

บทที่ 2

ความสำคัญและความสัมพันธ์ของกฎหมายความมั่นคงภายใน ต่อการเมืองมาเลเซีย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเคลื่อนไหวทางการเมืองขององค์กร SUARAM ในการต่อต้านกฎหมายความมั่นคงภายในของมาเลเซีย (ค.ศ. 1989 -2009)” ขึ้นนี้ ไม่เพียงแต่จำเป็นต้องทำความเข้าใจบทบาทการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งนี้เท่านั้น หากแต่ยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจความสำคัญและความสัมพันธ์ของกฎหมายความมั่นคงที่มีต่อการเมืองมาเลเซีย โดยเฉพาะบริบทของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของกฎหมายลักษณะดังกล่าวในมาเลเซีย ซึ่งการทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานให้เข้าใจที่มาของการก่อตั้งองค์กร SUARAM ขึ้นเพื่อต่อต้านการดำรงอยู่ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ดีขึ้น

ลักษณะและความสำคัญของกฎหมายความมั่นคง

กฎหมายเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ซึ่งพัฒนามาจากเงื่อนไขหลายประการ เช่น ศีลธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และกฎเกณฑ์ข้อบังคับ เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้นๆ กฎหมายจึงเป็นหนึ่งใน “ปทัสถานทางสังคม” หรือ “บรรทัดฐานทางสังคม” (social norms) ร่วมกับ “วิถีชีวิต” (folkways) และ “จารีตประเพณี” (moral) แต่กฎหมายมีลักษณะที่แตกต่างจากวิถีชีวิตและจารีตประเพณีเพราะกฎหมายจะกำเนิดขึ้นได้ในสังคมที่ประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงต้องมีองค์กรหรือสถาบันคอยกำกับดูแลการประพฤติตามกฎหมายอย่างเป็นทางการจะลักษณะ³³ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสังคมนั้นๆ ทั้งในฐานะที่กฎหมายเป็น “ผลผลิต” ของสังคมนั้นๆ ขณะเดียวกันกฎหมายอาจเปรียบได้กับ “แนวทาง” ที่สังคมร่วมกันวางไว้นำไปสู่สภาวะที่พึงประสงค์ของสังคมนั้นๆ ได้เช่นกัน

นอกจากจากสังคมแล้ว “การเมือง” ถือเป็นอีกบริบทหนึ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกฎหมาย เพราะลำพังเพียงภาคส่วนของสังคมย่อมไม่สามารถสร้างสรรค์ ดูแลรักษา ควบคุมหรือแม้กระทั่งยกเลิกกฎหมายได้โดยลำพัง ทำให้สังคมยังคงจำเป็นต้องพึ่งพากระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดังกล่าว ในกรณีนี้ “การเมือง” จึงเข้ามาเป็นกระบวนการสำคัญเกี่ยวกับการจัดการด้านกฎหมาย นับตั้งแต่อุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดเบื้องต้นของ

³³มานิตย์ จุมปา, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 1.

กฎหมายแต่ละฉบับ จนถึงขั้นตอนการร่างกฎหมาย การควบคุมและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดไปจนกระทั่งการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ก็ตาม ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างการเมืองกับกฎหมายจึงทำให้มีการตั้งข้อสังเกตในกลุ่มนักกฎหมายบางส่วนว่า กฎหมาย คือ การเมือง (Law is Politics) และไม่ใช่สิ่งที่เป็นกลางหรือปลอดจากค่านิยม/คุณค่า³⁴

จากความสัมพันธ์อันลึกซึ้งและซับซ้อนระหว่าง สังคม การเมืองและกฎหมาย ทำให้เมื่อจำเป็นต้องกล่าวถึงหรือศึกษาเกี่ยวกับ “กฎหมาย” จึงยอมไม่อาจจะเลยเพิกเฉยต่อการทำความเข้าใจ “สังคม” และ “การเมือง” ไปได้ โดยเฉพาะเมื่อบริบททางสังคมและการเมืองในแต่ละสถานที่และห้วงเวลาล้วนสัมพันธ์กับการเกิดขึ้น ดำรงอยู่หรือการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายในแต่ละสถานที่และห้วงเวลาเช่นกัน ดังนั้นเมื่อต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจบริบททางการเมืองและสังคมในยุคนั้นๆ ควบคู่กันไปด้วยเช่นกัน เช่น เมื่อต้องการศึกษาถึงกระบวนการบัญญัติกฎหมาย ก็ต้องทำความเข้าใจว่าผู้บัญญัติกฎหมายยอมบัญญัติกฎหมายต่างๆ ขึ้นเพื่อแก้ไขหรือเพื่อสนับสนุนส่งเสริมสิ่งหนึ่งสิ่งใดในสถานที่และเวลานั้นๆ ด้วยเหตุนี้การศึกษาประวัติศาสตร์ของช่วงเวลาที่มีการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ จึงช่วยให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นและเข้าใจกฎหมายฉบับนั้นดีขึ้น ทั้งนี้ยังช่วยให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมายนั้นๆ สามารถตีความกฎหมายได้ตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย (Spirit) แห่งกฎหมายนั้นๆ ได้ดีขึ้นเช่นกัน³⁵

ในบรรดากฎหมายหลากหลายประเภทที่บังคับใช้กันมานานาประเทศนั้น “กฎหมายความมั่นคง” เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับการเมือง สังคมและความมั่นคงของรัฐอย่างค่อนข้างใกล้ชิด เนื่องจากรัฐบาลของหลายประเทศนิยมใช้กฎหมายในลักษณะนี้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐและประเทศอยู่เสมอ โดยเฉพาะในยามที่ดินแดนหรือรัฐนั้นๆ ต้องเผชิญหน้ากับ “ความไม่สงบเรียบร้อย” ต่างๆ ทั้งที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายใน รวมถึงภัยคุกคามที่เกิดขึ้นและลุกลามมาจากภายนอกประเทศ กฎหมายความมั่นคงภายในจึงให้อำนาจอย่างสูงแก่รัฐเพื่อให้กระทำการใดๆ ที่สามารถขจัดปัดเป่าภาวะความไม่สงบเรียบร้อยนั้นไปได้ ด้วยที่มาเช่นนี้กฎหมายความมั่นคงจึงมักให้อำนาจแก่รัฐทั้งในด้านการควบคุมปฏิบัติการต่างๆ ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และในขณะเดียวกันก็มักระบุขอกฎหมายต่างๆ เพิ่มเติมเพื่อรองรับการปฏิบัติดังกล่าวและปกป้องเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการนั้นๆ

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายความมั่นคงอาจมีชื่อเรียกที่ชี้ชวนให้เข้าใจไปถึงนัยยะเรื่องของการใช้แนวทางหรือมาตรการของ “กองกำลัง” เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่โดย

³⁴ จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญาเชิงวิพากษ์ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2550), หน้า 3.

³⁵ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : ไพร์พรีนติ้ง (พิมพ์ครั้งที่ 16), 2546), หน้า 57.

ข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายความมั่นคงนั้นมิได้มีเพียงมิติเรื่องการทหารหรือการใช้กำลังเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้มิติทางการเมืองและมาตรการอื่นๆ เพื่อจัดการกับความมั่นคงได้อีกด้วย เช่น การควบคุม และ/หรือการแทรกแซงทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นต้น ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ผู้ที่ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงจึงไม่จำเป็นต้องฝ่ายทหารหรือ ภาคส่วนด้านกองกำลังต่างๆ ของรัฐเสมอไป แต่ภาครัฐบาลหรือพลเรือนก็อาจมีส่วนร่วมใน กระบวนการดังกล่าวได้เช่นกัน และขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปก็มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็น ตัวแสดงหนึ่งในกระบวนการจัดทำและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในดินแดนนั้นๆ ไม่ว่าจะ อยู่ในฐานะของผู้สนับสนุนหรือผู้คัดค้าน หรือแม้กระทั่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ จัดทำหรือบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ตาม

จากการที่กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงให้อำนาจอย่างสูงแก่ผู้ปฏิบัติงานจึงทำให้พบได้ใน หลายกรณี หลายวาระ และหลายสถานที่ ว่าบรรดาผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้อาจ พลังเหลือหรือฉวยโอกาสใช้อำนาจที่ตนได้รับหรือพึงมีจากกฎหมายฉบับนี้ล่วงละเมิดหรือคุกคาม สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้โดยง่าย ดังกรณีที่พบเห็นได้บ่อยครั้ง เช่น การตรวจ ค้นบ้านเรือนในยามวิกาล การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย การทำร้ายพลเรือนผู้บริสุทธิ์ การอายัด ทรัพย์สิน ฯลฯ อย่างไรก็ตามผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายความมั่นคงมักไม่ต้องรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้อำนาจของกฎหมายเหล่านี้ เพราะกฎหมายเหล่านี้มีกระบวน เฉพาะกาลที่คุ้มครองหรือนิโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เคยบังคับใช้หรือปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยังสามารถทำได้โดยง่ายในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศซึ่งระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้จาก หน่วยงานของรัฐและจากภาคประชาชนยังมีอยู่ไม่มากหรือไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ดังนั้น สิ่งสำคัญที่พึงระมัดระวังอย่างยิ่งประการหนึ่งสำหรับแต่ละประเทศที่เลือกบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ การสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ความเป็นธรรมและความโปร่งใส กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในมาเลเซีย

สำหรับผู้ที่สนใจเรื่องราวเกี่ยวกับการจัดทำ การบังคับใช้และการดำรงอยู่ของกฎหมาย ความมั่นคงของประเทศต่างๆ นั้น ประเทศมาเลเซียนับเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจต่อการศึกษาและทำ ความเข้าใจในประเด็นเหล่านั้น เพราะในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมารัฐบามาเลเซียนิยมใช้ กฎหมายฉบับนี้เพื่อป้องกัน จับกุมหรือคุมขังกับผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มที่รัฐบาล มาเลเซียตั้งข้อกล่าวหาว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันในอีกด้านหนึ่งกลับมีเรื่องราวของชาวมาเลเซียบางส่วนที่เคลื่อนไหวทางการเมือง

เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ปรากฏออกมาเป็นระยะๆ เช่นเดียวกัน

กฎหมายความมั่นคงของประเทศมาเลเซียฉบับที่รู้จักกันดีและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย คือ กฎหมายความมั่นคงภายใน ฉบับปี ค.ศ. 1960 ซึ่งถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายความมั่นคงโดยตรงฉบับแรกของมาเลเซีย แต่ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่ากฎหมายด้านความมั่นคงนั้นก่อกำเนิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับเงื่อนไขและบริบท รวมทั้งประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของสังคมมาเลเซีย และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ในเวลานั้นๆ อีกจำนวนมาก ทั้งยังมีการสืบทอดต่อเนื่องกันของอุดมการณ์ ความเชื่อและคุณค่าของสิ่งเหล่านี้จนทำให้กฎหมายและนโยบายด้านความมั่นคงมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมประการหนึ่งของรัฐ ดังนั้นกฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้จึงเป็นทั้งผลผลิตของบริบทในสังคมมาเลเซียขณะนั้น รวมทั้งได้รับอิทธิพลจากคุณค่า ค่านิยมและความเชื่อในเรื่องความมั่นคงในสังคมมาเลเซียหลายประการที่สืบทอดกันมาในสังคมมาเลเซียเช่นกัน

นอกจากกฎหมายความมั่นคงภายใน ค.ศ. 1960 นี้จะสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายฉบับนี้กับบริบทและเงื่อนไขต่างๆ ในมาเลเซียในแต่ละยุคสมัยแล้ว ในขณะเดียวกันกฎหมายความมั่นคงฉบับนี้ยังสะท้อนให้เห็นการผสมผสานแนวคิดของโลกยุคสมัยใหม่ (Modern Era) กับแนวคิดของโลกยุคจารีตนิยม (Traditional Era) ของดินแดนแห่งนี้เข้าด้วยกันอย่างน่าสนใจ ดังปรากฏว่ากระบวนการนิติบัญญัติ และอุดมการณ์ต่างที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ เช่น อุดมการณ์เรื่องรัฐสมัยใหม่ ที่สะท้อนให้เห็นว่าเป็นแนวคิดสำคัญที่ก่อกำเนิดขึ้นในโลกยุค “สมัยใหม่” แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงมีแนวคิดแบบ “จารีตนิยม” บางประการที่ยังคงดำรงอยู่ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องความจงรักภักดีต่อรัฐหรือต่อผู้นำของรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นได้ชัดเมื่อพิจารณาจากทัศนคติทางการเมืองบางประการของชนชั้นปกครองมาเลเซีย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาโดยตลอด

