



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ญัตติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทาง
การส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ของ
คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ
และการปฏิรูปประเทศ
สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒๘

สิงหาคม ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ ดังนี้

๑. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญศึกษา ติดตาม และส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปัตตานี (นายรอมฎอน ปันจอร์ เป็นผู้เสนอ)

๒. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากริยา สะอิ เป็นผู้เสนอ)

๔. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตามการเจรจา สันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๔ ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ

๓. นายกันวีร์ สืบแสง

๕. นายคอสีย์ มามู

๗. นายจาตุรนต์ ฉายแสง

๙. นายชูการ์โน มะทา

๑๑. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม

๑๓. นายนิคมุดดิน อูมา

๑๕. นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ

๑๗. นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา

๑๙. นายมูฮัมหมัดเปาซี อาลีฮา

๒๑. นางสาวรุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช

๒๓. นายวัลลภ นาคบัว

๒๕. นายสมโภช โชติชูช่วง

๒๗. นายสุธรรม แสงประทุม

๒๙. นายอรรถชาญ เขาวน่านิชย์

๓๑. นางสาวอัญชญา หิมมิหะนะ

๒. นางสาวกฤตัทศญา ดิษฐเนตร

๔. นายภูเฮง ยาวอหะซัน

๖. นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา

๘. นายชากริยา สะอิ

๑๐. นายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ

๑๒. นางสาวอิษะนา ชุนพะวัน

๑๔. นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์

๑๖. นางสาวพรณิการ์ วานิช

๑๘. นายมะยู เจ๊ะนะ

๒๐. นายรอมฎอน ปันจอร์

๒๒. นายวัชระ ยาวอหะซัน

๒๔. นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

๒๖. นายสรพงศ์ ศรียานงค์

๒๘. พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่

๓๐. นายอะห์หมัด บอสตา

๓๒. นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ

๓๓. นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ
๓๕. นายฮานาฟี หมิ่นเส้น

๓๔. นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิฟอง

อนึ่ง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นางสาวลม้าย มานะการ เป็นกรรมาธิการแทน นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ ที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากลาออก

โดยได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน ตั้งแต่วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงวันจันทร์ที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๗ ต่อมาคณะกรรมการได้ขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาจำนวน ๗ ครั้ง ครั้งที่ ๑ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๒ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงวันเสาร์ที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๓ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันอาทิตย์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงวันศุกร์ที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๔ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๘ ครั้งที่ ๕ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘ ครั้งที่ ๖ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘ ถึงวันพุธที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ และครั้งที่ ๗ จำนวน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ รวมระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ๖๙๐ วัน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้มีการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมา เพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) จาตุรนต์ ฉายแสง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักกรรมาธิการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นายชูพงศ์ นิลสกุล)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ รักษาการแทน

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

คณิต คำนวนผล/ร่าง
ณัฐริตดา โพธิ์ทองคำ/พิมพ์
สุภาพร อาจเดช/ตรวจ

ตรวจทาน

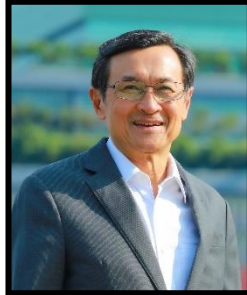
ครั้งที่ ๑ ณัฐกานต์ เวชพันธ์

ครั้งที่ ๒ คณิต คำนวนผล

ครั้งที่ ๓ สุภาพร อาจเดช

ครั้งที่ ๔ คณะทำงานกฎหมายของสำนักกรรมาธิการ ๒

รายนามคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม
กระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร



นายจาตุรนต์ ฉายแสง
ประธานคณะกรรมการ



นายสุธรรม แสงประทุม
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นายรอมฎอน ปันจอร์
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง



นายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม



นายชูการ์โน มะทา
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



นายวัลลภ นาคบัว
เลขานุการคณะกรรมการ



นางสาวพรณิการ์ วานิช
โฆษกคณะกรรมการ



นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา
โฆษกคณะกรรมการ



นายฮานาฟี หมินเลี่ยน
โฆษกคณะกรรมการ



นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายภูเฮง ยาวอหะซัน
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายณัฏฐ์ดิโน อูมา
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นางสาวรุ่งรวิ เถลิศรีภิญโญรัช
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นางสาวกฤตัทศชญา ดิษฐเนตร
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายณัฐวุฒิ บัวประทุม
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายวัชร ยาวอหะซัน
กรรมการธิการ



นางสาวธิษณา ชุณหะวัณ
กรรมการธิการ



พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
กรรมการธิการ



นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย
กรรมการธิการ



นายอะห์หมัด บอสตา
กรรมการธิการ



นางสาวอัญชญา หิมาหะหน๊ะ
กรรมการ



นายมะยู เจ๊ะนะ
กรรมการ



นายมหามัดเปาซี อาลีฮา
กรรมการ



นายอาหมัดบูรอัน ดิพอง
กรรมการ



นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา
กรรมการ



นายสมโภช โชติชูช่วง
กรรมการ



นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์
กรรมการ



นายคอซีย์ มามู
กรรมการ



นายกัณวีร์ สืบแสง
กรรมการ



นายซาการียา สะอึ
กรรมการ



นายอามินทร์ มะยูไ้
กรรมการ



นายสรพงศ์ ศรียานงค์
กรรมการ



นางสาวลม้าย มานะการ
กรรมการ

บทสรุปผู้บริหาร

ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปรากฏการณ์ที่เด่นชัดคือการต่อต้านรัฐบาลด้วยอาวุธและความรุนแรง ในขณะที่ปรากฏชัดเจนว่าความขัดแย้งนี้ซับซ้อน ความไม่สงบที่เรื้อรังที่เห็นเป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็งของปัญหาที่ใหญ่กว่า ปัญหานี้กลายเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งรัฐบาลและสังคมไทยมากกว่ายี่สิบปี คำถามสำคัญในเวลานี้คือจะอย่างไรจึงจะยุติความรุนแรงนี้ให้ได้และอย่างยั่งยืน

เพื่อจะตอบคำถามนี้จำเป็นต้องถามด้วยว่า สังคมไทยมีองค์ความรู้มากพอหรือยังในเรื่องความขัดแย้งดังกล่าว สิ่งที่ทำให้ปัญหาเรื้อรังยังแก้ไขไม่ได้เป็นเพราะไม่มีความรู้หรือมีความรู้แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะเป็นแรงผลักดันให้องคาพยพของรัฐบาลทำงานเป็นหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหา รายงานชิ้นนี้พยายามจะหาคำตอบต่อคำถามเหล่านี้ท่ามกลางข้อมูลที่ดูเหมือนจะมีมากและหลากหลาย แต่บางครั้งขาดไปในจุดสำคัญ และท่ามกลางความเห็น การวิเคราะห์ที่แตกต่างอย่างมากของผู้ที่เกี่ยวข้อง

พื้นฐานของปัญหา

ภายใต้การต่อต้านรัฐที่มองเห็นอย่างชัดเจนขณะนี้ มีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่หล่อเลี้ยงจากความไม่พอใจในหมู่ประชาชนทั้งในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่และต่อวิธีการบริหารจัดการของรัฐที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรมในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม การเมือง สภาพในพื้นที่และการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นความล้าหลังของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแทบทุกด้าน เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตต่ำ มีปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูงมากว่าที่อื่น ผลการศึกษาของเด็กและเยาวชนอยู่ในระดับต่ำมากทั้งในด้านผลสัมฤทธิ์การพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่

ปัญหาสำคัญที่ปรากฏชัดในระยะหลังคือความรู้สึกไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรมอันสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการแก้ไขปัญหามาที่ให้น้ำหนักกับการจัดการกับเหตุการณ์ความไม่สงบเหนือเรื่องอื่นจนกลายเป็นการกดทับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก โดยเฉพาะทางด้านการเมือง มีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่การแก้ปัญหาความไม่ปลอดภัยอันเป็นผลจากการต่อต้านรัฐเป็นไปได้อีกด้วยการตรึงกำลังในพื้นที่ภายใต้กฎหมายพิเศษหลายฉบับที่ใช้อย่างต่อเนื่องกว่า ๒๐ ปี เพราะภาครัฐเห็นว่าการใช้กฎหมายความมั่นคงเหล่านี้มีความจำเป็นเพื่อจะรับมือกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่อื่น รวมทั้งมีประชาชนกลุ่มเปราะบางที่มักตกเป็นเป้าของกลุ่มก่อเหตุรุนแรง เห็นว่าจำเป็นต้องใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะที่เป็นคนมุสลิมเชื่อสาบยลารู้สึกได้ถึงความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อผนวกปัญหาทั้งหมดนี้เข้ามายิ่งเน้นย้ำภาพของความไม่เท่าเทียมหรือการถูกทอดทิ้ง ส่งผลให้เกิดความตึงเครียด สภาพเช่นนี้ก่อกร่อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ ลดทอนความน่าเชื่อถือต่ออำนาจและกลไกรัฐ การแก้ปัญหาด้วยมาตรการซื้อใจกลับทำให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกันในคนกลุ่มอื่น ๆ เช่น คนพุทธ เมื่อรวมเข้ากับปัญหาความไม่ปลอดภัยยิ่งกระทบความสัมพันธ์ในระดับประชาชนกับประชาชน ส่งผลให้ในพื้นที่นี้มีปัญหาความสัมพันธ์ทั้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง บรรยากาศเช่นนี้เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านรัฐให้ยังดำเนินอยู่และมีแนวโน้มที่จะดำเนินต่อไป

ปัญหาการเมืองต้องแก้ด้วยการเมือง

ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้้นั้นมีความซับซ้อนหลายมิติ มีสิ่งที่เรียกว่าเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งหรือสาเหตุหลายประการด้วยกัน ทั้งจากเรื่องในอดีตและเงื่อนไขที่เกิดขึ้นใหม่ บางอย่างเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นได้อย่างชัดเจน แต่หลายอย่างก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติและการตีความ การให้คุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต

ในการทำงาน ความพยายามจะคลี่คลายความขัดแย้งจึงต้องมองให้ไกลมากไปกว่าการยุติการก่อเหตุรุนแรง ซึ่งแม้จะรวดเร็วเห็นผลได้ง่ายแต่ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้มาซึ่งความสงบ มั่นคงและสันติภาพที่ยั่งยืน

ความมั่นคงและสันติภาพที่ยั่งยืนจะต้องมาจากการจัดการกับปัญหาที่ทำให้เกิดความคับข้องใจในภาพรวมให้รอบด้าน เพราะท้ายที่สุดแล้วสิ่งที่สอดแทรกอยู่ในแทบทุกมิติของสาเหตุหรือเงื่อนไขความขัดแย้งก็คือปัญหาการขาดการยอมรับในอัตลักษณ์ของประชากรไทยเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลามที่เรียกกันว่า “มลายูมุสลิม” ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมไปถึงการไม่เปิดพื้นที่ให้กับความทรงจำในประวัติศาสตร์ที่แตกต่างปัญหานี้โดยเฉพาะในเรื่องอัตลักษณ์ โดยผิวเผินไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเพราะรัฐยอมรับทั้งสิทธิพลเมืองสนับสนุนการปฏิบัติศาสนิกไม่ว่าศาสนาใด สนับสนุนการแสดงออกทางวัฒนธรรม ให้พื้นที่กำหนดวันสำคัญทางศาสนา ฯลฯ แต่การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาในแต่ละด้านไม่ว่าในเรื่องการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ และอื่น ๆ ที่ควรมีฐานคิดอยู่บนอัตลักษณ์วัฒนธรรมของกลุ่มคนในพื้นที่กลับแยกตัวออกจากหลักคิดนี้ ส่งผลให้การยอมรับในเชิงหลักการที่ว่านั้นไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติได้ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองควบคู่ไปกับการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ของการอยู่ร่วมกันและการเปิดพื้นที่ให้กับความทรงจำหรือประวัติศาสตร์ของดินแดนแห่งนี้ ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของประชากรกลุ่มนี้

การรวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยืนยันผลการศึกษาก่อนหน้านี้ว่าความขัดแย้งนี้เป็นปัญหาการเมืองที่ต้องแก้ไขด้วยทางออกทางการเมือง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมากลไกหรือระบบที่จะเปิดช่องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองกลับมีน้อยลง อันเป็นผลจากการลดระดับการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ส่งผลกระทบให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเช่นเดียวกันกับพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่อีกด้านหนึ่ง สิ่งที่เกิดขึ้นด้วยก็คือจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับกลายเป็นพื้นที่ที่มีการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการมากกว่าที่ใด ๆ จนอาจกล่าวได้ว่าได้กลายเป็น “เขตปกครองแบบรวบอำนาจพิเศษ” มาร่วมยี่สิบปีก็ว่าได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ช่องทางในการแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางการเมืองใหม่ จึงเป็นเรื่องที่พึงพิจารณาใคร่ครวญให้มากขึ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเสนอให้มีการศึกษาในเรื่องนี้เพิ่มเติม

ความท้าทายที่ยังคงอยู่

อันที่จริงแล้วรัฐบาลและกลไกรัฐในยุคต่าง ๆ ที่ผ่านมามีดำเนิการหลายอย่างเพื่อคลี่คลายปัญหาคความขัดแย้งนี้ มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา จัดวางระบบเพื่อประสานงานกลไกราชการ แก้ปัญหาคความซ้ำซ้อนของระบบราชการ กระทั่งมีการกำหนดให้มีการตั้งศูนย์ราชการส่วนหน้าเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและแก้ปัญหาได้ทันที่ พยายามตอบสนองความต้องการของประชาชน ดูแลพื้นที่ให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

จากการศึกษายุทธศาสตร์ภาครัฐพบว่าในนโยบายของรัฐที่ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ มีเนื้อหาที่เป็นไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของการสร้างสันติภาพ (peacebuilding) ซึ่งเน้นการแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยการจัดการกับรากเหง้าของปัญหาด้วยวิถีทางการเมืองอย่างสันติวิธี ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ก็มีนโยบายการพัฒนางานด้านอำนวยความยุติธรรม ยึดมั่นแนวทางสันติวิธี มีการส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ การคำนึงถึงวิถีชีวิต อัตลักษณ์และหลักศาสนาของประชาชน การเสริมสร้างและฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ การยอมรับประวัติศาสตร์อัตลักษณ์และส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม การส่งเสริมให้มีการพูดคุยในเรื่องรูปแบบของการกระจายอำนาจ รวมทั้งกรอบนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

นอกจากนั้น ยังมีความพยายามแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญคนสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ รวมไปถึงการมีพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการดำเนินการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐในรัฐบาลหลายสมัย แต่การดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ยังมีข้ออ่อนอีกหลายจุดที่ทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ที่สำคัญเป็นเพราะระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ไม่เอื้อและช่องทางในการใช้การเมืองเพื่อแก้ปัญหายังไม่เปิด ส่งผลให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดและหน่วยงานของรัฐยังไม่ำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง แม้จะมีการกำหนดนโยบายตามแนวทางสันติวิธีที่มุ่งแก้ไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม แต่การขาดเอกภาพในการบริหารงานและปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ภายใต้สถานการณ์ที่ต้องรับมือกับเหตุรุนแรง การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง รวมทั้งโครงสร้างทางการบริหารในพื้นที่ที่ให้น้ำหนักกับแนวทางป้องกันและปราบปรามความไม่สงบเป็นหลัก ทำให้นโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างสันติภาพยังคงเป็นเพียงกระแสกรอง

การแก้ปัญหาหลายอย่างยังมีอุปสรรคจากความไม่มีประสิทธิภาพมากพอของระบบราชการ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐ รวมทั้งกระทบไปถึงการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้ง เช่น ผู้เกี่ยวข้องต่างได้บทสรุปแล้วว่าเหตุรุนแรงนั้นไม่ได้เกิดจากการต่อต้านรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ในกลุ่มที่ต่อต้านรัฐเอง นอกจากกลุ่ม “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) ซึ่งเป็นกลุ่มหลักแล้ว ก็ยังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่ใช้ความรุนแรงรวมอยู่ด้วย การปฏิบัติการก่อเหตุมีลักษณะที่คาดการณ์ได้ยาก มีเหตุการณ์รุนแรงจำนวนมากที่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเกิดจากกลุ่มต่อต้านรัฐหรือสาเหตุอื่น ทั้งที่พื้นที่ความขัดแย้งเช่นนี้เป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐและการดูแลประชาชนควรต้องเข้มแข็ง สภาพเช่นนี้ย่อมกลายเป็นความอ่อนแอและลดทอนความเชื่อถือต่ออำนาจรัฐและมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อันที่จริงแล้วระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนมากขึ้น ลดความซับซ้อนของปัญหาและจะมีผลให้การพูดคุยหรือต่อรองใด ๆ กับกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐด้วยความรุนแรงทำได้ง่ายขึ้น ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการนี้ได้มีประชาชนจำนวนมากเข้าร้องเรียนให้ข้อมูล ซึ่งพบว่าหลายเรื่องเป็นเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกราชการ เช่น การแก้ปัญหาที่ดินทำกิน การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ขาดการรับฟังเสียงจากประชาชน ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ แม้แต่การช่วยเหลือประชาชนในกรณีเหตุการณ์โรงงานพลุระเบิดที่บ้านมูโนะ นราธิวาส ก็มีทั้งความล่าช้าและส่อเค้าปัญหาการทุจริต สิ่งเหล่านี้กลายเป็นการซ้ำเติมประชาชนในช่วงเวลาที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ ลดทอนความเชื่อมั่นต่อกลไกรัฐในฐานะผู้ดูแลประชาชน

การมีระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมาะสมจะเป็นการจัดวางโครงสร้างในการป้องกันความขัดแย้งแต่ต้นทาง เพราะการดำเนินการของกลไกรัฐจะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าเดิมจากความจำเป็นในเรื่องนี้ คณะกรรมการได้เสนอแนะให้มีการศึกษาเพิ่มเติมให้รอบคอบและถี่ถ้วน นอกจากนี้การปรับแนวทางการทำงานที่เน้นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นการหนุนเสริมระบบดังกล่าวเมื่อผนวกรวมกันจะกลายเป็นกลไกรองรับการจัดการความขัดแย้งที่ไม่ใช้ความรุนแรง ควบคู่กันไปกับก็คือการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีหลายอย่างที่สามารถกระทำได้ทันทีไม่ว่าในเรื่องการศึกษา เศรษฐกิจ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ การคลี่คลายความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างประชาชนด้วยกัน การรื้อฟื้นความเชื่อมั่นในกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทและเข้าร่วมในการคลี่คลายความขัดแย้งผ่านช่องทางทางการเมืองที่ปลอดภัย ดังมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการซึ่งทั้งหมดนี้คือข้อเสนอการใช้แนวทางการคลี่คลายความขัดแย้งที่จะทำงานในลักษณะของโครงสร้างของการสร้างสันติภาพ อันเป็นภารกิจที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ศึกษา เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเป็น

แนวทางที่เชื่อว่าหากดำเนินการอย่างจริงจังจะนำไปสู่การคลี่คลายความขัดแย้งที่ต้นเหตุ ลดเงื่อนไขความขัดแย้ง และป้องกันการเกิดซ้ำของเงื่อนไขเหล่านี้ได้

การสร้างสันติภาพและกระบวนการสันติภาพ

กลไกสำคัญในการสร้างสันติภาพก็คือการแก้ปัญหาความขัดแย้งผ่านกระบวนการสันติภาพ อันเป็นแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งที่ได้ผลอย่างยั่งยืนมาแล้ว ในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา ต่างก็ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของการพูดคุยเพื่อสันติภาพ/สันติสุข เส้นทางของกระบวนการสันติภาพ ยังมีความท้าทายอีกหลายประการจนทำให้บางครั้งเกิดอาการชะงักงัน จากการศึกษาที่ผ่านมา คณะกรรมการ เห็นว่าการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพมีความจำเป็นและมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการลดหรือยุติความรุนแรง จะเป็นการเปิดช่องให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งเสนอข้อเรียกร้องในการแก้ปัญหาการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุข้อตกลงสันติภาพตามที่ประชาชนคาดหวัง สิ่งที่ต้องทำคือการแก้ไขอุปสรรคที่มีอยู่และปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการนี้ให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นแนวทางสำคัญในการคลี่คลายปัญหาและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป หากจะทำได้จำเป็นต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน มีการจัดการกลไกที่จำเป็นรองรับการดำเนินการ มีการแก้ปัญหาและจุดอ่อนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุปคือ ในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมกระบวนการสันติภาพให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อให้สามารถใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาทางออกได้อย่างแท้จริง สิ่งที่ควรดำเนินการควบคู่กันไปคือการสร้างสภาพแวดล้อมด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อลดเงื่อนไขความขัดแย้งที่มีอยู่พร้อม ๆ กันไปกับเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก

การสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบของแนวคิดหลัก ๆ อยู่หลายประการ ที่สำคัญคือการระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหา โดยไม่ใช้ความรุนแรง การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรม และขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง การเสริมสร้างพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และการป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก

สภาพแวดล้อมใหม่นี้ควรจะทำหน้าที่เป็นโครงสร้างหรือฐานรากที่ดีในการสนับสนุนการสร้างสันติภาพ สิ่งนี้เริ่มได้จากการแสดงการยอมรับอัตลักษณ์ของประชากรเชื้อสายมลายูภายใต้การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมแบบพหุวัฒนธรรม ซึ่งกระทำได้ผ่านการกำหนดแนวทางการจัดวางความสัมพันธ์ดังกล่าวมานี้ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกวัฒนธรรมได้ใช้สันติวิธีและวิถีทางทางการเมืองในการรณรงค์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของตน ซึ่งจะช่วยลดความคับข้องใจและความรู้สึกไม่มีสิทธิมีเสียง ไม่มีความเป็นเจ้าของหรือลดความจำเป็นที่จะต้องใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ การเปิดพื้นที่เช่นว่านี้ต้องเริ่มที่ทัศนะของผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ ควรจะต้องมีการให้การศึกษาเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกระบบ เพื่อให้มองเห็นผลเสียของการใช้ความรุนแรงและปลูกฝังวัฒนธรรมการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธีซึ่งต้องอาศัยทักษะในการรณรงค์ต่อรองทางการเมือง โดยควรจะเริ่มจากการเปิดโอกาสและสนับสนุนการเคลื่อนไหวเรียกร้องอย่างสันติของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถกเถียงประเด็นปัญหาต่าง ๆ รวมถึงประเด็นที่มีความอ่อนไหวในเวทีสาธารณะได้อย่างปลอดภัย รวมทั้งการถกเถียงในรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐควรมองการรณรงค์เช่นนี้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการวางระบบการแก้ปัญหาโดยสันติวิธีและไม่หวั่นวิตกว่าเป็นการดำเนินการของแนวร่วมทางการเมือง ทั้งหมดนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อแนวทางสันติวิธี

บทบาทของรัฐสภา

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งสามารถกระทำผ่านรัฐสภา ซึ่งที่ผ่านมาได้แสดงบทบาทอย่างต่อเนื่องในฐานะเป็นผู้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่นี้และเป็นเวทีของการถกเถียงแลกเปลี่ยน ตรวจสอบ การดำเนินการแก้ปัญหาสร้างความเข้าใจในหมู่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เสมอมา บทบาทนี้เห็นได้ชัดโดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมาซึ่งเป็นช่วงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ศึกษาข้อมูลละเอียดกว่าช่วงก่อน ๆ สมาชิกรัฐสภาได้หยิบยกปัญหาในชายแดนใต้ขึ้นอภิปรายเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลเนื่องๆ ส่งผลให้มีการติดตามตรวจสอบมาตรการที่รัฐบาลใช้เพื่อแก้ปัญหา นำเสนอเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้าใจในเรื่องความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหมู่ประชาชนทั่วไป

