

แนวทางการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการ  
รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไข  
ปัญหาผู้ก่อเหตุรุนแรง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล



โดย

พันเอก ธายุทธ สวนกุล  
รองผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 25

วิทยาลัยการทัพบก

กันยายน 2567

**เอกสารวิจัยเรื่อง** แนวทางการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษา  
ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ก่อ  
เหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

**โดย** พันเอก ธายุทธ สนวนกุล

**อาจารย์ที่ปรึกษา** พันเอก พิชชญาณ พวงทอง

วิทยาลัยการทัพบก อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ปีการศึกษา 2567 และเห็นชอบให้เป็น  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ระดับ **ดีมาก**


พลตรี   
( ทนงศักดิ์ มหาวงศ์ )

ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก

คณะกรรมการควบคุมเอกสารวิจัยส่วนบุคคล

พันเอก   
(พิชชญาณ พวงทอง)


ประธานกรรมการ

พันเอก   
(ปฐพี พุทธิผล)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา

พันเอก   
(พงศ์ปนต์ อรุณสุวรรณ)

กรรมการ

พันเอก   
(เจษฎา เหมหาชาติ)

กรรมการ

พันเอกหญิง   
(รัชนีนาฏ ถนอมสิน)

กรรมการ

## บทคัดย่อ

ผู้วิจัย	พินเอก ธายุทธ สนวนกุล
เรื่อง	แนวทางการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
วันที่	11 กันยายน 2567 จำนวนคำ : 9,464 จำนวนหน้า : 28
คำสำคัญ	ผู้ก่อเหตุรุนแรง, มาตรา 21, ความมั่นคงภายใน
ชั้นความลับ	ไม่มีชั้นความลับ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อ อธิบายสภาพ ปัญหา สาเหตุ และผลกระทบ รวมทั้งตรวจสอบแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่มีสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขต่างๆ และหาแนวทางพัฒนาการใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยดำเนินการวิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า การแก้ไขปัญหาโดยใช้สันติวิธี เป็นแนวทางการต่อสู้ในเชิงงานการเมืองที่ทำให้เกิดการยอมรับทั้งภายในและภายนอกประเทศ ยังส่งผลต่องานการทหาร และการเมืองของกลุ่มขบวนการ BRNที่กำลังดำเนินการอย่างเข้มข้นในหลายๆกิจกรรม ที่ฝ่ายรัฐไทยยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ หากฝ่ายเราสามารถดำเนินการใดๆ ในงานการเมืองให้กลุ่มสภาวะแวดล้อมที่เหนือฝ่ายตรงข้ามด้วยสันติวิธีได้ ย่อมจะส่งผลให้สถิติการก่อเหตุลดลงและเกิดความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น สร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่ให้หันมาจะสนับสนุนรัฐ ร่วมกันสร้างสันติสุขให้กลับคืนมาสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้โดยเร็ว



## ABSTRACT

**AUTHOR:** COLONEL THAYUT SUANKUL

**TITLE:** Guidelines for using the law, Section 21 of the Internal Security Act 2008, to solve the problem of perpetrators of violence in the southern border provinces.

**DATE:** 11 September, 2024 **WORD COUNT :** 9,464 **PAGES :** 28

**KEY TERMS:** Violent offenders, Article 21, The Internal Security

**CLASSIFICATION:** Unclassified

This research is strategic research. Its purpose is to Explain the nature of the problem, its causes and effects, including finding ways to develop the use of Section 21 of the Internal Security Act, B.E. 2008 to be effective It is useful in resolving the problem of unrest in the southern border provinces. The research was conducted using documentary research methods. The research results found that Solving problems using peaceful methods It is a way of fighting in political work that brings acceptance both inside and outside the country. It also affects military work. and the politics of the BRN movement that is continuing to progress Meanwhile, the Thai government is still unable to take corrective action. If our side can take any action In political work, be able to dominate the environment over your opponents through peaceful means. It will inevitably result in a reduction in crime statistics. Increased security and safety in the area Build the confidence of the people in the area to support the state. Let's work together to bring peace back to the southern border provinces quickly.

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำเร็จลงได้ด้วยความรู้จากคณาจารย์วิทยาลัยการทัพบกทุกท่านที่ได้กรุณาแนะนำแนวทาง และให้วิชาความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัย รวมทั้ง พันเอก ปฐพี พุทธิผล ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำ และบอกเล่าประสบการณ์การปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัย จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ยังได้รับความรู้จาก พลตรี ทนงศักดิ์ มหาวงศ์ ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก และคณะกรรมการควบคุมเอกสารวิจัยส่วนบุคคลทุกท่าน ที่กรุณาเสียสละเวลา แรงกายแรงใจ ให้ความรู้และประสบการณ์ที่ทรงคุณค่าอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันเอก พิษชญาน พวงทอง อาจารย์ที่ปรึกษาเอกสารวิจัยส่วนบุคคล ที่ได้ช่วยให้ แนวทาง และปรับแก้เนื้อหาให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คุณค่าของเอกสารวิจัยฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอมอบให้แก่ ผู้ที่เสียสละอุทิศตน รวมถึงครอบครัวของผู้กล้า ในการปฏิบัติงานดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอด 20 ปีที่ผ่านมา และหวังว่าผลการวิจัยในครั้งนี้จะเกิดประโยชน์กับกองทัพบกและหน่วยงานความมั่นคงที่ยังคงปฏิบัติงานในพื้นที่เสี่ยงซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลให้เกิดประโยชน์ต่อกำลังพล และนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

## สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
วิธีการศึกษา	5
ประโยชน์ที่ได้รับ	6
<b>บทที่ 2 บทวิเคราะห์</b>	
การวิเคราะห์ สาเหตุ ผลกระทบของปัญหา จชต.	7
การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์	10
การวิเคราะห์ทางเลือกยุทธศาสตร์	20
การวิเคราะห์ทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหา	21
<b>บทที่ 3 บทอภิปรายผล</b>	23
ข้อมูลสนับสนุนงานวิจัย	24
<b>บทที่ 4 บทสรุป</b>	
สรุปผลการวิจัย	26
ข้อเสนอแนะการวิจัย	27
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	28
<b>เอกสารอ้างอิง</b>	

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) ในห้วงที่ผ่านมา กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) ได้ดำเนินการแก้ไขตามแผนบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2563 – 2565 ซึ่งรองรับกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ได้ให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จชต.สำหรับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ จชต. เป็นการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่ง และยั่งยืน คือ ประชาชนใน จชต. มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโอกาสในการศึกษาและการประกอบอาชีพที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับแผน 3 ระดับ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นดำเนินการตามแผนระดับ 2

สำหรับการปฏิบัติตามแผนระดับ ๒ นั้น เมื่อสถานการณ์เริ่มเข้าสู่สภาวะปกติ ได้มีการปรับลดการใช้กฎหมายจาก พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แทน โดยทยอยประกาศใช้ในพื้นที่ ที่มีเหตุการณ์น้อย ผ่านการประเมินจากคณะทำงานระดับพื้นที่ ในปี พ.ศ. 2566 ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ จชต.แล้วจำนวน 17 อำเภอ โดยเฉพาะใน 4 อำเภอ จังหวัดสงขลา (อำเภอนาทวี, อำเภอจะนะ, อำเภอสะบ้าย้อย, อำเภอเทพา) ได้มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552 รวมถึงการดำเนินการตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีข้อกำหนด ดังนี้

“ มาตรา 21 ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน.ดำเนินการตาม มาตรา 15 หากปรากฏว่าผู้ใดต้องการว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้น ดำเนินการกระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะ เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้พนักงานสอบสวน ส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต่อนั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ ผู้อำนวยการ

ในกรณีที่ที่ผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวน พร้อมความเห็นของผู้อำนวยการให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากเห็นสมควร ศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต่อนั้นให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็น เวลาไม่เกินหกเดือนและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ศาลสั่งได้ต่อเมื่อผู้ต่อนั้นยินยอมเข้ารับการ อบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต่อนั้นเป็นอันระงับไป”

นั่นคือ การเปิดโอกาสให้บุคคลที่หลงผิดเข้ารับอบรมแทนการฟ้อง สามารถกลับ เข้าสู่สังคม และเป็นประโยชน์กับความมั่นคงของชาติ ซึ่งที่ผ่านการดำเนินการตามมาตรา 21 ในห้วงที่ผ่านมาของ ฉก.สงขลา ในพื้นที่ 4 อำเภอ จังหวัดสงขลา ดำเนินการไปแล้ว จำนวน 11 ราย มีผู้ผ่านกระบวนการเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง จำนวน 7 ราย และมี 4 รายที่เข้ากระบวนการแต่ต่อมาเปลี่ยนใจไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม สำหรับเหตุผลที่ไม่เข้า ร่วมเพราะยังขาดความเชื่อมั่น และไม่มั่นใจในกระบวนการตามมาตรา 21 โดยยังคงเชื่อว่า ตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์ตามที่ทนายความได้ให้คำแนะนำ รวมทั้งความกังวล กรณีที่เมื่อเข้ารับการ อบรมแล้ว จะถูกสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวน

สำหรับสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติ มีการก่อเหตุลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่มีกลุ่มสมาชิกผู้ก่อเหตุ ที่มีหมาย ป.วิ อาญา (ความ มั่นคง) ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอีกจำนวนมาก โดยยอดผู้มีหมาย



ป.วิ อาญา (ความมั่นคง) สูงถึง 789 คน ( ตุลาคม 2566 ) ซึ่งบุคคลเหล่านี้ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมาย เข้ากระบวนการยุติธรรมนั้น บุคคลดังกล่าว ส่วนใหญ่เลือกที่จะหลบหนีออกนอกพื้นที่ และยังคงก่อเหตุเมื่อมีโอกาสหรือได้รับการสั่งการ อีกทั้งเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยความไม่สมัครใจ หรือขัดขืนนำไปสู่การปะทะ จนถึงขั้นเสียชีวิต ยิ่งทำให้ประชาชนมีการตอบโต้ เช่นการแค้นพ แสดงความไม่พอใจจากชาวบ้านในพื้นที่ แสดงภาพว่ารัฐไทยมุ่งใช้ความรุนแรงต่อชาวมุสลิม และหากเข้ากระบวนการต่อสู้คดีความในชั้นศาล กลุ่มคนเหล่านี้ก็ยังมีพฤติกรรมในขบวนการก่อความรุนแรง ซึ่งการหาทางออกโดยแนวทางสันติวิธี ที่มีกฎหมายรองรับนั้น จะทำให้ผู้ก่อเหตุมีความมั่นใจว่าเมื่อตนเองออกมาเข้าสู่กระบวนการ จะได้รับความปลอดภัย และสามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุขในสังคมได้ ดังนั้นการใช้มาตรา 21 มารองรับกับพื้นที่ที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แทนการใช้กฎหมาย พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่มีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ในเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงควรมีการส่งเสริม ปรับปรุงแนวทางการใช้ ให้เกิดประโยชน์กับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าสถานการณ์และปัญหาความรุนแรงได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ความยืดเยื้อของปัญหามากกว่า 19 ปี ได้ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจของการใช้ความรุนแรงและผู้อยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรง และยังคงมีกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง (ผกร.) ที่มีอุดมการณ์ต่างจากรัฐ อีกจำนวนมากที่รอการดำเนินการตามกฎหมาย และหากรัฐส่งเสริมกฎหมายทางเลือก ให้กับกลุ่มผู้เห็นต่าง ได้กลับเข้ามาโดยกระบวนการสันติวิธีแทนการใช้ความรุนแรง มีกระบวนการที่รองรับด้วยกฎหมาย และเกิดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่สันติสุขอย่างยั่งยืนต่อไป ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษา เรื่อง การใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

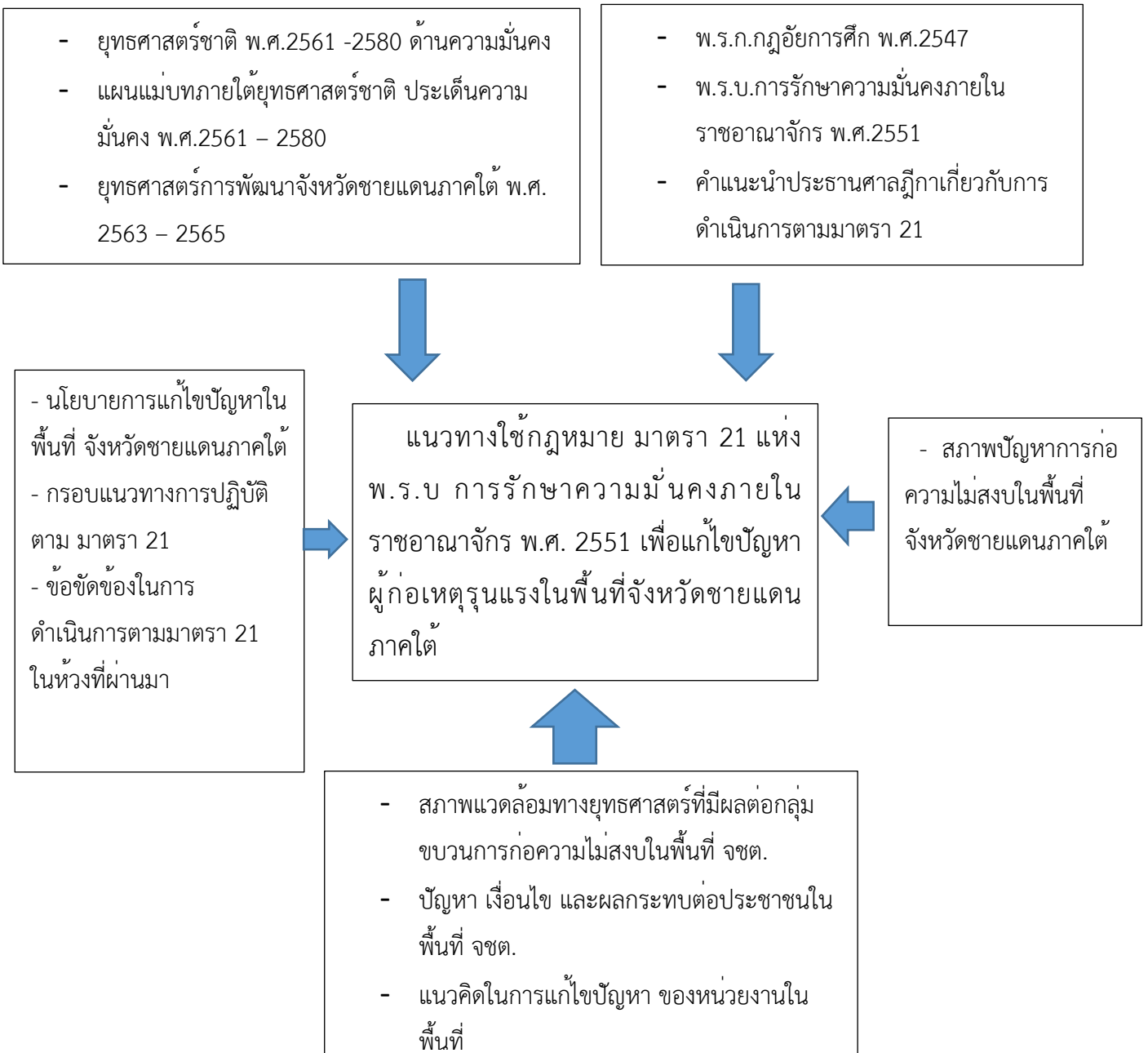
### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่ออธิบายสภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบจากการดำเนินตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

2. เพื่อตรวจสอบแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ ให้เข้ากับการแก้ไขปัญหาที่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

3. เพื่อพัฒนาแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพ

**กรอบแนวคิดการวิจัย**



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## วิธีการศึกษา

### 1. รูปแบบการวิจัย

รูปแบบการวิจัย ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ตามที่วิทยาลัยการทัพบก กำหนด โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร

### 2. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาแนวทางในการดำเนินการ ตาม มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ จชต. ได้แก่ จังหวัด ปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และข้อมูลจากสื่อต่างๆ

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมประกอบกันในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ตั้งเอาไว้

### 5. ขั้นตอนการดำเนินงาน

รายการ	2566	2567				
	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.-มิ.ย.
เสนอโครงร่างวิจัย	←→					
เก็บข้อมูลการวิจัย		←→				
วิเคราะห์ข้อมูล			←→			
สรุปผลและอภิปรายผล				←→		
ทำรูปเล่มวิจัย					←→	

## ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลปัญหา สาเหตุ และผลกระทบจากการใช้การดำเนินการตาม มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
2. ทำให้ทราบแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ จชต. ให้เข้ากับการแก้ปัญหาตามสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลง ให้เกิดประสิทธิภาพ
3. เพื่อพัฒนาแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดองค์ความรู้ในการใช้กฎหมายให้เกิด ประโยชน์ และเป็นเครื่องมือที่แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

