่วยให้ทำงานได้คล่องตัวขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มเยียวยาที่สะท้อนว่ารู้สึกอุ่นใจที่มีเจ้าหน้าที่คอยดูแลความปลอดภัย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็กลัวว่าเจ้าหน้าที่จะเป็นตัวล่อเป้าของเหตุร้าย ไม่ควรที่จะอยู่ใกล้ชิดมาก ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ เห็นว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ยังไม่สามารถสร้างขวัญกำลังใจและความหวังว่าสถานการณ์จะดีขึ้นได้

5.7 ส่วนมุมมองต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พรก. ฉุกเฉินนั้น กลุ่มที่เป็นภาคประชาชนเห็นว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากงบประมาณทางทหารที่จำนวนมากที่ใช้จ่ายไป แต่ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการป้องกันเหตุร้ายและจับกุมตัวผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

5.8 จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปผ่านแบบสอบถามและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างผ่านการสนทนากลุ่มในประเด็นผลสัมฤทธิ์จากการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน สามารถสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่อผลสัมฤทธิ์ในการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน และเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการควบคุมและป้องปรามการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบ และประเมินว่าการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ประสบผลสำเร็จในการลดจำนวนเหตุการณ์ การจำกัดเสรีในการก่อเหตุและการทำลายเครือข่ายผู้ก่อความไม่สงบ ดังนั้นจึงสมควรที่จะประกาศใช้ต่อไป ในขณะที่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มอัยการและผู้พิพากษา กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มสื่อ และกลุ่มเยาวชน ที่แม้จะมีความไม่มั่นใจในผลสัมฤทธิ์ แต่ก็มีความเห็นว่าเห็นควรใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินต่อไป ส่วนอีกกลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำศาสนา กลุ่มเยาวชน กลุ่มเอ็นจีโอ และกลุ่มของผู้ต้องสงสัย ประเมินว่าการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน และไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติของแนวร่วมได้ และควรยกเลิกการประกาศใช้

5.9 ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มกลับสะท้อนออกมาว่าคนส่วนใหญ่ยังไม่รู้สึกเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งเห็นว่าความรุนแรงของสถานการณ์ไม่ได้ลดลงไปจากเดิม ในขณะที่การสำรวจของแบบสอบถามในประเด็นความพึงพอใจต่อผลสัมฤทธิ์ด้านการลดสถานการณ์รุนแรงรายวัน การจำกัดพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์และความสามารถของผู้ก่อเหตุ และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของแนวร่วมพบว่า ความไม่พึงพอใจประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในอัตราที่สูง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสนทนากลุ่มที่ส่วนใหญ่เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินยังไม่สามารถที่จะจำกัดสถานที่และเวลาในการก่อเหตุรุนแรงของคนร้ายได้ ประชาชนยังคงมีความรู้สึกหวาดกลัว ส่วนการปรับทัศนคติของแนวร่วมที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจส่วนใหญ่เห็นว่ามีความสำเร็จในอัตราสูง แต่ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มอื่นๆ กลับเห็นว่ากระทำได้เพียงบางส่วน และเป็นเรื่องยากที่จะสามารถชีวิตได้

6. ผลกระทบจากพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

6.1 ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อผลกระทบจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างไม่มีขอบเขตคิดเป็นร้อยละ 87.35 โดยประชาชนที่เห็นด้วยร้อยละ 41.7 รู้สึกเห็นด้วยปานกลาง และร้อยละ 45.65 รู้สึกเห็นด้วยมากถึงมากที่สุด และเห็นว่าการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินของเจ้าหน้าที่ มีจุดอ่อนมากตรงที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ต้อง

รับผิดชอบตามกฎหมายและการลงโทษทางวินัย เมื่อปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดละเมิดสิทธิตามกฎหมายของประชาชน ผู้ที่เห็นด้วยในทัศนะเช่นนี้คิดเป็นร้อยละ 89.3 โดยประชาชนที่เห็นด้วยร้อยละ 50.5 รู้สึกเห็นด้วยมากถึงมากที่สุดและร้อยละ 38.8 รู้สึกเห็นด้วยปานกลาง