แต่การแสดงบทบาทของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชนยังมีอย่างจำกัด เมื่อเทียบกับระดับและพลวัตของการแก้ปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ทิศทางการแก้ปัญหาด้วยการเมืองผ่านความพยายามสร้างสันติภาพและกระบวนการสันติภาพต้องการการติดตามตรวจสอบ ร่วมผลักดันและส่งเสริมในประเด็นที่สำคัญและในจังหวัดที่เหมาะสม สถานะของรัฐสภามีความสำคัญต่อการตัดสินใจในทิศทางของการใช้มาตรการทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหา จึงมีเรื่องที่รัฐสภาสามารถดำเนินการได้อีกหลายประการในฐานะตัวแทนที่ชอบธรรมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานของกลไกอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ หรือในกระบวนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายที่จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างสันติภาพ บทบาทในการติดตามและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ การติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การสร้างกลไกและระบบข้อมูลสำหรับการสร้างสันติภาพซึ่งบทบาทเหล่านี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ได้จัดทำข้อเสนอไว้แล้ว

การมีส่วนร่วมของสังคม

การคลี่คลายความขัดแย้งที่ยืดเยื้อกว่าสองทศวรรษนี้ แท้ที่จริงเป็นความท้าทายของสังคมไทยทั้งสังคม สภาพปัญหาคล้ายกับเป็นปรากฏการณ์พิเศษ แต่ความจริงแล้วมีเนื้อแท้ที่สะท้อนถึงปัญหาการจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์เฉพาะกับรัฐในบริบทของสังคมไทย หากรัฐสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ได้จะเป็นการวางรากฐานของศรัทธาให้กับสังคมไทยในเรื่องการรับมือความขัดแย้งทางการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับคนกลุ่มน้อย การคลี่คลายปัญหาอย่างยั่งยืนยังต้องการความเข้าใจและร่วมมือร่วมใจของคนไทยทั้งสังคม มิใช่เพียงรัฐหรือกลไกของรัฐเท่านั้น ความรู้ความเข้าใจและความสนใจของสังคมต่อธรรมชาติและพลวัตของความขัดแย้ง รวมไปถึงทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะจะเป็นเสียงสนับสนุนมาตรการการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะเป็นองค์ความรู้สำหรับการสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย

ความขัดแย้งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ มีอาการปัญหาที่ขึ้นและลง ประกอบกับการเป็นพื้นที่ที่ต่างวัฒนธรรมความเชื่อ ส่งผลทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ขาดการศึกษาหลายเรื่องที่ควรเป็นความรู้พื้นฐานสนับสนุนให้สังคมทำความเข้าใจกับธรรมชาติและพลวัตของปัญหา รวมไปถึงการประเมินผลมาตรการแก้ปัญหา ทำให้หลายครั้งเกิดความเข้าใจถึงผลสำเร็จของบางมาตรการโดยขาดการประเมินที่เที่ยงตรง หรืออีกด้านหนึ่งจะพบว่าขณะที่ปัญหามีพัฒนาการไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ความเข้าใจของสังคมในเรื่องเหล่านี้กลับไม่ต่อเนื่องและไม่ทั่วถึง หลายครั้งความรู้มีลักษณะแยกส่วนกันขึ้นอยู่กับว่าภาคส่วนนั้น ๆ มีความใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับปัญหาในมิติใด ความรู้บางส่วนเป็นความรู้และการวิเคราะห์เดิมซึ่งไม่ชัดเจนว่าต้นเหตุการเกิดและพลวัตของปัญหาหรือไม่

สภาพเช่นนี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละภาคส่วนมองปัญหาคล้ายกันแต่ไม่ตรงกัน หลายเรื่องไม่อาจทำให้เกิดการวิเคราะห์ที่ตรงกันได้เพราะขาดข้อมูลพื้นฐานที่แม่นยำและเชื่อถือได้เป็นเกณฑ์อ้างอิง ตลอดจนขาดการถกเถียงอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างเช่นปัญหาประวัติศาสตร์อันเป็นประเด็นที่เชื่อกันว่าเป็นเงื่อนไขหนึ่งของความขัดแย้งนี้ หรือปัญหาการไม่ยอมรับอัตลักษณ์ ทั้งสองเรื่องยังคงมีการถกเถียงกันจนยากที่จะหาความเห็นร่วม แม้แต่ในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหา อันที่จริงแล้วความเห็นที่แตกต่างกันทั้งต่อสาเหตุและการแก้ไขปัญหา นับเป็นความท้าทายสำคัญอันหนึ่งของคณะกรรมการธิการชุดนี้ ซึ่งก็สะท้อนภาพสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นกัน สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยต้องการการศึกษาเพิ่มเติม รวมทั้งการหารืออย่างเปิดกว้างเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันให้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ทิศทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งมีเอกภาพมากขึ้นนำไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้ทำการศึกษาแล้วมีข้อสังเกต จำนวน ๓๔ ข้อ ดังต่อไปนี้

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (จำนวน ๘ ข้อ)

ข้อ ๑ เสนอให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะด้วยการออกคำสั่งทางบริหารจัดการทำยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก และแถลงยุทธศาสตร์ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะทุกปี

ข้อ ๒ เสนอให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑสถานเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์อันหลากหลาย วัฒนธรรมประเพณีร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใดแบบหนึ่ง

ข้อ ๓ เสนอให้รัฐบาลตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจในเชิงนโยบาย กำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการสั่งการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมีคณะกรรมการบูรณาการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานบังคับบัญชางานทั้งหมดด้วยตนเอง ส่วนกรรมการจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรให้รัฐบาลรวมทุกแผนงานเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ในขณะนี้เข้าเป็นแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้นำไปกำหนดเป็นแผนการจัดสรรและการใช้งบประมาณในลักษณะงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้งบประมาณที่ประสานสอดคล้องกับแผนงานอย่างแท้จริง

ข้อ ๔ เสนอให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางการกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของการกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงานของคณะพูดคุยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ข้อ ๕ เสนอให้รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่กับการลดบทบาทอย่างค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยงานความมั่นคง คือ สมช. และ กอ.รมน. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา ทั้งนี้ ควรให้ ศอ.บต. ซึ่งถูกลดบทบาทในช่วงหลังการรัฐประหารและเพิ่งได้กลับมามีบทบาทตามกฎหมายอย่างเต็มที่ ได้มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการให้ ศอ.บต. เร่งรัดจัดทำระเบียบที่จำเป็นและสำคัญต่อการหนุนเสริมบทบาทของสภาที่ปรึกษาเพื่อมุ่งให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการกำหนดและจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Bottom-up) ที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

ข้อ ๖ เสนอให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ โดยมีการปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการปรับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และที่มาของเลขาธิการ ศอ.บต.

ข้อ ๗ เสนอให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะ ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๘ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจรวมถึงการจัดตั้งกลไกรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการที่ให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสื่อสารโดยตรงถึงรัฐบาล ในลักษณะของการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อเสนอที่รอบด้าน โดยผลของการรับฟังนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (จำนวน ๔ ข้อ)

ข้อ ๙ เสนอให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชนทั้งระบบ โดยเฉพาะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐานและการติดตามจับกลุ่มผู้กระทำผิดควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ข้อ ๑๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ รวมถึงการตั้งกลไกในการยุติความรุนแรงและติดตามการปฏิบัติที่มีองค์กรประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พูดคุย

ข้อ ๑๑ เสนอให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงไปสู่กฎหมายปกติภายใต้หลักนิติธรรม รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพไปสู่ตำรวจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ โดยอาจพิจารณาทยอยยกเลิกการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในพื้นที่ที่หมดความจำเป็นภายในปี ๒๕๗๐ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านความมั่นคงภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นที่จะกลับคืนสู่สภาวะปกติ

ข้อ ๑๒ เสนอให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) สร้างความรู้สึกปลอดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) มาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และการยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม

การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการเยียวยา (จำนวน ๓ ข้อ)

ข้อ ๑๓ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและเสนอแนะแนวปฏิบัติตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด (Due Process of Laws)

ข้อ ๑๔ เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม (Fact-finding Commission) ที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อหาสาเหตุของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบกับความรู้สึกของสังคมในวงกว้าง และกระทบกับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างทั่วถึง

ข้อ ๑๕ เสนอให้รัฐบาลสั่งการให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดระบบการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในทุกมิติโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้มีความโปร่งใส ยุติธรรม รวดเร็ว ครอบคลุม และไม่เป็นเงื่อนไขใหม่ของความขัดแย้งโดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือฟื้นฟูจิตใจและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๑๖ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม

ข้อ ๑๗ เสนอให้กระทรวงวัฒนธรรมสนับสนุนภาควิชาการร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่ม เพื่อให้เป็นพื้นที่กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนทุกกลุ่มในพื้นที่

การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๑๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) โดยบรรจุวิชาเลือกและกิจกรรมต่างโรงเรียน เช่น การแข่งกีฬาหรือค่ายสอนภาษาอังกฤษ ที่ช่วยส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมร่วม รวมถึงการเคารพซึ่งกันและกันของคนทุกกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนา ตลอดจนส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้เรียนรู้และมีความเข้าใจในกระบวนการสร้างสันติภาพที่นำไปปฏิบัติได้ในชีวิตประจำวัน อันเป็นการลดเงื่อนไขความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง

ข้อ ๑๙ เสนอให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกัน มองเห็นและยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมฟื้นฟูความไว้วางใจและเชื่อมความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การมีพิธีภัณฑ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณี ร่วมกันของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น

การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๒๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ทั้งปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่ผ่านมา การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเอง และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ผลเป็นรูปธรรม

ข้อ ๒๑ เสนอให้รัฐบาลตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วย/องค์กรธุรกิจเอกชน สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ว่าด้วย “หลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (จำนวน ๗ ข้อ)

ข้อ ๒๒ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปรับฟังภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง โดยแนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้คือ การให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนว

ทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน

ข้อ ๒๓ เสนอให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นเจ้าภาพหลักในการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มศักยภาพเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดกับรัฐให้มากยิ่งขึ้น โดยให้เพิ่มความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชน

ข้อ ๒๔ เสนอให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเน้นให้ประชาชนร่วมคิด ตัดสินใจ และสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มอาชีพที่มีฐานการผลิตจากผลผลิตของเกษตรกรท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจฮาลาล โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในพื้นที่ เช่น สนามบินหรือท่าเรือ น้ำลึก การยกระดับทักษะและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ เพื่อใช้ในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

ข้อ ๒๕ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุโขทัย เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็วให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและได้รับเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นปัจจัยหลักในการสร้างงานและรายได้สามารถพัฒนาครอบครัวที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะช่วยให้วางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน นับเป็นการลดความยากจนซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญประการหนึ่งของความขัดแย้ง

ข้อ ๒๖ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ของเด็กและเป็นการรับรองสิทธิทางภาษาซึ่งเป็นการส่งเสริมอัตลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเด็กทุกคนควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้โดยผ่านภาษาแม่ของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาศึกษาหาความรู้กันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ไม่ได้มีภาษาไทยเป็นภาษาแม่เพื่อแก้ปัญหาภาษาไทยอ่อนเป็นพิเศษ อันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในพื้นที่นี้ต่ำที่สุดในประเทศ

ข้อ ๒๗ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” และจัดให้มีผู้สอนที่มีวิทยฐานะด้านภาษามลายูโดยตรง เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ การทำธุรกิจ การศึกษาศาสนา การสื่อสารคบค้ากับประเทศต่าง ๆ และเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่มวัฒนธรรม

ข้อ ๒๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาวัตร หรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการ

และแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือระหว่างประเทศควบคู่กัน เพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับรูปแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของคนรุ่นใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้งรองรับการกลับมาทำงานและพัฒนาประเทศ

การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (จำนวน ๓ ข้อ)

ข้อ ๒๙ เสนอให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาคราชการ

ข้อ ๓๐ เสนอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Infrastructure) โดย ๑) กำหนดยุทธศาสตร์ให้ขบวนการปลดปล่อยปาตานีหรือผู้เห็นต่างจากรัฐทุกกลุ่มได้เข้าร่วมกระบวนการพูดคุย ๒) จัดให้มีคณะผู้สังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพซึ่งมีบุคคลจากทั้งในและต่างประเทศที่หลากหลายเพื่อร่วมรับรู้ เสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินการกระบวนการสันติภาพในภาพรวม ๓) จัดให้มีกลไกหลักในการจัดการปรึกษาหารือสาธารณะที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนและภาควิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับฟังเสียงประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๔) กำหนดบทบาทที่เหมาะสมของผู้อำนวยความสะดวก และ ๕) กำหนดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ (Roadmap for Peace Process) ที่ระบุความสำคัญ เป้าหมาย แนวทาง ขั้นตอน กลไกการดำเนินการ งบประมาณ และบทบาทของผู้เกี่ยวข้องที่ชัดเจน

ข้อ ๓๑ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงสนับสนุนในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (จำนวน ๓ ข้อ)

ข้อ ๓๒ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรมและหลักการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรัฐสภา

ข้อ ๓๓ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามและให้ข้อเสนอแนะต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงเรื่องงบประมาณ การบริหารและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพ การปฏิรูปความมั่นคง และการสร้างการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นจากสังคมทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ ๓๔ เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ศึกษาวิจัย และติดตามพัฒนาการของความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพทั่วโลกและในสังคมไทยรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และนักวิจัย โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

หน้า

รายนามคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ	ก
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้	
บทสรุปผู้บริหาร	ง
สารบัญ	ฅ
สารบัญตาราง	ด
สารบัญภาพ	ค
รายงานของคณะกรรมการวิชาการเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ	๑
สร้างสันติภาพ สภาผู้แทนราษฎร	
๑. คณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้มีมติการเลือกตั้ง	๒
๒. คณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ	๒
๓. การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุม	๓
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่	
๔. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ	๓
๕. การแต่งตั้งคณะทำงาน	๕
๖. การพิจารณาของคณะกรรมการ	๗
๗. การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ	๑๖
๘. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ	๒๓
บทที่ ๑ บทนำ	๒๕
๑.๑ ความเป็นมา	๒๕
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒๕
๑.๓ วิธีดำเนินงาน	๒๕
๑.๔ ระยะเวลาในการศึกษา	๒๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒๖
บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล	๒๗
๒.๑ โจทย์หลัก	๒๘
๒.๒ คำถามสำคัญ	๓๐
บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา	๓๒
๓.๑ บริบทของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๒
๓.๑.๑ กลุ่มประชากรจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๒
๓.๑.๒ สถิติเหตุรุนแรงและผลกระทบกับคนในพื้นที่	๓๓
๓.๑.๓ สภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่	๓๗

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๒ สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง.....	๓๗
๓.๒.๑ รากเหง้าความเป็นมา.....	๔๑
๓.๒.๒ สาเหตุในปัจจุบัน.....	๔๗
๓.๒.๓ สรุปสาเหตุหลัก.....	๕๙
๓.๓ ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ.....	๖๐
๓.๓.๑ ภาพรวมพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ.....	๖๑
๓.๓.๒ พัฒนาการของการแก้ปัญหา.....	๗๓
๓.๓.๓ การดำเนินการในการสร้างสันติภาพที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม.....	๗๙
๓.๔ พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ.....	๑๒๑
๓.๔.๑ ความสำคัญของกระบวนการพูดคุย.....	๑๒๑
๓.๔.๒ พลวัตของกระบวนการพูดคุย.....	๑๒๒
๓.๔.๓ พัฒนาการของกระบวนการพูดคุย.....	๑๓๓
๓.๔.๔ ข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย.....	๑๓๖
๓.๔.๕ บทเรียนจากกรณีศึกษาต่างประเทศ.....	๑๔๕
๑) กรณีอาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย.....	๑๔๕
๒) กรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์.....	๑๔๖
๓.๔.๖ สรุปภาพรวมกระบวนการพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๔๘
๓.๕ สถาผู้แทนราษฎรกับการสร้างสันติภาพ.....	๑๕๐
๓.๕.๑ หลักการกำกับดูแลโดยรัฐสภาและความรับผิดชอบของรัฐบาล.....	๑๕๐
๓.๕.๒ บทบาทที่หลากหลายของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ.....	๑๕๑
๓.๕.๓ รัฐสภาไทยกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๕๓
๑) การปรับปรุงและการตรากฎหมายใหม่.....	๑๕๓
๒) การทำงานของกลไกคณะกรรมการธิการ.....	๑๕๔
๓) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	๑๕๘
๔) การอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา.....	๑๕๘
๓.๖ ข้อค้นพบหลัก.....	๑๖๐
บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ.....	๑๖๗
๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ.....	๑๖๗
๔.๑.๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล (Political Will).....	๑๖๘
๔.๑.๒ การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ.....	๑๖๙

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๔.๑.๓ การกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๗๑
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๑ : การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน.....	๑๗๑
(Safety and Security)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๒ : การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม.....	๑๗๓
และการเยียวยา (Justice)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๓ : การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์.....	๑๗๕
ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม	
(Recognition of Identities)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๔ : การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม.....	๑๗๖
(Promoting Better Community Relationship)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕ : การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ.....	๑๗๘
และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่ง	
การปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (Decentralisation	
and Constitutional Principle of Self – Governance)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๖ : การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ.....	๑๘๑
ทางสังคมและเศรษฐกิจ (Addressing Socio - Economic	
Inequality and Education)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๗ : การแสวงหาทางออกทางการเมือง.....	๑๘๓
ด้วยกระบวนการสันติภาพ (Peace Process)	
๔.๑.๔ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๘๕
ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)	
๔.๒ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ.....	๑๘๖
บรรณานุกรม.....	๑๘๖
ภาคผนวก.....	๑๘๙
ภาคผนวก ก คำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง.....	๒๐๐
ภาคผนวก ข หนังสือตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และหนังสือขอขยายเวลา.....	๒๐๔
การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ	
ภาคผนวก ค สรุปการอภิปรายวาระที่ ๑.....	๒๒๐
ภาคผนวก ง - ประกาศตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ.....	๒๒๓
ในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้	
- ประกาศตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วม.....	๒๒๕
ของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้	
ภาคผนวก จ ภาพกิจกรรมของคณะกรรมการธิการ.....	๒๒๘
ภาคผนวก ฉ รายนามฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการธิการ.....	๒๔๓

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑ :	จำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๔
ตารางที่ ๒ :	นโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา.....	๗๔
ตารางที่ ๓ :	นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๗๖
ตารางที่ ๔ :	งบประมาณแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙	๘๑
ตารางที่ ๕ :	สัดส่วนงบประมาณความมั่นคงและการก่อสร้างในแผนบูรณาการ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๘๒
ตารางที่ ๖ :	โครงสร้างองค์กรและกลไกการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐ ระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๖	๘๕
ตารางที่ ๗ :	สรุปสาระหลักของกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๙๐
ตารางที่ ๘ :	สรุปกระบวนการพูดคุยสันติภาพและสาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร.....	๑๓๒
ตารางที่ ๙ :	ข้อมูลพื้นฐานและข้อเสนอหลักของคณะกรรมการธิการวิสามัญ พิจารณาญัตติที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๕๕
ตารางที่ ๑๐ :	สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการ.....	๑๘๗

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ ๑ : กระบวนการสร้างสันติภาพ.....	๒๙
แผนภาพที่ ๒ : กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการสร้างสันติภาพ.....	๒๙
แผนภาพที่ ๓ : วงรอบเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๕
แผนภาพที่ ๔ : งบประมาณแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๙	๘๒
แผนภาพที่ ๕ : งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๙ (ล้านบาท)	๘๓
แผนภาพที่ ๖ : ภาพรวมสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงรายปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๗.....	๑๓๕
แผนภาพที่ ๗ : ผลกระทบในทางบวกและลบของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ.....	๑๕๒
แผนภาพที่ ๘ : ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ.....	๑๖๗
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้	

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ
เพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ ดังนี้

๑. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษา ติดตาม และส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี (นายรอมฎอน ปันจอร์ เป็นผู้เสนอ)

๒. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากการียา สะอึ เป็นผู้เสนอ)

๔. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตาม การเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)

และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้าง สันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ให้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการได้เสนอขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ จำนวน ๗ ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ ๑ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๒ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงวันเสาร์ที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๓ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันอาทิตย์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงวันศุกร์ที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๔ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๘ ครั้งที่ ๕ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๘ ถึง วันพฤหัสบดีที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘ ครั้งที่ ๖ จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘ ถึงวันพุธที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ และครั้งที่ ๗ จำนวน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ รวมระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ๖๙๐ วัน

อนึ่ง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นางสาวลม้าย มานะการ เป็นกรรมการแทน นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ ซึ่งพ้นจากกรรมการเนื่องจากลาออก

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญ ได้ดำเนินการเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม กระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ดังนี้

๑. คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติการเลือกตั้ง

๑) นายจาตุรนต์ ฉายแสง	เป็นประธานคณะกรรมการ
๒) นายสุธรรม แสงประทุม	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓) นายรอมฎอน ปันจอร์	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔) นายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕) นายชูการ์โน มะทา	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖) นายวัลลภ นาคบัว	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๗) นางสาวพรณิการ์ วานิช	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
๘) นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
๙) นายฮานาฟี หมิ่นเส้น	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
๑๐) นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑) นายภูเฮง ยะวอฮะซัน	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๒) นายณัฏฐิติน อูมา	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๓) นางสาวรุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๔) นายศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๕) นางสาวกฤตัทศญา ดิษฐเนตร	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๖) นายณัฐวุฒิ บัวประทุม	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๗) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

๒. คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการวิสามัญ คือ

- ๑) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์
- ๒) พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร
- ๓) นางสาวจุฬารัตน์ ดำรงวิถิธรรม
- ๔) นางสาวบุญณดา สุปิยพันธุ์
- ๕) นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ
- ๖) นายพลสิทธิ์ อีสสระชานน
- ๗) นายพีรพัทธ์ วงศ์กมลพร
- ๘) นางสาวพัทธธีรา นาคอุไรรัตน์
- ๙) นายไพชอล ดาโอะ
- ๑๐) นายเมธีส อนุวัตรอุดม
- ๑๑) นายมุฮัมหมัดอันวาร์ หะยีเต๊ะ
- ๑๒) นางสาวสุวรา แก้วนัย
- ๑๓) นายสะหาก หมุดตะเหล็บ
- ๑๔) นายเสรี ศรีหะไตร
- ๑๕) นายอาทิตย์ ทองอินทร์
- ๑๖) นายโอภาส อาลมิสรี
- ๑๗) นายเอกรินทร์ ต่วนศิริ
- ๑๘) นายเอกพันธ์ ปิณฑวนิช

- ๑๙) นายสุสณี บินหะยีคอเนาะ
- ๒๐) นายวันวิชาติ บุญโปร่ง
- ๒๑) นายदनัย มู่สา
- ๒๒) นางสาวนวลน้อย ธรรมเสถียร
- ๒๓) พลเอก อกนิษฐ์ หมั่นสวัสดิ์
- ๒๔) นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ
- ๒๕) พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก
- ๒๖) นายฟากิก กระระสี
- ๒๗) นางสาวนารี เจริญผลพิริยะ
- ๒๘) นางสาวยุตาสุคนธ์ ไกรเลิศจรรยาชัย
- ๒๙) นายชนธัญ แสงพุ่ม
- ๓๐) นายเดชา เกษมทรัพย์