## บทที่ 2

### บทวิเคราะห์

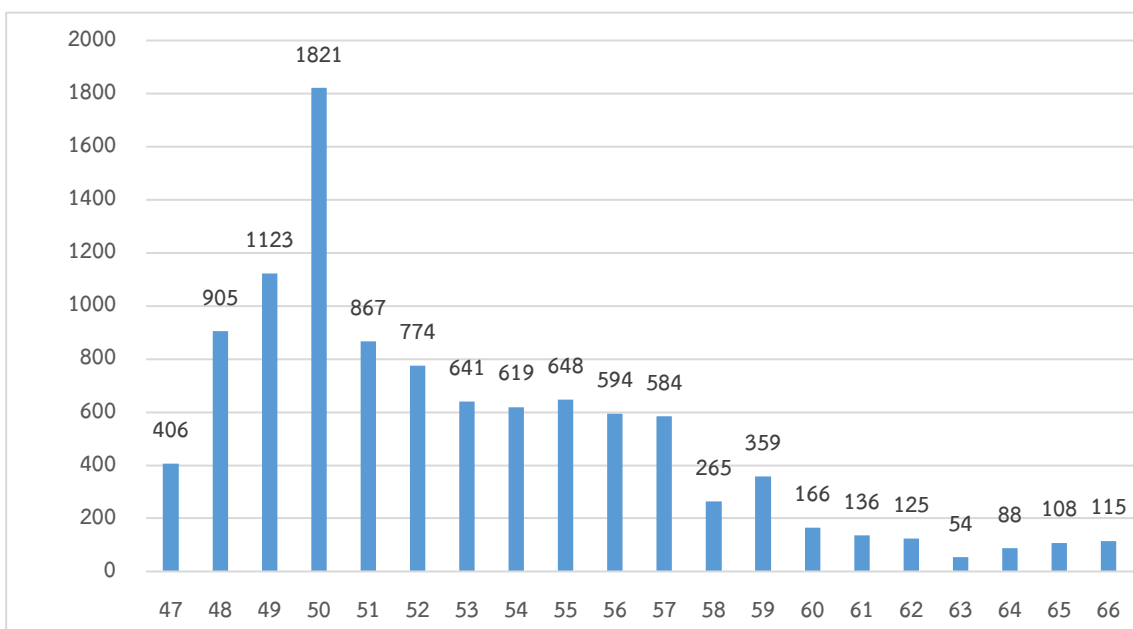
#### การวิเคราะห์ สาเหตุ ผลกระทบของปัญหา จชต.

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกันหลากหลายมิติตั้งแต่อดีต จากการถูกสิทธิรอนอำนาจการปกครองเมือง เป็นสาเหตุ การต่อต้านรัฐทำให้เกิดจลาจลก่อความวุ่นวายมาโดยตลอด จากยุคเมืองประเทศราช หรือเมืองขึ้น ตั้งแต่ สมัยกรุงสุโขทัย ราว 700 ปีมาแล้ว ได้เรียกชื่อหัวเมืองชายแดนภาคใต้ว่า “หัวเมืองมลายู” ประกอบด้วย เมืองไทรบุรี, กลันตัน, ตรังกานู และปัตตานี และวิวัฒนาการจนเกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดนหลายกลุ่ม จากกลุ่มคนที่มีแนวความคิดต่อต้านรัฐบาล โดยในปี พ.ศ. 2503 มีการก่อตั้งขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ มลายูปัตตานี หรือ BRN และปี พ.ศ.2511 มีการก่อตั้งองค์การสหปัตตานีเสรี หรือ PULO และอีกหลายกลุ่ม อาทิ ขบวนการมุญาฮีตีนปัตตานี (GMP), ขบวนการมุญาฮีตีนอิสลามปัตตานี (GMIP) โดยรัฐบาลไทยเรียกรวม ๆ ว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดน (ขบด.) ต่อมาเปลี่ยนมาเป็น ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) และเปลี่ยนเป็น โจรก่อการร้าย (จกร.) กลุ่มต่าง ๆ ดำเนินการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นระยะ ๆ แต่ในระยะหลังเกือบทุกขบวนการต่างก็ประสบกับความล้มเหลวและอ่อนแอลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 จึงได้รวมตัวก่อตั้งขบวนการร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี หรือ เบอ์ซาตู (BERSATU) ขณะที่รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดตั้งกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ รื้อฟื้นการจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท. และต่อมาได้จัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า เพื่อเป็นหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จชต.

## มติการต่อสู้ของกลุ่มขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี หรือ BRN

กลุ่มขบวนการที่มีบทบาทหลักในปัจจุบัน มีการดำเนินงานในทุกระดับ ตั้งแต่ ยุทธศาสตร์ ยุทธการ และยุทธวิธี โดยนำเงื่อนไข/ปัจจัย ประวัติศาสตร์ ศาสนา เชื้อชาติ และมาตุภูมิ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ถาวร ประกอบกับ แนวความคิดแบบ “สังคมนิยม อิสลาม” มุ่งเน้นสร้างความแตกแยกจากความคิดที่แตกต่าง สร้างจิตสำนึก ให้เคียดแค้น ชิงชังคนต่างศาสนาและเชื้อชาติ นำไปสู่การต่อสู้ตามแนวทางศาสนา หรือ “ญิฮาด” ด้วยการปลุกฝังความเชื่อที่ว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นดินแดนสงคราม (ดาร์อัลฮาร์บี) ตลอดจนการบิดเบือนหรือสร้างให้เกิดประวัติศาสตร์เชิงบาดแผล นำความเป็นอัตลักษณ์ในการสร้างมวลชนแนวร่วม ให้สนับสนุนการต่อสู้ ด้วยรูปแบบการดำเนินงานในหลายมิติ เป็นเครือข่ายที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยง มีความสลับซับซ้อน

**1. ด้านการก่อเหตุรุนแรง :** ในปีงบประมาณ 2566 มีเหตุความมั่นคง จำนวน 115 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 52 ราย บาดเจ็บ 136 ราย มีการบังคับใช้กฎหมายทำให้ผู้ก่อเหตุรุนแรง เสียชีวิต 11 ราย เปรียบเทียบสถิติเหตุการณ์ในห้วงเดียวกันของปี 2565 เหตุการณ์เพิ่มขึ้น 7 เหตุการณ์ คิดเป็นร้อยละ 6.09 และการสูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น 7 ราย คิดเป็นร้อยละ 8.89 และมีผู้ได้รับผลกระทบ เพิ่มขึ้น 15 ราย คิดเป็นร้อยละ 13.46 จากการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ข้อมูล ณ 20 ก.ย. 66)





กลุ่ม BRN มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการต่อสู้ไปตามกาลเวลาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเปิดทางหรือสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคม ของกลุ่มเห็นต่างจากรัฐได้แสดงบทบาทในวิถีทางการเมืองภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อน ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ เอกราช ดังนั้นอาจจะถือได้ว่า ปัจจุบัน BRN ได้ปรับรูปแบบหรือวิธีการต่อสู้ เพิ่มขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือ การต่อสู้ในมิติการเมืองภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม (กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ) มีองค์ประกอบ คือ ปัญญาชน/คนรุ่นใหม่, ชุกกับุตรนานาชาติ และเคลื่อนไหวในลักษณะกึ่งปกปิด-กึ่งเปิดเผย โดยใช้การทำสงครามเพื่อการต่อรองทางการเมือง (Perang Politik Negosiasi หรือ Political War of Negotiations) ทั้งนี้ จากการพูดคุยสันติสุขที่ผ่านมา รวมถึงแถลงการณ์ที่ BRN ออกมาสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ จะเห็นว่ากลุ่ม BRN ยังคงยึดจุดยืนในการดำรงความมุ่งหมายคือต้องการเอกราช โดยใช้รูปแบบการดำเนิน การทางการเมืองด้วยการเจรจาและการใช้การทหารก่อเหตุรุนแรงเพื่อเป็นเครื่องมือในการหลอเลี้ยว สถานการณ์ ควบคู่กับการใช้องค์กรแนวร่วมภาคประชาสังคม พร้อมทั้งดำเนินการทางการเมืองระหว่าง ประเทศ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติมากขึ้น ด้วยกำลังเยาวชนที่ได้มีการจัดตั้งไว้แล้ว และนับว่าจะมี บทบาทมากยิ่งขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ จะเห็นได้จากกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลและแกนนำกลุ่มเห็นต่าง ในพื้นที่ จัดกิจกรรมมุ่งเน้นการลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลด้วยการต่อต้านโครงการพัฒนาพื้นที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการขัดขวางหรือลิดรอนอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยการบิดเบือนว่ามีการละเมิดสิทธิ มนุษยชน โดยการให้ยกเลิกการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงจัดกิจกรรมขับเคลื่อน การสร้างอัตลักษณ์มลายู แอบแฝงการปลุกฝังแนวความคิดการแบ่งแยกดินแดนนำไปสู่การกำหนดวาทกรรม และประเด็นการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ อาทิ การกำหนดวาทกรรมสำหรับสร้างการรับรู้ กิจกรรมรวมพล เยาวชนชายหญิงแต่งกายด้วยชุดมลายูอิสลาม การประกวดการจัดทำซุ้มประตูหัววันสำคัญทางศาสนาอิสลาม การจัดกิจกรรมรำลึกถึงการตกเป็นเมืองขึ้นของสยาม การจัดทำการ์ดเกมบิดเบือนประวัติศาสตร์ เป็นต้น

### การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์

1.สรุปยอดกำลังของ BRN : ตั้งแต่ระดับองค์กรนำ จนถึงระดับปฏิบัติ ที่สามารถพิสูจน์ทราบชื่อและตัวตนได้ปัจจุบัน โดยบรรจุในบัญชีรายชื่อตาม ทกร. สภาพ ต.ค.66 มีจำนวน 2,277 คน หมายถึงบุคคลที่ความมั่นคง/ป.วิอาญา จำนวน 789 คน ตามรายละเอียดดังนี้

ขบวนการ BRN (สภาพ ต.ค.66)									
ประเภท/ฝ่าย	องค์กรนำ	ทหาร	เยาวชน	ปกครอง	เศรษฐกิจ	อุลามา	ปชส.	รวม	ป.วิ
1. สมาชิกองค์กรนำ BRN	59							59	12
2. แกนนำระดับ ผบ. เขตทหาร - ทน. REGU		150						150	111
3. สมาชิก ผกร. ที่มี ความสามารถ ประกอบระเบิด		90						90	62
4. สมาชิกกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ตามเขตปกครองของไทย		1,220	394	270	34	32	28	1,978	613
ยอดรวมขบวนการ BRN	59	1,460	394	270	34	32	28	2,277	789

2. การก่อเหตุรุนแรง : กลุ่ม BRN จะยังคงดำรงความมุ่งหมายในการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ต่อไป ภายใต้เงื่อนไขหลัก 3 ประการ คือ

2.1 เพื่อหล่อเลี้ยงสถานการณ์ความรุนแรงให้ปรากฏในพื้นที่เป็นเงื่อนไขในการขับเคลื่อนทางการเมือง

2.2 เพื่อตอบโต้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกขบวนการที่ได้รับความ สูญเสีย

2.3 เพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองทางการเมือง โดยเฉพาะห้วงการพูดคุยเพื่อสันติสุข โดยมีเป้าหมายหลัก ในการก่อเหตุคือเจ้าหน้าที่รัฐที่ติดอาวุธ รวมถึงการก่อเหตุก่อวินในห้วงวันเชิงสัญลักษณ์ของกลุ่มขบวนการ รูปแบบและยุทธวิธีการก่อเหตุได้แก่ การชุมนุมโจมตี,

การก่อเหตุรุนแรงด้วยวัตถุระเบิด, การก่อวินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแขวนป้ายผ้า การติดธงสัญลักษณ์

## **การใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ในการแก้ไขปัญหาต่อกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงที่ผ่านมา**

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ที่มีคำสั่งที่ 13/2554 เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ ตาม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

**1. คณะกรรมการรับรายงานตัว** โดยมีหน่วยเฉพาะกิจในพื้นที่รับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการรับรายงานตัวผู้ต้องหาที่กระทำอันมีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยคัดแยกผู้ที่มีรายงานตัว พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลส่งให้กับคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป และ ประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ทำความเข้าใจ และ ประสานงานกับเครือข่ายผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการก่อเหตุรุนแรง เพื่อรายงานตัวและเข้าสู่กระบวนการตามที่ทางราชการกำหนดไว้

**2. คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ** โดยตำรวจภูธรจังหวัด รับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่ สอบสวนเพื่อรับทราบข้อเท็จจริงแห่งคดีและเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงถึงการกระทำผิดเนื่องมาจากการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ต้องหา ซึ่งการกระทำผิดนั้นกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกับการกระทำผิดนั้นเกิดภายในพื้นที่อำเภอที่ประกาศใช้ กฎหมาย พ.ร.บ.ความมั่นคงภายในฯ ปี 51 ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหากลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2554

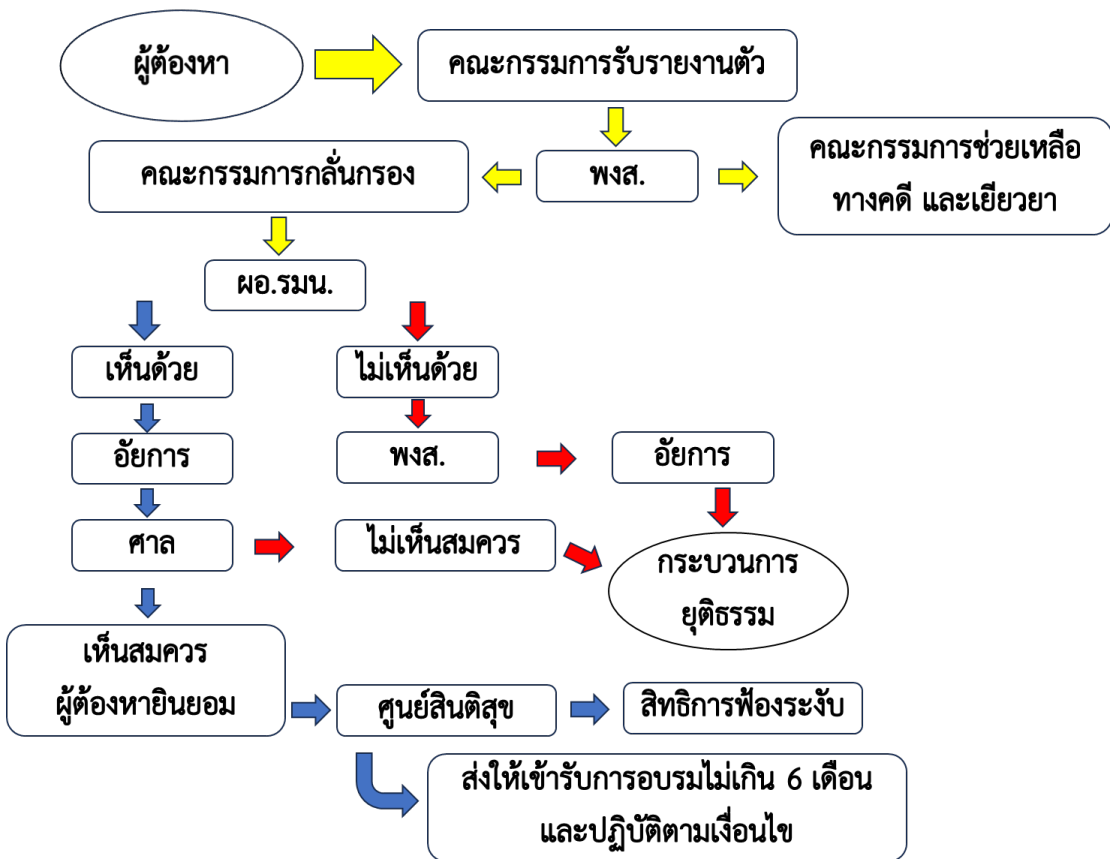
**3. คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ** โดย ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอพื้นที่เกิดเหตุ มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาความเหมาะสม และให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การรู้สำนึก และโอกาสในการกลับตัวของผู้ต้องหา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ต่อความมั่นคงและชุมชน พิจารณากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับ

ผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหรรวมทั้งมาตรการในการดูแลและช่วยเหลือครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวตามสภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดเงื่อนไขการกลับสู่สังคม การทำงานบริการสังคมและพิจารณามาตรการให้ผู้ต้องหาสามารถอยู่กับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข

4. คณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง อำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาการกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนพิเศษ ก่อนนำเสนอผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 เพื่อให้ความเห็น โดยเฉพาะในประเด็นของการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และการเสนอห้วงระยะเวลาในการอบรม

**ส่วนการฝึกอบรมและการรายงานผล**

กำหนดให้ศูนย์สันติสุขเป็นหน่วยรับผิดชอบ ดำเนินการโดยโรงเรียนเสริมสร้างสันติสุขเป็นหน่วยปฏิบัติ ในการรับตัวบุคคลที่ผ่านกระบวนการจนถึงชั้นศาล มีคำสั่งให้นำตัวมาอบรมตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด และรายงานผลการฝึกอบรมตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด จนกระทั่งเสร็จสิ้นแล้ว ศาลจึงจะสั่งให้อำนาจในการสั่งฟ้องมีอันยกเลิกไป ก็จะส่งตัวบุคคลดังกล่าวกลับคืนสู่สังคมต่อไป



