

## สถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ The Legal Status of an Insurgent Group in Southern Border of Thailand

ณัฐดนัย นาจันทร์\*  
Natdanai Nachan

### บทคัดย่อ

การกำหนดหรือค้นหาสถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะกลุ่ม BRN ว่ามีลักษณะเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนหรือกลุ่มก่อการร้ายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยอาจส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสถานการณ์ในพื้นที่ บทความนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาว่าโดยแท้จริงแล้ว กลุ่ม BRN นั้นมีลักษณะเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองหรือเป็นกลุ่มก่อการร้าย โดยอาศัยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ทั้งจากหนังสือต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลที่ได้รับจากการศึกษาพบว่า กลุ่ม BRN นั้นมีสถานะเป็นผู้ก่อการร้ายในมุมมองของกฎหมายและประชาคมระหว่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีองค์ประกอบของสถานะและการกระทำรวมถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์หลายประการที่อาจทำให้กลุ่ม BRN ได้รับการยอมรับในฐานะกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเอง

**คำสำคัญ:** สามจังหวัดชายแดนภาคใต้, สถานะทางกฎหมาย, กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ

### Abstract

It is very important to find or define the legal status of insurgent groups in the southern border of Thailand especially the group call “BRN”. Because of the finding, we can classify BRN as a terrorist or liberation group. Result from that process can affect state policy to solve the problem in border province, which can make a clear and correct point of view to the problem. This article tries to define the legal status of BRN by documentary research from related

---

\* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

material. As a result, from the study, we can define BRN as a terrorist under the eye of international society. However, at some point of view, BRN can be classified as a liberation by the result of history and other information.

**Keywords:** Sothern border of Thailand, Legal status, Insurgent group.

## 1.บทนำ

รองศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ได้กล่าวถึงปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ในหนังสือเรื่อง “ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย” ว่า “แท้จริงแล้วมิใช่ปัญหาเรื่องศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน หากที่หนักหน่วงและมีผลกระทบด้านลบอย่างมากและยาวไกลคือปัญหาการใช้และการสร้างความเป็นธรรมและความยุติธรรมต่อประชาชนชาวมุสลิมเหล่านั้นมากกว่า”<sup>1</sup>

ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า แท้จริงแล้วปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเกิดจากการกระทำของรัฐไทย ที่กำหนดนโยบายลงไปโดยไม่สนใจวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์ดั้งเดิมของคนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โดยเฉพาะชนชาวมลายูมุสลิม) จนทำให้เกิดความไม่พอใจที่ก่อตัวและปะทุขึ้นผ่านกลุ่มก่อความไม่สงบในที่สุด ในปัจจุบันกลุ่มก่อความไม่สงบที่เคลื่อนไหวภายใต้อุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกจากประเทศไทยนั้นคือกลุ่ม BRN Coordinate ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีฐานที่มั่นในใจของชาวมลายูมุสลิมหลายคนผ่านการขีดขูดตีตื้นรุ่งเรืองของรัฐปาตานี และการอ้างความชอบธรรมในการต่อต้านการกดขี่ข่มเหงของรัฐไทยในอดีต

ปัญหาการปล่อยปละละเลยข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มชนชาวมลายูมุสลิมเคยถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐไทยนั้นทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบต่าง ๆ มีฐานที่จะสามารถอ้างในทางระหว่างประเทศเพื่อที่จะปลดปล่อยตนเอง รวมถึงปฏิเสธความรับผิดชอบที่เกิดจากการก่อความเสียหายของตนได้<sup>2</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้หนทางที่สำคัญที่สุดในการป้องกันมิให้เกิดการกล่าวอ้างความผิดในอดีตเพื่อใช้กำลังรุนแรงคือการพิสูจน์ว่าแท้จริงแล้ว กลุ่มก่อความไม่สงบเหล่านี้จะสามารถอ้างสิทธิในการปลดปล่อยตนเองได้หรือไม่ หรือโดยเนื้อแท้แล้วกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่มุ่งสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาโดยหลุดออกจากวิถีทางแห่งการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้ การพิสูจน์สถานะของกลุ่มก่อความไม่สงบในที่นี้ไม่ได้มุ่งหวังที่จะประณามการกระทำของบุคคลใด ๆ ผู้เขียนเพียงต้องการที่จะทำความเข้าใจปัญหาของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน

<sup>1</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551), หน้า 77.

<sup>2</sup> Jori Duursma, Definition of Terrorism and Self-Determination, [Online], <http://hir.harvard.edu/article/?a=1757> [Accessed 4 April 2018]

มุมมองใหม่ ๆ เพื่อหวังที่จะสร้างเครื่องมือขึ้นเล็ก ๆ ที่อาจทำให้ผู้ที่สนใจสามารถเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็เพื่อให้มีมุมมองที่มีต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แม้จะไม่ถูกต้องที่สุดแต่ก็ใกล้เคียงกับความเป็นจริง อันอาจส่งผลให้กระบวนการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถกระทำได้และเกิดผลสำเร็จโดยเร็ว

บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาและพยายามหาทางกำหนดสถานะของกลุ่มก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะกลุ่ม BRN ว่าแท้จริงแล้วเป็นกลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเอง ซึ่งได้รับการยอมรับสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือเป็นเพียงกลุ่มก่อการร้ายซึ่งปราศจากความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวโดยเฉพาะการใช้ความรุนแรง โดยในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อการปลดปล่อยตนเองซึ่ง **อ้างสิทธิในการกำหนดตนเองเป็นพื้นฐานในการเคลื่อนไหว** และกลุ่มก่อการร้ายเสียก่อน จากนั้นจึงมาศึกษาลักษณะของกิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่ม BRN ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วนำเอาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อระบุประเภทของกลุ่มก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 2. สิทธิในการกำหนดตนเอง (Right to Self-Determination)

โดยทั่วไปแล้วเมื่อมีการพูดถึงสิทธิในการกำหนดตนเองในทางกฎหมายระหว่างประเทศย่อมหมายถึงสิทธิของกลุ่มชน (Peoples) ที่จะเลือกและควบคุมสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนสภาพสังคมและวัฒนธรรมของตน ซึ่งนับเป็นหลักการพื้นฐานในการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789<sup>3</sup> จนเมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สิทธิในการกำหนดตนเองได้ปรากฏบทบาทสำคัญในระหว่างการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ผ่านการถกเถียงของผู้นำคนสำคัญของโลก อาทิ โจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) วลาดีเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) และ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) โดยได้รับการยอมรับให้บรรจุลงในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมถึงบรรจุให้เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่รัฐทั้งหลายต้องยอมรับ<sup>4</sup>

### (1) ลักษณะทั่วไปของสิทธิในการกำหนดตนเอง

ในช่วงเริ่มแรก สิทธิในการกำหนดตนเองเป็นเพียงแนวคิดที่มีขึ้นเพื่อต่อต้านการกดขี่ข่มเหงของผู้ปกครองซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนผ่านข้อความในคำประกาศอิสรภาพของ

<sup>3</sup> Chinonso Ijezie, *Right of Peoples to Self-Determination in the Present International Law* [Online] Accessed: 12 February 2018. Available from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2304441>, p. 1.

<sup>4</sup> Lieutenant Andrew Coffin, "Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation," *Naval Law Review* 63 (2014): 31-33.

สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในส่วนความน่าที่แสดงหรืออ้างถึงความชอบธรรมในการแยกตัวออกจากประเทศอังกฤษ ความว่า “เมื่อปรากฏความจำเป็นที่ประชาชนชาติหนึ่งจำต้องเลิกความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เคยมีกับประชาชนอีกชาติหนึ่ง เพื่อที่จะแยกทางเดินและเป็นอิสระเท่าเทียมกับชาติทั้งหลายในโลก...”<sup>5</sup>

สิทธิในการกำหนดตนเองปรากฏบทบาทสำคัญและได้รับกล่าวอ้างโดยประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการแถลงต่อสภาองเกรส (The Congress) ถึงหลักการสำคัญสิบสี่ประการ (Fourteen Point) ซึ่งถูกนำเสนอในฐานะพิมพ์เขียวไปสู่สันติภาพของโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1918 ซึ่งสิทธิในการกำหนดตนเอง ในขณะนั้นยังไม่ได้บัญญัติหรือกล่าวถึงคำว่า Self-Determination ไว้ในหลักทั้งสิบสี่ประการ) ถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักสิบสี่ประการนี้ โดยการกำหนดให้สันติภาพทั้งหลายในโลกจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมหรือถูกปกครองโดยการแทรกแซงของประเทศอื่นได้รับความเป็นอิสระ และสามารถกำหนดทิศทางทางการเมืองของตนเองได้

ภายหลังการประกาศหลักการสำคัญว่าด้วยสิทธิในการกำหนดตนเองของวูดโรว์ วิลสัน สิทธิในการกำหนดตนเองได้ถูกกล่าวถึงและบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ โดยกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสำคัญแต่ละฉบับได้วางหลัก หรือกล่าวถึงสิทธิในการกำหนดตนเองไว้ดังนี้

กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ได้กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดตนเองไว้ในส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อที่ 2 ว่า “เพื่อที่จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยยึดอยู่บนหลักการของสิทธิอันเท่าเทียมและสิทธิในการกำหนดตนเองของประชาชนทั้งหลาย...”<sup>7</sup>

มติสหประชาชาติที่ 1514 และ 1541 (General Assembly Resolutions 1514 and 1541) ลงวันที่ 14 และ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1960 สำหรับมติที่ 1514 นั้น เป็นมติที่วางหลักการสำคัญในการปลดปล่อยประเทศอาณานิคม โดยกำหนดให้การกดขี่ใด ๆ ของประเทศผู้ปกครองต่อประเทศอาณานิคมนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสิทธิในการกำหนดตนเองเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ในการนี้มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเต็มที่ในการกำหนดอนาคต

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 63.

<sup>6</sup> โปรดดู Woodrow Wilson’s “Fourteen Points”, (8 January 1918)

<sup>7</sup> Charter of the United Nations, article 1 (2), “To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples...”

ทางการเมืองของตนเอง รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นอาณานิคม<sup>8</sup> และในส่วนของมติที่ 1541 ได้วางหลักการหรือข้อเสนอแนะของสหประชาชาติต่อสมาชิกในการดำเนินการให้ดินแดนที่ตกเป็นอาณานิคมได้มีการปกครองตนเอง โดยเสนอออกเป็นสามทางเลือกคือ การแยกตัวออกมาเป็นรัฐอิสระ (Emergence as a sovereign state) หรือการรวมเข้าเป็นมลรัฐหรือเป็นสมาพันธรัฐกับรัฐอิสระอื่น ๆ (Free association with an independent state) หรือรวมเข้าเป็นหนึ่งเดียวกับรัฐอิสระรัฐอื่น (Integration with and independent state)<sup>9</sup>

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Bill of Human Rights) ได้กำหนดให้สิทธิในการกำหนดตนเองนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง และได้วางหลักการสำคัญให้ประเทศเจ้าอาณานิคมทุกประเทศเคารพสิทธิในการกำหนดตนเองของประเทศอาณานิคม ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายสิทธิในการกำหนดตนเองให้กว้างกว่าขอบเขตเดิมซึ่งเป็นการอ้างสิทธิระหว่างรัฐเจ้าอาณานิคมกับรัฐอาณานิคมไปยังขอบเขตที่รัฐ ๆ หนึ่งต้องเคารพสิทธิในการกำหนดตนเองของกลุ่มคนภายในรัฐ<sup>10</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและการร่วมมือกันระหว่างประชาชาติ ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations) เนื้อหาของปฏิญญานี้ได้กล่าวถึงการรับรองสิทธิในการกำหนดตนเองในฐานะสิทธิมนุษยชนที่รัฐภาคีทั้งหลายต้องให้การยอมรับและเคารพ สิทธิในการกำหนดตนเองครอบคลุมถึงการกำหนดตนเองของกลุ่มบุคคลภายในรัฐที่มีอัตลักษณ์ด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม เฉพาะตัว ในการที่จะกำหนดทิศทางหรืออนาคตของตนเองทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงของภายนอก และรัฐบาลของรัฐจะต้องคำนึงถึงกลุ่มคน

<sup>8</sup> โปรดดู Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples General Assembly Resolution 1514 (XV)

<sup>9</sup> โปรดดู General Assembly Resolution Defining the Three Options for Self-Determination General Assembly Resolution 1541 (XV)

<sup>10</sup> โปรดดู International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and International Covenant on Civil and Political Rights

เหล่านี้ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยจะต้องไม่เอาความแตกต่างเรื่องสัญชาติหรือสีผิวมา กีดกันหรือจำกัดไม่ให้มีการเข้าถึงสิทธิในการกำหนดตนเอง<sup>11</sup>

**มติของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ 3103 (Resolution 3103: United Nation General Assembly)** เป็นมติที่ได้รับการรับรองในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1973 อันเป็นมติที่ให้การรับรองการกระทำโดยใช้ความรุนแรงเพื่อตอบโต้การล่าอาณานิคมหรือการ ปฏิบัติโดยการเหยียดเชื้อชาติหรือชนชาติอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้การกระทำเพื่อโต้ตอบ การถูกกดขี่เช่นว่านั้นสามารถกระทำได้ในฐานะของข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ ในขณะที่ ประณามการกระทำของรัฐที่กดขี่ชนเผ่าอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ ขยายการครอบคลุมครอบคลุมไปถึง การปฏิบัติต่อกลุ่มคนภายในรัฐด้วย<sup>12</sup>

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สิทธิในการกำหนดตนเอง ยังถูกบัญญัติหรือกล่าวถึงในเอกสารต่าง ๆ อีกหลายฉบับ อาทิ Programme of Action for the Full Implementation of Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (General Assembly 2621), African Charter of Human and Peoples Right 1981, Vienna Declaration and Program of Action 1993 เป็นต้น

หากพิจารณาข้อความในเอกสารที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าในเริ่มแรกนั้นสิทธิในการ กำหนดตนเองเกิดขึ้นบนพื้นฐานความต้องการปลดปล่อยชาวอาณานิคมให้เป็นอิสระบนแนวคิด ของหลักประชาธิปไตยและปัจเจกชนนิยม ซึ่งในลำดับต่อมา สิทธิในการกำหนดตนเองได้รับ การยอมรับอย่างกว้างขวางและถูกบรรจุให้เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน เมื่อเป็นเช่นนี้ขอบเขต ของสิทธิในการกำหนดตนเองย่อมขยายกว้างมากขึ้น จากเดิมที่ผู้ทรงสิทธิจะต้องเป็นประเทศ อาณานิคมก็ขยายไปถึงคนหรือกลุ่มคนในรัฐที่รัฐบาลนั้น ๆ ไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้แทน ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพถึงขั้นที่ละเลย เพิกเฉย หรือลบล้างอัตลักษณ์ทางภาษา ศาสนา หรือวัฒนธรรมของตนด้วย โดยจุดร่วมกันภายใต้ขอกกฎหมายทั้งหลายนั้นคือเป็นการกระทำเพื่อ ตอบโต้ความรุนแรงที่ตนถูกกระทำ ในฐานะทางเลือกสุดท้ายที่จำเป็นต้องใช้ (Last Resort)<sup>13</sup>

<sup>11</sup> โปรดดู “The principle of equal rights and self-determination of peoples”, in 2625 (XXV) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations

<sup>12</sup> โปรดดู RESOLUTIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY DURING ITS TWENTY-EIGHTH SESSION, RESOLUTION 3103, BASIC PRINCIPLES OF THE LEGAL STATUS OF THE COMBATANTS STRUGGLING AGAINST COLONIAL AND ALIEN DOMINATION AND RACIST REGIMES

<sup>13</sup> Robert A. Friedlander, “Terrorism and National Liberation Movements: Can Rights Derive from Wrongs,” *Case Western Reserve Journal of International Law* 13, 2: 280-281.

ทั้งนี้ ตัวอย่างที่ชัดเจนซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตีความอันมีลักษณะเป็นการขยายขอบเขตของสิทธิในการกำหนดตนเองให้ครอบคลุมถึงการกระทำของกลุ่มชนภายในอาณาเขตของรัฐหนึ่งรัฐใดด้วย นั่นคือถ้อยแถลงของผู้แทนจากประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งได้กล่าวไว้ต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งที่ 7 ว่าสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นเป็นสิทธิที่ซับซ้อน และจำเป็นที่จะต้องระบุงบไปให้ชัดเจนด้วยว่าสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นสามารถใช้บังคับภายในเขตแดนของรัฐโดยเฉพาะเมื่อมีกลุ่มชนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐใดพยายามที่จะกล่าวอ้างอำนาจอธิปไตยในเขตแดนของตนเองเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ<sup>14</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ตัวอย่างของความพยายามในการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อแบ่งแยกดินแดนของตนออกมาจากรัฐเดิมที่สังกัดอยู่ได้แก่กรณีของรัฐบาลโคโซโว (Kosovo) ซึ่งได้แบ่งแยกดินแดนของตนออกจากยูโกสลาเวีย (Yugoslavia) พร้อมทั้งยืนยันถึงการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018<sup>15</sup>

## (2) ประเภทของสิทธิในการกำหนดตนเอง

สิทธิในการกำหนดตนเองในฐานะสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นสิทธิที่มีความคลุมเครือค่อนข้างสูง และเป็นการยากที่จะวางหลักเกณฑ์ว่าเมื่อใดที่สิทธิในการกำหนดตนเองจะสามารถถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการยอมรับว่าสิทธิในการกำหนดตนเองสามารถแบ่งแยกได้เป็นสองประเภทคือ สิทธิในการกำหนดตนเองภายใน (Internal Self-Determination) และสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอก (External Self-Determination) ทั้งนี้ ได้มีการอธิบายถึงลักษณะของสิทธิในการกำหนดตนเองทั้งสองประเภทนี้ไว้ในเอกสารสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศคือ รายงานว่าด้วยการปฏิบัติตามสิทธิในการกำหนดตนเองในฐานะเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง (The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention) จัดทำโดย M. C. van Walt van Praag และ O. Seroo ซึ่งได้อธิบายความหมายของสิทธิในการกำหนดตนเองทั้งสองประเภทไว้ดังนี้<sup>16</sup>

“สิทธิในการกำหนดตนเองภายใน หมายถึง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นสิทธิในการกำหนดรูปร่างและตัวตนของผู้ที่จะปกครองประชาชนภายในรัฐนั้น สิทธินี้รวมถึงสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ ภายในรัฐที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ สิทธิในการกำหนดตนเองภายในยังสามารถหมายความว่าสิทธิในการที่จะมีวัฒนธรรม ภาษา

<sup>14</sup> Kalana Senaratne, “Internal Self-Determination in International Law: A Critical Third-World Perspective,” *Asian Journal of International Law* 3 (2013): 305-306.

<sup>15</sup> Jori Duursma, *Definition of Terrorism and Self-Determination*

<sup>16</sup> M. C. van Walt van Praag & O. Seroo, *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention* (Report Of The International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998)

และศาสนาเป็นของตนเอง รวมถึงสิทธิที่จะมีองค์กรทางการเมือง (Political Autonomy) เป็นของตนเองภายใต้เขตแดนของรัฐ ส่วนสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอก (บางครั้งถูกเรียกว่า สิทธิในการกำหนดตนเองเต็มรูปแบบ: Full Self-Determination) หมายถึง สิทธิที่จะตัดสินใจ กำหนดรูปร่างและสถานะทางการเมืองของกลุ่มคน รวมถึงสถานที่ที่จะให้สิทธิทางการเมืองนั้น ดำรงอยู่ในทางระหว่างประเทศโดยมีการกำหนดความสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งในที่นี้หมายความว่า รวมถึงสิทธิในการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มซึ่งอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งเพื่อที่จะก่อตั้งรัฐอิสระรัฐใหม่ ขึ้น”<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิในการกำหนดตนเองภายในนั้นเป็น ขอบเขตระหว่างประชาชนในรัฐ ๆ หนึ่งที่มีต่อรัฐบาลของตนในการที่จะเรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วนสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกนั้นเป็นขอบเขตระหว่าง ประชาชนกลุ่มหนึ่งกับอิทธิพลจากภายนอกไม่ว่ากลุ่มดังกล่าวจะหมายถึงรัฐเจ้าอาณานิคมหรือ จะหมายถึงรัฐบาลที่กำลังปกครองประชาชนกลุ่มนั้นโดยการกดขี่ข่มเหงอยู่<sup>18</sup>

สิทธิในการกำหนดตนเองภายในเป็นสิ่งที่เราสามารถพบเห็นได้ในปัจจุบัน จาก แนวคิดการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง หรือการยอมรับสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ ภายในรัฐ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกนั้นลักษณะแรกเริ่มค่อนข้างผูกโยงกับเรื่องของอาณานิคม แต่ในปัจจุบัน สิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกได้รับการยอมรับในฐานะวิธี สิ้นสุดท้ายที่กลุ่มคนซึ่งถูกรัฐปฏิเสธสิทธิของตนในการกำหนดทิศทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของตนเองจะแยกตัวออกจากรัฐ ซึ่งในส่วนของผู้ทรงสิทธิและเงื่อนไขการใช้สิทธินั้นจะได้ อธิบายต่อไป

### (3) ผู้ทรงสิทธิในการกำหนดตนเอง

ในกฎหมายระหว่างประเทศรวมถึงเอกสารหลายฉบับ สิทธิในการกำหนดตนเองเป็น สิทธิที่ผูกติดอยู่กับคำว่า “กลุ่มชน: Peoples” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ดังนั้นก่อนที่จะ

<sup>17</sup> Ibid., “By internal self-determination is meant participatory democracy: the right to decide the form of government and the identity of rulers by the whole population of a state and the right of a population group within the state to participate in decision making at the state level. Internal self-determination can also mean the right to exercise cultural, linguistic, religious or (territorial) political autonomy within the boundaries of the existing state. By external self-determination (described by some as “full” self-determination) is meant the right to decide on the political status of a peoples and its place in the international community in relation to other states, including the right to separate from the existing state of which the group concerned is a part, and to set up a new independent state.”

<sup>18</sup> Lieutenant Andrew Coffin, “Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation,” *Naval Law Review*: 34.

จะพูดถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ของการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง สิ่งแรกที่ต้องเข้าใจก่อนคือใครเป็นผู้ทรงสิทธิในการกำหนดตนเอง

สิทธิในการกำหนดตนเองในเริ่มแรกตามแนวคิดของวูดโรว์ วิลสันนั้น เป็นสิทธิที่มุ่งจะให้การคุ้มครองกลุ่มชนที่ตกเป็นอาณานิคมของรัฐอื่น จึงสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าผู้ทรงสิทธิในการกำหนดตนเองประเภทแรกนั้น หมายถึงกลุ่มชนที่ตกอยู่ภายใต้ความเป็นอาณานิคมของรัฐอื่น อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปของการนิยามคำว่า “กลุ่มชน” สำหรับการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นข้อกำหนดหรือข้อจำกัดในการนิยามคำดังกล่าว เนื่องจากสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นไม่ได้มีเพียงการแสดงออกโดยการตั้งตนเป็นอิสระจากรัฐ ๆ หนึ่งเท่านั้น สิทธิดังกล่าวยังหมายความรวมถึงสิทธิในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ในลักษณะของสหพันธรัฐ หรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้ได้รับความสามารถในการปกครองหรือกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วยตนเอง ภายใต้อาณาเขตหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ ๆ หนึ่งด้วย<sup>19</sup>

David Raic ได้จำแนกคำว่า “กลุ่มชน: peoples” ซึ่งอาจเป็นผู้ทรงสิทธิในการกำหนดตนเองไว้สามประเภท<sup>20</sup> ได้แก่ ประชาชนภายในรัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย

#### ก. ประชาชนภายในรัฐ (Entire Population of Existing State)

ประชาชนภายในรัฐนี้หมายความว่าประชาชนที่มีถิ่นที่อยู่ร่วมกันในทางภูมิศาสตร์ โดยไม่สนใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์หรือชาติพันธุ์ การให้ความหมายของคำว่า “กลุ่มชน” ในลักษณะนี้จะนำไปในทางเพื่อสนับสนุนสิทธิในการกำหนดตนเองภายใน คือการที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายใต้อาณาเขตหนึ่งมุ่งประสงค์ที่จะออกแบบและกำหนดลักษณะตลอดจนรูปร่างของผู้ที่จะขึ้นมาปกครองตนเอง<sup>21</sup>

#### ข. กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Group)

กลุ่มชาติพันธุ์นั้นถูกจัดให้เป็นหนึ่งในนิยามของคำว่า “กลุ่มชน” ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในการกำหนดตนเองก็ด้วยเหตุผลที่ว่า สิทธิในการกำหนดตนเองนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง และเป็นสิทธิที่มุ่งคุ้มครองตัวตนหรืออัตลักษณ์ของบุคคล ดังนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ย่อมต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามสิทธินี้<sup>22</sup> นอกจากนี้ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและการร่วมมือกันระหว่าง

<sup>19</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (England: Oxford University, 1979), p. 593.

<sup>20</sup> David Raic, *Statehood and The Law of Self-Determination*, (2002), p. 243. in Lieutenant Andrew Coffin, “Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation,” *Naval Law Review* 63 (2014): 38.

<sup>21</sup> Ibid., p. 39.

<sup>22</sup> Ibid.