การผสมผสานของแนวคิดดังที่กล่าวไปข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้จากการที่กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นได้โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติสมัยใหม่ในยุคที่มลายาตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษได้พยายามปรับปรุงและพัฒนาาระบบกฎหมายต่างๆ ของมลายาขึ้นใหม่อย่างเร่งด่วนเพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายและการเมืองการปกครองของอังกฤษ ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากแนวคิดเรื่องความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) และการทำให้เป็นตะวันตก (Westernization) ที่ทรงอิทธิพลและแพร่หลายไปทั่วโลกในขณะนั้น ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษได้ร่างและบังคับใช้กฎหมายใหม่ๆ ขึ้นบังคับใช้ในมลายาเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง

หลายฉบับ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่อังกฤษปกครองดินแดนมลายานั้นต้องเผชิญกับปัญหา ภัยคุกคามความมั่นคงหลายประการ เช่น ขบวนการโจรสลัดในบริเวณช่องแคบมะละกาที่คอย ด้กปล้นเรือสินค้านานาชาติและคุกคามผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของอังกฤษ ขบวนการหรือ สมาคมลับของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ที่เข้ามาประกอบอาชีพในมลายาและบางส่วนมีพฤติกรรมที่ผิด กฎหมาย รวมถึงบรรดาชาวพื้นเมืองบางกลุ่มที่ต่อต้านระบบอาณานิคม เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรม ทั้งหลายเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลอาณานิคม ภาวะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลอังกฤษประกาศบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วย การตั้งถิ่นฐาน ค.ศ.1933 (Restrict Residence Enactment,1933) เพื่อควบคุมการโยกย้ายผู้คน และการตั้งชุมชนใหม่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกบฏ ค.ศ.1948 (Sedition Act,1948) เพื่อยับยั้ง การขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ยังคงมิได้ให้อำนาจอย่างสูงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดการกับ “ความไม่สงบ เรียบร้อย” โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายความมั่นคงของ มลายา/มาเลเซียในยุคต่อมา ซึ่งให้อำนาจอย่างสูงแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ

อย่างไรก็ตามเนื่องจากก่อนการเข้ามาของเจ้าอาณานิคมนั้นดินแดนมลายามีการก่อตั้ง ถิ่นฐานของผู้คนและชุมชนซึ่งมีความรุ่งเรืองทางการค้าและการเมืองการปกครองที่ยาวนานมา ตั้งแต่ยุคจารีตนิยมเช่นกัน ซึ่งตลอดระยะเวลาเหล่านั้นผู้คนในดินแดนแห่งนี้ได้สร้างสรรค์และสั่ง สมความคิด ความเชื่อและค่านิยมต่างๆ ขึ้นมาเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้นถึงแม้ว่าก่อนการเข้า มาของโลกตะวันตกนั้นดินแดนมลายามีได้มีกระบวนกรนิติบัญญัติหรือมีกฎหมายความมั่นคงที่มี ลักษณะและความหมายตามแบบกฎหมายความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยตรงก็ตาม แต่ใน ดินแดนมลายาในยุคจารีตนิยมก็มีกฎหรือขนบธรรมเนียมบางประการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกัน ควบคุมหรือลงโทษผู้ที่คิดหรือกระทำการอันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐเช่นกัน ซึ่งโดยส่วน ใหญ่แล้วมักมุ่งเน้นที่ความภักดีต่อองค์สุลต่านผู้ปกครองดินแดนเป็นสำคัญ โดยกฎเกณฑ์เช่นนี้ เป็นการผสมผสานกันระหว่างความเชื่อพื้นเมือง จารีตของราชสำนักและหลักการของศาสนา ต่างๆ³⁶ ทั้งนี้บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดในกรณีเช่นนี้มีทั้งการลงทัณฑ์อาญา และมีความเชื่อ ทางสังคมว่าจะต้องได้รับโทษหรือได้รับการประณามตามคติความเชื่อทางศาสนาและประเพณี นิยม³⁷ ด้วยเหตุนี้แม้ว่ากฎหมายในยุคจารีตนิยมอาจมีลักษณะ รูปแบบและอุดมการณ์ที่แตกต่าง

³⁶ดูรายละเอียดพัฒนาการด้านกฎหมายของมาเลเซียก่อนสมัยอาณานิคม ใน R.H. Hickling, "The Origins of Malaysia Law," in *Essay in Malaysian Law* (Selangor: Pelanduk Publication, 1991).

³⁷สุลีพร วิรุณหะ, *บุหงารายา ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่าของชาวมลายู* (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการ พิมพ์, 2551), หน้า 43, Datuk Zainal Abidin bin Abdul Wahid, "Power and Authority in Melaka Sultanate:

ไปจากกฎหมายความมั่นคงที่รับรู้กันในปัจจุบันหลายประการ แต่ความคิด ความเชื่อหรือค่านิยม บางประการเกี่ยวกับความมั่นคงที่สร้างสรรค์ขึ้นในยุคจารีตนิยมจึงยังคงหลงเหลือมรดกมาถึง สังคมมาเลเซียปัจจุบันไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะการที่บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองของมาเลเซียผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในปัจจุบันที่มองว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อ ปกป้องความมั่นคงของประเทศและเสถียรภาพของรัฐบาล และมักจะนำเอาประเด็นพิพาททางศีลธรรมหรือการลงทัณฑ์ทางสังคม หรือทัศนยะแบบจารีตนิยมบางประการมาใช้ควบคู่กันกับ กฎหมายฉบับนี้ เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด ใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน จับกุมนายอันวาริ อิบราฮิม อดีตรองนายกรัฐมนตรีในข้อหาทุจริตในหน้าที่และมีพฤติกรรม รักร่วมเพศ ซึ่งในประเด็นหลังอาจเป็นความผิดในแง่จารีตสังคมของชาวมลายูมุสลิมแต่มิใช่ ความผิดต่อความมั่นคงของชาติแต่อย่างใด รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด เคยใช้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้จับกุมบรรดาเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวคัดค้าน โครงการพัฒนาของรัฐบาลที่กระทบต่อชีวิตของผู้คนในพื้นที่ต่างๆ ของมาเลเซีย ซึ่งนายแพทย์ มหาเธร์ โมฮัมหมัด มักกล่าวเน้นย้ำในที่สาธารณะเสมอว่าคนเหล่านี้เป็นผู้ทำลายหรือทรยศ ต่อชาติ เป็นต้น³⁸

การที่กฎหมายหรือกฎจารีตดั้งเดิมของดินแดนมลายาเคยมีพลังอย่างยิ่งต่อผู้คนใน ดินแดนแห่งนี้มาอย่างยาวนาน ทำให้แนวคิดเช่นนี้ฝังรากลึกและมีอิทธิพลที่ลึกซึ้งต่อสังคมมาลายา/ มาเลเซีย แม้แต่พลังของของเจ้าอาณานิคมที่นำพาค่านิยม โลกทัศน์และกระบวนกรใหม่ๆ เกี่ยวกับกฎหมายตามขนบของโลกตะวันตกมาสู่ดินแดนแห่งนี้ก็ยังไม่อำนาจเพียงพอที่จะลบล้าง แนวคิดเรื่องความมั่นคงบางประการที่ฝังรากลึกมายาวนานในดินแดนแห่งนี้ไปได้ ยิ่งกว่านั้น กฎหมายสมัยใหม่ตามแนวทางตะวันตกเหล่านี้ยังมีข้อด้อยบางประการ โดยเฉพาะเมื่อ เจ้าอาณานิคมอังกฤษนำพาแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนมลายากระทั่ง ดินแดนแห่งนี้มีสภาพหุ้สังคมหรือสังคมอันประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ฯลฯ ก็ยิ่งเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลมลายา/มาเลเซียจะสามารถนิยามความหมายเรื่อง ความมั่นคงในแบบแผนสำเร็จรูปอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่ผู้คนที่เชื้อชาติได้³⁹ ลักษณะเช่นนี้ จึงยังทำให้วัฒนธรรมความมั่นคงดั้งเดิมในดินแดนแห่งนี้ยังคงมีพลังต่อผู้คนโดยเฉพาะชาวมลายู ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่และเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของประเทศ เพราะคนเหล่านี้ยังคงยอมรับ

The Traditional View," in Kernal Singh Sindhu and Paul Wheatley (eds), *Melaka: The Transformation of A Malay Capital C.1400-1980* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1983), pp. 103-104.

³⁸ R.S.Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir*, 104 - 105.

³⁹ Chandran Jeshuran, "Malaysia: the Delayed Birth of Strategic Culture" in Ken Booth and Russell Trood (eds), *Strategic Culture in Asia Pacific Region*, p. 225.

ยึดถือหรือพึ่งพาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบจารีตนิยมที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในตัวบทกฎหมายมาใช้ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในซึ่งเป็นกฎหมายสมัยใหม่เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้คนในประเทศนั่นเอง

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่เคยบังคับใช้ในมลายาแล้ว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับแรกสุดซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างสูงและมีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของมลายา/มาเลเซียเป็นระยะเวลานานนับตั้งแต่ในยุคอาณานิคมมาจนถึงช่วงต้นของการได้รับเอกราช และเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในมลายามากที่สุดคือ "พระราชกฤษฎีกาภาวะฉุกเฉิน" (Emergency Regulations Ordinance: ERO) ซึ่งเซอร์ เอ็ดเวิร์ด เจนท์ (Sir Edward Gent) ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำมลายาประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1948 การประกาศภาวะฉุกเฉินเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาเริ่มใช้แนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธเพื่อเรียกร้องอำนาจอิสระ โดยเฉพาะเมื่อ จิน เป็ง (Chin Peng) ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาแทนที่ไล เต็ก (Lai Teck) ในปี ค.ศ. 1947 และเริ่มมีนโยบายใช้กำลังอาวุธต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในมลายาบ่อยครั้งขึ้น และในที่สุดเมื่อเกิดเหตุการณ์ลอบสังหารนักธุรกิจชาวยุโรปในมลายาจำนวน 3 คน ในวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1948 รัฐบาลอาณานิคมจึงจำเป็นต้องประกาศภาวะฉุกเฉินดังกล่าว ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาภาวะฉุกเฉินมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐสามารถใช้อำนาจอย่างเต็มที่จับกุมเพื่อคุมขังและปราบปรามผู้ที่มีส่วนร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ในมลายา ผลจากพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ทำให้มลายา/มาเลเซียอยู่ใน "ภาวะฉุกเฉิน" ระหว่างปี ค.ศ. 1948 - 1960⁴⁰

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาภาวะฉุกเฉินนำมาสู่ปฏิบัติการเพื่อรักษาความมั่นคงหลายประการ ทั้งปฏิบัติการทางการทหารและปฏิบัติการทางด้านการเมือง สำหรับปฏิบัติการทางการทหารนั้นมีการใช้กองกำลังผสมระหว่างทหารจากอังกฤษ ออสเตรเลียและทหารพื้นเมืองชาวมลายู ทั้งนี้ยังรวมถึงการเพิ่มจำนวนตำรวจและพัฒนาองกำลังคุ้มครองหมู่บ้าน (Village Guards) เป็นจำนวนมาก ในขณะที่งานทางการเมืองนั้นเน้นการ "ควบคุมประชาชน" ด้วยการใช้กลวิธียึดครอง "หัวใจและจิตใจ" (hearts and minds) ซึ่งมีวิธีการต่างๆ เช่น การสร้างที่อยู่ใหม่ให้แก่ประชาชนโดยให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในเรื่องระบบสาธารณูปโภคและการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ต้องพยายามตัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในมลายาออกจากขบวนการคอมมิวนิสต์เพื่อมิให้ประชาชนสนับสนุนหรือช่วยเหลือกิจการต่างๆ ของพรรคคอมมิวนิสต์⁴¹ กฎหมายฉบับนี้นำมาซึ่ง

⁴⁰Babara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, p. 271.

⁴¹Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerilla Warfare: The Malayan Emergency 1948 - 1960* (Singapore: Oxford University Press, 1989).