### ขั้นตอนการดำเนินการ

1. ผู้ต้องหาเข้ารายงานตัวต่อคณะกรรมการรับรายงานตัว หลังจากนั้น ส่งต่อไปยังพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวน

2. คณะกรรมการกลั่นกรอง และคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในคดีต่าง ๆ

3. คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดี และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ พิจารณาหลักเกณฑ์ การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ตามข้อเท็จจริงในคดีของผู้เข้ารายงานตัว

4. คณะกรรมการกลั่นกรอง และคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ร่วมกับพนักงานสอบสวนส่งสำนวนรายงานการสอบสวน และความเห็นไปให้ ผอ.รมน. และ ผอ.รมน. เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนว่าตรงกับเงื่อนไขข้างต้นครบถ้วน

5. ผอ.รมน. ส่งบันทึกสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาให้ ผอ.รมน. เพื่อเข้ารับการอบรม และ ผู้ต้องหายินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นๆ และศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ ผอ.รมน. เพื่อเข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนรวมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นๆ ที่ศาลกำหนด

6. สำหรับกรณี ผอ.รมน. ไม่เห็นด้วย จะดำเนินการส่งต่อไป พนักงานสอบสวน เพื่อให้อัยการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ต่อไป

7. สำหรับกรณีศาลไม่เห็นสมควรก็จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ต่อไป

การดำเนินการตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ในห้วงที่ผ่านมา ในพื้นที่ อ.สะบ้าย้อย อ.เทพา อ.จะนะ และอำเภอนาทวี จังหวัดสงขลาซึ่งประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว มีดำเนินการไปแล้วจำนวน 11 ราย ซึ่งมี 4 รายที่ไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม และมีผู้ผ่านกระบวนการอบรมแทนการฟ้องจำนวน 7 ราย โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ได้สรุปข้อขัดข้องที่ผ่านมา ดังนี้

1. การดำเนินการจัดหาคณะทำงานสร้างความมั่นใจในการรายงานตัวและเตรียมความพร้อมตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

มาตรา 21 ปัจจุบันยังไม่มีคณะทำงานที่มีขีดความสามารถในการดำเนินการสร้างความมั่นใจ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

2. การดำเนินการตามมาตรา 21 จะต้องไม่ขัดต่อข้อกำหนดอื่นๆ เช่น พรบ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล PDPA, พรบ.ป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 และกฎหมาย ป.วิอาญา

3. คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นต้นน้ำของความสำเร็จในการนำตัวบุคคลที่หลงผิดเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21 ต้องมีการจัดหาพนักงานสอบสวนที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์การทำงานเรื่องนี้มาก่อนหรือเป็นเจ้าหน้าที่ ที่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามมาตรา 21 อย่างถ่องแท้

4. ขั้นตอนเตรียมการก่อนที่จะให้บุคคลผู้หลงผิดเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21 จะต้องมีการตรวจสอบหมายจับ ป.วิ อาญา และหมาย พรก. รวมถึงพฤติกรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการก่อเหตุ ที่ไหนบ้าง อย่างไร เมื่อไหร่ รวมถึง ต้องมีการประสานอย่างใกล้ชิด กับสถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของ จว.ส.ข. ให้ได้แน่ชัดว่าบุคคลผู้หลงผิดมีการกระทำผิดในพื้นที่ อำเภอที่ไม่ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ 2551 ให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการประสานบุคคลผู้หลงผิดเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21





5. การตรวจสอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายจากบุคคลผู้หลงผิด ต้องพิสูจน์ทราบให้ได้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายอยู่ที่ไหนและมีแนวความคิดอย่างไร ถ้าบุคคลผู้หลงผิดจะเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21 จะต้องมีการดำเนินการเจรจาให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการด้านอื่นๆ ต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายอยู่นอกพื้นที่ 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา

6. การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหาย ได้อะไรบ้าง อย่างไร รวมถึงมีการเยียวยาเพิ่มเติมหรือไม่

7. การประกันตัวของผู้เข้าร่วมกระบวนการตามมาตรา 21 สามารถใช้ของยุติธรรมจังหวัดได้หรือไม่ โดยมียอดเงินในการยื่นประกันตัวได้เท่าไรหากมีความจำเป็นต้องใช้ตำแหน่งข้าราชการสามารถดำเนินการโดยให้ผู้นำในพื้นที่ใช้ตำแหน่งในการยื่นประกันตัวได้หรือไม่ อย่างไร

8. การประชาสัมพันธ์โดยกำหนดเป้าหมายมุ่งเน้นเป็นครอบครัวของผู้หลงผิด ให้ความเข้าใจในกระบวนการตามมาตรา 21 และต้องสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจให้กับครอบครัว เพื่อรับประกันความสำเร็จให้กับผู้หลงผิด

### ปัจจัยภายใน (Internal Factors)

การดำเนินการกฎหมายมาตรา 21 จะต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา 21 กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ คณะกรรมการ ศาล อัยการ ภาคประชาสังคม ประชาชน ญาติผู้ต้องหา ฝ่ายผู้เสียหาย เป็นต้น ก่อนการนำมาตรา 21 มาดำเนินการ ซึ่งมีปัจจัยภายในนำมาวิเคราะห์การดำเนินการ ดังนี้

1. ด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นปัญหาที่นำมาวิเคราะห์เป็นอันดับแรก เนื่องจากมีส่วนในการดำเนินการทุกขั้นตอน เพื่อสร้างการรับรู้ในทิศทางเดียวกัน

1.1 ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดประชาชน จากข้อมูลทางด้านการข่าวพบว่า ภาคประชาชนในพื้นที่จะทราบว่า กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงมีการเข้ามาเคลื่อนไหวในพื้นที่หรือไม่ สามารถเชื่อมการให้โอกาสกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงได้อย่างไร

1.2 เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นผู้รักษากฎหมาย ทั้งการดำเนินการตาม ป.วิ อาญา และการดำเนินตามมาตรา 21 โดยเฉพาะการประกันตัวในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่ออำนวยความสะดวก ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีการดำเนินการต่อผู้เข้ากระบวนการตามมาตรา 21ของพนักงานสอบสวนที่ผ่านมา มีประเด็นข้อขัดข้อง ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีผู้ต้องหาซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการตามมาตรา 21 จะครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย ตาม ป.วิ.อาญา แต่การดำเนินการตามมาตรา 21 ยังไม่เสร็จเรียบร้อย พนักงานสอบสวนจะอย่างไร

ประเด็นที่ 2 ส่วนวน ป.วิ.อาญา ซึ่งส่งให้พนักงานอัยการนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องทำความเข้าใจสมควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เช่นเดียวกับกรณีปกติหรือไม่

ประเด็นที่ 3 การขอลปล่อยตัวผู้ต้องหา ซึ่งอยู่ระหว่างการฝากขัง โดยให้เหตุผลว่า ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามมาตรา 21 จึงไม่อาจส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น จะถือเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่

1.3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง จากการดำเนินการที่ผ่านมา การสร้างมาตรฐานในการพิจารณากลับกรองในแต่ละกรณี ควรระเบียบปฏิบัติหรือแนวทางเดียวกัน เช่นการประกันตัว การเยียวยา และการอบรม

## 2. ด้านระเบียบเอกสาร คำสั่ง ในการดำเนินการที่ผ่านมา

2.1 แนวทางการสอบสวนและดำเนินการตาม ป.วิ อาญา ยังคงเป็นประเด็นเวลา และแนวทางดำเนินการในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเร่งรัดทั้งกฎหมายปกติ และกฎหมายพิเศษที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน

2.2 แนวทางการกลับกรอง ให้มีการดำเนินการที่คณะกรรมการได้พิจารณาได้ง่าย ไม่ขัดกฎหมาย

**การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน (Internal Factors) ของดำเนินการตามมาตรา 21 ที่ผ่าน มาพบ จุดแข็ง-จุดอ่อน ดังนี้**

## 1. จุดแข็ง (S-Strengths)

1.1 เจ้าหน้าที่รัฐมีกฎหมายและ หน่วยงานกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรา 21 สามารถดำเนินการอำนวยความสะดวกต่อผู้หลงผิดได้ตลอดเวลา

1.2 เจ้าหน้าที่ และผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงาน ได้แก่ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่นรวมถึงผู้นำทางศาสนา ซึ่งอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน มีช่องทางและสามารถสร้างความเข้าใจกับประชาชนและ กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงได้