๓. การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้งนายคณิต คำนวนผล นิติกรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานคณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่

๔. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ จำนวน ๒ คณะ ดังนี้

๔.๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย

๔.๑.๑ คณะอนุกรรมการ

- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| (๑) นายสุธรรม แสงประทุม | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายรอมฏอน ปันจอร์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๓) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา | อนุกรรมการ |
| (๔) นายชยุต จิตมานะ | อนุกรรมการ |
| (๕) นางสาวรุ่งรวิ เฉลิมศรีภิญโญรัช | อนุกรรมการ |
| (๖) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ | อนุกรรมการ |
| (๗) นายศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี | อนุกรรมการ |
| (๘) นายอาหมัดบูร์ฮัน ตีพอง | อนุกรรมการ |
| (๙) นายเมธีธ อนุวัตรอุดม | กรรมการ |
| (๑๐) นางสาววันรพี ขาวสะอาด | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๔.๑.๒ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

- (๑) พลโท ชุมพล แก้วล้วน
- (๒) พลตรี สมเดช โยธา
- (๓) พันเอก พรชัยรัฐ สุพรรณชนะบุรี

- (๔) นางสาวชนินท์ทิรา ณ ถลาง
- (๕) นายตูแวนานียา มีอริจิง
- (๖) นายสุฮัยมี ลือแบซา
- (๗) นายพงศ์ศักดิ์ พรหมสัง
- (๘) นายอับดุลการิม อัสมะแอ
- (๙) นายพิเชษฐ์ ทองศรีนุ่น

(๑๐) นายอับดุลสุโก ดินอะ

(๑๑) นางสาวจิราพร งามเลิศศุกร

โดยให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- (๑) พิจารณาศึกษาและติดตามปัญหาและอุปสรรคกระบวนการเจรจาสันติภาพ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบองค์ความรู้และประสบการณ์การเจรจาสันติภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
- (๒) วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการเจรจาสันติภาพ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามตรวจสอบและบัญญัติกฎหมายเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

มอบหมาย

๔.๒ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย

๔.๒.๑ คณะอนุกรรมการ

- (๑) นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา ประธานคณะอนุกรรมการ
- (๒) นาย نجمุดดิน อูมา รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
- (๓) นาย นันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
- (๔) นางสาวอัญชญา หีมมิหน๊ะ อนุกรรมการ
- (๕) นายอรรถชาญ เขาวน่านิชย์ อนุกรรมการ
- (๖) นางสาวธิษณา ชุณหะวัณ อนุกรรมการ
- (๗) นายรอมซี ดอฆอ อนุกรรมการ
- (๘) นายแวรอมลี แวบูละ อนุกรรมการ
- (๙) นายอับดุลกอฮาร์ อาแวปูเตะ อนุกรรมการ
- (๑๐) นางสาวชฎานิษฐ์ พูลยรัตน์ อนุกรรมการและเลขานุการ

อนึ่ง ในการประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ มีมติแต่งตั้งนางสาวนารี เจริญผลพิริยะ เป็นอนุกรรมการ แทนนายอับดุลกอฮาร์ อาแวปูเตะ เนื่องจากที่ประชุมมีมติให้พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ

๔.๒.๒ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

- (๑) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง
- (๒) นางโซรยา จามจุรี
- (๓) นายรักชาติ สุวรรณ
- (๔) นางสาวสมใจ ชูชาติ
- (๕) นายตูแวนานียา ตูแวมแมง

(๖) นางสาวปาดิเมาะ เปาะอีแตดาโอ

(๗) นายมูฮำหมัดอาลาดี เติ้งนิ

(๘) นายยามารุดดิน ทรงศิริ

(๙) นายมาหามัด มะสึละ

(๑๐) นางสาววรรณนก เปาะอีแตดาโอ

(๑๑) นายสมเกียรติ จันทสีมา

(๑๒) นายสมัชชา นิลปัทม์

(๑๓) นางธิดา วรรณลักษณ์

(๑๔) นายอิสมาแอ บากา

(๑๕) ว่าที่ร้อยตรี อับดุลฮาฟิซ ทิเล

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) พิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อสาเหตุของความขัดแย้งและแนวทางการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่

(๒) สื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศถึงสถานการณ์ของความขัดแย้ง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่

(๓) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

๕. การแต่งตั้งคณะทำงาน

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ จำนวน ๓ คณะ ดังนี้

๕.๑) คณะทำงานยกร่างรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา

(๒) นางสาวจุฬารัตน์ ดำรงวิถีธรรม

(๓) นางสาวชญาธิษฐ์ พูลยรัตน์

(๔) นางสาวนวลน้อย ธรรมเสถียร

(๕) นางสาวนวลแพร กุลธำรง

(๖) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง

(๗) นายเมธีส อนุวัตรอุดม

(๘) นางสาวรุ่งรวี เณลิสมศรีภิญโญรัช

(๙) นายรอมชี ดอหมอ

(๑๐) นายรอมฏอน ปันจอร์

(๑๑) นางสาววันพี ขาวสะอาด

(๑๒) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

(๑๓) นายอาดิตัน อาลีอิสเฮาะ

(๑๔) นายอาทิตย์ ทองอินทร์

โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) เสนอโจทย์หลักในแต่ละประเด็นเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาของ
คณะกรรมการธิการ

(๒) ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมจากรายงานวิจัย เอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคล
ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นและโจทย์หลักที่อยู่ในกรอบการศึกษาของคณะกรรมการธิการ

(๓) สังเคราะห์ข้อเสนอแนะ และยกร่างรายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการ

(๔) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการธิการมอบหมาย

๕.๒) คณะทำงานพิจารณาการศึกษาแนวคิดร่างกฎหมายสันติภาพชายแดนภาคใต้

ประกอบด้วย

(๑) นายณัฏฐดิส อูมา	ประธานคณะทำงาน
(๒) นายชูการ์โน มะทา	คณะทำงาน
(๓) นายวัชร ยาวอหะซัน	คณะทำงาน
(๔) นายรอมฎอน ปันจอร์	คณะทำงาน
(๕) นายอาดิตัน อาลีอิสเฮาะ	คณะทำงาน
(๖) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา	คณะทำงาน
(๗) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี	คณะทำงาน
(๘) นายตูแวนดาเนีย ตูแวนแมง	คณะทำงาน
(๙) นายแวรอมลี แวบูละ	คณะทำงาน
(๑๐) นางสาววันรพี ขาวสะอาด	คณะทำงาน
(๑๑) นางสาวจิราพร งามเลิศศุภกร	คณะทำงาน
(๑๒) นายอหัมมัดบูร์ฮัน ดิพอง	คณะทำงาน
(๑๓) นายรอมซี ดอฆอ	คณะทำงาน
(๑๔) นายกิตติ สุระคำแหง	คณะทำงาน
(๑๕) นางสาวอาติลา บูเดีย	คณะทำงาน
(๑๖) นายซาฟีอี เจ๊ะเลาะ	คณะทำงาน
(๑๗) นายมะรอนิง สาแลมิง	คณะทำงาน
(๑๘) นายสุกรี หลังปูเต๊ะ	คณะทำงาน
(๑๙) พลโท ชัยภณ สว่างโชติ	คณะทำงาน
(๒๐) นายเบลาล อารังทรัพย์	คณะทำงาน
(๒๑) นายโมหะหมัดซอฮีมียา	คณะทำงาน
(๒๒) นายอิดเร๊ะ สอริ	คณะทำงาน
(๒๓) นางมาเรียม โส๊ะ	คณะทำงาน
(๒๔) นายพงษ์ศักดิ์ พรหมสัง	คณะทำงาน
(๒๕) นายอับดุลปาตะ ยูโซะ	คณะทำงาน
(๒๖) นางสาวสุดา ร่องสกุล	คณะทำงาน
(๒๗) นางซารีน่า เจ๊ะเลาะ	คณะทำงาน

- (๒๘) นายอับดุลมุไฮมิน สาและ คณะทำงาน
 (๒๙) นายชนธิญ์ แสงพุ่ม เลขานุการคณะทำงาน
 (๓๐) นายแวอับรอเฮม แวปือราเฮง ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน
 โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) พิจารณาศึกษาและจัดทำเกี่ยวกับแนวคิดร่างกฎหมายสันติภาพชายแดนภาคใต้ เพื่อการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิการเพื่อพิจารณาต่อไป

(๒) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ประธานคณะกรรมการสิทธิการและคณะกรรมการมอบหมาย

๕.๓) คณะทำงานพิจารณาศึกษาการใช้ภาษาแม่เป็นสื่อในการเรียนการสอนเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ประกอบด้วย

- (๑) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี ที่ปรึกษาคณะทำงาน
 (๒) Prof. Tejendra Pherali ที่ปรึกษาคณะทำงาน
 (๓) Asst. Prof. Kirk R. Person ที่ปรึกษาคณะทำงาน
 (๔) นางสาวมิรินต้า บุรุงโรจน์ ที่ปรึกษาคณะทำงาน
 (๕) นางสาวกุสุมา ภูใหญ่ ประธานคณะทำงาน
 (๖) นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา คณะทำงาน
 (๗) นางสาวรุ่งรวี เถลิสมศรีภิญโญรัช คณะทำงาน
 (๘) นางสาวแพรว ศิริศักดิ์คำเกิง คณะทำงาน
 (๙) นางสาวนวลพรรณ วรรณสุธี คณะทำงาน
 (๑๐) นายเมธีส อนุวัตรอุดม คณะทำงาน
 (๑๑) นายมะยุ เจ๊ะนะ คณะทำงาน
 (๑๒) นายยูเนียนสาสมิต้า สาเมาะ คณะทำงาน
 (๑๓) ผู้แทน UNICEF คณะทำงาน
 (๑๔) นายเชาวน์วัฒน์ มุลภักดี เลขานุการคณะทำงาน
 โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) พิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้ภาษาแม่เป็นสื่อในการเรียนการสอนเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

(๒) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการสิทธิการและคณะกรรมการมอบหมายต่อไป

๖. การพิจารณาของคณะกรรมการ

เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบ ได้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน คณะกรรมการได้มีการรวบรวมข้อมูล โดยมีการประชุมและเชิญหน่วยงานผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ รวมทั้งการดำเนินงานโดยผ่านคณะอนุกรรมการ ตลอดจนลงพื้นที่เพื่อศึกษาดูงานและดำเนินการจัดสัมมนา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ดังนี้

๖.๑. การประชุมเพื่อพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการมีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษา จำนวน ๘๑ ครั้ง ระหว่างวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ - วันจันทร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๘ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ๑) การประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖
- ๒) การประชุมครั้งที่ ๒ เมื่อวันพุธที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖
- ๓) การประชุมครั้งที่ ๓ เมื่อวันพุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- ๔) การประชุมครั้งที่ ๔ เมื่อวันพุธที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- ๕) การประชุมครั้งที่ ๕ เมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- ๖) การประชุมครั้งที่ ๖ เมื่อวันพุธที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- ๗) การประชุมครั้งที่ ๗ เมื่อวันพุธที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- ๘) การประชุมครั้งที่ ๘ เมื่อวันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖
- ๙) การประชุมครั้งที่ ๙ เมื่อวันพุธที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖
- ๑๐) การประชุมครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖
- ๑๑) การประชุมครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันพุธที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗
- ๑๒) การประชุมครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันพุธที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗
- ๑๓) การประชุมครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันพุธที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗
- ๑๔) การประชุมครั้งที่ ๑๔ เมื่อวันพุธที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗
- ๑๕) การประชุมครั้งที่ ๑๕ เมื่อวันพุธที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗
- ๑๖) การประชุมครั้งที่ ๑๖ เมื่อวันพุธที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗
- ๑๗) การประชุมครั้งที่ ๑๗ เมื่อวันพุธที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗
- ๑๘) การประชุมครั้งที่ ๑๘ เมื่อวันพุธที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗
- ๑๙) การประชุมครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันพุธที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗
- ๒๐) การประชุมครั้งที่ ๒๐ เมื่อวันพุธที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๗
- ๒๑) การประชุมครั้งที่ ๒๑ เมื่อวันพุธที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗
- ๒๒) การประชุมครั้งที่ ๒๒ เมื่อวันพุธที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗
- ๒๓) การประชุมครั้งที่ ๒๓ เมื่อวันพุธที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗
- ๒๔) การประชุมครั้งที่ ๒๔ เมื่อวันพุธที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๗
- ๒๕) การประชุมครั้งที่ ๒๕ เมื่อวันพุธที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗
- ๒๖) การประชุมครั้งที่ ๒๖ เมื่อวันพุธที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗
- ๒๗) การประชุมครั้งที่ ๒๗ เมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗
- ๒๘) การประชุมครั้งที่ ๒๘ เมื่อวันพุธที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๗
- ๒๙) การประชุมครั้งที่ ๒๙ เมื่อวันพุธที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗
- ๓๐) การประชุมครั้งที่ ๓๐ เมื่อวันพุธที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗
- ๓๑) การประชุมครั้งที่ ๓๑ เมื่อวันพุธที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗
- ๓๒) การประชุมครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันพุธที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗
- ๓๓) การประชุมครั้งที่ ๓๓ เมื่อวันพุธที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗
- ๓๔) การประชุมครั้งที่ ๓๔ เมื่อวันพุธที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗
- ๓๕) การประชุมครั้งที่ ๓๕ เมื่อวันพุธที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗

- [illegible]

- ๗๔) การประชุมครั้งที่ ๗๔ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๕) การประชุมครั้งที่ ๗๕ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๖) การประชุมครั้งที่ ๗๖ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๗) การประชุมครั้งที่ ๗๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๘) การประชุมครั้งที่ ๗๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๙) การประชุมครั้งที่ ๗๙ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๘
 ๘๐) การประชุมครั้งที่ ๘๐ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๘
 ๘๑) การประชุมครั้งที่ ๘๑ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๘

๖.๒. ผู้ซึ่งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

๖.๒.๑ สำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

- | | |
|------------------------------|---|
| (๑) นายชนัญญ์ แสงพุ่ม | รองเลขาธิการ ศอ.บต. |
| (๒) นายสมชาย เกียรติภราดร | ผู้อำนวยการกองบริหารยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๓) นายธีรพันธ์ อีแต | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๔) นายอรรถพงษ์ ทองดอนเหมือง | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

สำนักงานอัยการภาค ๙

- | | |
|-------------------------|--|
| (๑) นายอารยะ กระโหมวงศ์ | อัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานอัยการภาค ๙ |
| (๒) นายสินทวีชัย มโนภาส | อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด |

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

- | | |
|-------------------------------------|---|
| (๑) นายฉัตรชัย บางชวด | เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ |
| (๒) นายภพหล้า ปิยะพานันท์ | ผู้อำนวยการกองความมั่นคงจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ และชนต่างวัฒนธรรม
รักษาราชการในตำแหน่งที่ปรึกษา
ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง |
| (๓) นายพลเทพ ธนโกเศศ | ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ |
| (๔) นางสาวสุนิสา แพรภักดิ์ประสิทธิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ |
| (๕) นายชยุต จิตมานะ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๖) นายณริชฌ์ กล่อมจิตต์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| (๗) นายณริน เวโรจน์วิวัฒน์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๘) นายวสันต์ ชมภูศรี | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๙) นางสาวศศิธรินทร์ เทพทิพย์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |
| (๑๐) นายสิริวิชญ์ อรรถพร | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |
| (๑๑) นายณัฏฐ์ เพชรสิงห์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน |
| (๑๒) นางสาวมณีนุช ไยมะเดื่อ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน |

ตำรวจภูธรภาค ๙

- | | |
|------------------------------------|--|
| (๑) พลตำรวจตรี นิตินัย หลังยาหน่าย | รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ |
| (๒) พลตำรวจตรี สหสชัย โลหะจาเยะ | ผู้บังคับการกองแผนงานความมั่นคง |
| (๓) พันตำรวจเอก รัชสี มั่นจิตร | ผู้กำกับ การ กองกำกับการชกถาม ๒
กองบังคับการสืบสวนสอบสวนจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ |
| (๔) พันตำรวจโท เสกสันต์ คงคีน | รองผู้กำกับ การ สอบสวน
กลุ่มงานสอบสวน |

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- | | |
|----------------------------|--|
| (๑) นายโสภณ แท่งเพชร | รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (สศช.) |
| (๒) นายพิชิตชัย กิ่งพวง | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๓) นางสาวปรารถนา เอี่ยมทา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| (๔) นางพรรณทิพา รัตน์ะ | ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ |
| (๕) นางจนิสดา จุลสุวรรณ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

- | | |
|-----------------------------------|---|
| (๑) พลตรี สุรวิทย์ รัตนประทุม | รองผู้อำนวยการศูนย์ประสาน
การปฏิบัติที่ ๕ (ศปป.๕) |
| (๒) พลตรี ไพศาล หนูสังข์ | รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
ภาค ๔ ส่วนหน้า |
| (๓) พลตรี วัชรวิทย์ ณรงค์พันธุ์ | รองผู้อำนวยการสำนักอำนวยการข่าวกรอง
กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า |
| (๔) พันเอก วราวุฒิ มัการุณ | ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ |
| (๕) พันเอกหญิง สุนดาริ สุนทรเมือง | หัวหน้าฝ่ายแผนส่วนงานเสริมสร้างความมั่นคง
ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ |
| (๖) พันตำรวจเอก รัชสี มั่นจิตร | หัวหน้างานชกถามศูนย์พิทักษ์สันติ
กองกำลังตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๗) พันตำรวจโท เสกสันต์ คงคีน | รองผู้กำกับสอบสวนกองบังคับการสืบสวน
สอบสวน |
| (๘) พันเอก ขาติชาย เกื้อกิจ | ผู้อำนวยการส่วนพัฒนายุทธศาสตร์ |
| (๙) พลโท ธัชพล เปี่ยมวุฒิ | ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ |
| (๑๐) พันเอก วราวุฒิ มัการุณ | ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ |
| (๑๑) พลตรี เฉลิมพงศ์ คงบัว | เลขาธิการ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า |
| (๑๒) พันโท สุริยา จรรย์พาณิชย์ | หัวหน้าแผนกแผนและโครงการ
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ฯ |

๖.๒.๒ กระทรวงกลาโหม

- (๑) นายสุทิน คลังแสง
- (๒) นายจำนงค์ ไชยมงคล
- (๓) พลตรี คม วิริยเวชกุล
- (๔) พันเอก วชิรพล สิริโยธิน
- (๕) พันเอก รุหาญ รุจธารจรัญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงฯ
หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี
ผู้อำนวยการกองการเมืองฯ
นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรัฐมนตรี
ช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

สำนักงานรัฐมนตรี

- พันเอก ณรงค์ ศรีทาคง

รองผู้อำนวยการกองการเมืองฯ

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

- (๑) พลเอก ไพบูลย์ วรรณพรปรีชา
- (๒) พันเอก วรพล ชันติยะชัย

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม
ผู้อำนวยการสำนักงานประสานภารกิจ
ด้านความมั่นคง กอ.รมน.
ศูนย์ประสานภารกิจทหาร

กรมพระธรรมนูญ

- (๑) พลตรี พัฒนชัย พัฒนเจริญ
- (๒) พันเอก เสนีย์ พรหมวิวัฒน์
- (๓) พันเอก สุเมธ ศิริบุญญา
- (๔) พันเอก กนกศักดิ์ เสนายอด
- (๕) พันตรีหญิง บุษย์สิริ พรหมดิเรก
- (๖) ร้อยโทหญิง มณฑิรา แสงสว่าง

ผู้ช่วยเจ้ากรมพระธรรมนูญ
ผู้อำนวยการกองคุ้มครองพยาน
ตุลาการพระธรรมนูญ
รองหัวหน้าสำนักงานศาลมณฑลทหาร
ผู้อำนวยการกองอัยการอุทธรณ์และฎีกา
รักษาราชการหัวหน้าผู้ตรวจและร่างกฎหมาย
กองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ
ประจำแผนกวิชาการค้นคว้าและนิติบัญญัติ
กองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ

กรมยุทธการทหารบก

- (๑) พลตรี ชัชวาล มนต์วิเศษ
- (๒) พันเอก อภิชัย ทองธรรมชาติ
- (๓) พันเอก แสนยาภาพ หงส์วิไล

ผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการ
ผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการพิเศษ
รองผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการพิเศษ

๖.๒.๓ กระทรวงการต่างประเทศ

- (๑) นางสาวพินทุ์สุดา ชัยนาม
- (๒) นายปิยภัคดี ศรีเจริญ
- (๓) นายวงศกร ชัยชนะ
- (๔) นางสาวรัชดา สุเทพกุล
- (๕) นายปวิณ ธนรัช

เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง
การต่างประเทศ
อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก
นักการทูตชำนาญการ
กรมเอเชียตะวันออก ๑
นักการทูตชำนาญการพิเศษ/หัวหน้า
กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ
นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

(๖) นายกรกช ภารัชสิทธิ์

นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)

กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

(๗) นางสาวฉัตรธิดา วิเศษสมิต

นักการทูตปฏิบัติการ กลุ่มงานความมั่นคง
ระหว่างประเทศ

(๘) นางสาวณฤดี ชมาฤกษ์

นักการทูตปฏิบัติการ กองกฎหมาย
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

๖.๒.๔ กระทรวงศึกษาธิการ

(๑) นายธนากร ดอนเหนือ

ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ

(๒) นายคมกฤช จันทร์ขจร

รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(๓) นายภิญญา รัตนวรชาติ

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ

ส่งเสริมการศึกษาเอกชน จังหวัดนครราชสีมา

(๔) นางนภารัตน์ สัมพันธ์ภักดี

ผู้อำนวยการภารกิจนโยบายและระบบ
บริหารงานบุคคล

(๕) นางสาวประทวน มูลหล้า

ผู้อำนวยการภารกิจกองทุนและสวัสดิการ
ทางการศึกษา

(๖) นายนิกร แซ่เถียร

ผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๗) นายศุภวิชญ์ ธรรมรัตน์

รองผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๘) นางรัตเกล้า น้อยแมน

นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ

(๙) นายก่อภพ วิชญกุล

นักวิชาการศึกษาชำนาญการ

(๑๐) นางสาวธัญรดา บุญยงค์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

(๑๑) นายกิตติ สันสอาด

นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ

๖.๒.๕ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์แพร ศิริศักดิ์ดำเกิงประธานคณะทำงานหน่วยบูรณาการ

ประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์
วิจัยและนวัตกรรม ด้านการสร้างสรรค์
นวัตกรรม ลดปัญหาคอร์รัปชันและความรุนแรง

(๒) นายสินธุ์ แก้วสินธุ์

นักวิชาการ กลุ่มภารกิจการพัฒนา ววน.
ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่
และลดความเหลื่อมล้ำ