การระดมสรรพกำลังและสรรพาวุธแก่ฝ่ายรัฐบาลอย่างขนานใหญ่ เช่น ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1949 มีการเพิ่มจำนวนตำรวจจากที่มีอยู่เดิม 9,000 คนเป็น 13,000 คนและมีตำรวจพิเศษที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time police, Special Constables) เป็นจำนวนกว่า 33,000 คนขณะที่รัฐบาลอังกฤษส่งกองกำลังของตนมายังมลายา 3 กองพัน และหนึ่งกองร้อยสรรพาวุธ (An Armoured Car Squadron)⁴² และส่งกองกำลังรบพิเศษจากราชนาวีอังกฤษอีกหนึ่งกองพัน รวมถึงส่งเครื่องบินรบหนึ่งฝูงมาจากฮ่องกงเข้ามาปฏิบัติการกิจในมลายาเมื่อต้นปี ค.ศ. 1950 เป็นต้น⁴³

อย่างไรก็ตามปฏิบัติการต่างๆ ภายใต้อำนาจอันสูงส่งของกฎหมายฉบับนี้นำมาสู่การตั้งข้อสงสัยแก่เรื่องการใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะในระยะแรกของการประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งรัฐบาลยังคงไม่มีความพร้อมหรือแนวทางที่ชัดเจนต่อการรับมือกับขบวนการคอมมิวนิสต์มากนัก ทำให้ภารกิจทางการทหารในบางครั้งคราวเป็นไปด้วยความรุนแรงหรือยั่วยุให้เกิดความรุนแรงจนกระทั่งคุกคามต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของพลเรือนจนเกินพอดี เช่น การที่ทหารอังกฤษสังหารหมู่ชาวจีนจำนวน 24 คน ในเขตบาตัง กาลิ (Batang Kali) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งมีผู้เปรียบเทียบเหตุการณ์นี้กับการที่ทหารอเมริกันสังหารหมู่ชาวยิวเวียดนามที่หมู่บ้านมายไล (My Lai) ในช่วงสงครามเวียดนาม อย่างไรก็ตามรัฐบาลมาเลเซียเก็บข้อมูลหลักฐานกรณีหมู่บ้านบาตัง กาลิ ไว้เป็นความลับและเพิ่งเปิดเผยเรื่องราวดังกล่าวออกสู่สาธารณชนเมื่อเวลาอย่างเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่ 1960 ไปแล้ว⁴⁴ ทั้งนี้ในเวลาดังกล่าวยังมีการตั้ง "ค่าหัว" บรรดาสมาชิกของกองกำลังคอมมิวนิสต์ทั้งการ "จับตาย" และ "จับเป็น" ซึ่งผู้ที่มี "ค่าหัว" สูงที่สุด คือ จิน เป็ง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายา ซึ่งมีค่าหัวราว 60,000 เหรียญ ทั้งนี้ต่อมาหลังจากนั้นไม่นานมีการโหมจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นแนวร่วมหรือเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาเป็นจำนวนมาก และเพียงในปลาย ค.ศ. 1948 ก็พบว่ามีการใช้อำนาจฉบับนี้จับกุมผู้คนเป็นจำนวนถึง 1,779 คน⁴⁵ และในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 ก็มีตัวเลขระบุ

⁴²Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia Britain, Malaya and Singapore 1941-68* (Richmond Surrey : Curzon Press, 2001), p.117.

⁴³Ibid, p.119.

⁴⁴Lt Col (R) Mohd Azzam Mohd Hanif Ghows, *The Malayan Emergency Revisited 1948-1960* (Kuala Lumpur: AMR Holding, 2006), p. 55, Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia Britain, Malaya and Singapore 1941-68*, p.118.

⁴⁵Babara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, p. 271.

ว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลมลายาสังหารผู้ก่อความไม่สงบไปแล้วถึง 1,555 ราย⁴⁶ นอกจากนี้ยังรวมถึงการอ้างอำนาจของกฎหมายฉบับนี้เพื่อการเนรเทศ การทรมานและการเผาหมู่บ้านที่ต้องสงสัยว่าเป็นแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าการปฏิบัติการอย่างรุนแรงเช่นนี้กลับมีผลในอีกด้านหนึ่งคือทำให้ผู้คนในมลายา โดยเฉพาะชาวจีนบางส่วนไม่พอใจในปฏิบัติการดังกล่าวของรัฐบาลและเริ่มหันไปเข้าร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์มากขึ้น

ภายใต้การระดมสรรพกำลัง สรรพอาวุธและงบประมาณจำนวนมากทั้งจากรัฐบาลอังกฤษรวมทั้งจากชาติพันธมิตรในเครือจักรภพอังกฤษ และกองกำลังชาวพื้นเมืองอย่างต่อเนื่องยาวนานทำให้ในเวลาต่อมากองกำลังฝ่ายรัฐค่อยๆ รุกไล่กองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์ให้ค่อยๆ ล่าถอยไปเป็นระยะๆ และในราวกลางปี ค.ศ. 1953 ก็สามารถผลักดันให้กองกำลังคอมมิวนิสต์มลายาต้องย้ายฐานที่มั่นจากเขตเบตอง (Bentong) รัฐปาหังไปยังชายแดนทางเหนือของมลายาในเขตรอยต่อกับอำเภอบะตอง จังหวัดยะลา รวมถึงพื้นที่บริเวณแนวตะเข็บชายแดนระหว่างมลายากับประเทศไทย และหลังจากนั้นเป็นต้นมากองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาแทบไม่สามารถสร้างฐานที่มั่นขนาดใหญ่ของตนในพื้นที่ตอนกลางของประเทศได้อีกเลย ต่อมาหลังจากอังกฤษมอบอิสรภาพคืนให้แก่มลายาในปี ค.ศ. 1957 รัฐบาลมลายายังคงรักษาสถานะของภาวะฉุกเฉินเอาไว้ จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลมลายาเห็นว่าภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาลดน้อยลง รัฐบาลมลายาจึงตัดสินใจประกาศยกเลิกภาวะฉุกเฉินในวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1960

ถึงแม้ว่าการยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินอาจแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมลายาเริ่มคลายความวิตกกังวลที่มาจากภัยคุกคามของขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งมลายาลงไป แต่รัฐบาลมลายาในขณะนั้นก็ได้ได้เพิกเฉยต่อประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติ ดังเห็นได้ว่าในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นเวลาเพียงหนึ่งวันหลังจากการยุติภาวะฉุกเฉินรัฐบาลมลายาได้ประกาศใช้ "กฎหมายความมั่นคงภายใน" (Internal Security Act : ISA) เพื่อเป็นเครื่องมือรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยระบุถึงวัตถุประสงค์ของการร่างและการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไว้อย่างเป็นทางการว่า

⁴⁶Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia Britain, Malaya and Singapore 1941-68*, p. 122.

“...กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อความมั่นคงภายในของมาเลเซีย⁴⁷ เพื่อป้องกันการคุกคาม เพื่อป้องกันความพยายามล้มล้างระบบการปกครอง เพื่อยังยั้งความพยายามของบุคคลหรือองค์กรใดๆ ก็ตาม ที่จะก่อความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในมาเลเซีย...”⁴⁸

ขณะที่คณะรัฐมนตรีและแกนนำรัฐบาลมลายาในขณะนั้นคาดหวังกันว่ากฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้มีประสิทธิภาพและความเหมาะสมที่จะใช้เพื่อรักษาความมั่นคงของดินแดนแห่งนี้สืบต่อไป ดังสะท้อนจากถ้อยแถลงของ ตุนอับดุล ราซัค (Tun Abdul Razak) รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นที่กล่าวหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เพียงไม่นานว่า

“...ท่านนายกรัฐมนตรี คณะรัฐบาลรวมถึงข้าพเจ้าเองตระหนักดีว่าสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว แต่พวกเราไม่อาจไว้วางใจต่อขบวนการก่อความไม่สงบที่ยังคงเคลื่อนไหวอยู่ตามแนวชายแดนของเราได้ จึงเป็นเหตุผลที่เราต้องมีกฎหมายความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ ประการแรก คือ เพื่อต่อต้านการบ่อนทำลายประเทศชาติของเรา ประการที่สอง คือ เพื่อตอบโต้ขบวนการก่อการร้ายตามแนวชายแดน...”⁴⁹

ประเด็นวิเคราะห์ตัวบทของกฎหมายความมั่นคงภายใน ค.ศ. 1960

การที่รัฐบาลมลายาในช่วงปี ค.ศ. 1960 ประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้ ตลอดจนการที่รัฐบาลมาเลเซียในยุคต่อมา ยังคงใช้กฎหมายฉบับนี้มาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกฎหมายฉบับนี้กับบริบททางการเมืองและสังคมของมลายา/มาเลเซีย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจประเด็นและตัว

⁴⁷ เมื่อแรกประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1960 ตัวบทในกฎหมายฉบับนี้ใช้คำว่ามลายาตามชื่อประเทศสหพันธรัฐมลายา แต่ต่อมาภายหลังการสถาปนาสหพันธรัฐมาเลเซียในปี ค.ศ. 19 63 เปลี่ยนมาใช้คำว่ามาเลเซีย - ผู้วิจัย

⁴⁸The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, p.9.

⁴⁹Human Rights Commission of Malaysia, *Review of The Internal Security Act, 1960*, p.3.

บทที่สำคัญบางประการของกฎหมายฉบับดังกล่าวเสียก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานให้สามารถเข้าใจความเชื่อมโยงดังกล่าวข้างต้น และเพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้คนซึ่งต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ต่อไปในที่สุด

กฎหมายความมั่นคงภายใน ฉบับ ค.ศ. 1960 มีเนื้อหาที่สำคัญทั้งสิ้น 4 หมวด ดังนี้ หมวดที่ 1 หมวดเบื้องต้น (Preliminary) หมวดที่ 2 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยความมั่นคงภายใน (General Provisions Relating to Internal Security) หมวดที่ 3 กำหนดพิเศษว่าด้วยพื้นที่ความมั่นคง (Special Provisions Relation to Security Areas) หมวด 4 ข้อกำหนดเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Provisions) ทั้งนี้แต่ละหมวดยังแบ่งย่อยเป็นหมู่ย่อยๆ ซึ่งแบ่งย่อยลงได้ทั้งสิ้น 85 มาตรา ซึ่งตัวบทของกฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้สะท้อนให้เห็นสิ่งที่น่าสนใจหลายประการ ซึ่งในที่นี่พบว่า มีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ 4 ประเด็น คือ คำนิยามของรัฐเรื่องความมั่นคงและภัยคุกคาม การให้อำนาจปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ภาวะความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประเด็นแรก คำนิยามของรัฐเรื่องความมั่นคงและภัยคุกคาม ตัวบทของกฎหมายฉบับนี้มิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ความมั่นคง” คืออะไร แม้กระทั่งในมาตราที่ 2 ซึ่งเป็นการนิยามคำศัพท์ต่างๆ ที่ใช้ในกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีการระบุถึงคำว่า ความมั่นคง (security) แต่อย่างใด⁵⁰ และถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ระบุไว้โดยตรงว่า “ความมั่นคง” มีความหมายที่แน่ชัดว่าอย่างไร แต่ยังมีข้อความที่กล่าวไว้อย่างกว้างๆ เพื่อชี้ชวนให้เห็นว่า “ภัยต่อความมั่นคง” หมายถึง การกระทำใดๆ ที่คุกคามต่อความสงบสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของระเบียบสาธารณะต่างๆ และเป็นเอกภาพระหว่างประชาชนกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในมาเลเซีย เป็นต้น ลักษณะของข้อความกว้างๆ เช่นนี้ทำให้ “ความมั่นคง” ในที่นี้ นำไปสู่การตีความได้อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ดีในที่สุดแล้วผู้ที่มีสิทธิตีความว่าสิ่งใดคือ “ความมั่นคง” หรือ “ความไม่มั่นคง” คือ รัฐบาลมาเลเซียนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมาเลเซียสามารถตีความและบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งการตีความได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในอนาคตดังจะได้อภิปรายประเด็นนี้ต่อไปข้างหน้า ซึ่งมีถ้อยคำที่น่าสนใจของตัวบทในส่วนนี้ เช่น

“...มาตราที่ 22 ห้ามมิให้พิมพ์และ/หรือจัดจำหน่าย เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ ซึ่งมีเนื้อหาช่วยุให้เกิดความรุนแรง ส่งเสริมหรือแนะนำให้ฝ่าฝืน ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือชวนให้ทำลายสันติสุข

⁵⁰The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 9-13.