ประชาชาติ ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ” ได้บัญญัติรับรองมิให้มีการกีดกันการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองด้วยเหตุแห่งสีผิว เชื้อชาติ หรือศาสนา<sup>23</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มชาติพันธุ์ย่อมมีสิทธิที่จะกล่าวอ้างและทรงสิทธิในการกำหนดตนเองได้

ในการนิยามว่ากลุ่มบุคคลใดคือกลุ่มชาติพันธุ์นั้น รายงานการประชุมและข้อเสนอแนะขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เมื่อวันที่ 27 - 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ได้จำแนกองค์ประกอบของสิ่งที่จะรวมกันเป็นกลุ่มชนไว้ โดยการที่จะเรียกกลุ่มใด ๆ ว่ากลุ่มชน ในทางที่จะอ้างสิทธิในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะต้องเป็นกลุ่มของปัจเจกชนที่มีลักษณะร่วมกันดังต่อไปนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน (1) มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน (2) มีลักษณะร่วมกันทางชาติพันธุ์ (3) มีวัฒนธรรมที่สอดคล้องกัน (4) มีภาษาที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (5) มีความเชื่อทางศาสนาหรือความเชื่อในลักษณะอื่นเช่นเดียวกัน (6) มีความต่อเนื่องกันในทางเขตแดน (7) มีวิถีชีวิตในทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน<sup>24</sup>

กลุ่มชาติพันธุ์นั้นจะได้รับการยอมรับให้มีความเป็นกลุ่มชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็ต่อเมื่อประกอบขึ้นจากกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันตามองค์ประกอบข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบเรื่องเชื้อชาติและความเชื่อ ทั้งนี้ กลุ่มคนที่จะมารวมกันเป็นกลุ่มชาติพันธุ์นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าจะมีจำนวนเท่าใด เพียงแต่ต้องมีเจตนาที่แสดงออกมาอย่างพร้อมเพรียง (เสียงข้างมาก) ว่ามีความประสงค์ที่จะให้กลุ่มชาติพันธุ์ของตนถูกนับรวมเป็นกลุ่มชนหนึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และมีการจัดตั้งหรือพยายามที่จะจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นเพื่อที่จะแสดงออกถึงลักษณะเฉพาะหรือความคงอยู่ของตน ทั้งนี้ การแสดงออกเช่นนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการกล่าวอ้างของคนเพียงบางกลุ่มโดยไม่ได้รับมติเสียงส่วนใหญ่จากคนในกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ<sup>25</sup>

### ค. ชนกลุ่มน้อย (Minorities)

ชนกลุ่มน้อยนั้นยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยนั้นไม่อาจถูกจัดให้เป็นกลุ่มชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่จะเรียกกลุ่มใดว่าชนกลุ่มน้อยนั้นแสดงให้เห็นว่าเป็นกลุ่มชนที่อยู่ในรัฐหนึ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคนในรัฐอื่นในทางเชื้อชาติหรือภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่สามารถอ้างตัวเองในฐานะของกลุ่มชนที่เป็นผู้ทรงสิทธิทาง

<sup>23</sup> โปรตดู “The principle of equal rights and self-determination of peoples,” in 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations

<sup>24</sup> UNESCO, “Final Report and Recommendation of International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples” (French: UNESCO)

<sup>25</sup> Ibid.

กฎหมายระหว่างประเทศได้ เนื่องจากเป็นไปได้ที่จะมีกลุ่มชนที่มีความเหมือนกันสองกลุ่ม ซึ่งมีความคงอยู่แยกออกจากกัน<sup>26</sup> (ชนกลุ่มน้อยฝั่งหนึ่ง และรัฐอิสระอีกฝั่งหนึ่ง) เมื่อเป็นเช่นนี้ ชนกลุ่มน้อยย่อมไม่สามารถทรงสิทธิในการกำหนดตนเองได้ ทั้งนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่าสิทธิในการกำหนดตนเองที่ชนกลุ่มน้อยไม่สามารถอ้างได้คือสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอก หมายถึง การแยกตัวออกจากรัฐที่ตนอยู่ในเขตแดน<sup>27</sup> แต่ยังคงควรได้รับสิทธิในการกำหนดตนเองภายใน ในการที่จะคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ ความมีตัวตน และกำหนดสภาพทางการเมืองของตนร่วมกับรัฐบาลในรัฐที่ตนอาศัยอยู่<sup>28</sup>

#### (4) เหตุแห่งการอ้างสิทธิ และลักษณะการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง

##### ก. เหตุแห่งการอ้างสิทธิ

ปณิญาสากล่าวด้วยกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตร และการร่วมมือกันระหว่างประชาชาติ ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations) เป็นเอกสารสำคัญในการที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการอ้างสิทธิในการกำหนดตนเอง ซึ่งโดยหลักแล้วปณิญาดังกล่าวอ้างถึงเหตุแห่งการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองเพียงแค่ประการเดียว<sup>29</sup> คือสิทธิของรัฐบาลนิคมที่จะแยกตัวออกมาจากเจ้าอาณานิคม ปณิญาดังกล่าวบังคับให้รัฐทั้งหลายต้องเคารพในหลักการนี้ และถือเป็นหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชาติ

<sup>26</sup> Lieutenant Andrew Coffin, "Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation," *Naval Law Review*: 42.

<sup>27</sup> Chinonso Ijezie, *Right of Peoples to Self-Determination in the Present International Law* [Online] Accessed: 12 February 2018. Available from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2304441>, p. 5.

<sup>28</sup> สิทธิของชนกลุ่มน้อยซึ่งในที่นี้อาจหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ ได้รับการรับรองไว้ในเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับล้วนยอมรับสิทธิของชนกลุ่มน้อยในการที่จะมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายภายในรัฐที่ตนอยู่อาศัย ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจศึกษาสิทธิของชนกลุ่มน้อยในทางกฎหมายระหว่างประเทศ สามารถเริ่มต้นศึกษาได้จากเอกสารชุด "Overview of international legal documents on (ethnic) minority rights" จัดทำโดย European Conservatives and Reformists group (ECR)

<sup>29</sup> UNESCO, "Final Report and Recommendation of International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples" (French: UNESCO)

อย่างไรก็ตาม ปฏิกูญญาดังกล่าวยังระบุไว้ด้วยว่า<sup>30</sup> “การกระทำอันเป็นการกดขี่ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบ ใช้กำลังในการปกครอง รวมถึงแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐอาณานิคมถือเป็นการละเมิดต่อหลักการที่กำหนดไว้ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน...” ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเหตุการณ์ของรัฐอาณานิคมเท่านั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการกดขี่ข่มเหง การแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบสามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มชาติพันธุ์ภายในรัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งถูกปกครองโดยอาศัยนโยบายชาตินิยมต่าง ๆ<sup>31</sup> สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วสิทธิในการกำหนดตนเองไม่ได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะในฐานะสิทธิของกลุ่มชนซึ่งเป็นรัฐอาณานิคม แต่รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความพร้อมในฐานะกลุ่มชนตามกฎหมายที่จะอ้างสิทธิดังกล่าวเหนือรัฐบาลของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ด้วย ทั้งนี้ รายงานของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1948 ได้ระบุไว้ในลักษณะที่ยอมรับสิทธิในการกำหนดตนเองในขอบเขตที่กว้างกว่าสิทธิของอาณานิคม ซึ่งอาจรวมถึงสิทธิของกลุ่มต่าง ๆ ภายในรัฐที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางการเมืองของตนได้ตามความสมัครใจภายใต้อาณาเขตหรือโดยเคารพต่อเอกภาพของรัฐด้วย<sup>32</sup>

ดังนั้น เหตุแห่งการอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองจึงสามารถแยกได้เป็นสองสาเหตุ คือเหตุอันเกิดจากการเป็นอาณานิคมของรัฐอื่น และเหตุจากการเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ภายในรัฐ ซึ่งได้ถูกกดขี่ข่มเหงหรือปกครองโดยไม่ชอบธรรม และมีความประสงค์ที่จะดำเนินการเพื่อรักษาอัตลักษณ์ของตนเองไว้

### ข. ลักษณะการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง

เนื่องจากบทความนี้ประสงค์ที่จะศึกษาสถานะของกลุ่มก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลักษณะหรือเงื่อนไขของการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองดังที่จะกล่าวต่อไปนี้จะขอก้าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์โดยไม่ขอก้าวถึงสิทธิในการกำหนดตนเองของรัฐอาณานิคมแต่ประการใด

ในการที่กลุ่มชาติพันธุ์ใด ๆ จะอ้างสิทธิในการแบ่งแยกดินแดนนั้น กลุ่มดังกล่าวจะต้องสามารถอ้างได้ก่อนว่าตนเองนั้นเป็นกลุ่มชนซึ่งสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตาม

<sup>30</sup> Ibid., “...bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter...”

<sup>31</sup> Chinonso Ijezie, *Right of Peoples to Self-Determination in the Present International Law* [Online] Accessed: 12 February 2018. Available from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2304441>, p. 1.

<sup>32</sup> UNITED NATION, *Report of the International Law Commission to the General Assembly on the Work of Its Fortieth Session.* (U.N. Doc. A/43/10), p. 164.

กฎหมายระหว่างประเทศได้ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว และถึงแม้กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวจะสามารถอ้างตนเองเป็นกลุ่มชนได้แล้วก็ตาม หากไม่สามารถแสดงให้เห็นเงื่อนไขดังต่อไปนี้ได้ ก็เป็นไปได้ที่จะอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการดำเนินการแบ่งแยกดินแดน

กลุ่มที่จะอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกเพื่อดำเนินการแบ่งแยกดินแดนนั้น**จำเป็นต้องมีอาณาเขตทางพื้นที่ที่ชัดเจน** เนื่องจากมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิเพื่อแบ่งแยกดินแดน จึงไม่สามารถปฏิเสธที่จะกำหนดเขตแดนอันแน่นอนขึ้นก่อนที่จะมีการแบ่งแยกตนเองออกจากรัฐเดิมได้<sup>33</sup> นอกจากนี้ **ต้องมีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิเสธการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ ร้องขอ** เหตุดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเกิดจากการที่กลุ่มนั้น ๆ ถูกลิดรอนสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในรัฐ หรือสิทธิที่จะกำหนดชะตากรรมทางการเมืองของตนเอง โดยที่รัฐปฏิเสธที่จะให้เหตุผลหรือไม่สามารถหาเหตุผลอันสมควรมาอธิบายถึงเหตุแห่งการไม่เคารพสิทธินั้นได้<sup>34</sup> กรณีเช่นนี้ย่อมเสมือนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองในเอกสารในทางระหว่างประเทศหลายฉบับดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้า ทั้งนี้ การลิดรอนสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปในลักษณะที่ลิดรอนหรือปิดกั้นความเป็นไปได้ทุกทางในการที่กลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง หรือเข้าสู่กระบวนการทางสันติภาพต่าง ๆ เช่น การตกลงทำสัญญาสันติภาพ หรือการเปิดเวทีเจรจาเพื่อให้รัฐนั้นเคารพสิทธิในการกำหนดตนเองภายในของกลุ่ม<sup>35</sup> ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจเรียกการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อแบ่งแยกดินแดนในลักษณะนี้ว่า “สิทธิในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อการเยียวยา (The Right to Remedial Secession)” อันเป็นลักษณะของสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกในการที่จะแยกดินแดนออกจากรัฐที่ปฏิเสธสิทธิในการกำหนดตนเองภายในของกลุ่มชนที่อยู่ภายใต้ดินแดนของรัฐนั้นอย่างเด็ดขาด สิทธิชนิดนี้ ณ ปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงที่ค่อนข้างคลุมเครือว่า โดยแท้จริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการกำหนดตนเอง หรือเป็นสิทธิประเภทหนึ่งที่กำลังก่อตัวขึ้นในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Lieutenant Andrew Coffin, “Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation,” *Naval Law Review*: 44.

<sup>34</sup> Karen Knop, *Diversity and Self-Determination in International Law*, (England: Cambridge University, 2003), pp. 80-82.

<sup>35</sup> Lieutenant Andrew Coffin, “Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation,” *Naval Law Review*: 45.

<sup>36</sup> Ieva Vezbergaite, *Remedial Secessions as an Exercise of the Right to Self-Determination of Peoples*, (Hungary: Central European University), pp. 72-74.