(๓) นายเชาวชัยวัฒน์ มูลภักดี

นักวิชาการกลุ่มภารกิจและพัฒนาฯ

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

(๑) นางสาววิภารัตน์ ดีอ่อง

ผู้อำนวยการสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

(๒) นายธีรวัฒน์ บุญสม

ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการวิจัยฯ

(๓) นางยุพิน เลิศบุรุษ	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาเชิงพื้นที่และชุมชน
(๔) นางสาวภาณี คำชาลี	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมพัฒนา
(๕) นางสาวสุภาพรรณ โทชัน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
(๖) นางสาวเสาวนีย์ มุ่งสุจริตการ	เลขานุการ
(๗) นางสาวกมลย์แก้ว แก้วนาบอน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการศักยภาพบุคลากร
(๘) นางสาวพิมพ์ชนก เกตุแก้ว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่	
(๑) นายกิตติ สัจจาวัฒนา	ผู้อำนวยการหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่
(๒) นายฉัตรวรฐ์ แสนทวีสุข	นักวิเคราะห์อาวุโส
๖.๒.๖ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ	
(๑) พลเอก อภิวัชร์ หมื่นสวัสดิ์	สมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา
(๒) พลเอก อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์	สมาชิกวุฒิสภา
(๓) พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก	ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ภูมิธรรม เวชยชัย)
(๔) นายคณิศ แสงสุพรรณ	อดีตประธานที่ปรึกษาพิเศษสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)
(๕) พลเอก วัลลภ รักเสนาะ	ที่ปรึกษาคณะทูตคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
(๖) พลเอก ธิวัช เพ็ญเขตกรณ์	ที่ปรึกษาคณะทูตคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
(๗) นายชยุต จิตมานะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
(๘) พันเอก ศุภกร ภูทอง	รองเสนาธิการกองกำลังนเรศวร
(๙) นางภมรรรัตน์ ต้นสงวนวงศ์	ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการพัฒนาสังคมธนาคารโลกประจำประเทศไทย
(๑๐) นางศุพทนา วิจิตรานนท์	ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาสังคมธนาคารโลกประจำประเทศไทย
(๑๑) นางสาวกิริฎา เภาพิจิต	ผู้อำนวยการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการพัฒนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- (๑๒) ศาสตราจารย์ธเนศ อามรณ์สุวรรณ ศาสตราจารย์แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (๑๓) ศาสตราจารย์จรัญ มะลูลีม รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยเกริก
- (๑๔) รองศาสตราจารย์มุฮัมหมัดอิลยาส หล้าปริง อาจารย์คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (๑๕) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์ แม่ทัพน้อยที่ ๔
- (๑๖) พันเอก พรชัยชู สุพรรณชนะบุรี รองผู้บัญชาการกองพลพัฒนา ๔
- (๑๗) นายพลเทพ ธนโกเศศ เลขานุการคณะทูต
- (๑๘) นางสาวรัชดา สุเทพากุล หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ
- (๑๙) นายชยุต จิตมานะ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- (๒๐) นางสาวภัทริน ลีลาเอียร นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา กต.)
- (๒๑) นางสาววันรพี ขาวสะอาด นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ
- (๒๒) นางสาวนวลแพร กุลธำรง นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ
- (๒๓) ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ธเนศวร์ เจริญเมือง
- (๒๔) ศาสตราจารย์มีเรียม โคโรเนล-เฟอร์เรอร์
- (๒๕) รองศาสตราจารย์มารค ตามไท
- (๒๖) รองศาสตราจารย์โคทม อารียา
- (๒๗) นางสาวคณินิจ มากชูชิต
- (๒๘) นายชำนาญ จันทร์เรือง
- (๒๙) นายชาฮารี เจ๊ะหลง
- (๓๐) นายอัฐางมย์ มาเจ๊ะมะ
- (๓๑) นายธนภัสสร ยืนยง
- (๓๒) นายพัชรเดชา เพ่งพินิจ
- (๓๓) จำสืบเอก กฤติเดช โชคธรรพ์วัฒน์
- (๓๔) นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ
- (๓๕) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง
- (๓๖) นางสาวจิราพร วรรณวิเศษสุภา
- (๓๗) นางสาวมณฑนา สุขแก้วณรงค์
- (๓๘) นายกิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์
- (๓๙) นางสาวณัฐนิชา วาณิชยวิรุฬห์
- (๔๐) นายสิทธิรักษ์ ปิยะกุล
- (๔๑) นางสาวพัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์
- (๔๒) นายอันวาร์ อุเซ็ง
- (๔๓) นายรอมชี ดอคอ
- (๔๔) นางสมใจ ชูชาติ
- (๔๕) นางสาวชญาณิษฐ์ พูลยรัตน์
- (๔๖) นางสาวศิตา ทิพย์กัน
- (๔๗) นายกิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์

- (๔๘) นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ
- (๔๙) นายราชัน เพชรร่วง
- (๕๐) นายแอรอมลี แวบูละ
- (๕๑) นางสาวดวงใจ แก้วโกฏิทรัพย์
- (๕๒) นายสิริวิชญ์ เสรีธิวัฒน์
- (๕๓) นางสาวสุพิชชาย์ เนืองพิมพ์
- (๕๔) นางนัชชา โมไธสง
- (๕๕) นายตุเวดานียา มีอริจิง

๖.๓ การศึกษาดูงานและการสัมมนาของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการได้มีการรวบรวมข้อมูลโดยมีการสัมมนาและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน ๖ ครั้ง ดังนี้

๑) การสัมมนา เรื่อง “การสร้างความสำเร็จจากแห่งความขัดแย้ง และกระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี” ของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

๒) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ จังหวัดปัตตานี

๓) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ จังหวัดยะลา

๔) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

๕) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๘ - วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ณ กรุงเทพมหานคร และเขตการปกครองตนเองบังซาโมโร เกาะมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

๖) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันศุกร์ที่ ๗ - วันอาทิตย์ที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ จังหวัดนราธิวาส และรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย

๗. การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการธิการได้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูลผ่านการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ จำนวน ๒ คณะ สามารถสรุปการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการได้ ดังนี้

๗.๑ การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการดำเนินงานโดยมีการประชุม จำนวน ๒๘ ครั้ง โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

๑) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “แนวความคิดกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| (๑) นางสาวจุฬารัตน์ ดำรงวิถิธรรม | นักวิจัยอิสระ |
| (๒) นายรอมซี ดอฆอ | สมัชชาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ |
| (๓) นายดอน ปาทาน | ปาตานีฟอรัม |

๒) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “บทเรียนกระบวนการเจรจาสันติภาพภายใต้การดำเนินการของคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| (๑) นางสาววันรพี ขาวสะอาด | คณะเลขานุการคณะพูดคุยฯ |
| (๒) นายชยุต จิตมานะ | คณะเลขานุการคณะพูดคุยฯ |

๓) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “กลไกฝ่ายนิติบัญญัติในการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

- | | |
|---|--|
| (๑) นายชลัท ประเทืองรัตน | นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า |
| (๒) รองศาสตราจารย์โคทม อารียา | ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล |
| (๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี | สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี |

๔) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “กลไกฝ่ายบริหารในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยเชิญนายพลเทพ ธนโกเศศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

๕) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “บทเรียนกระบวนการเจรจาสันติภาพในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๑” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

- | | |
|---------------------------------|---|
| (๑) พลโท สิทธิ ตระกูลวงศ์ | รองจเรสำนักงานปฏิบัติการกึ่งรักษาความมั่นคงภายในกองทัพบก |
| (๒) พันเอกหญิง อัจฉรา เปาอินทร์ | ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) |

๖) การพิจารณาการศึกษาเรื่อง “มุมมองต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยเชิญ พลตรี ชاکริต อุจะรัตน์ ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจสันติสุข กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

๗) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจต่อเรื่องการยกระดับความขัดแย้ง การแยกดินแดน และสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ รวมถึงพัฒนาการและข้อจำกัดที่ผ่านมาของกลไกและกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญ พลเอก สำเร็จ ศรีหรัย อติตรองแม่ทัพภาคที่ ๔ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

๘) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจต่อเรื่องการยกระดับความขัดแย้ง การแยกดินแดน และสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ รวมถึงพัฒนาการและข้อจำกัดที่ผ่านมาของกลไกและกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญ รองศาสตราจารย์ชนินท์ทิวา ณ ถลาง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

๙) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวทางการดำเนินการจัดโครงสร้างกระบวนการพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพ ในกรณีการพูดคุยเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF)” โดยเชิญ ศาสตราจารย์มิเรียม ไคโรเนล เฟอร์เรอร์ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

๑๐) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจต่อเรื่องการยกระดับความขัดแย้ง การแยกดินแดน และสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ รวมถึงพัฒนาการและข้อจำกัดที่ผ่านมาของกลไกและกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก มาร่วมประชุม ทั้งนี้มีบุคคลมาร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|---------------------------|
| (๑) นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล | อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก |
| (๒) นางสาวรัชดา สุเทพมุก | หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคง |
| (๓) นายปวิณ ชนรัช | นักการทูตชำนาญการ |
| (๔) นางสาวฉัตรธิดา วิเศษสมิตร | นักการทูตปฏิบัติการ |

๑๑) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวคิดร่างพระราชบัญญัติกระบวนการสันติภาพชายแดนภาคใต้” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|-----------------------------|--|
| (๑) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ | อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร |
| (๒) นายตูแวนดาเนีย ตูแวนแมง | ผู้ประสานงานคณะสันติภาพภาคประชาชน (คสป.) |
| (๓) นายแวรอมลี แวบูละ | |

๑๒) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “มุมมองการดำเนินงานของฝ่ายความมั่นคงต่อกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|--|
| (๑) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์ | แม่ทัพน้อยที่ ๔ รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า
คณะพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๒) พันเอก พรรษิษฐ์ สุพรรณชนะบุรี | ผู้อำนวยการกองสานใจสู่สันติ
ศูนย์สันติวิธี กองอำนาจการรักษ
ความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า |

๑๓) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทบาทสื่อสารมวลชนในกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|---------------------------------|---|
| (๑) นายปรกรณ์ พิงเนตร | บรรณาธิการบริหารเนชั่นทีวี |
| (๒) นางสาวติชิลลา พุทธสาระพันธ์ | หัวหน้าศูนย์ข่าวภาคใต้
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส |

๑๔) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ข้อค้นพบเบื้องต้นของการเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาต่อรองภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยเชิญ นายรอมซี ดอฆอ ประธานสมัชชาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ เข้าร่วมประชุม

๑๕) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยเชิญ นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

๑๖) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและการบริหารจัดการงบประมาณบูรณาการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการวิเคราะห์สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเดือนรอมฎอน” โดยมีผู้แทนจากกองความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเข้าร่วมประชุมดังนี้

(๑) นางสาวสุนิสา แพรภทพรประสิทธิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ

(๒) นายสุรณรงค์ หอสุวรรณ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

(๓) นางสาวกมลชนก ศรีรอด นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

๑๗) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “วิเคราะห์สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเดือนรอมฎอน” โดยเชิญผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ มาร่วมประชุม ทั้งนี้ มีบุคคลมาร่วมประชุม ดังนี้

(๑) นายฐนัตต์ สุวรรณานนท์ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

(๒) นายชีวิน ภริตานนท์ นักการข่าวปฏิบัติการ

๑๘) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทเรียนการพูดคุย : อาเงห์และมินดาเนาถึงปาตานี จังหวัดชายแดนใต้” โดยเชิญ รองศาสตราจารย์สิดา สอนศรี เข้าร่วมประชุม

๑๙) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทเรียนกระบวนการพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพ อาเงห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

(๑) รองศาสตราจารย์ชนินท์ทิรา ณ ถลาง

(๒) นายเมธัส อนุวัตรอุดม

๒๐) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๑) บันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการ

(๒) เอกสารการนำเสนอข้อมูลของผู้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

(๓) หนังสือกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต. ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑) บันทึกเหตุการณ์ โดย พลตรี สิทธิ ตรีภูวณงค์ เลขาธิการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต.

(๔) องค์กรปฏิวัติปัตตานีคือใคร โดย พลโท สำเร็จ ศรีหรั่ง

(๕) หนังสือศึกใต้ไม่ลับ ลง พราง ๒๕๕๗ ภาคพิเศษ โดย พลเอก สำเร็จ ศรีหรั่ง

(๖) หนังสือ สันติสนทนา : เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนใต้, ๒๕๓๔ - ๒๕๕๔, เอกสารวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี

(๗) หนังสือ ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ : กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและบทเรียนจากบางประเทศ โดย ชนินท์ทิรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ

๗.๒ การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริม การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการดำเนินงานเพื่อรวบรวมข้อมูลจากการประชุม การรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ประชาชนจาก ๔ ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ตอนบน และภาคใต้ตอนล่าง เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จนถึง วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๗ โดยมีการประชุมทั้งหมด จำนวน ๓๖ ครั้ง ศึกษาดูงาน จำนวน ๕ ครั้ง

เชิญบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม ดังนี้

๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณ

- | | |
|----------------------------|---|
| (๑) นางพลินี เตชะมวไลวิทย์ | ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณ
ด้านการบริหาร |
| (๒) นางสาวกรกช เอกวิรุพห์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี และงบกลาง ๓ |
| (๓) นางวัชรินทร์ วิชัยกุล | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ
ส่วนราชการไม่สังกัด ฯ |

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

- | | |
|-------------------------------------|--|
| (๑) พลตรี เฉลิมพงศ์ คงบัว | เสนาธิการกองทัพบกที่ ๔ |
| (๒) พลตรี วัชรวิชัย ณรงค์พันธุ์ | รองผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ
ข่าวกรอง |
| (๓) พันเอก วีรศรุตช์ ประดิษฐ์สุวรรณ | รองผู้อำนวยการ
กองนโยบายและแผน
สำนักอำนวยการข่าวกรอง |
| (๔) พันเอก เจษฎา ปิยะสุวรรณ | รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน |
| (๕) พันโท ปรีชา รุ่งเมือง | หัวหน้าสำนักงานเลขานุการ
คณะประสานงานระดับพื้นที่ |

สภาความมั่นคงแห่งชาติ (ศูนย์ขับเคลื่อนนโยบายพูดคุยสันติภาพจังหวัด

ชายแดนภาคใต้)

- | | |
|--------------------------|---|
| (๑) นายพิชญเดช โอสถานนท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ |
| (๒) นายกฤติพงศ์ คีรีเดช | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

- | | |
|---------------------------|--|
| - นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ | ผู้ช่วยเลขาธิการศูนย์อำนวยการ
บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
|---------------------------|--|

๒) กระทรวงการต่างประเทศ

- | | |
|------------------------------|--|
| (๑) นางสาวรัชดา สุเทพกุล | หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ |
| (๒) นางสาวฉัตรธิดา วิเศษสมิต | นักการทูตปฏิบัติการ |

๓) กระทรวงศึกษาธิการ**สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน**

- | | |
|--------------------------|---|
| (๑) นายคมกฤช จันทร์ขจร | รองเลขาธิการคณะกรรมการ
ส่งเสริมการศึกษาเอกชน |
| (๒) นายภิญญา รัตนวรชาติ | ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชน
จังหวัดนครราชสีมา |
| (๓) นางสาวธัญรดา บุญยงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ |
| (๔) นายกิตติ สันสะอาด | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานโรงเรียนนโยบายพิเศษ |

สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

- | | |
|---------------------------|---|
| (๑) นายสรารุช เดชมณีรัตน์ | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา
เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ |
|---------------------------|---|

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| (๒) นางสาวทิพานันท์ คล้ายกระโทก | นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ |
|---------------------------------|------------------------------|

ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- | | |
|---------------------------|--|
| (๑) นายศุภวิชญ์ ธรรมรัตน์ | รองผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๒) นางรัตเกล้า นุ้ยแม่น | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ |

๔) คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross : ICRC)

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| (๑) นายฮวน เปโตร แซเรอร์ | ผู้อำนวยการสำนักงานภูมิภาคกรุงเทพ |
| (๒) นายภาส ตันอรธนาวิน | หัวหน้าฝ่ายมนุษยธรรมและการทูต |
| (๓) นางสาวจิตาภา จินดา | เจ้าหน้าที่ฝ่ายมนุษยธรรมและการทูต |

๕) เครือข่ายโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจังหวัดชายแดนภาคใต้

- | | |
|---------------------------------------|--|
| (๑) ว่าที่ร้อยตรี ดร.อับดุลฮาฟิซ ทิเล | ประธานเครือข่ายโรงเรียนเอกชน
สอนศาสนาอิสลาม จังหวัดชายแดน
ภาคใต้ |
|---------------------------------------|--|

๖) มูลนิธิสานวัฒนธรรม

- | | |
|-------------------|------------------------------------|
| - นายสมชาย หอมลออ | ที่ปรึกษาอาวุโส มูลนิธิสานวัฒนธรรม |
|-------------------|------------------------------------|

๗) มูลนิธิความร่วมมือสันติภาพ (Peace Resource Collaborative

Foundation : PRC)

- | | |
|--------------------------------|---|
| (๑) Dr. Norbert Ropers | ผู้อำนวยการมูลนิธิความร่วมมือ
สันติภาพ |
| (๒) นายรัฐวิศว์ เอื้อประชานนท์ | ผู้จัดการโครงการ |

๓) ศึกษาดูงาน เรื่อง การอยู่ร่วมกันของประชาชนที่แตกต่างทางด้านอัตลักษณ์และการนับถือศาสนา วันเสาร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ พุทธสถานเชียงใหม่ และชุมชนมัสยิดบ้านฮ้อ จังหวัดเชียงใหม่

๔) ศึกษาดูงาน เรื่อง การอยู่ร่วมกันของประชาชนที่แตกต่างทางด้านอัตลักษณ์และการนับถือศาสนา วันอาทิตย์ที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ชุมชนมุสลิมบ้านสวนมะพร้าว หลังวัดพระมหาธาตุ (ชุมชนหลังพระ) จังหวัดนครศรีธรรมราช

๕) ศึกษาดูงาน เรื่อง การจัดการศึกษาแบบสันติวัฒนธรรม วันศุกร์ที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ ณ โรงเรียนสันติธรรมวิทยา จังหวัดอุดรธานี

การจัดการสัมมนา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๘ ครั้ง ดังนี้

๑) วันจันทร์ที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ สำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

๒) วันอาทิตย์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

๓) วันจันทร์ที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร

๔) วันจันทร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๗ ณ สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

๕) วันเสาร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

๖) วันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ตึกพระพรหมบัณฑิต วิทยาลัยพุทธศาสนานานาชาติ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๗) วันอาทิตย์ที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ American Corner มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา จังหวัดยะลา (ดำเนินการโดยไม่ใช้งบประมาณ)

๘) วันเสาร์ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ อาคารเรียนรวม ห้องประชุมผู้ช่วยศาสตราจารย์เปรม ปออีมพร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

เมื่อได้ข้อมูลจากทุกแหล่งแล้วคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงได้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบในการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

๘. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษา เรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้นำข้อมูลที่รับมาสรุปและรวบรวมเอกสารเป็นรูปเล่ม ปรากฏผลการดำเนินการตามที่แนบมาพร้อมนี้ โดยสามารถแบ่งเนื้อหาของรายงานออกเป็น ๔ บท ประกอบด้วย

บทที่ ๑ บทนำ

- ๑.๑ ความเป็นมา
- ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา
- ๑.๓ วิธีดำเนินงาน
- ๑.๔ ระยะเวลาในการศึกษา
- ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล

- ๒.๑ โจทย์หลัก
- ๒.๒ คำถามสำคัญ

บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา

- ๓.๑ บริบทของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ๓.๒ สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง
- ๓.๓ ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ
- ๓.๔ พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ
- ๓.๕ สภาผู้แทนราษฎรกับการสร้างสันติภาพ
- ๓.๖ ข้อค้นพบหลัก

บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

- ๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ
- ๔.๒ ข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ความเป็นมา

ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปรากฏการณ์ที่เด่นชัดคือการต่อต้านรัฐบาลด้วยอาวุธและความรุนแรง ในขณะที่มีปรากฏการณ์ชัดเจนว่าความขัดแย้งนี้ซับซ้อนทำให้ความไม่สงบที่เรื้อรังเป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็งของปัญหาที่ใหญ่กว่า ปัญหานี้กลายเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งรัฐบาลและสังคมไทยมากกว่ายี่สิบปี คำถามสำคัญในเวลานี้คือจะอย่างไรจึงจะยุติความรุนแรงนี้ได้และอย่างยั่งยืน

เพื่อจะตอบคำถามนี้จำเป็นต้องถามด้วยว่า สังคมไทยมีองค์ความรู้มากพอหรือยังในเรื่องความขัดแย้งดังกล่าว สิ่งที่ทำให้ปัญหาเรื้อรังยังแก้ไขไม่ได้เป็นเพราะไม่มีความรู้หรือมีความรู้แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือขาดเจตนาธรรมย์ทางการเมืองที่จะเป็นตัวในการผลักดันให้องคาพยพของรัฐบาลทำงานเป็นหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหา รายงานชิ้นนี้พยายามจะหาคำตอบต่อคำถามเหล่านี้ท่ามกลางข้อมูลที่ดูเหมือนจะมีมากและหลากหลายแต่บางครั้งขาดไปในจุดสำคัญ และท่ามกลางความเห็น การวิเคราะห์ที่แตกต่างอย่างมากของผู้ที่เกี่ยวข้อง จนทราบถึงสภาพปัญหา และมีการศึกษาจนค้นพบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา และข้อสังเกตที่จะนำเสนอให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปศึกษาต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑.๒.๑ เพื่อพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๒.๒ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์จัดทำเป็นข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๑.๓ วิธีดำเนินงาน

คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวิธีการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการดำเนินการตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย ด้วยการประชุม การเดินทางศึกษาดูงาน การจัดสัมมนา การศึกษางานวิจัย การสัมภาษณ์ และอื่น ๆ ภายใต้งานที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๔ ระยะเวลาในการศึกษา

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาการศึกษาไว้ ๙๐ วัน เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จให้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการได้เสนอขอขยายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ขยายระยะเวลาตามเสนอ ครั้งละ ๙๐ วัน จำนวน ๖ ครั้ง และมีมติให้ขยายเวลา ครั้งละ ๖๐ วัน จำนวน ๑ ครั้ง รวมระยะเวลาในการพิจารณาการศึกษาระหว่างวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ – วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ เป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๖๙๐ วัน

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ คณะกรรมการฯ ได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๕.๒ คณะกรรมการฯ นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้มาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบเพื่อนำส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

บทที่ ๒

กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล

เพื่อให้การศึกษาของคณะกรรมการการรอบด้าน รอบคอบและตอบโจทยตามที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการการได้รวบรวมข้อมูลหลายช่องทาง ทั้งด้วยการเชิญผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องหลายด้านให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงทั้งต่อคณะกรรมการ การต่อคณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาประเด็นเฉพาะ ตลอดจนได้เดินทางลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อศึกษาดูงาน จัดสัมมนา ตลอดจนเปิดรับฟังข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและความพยายาม คลี่คลายความขัดแย้ง โดยมีรายละเอียดตามที่ระบุไว้ในส่วนนารายงานที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลและการศึกษาของคณะกรรมการ มีการกำหนดกรอบแนวคิด ในการศึกษาหรืออีกนัยหนึ่งการกำหนด “โจทย์” ของการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาระหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งกรอบคิดนี้ประมวลมาจากเจตนารมณ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการผ่านการเสนอญัตติของสมาชิกสภา ตลอดไปจนถึงการรวบรวมคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับประเด็นหลักในการดำเนินการแก้ไข ความขัดแย้งที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประมวลออกมาเป็นแนวคิดหรือโจทย์ของ การศึกษาให้กับคณะกรรมการ โดยมีเนื้อหาในบทที่ ๒ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

กรอบคิดในการศึกษา

โจทย์และคำถามสำคัญ

ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นความท้าทายสำหรับรัฐบาลและสังคมไทย ในเวลานี้ เพราะเป็นความขัดแย้งที่สร้างความเสียหายในทุกมิติทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้คน จากสภาพของปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องรวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในพื้นที่ และประเทศโดยรวมมากกว่า ๒๐ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจึงได้เสนอ ญัตติเรื่อง “ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาติดตามและส่งเสริมเกี่ยวกับการ สร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้”^๑ เพื่อศึกษาสาเหตุรากเหง้าของปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ผ่าน มา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางสร้างสันติภาพ^๒ ให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อผู้เกี่ยวข้องผ่านกลไกของรัฐสภา

โดยการเสนอญัตติข้างต้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอหลักการและเหตุผลของญัตติ โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องการเมืองที่เชื่อมโยงกับชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความเป็นธรรม เป็นความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ ความคิด และความรักศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์และ มาตุภูมิ

(๒) การแก้ปัญหาของหลายรัฐบาลที่ผ่านมายังไม่บรรลุผล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาด้วยการใช้ ความรุนแรงตอบโต้กลับส่งผลต่อการสูญเสียชีวิต กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และคุณภาพชีวิต

^๑ “เอกสารประกอบการพิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาติดตามและส่งเสริม เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อ.พ.๑๔/๒๕๖๖ สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง” จัดทำโดยสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๒ “สันติภาพ” (Peace) คือ สภาวะทางสังคมที่ประชาชนทุกกลุ่มมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและดำเนินชีวิตได้ตามวิถีของตน แม้ อาจจะขัดแย้งกันแต่สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากความรุนแรงภายใต้กลไกทางการเมืองและกฎหมายที่เป็นธรรม ดูรายละเอียด เพิ่มเติมที่ Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research* Vol.6, No.3 (1969): 167-191., Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: SAGE, 1996., และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *พื้นที่สันติวิธี ทนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ*, กรุงเทพฯ: ของเรา, ๒๕๕๙.