6.2 ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ส่งผลกระทบต่อความสะดวกในการออกนอกเคหะสถาน/บ้านเรือนคิดเป็นร้อยละ 80.5 โดยรู้สึกได้รับผลกระทบมากถึงมากที่สุดร้อยละ 46.3 ได้รับผลกระทบในความสะดวกในการเดินทางถึงร้อยละ 91.2 โดยรู้สึกได้รับผลกระทบมากถึงมากที่สุดคิดร้อยละ 46.4 ได้รับผลกระทบต่อความสะดวกในการออกไปประกอบอาชีพในระดับมากถึงมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 63.7 และได้รับผลกระทบต่อความสะดวกในการประกอบศาสนกิจหรือกิจกรรมทางศาสนาในระดับมากถึงมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 63.3

6.3 ผลกระทบจากการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ที่เห็นได้ชัด คือการไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากผู้ที่ถูกเชิญให้มาซักถามส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ถูกพาดพิงตามคำบอกเล่าหรือถูกถ่มถุยใส่ร้าย ทำให้มีการหาพยานหลักฐานที่มีชอบด้วยกฎหมาย เมื่อส่งฟ้องต่อศาลทำให้ศาลยกฟ้องทางเจ้าหน้าที่ตำรวจมองการปฏิบัติงานภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯสร้างผลกระทบเสียหายน้อยมากกับชาวบ้าน ยกเว้นผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่ทหารส่วนใหญ่มองว่าผลกระทบจากการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เป็นไปในแง่บวก โดยสามารถตรึงสถานการณ์ความรุนแรงไว้ได้ ฝ่ายทหารเชื่อว่าชาวบ้านมีความเชื่อมั่น มีความหวังมากขึ้นถึงความปลอดภัย และชาวบ้านให้การยอมรับร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ดีขึ้น ผลกระทบหลักต่อข้าราชการพลเรือนฝ่ายปกครองคือความไม่สบายใจในการทำงานร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในส่วนที่ว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือนเน้นงานมวลชน เน้นการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับประชาชน

6.4 ความเห็นของผู้ต้องสงสัยส่วนใหญ่สะท้อนความหวาดระแวงและเกลียดชังที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น อ้างถึงการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ การอวดตนไม่ให้เกียรติ ดูหมิ่นเหยียดหยามใช้คำไม่สุภาพกับชาวบ้าน ตลอดจนมีการเล่นหูเล่นตากับผู้หญิงในหมู่บ้าน ผู้ต้องสงสัยหลายรายทั้งในส่วนที่ถูกควบคุมตัวที่ศูนย์ซักถามและที่ได้รับการปล่อยตัวซึ่งเป็นลูกความที่อยู่ในความดูแลของศูนย์ทนายความมุสลิมให้ข้อมูลว่าตนเอง ถูกทำร้ายร่างกาย อาทิ ถูกตบตี ซ้อม ในการถูกจับกุม หลายรายให้ข้อมูลว่าตนเองเคยถูกขู่บังคับให้สารภาพ และถูกซ้อมให้รับสารภาพในระหว่างการสอบสวนคดี

6.5 มองโดยรวม ผลกระทบแง่ลบที่เกิดจากการปฏิบัติใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เกิดจากปัญหาในส่วนของปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนมาก ไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน อาทิ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ และการประสานงานที่ไม่สอดคล้องได้ส่งผลต่อการตีความ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ของผู้ต้องสงสัย เนื่องจากหมายจับ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นี้ ไม่มีอายุความ จึงทำให้เกิดผลเสีย ผลกระทบต่อผู้ต้องสงสัย หรือ ปัญหาเชิงเทคนิค ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการถูก

เรียกตัวมาถาม สอบสวน และถูกปิดล้อมตรวจค้นภายใต้กฎอัยการศึกโดยไม่มีหมายศาล ชาวบ้านหลายฝ่ายที่ได้รับผลกระทบในส่วนนี้เข้าใจว่าเป็นผลมาจากการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เหตุนี้ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงมองว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีผลกระทบโดยตรงกับความรู้สึกละแฉงและจิตใจของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ไม่รู้และไม่เข้าใจกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ก็จะยิ่งเข้าใจผิดว่ารัฐใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน รังแกประชาชน

7. ความคิดเห็นจากแบบสอบถามของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง (2,000 คน) ต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบและการทำงานของเจ้าหน้าที่ในประเด็นสำคัญ

7.1 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.0) เห็นด้วยมากถึงมากที่สุด และร้อยละ 42.2 เห็นด้วยในระดับปานกลางว่ารัฐบาลควรคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

7.2 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42.5) ไม่เห็นด้วยมากถึงมากที่สุดว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษ เช่น พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว ในขณะที่ร้อยละ 32.0 เห็นด้วยในระดับปานกลาง

7.3 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.7) เห็นด้วยมากถึงมากที่สุด และร้อยละ 35.6 เห็นด้วยในระดับปานกลางว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอคติและไม่มีความเป็นธรรมต่อคนบางกลุ่มและควรแก้ไขในจุดนี้

7.4 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 38.2) เห็นด้วยมากถึงมากที่สุด และร้อยละ 37.7 เห็นด้วยในระดับปานกลางว่า ควรจะเจรจากับขบวนการหรือกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ

7.5 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.4) เห็นด้วยมากถึงมากที่สุด และร้อยละ 37.3 เห็นด้วยในระดับปานกลางว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพควรใช้กฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายความมั่นคง และยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

7.6 ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61.7) ไม่เห็นด้วยมากถึงมากที่สุดต่อการคงกำลังทหารจำนวนมากในการจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ โดยในจำนวนนั้นร้อยละ 79.6 เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลาม ในขณะที่ชาวไทยพุทธร้อยละ 80.8 เห็นด้วยมากถึงมากที่สุด ต่อการคงกำลังทหารจำนวนมากไว้ในพื้นที่

8. สรุปข้อเสนอแนะสำคัญจากการประชุมกลุ่มระดมความคิดเห็นฝ่ายต่างๆ

กลุ่ม	ข้อเสนอแนะที่สำคัญโดยสรุป
1. กลุ่มผู้พิพากษาและอัยการ	ควรมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวเพราะถ้าใช้กฎหมายหลายฉบับ จะกระทบสิทธิของชาวบ้านมาก มีการซ้ำซ้อนกันของการใช้กฎหมายและประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม

2. กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ	พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นสิ่งจำเป็น หากยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ก็กลายเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ก่อการร้ายก่อการร้ายได้มากขึ้นและขยายวงกว้างมากขึ้น
3. กลุ่มเจ้าหน้าที่ทหาร	ขอให้รัฐบาลทบทวนการยกเลิกพ.ร.ก.ฉุกเฉินอย่างจริงจัง ระมัดระวัง เพราะเกรงว่าหากยกเลิกพ.ร.ก.ฉุกเฉินจะตรึงสถานการณ์ไว้ไม่อยู่ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เป็น “ยา” ที่ใช้ในการแก้สถานการณ์ความรุนแรงนี้ที่ใช้มาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง “..... หากไม่ใช่ยาที่แรงกว่านี้ ก็ไม่ควรลดยานี้ลงไป”
4. กลุ่มข้าราชการพลเรือน	พระราชกำหนดฯ มีความจำเป็นในฐานะเครื่องมือต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่ควรมีความระมัดระวังในการนำมาใช้ปฏิบัติ และมีการให้คำนิยามกฎหมายให้ชัดเจน ถ้าจะยกเลิกควรมีกฎหมายอื่นมาทดแทน
5. กลุ่มผู้ต้องสงสัย	ต้องการเรื่องความยุติธรรม เจ้าหน้าที่รัฐไม่ค่อยมีความจริงใจในการแก้ปัญหา เข้ามาเพราะผลประโยชน์
6. กลุ่มเยาวชน	ควรรยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และใช้ตัวแบบการปกครองลักษณะพิเศษ กรณีที่รัฐบาลจะต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ในพื้นที่อีก ต้องเพิ่มมาตรการในเรื่องการเคารพในสิทธิและความเสมอภาคในด้านกระบวนการยุติธรรม
7. กลุ่มผู้ได้รับการเยียวยา	ให้ยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน กรณีที่รัฐบาลจะต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ในพื้นที่อีกต้องเพิ่มมาตรการให้ศาลมีบทบาทในด้านกระบวนการยุติธรรมให้มากที่สุด
8. กลุ่มผู้นำศาสนา	ผู้นำศาสนาพุทธ คริสต์ และซิกข์ ส่วนใหญ่เห็นว่าแม้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินจะมีผลกระทบด้านลบในการจำกัดสิทธิบางประการ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องคงไว้และต่ออายุออกไป ผู้นำศาสนาอิสลามส่วนใหญ่เห็นว่าหากเป็นไปได้สมควรที่จะยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินในพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น แต่กลับส่งผลกระทบด้านลบต่อผู้บริสุทธิ์หลายด้าน และได้เสนอให้ทดลองยกเลิกสักระยะหนึ่งเพื่อพิจารณาว่าสถานการณ์ดีขึ้นหรือไม่
9. กลุ่มนักธุรกิจ	ควรให้มีการใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ต่อไป เนื่องจากเป็นเครื่องมือเดียวที่สามารถใช้ควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบให้ลดความรุนแรงลงได้ได้ แต่ควรให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายพ.ร.ก.ฉุกเฉินแก่ประชาชน อยากให้รัฐบาลขยายระยะเวลาในการให้ Soft Loan แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่และรัฐบาลควรแสดงท่าทีให้ชัดเจนว่าจะขยายหรือไม่ขยาย Soft Loan
10. กลุ่มเอ็นจีโอ	สมควรยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ให้มีการยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉินแล้วใช้กฎหมายที่มีอยู่แทนและใช้หลักปรัชญา เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา แทน

	การเมืองนำการทหาร หรือการใช้กำลังทหารอย่างในปัจจุบัน ในขณะที่ให้ยกเลิกการใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แล้วให้มีเขตการปกครองพิเศษ
11. กลุ่มสื่อ	ควรต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉินออกไปอีก เพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรืออาจจะหยุดใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน 3 เดือน แล้วใช้กฎหมายปกติ จากนั้นจึงประเมินผลดูว่า ภายใต้อายุเวลา 3 เดือน จำนวนสถานการณ์ลดลงหรือไม่

9. สรุปความคิดเห็นของประชาชนต่อการต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉินและข้อเสนอแนะของทีมผู้วิจัย

ในการสรุปข้อเสนอแนะของการประเมิน พ.ร.ก. ฉุกเฉินจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ประเด็นแรกจะเป็นการเสนอแนะในเรื่องควรที่จะมีการต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉินออกไปอีกหรือไม่ ส่วนประเด็นที่สองจะเป็นข้อเสนอแนะอื่นๆ ดังนี้

1 ข้อเสนอแนะเรื่องควรต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉินหรือไม่

ความเห็นของประชาชนที่มีต่อการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินจากทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามและการทำ focus group มีดังนี้

- จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 2,000 ตัวอย่าง พบว่า ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อความเห็นที่รัฐบาลจะขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ออกไปอีก 3 เดือนนั้น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คิดเป็นร้อยละ 55.4 แต่ในจำนวนนี้มีประชาชนที่เห็นด้วยร้อยละ 30.2 รู้สึกเห็นด้วยในระดับปานกลางเท่านั้น สำหรับประชาชนส่วนที่เหลือจากทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 44.5 ไม่เห็นด้วยมากถึงมากที่สุดต่อการขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินออกไปอีก 3 เดือน เมื่อแยกตามการนับถือศาสนาจะเห็นว่าประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 57.2 ไม่เห็นด้วยมากถึงมากที่สุดต่อการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ขณะที่ประชาชนผู้นับถือศาสนาพุทธส่วนใหญ่ร้อยละ 80.8 เห็นด้วยมากถึงมากที่สุดต่อการประกาศขยาย พ.ร.ก.ฉุกเฉินในพื้นที่ต่ออีก 3 เดือน

- ความเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ได้จากการทำ focus group พบว่า ผู้พิพากษาและอัยการ เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ และนักธุรกิจ ต่างมีความเห็นตรงกันว่าควรให้มีการต่ออายุ พ.ร.ก. ฉุกเฉินออกไปอีก ขณะที่ผู้ต้องสงสัย ผู้นำศาสนาโดยเฉพาะศาสนาอิสลาม และNGOs มีความเห็นว่าไม่ควรให้มีการต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ส่วนข้าราชการ เยาวชน ผู้ได้รับการเยียวยา และสื่อ แม้ไม่แสดงทัศนคติที่ชัดเจนว่าจะต่อหรือไม่ต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แต่ก็ได้เสนอแนะข้อคิดเห็นที่น่าสนใจไว้หลายประเด็น

จะเห็นได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 วิธี นั้น มีทั้งผู้ที่ต้องการให้มีการต่อและไม่ให้มีการต่อ พ.ร.ก.ถูกเงินออกไป เมื่อเป็นเช่นนี้ทีมผู้วิจัยจึงขอเสนอข้อคิดเห็นต่อประเด็นนี้ ดังนี้

1.1 หากมีการต่ออายุการใช้ พ.ร.ก. ถูกเงินออกไป ควรจะต่อ พ.ร.ก. ถูกเงินภายใต้เงื่อนไขหรือภาครัฐต้องนำมาตราการอื่นมาเสริมเพื่อให้การบังคับใช้ พ.ร.ก. ถูกเงินมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้

- ภาครัฐต้องสร้างความเป็นธรรมในทุกๆด้านให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยให้ถือว่าประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งเชื้อชาติศาสนา
- ควรนำหลักศาสนาที่ถูกต้องมาใช้กับผู้ที่ถูกเชิญตัวมาซักถาม เพื่อให้คนเหล่านั้นได้ปฏิบัติศาสนกิจตามหลักการที่ถูกต้อง โดยประยุกต์ใช้แนวทางของศูนย์เสริมสร้างสันติสุข (โรงเรียนการเมือง)
- ภาครัฐต้องปรับปรุงงานด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ รวมทั้งการให้ความรู้ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ โดยผ่านทางผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนในแต่ละชุมชน รวมไปถึงอาสาสมัครของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่สามารถเข้าถึงประชาชนและประชาชนให้ความเชื่อถือ แต่ไม่ควรแจกเป็นเอกสารเพราะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ หากมีความจำเป็นต้องแจกเอกสารควรที่จะทำเป็นเอกสาร 2 ภาษา เพื่อประชาชนจะได้เข้าใจมากยิ่งขึ้น
- เจ้าหน้าที่ซึ่งจะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องเรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม ข้อปฏิบัติทางศาสนาและภาษาของคนในพื้นที่ เพื่อที่จะปฏิบัติตัวให้ถูกต้องและจะได้รับความร่วมมือจากประชาชน
- ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะก่อให้เกิดเงื่อนไขของการไม่เข้าใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน เช่น การปิดล้อมตรวจค้น เป็นต้น ควรที่จะมีการประสานกับผู้นำศาสนาและผู้นำท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนให้เกิดขึ้น
- ในการเชิญตัวประชาชนเพื่อนำไปซักถามกับเจ้าหน้าที่ไม่ควรมีการส่งตัวผู้ถูกซักถามไปยังหน่วยงานทางการทหารหลายหน่วยงานมากเกินไป เนื่องจากเป็นอุปสรรคในการเชื่อมโยงของญาติพี่น้องของผู้ที่ถูกเชิญตัวมาซักถามเพราะการที่ผู้ถูกซักถามถูกนำตัวไปตามหน่วยงานทางการทหารหน่วยงานต่างๆ ทำให้ญาติพี่น้องของผู้ที่ถูกเชิญตัวไม่สามารถติดตามตัวผู้ที่ถูกเชิญตัวได้ ดังนั้นจึงควรมีรายงานการส่งตัว-รับตัวผู้ถูกซักถามที่ชัดเจนว่าถูกเชิญมาจากหน่วยไหนและไปหน่วยใด ในวันใดเวลาใด หรือไม่ก็ควรที่จะกำหนดให้หน่วยงานทางการทหารที่ไปเชิญตัวมาทำงานในลักษณะ One stop service เพื่อผู้ที่ถูกเชิญตัวมาจะได้ไม่ต้องถูกส่งตัวไป