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อแบ่งแยกดินแดน โดยการใช้กำลัง (Use of Force) นั้นไม่เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมาย ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติข้อที่ 2 (4) กำหนดไว้เป็นข้อห้ามมิให้มีการใช้กำลังทางทหารใด ๆ เพราะเหตุแห่งเขตแดน หรือเพราะเหตุทางการเมือง<sup>37</sup> ทั้งนี้ กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองมักจะอ้างเหตุแห่งการใช้กำลังเพราะต้องการต่อต้านหรือตอบโต้การใช้กำลังที่กระทำโดยฝ่ายรัฐ และมักกล่าวว่าการใช้กำลังนี้มีใช้ตัวเลือกแรกที่เหมาะสมที่จะทำ ซึ่งแม้หลักการดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับการรับรองอย่างเต็มที่ในทางระหว่างประเทศ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ามีเหตุผลหรือความชอบธรรมพอสมควรในการที่จะทำให้อำนาจเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบหรือประสบกับแรงกดดันใด ๆ ในทางระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองภายนอกของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อที่จะแบ่งแยกดินแดนหรือกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองนั้น สิ่งแรกที่ต้องทำคือต้องพิสูจน์ตนเองในฐานะของกลุ่มชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด และต้องแสดงให้เห็นถึงการกดขี่และลิดรอนสิทธิในการกำหนดตนเองภายในจากรัฐซึ่งตนอยู่ในเขตแดน โดยต้องเป็นกรณีที่มีการกดขี่นั้นไม่สามารถหาทางออกด้วยวิธีใด ๆ ได้แล้วนอกจากการแยกตนเองออกมาจากรัฐนั้น ซึ่งอาจวัดได้จากปฏิกิริยาของรัฐที่มีต่อข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายใน ทั้งนี้ การใช้กำลังเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการแบ่งแยกดินแดนจะทำได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อตอบโต้การใช้กำลังของฝ่ายรัฐเท่านั้น

### 3. คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) และคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดา (Supreme Court of Canada) เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดาซึ่งได้กล่าวถึงการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองไว้อย่างน่าสนใจ ประกอบไปด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้และการตีความสิทธิในการกำหนดตนเอง ทั้งนี้ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นมีด้วยกันหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาที่เป็น

<sup>37</sup> Charter of the United Nations, article 2 (4) “All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations...”

การวางหลักเกณฑ์ของการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองขัดแย้งนั้นประกอบด้วยคำพิพากษา 3 ฉบับสำคัญ ดังนี้

(1.1) LEGAL CONSEQUENCES FOR STATES OF THE CONTINUED PRESENCE OF SOUTH AFRICA IN NAMIBIA (SOUTH WEST AFRICA) NOTWITHSTANDING SECURITY COUNCIL RESOLUTION 276 (1970) ADVISORY OPINION OF 21 JUNE 1971

เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (Secretary General of United Nations) ได้ร้องขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อให้ศาลวินิจฉัยความไม่ชอบธรรมอันเกิดจากการที่แอฟริกาใต้อ้างสิทธิของตนเองเหนือดินแดนนามิเบีย ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของสหประชาชาติ อันว่าด้วยการปลดปล่อยรัฐอาณานิคม และการไม่เข้าไปแทรกแซงรัฐสมาชิกอื่น ๆ ของสหประชาชาติ<sup>38</sup> ในกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยการอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองของกลุ่มชน แต่อย่างไรก็ตาม ศาลได้วางความเห็นอันเป็นการยืนยันถึงสิทธิในการกำหนดตนเองที่ได้รับการยอมรับในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศไว้ โดยยอมรับให้สิทธิในการกำหนดตนเองที่ได้รับปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลาที่ห้าสิบปีนั้นเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถกล่าวอ้างในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ หากกฎหมายดังกล่าวถูกละเมิด<sup>39</sup>

(1.2) LEGAL CONSEQUENCES OF THE CONSTRUCTION OF A WALL IN THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY ADVISORY OPINION OF 9 JULY 2004

กรณีนี้เป็นข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจากการร้องขอของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติให้มีการตรวจสอบความชอบธรรมในการสร้างกำแพงของประเทศอิสราเอลบริเวณเขตเวสแบงค์ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเยรูซาเล็มตะวันออก กำแพงบางส่วนนั้นครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเขตแดนปิด (Close Area) ซึ่งเป็นเขตแดนที่อิสราเอลและปาเลสไตน์มีอำนาจร่วมกัน ประชาชนทั้งอิสราเอลและปาเลสไตน์สามารถเดินทางเข้าออกได้เมื่อได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาดอนหนึ่งว่า กำแพงที่สร้างโดยอิสราเอลนั้นแม้จะสร้างโดยอ้างเหตุแห่งความปลอดภัยของประเทศ แต่การสร้างกำแพงขึ้นครอบทับดินแดนซึ่งประชาชนจากทั้งอิสราเอลและปาเลสไตน์สามารถเข้าไปในดินแดนนั้นได้ตามความประสงค์ของตนนั้นเป็นการละเมิดสิทธิในการกำหนดตนเองของกลุ่มชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวปาเลสไตน์ที่อาศัยอยู่ในเขตกำแพง เพราะเท่ากับเป็นการขีดเส้นให้ชาวปาเลสไตน์นั้นต้องอยู่ภายใต้เขตแดนของอิสราเอล ซึ่งอิสราเอลในฐานะสมาชิกของสหประชาชาตินั้นมีพันธะที่จะไม่ละเมิดสิทธิในการกำหนดตนเองดังกล่าว โดยหากจะกระทำ

<sup>38</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276

<sup>39</sup> Ibid., para. 53.

การแบ่งแยกเขตที่อยู่อาศัยเช่นนี้จะกระทำได้เฉพาะโดยวิธีการทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาศัยในเขตนั่นเท่านั้น<sup>40</sup>

### (1.3) ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW OF THE UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE IN RESPECT OF KOSOVO ADVISORY OPINION OF 22 JULY 2010

เป็นกรณีพิพาทที่ว่าด้วยการประกาศเอกราชฝ่ายเดียวของโคโซโว (Kosovo) ต่อประเทศเซอร์เบีย (Serbia) ซึ่งมีข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า โคโซโวนั้นแม้จะเป็นดินแดนหนึ่งของเซอร์เบีย แต่ก็ตกอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรกลางที่จัดตั้งโดยสหประชาชาติซึ่งรัฐบาลเซอร์เบียไม่มีอำนาจแท้จริงเหนือดินแดนนี้ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงหลายประการที่เกี่ยวกับการกดขี่ข่มเหงประชาชนชาวโคโซโวโดยรัฐบาลเซอร์เบีย ในคดีนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยอมรับสิทธิในการแบ่งแยกดินแดนของโคโซโวออกจากเซอร์เบีย ด้วยเหตุผลเพื่อยุติความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในโคโซโว ซึ่งการแบ่งแยกดินแดนลักษณะนี้ศาลเรียกว่า การแบ่งแยกดินแดนเพื่อการเยียวยา (Right to remedial secession)<sup>41</sup>

### (2) คำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดา

ศาลสูงสุดของประเทศแคนาดานับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างที่สุดในการกำหนดเงื่อนไขว่าด้วยการแบ่งแยกดินแดนโดยอาศัยสิทธิในการกำหนดตนเองในคำพิพากษาคดี Reference re Secession of Quebec, 20 August 1998 ซึ่งเป็นคดีอันเนื่องมาจากความพยายามในการแยกตัวออกจากประเทศแคนาดาของจังหวัดควิเบกผ่านการจัดทำประชามติซึ่งจัดโดยรัฐบาลของรัฐนั้น

ศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดายอมรับความเป็นกลุ่มชนของชาวจังหวัดควิเบกที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมตลอดจนภาษาที่ใช้ซึ่งมีลักษณะเฉพาะไม่เหมือนกับจังหวัดอื่นในประเทศแคนาดา และเห็นว่าประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญคือประชาชนชาวควิเบกจะสามารถอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อแบ่งแยกดินแดนได้หรือไม่<sup>42</sup>

คดีนี้ศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดาไม่รับรองสิทธิในการแบ่งแยกดินแดนของจังหวัดควิเบกโดยเหตุผลสองประการ ประการแรก แม้รัฐบาลควิเบกจะพยายามจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องการแบ่งแยกดินแดน การลงประชามติดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายหรือ

<sup>40</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, para. 88-89.

<sup>41</sup> Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010, para. 79-83.

<sup>42</sup> Supreme Court of Canada 2 SCR 217, Reference re Secession of Quebec (Canada: Supreme Court of Canada, 1998), 2 SCR 217, p. 222.

ผูกพันต่อการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลแคนาดา เนื่องจากศาลตีความว่าการจะลงมติเพื่อแบ่งแยกดินแดนออกไปนั้นไม่สามารถทำได้โดยอาศัยเสียงข้างมากของประชาชนในดินแดนควิเบกแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องได้รับการยินยอมจากประชาชนในจังหวัดข้างเคียง รวมถึงได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจากส่วนอื่น ๆ ของแคนาดาด้วย<sup>43</sup> ประการต่อมา ตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและการร่วมมือกันระหว่างประชาชาติฯ นั้น สิทธิในการกำหนดตนเองจะมีขึ้นและสามารถอ้างโดยกลุ่มชนที่ไม่ใช่อาณานิคมได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มชนนั้นไม่สามารถใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในรัฐที่ตนอาศัยอยู่ได้ หรือก็คือถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของตนในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่จะบังคับใช้กับตนโดยรัฐ ซึ่งสิ่งนี้ไม่ปรากฏให้เห็นในจังหวัดควิเบก กล่าวคือ ควิเบกยังสามารถเข้าถึงสิทธิในการกำหนดตนเองได้ภายใต้บูรณภาพแห่งดินแดนของแคนาดา และรัฐบาลกลางของประเทศแคนาดาก็ได้ปฏิเสธอัตลักษณ์หรือความต้องการในการกำหนดตนเองของชาวควิเบกเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ควิเบกจึงไม่สามารถอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อแยกตัวออกจากแคนาดาได้<sup>44</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศแคนาดาได้มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิในการกำหนดตนเองไว้อย่างชัดเจน แต่การพิจารณาในชั้นของศาลสูงสุดนี้เป็นการพิจารณาในส่วนของการทำประชามติ และการพิจารณาหลักการทางรัฐธรรมนูญในรูปแบบของหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนของมลรัฐต่าง ๆ และการกำหนดนิยามความหมายเกี่ยวกับประชาชนผู้ที่สมควรจะมีส่วนในการออกเสียงในประเด็นของการแบ่งแยกดินแดนเช่นนี้ด้วย

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยอมรับสิทธิในการกำหนดตนเองในฐานะส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้สิทธิในการกำหนดตนเองสามารถใช้อ้างได้แม้กลุ่มชนที่ยกขึ้นอ้างนั้นจะไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อาณานิคมใด ๆ รวมถึงยอมรับการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองในการที่จะแยกตัวออกมาจากรัฐใดรัฐหนึ่งเมื่อกลุ่มชนที่อยู่ในรัฐถูกกดขี่ข่มเหงอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นหลักการที่ได้ถูกกำหนดขึ้นในคดีของประเทศโคโซโวในปี ค.ศ. 2008 ทั้งนี้ ในคดีโคโซโวศาลได้อ้างถึงคำพิพากษากรณีการใช้สิทธิในการแบ่งแยกดินแดนออกจากประเทศแคนาดาของจังหวัดควิเบก อันมีผลเป็นการวางเงื่อนไขในการอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อแบ่งแยกดินแดนซึ่งจะใช้ได้ต่อเมื่อรัฐที่กลุ่มชนนั้นอยู่ภายใต้อำนาจได้ทำการปฏิเสธการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในที่กลุ่มชนนั้นร้องขอ

#### 4. การก่อการร้าย (Terrorism)

การก่อการร้ายเป็นคำที่ก่อผลกระทบต่องสังคมอย่างกว้างขวางโดยไม่ต้องอาศัยการให้ความหมายเชิงวิชาการ คนทั่วไปสามารถเข้าใจและอธิบายได้ทันทีว่ากรณีใดบ้างเป็นการ

<sup>43</sup> Ibid., p. 221.

<sup>44</sup> Ibid.