ของผู้คนอย่างต่อเนื่องยาวนาน ประชาชนในพื้นที่ยังขาดความเชื่อมั่นว่าจะเกิดความปรองดองที่จะนำไปสู่สันติภาพ สันติสุข ความเป็นธรรม ความเสมอภาคทางกฎหมายเหมือนกับประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง

(๓) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรจะได้รับ การหยิบยกเป็นวาระแห่งชาติ โดยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพของคู่ขัดแย้งหลักระหว่างรัฐไทยกับผู้เห็นต่างอย่างตรงไปตรงมาที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สะสมมานาน อย่างไรก็ตาม การพูดคุยเจรจายังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงทางการเมืองได้ ขณะที่กระบวนการสันติภาพยังเป็นที่รับรู้อย่างจำกัดและขาดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง

(๔) การดำเนินการแก้ปัญหาและการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น การดำเนินงานโดยฝ่ายบริหารและกลไกของราชการฝ่ายความมั่นคงเป็นหลัก ขาดมิติการตรวจสอบถ่วงดุล การส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงขาดการฟังเสียงสะท้อนของประชาชนที่มากพอ

(๕) ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีบทบาทสำคัญเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการสันติภาพและการสร้าง สันติภาพที่ยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๑ โจทย์หลัก

โจทย์หลัก:

“ศึกษาสาเหตุรากเหง้าของปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ผ่านมา รวมทั้งเสนอแนะแนวทาง การสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อผู้เกี่ยวข้องผ่านกลไกของรัฐสภา”

หากพิจารณาจากอดีต แนวคิดสำคัญที่ถือเป็นโจทย์หลักในการทำงานให้กับ “คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ชุดนี้ คือ “การสร้างสันติภาพ” (Peacebuilding) ซึ่งเป็นแนวคิดในการแก้ไข ความขัดแย้งรุนแรงด้วยวิถีทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงทุกรูปแบบ ควบคู่กับการสร้างสังคม ที่เป็นธรรมและขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก มีกระบวนการสร้างสันติภาพ ที่ผ่านการ วิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ และมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันใน ๕ ด้าน คือ ๑) การระงับและป้องกัน เหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า ๒) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ๓) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้ง และความรุนแรง ๔) การเสริมสร้างพินคินความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และ ๕) การป้องกันมิให้ ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก^๓ โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การสร้างสันติภาพจะเป็นการจัดการกับรากเหง้า สาเหตุและเงื่อนไขของความขัดแย้งเพื่อป้องกันความขัดแย้งและความรุนแรงใหม่ ๆ ไม่ให้เกิดขึ้นและเพื่อสร้าง สังคมที่เป็นธรรมยั่งยืน ซึ่งจะไม่ใช่เพียงการระงับความรุนแรงในระยะสั้นเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นการทำงาน ในระยะยาวโดยวางรากฐานเพื่อป้องกันความรุนแรงในอนาคตด้วยความกล้าที่จะปฏิรูปทั้งระบบการบริหารปกครอง กระบวนการยุติธรรม และแนวทางการพัฒนาให้เป็นธรรมและครอบคลุม เสริมสร้างความไว้วางใจและความรู้สึก มีส่วนร่วมในสังคมด้วย

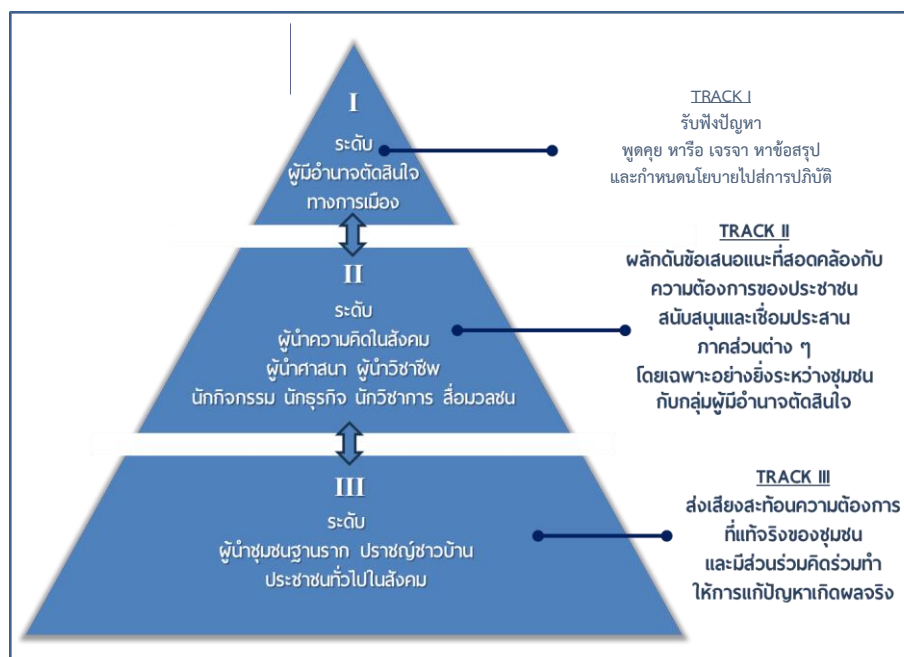
^๓ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washing- ton D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

แผนภาพที่ ๑ : กระบวนการสร้างสันติภาพ



อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างสันติภาพทั้งหมดนี้จะมีความยั่งยืนได้ จะต้องส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีพื้นที่ในการปรึกษาหารือและพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการระหว่างกันในสังคม (Public Dialogue) ตลอดจนได้ร่วมคิดและตัดสินใจในการกำหนดมาตรการและนโยบายการแก้ปัญหาบนฐานคิดที่ว่าคนทุกกลุ่มต่างเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นเจ้าของปัญหาาร่วมกัน เป็นการปรับมุมมองการแก้ปัญหาจากการเอาชนะกันเป็นการทำงานร่วมกันกับพลเมืองในชาติเพื่อหาทางออกทางการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

แผนภาพที่ ๒ : กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการสร้างสันติภาพ



ทั้งนี้ สามารถจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)^๔ กับการสร้างสันติภาพออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ คือ กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลและผู้ที่มีรัฐบาลมอบหมายให้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา ขบวนการปลดปล่อยปาตานี ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองเหล่านี้จะมีบทบาทในการรับฟังปัญหาจากภาคส่วนต่าง ๆ พุดคุยหารือ เจรจาหาข้อสรุปหรือข้อตกลงที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา และนำข้อสรุปหรือข้อตกลงร่วมไปสู่การปฏิบัติ

กลุ่มที่ ๒ คือ ระดับผู้นำความคิดในสังคม ได้แก่ ผู้นำศาสนา ผู้นำในวิชาชีพต่าง ๆ นักกิจกรรมภาคประชาสังคม นักธุรกิจ นักวิชาการ นักศึกษา และสื่อ ผู้นำความคิดในสังคมจะมีบทบาทในการผลักดันข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สนับสนุนและเชื่อมประสานภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชุมชนกับกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ

กลุ่มที่ ๓ คือ ระดับชุมชน ได้แก่ ผู้นำของคนในชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนประชาชนในชุมชน ผู้นำชุมชนจะมีบทบาทในการส่งเสียงสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ขัดแย้ง และมีส่วนร่วมคิดร่วมทำเพื่อให้การสร้างสันติภาพเกิดผลขึ้นจริง^๕

ทั้งนี้ การสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) จะมีเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ “กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) ซึ่งหมายถึงการทำงานร่วมกันของคู่ขัดแย้งอย่างเป็นขั้นตอน ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจกัน การพุดคุยเจรจา การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขความขัดแย้ง และการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยทั้งหมดนี้ต้องมีกลไกที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (Inclusivity) และหากกล่าวเฉพาะเจาะจงลงไปอีก หัวใจหลักของกระบวนการสันติภาพจะเป็น “การพุดคุยเจรจาสันติภาพ” (Peace Dialogue and Negotiation) ซึ่งเป็นการรับฟังและแลกเปลี่ยนในประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนขบวนการปลดปล่อยปาตานีเพื่อทำความเข้าใจมุมมองและความต้องการของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจกัน ปรับความสัมพันธ์ และแสวงหาข้อตกลงทางการเมืองที่ยอมรับได้ร่วมกัน^๖

๒.๒ คำถามสำคัญ

คำถามสำคัญ:

“หลังจากความพยายามทุ่มเททรัพยากรและเวลากว่าสองทศวรรษ
เพราะเหตุใดรัฐจึงยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้?” และ
“รัฐควรมีแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพอย่างไร
เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ได้อย่างยั่งยืน?”

เพื่อที่จะตอบคำถามข้างต้น คณะกรรมาธิการได้กำหนดแนวทางการศึกษาที่ประกอบด้วย ประเด็นต่อไปนี้

^๔ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) คือ บุคคล กลุ่มบุคคล เครือข่าย หรือองค์กรที่สามารถสร้างผลกระทบและ/หรือได้รับผลกระทบจากการแก้ปัญหาของรัฐบาล

^๕ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, p.39.

^๖ มูลนิธิเบิร์กฮอฟ (Berghof Foundation), <https://berghof-foundation.org/themes/peace-process> อนึ่ง ผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มักจะใช้สองคำนี้สลับกันไป

๑) สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง เพื่อทบทวนถึงความเข้าใจต่อสาเหตุและความเป็นมาของความขัดแย้งให้ลึกลงไปกว่าปรากฏการณ์ความรุนแรงระดับพื้นผิว เรื่องราวในอดีตยังเป็นปัญหาอย่างไรและมีผลมาถึงปัจจุบันในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการหาคำตอบว่าแนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมาสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหรือไม่อย่างไร

๒) ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของภาครัฐโดยเน้นช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๖๗ ผลที่เกิดขึ้นจากการแก้ปัญหานั้นช่วยคลี่คลายความขัดแย้งหรือก่อให้เกิดปัญหาใหม่หรือไม่อย่างไร การดำเนินการใดที่ถือเป็นพัฒนาการ และการดำเนินการใดที่ยังต้องปรับแก้

๓) กระบวนการสันติภาพ (Peace Process) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ปัญหาด้วยกระบวนการทางการเมืองที่รัฐได้ริเริ่มใช้อย่างเป็นทางการในช่วงสิบปีที่ผ่านมาว่ามีการดำเนินการไปอย่างไร เกิดผลอะไรขึ้นจากการดำเนินการนั้น มีความคืบหน้าและข้อจำกัดใดบ้าง และหากต้องการให้กระบวนการสันติภาพและการพูดคุยเจรจาสันติภาพ (Peace Dialogue and Negotiation) สามารถแก้ปัญหาได้จริงควรต้องทำอย่างไร การศึกษาในประเด็นนี้จะมีการพิจารณาตัวอย่างจากต่างประเทศด้วย

๔) บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามตรวจสอบการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมามีได้ดำเนินการไปในด้านใดบ้าง และได้ผลเป็นอย่างไรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนประชาชน การศึกษาในประเด็นนี้จะมีการพิจารณาตัวอย่างจากต่างประเทศและศึกษาในหลักการที่ควรจะเป็นประกอบกัน

จากการรวบรวมข้อมูลการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ การเดินทางไปจัดเวทีสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการศึกษาเอกสารวิชาการ ผลการวิจัย บทความทางวิชาการต่าง ๆ ของคณะกรรมการธิการ คณะอนุกรรมการ รวมทั้งคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่ได้รับการมอบหมายของคณะกรรมการธิการดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการธิการได้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้มาประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏผลดังรายงานในบทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา และบทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา

รายงานบทนี้ประมวลภาพของความขัดแย้งและความพยายามในการคลี่คลายปัญหาที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพรวมและลักษณะเด่นของปัญหารวมไปถึงความสำเร็จของมาตรการลดจนความท้าทายที่ยังจะต้องรับมือต่อไป

รายงานจะกล่าวถึงสาเหตุและความพยายามในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาโดยเริ่มจากภาพรวมทั้งบริบทและพลวัตของความขัดแย้งเพื่อให้ผู้อ่านประเมินได้ว่าปัญหายังคงระดับรุนแรงทั้งในเชิงกายภาพและในแง่ภูมิที่ไม่ปรากฏตัวอยู่อีกมากน้อยเพียงใด ทั้งมองเห็นด้วยว่าความขัดแย้งยังมีศักยภาพในการขยายตัวหรือไม่และอย่างไร รายงานจะแยกแยะเงื่อนไขต่าง ๆ ของความขัดแย้ง ทั้งเงื่อนไขเดิมจากในอดีตไปจนถึงเงื่อนไขใหม่ ๆ ผลกระทบจากความพยายามแก้ปัญหาที่กลับกลายมาเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งเพิ่มเติม รายงานจะพิจารณาว่าเงื่อนไขใดยังมีน้ำหนักส่งผลทั้งในปัจจุบันและที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งยืดเยื้อ จากนั้นจะกล่าวถึงการรับมือปัญหาที่ผ่านมา จากวิธีการหรือมาตรการสำคัญรวมไปถึงกรอบแนวคิดที่เป็นที่มาของมาตรการเหล่านั้น โดยจะแยกเป็นช่วงเวลาแต่มีจุดเน้นอยู่ที่ห้วงสองทศวรรษที่เกิดความรุนแรงระลอกใหม่ซึ่งยังไม่ยุติ

ควบคู่กันไปกับประเด็นที่กล่าวมาแล้ว คือการพิจารณาความแตกต่างของแต่ละมาตรการที่ใช้รับมือ ผลที่ได้ เพื่อประเมินภาพความท้าทายที่ยังหลงเหลืออยู่อันจะทำให้มองเห็นได้ในลำดับถัดไปว่า การแก้ปัญหาควรเดินหน้าในทิศทางใด คณะกรรมาธิการได้รวบรวมข้อมูลหลายด้านรวมไปถึงในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพในการคลี่คลายความขัดแย้ง อันเป็นไปตามโจทย์ของการศึกษา ทั้งหมดนี้เป็นการนำเสนอผลของการศึกษาก่อนที่จะกล่าวถึงข้อเสนอและข้อสังเกตในบทถัดไป

๓.๑ บริบทของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓.๑.๑ กลุ่มประชากรจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในรายงานฉบับนี้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุม ๓ จังหวัด (จังหวัดปัตตานี ยะลานราธิวาส) และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (จะนะ เทพา นาหวี และสะบ้าย้อย) มีประชากรรวมกันทั้งหมด ๒.๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๖ ของประเทศ^๗ ประชาชนเกือบทั้งหมดในพื้นที่กว่าร้อยละ ๘๐ เป็นคน “เชื้อสายมลายู” ที่พูด “ภาษามลายู” เป็นภาษาแม่ (Mother Tongue) และใช้ “ภาษาไทย” เป็นภาษาที่สอง (Second Language) และนับถือ “ศาสนาอิสลาม”^๘ (พลเมืองไทยเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะเรียกว่า “คนมลายูมุสลิม”)^๙ ประชาชนกลุ่มที่ใหญ่รองลงมาในพื้นที่เป็นคน “เชื้อสายไทย” ที่พูด “ภาษาไทย” และนับถือ “ศาสนาพุทธ” (คนไทยพุทธ) โดยมีคนเชื้อสายอื่น เช่น จีนและออร์ังอัซลี มีภาษาอื่น เช่น จีน ควน ตรัง โคกโพธิ์

^๗ ประเทศไทยมีประชากร ๖๔,๙๓๔,๖๐๖ คน จังหวัดปัตตานี ๗๓๙,๘๔๑ คน ยะลา ๕๕๑,๔๕๓ คน นราธิวาส ๘๒๓,๑๙๙ คน และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา ๓๐๕,๙๐๑ คน, ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๖๘ จากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, <https://www.bora.dopa.go.th/exec-stat/>

^๘ ประชากรจังหวัดปัตตานีนับถือศาสนาอิสลามร้อยละ ๘๗.๙๐ ศาสนาพุทธร้อยละ ๑๒.๐๙ (“รายงานสถานการณ์ทางสังคมจังหวัดปัตตานีประจำปี ๒๕๖๔” โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์), ประชากรจังหวัดยะลานับถือศาสนาอิสลามร้อยละ ๘๑.๕๕ ศาสนาพุทธร้อยละ ๑๗.๙๓ (“รายงานคุณภาพชีวิตประชาชนจังหวัดยะลา ปี ๒๕๖๕” โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดยะลา), ประชากรจังหวัดนราธิวานับถือศาสนาอิสลามร้อยละ ๘๙.๐๕ ศาสนาพุทธร้อยละ ๑๐.๗๔ (“รายงานสถานการณ์ทางสังคมจังหวัดนราธิวาสประจำปี ๒๕๖๕” โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

^๙ ในรายงานจากนี้ไปจะใช้คำว่าคนมลายูมุสลิมเพื่อความกระชับในการสื่อสาร

และเจ๊ะเห และมีศาสนาอื่น เช่น คริสต์และซิกข์ ตลอดจนยังมีคนเชื้อสายมลายูที่นับถือศาสนาพุทธ (คนมลายูพุทธ) และคนเชื้อสายไทยที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่ร่วมกันในพื้นที่ด้วย

แม้คนทุกกลุ่มที่เกิดในพื้นที่ดังที่กล่าวมานี้ต่างเป็นพลเมืองที่ถือ “สัญชาติไทย” ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพเสมอกันตามกฎหมายทุกประการ แต่โครงสร้างทางประชากรที่คนส่วนใหญ่เป็นคนเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลามนี้ก็ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม^{๑๐} ที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากพื้นที่อื่นของประเทศไทยที่ประชาชนเกือบทั้งหมด (ร้อยละ ๙๔.๖) ของประเทศพูดภาษาไทยและนับถือศาสนาพุทธ^{๑๑} นอกจากนี้ความพิเศษในเชิงวัฒนธรรมเหล่านี้ ยังมีเรื่องสำนึกทางประวัติศาสตร์ของประชาชนส่วนหนึ่งที่เรียกพื้นที่นี้ว่า “ปาตานี”^{๑๒} ซึ่งมีความทรงจำต่อเรื่องราวในอดีตที่แตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ “ไทย” ของรัฐอีกด้วย ลักษณะพิเศษทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คือพื้นหลังของความขัดแย้งรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๑๓}

๓.๑.๒ สถิติเหตุรุนแรงและผลกระทบกับคนในพื้นที่

นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น ๙ คน จนถึงปัจจุบัน (สิงหาคม ๒๕๖๔) ได้เกิดเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทั้งการลอบยิง วางระเบิด และวางเพลิง โดยเฉลี่ยทุกสองวันจะมีผู้เสียชีวิตจากเหตุรุนแรงหนึ่งคน ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ให้ข้อมูลว่า ผู้เสียชีวิตเกินครึ่งเป็นประชาชนทั่วไป รองลงมาคือทหาร ตำรวจ และ

^{๑๐} “อัตลักษณ์” (Identity) คือ ความรู้สึกของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเกี่ยวกับตัวตนของตนเอง ซึ่งถูกหล่อหลอมจากประสบการณ์ส่วนบุคคล พื้นหลังทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อ และค่านิยม ทั้งนี้ อัตลักษณ์ยังครอบคลุมถึงวิธีที่บุคคลรับรู้ตนเองและวิธีที่ผู้อื่นยอมรับพวกเขา ซึ่งส่งผลต่ออารมณ์ พฤติกรรม และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคม. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ James. D. Fearon, *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfeareon/papers/iden1v2.pdf>

“วัฒนธรรม” (Culture) คือ วิถีชีวิตของคนในสังคมที่สั่งสมกันมา มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อม และถูกถ่ายทอดส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวิทยาการ และความเชื่อ เป็นต้น

^{๑๑} สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *รายงานการสำรวจสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมและสุขภาพจิต (ความสุข) คนไทย พ.ศ.๒๕๕๗*, https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/ebook/2023/20230510184436_36632.pdf

^{๑๒} “Patani” (ปาตานี/ปัตตานี) คือ ชื่อเรียกพื้นที่ในอดีตซึ่งตั้งอยู่บริเวณที่เป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน คำนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารประวัติศาสตร์ของชาวต่างประเทศตั้งแต่สมัยอยุธยา เช่น บันทึกของ Van Vliet (เจ้าหน้าที่ของบริษัท United Dutch East India Company (Vereenigde Oost-Indische Compagnie: VOC) ใน พ.ศ. ๒๑๗๒ และในแผนที่ที่สำรวจโดยชาวอังกฤษ William Cameron ใน พ.ศ. ๒๔๒๖ อนึ่ง คำว่า “Patani” เมื่ออ่านเป็นภาษาอาหรับจะออกเสียงได้ว่า “ฟาฏอนี”. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Dhiravat na Pombejra, “Conflict and Commerce in the Gulf of Siam. C. 1629-1642: Using Dutch Documents to ‘Decentre’ Ayutthayan History,” In Volker Grabowsky (ed.), *Southeast Asian Historiography Unravelling the Myths: Essays in honour of Barend Jan Terwiel*. Bangkok: River Books, 2011, p.142-161., ปิยดา ชลวร, *ประวัติศาสตร์ที่ถูกลืม: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในยุคเจ็ดหัวเมือง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓., ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖., และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย,” ใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ), *ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔. น.๓-๓๙. อนึ่ง คำเดียวกันนี้แตกต่างกับ “ปัตตานี” ที่เป็นชื่อจังหวัดหนึ่งอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามนี้อาจถอดเสียงแตกต่างกันไปเป็น “ปาตานี” หรือร่อนเสียงลงเหลือเพียง “ตานิง” ตามภาษาพูด นอกจากนี้ ยังสามารถเรียกขานด้วยคำว่า “ฟาฏอนี” โดยอิงจากคำเรียกขานในภาษาอาหรับก็ได้

^{๑๓} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส, อันเดอร์ส แองวัลล์, ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, และ เอ็มมา พจนขพรกุล (บรรณาธิการ), *ทำความเข้าใจมิติความขัดแย้งและสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี*, กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ๒๕๖๓.