ตามหน่วยงานทางการทหารต่างๆ และเพื่อให้ญาติพี่น้องสามารถรู้ถึงสถานที่อยู่ที่ญาติของเขาถูกเชิญตัวไป นอกจากนี้หน่วยงานทางการทหารที่เชิญมานั้นต้องแจ้งให้ทางญาติพี่น้องของผู้ที่ถูกเชิญตัวมานั้นทราบว่าให้นำตัวไปซักถามที่ใด เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการติดตามตัวผู้ที่ถูกซักถามว่าถูกซักถามที่หน่วยงานใด

- การที่ประชาชนต้องไปรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐตามระยะเวลาที่กำหนด ต้องมีวัตถุประสงค์ของการที่ประชาชนต้องไปรายงานตัวให้ชัดเจน เพราะการที่ประชาชนต้องเดินทางไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ประชาชนต้องเสียโอกาสในการประกอบอาชีพไป
- อำนาจหน้าที่และค่าตอบแทนให้กับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องทราบข้อมูลของลูกบ้านเป็นอย่างดี หากมีใครแปลกปลอมเข้ามาในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ทันที
- ควรมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดทั้งทางอาญาและวินัยอย่างเคร่งครัด และควรแจ้งประชาชนผู้ร้องเรียนให้ทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการลงโทษ
- เจ้าหน้าที่ซึ่งจะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องปฏิบัติตัวให้เป็นมิตรกับประชาชน

1.2 หากยกเลิกการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ฉุกเฉินแล้วนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาครัฐควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

- การบังคับใช้กฎหมายใดก็ตามในพื้นที่ ควรที่จะมีกฎหมายเพียงฉบับเดียว เพื่อลดการซ้ำซ้อนกันของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นการลดการลิดรอนสิทธิของประชาชนในพื้นที่ เว้นแต่มีความจำเป็นในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลง
- การบังคับใช้กฎหมายใดก็ตามในพื้นที่ ควรที่จะมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบและทำความเข้าใจถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้น รวมถึงผลกระทบต่อประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย
- เพื่อประโยชน์สูงสุดจะตกแก่ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรนำเงื่อนไขหรือมาตรการจาก ข้อ 1.1 มาใช้ควบคู่ไปพร้อมกัน

2. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

2.1 ข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจ

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่อยากให้รัฐบาลขยายระยะเวลาในการให้ Soft Loan แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่ต่อไป หากรัฐบาลมีความเห็นว่าจะไม่ขยาย Soft Loan รัฐบาลยังคงควรที่จะแจ้งให้ผู้ประกอบการในพื้นที่ได้ทราบเพื่อผู้ประกอบการจะได้เตรียมปรับตัวทางธุรกิจว่าจะดำเนินธุรกิจไปในทิศทางใดหรือเห็นควรที่จะเลิกกิจการ หากรัฐบาลไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจนก็เหมือนกับการปล่อยให้ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจไปโดยไร้ทิศทางตามยถากรรม ดังนั้นการที่

ภาครัฐจะดำเนินมาตรการใดก็ขอให้ทำอย่างเต็มที่จริงจัง เพื่อการรักษาภาวะทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ให้เลวร้ายไปกว่านี้