ก่อการร้าย และกรณีใดที่ไม่อาจจัดว่าเป็นการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการด้านกฎหมายนั้นยังไม่สามารถหาคำนิยามที่เหมาะสมหรือเป็นที่ยอมรับร่วมกันของการก่อการร้ายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏความพยายามในการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายผ่านข้อเสนอของประเทศสมาชิกในที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 โดยสาธารณรัฐเช็ก และจอร์แดน เป็นสองประเทศที่แสดงออกอย่างชัดเจนให้มีการกำหนดนิยามความหมายของการก่อการร้าย เพื่อให้การบังคับใช้กติการะหว่างประเทศจำนวน 13 ฉบับสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>45</sup>

ทั้งนี้ แม้ในทางระหว่างประเทศจะยังไม่ได้มีการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีจารีตประเพณีในทางระหว่างประเทศบางประการที่อาจถูกนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายได้ กล่าวคือ การก่อการร้ายนั้นคือการประกอบอาชญากรรมที่มีเจตนาพิเศษไปกว่าอาชญากรรมปกติทั่วไป คือมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ศาสนา หรือความเชื่อ โดยมุ่งกระทำการโดยตรงต่อคน หรือกลุ่มคนที่มีความคิดความเชื่อแตกต่างจากตน การกำหนดลักษณะเช่นนี้ทำให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายนั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับการลงโทษสูงกว่าการประกอบอาชญากรรมปกติ ทั้งนี้ เนื่องจากสามารถเข้าใจได้ว่าผู้ที่กระทำการอันเป็นการก่อการร้ายนั้นมีเจตนาพิเศษเหนือกว่าการประกอบอาชญากรรมปกติ<sup>46</sup> ตัวอย่างของประเทศที่กำหนดนิยามความหมายโดยอาศัยการกำหนดมูลเหตุจูงใจเพิ่มเติมเช่นนี้ได้แก่ประเทศอังกฤษ และหากมองในทางระหว่างประเทศแล้วตัวอย่างของการนำเอาแนวคิดเช่นนี้ไปใช้คือสหภาพยุโรปตามที่ได้กำหนดไว้เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 2002<sup>47</sup>

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการให้ความหมายในทางกฎหมายแล้ว เราย่อมเห็นได้ว่าเป็นการให้ความหมายของการก่อการร้ายที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ ดังนั้น เพื่อให้สามารถพิจารณาความหมายของการก่อการร้ายได้อย่างครบถ้วนและเหมาะสม จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษานิยามของการก่อการร้ายในเชิงรัฐศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหวังของบทความนี้ในการศึกษาการก่อการร้ายมิใช่เพื่อที่จะหาคำนิยามที่เหมาะสม แต่พยายามที่จะหาคำประกอบรวมนิยามทั้งหลายเพื่อที่จะนำมากำหนดว่า แท้จริงแล้วการกระทำในลักษณะใดบ้างที่อาจนิยามได้ว่าเป็นการก่อการร้าย ทั้งนี้ โดยหวังว่าในท้ายที่สุดจะสามารถนำองค์ประกอบที่ได้จากการพิจารณานี้ไปใช้เพื่อแบ่งแยกกลุ่มก่อการร้ายออกจากกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองในลำดับต่อไป

<sup>45</sup> Jori Duursma, *Definition of Terrorism and Self-Determination*.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

### (1) ลักษณะทั่วไปของการก่อการร้าย

การค้นหาลักษณะทั่วไปของการก่อการร้ายนั้นเป็นสิ่งที่ยาก และอาจไม่สามารถหา ลักษณะทั่วไปของการก่อการร้ายโดยเฉพาะเจาะจงได้ เนื่องจากลักษณะทั่วไปของการ ก่อการร้ายซึ่งอาจพิจารณาได้จากบทนิยามของคำว่า “การก่อการร้าย” นั้นมีลักษณะที่เป็น นามธรรม จำต้องยาก และอาจปรับเปลี่ยนไปได้ในหลายบริบทโดยขึ้นอยู่กับมุมมองและ ความเชื่อ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ส่วนตัวของผู้ให้คำนิยาม ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า “ผู้ก่อการร้าย ในมุมมองของบุคคลหนึ่งอาจเป็นผู้ต่อสู้เพื่อปลดปล่อยตนเองของบุคคลอื่น”<sup>48</sup> อย่างไรก็ตาม เราอาจค้นหาลักษณะทั่วไปของการก่อการร้ายได้โดยดูจากบทนิยามความหมายของการ ก่อการร้ายที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้

ดลยา เทียนทอง ได้รวบรวมความหมายของการก่อการร้ายซึ่งนักวิชาการและ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ไว้ในหนังสือ “ปฐมบทการก่อการร้าย รากเหง้า ความเป็นไป และพลวัต” เป็นจำนวนมาก ซึ่งความหมายที่น่าสนใจประกอบด้วย<sup>49</sup>

ก. H. Arendt (1951) “การก่อการร้ายเป็นความหวาดกลัว หรือการ คูกคามที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการยั่วยุเบื้องต้น ซึ่งเหยื่อมักจะเป็นประชาชน ผู้บริสุทธิ์”

ข. Bassiouni M. Ch. (1981) “การก่อการร้าย หมายถึงยุทธวิธีที่ใช้ความ รุนแรง ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดการคุกคามต่อสังคมบางส่วนอย่างเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ยังหมายถึง ยุทธวิธีที่ใช้ความรุนแรงเพื่อให้เกิดผลตามต้องการ โดยให้ประชาชนเกิด ความหวาดกลัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป”

ค. Laqueur W. (1987) “การก่อการร้ายมักเกี่ยวข้องกับความรุนแรงและ การขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงเสมอ”

ง. Wolf J. B. (1989) “ยุทธศาสตร์ของการก่อการร้ายไม่ใช่มีเป้าหมาย เพียงแต่จะเอาชนะอำนาจทางการเมืองและการทหารของรัฐเท่านั้น แต่จะทำให้ประชาชนเกิด ความเห็นท่างและไม่ไว้วางใจรัฐ กระทั่งอาจคิดแยกตัวออกจากรัฐ”

จ. Natanyahu B. (1995) “การก่อการร้ายเป็นการโจมตีอย่างเป็นระบบ และเฉพาะเจาะจงต่อประชาชนพลเรือน เพื่อให้เกิดความกลัว โดยมีเป้าหมายทางการเมือง”

ฉ. Shulz R. (1980) “การก่อการร้ายทางการเมือง คือการคุกคาม หรือการ ใช้รูปแบบความรุนแรงทางการเมืองที่มากกว่าปกติในระดับต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อ ความสำเร็จในทางการเมือง”

<sup>48</sup> “One man’s terrorist is another man’s freedom fighter”

<sup>49</sup> ดลยา เทียนทอง, ปฐมบทการก่อการร้าย รากเหง้า ความเป็นไป และพลวัต, (กรุงเทพ มหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 8-20.

ความหมายของการก่อการร้ายที่ยกมาข้างต้นนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการให้ความหมายเป็นจำนวนมากจากทั้งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย รวมถึงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากความหมายข้างต้นทำให้เราสามารถจำแนกองค์ประกอบอันเป็นลักษณะทั่วไปของการก่อการร้ายได้ ดังนี้

**ก. มีการใช้ความรุนแรงที่มากกว่าปกติ** นิยามการก่อการร้ายข้างต้นต่างแสดงให้เห็นว่าการก่อการร้ายนั้นมีลักษณะสำคัญคือการใช้ความรุนแรง ซึ่งมากกว่าความรุนแรงตามปกติที่ปัจเจกกระทำต่อปัจเจก คือรุนแรงถึงขั้นที่อาจคุกคามสังคมและทำให้เกิดความกลัวแก่ส่วนรวม

**ข. การใช้ความรุนแรงมุ่งเป้าไปยังเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม** เป้าหมายในที่นี้หมายถึงสถานที่สาธารณะ หรือการโจมตีพลเรือนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร ซึ่งโดยหลักแล้วมักเป็นเป้าหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายภาคสงคราม (Law of War)

**ค. ผู้กระทำความผิด** ผู้กระทำความผิดในฐานะผู้ก่อการร้ายนั้นมักไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น ทหาร ตำรวจ แต่มักจะเป็นปัจเจกชนทั่วไปที่รวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง

**ง. วัตถุประสงค์ของการก่อการร้าย** การก่อการร้ายมักมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความได้เปรียบหรือสร้างความกดดันทางการเมืองให้แก่รัฐบาลเพื่อให้ทำตามข้อเรียกร้องของตน

**จ. วิธีการคิดหรือแนวคิดที่สมควรประณาม** องค์ประกอบข้อนี้อาจมิได้ปรากฏให้เห็นในความหมายที่ยกมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม เรามักคาดเดาได้เสมอว่าผู้ก่อการร้ายมักจะมีมุมมองหรือทัศนคติที่ค่อนข้างผิดเพี้ยน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นการเชื่อว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือคุกคามต่อประโยชน์สาธารณะจะทำให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับการยอมรับ<sup>50</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปถึงลักษณะทั่วไปของการก่อการร้ายได้ว่า การก่อการร้ายนั้นเป็นการกระทำโดยกลุ่มคนซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้ความรุนแรงอันอาจส่งผลให้เกิดความหวาดกลัวต่อประชาชนและเป็นภัยต่อสังคมใดสังคมหนึ่งโดยรวม การใช้กำลังดังกล่าวมักมุ่งเป้าไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร โดยหวังที่จะให้รัฐหนึ่งรัฐใดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางการเมืองของตน และการกระทำทั้งหลายมักกระทำลงภายใต้ความเชื่อที่ว่า การละเมิดผู้หนึ่งผู้ใดเพื่อเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการนั้นถูกต้อง

## (2) ประเภทของการก่อการร้าย

การแบ่งประเภทของการก่อการร้ายนั้นถูกจำแนกโดยใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก เช่น การแบ่งประเภทของการก่อการร้ายตามเกณฑ์สถานที่ ตามจุดประสงค์ หรือ

<sup>50</sup> Lieutenant Andrew Coffin, “Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation,” *Naval Law Review*: 49.

ตามประเด็นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เรามักพบเห็นการแบ่งประเภทของการก่อการร้ายโดยอาศัยรูปแบบพฤติกรรมหรือแรงจูงใจโดยถือเป็นการแบ่งประเภทของการก่อการร้ายที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ได้ทำการแบ่งแยกประเภทของการก่อการร้ายโดยวิธีดังกล่าวไว้ ดังนี้<sup>51</sup>

**ก. การก่อการร้ายชาตินิยม (National Terrorism)** การก่อการร้ายในลักษณะนี้มักเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยชนชาติของตนจากรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยมีมุ่งหวังที่จะสถาปนารัฐของเชื้อชาติของตนเองขึ้น ลักษณะการใช้ความรุนแรงมักใช้อย่างจำกัดเพียงเพื่อให้ได้รับความสนใจจากประชาคมโลก แต่ไม่มากจนเกินไปจนอาจทำให้ประเทศที่สนับสนุนหรือเห็นใจการเคลื่อนไหวของกลุ่มตนรู้สึกแปลกแยก ทั้งนี้ การจะกำหนดให้กลุ่มก่อการร้ายใดเป็นกลุ่มก่อการร้ายชาตินิยมมักทำได้ยาก เพราะกลุ่มดังกล่าวมักยืนยันว่าตนมิใช่ผู้ก่อการร้าย แต่เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพ

**ข. การก่อการร้ายทางศาสนา (Religious Terrorism)** กลุ่มก่อการร้ายประเภทนี้ไม่ได้เคลื่อนไหวโดยมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการสถาปนารัฐหนึ่งรัฐใดขึ้นใหม่ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องในทางการเมือง การเคลื่อนไหวหรือการใช้ความรุนแรงใด ๆ มักเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อให้ความเชื่อตามศาสนา นิกาย หรือลัทธิที่ตนเคารพนับถือบรรลุผล เป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายประเภทนี้ไม่มีข้อจำกัด ขอเพียงถือว่าเป้าหมายที่มุ่งจะโจมตีเป็นเป้าหมายที่เกิดขึ้นโดยประสงค์ของพระเจ้า หรือเป็นการโจมตีผู้ที่ดูหมิ่นลบลู่ศาสนา ก็เพียงพอแล้ว

ประเภทของการก่อการร้ายที่ยกมาข้างต้นนั้นเป็นประเภทของการก่อการร้ายที่ดูจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับกรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนอกจากประเภทของกลุ่มก่อการร้ายทั้งสองที่ยกมาข้างต้นแล้ว การแบ่งประเภทของการก่อการร้ายโดยอาศัยรูปแบบพฤติกรรมหรือแรงจูงใจยังสามารถแบ่งแยกย่อยได้ดังนี้ การก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ (State-Sponsored Terrorism) การก่อการร้ายของฝ่ายซ้ายจัด (Left-wing Terrorism) การก่อการร้ายของฝ่ายขวาจัด (Right-wing Terrorism) และการก่อการร้ายของพวกอนาธิปไตย (Anarchist Terrorism)

### (3) ลักษณะของการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย

ลักษณะของการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นการก่อการร้ายนั้นก็เช่นเดียวกับลักษณะทั่วไปของการก่อการร้าย คือยังไม่สามารถหาข้อสรุปอันเป็นข้อยุติได้ เนื่องจากความเป็นพลวัตของการก่อการร้ายซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองและความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มดังกล่าว อาทิ การพยายามระเบิดพลีชีพในที่ชุมนุม ซึ่งระเบิดไม่ทำงานและไม่มีผู้เสียหายจะถูกนิยามว่าเป็นการ

<sup>51</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, การก่อการร้ายร่วมสมัย, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 42-47.