ขบวนการปลดปล่อยปาตานี สำหรับประชาชนทั่วไปที่เสียชีวิต ร้อยละ ๕๑ เป็นชาวพุทธ อีกร้อยละ ๔๕ เป็นชาวมุสลิม^{๑๔}

ตารางที่ ๑ : จำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อมูลจากกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร (กอ.รมน.)	ข้อมูลจากกลุ่มงานเยียวยา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ^{๑๕}	ข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวัง สถานการณ์ภาคใต้ ^{๑๖}
ม.ค. ๒๕๔๗ – พ.ค. ๒๕๖๘ จำนวนเหตุการณ์ ๑๐,๖๓๔ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๔,๖๘๘ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๑,๗๙๙ ราย	ม.ค. ๒๕๔๗ – ก.ค. ๒๕๖๗ จำนวนเหตุการณ์ ๑๐,๐๓๑ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๕,๘๘๒ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๓,๓๘๔ ราย	ม.ค. ๒๕๔๗ – พ.ค. ๒๕๖๘ จำนวนเหตุการณ์ ๒๓,๑๔๑ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๗,๗๓๖ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๔,๖๓๐ ราย

ทุกภูมิภาคต่างมีผู้ได้รับผลกระทบและผู้สูญเสียจากเหตุการณ์นี้ ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงพาความเจ็บปวดไปถึงประชาชนในพื้นที่อื่นด้วย^{๑๗} มากที่สุดคือภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ^{๑๘} ตลอดเวลา ๒๐ ปี ความขัดแย้งนี้ได้ลดทอนโอกาสในการพัฒนาของคนทุกกลุ่ม และปัญหาที่ขยายต่อไปก็จะทำลายโอกาสของคนรุ่นต่อ ๆ ไปซึ่งไม่ใช่เฉพาะของคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้หากแต่เป็นของคนทั้งประเทศ เนื่องจากรัฐได้ใช้งบประมาณจากภาษีของประชาชนในการแก้ปัญหาและการช่วยเหลือเยียวยาไปแล้วทั้งสิ้น ๔๙๙,๑๐๙.๘๓ ล้านบาท^{๑๙} เฉลี่ยวันละ ๖๕.๑๑ ล้านบาท

“แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)” และ “แผนปฏิบัติการด้านการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐”^{๒๐} ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จไว้ว่าความรุนแรงจะต้องยุติลงภายในปี ๒๕๗๐ ซึ่งนับจากนี้ไปจะมีเวลาสองปีก่อนที่จะถึงกำหนดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์รุนแรงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีทิศทางที่ลดลงในช่วงปี ๒๕๕๖-๒๕๖๓ แต่หลังจากนั้นความรุนแรงกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมาจนถึง ณ ขณะนี้ โดยเฉพาะในช่วงรอมฎอนเดือนล่าสุด (มีนาคม ๒๕๖๘) เกิดเหตุการณ์ ๗๑ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๑๔ คน บาดเจ็บ ๗๔ คน^{๒๑} ซึ่งผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ สมาชิกอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) และอาสาสมัครทหารพราน (อส.ทพ.) แต่ถดถอยในเดือนเมษายนโดยเฉพาะช่วงสองสัปดาห์สุดท้าย เหตุการณ์รุนแรงได้เกิดขึ้นกับพลเรือนด้วย ตั้งแต่การลอบยิงครูสอนศาสนา (อุสตาส) ที่ อ.สุไหงโก-ลก (๑๘ เม.ย.) การลอบวางระเบิดบริเวณแฟลตตำรวจสถานี

^{๑๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๕} เอกสารประกอบการประชุมพิจารณา (ร่าง) ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ... จัดทำโดย ศอ.บต.

^{๑๖} ข้อมูลระหว่างวันที่ ๔ ม.ค. ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ มี.ค. ๒๕๖๘ จากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, <https://deepsouthwatch.org/>

^{๑๗} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๑๘} เอกสาร “การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดย ศอ.บต. เสนอต่อคณะกรรมการฯ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๙} “งบดับไฟใต้ปี 67 ขยับขึ้น 450 ล้าน - ตะ 6.6 พันล้าน,” สำนักข่าวอิศรา, ๓ มกราคม ๒๕๖๗, <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/125181-southbudget.html>

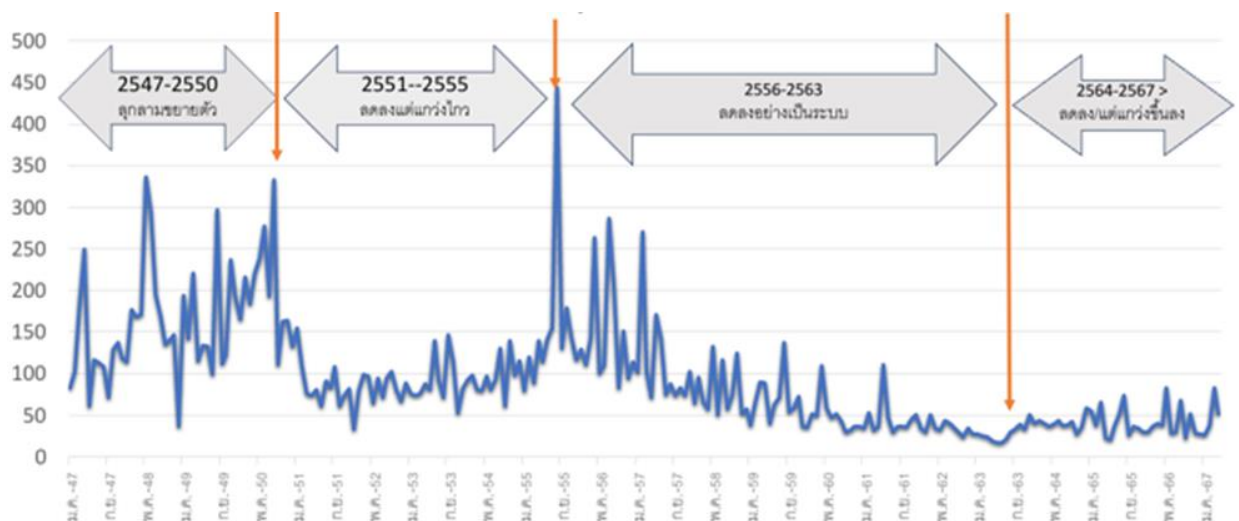
^{๒๐} แผนแม่บทเป็นแผนระดับสองที่ใหญ่กว่าแผนปฏิบัติการด้าน (แผนระดับสาม) และเป็นเอกสารนโยบายที่จัดตั้งในการกำหนดตัวชี้วัด อีกทั้งยังประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

^{๒๑} ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, <https://deepsouthwatch.org/>

ตำรวจภูธรโคกเคียนที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและนักเรียนมุสลิมบาดเจ็บ (๒๐ เม.ย.) การลอบยิงชาวไทยพุทธที่ อ.แว้ง (๒๐ เม.ย.) การลอบยิงเจ้าหน้าที่ตำรวจและสามเณรที่ อ.สะบ้าย้อย (๒๒ เม.ย.) การลอบยิงหญิงสูงวัยที่ อ.จะแนะ และชายสูงวัยพร้อมกับเด็กที่ อ.ตากใบ (๒ พ.ค.)^{๒๒} ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความสะเทือนใจและความรู้สึกไม่ปลอดภัยแก่ประชาชนทุกกลุ่มในวงกว้างโดยที่บางเหตุการณ์ไม่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นการกระทำของฝ่ายใด

ผู้แทนศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ได้วิเคราะห์สถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาว่าสามารถแบ่งได้เป็น ๔ ระยะตามทิศทางของความรุนแรง ระยะที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๕๐ ความรุนแรงลุกลามขยายตัวและมีจำนวนความถี่สูง ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ เหตุการณ์ลดลงแต่ยังมีความกว้างแปรปรวนจนกลับมาสูงขึ้นอีกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ระยะที่สาม พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๓ เหตุการณ์ความรุนแรงลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เริ่มมีการพูดคุยสันติภาพ ส่วนระยะที่สี่อยู่ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๔ – ๒๕๖๗ มีแนวโน้มที่ตัวเลขเหตุการณ์เริ่มไต่กลับขึ้นมาอีกหลังจากที่ลดลงไปจนถึงระดับต่ำสุดในปี ๒๕๖๓

แผนภาพที่ ๓ : วงรอบเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

หลังปี ๒๕๖๗ แม้ทางผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า จะให้ข้อมูลว่า สถานการณ์ความรุนแรงโดยรวมในพื้นที่ได้ลดลงแล้ว^{๒๓} แต่คนไทยพุทธส่วนหนึ่งรู้สึกว่าเหตุรุนแรงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เหมือนหนึ่งว่าไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั้งที่ภาครัฐมีเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และอุปกรณ์สนับสนุนการทำงานจำนวนมาก^{๒๔}

สำหรับผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในส่วนของคุณภาพชีวิตทางการศึกษาและเศรษฐกิจ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ข้อมูลว่า ผลการทดสอบ

^{๒๒} ศูนย์ข่าวภาคใต้ สำนักข่าวอิศรา, <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide.html>

^{๒๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับต่ำมาก^{๒๕} ในปีการศึกษา ๒๕๖๕ นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ มีผลคะแนนการสอบ O-NET ต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศทุกวิชา (คณิตศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา) และยังมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ประชากรร้อยละ ๔๙.๕ มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา ร้อยละ ๓๕.๒ มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ส่วนผู้ที่จบระดับอุดมศึกษามีเพียงร้อยละ ๑๕ อัตราการว่างงานก็สูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ มาตลอด^{๒๖} จากข้อมูลกระทรวงศึกษาธิการ (ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา จชต.) ประจำปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๖๗ สรุปตัวเลขเด็กและเยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษาจำนวน ๔๐,๐๔๙ คน จึงขาดโอกาสที่ได้เรียนในระดับสูง และมีโอกาสน้อยกว่าในพื้นที่อื่น

สำหรับผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า มูลค่าผลผลิตต่อหัวเฉลี่ยของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ๓ เท่า ประชาชนในพื้นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุดในประเทศคือ ๕,๗๒๕ บาทต่อเดือน ในขณะที่ตัวเลขเฉลี่ยทั่วประเทศคือ ๙,๔๐๙ บาท^{๒๗} ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ยะลาเป็นจังหวัดที่ยากจนลำดับที่ ๗๑ ของประเทศ ปัตตานีลำดับที่ ๗๔ ส่วนนราธิวาสลำดับที่ ๗๖^{๒๘} และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนสูง ๒๐.๖ เท่า ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ๒๒,๙๙๔ ครัวเรือน ไม่มีเงินออม ๓๒,๔๙๔ ครัวเรือน และมีปัญหาหนี้สิน ๒๔,๑๐๔ ครัวเรือน^{๒๙}

ผู้แทน ศอ.บต. ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะผู้ชายออกไปทำงานนอกพื้นที่กันจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นในกรุงเทพฯ สมุทรปราการ หรือมาเลเซียเนื่องจากงานในพื้นที่มีไม่มากพอ^{๓๐} การออกนอกพื้นที่ทำให้มีปัญหาการออกห่างจากครอบครัว ในขณะเดียวกันปัญหาที่ต้องคำนึงถึงอีกเรื่องคือการทำงานส่วนใหญ่เป็นงานกึ่งการใช้แรงงาน เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในกรุงเทพฯ หรือการใช้ทักษะเฉพาะตัวจากความรู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น การไปทำงานในกลุ่มที่เรียกกันว่า “ต้มยำกุ้ง” ในมาเลเซีย ทั้งนี้ กลุ่มนักวิชาการมุสลิมได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การที่บุคลากรของจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องออกไปทำงานที่อื่นโดยเฉพาะที่ประเทศมาเลเซีย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาเรื่องการจ้างงานและตำแหน่งงานในประเทศไทยที่ไม่ได้รองรับผู้จบการศึกษาจากโลกมุสลิม^{๓๑}

โดยภาพรวม การที่การศึกษาและเศรษฐกิจล้าหลังพื้นที่อื่นมาก มีผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐทอดทิ้ง เกิดความไม่พอใจและอาจกลายเป็นเงื่อนไขสนับสนุนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐได้ไม่สิ้นสุด และเมื่อมีเหตุรุนแรงก็จะยิ่งทำให้ไม่มีใครกล้ามาลงทุน การพัฒนาทำได้ไม่เต็มที่ เศรษฐกิจก็ยิ่งตกต่ำลงไปอีกเป็นวงจรไป^{๓๒}

เมื่อพิจารณาผลกระทบในแง่ของความสูญเสียจะพบว่าไม่ได้จบลงที่บุคคลหรือครอบครัวที่จากไปแล้ว แต่ยังส่งผลถึงผู้ที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ต่อไปอีกจำนวนมาก สร้างบาดแผลฝังลึกจากผลของความรุนแรง อีกทั้งการขาดกำลังหลักของครอบครัวก็มีผลต่อการหารายได้ของสมาชิกในครอบครัวที่เหลืออยู่ตามมา คนกลุ่มใหญ่ที่มี

^{๒๕} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๖} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม – ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

^{๓๒} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

ประสบการณ์ใกล้ชิดความรุนแรงคือกลุ่มเด็กเยาวชนคนรุ่นใหม่ ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๖๓ มีเด็กและเยาวชน เสียชีวิตเพราะเหตุรุนแรงถึง ๒๔๓ คน บาดเจ็บ ๑,๒๐๕ คน พิกัดอีก ๓๗ คน อีกกว่า ๗,๐๐๐ คน สูญเสีย พ่อแม่หรือผู้ปกครองที่เป็นเสาหลักของครอบครัวทำให้ต้องออกจากการเรียนกลางคัน บ้างต้องทำงานขณะที่ ยังไม่ถึงวัยหรือแบกรับภาระครอบครัว ทำให้ได้รับผลกระทบด้านจิตใจที่จะติดตัวไปตลอดชีวิต ความขัดแย้ง และความรุนแรงโดยรวมได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของคนในชุมชนและระหว่างชุมชน กระทบ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันจึงเปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยอยู่ร่วมกัน ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกันได้อย่าง ปลอดภัย

๓.๑.๓ สภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่

ข้อมูลจากฝ่ายความมั่นคง โดยฝ่ายวิเคราะห์ว่า สถานการณ์ด้านความมั่นคง กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้ประมวลสภาพการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ๔ อำเภอของสงขลาในรอบ ๒๐ ปี ที่ผ่านมา สรุปสภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่ได้ว่า ในช่วงเริ่มต้นก่อเหตุรุนแรงปี พ.ศ.๒๕๔๗ ต่อเนื่องจนถึง พ.ศ.๒๕๕๕ มีการก่อเหตุโดยไม่เลือกพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกระทำต่อเหยื่อที่เป็นพลเรือนไม่ติดอาวุธ และเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน ซึ่งเกิดเหตุรุนแรงเกือบทุกวัน การก่อเหตุมีลักษณะหลายรูปแบบ สำหรับในช่วงต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๘) มีการก่อเหตุที่มุ่งจำแนกพื้นที่ และเลือกกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นเหยื่อ ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนที่ทำงานดูแลความปลอดภัยเป็นหลัก เช่น ตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยก่อเหตุรุนแรงเป็นบางเวลาและในโอกาสที่เป็นสัญลักษณ์สำคัญ ลักษณะการก่อเหตุเป็นการลอบยิง และ ประกอบระเบิดทำลายลอบทำร้ายบุคคล ทำลายยานพาหนะ และสถานที่ราชการ ทั้งนี้ จากข้อมูลฝ่ายความมั่นคง สรุปว่า กลุ่มขบวนการ BRN คือกลุ่มหลักที่ก่อเหตุรุนแรงดังกล่าว ซึ่งไม่มีประกาศความรับผิดชอบในการก่อเหตุ แต่ละครั้ง

จากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายต้องทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการก่อเหตุรุนแรงเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนทุกกลุ่มโดยการบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคง ๒ ฉบับ คือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งโดยธรรมชาติของกฎหมายทำให้ต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ บางประการของประชาชน และเมื่อมีการใช้กฎหมายดังกล่าวในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ก็ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบ อยู่จำนวนไม่น้อย รวมถึงเด็กและเยาวชนจำนวนหนึ่งที่ถูกรับผิดและถูกควบคุมตัวโดยพลการ เพราะถือว่าอยู่ใน วัยที่มีศักยภาพในการก่อเหตุ หรือถูกฟ้องดำเนินคดีเพราะการทำกิจกรรมทางการเมืองในมหาวิทยาลัย ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยจากมาตรการแก้ปัญหาของรัฐ คนมลายูมุสลิมได้แสดงความ กังวลว่ามักจะตกเป็นเป้าในการปิดล้อมและตรวจค้นตามด้านต่าง ๆ หรือถูกจับตาจากเจ้าหน้าที่หากมีการ แสดงความเห็นทางการเมือง ในขณะที่คนไทยพุทธก็ได้แสดงความกังวลว่า การใช้ชีวิตประจำวันมีความลำบากและ ความไม่สบายใจมากขึ้น บางส่วนไม่กล้าแสดงตัวว่าเป็นคนไทยพุทธ ทำให้เวลาในการปฏิบัติศาสนกิจของคนพุทธ ก็ต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์^{๓๓}

๓.๒ สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง

สรุปข้อมูลที่ได้รับจากหลายฝ่าย ทั้งภาคประชาชนหลายกลุ่ม เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายพลเรือน และนักวิชาการที่ศึกษาปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถประมวลภาพรวมได้ว่า สาเหตุของ ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายประเด็นผสมผสานกันไปทั้งเรื่องราวในอดีตและปัจจุบัน

^{๓๓} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

ประเด็นในอดีตที่กล่าวถึงกันมากที่สุดคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเรื่องการไม่ยอมรับอัตลักษณ์มลายู ซึ่งมีทั้งผู้ที่เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญและผู้ที่เห็นว่าไม่ใช่ประเด็น นอกจากนี้ ได้มองเห็นประเด็นเพิ่มขึ้น คือ มาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาลที่ทำให้เกิดประเด็นความไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความล่าช้าทางเศรษฐกิจและการศึกษานั้น เป็นประเด็นที่หล่อเลี้ยงความขัดแย้งและความรุนแรงให้ดำรงอยู่ รวมทั้งยังมองเห็นประเด็นอื่นเนื่องมาจากกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐที่ขาดบูรณาการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทักษะและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานด้วยดังจะได้กล่าวต่อไป

โดยรวมแล้วภาพของความเข้าใจต่อสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าวนี้ บ่งบอกอย่างชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาหลักต่างกันออกไปในหลายเรื่อง และบางเรื่องขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง เรื่องหลักที่เห็นต่างกันอย่างชัดเจนคือเรื่องของประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์

ในมุมมองของฝ่ายความมั่นคง เรื่องประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ไม่ใช่สาเหตุของความขัดแย้ง แต่เป็นเพียงเครื่องมือที่กลุ่มขบวนการและผู้สนับสนุนกลุ่มขบวนการใช้เพื่อปลุกระดมให้มีการต่อต้านรัฐ ผู้แทนกองทัพภาคที่ ๔ ให้ข้อมูลว่า ต้นเหตุของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการมีกลุ่มคนไม่หวังดีก่อเหตุรุนแรงเพื่อสร้างความหวาดกลัว เคลื่อนไหวบิดเบือนประวัติศาสตร์และศาสนา มุ่งเป้าหมายบ่มเพาะเยาวชนตามสถานศึกษาต่าง ๆ ให้โกรธแค้นและเกลียดชังรัฐ^{๓๔} มีการรณรงค์ส่งเสริมอัตลักษณ์มลายูที่แฝงประเด็นที่ก่อผลกระทบความมั่นคง ทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม “หลอกหลวงว่าภาษาไทยเป็นบาปเพื่อให้คนต่อต้าน” เพื่อปลุกต้น “อัตลักษณ์เชิงเดี่ยว”^{๓๕} ทำให้สังคมเข้าใจผิดจนตกเป็นเหยื่อของกลุ่มขบวนการโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีการนำเรื่องนี้มาเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ยกระดับเพิ่มสูงขึ้นโดยผสมผสานกับการที่มวลชนกลุ่มหนึ่งพยายามจะตอกย้ำภาพของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องความสนใจจากต่างประเทศให้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในโดยหวังผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อ “แบ่งแยกดินแดนเอกราชปัตตานี”^{๓๖} “หากยังมีคนกลุ่มนี้คอยสร้างปัญหาอยู่ต่อไป สันติสุขจะเกิดขึ้นไม่ได้”^{๓๗} ความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทน กอ.รมน. ที่มองว่าประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ไม่ใช่สาเหตุหลักของปัญหา สาเหตุที่แท้จริงเกิดจากขบวนการก่อเหตุรุนแรงที่ใช้ประวัติศาสตร์และ “อัตลักษณ์อำพราง” เป็นเครื่องมือหล่อเลี้ยงสถานการณ์ คอยผลิตชุดความคิดเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา มาตุภูมิในการปลุกระดมมวลชน และการยกระดับขณะนี้ได้รุกคืบไปถึงเวทีในรัฐสภาแล้ว^{๓๘}

ส่วนผู้แทน ศอ.บต. ได้ให้ข้อมูลว่า ต้นเหตุรากเหง้าของปัญหาคือความยากจนกับการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่ และเรื่องสังคมจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์และความเชื่อ ในขณะที่ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ข้อมูลว่าต้นเหตุของปัญหามี ๓ เรื่อง คือ ๑) กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐก่อเหตุรุนแรงโดยอาศัยเงื่อนไขทางวัฒนธรรม ศาสนา และประวัติศาสตร์ ๒) การบริหารจัดการภาครัฐยังไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และขาดการกระจายอำนาจที่เหมาะสม และ ๓) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเฉพาะ ประชาชนในพื้นที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในสังคม^{๓๙} พร้อมกับระบุว่า

^{๓๔} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๓๘} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๓๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

กลุ่มขบวนการหลักที่ใช้ความรุนแรงและสร้างความสูญเสียในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาตลอด ๒๐ ปี คือ “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional: BRN) และยังคงพยายามสร้างผู้ก่อเหตุรุนแรงขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง^{๔๐} ในขณะที่กลุ่มคนไทยพุทธบางส่วนมีความเห็นสอดคล้องกับกอ.รมน. แต่บางส่วนก็เห็นสอดคล้องกับทาง ศอ.บต. และ สมช.^{๔๑}

ในอีกด้านหนึ่ง อดีตข้าราชการระดับสูงของกระทรวงกลาโหมได้กล่าวถึงการได้รับข้อมูลลึกที่สุดมาจากชาวบ้านว่ารากเหง้าของปัญหาจริง ๆ คือยาเสพติด ซึ่งเป็นอาณานิคมที่ปล่อยให้ใครทำอะไรก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้ไม่สอดคล้องกับข้อมูลของนายความในพื้นที่ที่ระบุว่า ผู้ที่ถูกจับในคดีความมั่นคงไม่มีใครเสพยาเลย^{๔๒} ในขณะที่อดีตข้าราชการระดับสูงของกองทัพบกกล่าวว่า ปัญหาไม่ใช่เรื่องยาเสพติด หากแต่เป็น “โจรใต้” ที่ก่อการร้าย^{๔๓} ทั้งนี้ มีเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่า รัฐแก้ปัญหาไปโดยไม่รู้สาเหตุที่แท้จริงของความรุนแรง ส่วนใหญ่เป็นการแก้ที่ปลายเหตุ อีกทั้งยังมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรม^{๔๔}