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่สอดคล้องกันทั้งปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ คือ การขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันระหว่าง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับประเทศมาเลเซีย ทำให้ธุรกิจบางประเภท เช่น รับเหมาก่อสร้าง ขาดแคลนแรงงาน ประกอบกับแรงงานที่ไปทำงานในประเทศมาเลเซียต่างไม่ไว้วางใจสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ซึ่งเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยหากยังอยู่ในพื้นที่จึงไปรับจ้างทำงานที่ประเทศมาเลเซียแทน

2.2 ข้อเสนอแนะด้านการศึกษา

นอกจากข้อเสนอแนะทางเศรษฐกิจแล้วจากการเก็บรวบรวมข้อมูลยังพบว่า ด้านการศึกษาของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาสำคัญที่ไม่ควรละเลย รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีวิชาทางศาสนาแทรกอยู่ในหลักสูตรสายสามัญและควรปรับปรุงโรงเรียนของรัฐให้มีความทันสมัย รวมทั้งครูผู้สอนต้องมีคุณภาพและต้องตระหนักในภาระหน้าที่ของการเป็นครู เพื่อให้นักเรียนจะได้มีคุณภาพทางการศึกษาและลดปัญหาต่างๆที่จะตามมา

10. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและตัวแบบ

เนื่องจากความเห็นของประชาชนในพื้นที่ ที่มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการขยายเวลาการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไม่มาก โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่เป็นมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับการขยายเวลาการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ และชุมชนชาวไทยพุทธส่วนใหญ่ก็ยังเห็นว่าควรจะใช้กฎหมายนี้ต่อไปในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะประกาศใช้หรือไม่ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไปนั้น ย่อมมีประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์และสูญเสียผลประโยชน์จากการตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนี้ แต่สิ่งสำคัญคือรัฐบาลจะอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์เหล่านั้นได้รับความพึงพอใจมากที่สุดหรือเสียประโยชน์ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นจึงขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและตัวแบบ ไว้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง หากรัฐบาลจะยกเลิกการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น รัฐบาลควรจะใช้กฎหมายใดมาบังคับใช้ในพื้นที่แทน และแนวทางที่สอง หากรัฐบาลจะขยายระยะเวลาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปอีก 3 เดือนนั้น รัฐบาลควรจะดำเนินมาตรการเสริมอย่างไร ดังนี้

1. หากรัฐบาลจะยกเลิกการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายพิเศษอื่นมาบังคับใช้ในทันที เช่น กฎอัยการศึก และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นต้น แต่การที่จะเลือกกฎหมายพิเศษฉบับใดมาประกาศใช้ในพื้นที่นั้นจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างยิ่ง ถ้ารัฐบาลเลือกใช้กฎอัยการศึกเพียงอย่างเดียวคงจะไม่เหมาะสม เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ที่สุดที่รัฐบาลจะสามารถกระทำได้คือการนำกฎอัยการศึกและพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ร่วมกัน แต่เพื่อเป็นการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่นั้น รัฐบาลควรที่จะปฏิบัติ ดังนี้

ในระยะแรกของการบังคับใช้ รัฐบาลควรที่จะทำความเข้าใจและให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับทราบถึงข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พร้อมกันนั้นควรที่จะปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้การทำงานของ กอ.รมน. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในช่วงแรกของการประกาศใช้จึงไม่ควรใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 อย่างเต็มรูปแบบ

ในระยะต่อมาเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพิ่มมากขึ้นและ โครงสร้างของ กอ.รมน. เสร็จสมบูรณ์ จึงค่อยบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบต่อไป

2. หากรัฐบาลจะขยายระยะเวลาการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปอีก 3 เดือนนั้น รัฐบาลควรปฏิบัติกรอย่างรอบคอบและระมัดระวังในการขยายเวลาดังกล่าวและปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการรักษาความมั่นคงภายใน โดยเห็นควรให้ปฏิบัติดังนี้

เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายเฉพาะหน้า ควรขยายเวลาการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปอีก 3 เดือน “เป็นการชั่วคราว” เพื่อให้มีเวลาเตรียมการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายและโครงสร้างการจัดการแบบใหม่ในขั้นตอนต่อไป