1.3 การดำเนินการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมแก้ไข กฎระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนอำนาจความสะดวกให้กับผู้หลงผิดนั้น มีคณะกรรมการที่ร่วมดำเนินการ สามารถกระทำได้ รวมถึงการเร่งรัดกระบวนการให้เกิดความรวดเร็ว

## 2. จุดอ่อน (W-Weaknesses)

2.1 เจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานโดยใช้กฎหมายพิเศษ ซึ่งยังไม่เป็นกฎระเบียบที่เป็นสากล เมื่อมีข้อทักท้วงว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และสิทธิมนุษยชน อาจไม่กล้าปฏิบัติในสิ่งที่ไม่มีความหมายหรือระเบียบ คำสั่งรองรับ

2.2 การใช้สถานที่ในการดำเนินนั้น เช่น การรับรายงานตัว หรือประชุมพิจารณา ควรกำหนดให้ชัดเจน เช่น ที่ว่าการอำเภอ หรือสำนักงานจังหวัด เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาข้อกฎหมาย รวมทั้งประชาชนเกิดความสบายใจในการพาผู้หลงผิดที่เป็นบุตรหลานเข้ามาร่วมกระบวนการมาตรา 21 ดีกว่าพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ทหาร-ตำรวจ

## ปัจจัยภายนอกของการใช้ มาตรา 21

กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการตามมาตรา 21 ยังคงไม่มีใครมาด้วยตนเอง เนื่องจากความเชื่อความเชื่อในการต่อสู้มีอุดมการณ์ที่แรงกล้า จึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่นำมาวิเคราะห์

**1. ด้านกลุ่มขบวนการ :** จากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ จชต. ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึง ปัจจุบัน สามารถพิสูจน์ทราบได้ว่า **ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ มลายูปัตตานี หรือ BRN** เป็นองค์กรหลัก ที่มีการจัดตั้งที่เข้มแข็ง ทั้ง ฝ่ายทหารและ

การเมือง ที่มีอิทธิพลสูงสุดและอยู่เบื้องหลังในการก่อเหตุสร้างสถานการณ์ รวมไปถึงการขับเคลื่อนในงานด้านต่าง ๆ เพื่อ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่เอกราชของรัฐปัตตานีในอนาคต

**2. ด้านการเมือง ภาคประชาสังคม และสื่อแนวร่วม :** กลุ่ม BRN จะดำเนินการขับเคลื่อนงานด้าน การเมืองทุกระดับ โดยใช้ตัวแสดงต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดสงครามประชาชนหรือแย่งชิงประชาชน โดยอาศัยเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ความเป็นอัตลักษณ์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนความชอบธรรมใน ระบอบประชาธิปไตยและหลักสากล เป็นเงื่อนไขกล่าวอ้างในการขับเคลื่อนงานการเมือง แอบแฝงในองค์กร พัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศ

**3. ด้านต่างประเทศ :** ศาสนาติธรรมระหว่างประเทศ ( ICJ ) ได้ให้ข้อพิจารณาว่า มาตรา 21 นี้ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนในการกำกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องการฝึกอบรม หรือดุลยพินิจของผู้อำนวยการกอ.รมน.ในการอนุมัติข้อเสนอ เมื่อปราศจากหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเสนอแนะในเรื่องนี้ มาตรานี้จึงเต็มไปด้วยแนวโน้มของความไม่คงที่และไม่แน่นอน รวมถึงมีแนวโน้มว่าองค์กรต่างประเทศ ( IOs/NGOs ) และคณะเอกอัครราชทูต ต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ จชต. เพิ่มสูงขึ้น จากสถานะที่ทางการเมืองไทยยังไม่มั่นคง และจากกรณี ตัวแทน BRN ร่วมลงนามในเอกสาร Deed of Commitment for the Protection of Children from the Effects of Armed Conflict ของ Geneva Call (GC) เมื่อ ม.ค. 63 รวมถึงสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ จชต. เป็นปัจจัยสนับสนุน/หรือดึงความสนใจขององค์กรต่างประเทศ ( IOs/NGOs ) เข้ามาขับเคลื่อนการใช้ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ( IHL ) ตอกย้ำภาวะพื้นที่ขัดแย้งด้วยอาวุธ จะทำให้การเข้ามาแทรกแซง ของ IOs/NGOs มีความเข้มข้นและมีนัยสำคัญมากขึ้น สอดรับกับยุทธศาสตร์ทางความคิดของ BRN ที่พยายามขยายแนวคิดเขตปกครองพิเศษในพื้นที่ จชต.

**การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ( External Factors ) ของการใช้ มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 พบโอกาส-อุปสรรค ดังนี้**

### 1. โอกาส ( O-Opportunities )

1.1 การต่อสู้ที่ยาวนานทำให้กลุ่มขบวนการมีความล้า เบื่อหน่ายการหลบหนี รวมถึงครอบครัวที่ไม่ได้อยู่ร่วมกันเป็นเวลานาน ทำให้มีโอกาสในการกลับตัวเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐ

1.2 การให้โอกาสทางด้านกฎหมายของประเทศไทย แสดงออกถึงความจริงใจ ทำให้ด้านต่างประเทศของกลุ่มขบวนการ ที่นำเสนอการถูกเอาเปรียบจากรัฐไทยลดลง

## 2. อุปสรรค (T-Threats)

2.1 ขบวนการกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ และประชาชนในพื้นที่ยังคงมีอัตลักษณ์เดียวกันที่เหนียวแน่น ยากต่อการออกมาจากกลุ่มขบวนการทางทหาร ทำให้กลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ากระบวนการ ตามมาตรา 21 มีความเสี่ยงต่อการแยกตัวออกมาเข้ากับรัฐไทยหรือฝ่ายตรงข้าม

2.2 กลุ่มภาคประชาสังคมยังประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ด้วยการรวมตัวในทุกกิจกรรมที่ดำรงความมุ่งหมายของกลุ่มขบวนการ

2.3 การใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะเรื่องการชูมเปาะ การต่อสู้โดยหลักการทางศาสนายังเป็นหลักการที่เหนียวแน่นของกลุ่มขบวนการซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการสร้างแนวคิดและบิดเบือนคาสอนทางศาสนาที่ถูกต้อง เช่น การปลุกฝังแนวคิด “ญิฮาด” (อาหรับ: **جهاد**, อังกฤษ: Jihad หรือการเสียสละเพื่อศาสนา) เพื่อให้เยาวชนเชื่อว่า การฆ่าประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือเจ้าหน้าที่รัฐหากทำเพื่อศาสนาแล้วจะได้บุญ หากต้องตายหรือเสียชีวิตจากการปะทะกับเจ้าหน้าที่ก็จะได้ขึ้นสวรรค์ไม่ต้องรับการพิพากษาเป็นต้น

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และผู้วิจัยได้นำ จุดแข็ง - โอกาส มากำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง โดยใช้หลักกฎหมายที่เป็นแนวทางสันติ แก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และสามารถนำมากำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคต่อไป

## การวิเคราะห์ทางเลือกยุทธศาสตร์ ทางเลือกที่ 1 ใช้ทฤษฎี 4 M

### 1. ด้านบุคลากร (Man)

1.1 การคัดเลือกบุคลากรในคณะกรรมการ จะต้องมีความรู้ คุณภาพ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เข้าใจ และมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2 จัดตั้งคณะกรรมการในการสร้างความเข้าใจ ให้กับกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการยอมรับ เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอน

1.3 เสริมสร้างความรู้ในหลักการสร้างสันติสุขในพื้นที่ ตามนโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์ 20 ปี ให้สามารถดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน เป็นมาตรฐานเดียวกัน

### 2. ด้านงบประมาณ (Money)

2.1 ดำเนินการเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพรองรับในกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเมื่อมีบุคคลเข้ามาดำเนินการ ทั้งก่อน ระหว่าง หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ

2.2 จัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องรับการดำเนินการ หลังจากจบกระบวนการอบรม

2.3 จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกับภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี

### 3. ด้านการบริหารจัดการ (Management)

3.1 จัดระบบการดำเนินการ ให้ชัดเจน เจ้าหน้าที่เข้าใจและปฏิบัติได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

3.2 มีกระบวนการคัดแยกต่อกลุ่มเป้าหมาย และการเข้าดำเนินการในพื้นที่ ให้เข้าถึงเป้าหมายอย่างแท้จริง

3.3 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เพื่อให้รองรับ และทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สอดคล้องกับวิถีชีวิตและหลักศาสนาที่ถูกต้อง



3.4 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ สร้างมาตรฐานเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

