

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภोजะนะ อำเภอนาหวี อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนที่กองพันพัฒนาที่ 4 เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันอันถือเป็นภัยคุกคามต่อชีวิต และทรัพย์สินของรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวเป็นจำนวนมาก แต่สถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวยังไม่ยุติ ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะยกเลิกการบังคับใช้กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และนำบทบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้แทน เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้พื้นที่ อำเภोजะนะ อำเภอนาหวี อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย ของจังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และได้มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยรับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) ได้มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน. ภาค 4) เป็นหน่วยรับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า “ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้”

ในมาตรา 21 มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า “ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน.ดำเนินการตามมาตรา 15 หากปรากฏว่าผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่า ผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัว จะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหา นั้น พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ผู้อำนวยการ ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นของผู้อำนวยการให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากเห็นสมควรศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวให้ศาลสั่งได้ต่อเมื่อผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรม และปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้ว สิทธินาคดีอาญาของผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป”

บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นข้อยกเว้นไม่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้ แต่เป็นมาตรการพิเศษในการส่งผู้ต้องหาไปเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาเป็น มาตรการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมชั้นก่อนฟ้องคดี เพื่อเป็นการแก้ไขทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดไม่ให้หวนกลับไปกระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร อีกทั้ง เป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนและสังคมในภาพรวมด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้ความผิดต่อชีวิตตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 288 ถึงมาตรา 294 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดอันมีผลกระทบต่อความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 นั้น มีความเหมาะสมมากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากความผิดต่อชีวิตตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 288 ถึงมาตรา 294 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะ ร้ายแรงและทารุณโหดร้าย ผู้กระทำความผิดมุ่งใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย และ ศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นอันตรายต่อการอยู่ร่วมสังคมอย่างมาก และยังเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนอย่างร้ายแรง อีกทั้ง ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะแบ่งแยกผู้กระทำความผิดที่เป็น แกนนำกับผู้กระทำความผิดเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ออกจากกันหรือไม่หรือสมควรนำมาตราการ อื่นทางกฎหมายมาปรับใช้ เพื่อทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่มุ่งจะใช้กับผู้กระทำความผิดเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากผู้ต้องหาที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และผ่านการอบรม เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอัตราจำนวนเหตุการณ์และอัตราการเสียชีวิต จากเหตุการณ์ความไม่สงบของพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าจำนวนผู้ผ่านการอบรมมีน้อยมาก ประกอบกับเคยมีผู้ต้องหายื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอรับการอบรมแทนการขัง ต่อมาภายหลังกลับคำให้การ และถอนตัวจากการกระบวนการตามมาตรา 21 ของกฎหมายฉบับนี้ พร้อมขอสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรมปกติ ดังนั้น จะถือว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วหรือไม่

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนสภาพปัญหาของการบังคับใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
2. เพื่อศึกษาลักษณะความผิดทางอาญา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ หลักการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด รวมทั้ง มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เหมาะสม
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบังคับใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

การกำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการนี้ยังไม่มี ความเหมาะสม หรือยังไม่ประสบความสำเร็จ สมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม และควรจะมีหลักเกณฑ์ที่จะแบ่งแยกผู้กระทำความผิดที่เป็นแกนนำกับผู้กระทำความผิดเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ออกจากกัน รวมถึง สมควรนำมาตรการทางกฎหมายอื่นที่มาใช้ให้มีความสอดคล้องเหมาะสม

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติตลอดจนสภาพปัญหาการบังคับใช้ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
2. ทำให้ทราบถึงถึงลักษณะความผิดทางอาญา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ การแบ่งแยกผู้กระทำผิดและผู้ร่วมกระทำผิด หลักการลงโทษให้ เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด รวมถึงมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เหมาะสม
3. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความ มั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย

#### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติตลอดจนปัญหา การบังคับใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งศึกษาขอบเขตเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอ เทพา และอำเภอสะบ้าย้อย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ หลักการลงโทษ ให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด หลักการแบ่งแยกผู้กระทำผิดกับผู้ร่วมกระทำผิด ตลอดจน บทบัญญัติของกฎหมายทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายอื่นที่ เหมาะสม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว

#### 1.6 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการ ศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยต่างๆ ข้อมูลจากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ตลอดจน เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ทั้งนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 3 ท่าน โดยผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ ได้ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์แล้วสรุปในเชิงตรรกวิทยา