ก่อการร้าย แต่ในขณะเดียวกันการกราดยิงเข้าไปในสถานที่สาธารณะบางแห่งและมีผู้บาดเจ็บ รวมถึงเสียชีวิตกลับไม่ถูกนิยามให้เป็นการก่อการร้าย เป็นต้น

แม้ว่าเราจะไม่สามารถหาข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับพฤติกรรมของการก่อการร้ายได้ แต่โดยทั่วไปแล้วเราอาจกล่าวได้ว่า การก่อการร้ายนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการก่ออาชญากรรม เช่น การลงมือทำร้ายบุคคล สิ่งปลูกสร้าง โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามข้อเรียกร้องของตน ในขณะเดียวกันเป้าหมายที่ถูกโจมตีมักจะเป็นเป้าหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร ไม่สนใจว่าผู้บริสุทธิ์จะได้รับผลกระทบไปด้วยหรือไม่<sup>52</sup>

การใช้ความรุนแรงหรือการยื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ มักกระทำลงโดยได้มีการวางแผนไว้แล้ว โดยผู้ก่อการร้ายมักกล่าวอ้างถึงการกระทำของตนให้สังคมรับรู้เพื่อให้กลุ่มของตนตลอดจนข้อเรียกร้องที่เสนอนั้นเป็นที่สนใจของสังคม และในขณะเดียวกันการกระทำทั้งหลายจะถูกกระทำลงอย่างต่อเนื่องจนกว่าข้อเรียกร้องหรืออุดมการณ์ของตนจะบรรลุผล<sup>53</sup>

## 5. ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี

ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นสิ่งที่มาอย่างยาวนาน ควบคู่ไปกับการแปรสภาพสยามให้กลายเป็นรัฐสมัยใหม่ และมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากดังจะมีรายละเอียดต่อไปนี้

### (1) ความเป็นมาโดยสังเขปของปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในบริบทหรือความรับรู้ของคนไทยสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ถูกบันทึกเข้าสู่มนัสึกของประชาชนชาวไทยภายใต้ทฤษฎีแบ่งแยกดินแดน และการนำเสนอถึงเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นรายวัน โดยต่างเชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดฯ นั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2544 และได้รับความสนใจจากสาธารณชนเป็นอย่างยิ่งจากเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารพัฒนาที่ 4 เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม ปัญหาของสามจังหวัดฯ นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน ผ่านการขีดเขียนประวัติศาสตร์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการของ “รัฐไทย” รัฐชาติสมัยใหม่ที่ควรรวมเอาอาณาจักรมลายูในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

ปัญหาเรื่องความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกดินแดนที่แพร่หลายในประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษปี พ.ศ. 2480 ผ่านเหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ที่เป็นตัวกระตุ้นคือ “กบฏหะยีสุหลง” และ “กบฏดุซงญอ” อัน

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-55.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน

เป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการไทย<sup>54</sup> โดยชนชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งอาจเรียกว่าชาวมลายูมุสลิมนั้นเป็นกลุ่มชนที่มีภาษา วัฒนธรรม ตลอดจนประวัติศาสตร์อันเป็นเอกลักษณ์ เนื่องจากอาณาจักรปัตตานีได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรลังกาสุกะ และได้รับอิทธิพลของศาสนาอิสลามที่แผ่ขยายมาถึงภูมิภาคนี้ในคริสต์ศตวรรษที่ 13<sup>55</sup>

อาณาจักรหรือรัฐสุลต่านมลายูแห่งปัตตานีได้เจริญรุ่งเรืองถึงขั้นเป็น “ยุคทอง” ทั้งด้านการค้าและการเมืองในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึง 17 ขณะเดียวกันคาบสมุทรแห่งนี้ก็เผชิญเช่นเดียวกับส่วนอื่นของอินโดจีน คือต้องดิ้นรนต่อสู้ช่วงชิงความเป็นใหญ่กันตลอด ผลัดสลับเปลี่ยนพันธมิตรและระดับของความเป็นรัฐบริวารที่แตกต่างกันไป กระทั่งความเสื่อมถอยของอาณาจักรมลายูในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็ถึงจุดสิ้นสุดลงจากความพ่ายแพ้ของรัฐบาลปัตตานี ในปี ค.ศ. 1785 (พ.ศ. 2328) แต่นั้นมาภูมิภาคแถบนี้ก็ต้องส่งส่วยบรรณาการให้แก่อาณาจักรสยาม แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ช่วงระยะนี้ดำรงอยู่กระทั่งมีการผนวกรวมภูมิภาคแถบนี้ในปี ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) เข้ากับรัฐไทย (รัฐสยาม) ซึ่งเพิ่งถือกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ภายใต้แนวคิดในการกำหนดอาณาเขตของรัฐให้มีความสมบูรณ์ ดังเช่นรัฐสมัยใหม่ทั่วไปตามอิทธิพลตะวันตกมิใช่แบบราชาธิราชดังเช่นในอดีต<sup>56</sup> ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของแนวทางการตีกรอบประเทศแบบรัฐชาตินี้ทำให้เกิดความคิดว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในชาติ ทั้งด้านจารีตประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเสนอคือ “ความรักอิสลาม...แห่งชาติภูมิ”<sup>57</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นแนวคิดชาตินิยมยิ่งยวด

ภายใต้กระแสชาตินิยมความเป็นไทย ได้เกิดความพยายามที่จะกลืนเอาวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ให้เป็นหนึ่งเดียวคือให้มีความเป็น “ไทย” ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มคนต่าง ๆ โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส จนเกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคนมลายูมุสลิมในสามจังหวัดฯ กับคนในภูมิภาคอื่น ๆ ของรัฐไทย อันเป็นชนวนของความขัดแย้งอื่น

<sup>54</sup> ผู้สนใจศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องของ “กบฏหะยีสุหลง” และ “กบฏดุซงญอ” โปรดอ่าน ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551)

<sup>55</sup> นอร์เบิร์ต โรเปอส์, *คู่มือกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปัตตานี “เราจะทำงานร่วมกันได้อย่างไร”* (ปัตตานี: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2558), หน้า 288-289.

<sup>56</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*, หน้า 7.

<sup>57</sup> วารุณี โอสถารมย์, “การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2475,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 106.

ทั้งหมดในกาลต่อมา และเป็นเหตุเริ่มต้นของแนวคิดการแบ่งแยกดินแดนของชาวมลายูมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คนไทยส่วนใหญ่รับรู้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จะพบว่ารัฐบาลไทยได้ให้ความสนใจการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ในบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดเวลา โดยจะพบแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสองรูปแบบ คือในช่วงปี พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2482 - พ.ศ. 2487 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น ประเทศไทยมีทัศนคติต่อคนมาลายูไปในทางลบ คือมองว่าเป็นผู้มีความคิดแบ่งแยกประเทศ และดำเนินการเฝ้าติดตามนักการเมืองท้องถิ่นตลอดจนผู้นำทางศาสนาในสามจังหวัดฯ อย่างใกล้ชิด มีการจับกุมตัวและทำร้ายร่างกายบุคคลที่รัฐเห็นว่าเป็นอันตราย รวมถึงพยายามที่จะใช้นโยบายต่าง ๆ มาเพื่อลบล้าง หรือกลืนวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวมลายูในสามจังหวัดฯ ให้เป็นหนึ่งเดียวกับความเป็นไทยโดยวิธีการโฆษณาต่าง ๆ เช่น การออกโปสเตอร์ที่แสดงให้เห็นว่าการแต่งกายแบบมุสลิมมาลายูนั่นไม่เหมาะสม รวมถึงการยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามในพื้นที่ โดยให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนกฎหมายศาสนา<sup>58</sup>

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2488 - พ.ศ. 2490 ในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ รัฐบาลไทยได้ลดบทบาทการดำเนินนโยบายชาตินิยมลง และหันมาอุปถัมภ์ศาสนาอิสลามมากขึ้น เริ่มมีการฟื้นฟูกฎหมายอิสลามมาใช้บังคับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนยอมรับเรื่องการแต่งกายและวันหยุดพิเศษของศาสนาอิสลาม ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากความรุนแรงของกลุ่มเคลื่อนไหวในสามจังหวัดฯ ที่เพิ่มมากขึ้นจากการดำเนินนโยบายชาตินิยมในช่วงก่อนหน้านี้<sup>59</sup> อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ไม่สามารถที่จะอุดช่องว่างแห่งความแตกแยกที่รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำเอาไว้ได้ และช่องว่างหรือบาดแผลที่เริ่มจะสมานตัวในสมัยการปกครองของนายควง อภัยวงศ์ ก็ถูกขยายและทำให้กว้างมากขึ้นภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ซึ่งทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง จนนำมาสู่การดำเนินนโยบายเพื่อทำลายวัฒนธรรมมาลายูดั้งเดิมที่แล้มาแล้ว ซึ่งเป็นชนวนทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่รัฐต่อชาวบ้านในหมู่บ้านดุซงญอจนเกิดการตอบโต้กันด้วยกำลังทหารขึ้น และทำให้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาความรุนแรงนี้เกิดขึ้นเพราะทัศนคติ อคติ และมุมมองในอุดมการณ์การเมืองความเป็นชาติ ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของชาวมลายูมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั่นเอง<sup>60</sup>

<sup>58</sup> ชเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*, หน้า 53-70.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-73.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-94.

ทั้งนี้ ภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนในปี พ.ศ. 2547 และเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่มีสียึดหรือชะในปีเดียวกัน ได้มีความพยายามจากรัฐบาลของฝ่ายไทยในการเข้าเจรจากับกลุ่มก่อความไม่สงบเพื่อหาทางยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อาทิ การเจรจากับกลุ่ม BRN ในปี พ.ศ. 2556 รวมถึงการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพโดยภาคประชาสังคม ผ่านการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเรื่อง “ชายแดนใต้จัดการตนเอง” ซึ่งทยอยจัดตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2556 ที่สะท้อนถึงความพยายามของคณาจารย์มุสลิมในพื้นที่ ร่วมกับคนพุทธและส่วนราชการ ในการที่จะหาทางออกให้กับสถานการณ์ในสามจังหวัดฯ ผ่านการจัดทำเวทีสันติภาพ

## (2) ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN)

ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) เป็นหนึ่งในกลุ่มก่อความไม่สงบที่เคลื่อนไหวเรียกร้องการปลดปล่อยดินแดนสามจังหวัดฯ จากการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2503 ก่อตั้งโดย अबดุล การิม ฮัสซัน (Abdul Karim Hassan) ซึ่งเป็นครูสอนศาสนา (Ustad) ในระยะเริ่มแรกแกนนำของกลุ่มดำเนินงานทางการเมืองอย่างปิดลับ และต่อมาได้มีการดำเนินการก่อการร้ายและใช้ความรุนแรงมากยิ่งขึ้นภายหลังจากที่ได้รับการสนับสนุนอาวุธและยุทธโศปกรณ์จากต่างประเทศ โดยการใช้ความรุนแรงในการโจมตีนั้นจะอ้างถึงความรุนแรงที่ชาวมาลายูถูกกดขี่จากรัฐไทยในอดีตเพื่อเป็นข้อสนับสนุนในการโจมตี<sup>61</sup>

ในช่วงปี พ.ศ. 2520 เกิดความแตกแยกในหมู่แกนนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธาน BRN ในขณะนั้น และเลขาธิการคือ अबดุล การิม ฮัสซัน ในเรื่องอำนาจในการบริหารงาน เพราะดูเหมือนเลขาธิการจะมีอำนาจในการบริหารงานมากกว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกกลุ่ม BRN ออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ BRN Congress, BRN ULAMA (ลูลามา แปลว่า ผู้ทรงความรู้ทางศาสนา) และ BRN Coordinate<sup>62</sup> ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มที่มีความเคลื่อนไหวมากที่สุด และถือว่าเป็นแกนหลักในการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ BRN Coordinate ส่วนกลุ่มอื่น ๆ นั้นได้ยุติบทบาทหรือลดบทบาทของตนลงแล้ว

### ก. BRN Coordinate

BRN Coordinate เป็นกลุ่มที่มีพื้นฐานจากกรมการเมืองใน BRN กลุ่มนี้จะทำหน้าที่คล้าย ๆ กรมการเมืองของขบวนการ โดยได้รวมตัวกันแสวงหาแนวทางการต่อสู้ใหม่

<sup>61</sup> สุริชัย หวันแก้ว, *กำเนิดไฟใต้*, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 217.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

พร้อมกับการแสวงหากลุ่มผู้สนับสนุนการต่อสู้ต่อไปของกลุ่มตนจากภายนอกประเทศ เพื่อปรับแนวทางยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี เพื่อยืนหยัดการต่อสู้กับรัฐไทย เพื่อสถาปนา “รัฐปัตตานี” ต่อไป<sup>63</sup>