#### 4. ด้านอุปกรณ์ (Materials)

4.1 จัดเตรียมอาคารสถานที่ ที่อยู่ในพื้นที่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มเป้าหมายได้เข้ามารายงานตัวได้ง่าย

4.2 เสริมสร้างการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ และเครือข่าย จากหน่วยงาน ภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สามารถให้ข้อมูลได้อย่างครอบคลุม

#### การวิเคราะห์ทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหา

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์ทางเลือกยุทธศาสตร์มาสู่การวิเคราะห์ทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพิจารณาขีด ความสามารถและทรัพยากรที่อยู่ สรุปรประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. มิติทางสังคม จัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง หรือการแบ่งมอบหน้าที่เฉพาะให้กับบุคลากรที่อำนาจหน้าที่ ในการประชาสัมพันธ์และดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างมีเอกภาพ

2. มิติทางเศรษฐกิจ มีการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบตลอดจนถึงครอบครัว การเยียวยาหรือการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานเพื่อสร้างความพึงพอใจ และการได้รับโอกาสในการประกอบอาชีพสุจริต

3. มิติการเมือง การร่วมกับกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา ผู้นำทางจิตวิญญาณ สื่อมวลชน และองค์กรภาคเอกชน สร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการเข้าอยู่ร่วมกันอย่างสันติภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม

4. มิติด้านเทคโนโลยีและประชาสัมพันธ์ การใช้การประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ในเครือข่ายสังคมออนไลน์ การเผยแพร่สิ่งที่ถูกต้องในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้และ สื่อสารไปยังสังคมโลกด้วย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ โดยใช้ SWOT เป็นเครื่องมือหาแนวทางในการใช้ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. เป้าหมาย (Ends) สร้างความยุติธรรมและแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบ โดย เป็นทางออกให้ผู้หลงผิด ที่อยู่ในกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบได้มีแนวทางมาอยู่ในสังคม กับครอบครัว ทำให้การเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง นำไปสู่สันติสุขที่ ยั่งยืน

2. แนวทาง (Ways) บูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมถึงภาค ประชาสังคมในการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรปี พ.ศ.2551 เป็นกระบวนการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม

3. เครื่องมือ (Means) รัฐบาล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กองอำนวยการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) คณะกรรมการ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.ส่วนหน้า) ศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) , กองอำนวยการรักษาความมั่นคงจังหวัด และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ( ศชต.)

## บทที่ 3

### บทอภิปรายผล

การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นมายาวนานในรอบนี้ เข้าสู่ปีที่ 20 นั้น สิ่งสำคัญที่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นด้วยความล่าช้า มีการใช้งบประมาณไปจำนวนมาก และยังคงต้องมุ่มเทงบประมาณในการแก้ไขปัญหาไปอีกระยะหนึ่งนั้น สืบเนื่องมาจากยังเกิดเหตุรุนแรงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะเกิดมีความถี่ลดลง ซึ่งปัจจัยหลักที่ยังคงทำให้เกิดเหตุ สนับสนุนกลุ่มขบวนการ BRN นั้นคือฝ่ายทหารยังไม่สลายโครงสร้างได้อย่างสมบูรณ์ โดยสรุปสภาพการแก้ปัญหาในปัจจุบันได้ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่รัฐจกต้องดำเนินการตามหน้าที่ ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างระมัดระวังนั้น ได้บูรณาการหน่วยที่ดำเนินการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลักในการปฏิบัติ ปรากฏว่าหลังการบังคับใช้กฎหมาย จะเกิดการต่อต้านจากประชาชน แสดงความไม่พอใจนำไปสู่การแสดงภาพเชิงสัญลักษณ์ต่างๆ เช่นการแห่ศพ การเผยแพร่ว่าครอบครัวผู้ก่อเหตุได้รับกระทบต้องเรียไรเงินช่วยเหลือ การนำภาพความรุนแรงของรัฐไทยแสดงผ่านสื่อออนไลน์

2. การนำการเมืองหรือการประชาสัมพันธ์โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปในพื้นที่เพื่อชี้แจงในเหตุการณ์มักไม่ได้รับการสนใจ ซึ่งประชาชนชาวมุสลิมจะเชื่อผู้นำทางศาสนา มากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการบ่มเพาะทางการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ ตั้งแต่ระดับเยาวชน

3. กลุ่มขบวนการ BRN ยังคงต่อสู้ในทางยุทธศาสตร์กับรัฐไทยโดยเน้นงานการเมือง มากกว่าการปฏิบัติการทางทหาร ซึ่งทำให้เกิดการนิ่งเฉยของประชาชน ในการให้ความร่วมมือกับรัฐไทย เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นรวมถึงการไม่ให้ความร่วมมือกับการแก้ปัญหาของรัฐไทยในทุกแนวทาง

4. การใช้มาตรา 21 จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี เพื่อลดกระแสการต่อต้านจากกลุ่ม ประชาชนในพื้นที่ให้เห็นด้วยกับรัฐ

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการก่อเหตุรุนแรง ด้วยการให้กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงที่หลงผิดเข้ากลุ่มขบวนการได้มีโอกาสเข้ามาใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขนั้น นอกเป็นแนวทางสันติวิธีแล้ว ยังลดการใช้เป็นเงื่อนไขในการเพิ่มกลุ่มเยาวชนรุ่นใหม่ที่ได้รับการบ่มແຫ່ງบ่มเพาะในโรงเรียนเอกชนสอน หรือแหล่งอื่นๆ กลุ่มชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ก็ยังให้การยอมรับ ว่าไม่ถูกกดขี่จากรัฐบาลไทยที่มองว่าสังคมมุสลิมไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ได้รับโอกาสน้อยในเรื่องการพัฒนา การได้รับงบประมาณ หรืออื่นๆ การทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการยอมรับในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อับมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขนั้น จะลดการก่อความไม่สงบในพื้นที่ รวมถึงสร้างให้ความรู้สึกถึงความ เป็นไทยภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม อยู่ร่วมกันโดยสันติ เคารพในความเห็นต่าง แต่ไม่แตกแยก ดังนั้นการดำเนินการตามตรา 21 เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ผู้ก่อเหตุรุนแรง เข้ามา รายงานตัว โดยกรรมวิธีที่สะดวก ได้รับการปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา แล้ว กลุ่มผู้เหตุรุนแรง ที่ได้กลับเข้ามาจะเป็นแบบอย่างให้ คนอื่นๆ ได้ถอยห่างจากแนวคิดที่ถูดบิดเบือน ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ ผู้ก่อเหตุรุนแรงลดลง กลุ่มขบวนการทางทหารจะอ่อนแรง และสังคมไทยมุสลิมหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐไทยอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข

### งานวิจัยที่สนับสนุน

1. งานวิจัยของเรื่องเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) เรื่อง “อนาคต/ทิศทางการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้มองว่า ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวเนื่องกันหลายมิติ ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขด้วยสันติวิธี รวมทั้งการใช้แนวคิดการเมืองนำการทหาร หรือแนวทางด้านการปฏิบัติการมวลชน และการพัฒนาเป็นหลัก การสร้างความรู้ ด้านมวลชนสัมพันธ์การเข้าถึงประชาชนและการปฏิบัติการทางด้านจิตวิทยา การลดการสร้างเงื่อนไขต่างๆของภาครัฐฯ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมทางกฎหมายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ อีกทั้งการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการแก้ปัญหาของภาครัฐฯ ความสงบสุขและสันติของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ย่อมกลับมาอย่างแน่นอน

2. งานการศึกษาของหัวข้อ คือ “การบังคับใช้กฎหมายทางเลือกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” กรณีศึกษามาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ โดยอัยการโสมณ บำรุงทิพย์ อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9 ซึ่งรับผิดชอบคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ได้สรุปแนวความคิดการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลและฝ่ายความมั่นคงขณะนี้ ในมิติของการใช้ “สันติวิธี” มีการดำเนินการอยู่ 2 เรื่องหลักๆ ได้แก่

หนึ่ง คือ การพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการสร้างควมไว้วางใจระหว่างกันกับ “มารา ปาตานี” และนัดหารือเป็นระยะเพื่อกำหนด “พื้นที่ปลอดภัย”