หรือก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นปรปักษ์ระหว่างประชากรที่มีความแตกต่างกัน ในด้านเชื้อชาติและชนชั้น วรรณะ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ผลประโยชน์ของประเทศ ระเบียบสาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศ มาเลเซีย...”⁵¹ (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย)

“...มาตราที่ 41 A. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วว่าบุคคลใดมีแนวคิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ มาเลเซีย ก็ห้ามมิให้หน่วยงานใดๆ ของรัฐบาลและเอกชนรับบุคคลผู้นั้น เข้าทำงาน...”⁵² (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย)

“...มาตราที่ 41 B. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วว่าโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาใดมีวัตถุประสงค์เพื่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมาเลเซีย และสั่งสอนแนวคิดที่เป็น อันตรายแก่ลูกศิษย์และสังคม หรือเป็นสถานที่ชุมนุมของสมาคมที่ผิด กฎหมาย ก็สามารถสั่งปิดได้ทันที...”⁵³ (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย)

ส่วนกรณีของ “ภัยคุกคาม” นั้นตัวบทของกฎหมายฉบับนี้มิได้ระบุชี้ชัดว่า ผู้ใดคือ ภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังมีได้ระบุว่าบุคคลเหล่านี้มีแนวคิด หรือมีอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเช่นไร โดยกล่าวไว้เพียงกว้างๆ ว่าเป็นบุคคลที่มุ่ง ทำลายสันติสุขของสังคมมาเลเซียเท่านั้น แต่จากบริบทวันเวลาที่เริ่มบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ทำให้ เข้าใจได้ว่ารัฐบาลมาเลเซียและผู้มีส่วนจัดทำกฎหมายฉบับนี้ในเวลาดังกล่าวมองว่าภัยคุกคาม ที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศมาเลเซียในขณะนั้น คือ ขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งมลายา เพราะข้อห้ามในบางมาตราของกฎหมายฉบับนี้สะท้อนให้เห็นว่าต้องการควบคุมกิจกรรมและ ความเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งมลายาซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับข้อห้าม ในกฎหมายฉบับนี้ ดังตัวบท เช่น

“...มาตราที่ 3 ห้ามมิให้องค์กรทางการเมืองจัดเครื่องแบบซึ่งมี เครื่องหมายให้แก่สมาชิกของตนสวมใส่เพื่อใช้ประชุมหรือสวมใส่ใน

⁵¹The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, p. 27.

⁵²Ibid, p. 37.

⁵³Ibid, p. 37.

สถานที่สาธารณะ บุคคลใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ริงกิต หรือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ...”⁵⁴

“...มาตราที่ 5 ห้ามจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบกึ่งทหาร ซึ่งฝึกฝนหรือ จัดให้มีกิจกรรมทางการทหาร ผู้จัดกิจกรรมดังกล่าวมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้เข้าร่วม กิจกรรมดังกล่าวมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ...”⁵⁵

“...มาตราที่ 6 ห้ามบุคคลจัดให้มีการฝึกฝนที่ผิดกฎหมาย เช่น ฝึก การสู้รบหรือต่อสู้ในรูปแบบของทหาร ตำรวจ หรือหน่วยงานด้านความ มั่นคง บุคคลใดกระทำการดังกล่าวมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ริงกิต จำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ...”⁵⁶

ประเด็นที่สอง การให้อำนาจการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ด้วบทของกฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจอย่างสูงแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานด้านความมั่นคงได้โดยสะดวกและมี ประสิทธิภาพสูงสุด นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญว่าการกระทรงมหาดไทยของมาเลเซียซึ่งมีอำนาจสูงสุดใน การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานระดับต่างๆ ดังปรากฏในด้วบทของกฎหมาย ฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 8 หากรัฐธรรมนูญว่าการกระทรงมหาดไทยพิจารณา แล้วว่าบุคคลใดมีการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของ ผู้คนและความมั่นคงของประเทศมาเลเซีย ก็สามารถให้อำนาจกฎหมาย ฉบับนี้ สั่งคุมขังบุคคลผู้นั้นได้คราวละไม่เกิน 2 ปี และมีอำนาจกักบริเวณ บุคคลผู้นั้นคราวละไม่เกิน 2 ปี โดยให้พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่กำหนดและ ไม่อนุญาตให้เดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ และมี อำนาจควบคุมมิให้บุคคลผู้นั้นเคลื่อนไหว หรือเข้าร่วม หรือแนะนำให้มี

⁵⁴The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 13-14.

⁵⁵Ibid, p. 14.

⁵⁶Ibid, p. 16.

กิจกรรมต่างๆ ในที่สาธารณะ และมีอำนาจขยายช่วงเวลาการคุมขังและกักบริเวณได้อีกคราวละ 2 ปีโดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง...”⁵⁷

“...มาตราที่ 17 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งย้ายผู้ต้องขังจากสถานที่คุมขังหนึ่งไปอีกสถานที่คุมขังหนึ่งภายในประเทศได้ตามความเหมาะสม...”⁵⁸

“...มาตราที่ 41 A. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วว่าบุคคลใดมีแนวคิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมาเลเซีย ก็ห้ามมิให้หน่วยงานใดๆ ของรัฐบาลและเอกชนรับบุคคลผู้นั้นเข้าทำงาน...”⁵⁹

“...มาตราที่ 41 B. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วว่าโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาใดมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมาเลเซีย และสั่งสอนแนวคิดที่เป็นอันตรายแก่ลูกศิษย์และสังคม หรือเป็นสถานที่ชุมนุมของสมาคมที่ผิดกฎหมายก็สามารถสั่งปิดโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษานั้นๆ ได้ทันทีโดยกำหนดให้ปิดได้ครั้งละไม่เกิน 6 เดือน แต่หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนหรือสถานศึกษานั้นต้องการอุทธรณ์ก็ให้ยื่นเรื่องต่อพระราชอาธิบดีภายใน 1 เดือน ทั้งนี้การตัดสินใจของพระราชอาธิบดีเป็นที่สิ้นสุดและไม่สามารถนำไปอุทธรณ์ในศาลใดๆ ได้อีก...”⁶⁰

“...มาตราที่ 48 หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตระหนักถึงความจำเป็นหรือความเหมาะสมต่อความมั่นคงของสาธารณะ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพื้นที่ในเขตความมั่นคงนั้นๆ เป็นพื้นที่อันตราย สามารถออกคำสั่งห้ามมิให้มีบุคคลใดอาศัยหรือเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวกเนื่องจากบางมาตรการของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย บาดเจ็บหรือ

⁵⁷The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 17-19.

⁵⁸Ibid, p. 24.

⁵⁹Ibid, p. 37.

⁶⁰Ibid, p. 37.

เสียชีวิตแก่ผู้คนในบริเวณนั้นได้ ในการนี้ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวมีอาจเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ ได้...”⁶¹

“...มาตราที่ 49 หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตระหนักถึงความจำเป็นหรือความเหมาะสมต่อความมั่นคงของสาธารณะ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพื้นที่ในเขตความมั่นคงนั้นๆ เป็นพื้นที่ควบคุม โดยหมายถึงพื้นที่ซึ่งกำหนดมิให้บุคคลใดเดินทางเคลื่อนย้ายเข้า-ออก ในขณะที่มีการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่...”⁶²

“...มาตราที่ 53 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการให้ยึดครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ได้ หากสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความมั่นคง หรือเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการด้านความมั่นคง...”⁶³

“...มาตราที่ 54 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง หากการรื้อถอนหรือทำลายนั้นจำเป็นต่อปฏิบัติการด้านความมั่นคง หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความมั่นคง...”⁶⁴

“...มาตราที่ 76 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตรวจสอบสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาและผู้ต้องขัง...”⁶⁵

ทั้งนี้ถึงแม้ว่า “ในทางทฤษฎี” แล้วกฎหมายความมั่นคงภายในมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมการทำงานของกลไกต่างๆ แต่ “ในทางปฏิบัติ” แล้วยังมีอีกบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจสูงสุดทั้งในรัฐบาลและพรรคการเมือง จึงพบว่าบ่อยครั้งที่นายกรัฐมนตรีมาเลเซียจะเข้ามามีบทบาทบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด ซึ่งเคยใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้จับกุมและคุมขังผู้คนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ในบางช่วงเวลานายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด ยังดำรงตำแหน่ง

⁶¹The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, p. 43 - 44.

⁶²Ibid, pp. 44 - 45

⁶³Ibid, pp. 47 - 49.

⁶⁴Ibid, pp. 49-50.

⁶⁵Ibid, p. 64.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคู่กันอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทำให้เขาสามารถประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น⁶⁶ ดังจะได้กล่าวถึงประเด็นนี้ต่อไปข้างหน้า

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ระดับ “ผู้ปฏิบัติงาน” ทั้งตำรวจ ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้อาวุธและความรุนแรงได้โดยชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย ลักษณะเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนอาจใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้อย่างเข้มงวดรุนแรง ซึ่งนำไปสู่ข้อวิจารณ์ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเข้มงวดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิทธิมนุษยชนในมาเลเซียได้โดยง่าย ดังปรากฏถ้อยคำในตัวของกฎหมายฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 14 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเรียกสอบพยาน ทั้งในลักษณะของการสอบปากคำและการรายงานโดยเอกสาร...”⁶⁷

“...มาตรา 36 เจ้าหน้าที่ตำรวจในลำดับยศไม่ต่ำกว่า “สารวัตร” (Inspector) หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถเข้าตรวจค้น หรือสอบสวนกิจกรรมบันเทิงต่างๆ ได้ หากพิจารณาแล้วว่ากิจกรรมนั้นๆ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ...”⁶⁸

“...มาตราที่ 38 เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่โดยตรง มีอำนาจสั่งยึด อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมบันเทิงและการแสดงต่างๆ ได้ หากพิจารณาแล้วว่ากิจกรรมนั้นๆ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ...”⁶⁹

“...มาตราที่ 39 เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง มีอำนาจสั่งยุติกิจกรรมบันเทิงและการแสดงต่างๆ ได้ หากพิจารณาแล้วว่ากิจกรรมนั้นๆ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ...”⁷⁰

“...มาตราที่ 50 หากมีความเหมาะสมหรือจำเป็นต่อการรักษาความมั่นคงของสาธารณะในพื้นที่ใดๆ ก็ตาม อนุญาตให้ผู้กำกับการ

⁶⁶ นายแพทย์มหาเธร์ โมฮัมหมัด ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 ถึง ค.ศ. 2003 และในระหว่างนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคู่ไปด้วยระหว่างปี ค.ศ. 1986 ถึง ปี ค.ศ. 1999 - ผู้วิจัย)

⁶⁷The Commissioner of Law Revision. *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, p. 23.

⁶⁸Ibid, p. 34.

⁶⁹Ibid, p. 36.

⁷⁰Ibid, p. 36.

ตำรวจ (Chief Police Officer) ในพื้นที่นั้นๆ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการปกป้อง (Protected Place) โดยหมายถึง พื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านเสบียง หรือ ความช่วยเหลือต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชนนั้นๆ รวมทั้งมีการตรวจสอบและเฝ้าระวังการเข้าออกของบุคคลต่างๆ...⁷¹

"...มาตราที่ 51 เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกรด้านความมั่นคงมีอำนาจ สั่งโยกย้ายคนออกจากพื้นที่ซึ่งมีปฏิบัติการด้านความมั่นคง..."⁷²

"...มาตราที่ 52 สถานที่ตำรวจในแต่ละพื้นที่มีอำนาจประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน (Curfew) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องอาศัยภายใน เคหสถานหรือภายในอาณาเขตที่กำหนดไว้ในเวลาที่กำหนด และหาก มีความจำเป็นต้องเดินทางออกจากสถานที่นั้นต้องมีใบอนุญาตจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับรองสารวัตร (Sub-Inspector) ..."⁷³

"...มาตราที่ 55 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบการเดินรถ ปรับเปลี่ยนหรือปิดเส้นทางเดินรถ การสัญจร ทางน้ำและการเดินทางโดยรถไฟ..."⁷⁴

"...มาตราที่ 56 เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่ระดับนายสิบตำรวจ (Corporal) ขึ้นไป มีอำนาจตรวจค้น ยึด ข้าวและอาหารซึ่งต้องสงสัยว่า อาจมีการนำส่งให้แก่ผู้ก่อความไม่สงบ หรือเป็นภัยต่อความมั่นคง..."⁷⁵

"...มาตราที่ 65 เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง มีอำนาจค้นหา สืบสวน สอบสวน ผู้กระทำผิดได้ในพื้นที่ต่างๆ ตั้งแต่พื้นที่ส่วนบุคคล และพื้นที่สาธารณะ รวมถึงยานพาหนะส่วนบุคคล และยานพาหนะสาธารณะ ทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ..."⁷⁶

"...มาตราที่ 66 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Magistrate) และ เจ้าหน้าที่ชันสูตร (Coroner) มีอำนาจชันสูตรพลิกศพผู้เสียชีวิตผู้เสียชีวิต

⁷¹The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 45 - 47.