ลักษณะการดำเนินงานของ BRN Coordinate นั้น ในเริ่มแรกเป็นการปลุกฝังและชักชวนเยาวชนจากพื้นที่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มาเข้าร่วมกับตน ผ่านการปลุกฝังของโรงเรียนสอนศาสนา หรือ ปอเนาะ (Ponoh) เพื่อปลุกฝังให้เด็กรุ่นใหม่ยึดถือในอุดมการณ์ของกลุ่มในการปลดปล่อยรัฐปัตตานีจากการปกครองของไทย<sup>64</sup> รวมถึงทำการฝึกฝนอาวุธให้กับเยาวชนที่ได้รับการคัดเลือก โดยจัดตั้งให้เป็นกลุ่ม Pejuang Kemerdekaan Patani (Patani Freedom Fighters: Patani Darulsalam Fighters) หรือกลุ่มนักรบเพื่อปลดปล่อยปัตตานี ซึ่งจะได้รับการฝึกสอนให้รู้ยุทธวิธีในการรบ รวมถึงฝึกสอนศิลปะการต่อสู้ และการใช้อาวุธต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะดำเนินการก่อตั้งและบริหารงานในทางลับ กระจายตัวไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขยายอิทธิพลผ่านครูสอนศาสนา ผู้นำศาสนา และนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งโดยอาศัยการปลุกฝังความเชื่อ การพูดคุย รวมถึงการข่มขู่<sup>65</sup>

เอกสารที่ค้นได้จากบ้านพักของสมาชิกขบวนการในอำเภอเจาะไอร้อง แสดงให้เห็นถึงการก่อตั้งองค์กรอย่างเป็นขั้นตอน พร้อมกำหนดแนวทางการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยระบุวาระองค์กรนี้ได้เตรียมแผน 7 ขั้นตอน ในการปฏิบัติการเพื่อเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน<sup>66</sup> กล่าวคือ

ขั้นที่ 1 สร้างจิตสำนึกมวลชน โดยเน้นสำนึกความเป็นมุสลิม เชื้อชาติมาลายู อยู่ในรัฐปัตตานีที่ถูกกรรณ (จากสยาม) และจะต้องต่อสู้การกดขี่ข่มเหง

ขั้นที่ 2 จัดตั้งมวลชน โดยผ่านการสอนศาสนาตามโรงเรียนตาดิกา ปอเนาะ คณะกรรมการต่าง ๆ และใช้กีฬาเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดตั้ง

ขั้นที่ 3 จัดตั้งองค์กร โดยที่ BRN จะเข้ามาอยู่เบื้องหลังการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ

ขั้นที่ 4 จัดตั้งกองกำลังด้วยการชักชวนเยาวชนเข้าร่วมกองกำลังโดยอาศัยการฝึกในสถานที่ลับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในสวนยางหรือในโรงเรียนปอเนาะ

ขั้นที่ 5 ปลุกฝังอุดมการณ์ชาตินิยมผ่านการปฏิบัติและการต่อสู้

<sup>63</sup> สำเร็จ ศรีทราย, ขบวนการ BRN-Coordinate กับ การก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอ ในช่วงปี พ.ศ. 2542 - ปัจจุบัน (2550) และแนวความคิดในการยุติสถานการณ์, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 44.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

<sup>65</sup> Human Rights Watch, No One Is Safe Insurgent Attacks on Civilians in Thailand's Southern Border Provinces, (Human Rights Watch 2007), pp. 18-28.

<sup>66</sup> สุริชัย หวันแก้ว, กำเนิดไฟใต้, หน้า 228-229.

ชั้นที่ 6 เตรียมพร้อม

ชั้นที่ 7 ก่อการปฏิวัติ

ทั้งนี้ Human Rights Watch ได้เผยแพร่คำสาบานในการเข้าร่วมเป็นนักสู้เพื่อปลดปล่อยปาตานี ตามเอกสารที่ค้นพบในพื้นที่จังหวัดยะลา ช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2550<sup>67</sup> ความว่า

### คำประกาศของนักสู้แห่งปาตานีดารุสซาลาม

มาลาญมุสลิมแห่งปาตานีดารุสซาลาม

พวกเรานักสู้แห่งปาตานีดารุสซาลามขอประกาศสงครามกับพวกนอกศาสนาชาวสยาม ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เราจะไม่หยุดจนกว่าจะสามารถปลดปล่อยบ้านเกิดของเราให้เป็นอิสระ พวกเราจะทำลายกองทัพบกของพวกมัน ปล้นอาวุธของพวกมัน โจมตีกองกำลังของพวกมันและเผาโรงเรียนของพวกมัน เราจะทำให้พวกมันอ่อนแอและทำลายมัน เพื่ออิสรภาพแห่งปาตานีดารุสซาลาม เราจะสู้จนกว่าเราจะได้รับอธิปไตยและดินแดนของเราคืนจากสยาม

จะไม่มีการต่อรอง รวมถึงประนีประนอมใด ๆ กับศัตรูของพวกเรา เราจะไม่เข้าไปไกลเกลียดในสภา เราได้รับการสนับสนุนจากพวกท่านทั้งหลายชาวมาลาญมุสลิมแห่งปาตานีดารุสซาลาม และเราจะมีเปรียบเหนือพวกนอกศาสนาเหล่านั้น

เราจะทำลายความชั่วร้ายที่กัดกินสังคมของพวกเราให้สิ้นซาก เราจะทำลายเศรษฐกิจ การเมือง และระบบการศึกษาของสยามที่ครอบงำสังคมของเรา

เราจะทำลายความเข้มแข็งของกองทัพบก

เราจะชำระล้างชาวสยามออกไปจากดินแดนของพวกเรา เพื่อให้ศาสนาและวัฒนธรรมของเราบริสุทธิ์

เราจะยุติการปกครองของสยาม และทวงคืนดินแดนที่เป็นของพวกเราชาวมาลาญมุสลิมแห่งปาตานีดารุสซาลาม

เราจะนำมาซึ่งความยุติธรรมภายใต้หลักเกณฑ์แห่งศาสนา

เราจะนำพาสันติภาพมาสู่ชาวมาลาญมุสลิมแห่งปาตานีดารุสซาลาม

เราจะทำให้ประเทศของเราเป็นประเทศมุสลิมที่ได้รับการยอมรับจากสากล

<sup>67</sup> สามารถอ่านเอกสารฉบับนี้ในรูปแบบภาษาอังกฤษได้ที่ Human Rights Watch, *No One Is Safe Insurgent Attacks on Civilians in Thailand's Southern Border Provinces*, (Human Rights Watch 2007), p. 45.

### ข. ลักษณะการใช้ความรุนแรงของ BRN Coordinate

ลักษณะของการก่อความไม่สงบโดยกลุ่ม BRN Coordinate นั้นจะเริ่มจากการก่อวินาศกรรมหรือสร้างความปั่นป่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งกระทำโดยการพันสัสเปรี้ยลงบนวัตถุต่าง ๆ แจกใบปลิว ไปจนถึงการโจมตีเป้าหมายหรือทำลายเป้าหมายที่ไม่ใช่ตัวบุคคล เช่น โรงเรียนของรัฐ ตู้โทรศัพท์ หรือสถานที่ราชการต่าง ๆ และในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การโจมตีที่มุ่งหวังเอาชีวิตผู้คน อาทิ ชาวบ้านในพื้นที่ พระสงฆ์ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ รวมถึงชาวมุสลิมที่ถูกสงสัยว่าให้ความร่วมมือกับรัฐบาล<sup>68</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ในปี พ.ศ. 2557 เฉพาะช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พบว่าเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบส่วนใหญ่จะเป็นราษฎร ซึ่งในจำนวนนี้มีเยาวชนอายุต่ำกว่า 15 ปี รวมอยู่ด้วย<sup>69</sup> นอกจากนี้ หากพิจารณาตามสถิติที่จัดทำขึ้นโดยองค์กร Human Rights Watch ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - พ.ศ. 2550 พบว่าผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบส่วนใหญ่จะเป็นพลเรือน ซึ่งในที่นี้ได้แก่ พระสงฆ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ ประชาชน ผู้บริสุทธิ์ (รวมถึงชาวมุสลิม) ผู้เป็นพยานในเหตุการณ์ความไม่สงบ ครู และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข รวมถึงการโจมตีโรงเรียน สถานพยาบาล และสถานที่ราชการต่าง ๆ ด้วย<sup>70</sup>

### 6. สถานะทางกฎหมายของกลุ่ม BRN

จากการศึกษาเรื่องความแตกต่างของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองและกลุ่มก่อการร้าย ทำให้เราทราบว่าการจะจำแนกสองกลุ่มนี้ออกจากกันนั้นจะต้องแสดงให้เห็นเสียก่อนว่า กลุ่มที่เคลื่อนไหวโดยประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งที่จะแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐที่ตนอยู่ภายใต้เขตแดนนั้นสามารถอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองเพื่อที่จะแบ่งแยกดินแดนได้อย่างเต็มที่ โดยหลักเกณฑ์ประการสำคัญจะต้องมีความเป็นกลุ่มชนที่จะสามารถอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองได้ตามกฎหมาย และจะต้องถูกรัฐปฏิเสธการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในอย่างเด็ดขาด

กลุ่ม BRN นั้นแม้จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มชนมาลายูมุสลิมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็เพียงการรวมตัวของคนกลุ่มที่มีแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดนเท่านั้น กล่าวคือ กลุ่ม BRN ไม่สามารถอ้างตัวเองในฐานะผู้แทนของประชาคมชาวมลายูมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทั้งหมด เห็นได้จากการที่กลุ่ม BRN เองยังมีความ

<sup>68</sup> Ibid., pp. 18-28.

<sup>69</sup> ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch), [ออนไลน์], เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2561. แหล่งที่มา <http://deepsouthwatch.org/node/5402>

<sup>70</sup> Human Rights Watch, *No One Is Safe Insurgent Attacks on Civilians in Thailand's Southern Border Provinces*, (Human Rights Watch 2007), pp. 47-88.

แตกต่างทางความคิดและความเคลื่อนไหว ซึ่งต่างกับกรณีของจังหวัดควิเบกในประเทศแคนาดา ที่การเรียกร้องให้แบ่งแยกดินแดนนั้นเกิดจากกระบวนการทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากคนในจังหวัดนั้น โดยลักษณะของการดำเนินการของ BRN นั้นเป็นเพียงการดำเนินการโดยกลุ่มของตน ที่อ้างความชอบธรรมในนามของประชาชนชาวมาลาญมุสลิมทั้งหมด โดยปราศจากการยอมรับอย่างเป็นทางการและเปิดเผยในที่สาธารณะ ดังนั้น แม้กลุ่ม BRN จะประกอบขึ้นจากกลุ่มชนที่มีอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรม ตลอดจนอาณาเขตดินแดนที่ชัดเจน กลุ่ม BRN ก็ไม่ได้รับการรับรองให้มีฐานะเป็นกลุ่มชน (Peoples) ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ แม้ว่ากลุ่ม BRN จะอ้างการกดขี่ข่มเหงของรัฐไทยในอดีต ซึ่งประกอบไปด้วยการพยายามทำลายอัตลักษณ์ของชาวมาลาญมุสลิม การใช้ความรุนแรงกับชาวมาลาญมุสลิม รวมถึงการกดขี่อื่น ๆ มาเป็นข้ออ้างในการแบ่งแยกดินแดน แต่ในปัจจุบันรัฐไทยเองก็มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะรับฟังข้อเรียกร้องของกลุ่ม BRN รวมถึงภาคประชาชนเองกำลังพยายามที่จะเคลื่อนไหวในการเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดตนเองของชนชาวมาลาญมุสลิมในสามจังหวัดฯ ซึ่งรัฐบาลไทยก็ให้การสนับสนุน จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยปฏิเสธการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองภายในของชนชาวมาลาญมุสลิมอย่างเด็ดขาดจนถึงขั้นที่จะนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการแบ่งแยกดินแดน ข้ำร้ายยังเป็นกลุ่ม BRN เสียอีกที่ปรากฏความเคลื่อนไหวในลักษณะที่ปฏิเสธความพยายามของรัฐบาลไทยในการยอมรับสิทธิในการกำหนดตนเองภายในของชาวมาลาญมุสลิม ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากคำประกาศของนักสู้เพื่อปลดปล่อยปาตานีดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่ม BRN นั้นมีการเลือกเป้าหมายที่เป็นพลเรือน รวมถึงโจมตีสถานบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ อาทิ โรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนสถานที่ราชการต่าง ๆ ซึ่งตรงกับลักษณะของการกระทำที่อาจกำหนดว่าเป็นการก่อการร้ายในส่วนของการใช้ความรุนแรงเพื่อทำให้เกิดความกลัว มีการโจมตีเป้าหมายที่มีใช้ทางการทหารซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายภาคสงคราม อันเป็นไปเพื่อกดดันให้มีการทำตามข้อเรียกร้องทางการเมืองในการแบ่งแยกดินแดนของตน เมื่อพิจารณาจากลักษณะโดยรวมเช่นนี้แล้วทำให้ทราบได้อย่างชัดเจนว่ากลุ่ม BRN นั้นมีสถานะเป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยอาจจัดได้ว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่เคลื่อนไหวภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมมากกว่าจะเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่เคลื่อนไหวด้วยเหตุผลทางศาสนา