ในส่วนของตัวแทนภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่เรื่องความยากจนและไม่ใช่เรื่องยาเสพติด หากแต่เป็นความขัดแย้งทางการเมือง^{๔๕} หัวใจสำคัญของการต่อสู้คือเรื่องดินแดน ชาติพันธุ์ และศาสนา^{๔๖} รากเหง้าของปัญหาคือ โครงสร้างการบริหารปกครองของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และวัฒนธรรมความเป็นอยู่รวมถึงจารีตประเพณีของประชาชนในพื้นที่^{๔๗} เช่น เรื่องการจัดการศึกษาที่ยึดหลักสูตรการเรียนการสอนที่กำหนดจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ อย่างกรณีเนื้อหาวิชาประวัติศาสตร์ที่อาจขัดกับความรู้สึกของคนในพื้นที่ ส่วนการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นกลับกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่ทำให้ถูกจับตาหรือถูกมองว่าบิดเบือนข้อเท็จจริงกลายเป็นความคับแค้นซ้ำซ้อนในพื้นที่^{๔๘} ในสายตาของพวกเขา การใช้อำนาจของรัฐจากส่วนกลางในการกำหนดนโยบายหลายด้านนี้มีผล “กดทบทวีชีวิตรที่เป็นอยู่ในพื้นที่”^{๔๙} จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐพยายาม “กลืนวัฒนธรรมมลายู” ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหญ่ที่นำไปสู่การต่อต้านและเหตุรุนแรงไม่สิ้นสุด^{๕๐} ประชาชนในพื้นที่พยายามเรียกร้องแต่ก็ได้รับการตอบสนองจากรัฐจนทำให้มีกลุ่มหนึ่งเลือกที่จะใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ เกิดเป็นกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ แท้จริงแล้วการเกิดขึ้นของกลุ่มขบวนการจึงเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐเอง^{๕๑} เมื่อพิจารณาจากมุมมองนี้

^{๔๐} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๔๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๔๒} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๖๖ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N407 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๔๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๔๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมซีเอสปัตตานี

^{๔๕} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๔๖} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๔๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

^{๔๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๔๙} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๕๐} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๕๑} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

ผู้ก่อเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงไม่ใช่อาชญากรโดยสันดานแต่กระทำไปเพราะอุดมการณ์ทางการเมือง^{๕๒}

ด้านนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายรายให้ข้อมูลตรงกันว่า เรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นประเด็นที่มีบทบาทในความขัดแย้งและมีน้ำหนักมากไปกว่าการเป็นแค่เครื่องมือในการปลุกระดม โดยชี้ว่าเรื่องของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างไปจากความขัดแย้งอื่น ๆ ในประเทศไทย แม้จะแก้ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรม พื้นฟูเศรษฐกิจและการศึกษารวมทั้งแก้ปัญหาอื่น ๆ ได้ แต่หากยังคลี่คลายปมนี้ไม่ได้ ก็ยากที่จะเกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้จริง^{๕๓}

ด้านอดีตผู้บริหารระดับสูงของ สมช. มีความเห็นว่า ประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนาไม่ได้เป็นสาเหตุของปัญหาโดยตรงแต่เป็นเงื่อนไขที่สามารถกระตุ้นให้คนในพื้นที่จำนวนหนึ่งเกิดความไม่พอใจได้ และยังเห็นว่าสิ่งที่ป็นต้นตอของปัญหาหลายเรื่อง คือความหวาดระแวงที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่มีต่อกัน^{๕๔} กล่าวคือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งตีความคำพูดและการกระทำของประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งว่ามีเจตนาจะแบ่งแยกดินแดน ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งก็ตีความคำพูดและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งว่าต้องการปราบปรามและกลืนกลายอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายู ดังที่นักกิจกรรมในพื้นที่สะท้อนว่า “ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐกลัวชุตมลายู คนในชุมชนก็กลัวเครื่องแบบ”^{๕๕} ทั้งนี้ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔ ท่านหนึ่งได้ตั้งคำถามทิ้งท้ายไว้ว่า สังคมควรพยายามหาคำตอบว่าเรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์นี้เป็นสาเหตุของความขัดแย้งจริงหรือไม่ มีสัดส่วนที่เป็นสาเหตุจริงมากน้อยเพียงใด และมีแค่ไหนที่ถูกนำไปใช้ปลุกระดม^{๕๖}

อนึ่ง นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่สะท้อนว่า เมื่อพูดถึงสาเหตุของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องพูดถึงเรื่องประวัติศาสตร์ด้วย เนื่องจากเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต “มีความร้อยเรียงเกี่ยวข้อกับทุกคนที่อยู่ในพื้นที่” และเป็นฐานอ้างอิงที่ทำให้การต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองในปัจจุบันมีความชอบธรรมในสายตาของประชาชนจำนวนหนึ่ง^{๕๗}

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าความขัดแย้งที่มีขบวนการปลดปล่อยปาตานีใช้ความรุนแรงต่อต้านรัฐอยู่ในขณะนี้ เป็นความขัดแย้งที่มีประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และศาสนาเป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองรวมถึงระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความเห็นต่างกันต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา บางฝ่ายมองว่าอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นเพียงข้ออ้าง/เครื่องมือที่ใช้บิดเบือนปลุกระดมให้เกลียดชังรัฐ ในขณะที่บางฝ่ายมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาจริงที่รัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ของคนมลายูมุสลิมในพื้นที่ ผลที่ตามมาจากการมองสาเหตุต่างกันคือวิธีแก้ปัญหาก็ต่างกันดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นอยู่ในขณะนี้และสามารถกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับสภาพสาเหตุรากเหง้าอย่างแท้จริง ทุกฝ่ายจำเป็นต้องมองให้ลึกลงไปกว่าพื้นผิวที่ปรากฏเพื่อหาคำตอบว่าความรุนแรงที่เห็นนั้นเกิดจากอะไร เพราะเหตุใดคนกลุ่มหนึ่งจึงใช้อาวุธต่อสู้กับรัฐ? การหาคำตอบเพื่อทำความเข้าใจความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นอยู่

^{๕๒} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๕๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๕๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๕๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA412 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๕๖} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๕๗} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

ในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมองรวมไปถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต และเชื่อมโยงมาถึงปัจจุบัน ดังที่นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่สะท้อนว่าเมื่อพูดถึงสาเหตุของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องพูดถึงเรื่องประวัติศาสตร์ด้วย เนื่องจากเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต “มีความร้อยเรียงเกี่ยวข้องกับทุกคนที่อยู่ในพื้นที่นั้น” และเป็นฐานอ้างอิงที่ทำให้การต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองในปัจจุบันมีความชอบธรรมในสายตาของประชาชนจำนวนหนึ่ง^{๕๔}

๓.๒.๑ รากเหง้าความเป็นมา

๑) การปฏิรูปการบริหารปกครองรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ในปี ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความพยายามสร้างบูรณภาพดินแดนท่ามกลางความท้าทายเพราะภัยจากภายนอกที่มาในรูปของการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระบรมราโชบายให้ปรับระบบการปกครองจากแบบ “ประเทศราชาธิราช” เป็น “พระราชอาณาจักร” ที่รวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นส่วนเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ^{๕๕} เกิดเป็นการปฏิรูปการปกครองของสยามที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การดำเนินการดังกล่าวต้องเผชิญกับแรงต้านจากหลายพื้นที่ในประเทศรวมถึงภาคใต้ แนวทางหนึ่งของรัฐในการรับมือกับการต่อต้านนี้คือการถอดเจ้าเมืองปัตตานีออกจากตำแหน่งในปี ๒๔๔๕ และประกาศ “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐”^{๕๖} ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรวมศูนย์การบริหาร แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ตระหนักถึงวัฒนธรรมที่แตกต่างของประชากรในพื้นที่ภาคใต้ จึงกำหนดให้มีการผ่อนปรนในเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมด้วย เช่น การให้ใช้กฎหมายอิสลามในเรื่องครอบครัวและมรดก พร้อมทั้งย้าให้ข้าราชการในพื้นที่ทุกคนหัดพูดและเขียนภาษามลายู^{๕๗} ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ผนวกรวมพื้นที่ที่ผู้คนส่วนหนึ่งเรียกกันว่า “ปาตานี” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามอย่างสมบูรณ์ จากการทำ “สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒” (Anglo-Siamese Treaty of 1909) ภายใต้แนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่

๒) กระบวนการสร้างชาติและความเป็นไทย

ในปี ๒๔๖๑ รัฐบาลได้ออก “พ.ร.บ.โรงเรียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๖๑” ให้สอนอ่านเขียน “ภาษาไทย” และประกาศใช้ “พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔” ทั่วประเทศรวมถึงมณฑลปัตตานี อันเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาภาคบังคับให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนโรงเรียนของรัฐเพื่ออ่านเขียนภาษาไทย ซึ่งแม้จะยังคงมีการเรียนการสอนภาษามลายูในโรงเรียนประชาบาลซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งขึ้นด้วยทุนของราษฎร แต่ก็ทำให้พื้นที่รู้สึกที่รัฐกำลัง “พยายามจะเปลี่ยน ‘ธรรมเนียม’ และ ‘ลัทธิศาสนา’ ของชาวมลายูให้เป็นอย่างที่คุณไทยนับถือ” ความรู้สึกเช่นนี้นำไปสู่การเกิด “วิกฤติมณฑลปัตตานี”^{๕๘}

รายงานกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาอมรราชบุรุษว่าข้าราชการในพื้นที่ “ต่างก็ละลืมเสีย” ว่าพื้นที่นี้เป็นที่ที่ประชากรมีความแตกต่างจากส่วนอื่นของประเทศ มีการจัดการกับการประท้วงในลักษณะที่ “ใหญ่เกินกว่าเหตุที่เกิดขึ้นจริง” เพราะเจ้าหน้าที่ระแวงและเชื่อข้อมูลบางอย่างโดยไม่มีหลักฐานสนับสนุน ทำให้แก้ปัญหาผิดทาง จากนั้นก็มีข้อเสนอต่อเรื่องการจัดการศึกษาว่า “ต้องเป็นธุระทั้งการสอน

^{๕๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๕๕} สถาปนดำรงราชานุภาพ, *การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๕, น.๑๐.

^{๕๖} เจ็ดหัวเมือง ได้แก่ ตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลอ รามัญ และระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราช

^{๕๗} กฎข้อบังคับดังกล่าวกำหนดว่า “ข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ ควรหัดพูดภาษาและเรียนหนังสือมลายูทุกคน เพราะ ฉะนั้นควรกำหนดถ้าไปรับราชการภายใน ๑ ปีควรพูดภาษาได้ และถ้าได้รับราชการอยู่ถึง ๓ ปีแล้ว ควรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้ามิฉะนั้น ยังมีควรได้รับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มเติมอัตรา”

^{๕๘} มณฑลปัตตานีถูกตั้งขึ้นปี ๒๔๔๗ เพื่อดูแล ๗ หัวเมืองเดิมที่ได้ยุบเหลือ ๔ เมือง คือ ปัตตานี ยะลา สายบุรี และระแงะ

ศาสนา สอนภาษามลายู ภาษาไทย รวมไปถึงด้วยกัน” และสรุปในตอนท้ายว่าเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ควร “ถือเอาเหตุผลปัตตานีเป็นท้องที่พิเศษด้วยภูมิประเทศแลบุคคล”^{๖๓}

จากข้อมูลรายงานข้างต้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี “พระราชหัตถเลขาที่ ๓/๗๘” (๖ ก.ค. ๒๔๖๖) วางหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับการปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีโดยให้แก่วิถีปฏิบัติที่ขัดกับหลักวัฒนธรรมอิสลาม มิให้กดขี่บีบบังคับหรือดูหมิ่นคนในพื้นที่ ห้ามใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความใจเย็นและสุจริต เมื่อใดที่ข้าราชการทำผิด “ต้องให้ผู้ทำผิดรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช้สักแต่จะจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ”^{๖๔}

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่ยึดหยุ่นเน้นความเข้าใจและพยายามโอ้อวดอัตลักษณ์ที่แตกต่างนี้ได้เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ๒๔๘๒ หลวงพิบูลสงครามนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องการจะสร้างความเป็นไทยสมัยใหม่ในแนวชาตินิยม โดยเริ่มจากการเปลี่ยนชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” ให้เรียกคนสยามว่าคนไทย^{๖๕} ให้เลิกเรียกชื่อกลุ่มคนตามเชื้อชาติและให้เรียกทุกคนว่า “ชาวไทย”^{๖๖} ให้ “ยกย่อง เคารพ และนับถือภาษาไทย” และ “ทุกคนต้องถือว่าเมื่อเกิดมาเป็นชนชาติไทย มีเลือดไทยและพูดภาษาไทยอย่างเดียวกัน ไม่มีความแตกต่างกันในการที่กำเนิดต่างท้องที่”^{๖๗} ให้แต่งกายสุภาพเรียบร้อยสมกับวัฒนธรรมของไทย ให้สวมเสื้อ ไม่นุ่งแต่กางเกง ไม่นุ่งผ้าลอมพวย^{๖๘} และให้ยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก ผลของการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่พอใจและรู้สึกถูกบังคับให้ละทิ้งอัตลักษณ์ของตนเอง^{๖๙}

๓) การต่อสู้เพื่อดำรงรักษาอัตลักษณ์มลายูและกำเนิดขบวนการปลดปล่อยปัตตานี

ในปี ๒๔๘๗ เติ้งกู้อับดุลญะลาละ นาเซอร์ (อดุลย์ ณ สายบุรี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ส่งหนังสือร้องทุกข์ต่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีใช้กฎหมายขัดกับวัฒนธรรมในพื้นที่ ซึ่งได้รับคำตอบว่า “การกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีมิได้ถือว่าการสร้าง

^{๖๓} พรณงาม เก่าธรรมสาร, “วิกฤติมณฑลปัตตานี ๒๔๖๕: บทเรียนสมัยรัชกาลที่ ๖,” บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข, *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ ๔๑ มิถุนายน ๒๕๕๑, น.๑๕ - ๒๒.

^{๖๔} สถาบันดำรงราชานุภาพ, *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*, กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗, น.๓.

^{๖๕} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๔๘๒ วันที่ ๒๔ มิ.ย. อนึ่ง หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์คัดค้านการเปลี่ยนชื่อประเทศครั้งนี้ว่า “คนในสยามมีหลายชาติ...เขาอาจจะน้อยใจถ้าเราเลิกใช้ ‘สยาม’ ใช้แต่ ‘ไทย’ จะเกิดความรู้สึกว่าเขาพวกชาติอื่นออกเพราะไม่ใช่ไทย พวกปัตตานีก็ไม่ใช่ไทย ถ้าเราเรียกว่า ‘สยาม’ ก็รวมพวกปัตตานีด้วย เขาก็พอใจ” ในขณะที่พระราชวรพงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เคยมีพระราชดำริว่า “ชนชาวสยามมีเป็นอันมากที่เป็นมลายู...กะมุ ลว่า เขมร ล้วนแต่ไม่ใช่ไทย แต่เป็นชาวสยามทั้งนั้น บางพวกอยู่ในสยามก่อนไทยมาอยู่เสียอีก”. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ สายชล สัตยานุรักษ์, *๑๐ ปัญหาชนสยาม เล่ม ๒ ปัญหาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซด์, ๒๕๕๗, น.๔๔ - ๔๕.

^{๖๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๔๘๒ วันที่ ๒ ส.ค.

^{๖๗} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๙ พ.ศ.๒๔๘๓ วันที่ ๒๔ มิ.ย.

^{๖๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ.๒๔๘๔ วันที่ ๑๕ ม.ค.

^{๖๙} “เมื่อภาษาสูญหาย ชาติก็สูญหายเช่นเดียวกัน” จากคำกล่าวของผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

ความเดือดร้อนโดยส่วนรวม จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ”^{๗๐} จากการเรียกร้องนี้ทำให้เขาถูกจับตาจากทางการ จนท้ายที่สุดต้องออกนอกประเทศไป^{๗๑}

รัฐบาล พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ พยายามผ่อนคลายความตึงเครียดโดยการออก “พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๔๘๙” และตั้ง “กรรมการสอดส่องภาวการณ์ใน ๔ จังหวัดภาคใต้” เพื่อลงพื้นที่รับฟังคำร้องเรียนและปัญหาของคณมลายูมุสลิม การตั้งคณะกรรมการครั้งนี้นำไปสู่การที่ฮัจยีสุหลง อับดุลกาเดร์ โต๊ะมีนา (ต่วนมีนาล) ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานียื่น “ข้อเสนอ ๗ ข้อต่อรัฐบาลพล.ร.ต.ถวัลย์ (๓ เม.ย. ๒๔๙๐) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ๑) ให้มีผู้ปกครองของปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลที่เป็นมุสลิมในจังหวัดนี้ ซึ่งได้รับเลือกจากคณมลายูมุสลิมในภาคนี้ มีอำนาจในการศาสนาอิสลามและการแต่งตั้งข้าราชการในพื้นที่โดยสมบูรณ์ ๒) ให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นคณมลายู ร้อยละ ๘๐, ๓) ให้ใช้ภาษามลายูควบคู่ภาษาไทยในหนังสือราชการ ๔) ให้มีการศึกษาภาษามลายูในโรงเรียนประถม ๕) ให้มีศาลตามกฎหมายอิสลามแยกจากศาลจังหวัดและมีโต๊ะกาลีที่มีเสรีในการพิพากษาชี้ขาด ๖) ให้นำผลประโยชน์ รายได้ต่าง ๆ ของพื้นที่มาใช้ในพื้นที่ทั้งหมด และ ๗) ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดทั้งสี่มีเอกสิทธิ์ ออกระเบียบการปฏิบัติศาสนาตามที่มีอำนาจในข้อ ๑ เห็นชอบ”^{๗๒} ทั้งนี้ ได้ระบุด้วยว่า “ขอให้รัฐบาลไทยรับเรา ในฐานะที่เป็นพลเมืองเชื้อชาติมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม เพื่อยำให้โลกมองเราในฐานะเป็นไทยอิสลาม”^{๗๓} หลังจากนั้นฮัจยีสุหลงได้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีว่า ทั้ง ๗ ข้อนี้ผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งได้รับคำตอบว่า “ไม่ผิด”^{๗๔}

ข้อเสนอ ๗ ข้อดังกล่าวนับเป็นข้อเรียกร้องที่ชัดเจนว่า ชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ ต้องการให้มีโครงสร้างทางการเมืองที่รองรับการจัดการในเรื่องอัตลักษณ์ทั้งความเป็นมลายูและความเป็นอิสลาม เพื่อให้ได้ผู้นำทางการเมืองที่เข้าใจอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง ผู้สื่อข่าวชาวอังกฤษได้สะท้อนบรรยากาศ ในพื้นที่ขณะนั้นไว้ในหนังสือพิมพ์สเตรทไทมส์ (๒๔๙๐) ว่า “ความไม่พอใจเล็ก ๆ เกิดขึ้นจากการห้ามไม่ให้ศึกษา ภาษามลายู” และรัฐบาลไทยพยายาม “ลดความเป็นชาติของประชากรเหล่านั้น” ทำให้คณมลายูกลายเป็น คนสยาม คนมลายู จึง “ปฏิเสธที่จะส่งลูกหลานของตนไปเข้าโรงเรียนสยาม” และไม่ยอมเรียนภาษาไทย ผลกระทบของความกลัวและพยายามถอยตัวออกห่างจากระบบเช่นนี้ทำให้พวกเขา “ขาดการศึกษา” และเรื่องนี้ ได้กลายเป็นเงื่อนไข “จุดรั้งการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมดของพวกเขาโดยสิ้นเชิง”^{๗๕} อย่างไรก็ตาม รายงานข่าวชิ้นนี้ถูกตีความจากรัฐว่าจงใจโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลเนื่องจากผู้เขียนมีความสนิทสนมกับ พายาทของอดีตเจ้าเมืองปัตตานี

^{๗๐} อิบรอฮิม ชุกรี, *ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปัตตานี*, แปลโดย ดร.หะสัน หมัดหมาน และมะหะมะซากี เจ๊ะหะ, เรียบเรียงโดย ผศ. ดล มนรรจน์ บากา, กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๔๙, น.๘๑.

^{๗๑} ปกรณ์ พึ่งเนตร, “เปิดใจ ‘จูแว’ พลัดถิ่น (2) ขอทวงสิทธิดินแดน - ชนชาติ - การเมือง,” ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. https://www.isra-news.org/content-page/item/25234-right_25234.html

^{๗๒} ข้อเสนอ ๗ ข้อนี้เป็นความเห็นร่วมของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนประมาณ ๒๐๐ คน (ซึ่งบันทึกโดยฮัจยีโม่ง เก็บอูรีย รองประธานฯ.) อนึ่ง การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นที่มัสยิดบ้านปรีเกี ต.ยะรัง จ.ปัตตานี. ดู ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖, น.๑๐๗.

^{๗๓} อ.บางนรา, *ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน*, กรุงเทพฯ: ชมรมแสงเทียน, ๒๕๑๙, น.๑๑๖.

^{๗๔} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง”: ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม- ศาสตร์, ๒๕๕๑, น.๑๘๗.

^{๗๕} ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, น.๘๗.