ในระยะยาว ต้องยอมรับว่าการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีจุดอ่อนในแง่การสร้างเงื่อนไขในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสิทธิมนุษยชน ไม่ได้อาศัยกระบวนการศาลยุติธรรมอย่างเต็มที่และถูกมองในแง่ลบจากประชาชนในการยุติความรุนแรง จึงเห็นควรให้ใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยให้คณะรัฐมนตรี มีมติให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบสถานการณ์ความไม่สงบใน

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตราที่ 15 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แม้จะมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ได้กำหนดให้การดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากกฎหมายดังกล่าวให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และไม่ได้ให้อำนาจพิเศษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัย

ในระหว่างที่มีการรอประกาศใช้พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน มาตราที่ 15 ต้องมีการเตรียมการในเรื่องโครงสร้างอัตรากำลังคน งบประมาณ และสถานที่ในการดำเนินการ ตามมาตราที่ 21 อย่างเร่งด่วน เห็นสมควรให้ศูนย์เสริมสร้างความสมานฉันท์ ศูนย์พิทักษ์สันติ และ ศูนย์สันติสุขเป็นที่รองรับการฝึกอบรมต่อผู้กลับใจเข้ามอบตัว ผู้หลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ให้ได้รับการดูแลและฝึกอบรมในกรอบของกระบวนการยุติธรรม โดยต้องมีการจัดการและเตรียมการในด้านต่างๆ ให้พร้อมก่อนที่จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน

ไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามข้อใดข้อหนึ่งที่ได้เสนอไว้ข้างต้นนั้น เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลควรที่จะมีมาตรการเสริมการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. เสริมความเข้มแข็งของกระบวนการยุติธรรมในข้อเรียกร้องของประชาชน ควรจัดให้มีองค์กรอิสระเพื่อรับเรื่องร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรมในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ การสอบสวนดำเนินคดีอาญา และป้องกันใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะการทำงานของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระนี้ควรเป็นตัวแทนของประชาชนและภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไข ตรวจสอบ เหนี่ยวรั้งการกระทำของเจ้าหน้าที่

2. เพื่อลดความไม่ไว้วางใจและความหวาดระแวงระหว่างกันของทุกฝ่าย ควรมีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัดเข้มแข็ง รวมทั้งดำเนินคดีตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้การสนับสนุน ที่ทำผิดกฎหมายหรือร่วมทำผิดกฎหมาย ละเมิดสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวควรจะทำให้การเปิดเผย

3. ในระหว่างที่มีการเตรียมการประกาศใช้พระราชบัญญัติความมั่นคง มาตราที่ 15 และมาตราที่ 21 จะต้องมีมีการเตรียมการให้การศึกษา เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องกฎหมายความมั่นคง การเผยแพร่ความรู้ไม่ควรทำแค่ในรูปเอกสารอย่างเดียว แต่ควรมีกระบวนการขับเคลื่อน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรวิชาการ สถาบันการศึกษาในพื้นที่ และอาศัยโครงสร้างผู้นำท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ควรให้มีการพัฒนาบุคลากรและบทบาทของเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเป็นระบบ เช่นบุคลากรในองค์กรตำรวจ อัยการและศาลยุติธรรม รวมทั้งผู้ที่จะเป็น

พนักงานเจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่จะร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะแนวคิดดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่จะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะใหม่ในการจัดการ

5. ส่งเสริมความรู้และเข้าใจร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวกับความมั่นคง ต่อแนวคิดการเมืองนำการทหาร การจัดการในสังคมพหุวัฒนธรรม การจัดการความขัดแย้ง และสันติศึกษา ในกระบวนการยุติธรรม

6. ให้มีการสร้างและพัฒนาองค์กรด้านสันติสมานฉันท์ โดยให้องค์กรดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลและผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายฝ่ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยุติธรรมสมานฉันท์ เพื่อสร้างพลังที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ในการเฝ้าดู ติดตามและประเมินผลตัวชี้วัดการแก้ปัญหาความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้