⁷²Ibid, p. 47.

⁷³Ibid, p. 47.

⁷⁴Ibid, p. 50.

⁷⁵Ibid, pp. 50 - 51.

⁷⁶Ibid, p. 56.

จากการปฏิบัติการด้านความมั่นคง ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายตรงข้าม...”⁷⁷

“...มาตรา 74 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมีสิทธิใช้อำนาจเพื่อการปฏิบัติการกิจต่างๆ เช่น จับกุม ต่อสู้ ป้องกันการหลบหนีของผู้กระทำความผิด...”⁷⁸

ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายฉบับนี้ยังป้องกันมิให้อำนาจอื่นใดมาเปลี่ยนแปลงคำสั่งของศาลที่ตัดสินคดีภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้ได้อีกด้วย ดังตัวบทในกฎหมายฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 8 A พระราชวินิจฉัยของพระราชาธิบดี หรือ คำสั่งของศาลชั้นใดก็ตาม หรือ การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำพิพากษาของศาลที่ตัดสินคดีภายใต้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายใน...”⁷⁹

ประเด็นที่สาม ภาวะความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียพยายามปกป้องเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างดี ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเมื่อปฏิบัติงานผิดพลาด ทั้งนี้รัฐบาลมาเลเซียจะเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายในทางพาณิชย์ให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่าจะรับผิดชอบต่อค่าเสียหายทางทรัพย์สินเท่านั้นแต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการบาดเจ็บและเสียชีวิต ทั้งยังกำหนดมิให้มีการฟ้องร้องใดๆ หรือมิให้มีคำสั่งศาลในระดับใดๆ หรือพระราชอำนาจของพระราชาธิบดีและอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งของกฎหมายฉบับนี้ได้ ทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทเฉพาะกาลที่อนุญาตให้สามารถออกบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้อีกด้วย ดังตัวบทในกฎหมายฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 16 รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ หรือคณะทำงานภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้มีจำเป็นต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือข้อมูล

⁷⁷The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 56 - 57.

⁷⁸Ibid, pp.62-63.

⁷⁹Ibid, p. 20.

ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หากพิจารณาแล้วว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ...”⁸⁰

“...มาตรา 68 รัฐบาลจะจ่ายค่าชดเชยและค่าตอบแทนให้แก่ความเสียหายทางทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายใน ทั้งทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ แต่จะไม่ชดเชยให้แก่ผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากปฏิบัติการดังกล่าว...”⁸¹

“...มาตราที่ 71 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายใน เช่น การควบคุมการเดินทางของประชาชน การควบคุมหรืองดการจัดชุมนุม การทำลาย รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การจ่ายค่าเสียหายให้ครอบครัวของผู้ที่ถูกสังหารหรือทำร้ายจากผู้ก่อการร้าย การปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมาย เป็นต้น...”⁸²

ประเด็นสุดท้ายปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระหลายประการที่ล่อแหลมต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและขัดต่อหลักสากลหลายประการ โดยเฉพาะการให้สิทธิและอำนาจการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่แก่เจ้าหน้าที่ ในขณะที่ไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้มากนัก ดังปรากฏเนื้อหาบางส่วนในตัวของกฎหมายฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 64 เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงสามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ใบอนุญาต...”⁸³

“...มาตรา 73 ไม่อนุญาตผู้ต้องหาภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในได้รับสิทธิประกันตัว รวมถึงการให้อำนาจคุมตัวผู้ต้องหาโดยมีระยะเวลาคุมตัวเบื้องต้นได้ไม่เกิน 60 วัน โดยที่นายตำรวจสัญญาบัตรขึ้นไปมีอำนาจสั่งคุมตัวผู้ต้องหาได้เป็นเวลา 24 ชั่วโมง นายตำรวจระดับผู้ช่วยผู้กำกับการมีอำนาจสั่งคุมตัวได้มากกว่า 48 ชั่วโมง

⁸⁰The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, p. 24.

⁸¹Ibid, pp. 57 – 58.

⁸²Ibid, pp. 58-60.

⁸³Ibid, pp. 55-56.

และนายตำรวจระดับรองผู้กำกับการมีอำนาจสั่งคุมตัวได้ตั้งแต่ 30 วัน
ขึ้นไป...”⁸⁴

นอกเหนือจากประเด็นที่สำคัญทั้ง 4 ประเด็นนี้แล้ว กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้ยังมีข้อห้ามปลีกย่อยอีกหลายประการ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ยิ่งทำให้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างในกฎหมายฉบับนี้ เช่น

“...มาตราที่ 22 ห้ามมิให้พิมพ์และ/หรือจัดจำหน่าย เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ ซึ่งมีเนื้อหาช่วยุให้เกิดความรุนแรง ส่งเสริมหรือแนะนำให้ฝ่าฝืน ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือชวนให้ทำลายสันติสุข หรือก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นปรปักษ์ระหว่างประชากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติและชนชั้นวรรณะ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศ ระเบียบสาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศ มาเลเซีย...”⁸⁵

“...มาตราที่ 27 ห้ามมิให้บุคคลใดติดหรือเขียนประกาศข้อความใดๆ ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงหรือกระตุ้นให้ฝ่าฝืน ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือช่วยุให้เกิดการทำลายสันติสุขของประเทศ...”⁸⁶

“...มาตราที่ 28 ห้ามมิให้บุคคลใดเผยแพร่ข่าวลือ หรือข้อมูลที่บกพร่อง บิดเบือน ทั้งโดยวาจาและตัวหนังสือ เพื่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน...”⁸⁷

“...มาตราที่ 32 ผู้จัด เจ้าของ หรือผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมบันเทิงและการจัดการแสดงต่างๆ ต้องรายงานรายละเอียดของกิจกรรมนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะจัดกิจกรรมนั้นๆ ขึ้น...”⁸⁸

⁸⁴The Commissioner of Law Revision, *Law of Malaysia Act 82 Internal Security Act 1960*, pp. 61 - 62.

⁸⁵Ibid, p. 27.

⁸⁶Ibid, p. 29.

⁸⁷Ibid, p. 29.

⁸⁸Ibid, p. 32

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นปัญหาบางประการในตัวบทของกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างดี และหากมีการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรมก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้มากขึ้นเช่นกัน

กฎหมายความมั่นคงภายใน : ภาพสะท้อนการเมืองมาเลเซียว่าด้วยวัฒนธรรม ความมั่นคงและความไม่มั่นคง สภาวะยกเว้น และการบังคับใช้ที่ขัดกับหลักสากล

หลังจากรัฐบาลมลายาเริ่มบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในในปีค.ศ. 1960 ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่าในระยะแรกรัฐบาลมลายา/มาเลเซียยังคงมุ่งใช้กฎหมายฉบับนี้รักษาความมั่นคงของชาติอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะเพื่อป้องปรามกลุ่มคนที่สนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งมลายาหรือเป็นภัยคุกคามอื่นๆ ต่อประเทศ แต่เพียงไม่นานนักรัฐบาลมลายา/มาเลเซียก็เริ่มใช้กฎหมายฉบับนี้ควบคุมคนหลายกลุ่มซึ่งไม่แน่ชัดนักว่าสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์หรือเป็นภัยคุกคามต่อชาติ เช่น นักวิชาการ นักการเมือง สมาชิกองค์กรเอกชนบางกลุ่ม ฯลฯ ดังตัวอย่างหลายกรณีโดยเฉพาะนับตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาซึ่งบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั่วโลกในขณะนั้นมีปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น ปัญหาสงครามเวียดนาม ปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยกับโลกคอมมิวนิสต์ ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในหลายประเทศทั่วโลก ฯลฯ บรรยากาศเช่นนี้กระตุ้นให้คนหนุ่มสาวทั่วโลกสนใจภาวะทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศของตนมากขึ้น บริบทเช่นนี้ทำให้นักศึกษามาเลเซียเริ่มต้นตั้งคำถามมากขึ้นจึงนำไปสู่การจัดชุมนุมทางการเมืองมากขึ้นเช่นกัน

การเคลื่อนไหวของนักศึกษาในขณะนั้นทำให้รัฐบาลเริ่มตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับอาชญากรนักศึกษาบางส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งมลายา ดังกรณีที่นายแพทย์มหาเธร์ โมฮัมหมัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นเตือนนักศึกษาว่าหากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเดินขบวนทางการเมืองจะไม่มีสิทธิรับการศึกษารัฐบาล ขณะที่ตน ดร.อิสมาอิล (Tun Dr. Ismail) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้จับกุมนักศึกษาและอาจารย์มหาวิทยาลัยหลายคนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมือง เช่น วันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1974 ตำรวจมาเลเซียเข้าจับกุมนักศึกษาราว 1,100 คน ในข้อหาพร้อมชุมนุมกันโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้นักศึกษาที่มีชื่อเสียงที่ถูกจับกุมในเวลานั้นได้แก่ อันวาร์ อิบรอฮิม (Anwar Ibrahim) เกอร์ดีย ซิงส์ นิจาร์ (Gurdia Singh Nijar) อิบรอฮิม อาลี (Ibrahim Ali) รวมถึงนักวิชาการ เช่น ซายิด ฮุสเซ็น อาลี (Syed Husin Ali) ลิม หม่า ฮุ่ย (Lim Mah Hui) และ ตนกู ชามซูล บาร์ทเรน (Tengku Shamsul Bahrain)⁸⁹ หลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลมาเลเซียก็ควบคุม

⁸⁹ ดูเรื่องราวการจับกุมเหล่านี้ผ่านงานเขียนของอดีตผู้ต้องหาคนหนึ่งในเหตุการณ์ครั้งนั้น ใน Syed Husin Ali, *Two Faces: Detention without Trial* (Kuala Lumpur: Insan, 1996).

กิจกรรมของนักศึกษาอย่างเข้มงวดและจัดพิมพ์เอกสารชื่อ "กิจกรรมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายาภายในสมาคมภาษาจีนของมหาวิทยาลัยแห่งมลายา" (Communist Party of Malaya Activities within the University of Malaya Chinese Language Society) ซึ่งมีเนื้อหาระบุว่า ขบวนการนักศึกษามีความสัมพันธ์กับขบวนการคอมมิวนิสต์⁹⁰ และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1976 รัฐบาลมาเลเซียได้ใช้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายในคุมขังนักการเมืองฝ่ายค้าน 6 คน⁹¹ เป็นต้น และนับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ในปีค.ศ. 1960 จนถึงปีค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นเวลา 1 ปี ก่อนหน้าเหตุการณ์ "ปฏิบัติการลาถิง" ในปีค.ศ.1987 ที่ต่อมาจะนำมาสู่การก่อตั้งองค์กร SUARAM ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น รัฐบาลมาเลเซียได้ใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้จับกุมผู้คนไปแล้วเป็นจำนวนมาก ดังสะท้อนให้เห็นผ่านตาราง ดังนี้

**ตารางจำนวนการจับกุมบุคคลโดยอำนาจกฎหมายความมั่นคงภายใน
ระหว่างค.ศ. 1970 – 1986⁹²**

ปี ค.ศ.	จำนวน จับกุม (คน)	ปี ค.ศ.	จำนวน จับกุม (คน)	ปี ค.ศ.	จำนวน จับกุม (คน)
1960	30	1970	265	1980	326
1961	40	1971	431	1981	181
1962	37	1972	411	1982	76
1963	57	1973	258	1983	108
1964	265	1974	635	1984	58
1965	408	1975	770	1985	47
1966	143	1976	1,118	1986	67
1967	169	1977	1,180		
1968	278	1978	728		
1969	178	1979	532		

⁹⁰Gordon P. Means, *Malaysian Politics: The Second Generation* (Singapore: Oxford University Press, 1991), p. 37.