สอง คือ โครงการพาคนกลับบ้าน เพื่อดึงผู้เห็นต่างจากรัฐที่หลบหนีออกจากภูมิลำเนา ทั้งที่มีหมายจับและไม่มีหมายจับ หวนคืนสู่บ้านเกิด เพื่อใช้ชีวิตกับครอบครัวญาติพี่น้อง โดยคนที่มีหมายจับก็ต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรม ส่วนคนที่ไม่มีความหมายจับก็เข้าแสดงความบริสุทธิ์ใจกับเจ้าหน้าที่รัฐ อุปสรรคปัญหาสำคัญที่ “โครงการพาคนกลับบ้าน” ไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย หรือสร้างจุดเปลี่ยนกับสถานการณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญ ก็คือ “ช่องทาง” ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อรองรับ “คนกลับบ้าน” ยังไม่จูงใจมากพอ

3. งานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ผลต่อการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ของ พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล ได้เสนอแนวความคิดด้าน นโยบาย (Policy) การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สิ่งที่ต้องการ คือ ต้องยึดถือแนวความคิดการเมืองนำการทหาร ไม่ใช่การใช้มาตรการทางทหารในรูปแบบของการค้นหาและทำลาย (Search and Destroy) หรือจับกุมและปราบปรามด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างสุดขั้ว จะต้องใช้หลักสันติวิธีในการแก้ปัญหาด้วยการเอาชนะที่ความคิดและจิตใจของประชาชน(Heart and Mind) และต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน

## บทที่ 4

### บทสรุป

งานวิจัยในเรื่องแนวทางการใช้กฎหมายมาตรา 21 พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน พ.ศ. 2551 นั้น มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่ออธิบายสภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบจากการใช้การดำเนินการตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 2) เพื่อตรวจสอบแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ ให้เข้ากับการแก้ปัญหาที่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง 3) เพื่อพัฒนาแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพ นั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลการแก้ไขปัญหา ที่ผ่านตลอดระยะเวลา 20 ปี ในการดับไฟใต้ ด้วยวิธีการทั้งปวง และทรัพยากรของรัฐ ซึ่งยังมีขบวนการที่ กำหนดให้มีการก่อเหตุรุนแรง นั้นเป็นการหลอเลี้ยงสถานการณ์ ที่ได้ผล สร้างอำนาจด้วยความกลัว ให้สามารถควบคุมมวลชน ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐไทยยังไม่สามารถ เอาชนะได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้นวิธีการเอาชนะอย่างสันตินั้น ควรได้รับการส่งเสริม ให้เกิดขึ้นอย่างรูปธรรม

### สรุปผลการวิจัย

1. สภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบจากการใช้การดำเนินการตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่มีการบังคับใช้ที่ผ่านมา ซึ่งการใช้เฉพาะพื้นที่ ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่เกิดเหตุการณ์ทั้งหมด และเมื่อมีการดำเนินการไปแล้วส่วนหนึ่ง เป้าหมายบุคคลที่จะเข้ามายังติดขัดในข้อกฎหมาย ที่อำนวยความสะดวกตามกระบวนการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนทั้งในด้านนโยบายที่ต่อเนื่อง มีระเบียบกฎหมายที่รองรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน
2. แนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ ให้เข้ากับการแก้ปัญหาที่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้จากการต่อสู้ที่ยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ นั้น ยังไม่ได้รับ

ความพึงพอใจในด้านกระบวนการยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและสังคม โดยสิ่งที่เห็นพ้องต้องกันในเรื่องกรรมวิธี ขั้นตอนที่ชัดเจน รวมถึงการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดความรับรู้ ความเชื่อมั่นของผู้ที่เป็นเป้าหมายและเครือข่าย

3. การพัฒนาแนวทางการใช้มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นแนวทางที่ประชาชนและทุกกลุ่มทั้งภาครัฐและเอกชนได้มีหลักปฏิบัติเหมือนกันนั้น สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือดำเนินนโยบาย ที่ต้องให้ความสำคัญต่อกฎหมายที่เป็นหลักในการแก้ปัญหา เพื่อสร้างกระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนในสังคมยอมรับ

### ข้อเสนอแนะการวิจัย

การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการศึกษาข้อมูลจากการปฏิบัติงาน การรับฟังนักวิชาการ และบุคลากรที่ปฏิบัติงานนั้น มีข้อเสนอสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จะต้องมียุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ รวมถึงระเบียบ คำสั่งที่ชัดเจน ในการกำหนดแนวทางให้หน่วยงานหรือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

2. กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองในสังคม มีสายบังคับบัญชาในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้นำท้องที่ ท้องถิ่น รวมถึงผู้นำทางด้านศาสนา จึงถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติ ตามนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในทุกๆ เรื่อง ถือเป็นหัวใจในการแก้ไขปัญหา การอำนวยความสะดวกในทุกกระบวนการให้ประชาชน และสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม แก้ไขปัญหาตั้งแต่ระดับพื้นที่

3. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) ต้องมีแผนงานโครงการ รับผิดชอบในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องความเดือดร้อน ของประชาชน ถือเป็นสิ่งที่พึงในการเยียวยา การช่วยเหลือทั้งก่อน ระหว่าง หลังการดำเนินการตามกระบวนการกฎหมาย เพื่อให้ประชาชน มีที่พึ่ง เมื่อได้รับความเดือดร้อนทุกกรณี

4. ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) ถือเป็นเจ้าหน้าที่หลักด้านกฎหมายของการดำเนินการตามกระบวนการตามกฎหมาย มาตรา 21 และกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ ทั้งกฎหมายปกติและกฎหมายพิเศษ ต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมซึ่งถือเป็นหัวใจหลัก จะต้องรับทราบในนโยบายและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ถูกต้อง มีมาตรฐานที่เชื่อถือได้

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน ปี พ.ศ. 2551 นั้นมีข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

1. การศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องกำหนดแนวทางการอบรม สำหรับบุคคลที่เข้าตามกระบวนการกฎหมายมาตรา 21 เพื่อให้รองรับกระบวนการสร้างแนวคิดที่ถูกต้องกับผู้หลงผิด และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

2. การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม ในกระบวนการรักษาความปลอดภัย และการเยียวยาให้กับบุคคลที่ได้รับผลการกระทบ ทั้งในส่วนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ และส่วนที่ได้รับกระทบเมื่อเข้ามาร่วมตามกระบวนการมาตรา 21 เพื่อรองรับการดำรงชีวิตอย่างปลอดภัยในระยะยาว



## เอกสารอ้างอิง

- <sup>1</sup> แผนบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2563 – 2565.
- <sup>2</sup> การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 51 ก. 2562.
- <sup>3</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. 13 ตุลาคม 2561
- <sup>4</sup> พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 85 ก. 2559.
- <sup>5</sup> ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2563 - 2565.
- <sup>6</sup> แผนเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปี 2567 กอ.รมน.ภาค 4 สน.
- <sup>7</sup> เอกสารวิชาการหัวข้อ “การบังคับใช้กฎหมายทางเลือกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” กรณีศึกษามาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ โดยอัยการโสภณ บำรุงทิพย์ อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9
- <sup>8</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) เรื่อง อนาคต/ทิศทางการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ [อินเทอร์เน็ต]. 2562 [เข้าถึงเมื่อ 1 เมษายน 2567].
- <sup>9</sup> งานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ผลต่อการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในพื้นที่ สามจังหวัดแดนภาคใต้ของประเทศไทย ของ พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล
- <sup>10</sup> งานวิจัยเรื่อง บทเรียนและการพัฒนาการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ พลตรี นักรบ บุญบัวทอง

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ ชื่อ

พันเอก ธายุทธ สนวนกุล

วัน เดือน ปีเกิด

19 มิถุนายน 2519

ประวัติสำเร็จการศึกษา

พ.ศ. 2543	ปริญญาตรี โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า
พ.ศ. 2546	หลักสูตรชั้นนายร้อย เหล่าทหารราบ รุ่นที่ 111
พ.ศ. 2549	หลักสูตรชั้นนายพัน เหล่าทหารราบ รุ่นที่ 84
พ.ศ. 2553	หลักสูตรหลักประจำ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก รุ่นที่ 88

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2543	ผู้บังคับหมวดปืนเล็ก
พ.ศ. 2548	ผู้บังคับกองร้อยอาวุธเบา
พ.ศ. 2552	นายทหารยุทธการและการฝึก
พ.ศ. 2555	หัวหน้าฝ่ายการข่าว กองพลทหารราบที่ 5
พ.ศ. 2557	รองเสนาธิการ กรมทหารราบที่ 15
พ.ศ. 2558	ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 25
พ.ศ. 2560	ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 15
พ.ศ. 2562	เสนาธิการ กรมทหารราบที่ 15
พ.ศ. 2564	ผู้บังคับการกรมทหารพรานที่ 42

ตำแหน่งปัจจุบัน

พ.ศ. 2566	รองผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 25
-----------	---------------------------------