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะในส่วนของลักษณะการใช้ความรุนแรงของกลุ่ม BRN อันเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดสถานะของกลุ่มให้เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนได้นั้น สอดรับกับข้อกฎหมายในทางระหว่างประเทศที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ที่กำหนดให้การใช้สิทธิในการกำหนดตนเองโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงนั้นจะต้องเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายภาคสงครามทั้งในส่วนหลักเกณฑ์

ที่จำต้องปฏิบัติตามเมื่อจะเข้าสู่สงคราม (jus ad bellum) และกฎหมายที่จำกัดการกระทำในยามสงคราม (jus in bello) การกระทำของกลุ่ม BRN มีลักษณะเป็นการละเมิดหลักกฎหมายในส่วนนี้ทั้งสองข้อ อันถือเป็นหนึ่งในเงื่อนไขต้องห้ามละเมิดที่จำเป็นหากประสงค์จะกล่าวอ้างการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง<sup>71</sup>

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เราจะพบว่าเงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง โดยเฉพาะในลักษณะที่มีการใช้ความรุนแรงจะต้องเป็นการเลือกใช้ความรุนแรงในฐานะหนทางสุดท้ายที่จำเป็นจะต้องกระทำเพื่อป้องกันการละเมิดต่อกลุ่มชนของตนเท่านั้น การใช้ความรุนแรงตอบโต้ฝ่ายการกระทำของรัฐบาลซึ่งกลุ่มของตนอยู่ภายใต้ขอบอำนาจอธิปไตยในลักษณะที่ไม่ใช่ทางเลือกสุดท้าย คือยังสามารถตอบโต้บนวิถีทางทางการเมือง กฎหมาย และการกระทำอื่นได้อันไม่ใช้การใช้กำลังทหารเข้าโจมตีได้อยู่ย่อมเป็นการไม่ชอบ ทำให้ไม่สามารถอ้างการใช้สิทธิในการกำหนดตนเองได้ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างชัดแจ้งกับกรณีของกลุ่ม BRN ซึ่งแม้เหตุการณ์ในอดีตจะสะท้อนให้เห็นการถูกระทำอย่างรุนแรงจากรัฐไทย แต่ ณ ช่วงเวลาปัจจุบันย่อมยังคงสามารถแสดงออกทางการเมืองได้และคงไม่สามารถกล่าวอ้างได้อย่างเต็มปากว่าถูกรัฐไทยกดขี่ข่มเหง ทั้งนี้ เมื่อเราอาจจะสามารถนับรวมเอาสิทธิในการกำหนดตนเองเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งแล้ว โดยหลักการแห่งกฎหมายเราย่อมไม่สามารถใช้สิทธิมนุษยชนของตนเองในการละเมิดต่อผู้อื่นได้ เว้นแต่จะเห็นเหตุที่ร้ายแรงจริง ๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่ากลุ่มชนชาวมลายูมุสลิม นั้น มีเงื่อนไขหลายประการที่อาจก่อให้เกิดการอ้างสิทธิในการกำหนดตนเองในทางระหว่างประเทศได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นั่นคือพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ของตนที่มีมาอย่างยาวนาน การถูกกดขี่โดยชาติอื่นจากนโยบายชาตินิยม และในหลาย ๆ ครั้ง การปฏิเสธสิทธิในการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดตนเองทางการเมือง ลักษณะเช่นนี้ทำให้อาจกล่าวได้ว่า เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มก่อความไม่สงบดังเช่น BRN นั้น สามารถอ้างเอาความเป็นผู้แทนของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ได้อย่างเป็นทางการ ประกอบกับการปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการเมืองของตนเองจากรัฐบาลไทยอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์แล้ว ความเป็นไปได้สูงในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศที่กลุ่ม BRN อาจได้รับการรับรองในฐานะกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนมากกว่าการเป็นเพียงกลุ่มก่อการร้าย

<sup>71</sup> Ben Saul, "Defending 'Terrorism': Justifications and Excuses for Terrorism in International Criminal Law," *Australian Year Book of International Law* [2006].

## 7. บทสรุป

ในท้ายที่สุดแล้ว เราจะพบว่า การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของกลุ่ม BRN นั้น สามารถถูกจำกัดความให้เป็นการกระทำในฐานะกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้อย่างไม่ยากเย็นนัก แต่เราก็พึงระลึกไว้เสมอว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวสามารถที่จะแปรเปลี่ยนมาเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองได้ทุกเมื่อ เนื่องจากกลุ่ม BRN หรือกลุ่มก่อความไม่สงบใด ๆ อาจสามารถอ้างตนเองเป็นตัวแทนของกลุ่มชนชาวมลายูมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ หากเพียงแค่นั้นเข้าหาวิธีการทางการเมือง โดยอาศัยความรุนแรงทางประวัติศาสตร์ที่เคยถูกรัฐไทยทำร้าย พร้อมทั้งนำเอาจารีตประเพณี ภาษา และวัฒนธรรมมาใช้ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มชน และเรียกร้องให้ตนกลายเป็นผู้แทนของชนดังกล่าว

การจัดการปัญหาใด ๆ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบจึงไม่สามารถกระทำลงได้โดยมุมมองที่ว่าเขาเป็นเพียงผู้ก่อการร้ายที่มุ่งหวังจะแบ่งแยกดินแดนประเทศไทย การกระทำเช่นนั้นโดยไม่คำนึงถึงรากฐานหรือพื้นเพทางประวัติศาสตร์ใด ๆ มีแต่จะทำให้สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น และในขณะเดียวกันหากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบโดยเฉพาะกลุ่ม BRN มีความประสงค์ที่จะก่อตั้งตนเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองเมื่อใด การใช้กำลังโดยรัฐเพื่อเข้าแก้ปัญหาที่มีแต่จะทำให้สถานการณ์ตึงเครียดขึ้นเท่านั้น

ในตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนอยากที่จะนำเสนอประเด็นสองประเด็นที่ได้รับจากการศึกษาเนื้อหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเด็นแรก คือกลุ่ม BRN นั้นแม้ในขณะนี้อาจถูกนิยามว่าเป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย แต่ในขณะเดียวกันการเคลื่อนไหวบางประการของกลุ่ม และลักษณะทางประวัติศาสตร์ที่ผูกพันกับพื้นที่ทำให้มีความเป็นไปได้อย่างมากในการผันตนออกจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายมาเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเอง ขอเพียงสร้างความเป็นตัวแทนของกลุ่มชนชาวมลายูมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นที่ประจักษ์ให้ได้ และพยายามที่จะเข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยอย่างจริงจัง รวมถึงหลีกเลี่ยงการโจมตีเป้าหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ทางทหาร เพียงเท่านั้นองค์ประกอบที่จะนำไปสู่ความเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองซึ่งได้รับการยอมรับ (ในระดับหนึ่ง) ในทางระหว่างประเทศก็จะครบถ้วน รอเพียงปฏิกิริยาของฝั่งไทยที่มีต่อข้อเรียกร้องต่าง ๆ เท่านั้นว่าจะนำไปในทางใด ซึ่งหากเป็นการปฏิเสธโดยเด็ดขาดก็จะทำให้องค์ประกอบทุกอย่างสามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์และสามารถอ้างตนเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยตนเองได้ในท้ายที่สุด

ข้อสังเกตในประเด็นแรกนี้นำมาสู่ข้อสังเกตในประเด็นที่สอง ว่าด้วยท่าทีของรัฐบาลไทยต่อการเคลื่อนไหวในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของทั้งกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ หากฝั่งรัฐบาลไทยมุ่งหวังที่จะทำการใด ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศโดยไม่จุดชนวนให้เกิดการใช้ความรุนแรงขึ้น ผู้เขียนคิดว่ารัฐบาลไทยควรดำเนินการรับฟังข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นในเวทีเจรจา เวทีกิจกรรม และเอกสารต่าง ๆ ที่มีการนำเสนอต่อรัฐ

อย่างรอบคอบ ไม่นำเอาอคติว่าด้วยการก่อการร้ายมาดบังมุมมองของตนจนปฏิเสธสิทธิในการกำหนดตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งซึ่งเคยถูกทำร้ายโดยรัฐบาลของสยาม และถูกตีกรอบเข้าสู่ประเทศไทยในครั้งที่มีการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในระดับหนึ่งนั้นเขาสมควรได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมแม้เวลาจะผ่านไปนานเพียงใดก็ตาม

ทั้งนี้ ประเด็นทางทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดสถานะของกลุ่มต่าง ๆ ที่อ้างตนว่าเป็นผู้เคลื่อนไหวภายใต้แนวทางแห่งการแบ่งแยกดินแดน บนหลักการของการแสดงออกซึ่งสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นยังเป็นเรื่องที่มีความคลุมเครือเป็นอย่างยิ่ง บทความฉบับนี้ได้นำเสนอข้อมูลทั้งหลายในฐานะหนึ่งในหนทางแห่งความเป็นไปได้ในการนำเอาหลักทางกฎหมายมาใช้ในการศึกษาลักษณะทั่วไปของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติ หรือค่านิยมมุมมองที่เหมาะสมในการดำเนินการกับกลุ่มดังกล่าวเท่านั้น โดยในทางวิชาการแล้วย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อยุติอันถึงที่สุด และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการศึกษาต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

- ดลยา เทียนทอง. ปฐมบทการก่อการร้าย รากเหง้า ความเป็นไป และพลวัต. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551.
- นอร์เบิร์ต โรเปอส์. คู่มือกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี “เราจะทำงานร่วมกันได้อย่างไร”. ปัตตานี: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สำเร็จ ศรีหรัย. ขบวนการ BRN-Coordinate กับ การก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอ ในช่วงปี พ.ศ. 2542 - ปัจจุบัน (2550) และแนวความคิดในการยุติสถานการณ์. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550.
- สุรชาติ บำรุงสุข. การก่อการร้ายร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สุริชัย หวันแก้ว. กำเนิดไฟใต้. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

- Ben Saul. Defending “Terrorism”: Justifications and Excuses for Terrorism in International Criminal Law. Australian Year Book of International Law, 2006.
- Human Rights Watch. No One Is Safe Insurgent Attacks on Civilians in Thailand’s Southern Border Provinces. Human Rights Watch 2007.
- Ian Brownlie. Principles of Public International Law. England: Oxford University, 1979.
- Ieva Vezbergaitė. Remedial Secessions as an Exercise of the Right to Self-Determination of Peoples. Hungary: Central European University.
- Karen Knop. Diversity and Self-Determination in International Law. England: Cambridge University, 2003.
- M. C van Walt van Praag - O. Serroo. The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention. Report Of The

International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998.

- UNESCO. Final Report and Recommendation of International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples. French: UNESCO.

- UNITED NATION. Report of the International Law Commission to the General Assembly on the Work of Its Fortieth Session.

### **บทความภาษาต่างประเทศ**

- Lieutenant Andrew Coffin. Self-Determination and Terrorism: Creating a New Paradigm of Differentiation. Naval Law Review 63 (2014).

- Robert A. Friedlander. Terrorism and National Liberation Movements: Can Rights Derive from Wrongs. Case Western Reserve Journal of International Law, Volume 13 Issue 2.

### **วิทยานิพนธ์**

- วารุณี โอสถารมย์. การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - 2475. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2524.

### **เอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ**

- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010.

- Charter of the United Nation.

- Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations.

- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples General Assembly Resolution 1514 (XV).

- General Assembly Resolution Defining the Three Options for Self-Determination General Assembly Resolution 1541 (XV).

- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and International Covenant on Civil and Political Rights.

- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276

- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004.

- RESOLUTIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY DURING ITS TWENTY-EIGHTH SESSION, RESOLUTION 3103, BASIC PRINCIPLES OF THE LEGAL STATUS OF THE COMBATANTS STRUGGLING AGAINST COLONIAL AND ALIEN DOMINATION AND RACIST REGIMES

- Supreme Court of Canada 2 SCR 217. Reference Re Secession of Quebec. Canada: Supreme Court of Canada, 1998.

### **เอกสารออนไลน์**

- Chinonso Ijezie. Right of Peoples to Self-Determination in the Present International Law [Online]. 2013. Available from <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2304441> [Accessed 12 February 2018]

- Jori Duursma, Definition of Terrorism and Self-Determination, [Online], <http://hir.harvard.edu/article/?a=1757> [Accessed 4 April 2018]

- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch). [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา <http://deepsouthwatch.org/node/5402> [เข้าถึงเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2561]