⁹¹Cheah Boon Kheng, *Malaysia The Making of Nation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), p.161

⁹²ตัวเลขในตารางปรับปรุงจากข้อมูลใน SUARAM, *Malaysia: Human Rights Report Civil and Political Rights 2001*, pp. 21 - 22.

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นถึงสถิติที่รัฐบาลมาเลเซียใช้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายในจับกุมผู้คนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ซึ่งรัฐบาลสั่งจับกุมบรรดานักศึกษาและปัญญาชนเป็นจำนวนมากที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้รัฐบาลตั้งข้อหาว่าคนเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงแก่ประเทศ และเป็นที่น่าสนใจว่าการที่รัฐบาลมาเลเซียในขณะนั้นมักสรุปว่าคนเหล่านี้พัวพันกับขบวนการคอมมิวนิสต์

การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในครั้งใหญ่ที่สุดของรัฐบาลมาเลเซียเพื่อจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นภัยคุกคามของรัฐบาลเกิดขึ้นในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1987 ภายใต้ชื่อภารกิจที่เรียกว่า “ปฏิบัติการลาลัง” เหตุการณ์ดังกล่าวอาจมีจุดเริ่มต้นมาจากในปีดังกล่าวนั้น รัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัดจากพรรคอัมโนเผชิญหน้ากับแรงทำทลายทางการเมืองหลายประการ ทั้งประเด็นปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคอัมโนเกี่ยวกับเลือกตั้งหัวหน้าพรรคคนใหม่ในช่วงเดือนเมษายนปีดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่ความแตกแยกภายในพรรคอัมโนระหว่างฝ่ายที่นำโดยนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด ในฐานะหัวหน้าพรรค กับฝ่ายที่นำโดยตงกูราซาเลซ ฮัมซะห์ (Tungku Razaleigh Hamzah) ในฐานะรองหัวหน้าพรรค ความขัดแย้งดังกล่าวรุนแรงกระทั่งนำไปสู่การฟ้องร้องในชั้นศาลถึงขั้นมีผู้เรียกร้องให้ยุบพรรคอัมโนในเวลาต่อมา⁹³ นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์วันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1987 ซึ่งเครือข่ายครูผู้สอนภาษาจีนทั่วประเทศออกมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียทบทวนมาตรการของกระทรวงศึกษาธิการที่อนุญาตให้บรรจุอาจารย์ใหญ่และครูสอนภาษาจีนซึ่งไม่มีความรู้ภาษาจีนกลางให้เข้าประจำการในสถาบันการศึกษาภาษาจีนของเอกชนได้ ซึ่งในกรณีนี้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะบรรดานักการเมืองฝ่ายค้าน นักเคลื่อนไหวทางการเมืองและสื่อมวลชนเชื้อสายจีน แต่ในอีกด้านหนึ่งบรรดาชาวมลายูโดยเฉพาะกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลมาเลเซียก็ออกมาชุมนุมต่อต้านการชุมนุมของชาวจีนและเรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียยุติความไม่สงบดังกล่าวโดยเร็ว⁹⁴ ภาวะเช่นนี้ทำให้นายอันวาร์ อิบราฮิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นต้องแถลงยืนยันกรานว่ารัฐบาลยังคงยึดมั่นในแนวทางเดิมและไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ประท้วงชาวจีน⁹⁵ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ความตึงเครียดและความขัดแย้งในสังคมมาเลเซียโดยเฉพาะความขัดแย้งทางเชื้อชาติที่เคย

⁹³Babara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, p. 328.

⁹⁴ผู้นำคนสำคัญในการระดมมวลชนชาวมลายูมาชุมนุมต่อต้านการชุมนุมของชาวจีน คือ นายนาจิบ ราซัค (Najib Razak) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรีของพรรคอัมโน และต่อมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายตำแหน่ง กระทั่งดำรงตำแหน่งสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียในปี ค.ศ. 2009 - ผู้วิจัย

⁹⁵*New Straits Times*, 20 October 1987, p3.

บรรเทาหลังจากความวุ่นวายของเหตุการณ์จลาจลทางเชื้อชาติ ค.ศ. 1969 เริ่มร้อนระอุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง⁹⁶

ไม่นานหลังจากบรรยากาศแห่งความตึงเครียดเริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศมาเลเซียอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลมาเลเซียได้ออกคำสั่งให้มีปฏิบัติการทางด้านความมั่นคงที่สำคัญครั้งหนึ่งในเช้าตรู่ของวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1987 ภายใต้ชื่อภารกิจว่า “ปฏิบัติการลาลัง” ที่กล่าวไปข้างต้นนั่นเอง โดยมีคำสั่งให้กำลังตำรวจจำนวนมากเข้าจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้าน นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน นักสื่อสารมวลชน และประชาชนจำนวน 106 คน โดยรัฐบาลมาเลเซียอธิบายเหตุผลของปฏิบัติการครั้งนี้ว่า “...เพราะรัฐบาลมาเลเซียไม่อาจยินยอมให้สถานการณ์การจลาจลดังกล่าวลุกลามไปมากกว่านี้ได้...”⁹⁷ ขณะเดียวกันรัฐบาลมาเลเซียก็ตั้งข้อหาแก่บรรดาผู้ต้องขังจากการจับกุมครั้งใหญ่นี้ว่า “...พัวพันในกิจกรรมซึ่งกระตุ้นให้เกิดความแตกแยกระหว่างเชื้อชาติภายในประเทศหรือมีส่วนกระตุ้นความรู้สึกเรื่องเชื้อชาติแก่ชุมชนชาวจีน...”⁹⁸

ปฏิบัติการลาลังนำมาสู่การจับกุมและคุมขังบุคคลที่มีชื่อเสียงหลายคน เช่น ลิม กิต เสียง หัวหน้าพรรคกิจประชาธิปไตย (Democratic Action Party: DAP) จันดรา มูซาฟาร์ (Chandra Muzaffar) ประธานกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน ALIRAN คาร์ปาล สิงห์ (Karpal Singh) รองหัวหน้าพรรค DAP จัน กิต ชี (Chan Kit Chee) รองหัวหน้าพรรคสมาคมชาวจีนมาเลเซีย (Malaysia Chinese Association: MCA) ลิม ฟง เส็ง (Lim Fong Seng) ประธานสมาคมการศึกษาของชาวจีน กัว เกีย ซุง (Kua Kia Soong) ประธานฝ่ายกิจการสาธารณะแห่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฮาลิม อาร์ชัท (Halim Arshat) ประธานยูวชนของพรรคอิสลามแห่งมาเลเซีย (Pan Malaysian Islamic Party : PAS) โมฮัมเหม็ด ฟาห์มิ อิบรอฮิม (Mohamed Fahmi Ibrahim) ประธานฝ่ายการศึกษาของยูวชนแห่งพรรคอัมโน ไอริน ซาเวียร์ (Irene Xavier) สมาชิกองค์กรช่วยเหลือผู้หญิง

⁹⁶ ในปีค.ศ. 1969 หลังการเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศในเดือนพฤษภาคม บรรดากลุ่มชาวจีนและชาวมลายูต่างพากันจัดชุมนุมและเดินขบวนเฉลิมฉลองผลการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน ต่อมาขบวนเฉลิมฉลองทั้งสองฝ่ายเดินทางมาเผชิญหน้ากัน ทำให้ต่างฝ่ายซึ่งต่างไม่พอใจซึ่งกันและกันมานานทั้งจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติและประเด็นเรื่องการจัดตั้งเริ่มวิวาทต่อกันจนนำไปสู่การปะทะกันด้วยกำลัง ต่อมาการวิวาทดังกล่าวลุกลามเป็นประเด็นขัดแย้งทางเชื้อชาติ ทำให้การปะทะกันระหว่างกลุ่มชาวจีนกับชาวมลายูลุกลามไปทั่วประเทศก่อให้เกิดการเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในมาเลเซียเป็นจำนวนมาก - ผู้วิจัย

⁹⁷ *Far Eastern Economic Review*, 5 November 1987, p. 14.

⁹⁸ Kua Kia Soong, *The Malaysian Civil Rights Movement* (Pelaling Jaya: Strategic Information Research Development, 2005), p. 163-164.

(Woman's Aid Organization) เป็นต้น⁹⁹ โดยรัฐบาลมาเลเซียนำคนเหล่านี้ไปคุมขังยังทัณฑสถานคามันติง (Kamunting Detention Center) ในเขตรัฐเปรัก ซึ่งเป็นสถานที่ซึ่งใช้คุมขังนักโทษการเมืองมาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน และในช่วงเดียวกันรัฐบาลมาเลเซียยังได้สั่งปิดหนังสือพิมพ์รายวัน The Star และ Sin Chew Jit Poh รวมถึงวารสารรายปักษ์ คือ The Sunday Star และ Watan ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลมาเลเซียเช่นกัน¹⁰⁰

แม้กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่ออย่างเข้าสู่เข้าสู่ทศวรรษที่ 1990 และ 2000 ที่บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ทว่ารัฐบาลมาเลเซียก็ยังคงใช้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายในอย่างต่อเนื่องเพื่อจับกุมบุคคลอันไม่เป็นที่พึงปรารถนาของรัฐบาล แต่สิ่งที่น่าสนใจคือนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1989 เป็นต้นมามีชาวมาเลเซียกลุ่มหนึ่งริเริ่มก่อตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่สะท้อนภาพความไม่เป็นธรรมและข้อบกพร่องของกฎหมายความมั่นคงภายใน และองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในประเด็นดังกล่าว คือ องค์กร SUARAM นั้นเอง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการใช้กฎหมายความมั่นคงของรัฐบาลมาเลเซียตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมาและบทบาทขององค์กร SUARAM ในการต่อต้านกฎหมายความมั่นคงจะอธิบายต่อไปข้างหน้า

การดำรงอยู่ของกฎหมายความมั่นคงภายในดังที่กล่าวไปข้างต้นสะท้อนให้เห็นความสำคัญและความสัมพันธ์ของกฎหมายฉบับนี้กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของมาเลเซียอย่างชัดเจน นับตั้งแต่กระบวนการจัดทำกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนแนวคิดที่ปรากฏในตัวบทซึ่งสัมพันธ์กับบริบทของมาเลเซียทั้งในด้านประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง รวมถึงบริบททางสังคมต่างๆ ฯลฯ เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงจะมี "ลักษณะพิเศษ" ในแง่ที่ให้อำนาจอย่างสูงแก่ภาครัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้แตกต่างจากกฎหมายอื่นๆ ในแง่ที่ก่อกำเนิดหรือจัดทำขึ้นโดยสัมพันธ์กับเงื่อนไขและบริบทแวดล้อมต่างๆ ของดินแดนและเวลานั้นๆ ดังที่กล่าวไปข้างต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าบริบทเหล่านั้นล้วนแต่เป็น "วัฒนธรรม" ประการหนึ่งที่มีผลต่อการสร้างสรรค์กฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นๆ เป็นเสมือน "วัฒนธรรม" ประการหนึ่งของดินแดนนั้นๆ เช่นกันในฐานะที่กฎหมายนั้นๆ เป็นเครื่องมือถ่ายทอดและ/หรือสืบทอดแนวคิดต่างๆ ของผู้คนในดินแดนนั้นๆ ผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การบัญญัติตัวบท การตีความและการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ

⁹⁹ ในระยะแรกรัฐบาลมาเลเซียยังไม่ได้เปิดเผยรายชื่อผู้ที่ถูกจับกุมเหล่านี้ แต่ต่อมาก็ค่อยๆ ทอยเปิดเผยรายชื่อตามลำดับในราว 2 สัปดาห์หลังปฏิบัติการดังกล่าว ดูรายละเอียดของเหตุการณ์ใน *New Straits Times*, 28 October 1987, p 1-2, *New Straits Times*, 29 October 1987, p 1-3, *Far Eastern Economic Review*, 12 November 1987, p. 12-14.

¹⁰⁰ สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ Ng Eng Kiet เลขาธิการ องค์กร SUARAM สาขา ปีนัง โดยอภิเชษฐกาญจนดิฐ และคณะ สัมภาษณ์ ณ องค์กร SUARAM สาขา ปีนัง เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2553

จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายความมั่นคงเป็นทั้งผลผลิตมาจาก "วัฒนธรรม" ต่างๆ ในดินแดนหรือรัฐนั้นๆ และขณะเดียวกันกฎหมายความมั่นคงถือได้ว่าเป็น "วัฒนธรรม" รูปแบบหนึ่งของรัฐได้เช่นกัน โดยเฉพาะวัฒนธรรมที่ว่าด้วย "ความมั่นคง" และ "ความไม่มั่นคง" ของแต่ละดินแดนซึ่งมีที่มาและเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปนั่นเอง¹⁰¹

อย่างไรก็ตามการสร้างสรรควัฒนธรรมที่ว่าด้วย "ความมั่นคง" และ "ความไม่มั่นคง" ของแต่ละดินแดนย่อมมีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ตามแต่เงื่อนไขและบริบททั้งทางเวลาและสถานที่ อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสนใจ คือ วัฒนธรรมเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หากแต่กำเนิดขึ้นโดยมีมนุษย์ทั้งที่เป็นบุคคลหรือองค์กรเข้าไปปรุงแต่งหรือกำหนดให้เป็นไปตามระบบระเบียบต่างๆ ตามที่ตนปรารถนา โดยในกรณีของการสร้างกฎหมายความมั่นคงนั้นมีข้อสังเกตว่ามีหลายกรณีที่รัฐต่างๆ สามารถประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงได้นั้นล้วนเป็นผลมาจากการสร้างภาพลักษณ์ของ "ความไม่มั่นคง" ให้เกิดขึ้นในสำนึกรับรู้ของผู้คนในสังคม เพื่อให้บรรยากาศเช่นนั้นนำไปสู่ความชอบธรรมของรัฐในการประกาศบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายต่างๆ ขึ้นเพื่อสร้าง "ความมั่นคง" อันพึงประสงค์ของรัฐนั่นเอง ในอีกแง่หนึ่งแล้วกฎหมายความมั่นคงจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐสามารถใช้ประโยชน์ทั้งเพื่อ "สร้าง" และ "รักษา" ความมั่นคงของรัฐได้เป็นอย่างดี โดยในกรณีรัฐบาลมาเลเซียนั้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลสามารถสร้างภาพ "ความมั่นคง" และ "ความไม่มั่นคง" ให้ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ยุคการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามของขบวนการคอมมิวนิสต์ มาสู่ยุคของขบวนการทางสังคม ยุคของการก่อการร้ายและยุคการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมผ่านระบบโทรคมนาคมและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารในโลกปัจจุบันก็ตาม ซึ่งการสร้างภาพสะท้อนเช่นนี้ให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องทำให้รัฐบาลสามารถยึดกุมความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไว้ได้อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

การที่รัฐบาลมาเลเซียสามารถยึดกุมการสร้างภาพ "ความมั่นคง" และ "ความไม่มั่นคง" ให้ดำรงอยู่ได้ และนำมาสู่การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในมาได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานนั้น อาจทำให้พิจารณาได้ว่าลักษณะดังกล่าวอาจเป็นลักษณะของกระบวนการที่เรียกว่า "การปกครองในสภาวะยกเว้น" (State of Exception) ซึ่งหมายถึงการทำให้สังคมเกิดบรรยากาศที่เชื่อว่าต้องให้อำนาจอย่างสูงแก่รัฐเพื่อให้รัฐสามารถกระทำการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีการปกติ เช่น การที่บางรัฐประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศภาวะฉุกเฉิน การประกาศกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งการให้อำนาจเช่นนี้ไม่ใช่เรื่อง "ปกติ" สำหรับประเทศประชาธิปไตยหรือประเทศที่ไม่มีสถานการณ์ที่ผิดปกติใดๆ ในระดับที่

¹⁰¹ดูรายละเอียดใน Alan Macmillan, Ken Booth and Russell Trood, "Strategic Culture," in Ken Booth and Russell Trood (eds), *Strategic Culture in Asia Pacific Region* (New York : St. Martin's Press), 1999), p. 3-22.

น่าเป็นห่วง และมักเป็นการให้อำนาจเช่นนั้นแก่รัฐเพียง “ชั่วคราว” และเมื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า เสรีจิ้นแล้วก็จะยกเลิกการให้อำนาจนั้นไป ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจ คือ รัฐบางรัฐไม่ยอมยกเลิกการให้อำนาจเหล่านั้นแม้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาคความวุ่นวายเหล่านั้นๆ ได้ลุล่วงไปแล้วก็ตาม ซึ่งการกระทำเช่นนั้นคือการทำให้ภาวะยกเว้นกลายเป็นสภาพถาวรอันจะทำให้รัฐมีอำนาจที่มั่นคงในการควบคุมหรือครอบงำสังคมได้อย่างต่อเนื่อง¹⁰² ซึ่งเมื่อเทียบกับกรณีของรัฐบาลมาเลเซียที่บังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในซึ่งให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าพนักงานอย่างสูงตลอดเวลาแล้ว ก็แทบไม่ต่างจากการทำให้ “สภาวะยกเว้น” กลายเป็น “สภาวะถาวร” นั่นเอง

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน คือ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มักขัดแย้งกับหลักกฎหมายพื้นฐานของมาเลเซียและหลักสากลนิยมหลายประการ เพราะถึงแม้ว่าการประกาศภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลมลายา/มาเลเซียเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญฉบับเอกราชของมาเลเซีย ค.ศ.1957 ซึ่งระบุว่ารัฐสภามาเลเซียสามารถออกกฎหมายเพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนและประเทศ¹⁰³ และหากในช่วงเวลานั้นๆ รัฐสภามาเลเซียไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐธรรมนูญของมาเลเซียในมาตรา 150 ยังระบุไว้ว่าพระราชาธิบดีสามารถประกาศภาวะฉุกเฉินได้¹⁰⁴ แต่การบังคับใช้กฎหมายนี้ในสถานการณ์จริงในระยะหลังนั้นมักไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอื่นๆ ของมาเลเซีย เช่น การจับกุมผู้ชุมนุมทางการเมืองซึ่งมีความเห็นตรงข้ามกับรัฐบาลนั้นขัดแย้งกับมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับเอกราชของมาเลเซีย ค.ศ.1957 ที่ระบุว่า

“...พลเมืองมาเลเซียมีสิทธิและเสรีภาพในการพูดและแสดงความคิดเห็น รวมถึงมีสิทธิชุมนุมอย่างสันติโดยปราศจากอาวุธ และมีสิทธิก่อตั้งองค์กรต่างๆ...”¹⁰⁵

¹⁰²Giorgio Agamben. *State of Exception*. Kevin Attell (Translated). Chicago : University of Chicago Press, 2005. ในภาษาไทยโปรดดูการถอดความและอภิปราย ใน ปิยนุตร แสงกนกกุล, “สภาวะยกเว้น” ในความคิดของ Giorgio Agamben,” ใน *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม – กันยายน 2553, หน้า 84 -91.

¹⁰³*Constitution of Federation of Malaya 1957* (Kuala Lumpur : Pocket Pixel, 2007), pp. 70–71.

¹⁰⁴*Ibid*, p.71.

¹⁰⁵*Ibid*, p.4.

ทั้งนี้ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในที่ขัดกับหลักสากลที่สุด คือ การที่เจ้าหน้าที่มาเลเซียมักอาศัยอำนาจกฎหมายฉบับนี้ปฏิบัติการในภารกิจต่างๆ ด้วย ความรุนแรงจนกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของบรรดาผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาและผู้ต้องขัง ซึ่งลักษณะ เช่นนี้ดำรงมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังที่ ลิม กิต เสียง ผู้นำฝ่ายค้านคนสำคัญในมาเลเซียเคย กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ค่อนข้างน่าสนใจมาตั้งแต่ครั้งที่เขาเคยตกเป็นผู้ต้องขังภายใต้กฎหมาย ความมั่นคงภายในช่วงทศวรรษที่ 1980 ว่า

“...นักโทษการเมืองที่ขังในทัณฑสถานของรัฐมีคุณภาพชีวิต อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ มีระบบการรักษาพยาบาลที่ย่ำแย่ ทั้งเจ้าหน้าที่ยัง ขัดขวางไม่ยอมให้คนเหล่านี้ได้พบญาติมิตรและแพทย์เพื่อทำการ รักษาพยาบาลอีกด้วย...”¹⁰⁶

ทั้งนี้ที่ผ่านมามีบุคคลหลายฝ่ายร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซียมักใช้ ความรุนแรงต่อผู้ต้องขังในคดีความมั่นคงภายใน ดังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2004 ซึ่งผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในจำนวนหนึ่งร่วมลงชื่อกันทำบันทึกร้องเรียน ว่าตำรวจและผู้คุมใช้วิธีการทารุณต่างๆ เพื่อทรมานต่อพวกตนในขณะที่ต้องขัง เช่น การบังคับให้ บัสสาวะใส่ขวดน้ำ การเผาหนวดและเคราของนักโทษมุสลิม และไม่อนุญาตให้ผู้ต้องขัง ครอบครองคัมภีร์อัล กุรอาน นอกจากนั้นยังใช้วิธีการคุกคามในขณะไต่สวนผู้ต้องขัง เช่น การใช้ผ้า ผูกตาและใส่กุญแจมือ และเปลี่ยนเสื้อผ้าผู้ต้องขังจนอยู่ในสภาพเปลือย¹⁰⁷ ข้อมูลเหล่านี้สอดคล้อง กับรายงานขององค์กร Human Rights Watch ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งระบุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล มาเลเซียมักใช้ความรุนแรงต่อผู้ต้องขังคดีความมั่นคง เช่น การใช้ไฟจากบุหรี่จี้ตามร่างกาย การทุบตีบริเวณอวัยวะเพศ การเตะและถีบบริเวณท้องและหน้าอก การตบหน้า รวมถึงข่มขู่ให้ ผู้ต้องขังยอมรับสารภาพว่ามีส่วนพัวพันกับขบวนการก่อการร้าย¹⁰⁸ และรายงานขององค์กร เดียวกันในปี ค.ศ. 2006 ที่ยืนยันว่ายังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซียที่กระทำทารุณต่อผู้ต้องขัง ในคดีความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง เช่น การบังคับให้ผู้ต้องขังดื่มปัสสาวะ การใช้รองเท้าตบหน้า ผู้ต้องขัง การบังคับให้ผู้ต้องขังเลียรองเท้าตำรวจ เป็นต้น¹⁰⁹

¹⁰⁶ Lim Kit Siang, *Malaysia in Dangerous 80s*, p. 178 – 179.

¹⁰⁷ SUARAM, *Malaysia Human Right Report 2004: Civil and Political Rights*, p. 32.

¹⁰⁸ *Ibid*, pp. 34-35.

¹⁰⁹ Human Rights Watch, *Convicted before Trial: Indefinite Detention under Malaysia's Emergency Ordinance* (New York : Human Rights Watch, 2006), pp. 13 - 16.

นอกจากการกระทำทารุณของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ต้องขังแล้วยังมีหลักฐานที่แสดงว่าการคุกคามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลุกลามไปสู่บรรดาสมาชิกในครอบครัว ญาติหรือเพื่อนฝูงที่เข้ามาเยี่ยมเยียนผู้ต้องขังเช่นกัน ดังที่ นางเซจาห์ตุล เดอสินา โชมเมล โมฮาหมัด (Sejahtul Dursina Chomel Mohamad) ภรรยาของนายยาซิด ซูฟัท (Yasid Sufaat) ผู้ต้องขังภายใต้กฎหมาย ความมั่นคงภายในเปิดเผยว่า ในเบื้องต้นรัฐบาลมาเลเซียมีคำสั่งให้คุมขังสามีเธอในปลายปี ค.ศ. 2001 ต่อมาก็มียาห์หน้าที่มาจับกุมเธอในช่วงต้นปี ค.ศ. 2002 และคุมขังเธอจนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 โดยตลอดเวลาที่คุมขังเธอนั้นมีเจ้าหน้าที่มาซักถาม-ไต่สวนเธอเป็นประจำทุกวัน ตั้งแต่เวลา 09.00 – 17.00 น. ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ไม่ได้ถามเธอเกี่ยวกับเรื่องราวทางการเมืองหรือขบวนการก่อการร้าย แต่มักเป็นคำถามเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของเธอ เธอจึงเชื่อว่ารัฐบาลมาเลเซียใช้อำนาจของกฎหมายความมั่นคงภายในจับกุมและคุมขังเธอเพียงเพราะต้องการใช้ภาวะเช่นนี้กดดันสามีของเธอให้ยอมรับสารภาพว่ามีส่วนร่วมกับขบวนการอัล เคดา¹¹⁰

นอกจากนี้ภรรยาและญาติของผู้ต้องขังภายใต้อำนาจกฎหมายความมั่นคงต่างเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซียไม่ค่อยอำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาภรรยา บุตรและญาติเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง และแม้จะอนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องขังได้ในบางโอกาสแต่ไม่มีความเป็นส่วนตัวเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมการพบปะพูดคุยดังกล่าวอย่างใกล้ชิด ทั้งยังไม่อนุญาตให้ทนายความเข้าพบผู้ต้องขัง และเมื่อผู้ต้องขังเจ็บป่วยก็ไม่ได้จัดให้มีรักษาพยาบาลที่เหมาะสม รวมทั้งยึดเงินและสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ต้องขังเอาไว้ทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถซื้ออาหารหรือยารักษาโรคได้ในยามที่ไม่มีญาติมาเยี่ยม และยังไปกว่านั้นเมื่อภรรยา บุตรและญาติของผู้ต้องขังกลับจากการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังแต่ละครั้งก็มักมีผู้ส่งข้อความข่มขู่มายังโทรศัพท์เคลื่อนที่ของคนเหล่านั้นอยู่เสมอ¹¹¹

การที่รัฐบาลมาเลเซียไม่ค่อยอนุญาตให้ญาติเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในทำให้ในบางครั้งญาติของผู้ต้องขังไม่พอใจและรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนปรนท่าทีดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลก็ตอบโต้กลับด้วยการจับกุมและคุมขังคนเหล่านั้น ดังกรณีที่รัฐบาลมาเลเซียจับกุม นาง อาลิซ๊ะ จาฟฟาร์ (Aliza Jaafar) ภรรยาของ ฮัจญี ซารี ซุงิบ (Hj Saari Sungib) ผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายใน พร้อมกับญาติอีก 40 คน โดยสั่งจำคุกคนเหล่านี้เป็นเวลา 1 คืน เมื่อ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 2001¹¹²

¹¹⁰SUARAM, *Malaysia Human Right Report 2002 : Civil and Political Rights*, pp. 27 – 28.

¹¹¹Ibid, p. 32.

¹¹²SUARAM, *Malaysian Human Right Report 2001 : Civil and Political Rights*, p. 25.

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซียใช้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายในปฏิบัติการอย่างไม่เหมาะสมต่อผู้ต้องขังภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้ยังคงดำรงเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ต้องขังเหล่านั้นเป็นนักโทษคดีการเมือง ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตรัฐบาลมาเลเซียและเจ้าหน้าที่ของรัฐมักเลือกปฏิบัติต่อนักโทษการเมืองภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในด้วยมาตรฐานที่ต่ำกว่าการปฏิบัติต่อนักโทษคดีอาชญากรรมด้วยซ้ำไป ดังที่นักโทษคดีการเมืองคนหนึ่งที่เคยต้องโทษคุมขังในยุค “ปฏิบัติการลาลัง” กล่าวไว้ว่า

“...ในขณะที่ทัณฑสถานดูแลและนักโทษคดีอาญาอื่นๆ อย่างดีถึงขนาดที่นักโทษเหล่านั้นบางส่วนสามารถรวมตัวกันตั้งวงดนตรี เล่นเพลงหรือคันทรีในเรือนจำได้ แต่เจ้าหน้าที่กลับควบคุมพวกเราเหล่านั้นนักโทษการเมืองอย่างเข้มงวดถึงขนาดที่ปิดกั้นโอกาสมิให้เราจะมีอิสระที่จะพบปะพูดคุยกันภายในเขตเรือนจำ...”¹¹³

การบังคับใช้ความมั่นคงภายในอย่างเข้มงวดและการกระทำการอันรุนแรงต่อผู้ต้องหาและผู้ต้องขังดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้นยังขัดแย้งอย่างรุนแรงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) แห่งสหประชาชาติหลายๆ มาตรา เช่น มาตรา 5 “บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงทัณฑ์ ซึ่งทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือ หยามเกียรติมิได้” มาตรา 9 “บุคคลใดจะถูกจับ กักขัง หรือ เนรเทศโดยพลการไม่ได้” และ มาตรา 10 “บุคคลชอบที่จะเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม และเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใดๆ ทางอาญา” รวมถึงมาตรา 11 ข้อ 1 “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้รับหลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี” และ มาตรา 19 “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอด และที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน” และ มาตรา 20 ข้อ 1 “บุคคลมีสิทธิเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ” เป็นต้น ¹¹⁴ ดังนั้นนอกเหนือจากข้อบกพร่องในแง่

¹¹³ Kua Kia Soong, *445 Days Under The ISA Operation Lalang 1987 – 1989*, p.87.

¹¹⁴ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, *เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ* (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2531), หน้า 13 - 22.

ตัวบทที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว กฎหมายความมั่นคงภายในก็ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างไม่เหมาะสมด้วยเช่นกัน

ทัศนะของรัฐบาลมาเลเซียต่อกฎหมายความมั่นคงภายใน

ถึงแม้ว่าจะมีคำถามมากมายเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของกฎหมายฉบับนี้ทั้งในแง่ตัวบทและการบังคับใช้ แต่ที่ผ่านมามีผู้นำรัฐบาลและตัวแทนระดับสูงของรัฐบาลมาเลเซียยังคงยืนยันกรานอย่างต่อเนื่องว่ากฎหมายฉบับนี้ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นและเหมาะสมต่อการพิทักษ์รักษาความมั่นคงของมาเลเซีย และขณะเดียวกันก็ปฏิเสธอย่างแข็งขันว่าไม่เคยใช้อำนาจกฎหมายฉบับนี้อย่างผิดพลาด ดังที่นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด เคยกล่าวยืนยันไว้อย่างแข็งกร้าวในวาระครบรอบการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 ว่า

“...รัฐบาลมาเลเซียจะไม่มีคำขอโทษต่อใครๆ ทั้งสิ้น ในกรณีที่รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน...”¹¹⁵

นอกจากนี้ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมาเลเซียเรื่องการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน ทำให้นายอับดุลละห์ อาหมัด บาดาวี รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้นกล่าวตอบโต้กลับคืนอย่างทันทีวาทที่ว่า

“...การใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่เรื่องการเล่นสนุกตามอำเภอใจ แต่เป็นเรื่องการพิทักษ์ความมั่นคงของประเทศ...”¹¹⁶

การตอบโต้ของผู้นำรัฐบาลมาเลเซียต่อผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์กฎหมายความมั่นคงภายในยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการตอบโต้บรรดารัฐบาลของชาติตะวันตกที่มักตำหนิรัฐบาลมาเลเซียในเรื่องนี้ เช่น ในคราวที่นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภามาเลเซียในปี ค.ศ. 2002 อันเป็นช่วงเวลาหลังจากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกา เขาได้กล่าววิพากษ์บรรดารัฐบาลของชาติตะวันตกเกี่ยวกับความสำคัญของกฎหมายความไว้ว่า

¹¹⁵SUARAM, *Malaysian Human Right Report 2001 : Civil and Political Rights*, p. 26.

¹¹⁶Ibid, p. 26.

“...หลังจากเหตุการณ์การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา บรรดาประเทศในโลกตะวันตกคงตระหนักดีแล้วถึงความสำคัญของกฎหมายที่พิทักษ์รักษาความมั่นคงของชาติ...”¹¹⁷

ทั้งนี้ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน นายราฮิส ยาติม (Rais Yatim) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมาเลเซีย ซึ่งเป็นผู้ดูแลระบบการศาลและการยุติธรรมของประเทศก็เคยกล่าวปกป้องกฎหมายความมั่นคงภายในเอาไว้ว่า

“...รัฐบาลมาเลเซียยังคงต้องการกฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้ เพื่อพิทักษ์ความมั่นคงของประเทศมาเลเซีย...”¹¹⁸

ขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน เช่น โอฮาเหม็ด บากรี โอมาร์ (Mohamed Bakri Omar) ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติตำรวจของมาเลเซียซึ่งมีหน้าที่ควบคุมปฏิบัติการในภารกิจต่างๆ ภายใต้อำนาจกฎหมายความมั่นคงภายใน ก็เคยกล่าวทศนะต่อกฎหมายฉบับนี้ไว้ในเวทีประชุมว่าด้วยประชาธิปไตยและความมั่นคงของโลก ณ นครอิสตันบูล ประเทศตุรกี เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2005 ว่า

“...สถานการณ์ความมั่นคงของโลกในยุคปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลทั่วโลกมีพื้นฐานของเหตุผลและข้อเท็จจริงอันสมควรที่จะบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ซึ่งในบางครั้งกฎหมายเหล่านั้นอาจขัดแย้งกับหลักสิทธิมนุษยชนบ้าง...”¹¹⁹

นอกจากนี้ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลใช้อำนาจของกฎหมายความมั่นคงภายในกระทำการที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ต้องขังนั้น พบว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลมาเลเซียต่างพากันปฏิเสธถึงความไม่เหมาะสมดังกล่าว เช่น นายซาฮิด ฮามิด อัลบาร์ (Syed Hamid Albar) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งกล่าวต่าหานักข่าวที่เสนอข่าวว่าทัศนสถานของมาเลเซียมีสภาพไม่เหมาะสมและเจ้าหน้าที่มักปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไม่ต่างจากทัศนสถานอาบู กะหรีบ (Abu Gharib) ในอิรัก ขณะที่นายกรัฐมนตรี อับดุลเลาะห์ อาหมัด

¹¹⁷SUARAM, *Malaysia Human Right Report 2002 : Civil and Political Rights*, p. 21.

¹¹⁸SUARAM, *Malaysian Human Right Report 2001 : Civil and Political Rights*, p. 26.

¹¹⁹SUARAM, *Malaysia Human Right Report 2004 : Civil and Political Rights*, p. 33.

บาดาวี ยืนยันว่าไม่มีเหตุการณ์เลวร้ายในทัศนสถานของมาเลเซีย ดังที่มีการกล่าวหากันแต่อย่างใด¹²⁰

อย่างไรก็ตามหลังจากมีข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมากถึงข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ ก็มีส่วนทำให้รัฐบาลมาเลเซียเคยประกาศตั้งคณะทำงานเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ความมั่นคงภายในขึ้นในช่วงต้นปี ค.ศ. 2004 แต่ต่อมา นายราฮิส ยาติม (Raisb Yatim) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกล่าวว่ายังคงไม่มีการแก้ไขกฎหมายความมั่นคงภายใน เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือรักษาสันติภาพของประเทศมาเลเซีย ส่วนนายกรัฐมนตรีอับดุลเลาะห์ อาหมัด บาดาวี แถลงว่ารัฐบาลมาเลเซียจะใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างระมัดระวังเพื่อรักษาความมั่นคงของมาเลเซีย ส่วนรองนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค กล่าวไว้เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ว่า

“...กฎหมายความมั่นคงภายในเป็นเครื่องมือปกป้องประเทศของเราจากการก่อการร้าย และเหตุผลสำคัญที่เราไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายในประเทศนี้ เป็นเพราะเรามีกฎหมายความมั่นคงภายในอยู่แล้วนั่นเอง...”¹²¹

จากถ้อยแถลงจำนวนมากของผู้บริหารระดับสูงของประเทศมาเลเซียข้างต้นจึงยังคงแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียยังคงให้ความสำคัญกับกฎหมายฉบับนี้อยู่ และนั่นอาจเป็นผลมาจากการที่กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีเนื้อหาสาระที่ให้อำนาจอย่างสูงในการปฏิบัติการต่างๆ ของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอำนาจเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมาเลเซียสามารถใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ทั้งในกรณีการรักษาความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของรัฐบาลไว้ควบคู่กันไปได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

จากปัญหาเรื่องการที่รัฐบาลมาเลเซียบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างเข้มงวดของผู้ที่ต้องสงสัยว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ทำให้เริ่มมีกลุ่มผู้เรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียทบทวนการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งคนกลุ่มนี้มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ทั้งนักศึกษา นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวในองค์กรพัฒนาเอกชน นักการเมืองและในเวลาต่อมาคนเหล่านี้ได้พยายามขยายประเด็นการเรียกร้องต่างเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมาเลเซียยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าว คือ องค์กร SUARAM นั่นเอง

¹²⁰SUARAM, *Malaysia Human Right Report 2004 : Civil and Political Rights*, p. 34.

¹²¹“Najib: ISA has protected country from terrorism”, *New Straits Times*, 2 December, 2008, p.1.