๔) การตอบสนองของรัฐต่อการเรียกร้องที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม

หลังจากยื่นคำร้องขอไม่นาน ภายใต้อำนาจของ อภัยวงศ์ อภัยสุหลงถูกจับในข้อหา ดูหมิ่นรัฐบาลไทยซึ่งในเวลานั้นถือว่าเป็นกบฏและถูกตัดสินจำคุก ๔ ปี ๘ เดือน^{๗๖} หลังได้รับการปล่อยตัว เจ้าหน้าที่ตำรวจมีคำสั่งให้อภัยสุหลงพร้อมลูกชายคนโตและเพื่อนอีกสองคนไปพบที่สงขลา แต่หลังจากเข้าพบแล้วทั้งหมดก็หายตัวไป ภรรยาของอภัยสุหลงได้คำตอบจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า “นายหะยีสุหลงกับพวกอยู่ภายนอกประเทศ จึงแจ้งมาเพื่อทราบ” หลายปีให้หลังครอบครัวจึงได้ทราบจากคณะกรรมการสะสางคดีที่ตั้งโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่าทุกคนเสียชีวิตในวันที่ไปพบตำรวจนั่นเอง โดยถูกรัดคอแล้วผ่าศพ ผูกเสาซีเมนต์ไปทิ้งที่ทะเลสาบสงขลา^{๗๗}

การหายตัวไปของอภัยสุหลงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้การต่อต้านของคนในพื้นที่มีความแข็งแกร่งมากขึ้น ปี ๒๕๐๒ เกิดขบวนการต่อต้านรัฐติดอาวุธกลุ่มแรกคือ “แนวร่วมแห่งชาติปลดปล่อยปาตานี” (Barisan Nasional Pembebasan Patani: BNPP) นำโดย เต็งกูอับลุดดะลา นาสะห์ หรือนายอดุลย์ ณ สายบุรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาสที่เคยใช้วิถีทางการเมืองต่อสู้ในระบบรัฐสภามาก่อนหน้านี้ ตามมาด้วยการเกิด “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani : BRN) ในปี ๒๕๐๓ และ “องค์การปลดปล่อยสหปาตานี” (Patani United Liberation Organization: PULO) ในปี ๒๕๑๑

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มองว่าต้นเหตุของปัญหาคือการบ่มเพาะความคิดต่อต้านรัฐในสถานศึกษา จึงเข้าไปปรับเปลี่ยนการศึกษาในปอเนาะในช่วงปี ๒๕๐๔ โดยกำหนดให้ปอเนาะดั้งเดิมจดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และให้เปิดสอนวิชาสามัญและใช้ภาษาไทยเป็นสื่อการเรียนการสอน นโยบายดังกล่าวนี้เผชิญกับการต่อต้านอย่างมากจากกลุ่มครูสอนศาสนาซึ่งถือว่าปอเนาะเป็นสถาบันหลักในการสอนศาสนาอิสลามมาอย่างยาวนานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีความสำคัญต่อการรักษาอัตลักษณ์ทั้งทางชาติพันธุ์และศาสนา และนโยบายดังกล่าวยังส่งผลให้ขบวนการปลดปล่อยปาตานีโดยเฉพาะกลุ่ม BRN ขยายตัวมากขึ้น

ในบรรดาขบวนการปลดปล่อยปาตานีกลุ่มหลัก ๆ BNPP นับว่าเป็นกลุ่มที่มีความเป็นชนชั้นนำมากที่สุด ผู้นำหลักของ BNPP ประกอบด้วยลูกหลานของอดีตเจ้าเมืองปาตานี ซึ่งมีนายอดุลย์ ณ สายบุรี บุตรชายของเต็งกูอับลุดดะลาตอลิบ เจ้าเมืองสายบุรีคนสุดท้าย เป็นผู้นำคนแรก ซึ่งก่อนหน้านี้ นายอดุลย์เคยเป็นรองประธานของ “สมาคมมลายูปาตานีรายา” (Gabungan Melayu Patani Raya: GAMPAR) ซึ่งเป็นขบวนการปลดปล่อยปาตานีที่เคลื่อนไหวในตอนเหนือของมาเลเซียช่วงทศวรรษ ๒๔๘๐^{๗๘} ในด้านอุดมการณ์ BNPP มีแนวคิดหลักในการต่อสู้เพื่อเอกราชและมีความปรารถนาที่จะฟื้นฟูรัฐสุลต่านปาตานี

ตำรวจไทยได้อธิบายถึงกลุ่ม BNPP ว่ามีกองกำลังประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ คน BNPP มีกองกำลังกองโจรขนาดเล็กในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ซึ่งปฏิบัติการส่วนใหญ่อยู่ในป่า จากบันทึกของ

^{๗๖} หลังจากการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ได้มีการใช้คำว่า “ข้อเรียกร้อง” หรือ “คำร้องขอ” แทนคำว่า “ข้อเสนอ” ซึ่งต่อมาได้มีการจับกุมอภัยสุหลงและคณะในข้อหากบฏแบ่งแยกดินแดนจากข้อเสนอดังกล่าวนั่นเอง ต่อมาอภัยสุหลงและคณะถูกตัดสินจำคุกจาก “ข้อหาหมิ่นประมาทรัฐบาลไทย” จากข้อความที่ให้สัมภาษณ์นางสาวบาบารา โจนส์ นักข่าวหนังสือพิมพ์สตรีตทไทม์ ลิงคโปร์ที่ระบุว่า “...รัฐบาลปกครองชาวมลายูดังเช่นพลเมืองชั้นสอง ให้ดูจากบ้านพักของข้าราชการซึ่งมีสภาพแย่งกว่าเล่าโก...” อนึ่ง อภัยสุหลงและคณะถูกจับกุมและพิจารณาคดีตามกฎหมาย “ลักษณะอาญา” ซึ่งข้อหาหมิ่นประมาทรัฐบาลอยู่ในหมวด “กบฏภายในราชอาณาจักร” ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับข้อหาหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบังคับใช้ภายหลัง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ เพชรดาว ไชยมินา, *หะยีสุหลง อับลุดดะลาเดร์ ผู้นำที่อยู่ในใจประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้*, งานค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ ๖ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒, น.๑๓.

^{๗๗} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง” : ปัตตานีในรอบทศวรรษ*, น.๑๙๐ - ๑๙๒.

^{๗๘} กลุ่ม GAMPAR ก่อตั้งโดยตนกูมะหมุด มาฮัยยิดดิน บุตรชายของตนกูอับลุดดะลาตอลิบ เจ้าเมืองปาตานีคนสุดท้าย

ตำรวจไทยปี ๒๕๑๓-๒๕๑๕ มีชาวบ้านเสียชีวิตประมาณ ๒๐๐ และบาดเจ็บ ๘๐ คน เจ้าหน้าที่เสียชีวิต ๑๕ นาย และบาดเจ็บ ๒๙ นาย ต่อมากลุ่ม BNPP ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Barisan Islam Pembebasan Patani (Patani Islamic Liberation Front: BIPP) ในปี ๒๕๒๙

กลุ่ม BRN ซึ่งก่อตั้งขึ้นในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๓ มีผู้นำส่วนใหญ่มาจากสายผู้นำศาสนา ซึ่งหลายคนเป็นผู้บริหารหรือครูในปอเนาะหรือโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม^{๗๙} กลุ่ม BRN มีสายสัมพันธ์กับคนมลายูมุสลิมระดับรากหญ้ามากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ได้มีการก่อตั้งกองกำลังขึ้นเป็นครั้งแรกในชื่อ “กองกำลังติดอาวุธปฏิวัติปาตานี” (Angkatan Bersenjata Revolusi Patani: ABREP) ในปี ๒๕๑๑ จากการศึกษาของนักวิชาการพบว่าพัฒนาการทางอุดมการณ์ของ BRN สามารถแบ่งออกได้เป็นสามยุค ยุคที่หนึ่งคือยุคชาตินิยมปฏิวัติ (๒๕๐๓-๒๕๑๘) ยุคที่สองคือยุคสังคมนิยมอิสลามหรือเรียกกันว่า NASOSI ซึ่งย่อมาจาก Nasional, Sosialisme, Islam (ชาตินิยม สังคมนิยม และอิสลาม) (๒๕๑๘-๒๕๒๘) และยุคที่สามคือการใช้ Filsafat Jihad หรือปรัชญาญิฮาด (๒๕๒๘-ปัจจุบัน) เป็นหลักคิดสำคัญในการต่อสู้

ในยุคแรก อุดมการณ์ของ BRN มีแนวคิดแบบชาตินิยมมลายูซึ่งวางอยู่บนหลักคิดเรื่องการต่อต้านลัทธิอาณานิคมและการต่อต้านทุนนิยมเป็นหลัก BRN เริ่มหันไปรับแนวความคิดสังคมนิยมเมื่ออุสตาซอับดุลการิม ฮัสซันเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการของ BRN ในปี ๒๕๑๘ ต่อมาในช่วงปี ๒๕๒๒ ได้เกิดความแตกแยกภายในขึ้น ทำให้กลุ่ม BRN แยกออกเป็นสองฝ่าย คือ BRN-Congress และ BRN-Coordinate โดย BRN-Congress ยังคงดำเนินปฏิบัติการต่อสู้ด้วยอาวุธต่อไป แต่ความแข็งแกร่งทางทหารของ BRN-Congress ก็อ่อนแอลงจากการปราบปรามของรัฐ และค่อย ๆ สลายตัวไป ส่วน BRN-Coordinate ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นหลักได้พยายามรวมตัวกันอีกครั้งในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๒๐ และได้มีการปรับตัวในเชิงอุดมการณ์ซึ่งนับเป็นกลุ่มสำคัญที่ปฏิบัติการในช่วงปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา^{๘๐}

ในส่วนของกลุ่ม PULO ผู้ก่อตั้งและเลขาธิการที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดคือ Tengku Biro Kotanila (หรือที่รู้จักกันในชื่อ Kabir Abdulrahman) ศูนย์กลางของการเคลื่อนไหวของ PULO ในช่วงแรก ๆ อยู่ในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งซีเรียและลิเบีย มีคนมลายูมุสลิมที่เดินทางไปฝึกที่ตะวันออกกลาง ซึ่งต่อมาได้มีบทบาทนำในองค์กรโดยเฉพาะในทางการทหาร ในด้านอุดมการณ์ กลุ่ม PULO อยู่ระหว่างอุดมการณ์สองขั้วระหว่างกลุ่ม BNPP ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมที่ต้องการฟื้นคืนระบบสุลต่าน และกลุ่ม BRN ที่มีแนวทางที่ค่อนข้างไปทางสังคมนิยม ตามธรรมนูญของกลุ่ม PULO ซึ่งร่างขึ้นในปี ๒๕๑๑ อุดมการณ์ของกลุ่ม PULO วางอยู่บนหลักคิดเรื่อง UBANGTAPEKEMA (Ugama, Bangsa, Tanah Air, Peri Kemanusiaan, ศาสนา ชาตินั พันธุ์ ดินแดน หลักมนุษยธรรม) กองกำลังของ PULO มีความเข้มแข็งที่สุดในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๑๐ และต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ โดยมีกองกำลังที่เรียกว่ากองกำลังปาตานีมลายูรายา (Nagara Malayu Patani Raya Army: NAMPRA) NAMPRA รุ่งเรืองที่สุดในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๙-๒๕๒๑ แต่จำนวนกองกำลังลดลงเหลือหลักร้อยในเวลาต่อมา กองกำลังของ PULO จะดูเหมือนว่าจะใหญ่กว่ากองกำลัง BNPP แต่ก็มีขนาดเล็กกว่ากองกำลังของ BRN ในปัจจุบัน สิ่งหนึ่งที่แตกต่างระหว่างกลุ่ม PULO และกลุ่ม BRN คือปฏิบัติการของกลุ่ม PULO ในอดีตจะมีการออกมาประกาศความรับผิดชอบ ในขณะที่ไม่มีกลุ่มใดออกมาแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติการทางทหารในช่วงหลังปี ๒๕๔๗^{๘๑}

^{๗๙} ต่อมา “โรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม” ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” ในปี ๒๕๒๖ หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

^{๘๐} Rungrawee Chalermripinyorat, “Islam and the BRN’s Armed Separatist Movement in Southern Thailand,” *Small Wars & Insurgencies* 32(6) (2021): pp.951 - 952; Rungrawee Chalermripinyorat, *Jihad for Patani*, pp.72-79.

^{๘๑} Rungrawee Chalermripinyorat, “Jihad for Patani,” pp.79-86.

การปราบปรามด้วยความรุนแรงของรัฐส่งผลให้การต่อต้านของชนมลายูมุสลิมยังคงดำเนินต่อไป ในปี ๒๕๑๘ ได้เกิดเหตุการณ์ “สะพานกอตอ” ที่กลุ่มชายฉกรรจ์ทำร้ายชาวบ้านเสียชีวิต ๕ คน แต่อีก ๑ คนรอดมาได้ ข้อมูลของผู้รอดชีวิตทำให้เกิดความเชื่อในหมู่ประชาชนว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ เหตุการณ์นี้นำมาซึ่งการประท้วงใหญ่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดปัตตานี แต่ในระหว่างการชุมนุม มีผู้ป่าระเบิดเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมจนทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต ๑๓ คน^{๑๒} การชุมนุม ๔๕ วันยุติลงหลังจากรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ส่งผู้แทนลงไปเจรจา^{๑๓} จากนั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ ได้ปราศรัยที่หอประชุมกลางจังหวัดยะลาว่า “การแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ คิดอย่างไรก็ไม่ออกเพราะเราหลอกเขาว่าเขาเป็นคนไทย ซึ่งที่จริงเขาเป็นคนมลายู...ขอให้ทุกคนยอมรับความจริงว่าเขาไม่ใช่คนไทย...อย่าบังคับให้เขาเป็นคนไทย ส่งเสริมให้เขาเป็นตัวของเขา รักษาเอกลักษณ์ชนมลายูไว้ แต่ไม่ใช่ให้สิทธิพิเศษเหนือคนถือศาสนาพุทธซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดนี้”^{๑๔}

สองเหตุการณ์ข้างต้นเป็นกรณีตัวอย่างของเหตุรุนแรงที่ไม่มีผลการสอบสวนชัดเจน แต่ประชาชนส่วนหนึ่งเชื่อว่าเป็นความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ แม้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้รับปากว่าจะติดตามสอบสวน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแต่ท้ายที่สุดก็ไม่มีความคิดหน้า อีกทั้งภายหลังเหตุการณ์ ผู้ที่มีบทบาทจัดการชุมนุมและปราศรัยบนเวทีหลายคนหายไปหรือเสียชีวิตอย่างกะทันหันด้วย ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการอำนวยความสะดวกของรัฐและทำให้คนจำนวนหนึ่งเลือกที่จะเข้าร่วมกองกำลังติดอาวุธในเวลานั้นที่เป็นตัวอย่างชัดเจนคือฮัจยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำซึ่งเคยเข้าร่วมการชุมนุมแต่ถูกติดตามโดยเจ้าหน้าที่ ท้ายที่สุดก็ได้เข้าร่วมกับขบวนการต่อต้านรัฐด้วยอาวุธ^{๑๕}

การออกนโยบายรัฐนิยมและการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.๒๔๘๘ รวมถึงการฆาตกรรมฮัจยีสุหลงเป็นต้นเรื่องของความขัดแย้งหลักยุคใหม่ในพื้นที่และเป็นจุดเริ่มต้นการก่อตั้งขบวนการต่อสู้ด้วยอาวุธจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการต่อสู้ด้วยแนวทางการเมืองและสันติวิธีที่มีตัวอย่างจากผู้นำเช่นฮัจยีสุหลงและคณะที่ต่อสู้ด้วยแนวทางสันติวิธีและการเมืองมาโดยตลอดแต่ถูกบังคับสูญหายในที่สุดในวันศุกร์ที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

นโยบายรัฐนิยมเป็นแนวทางการสร้างรัฐชาติยุคใหม่ของจอมพล ป. ที่อาจมีความจำเป็นในบริบทของการเมืองการปกครองในเวลานั้น แต่นโยบายดังกล่าวนี้เช่นกันที่เป็นการรอนสิทธิต่าง ๆ ในด้านอัตลักษณ์วัฒนธรรมของชนชาติอื่น ๆ เพื่อบังคับทุกคนให้กลายเป็น “ไทย” โดยไม่คำนึงถึงสภาพแท้จริงในสังคมที่มีความหลากหลายแน่นอนว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีประชากรเชื้อชาติมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตเฉพาะที่อิงกับศาสนาอิสลามและการปฏิบัติศาสนกิจอย่างแนบแน่น การบังคับในเรื่องการแต่งกาย การห้ามพูดหรือห้ามมีการเรียนการสอนภาษามลายูที่เป็นภาษาแม่ และการสร้างวัฒนธรรมเชิงเดี่ยว เป็นปัจจัยแรงที่ทำให้เกิดการต่อต้านนโยบายของรัฐตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และการบังคับสูญหายผู้นำศาสนาและจิตวิญญาณของชาวมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ฮัจยีสุหลงและคณะ ถือเป็นปฐมบทของการจัดตั้งกองกำลังต่อต้านรัฐด้วยอาวุธ

เมื่อพิจารณาเรื่องราวในอดีตข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าใจกลางของปัญหาคือการที่ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งในพื้นที่รู้สึกว่ารัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์ความเป็นมลายูและประวัติศาสตร์

^{๑๒} อ.บางนรา, ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน, น.๑๗๔ - ๑๘๐.

^{๑๓} นายปรีดา พัฒนถาบุตร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีศักดิ์เป็นอาของ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร ซึ่งเป็นเลขาธิการ สมช. และหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในอีก ๓๗ ปีต่อมา

^{๑๔} พลเดช ปิ่นประทีป (เรียบเรียง), ศานติธรรมรวมใจ ดับไฟใต้ด้วยปัญญา, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๔๗, น.๘ - ๙.

^{๑๕} “หะยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำ: ผมไม่ได้ต้องการอะไร ต้องการแค่ความยุติธรรมเท่านั้น,” ปีซีไทย-BBC Thai, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘. <https://www.facebook.com/share/19uVaE3FJ5/>

ปาดานี ซึ่งสะท้อนจากการบริหารปกครองของรัฐที่พยายามจำกัดการเรียกร้องแสดงออกในประเด็นดังกล่าว การปราบปรามด้วยความรุนแรงส่งผลให้คนมลายูมุสลิมจำนวนหนึ่งหันไปใช้การต่อสู้ด้วยอาวุธ และมีข้อเรียกร้องที่แข็งกร้าวมากยิ่งขึ้นโดยต้องการแยกตัวเป็นเอกราชในที่สุด ความรู้สึกถูกกดทับของประชาชนและการจัดการของรัฐก่อให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงที่ในหลายกรณีสังคมไม่เชื่อมั่นว่ารัฐมีการบังคับใช้กฎหมายกับทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคกัน ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การต่อต้านรัฐโดยประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน

๓.๒.๒ สาเหตุในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา เกิดเหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่รอบใหม่ทั้งการลอบยิงและวางระเบิด โดยเป็นที่รับรู้ในหมู่ผู้เกี่ยวข้องว่า กลุ่มขบวนการหลักที่ก่อความไม่สงบในพื้นที่ คือ BRN ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อแยกดินแดนเป็นเอกราช การเคลื่อนไหวก่อความรุนแรงในพื้นที่โดยกลุ่มขบวนการหลัก ได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนทุกกลุ่ม รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทุกหน่วย เป้าหมายของรัฐในลำดับแรก จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อควบคุมและระงับเหตุรุนแรงให้ได้โดยเร็ว

๑) การก่อตัวของ “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาดานี” (BRN) ในยุคใหม่^{๔๖}

การศึกษาของนักวิชาการพบว่า การก่อเหตุความรุนแรงที่เห็นอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นผลของการเคลื่อนไหวของกลุ่ม BRN ในสาย Co-ordinate ซึ่งกลับมารวมตัวกันและเริ่มมีการฝึกสมาชิกรุ่นใหม่ ๆ ตั้งแต่ทศวรรษ ๒๕๓๐ เป็นต้นมา BRN-Co-ordinate ปรับฐานอุดมการณ์จาก NASOSI มายังแนวคิดที่เรียกว่า Filsafat Jihad (ปรัชญาญิฮาด) การเปลี่ยนแปลงในเชิงกรอบคิดในการต่อสู้ของ BRN เกิดขึ้นท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในโลกอิสลามที่กระแสการฟื้นฟูอิสลามกำลังขึ้นสูงทั่วโลกส่งผลให้เกิดการปรับตัวของขบวนการปลดปล่อยปาดานีทั้งหมด มีการผสมผสานกรอบคิดทางศาสนาเข้ากับการต่อสู้แบบชาตินิยมที่เข้มข้นมากขึ้น เพื่อแสวงหาแรงสนับสนุนการต่อสู้ของพวกเขาในโลกอิสลาม แนวคิดเรื่องปรัชญาญิฮาดถูกระบุไว้ในธรรมนูญฉบับที่สามของ BRN ที่ร่างขึ้นในปี ๒๕๓๐ ในธรรมนูญนี้ได้ระบุว่าการต่อสู้ของ BRN มีพื้นฐานอยู่บนศาสนาอิสลามและ Iman (ศรัทธา) หลักการของปรัชญาญิฮาดประกอบด้วย “เอกภาพ เสรีภาพ และความยุติธรรม” โดยมีเป้าหมายหลักสามประการ ได้แก่ ๑) การทวงคืน Hak Pertuanan (สิทธิความเป็นเจ้าของ) ของชาวมลายูปาดานี ๒) การสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเจริญรุ่งเรือง และ ๓) การบังคับใช้กฎหมายอิสลามในรัฐปาดานี การเปลี่ยนจาก NASOSI มาเน้นปรัชญาญิฮาด มีส่วนในการกำหนดแนวทางในการฝึกคนรุ่นใหม่เข้าสู่ขบวนการ แม้ว่าชาตินิยมมลายูยังคงเป็นฐานคิดสำคัญในการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาดานียังคงมีการใช้ภาษาชาตินิยมที่เรียกร้องการต่อต้านอาณานิคม แต่มีการอธิบายการต่อสู้ที่อิงอยู่กับกรอบคิดแบบศาสนาอิสลามที่เข้มข้นและแข็งกร้าวมากขึ้นกว่าในอดีต^{๔๗}

แม้ว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีใช้ความขัดแย้งระหว่างคนต่างศาสนา แต่อิสลามได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการต่อสู้ของ BRN โดยถูกนำมาใช้ใน ๓ มิติหลัก มิติแรก **อิสลามในฐานะที่เป็นกรอบในการปลูกให้คนต่อสู้ (Motivational Frame)** กลุ่มขบวนการได้เชื่อมร้อยประวัติศาสตร์บาดแผลเข้ากับคำอธิบายในทางศาสนาอย่างมีพลัง สมาชิกของกลุ่มขบวนการมองว่าพวกเขาเป็น “นักรบ” หรือในภาษามลายูปาดานีเรียกว่า “ญูแว” ซึ่งมีพันธกิจในการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์กับสยามที่พวกเขามองว่าเข้ามายึดครองปาดานี

^{๔๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ รุ่งรวี เอลิมศรีวิทยุไรซ์, “อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาดานีหลัง 2547” ใน *ระหว่างปริศนาและศรัทธา: ชัยวัฒน์ สถาอานันท์กับการเมืองมลายู ในศตวรรษที่ ๒๑*, จันจิรา สมบัติพูนศิริและประจักษ์ ก้องกีรติ (บก.), กรุงเทพฯ: เคล็ดไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒, Rungrawee Chalermripinyorat, “Islam and the BRN’s Armed Separatist Movement in Southern Thailand,” *Small Wars & Insurgencies* 32(6) (2021): pp.951 - 952

^{๔๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

และปกครองอย่างไม่เป็นธรรม การต่อสู้ถูกทำให้ศักดิ์สิทธิ์ด้วยการนิยามว่าสิ่งนี้เป็นหน้าที่ (วาญิบ/ฟิรดูอิน) ทางศาสนาที่มุสลิมทุกคนต้องเข้าร่วมในการ “ญิฮาด” ด้วยอาวุธ โดยในตำราการฝึกสมาชิกที่เข้าใหม่มีการอ้างถึงข้อความในอัลกุรอานและตำราทางศาสนาอิสลาม ผู้ที่เข้าร่วมการต่อสู้ในปฏิบัติการที่มีความเสี่ยงสูง มีความพร้อมที่จะสละชีวิตในหนทางของพระเจ้า (ชาฮีด) ซึ่งจะมีการฝังศพบุคคลเหล่านี้โดยไม่อาบน้ำศพ เราจะเห็นได้ว่าการเสียชีวิตของ “นักรบ” เหล่านี้มักจะมีการแห่ศพไปยังกูโบร์ (สุสาน) โดยผู้เข้าร่วมมักจะตะโกนคำว่า “อัลลอฮ์ อักบร” (พระเจ้าผู้ยิ่งใหญ่) พิธีกรรมเช่นนี้มีพลังอย่างยิ่งในสังคมอนุรักษ์นิยมชนบทที่ศาสนายังคงมีบทบาทที่สำคัญต่อชีวิตทางสังคมวัฒนธรรมของผู้คน การจัดการด้วยการปราบและการวิสามัญฆาตกรรมผู้ก่อความไม่สงบจึงจะยิ่งทำให้เป็นการปลุกขวัญนักรบในขบวนการคนอื่น ๆ และทำให้การต่อต้านขยายตัวมากยิ่งขึ้น

มิติที่สองคืออิสลามในฐานะที่เป็นการให้ความชอบธรรมและแหล่งอ้างอิงในเรื่องกฎแห่งสงคราม (justification and reference for the moral conduct of war) คณะกรรมาธิการศึกษาจากงานวิชาการพบว่า ผู้ที่ผ่านการอบรมเพื่อเข้าร่วมกลุ่มขบวนการ มักมองว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “ดาร์ุลฮาร์บ” (แผ่นดินแห่งสงคราม) และคนนอกศาสนาโดยเฉพาะคนไทยพุทธนั้นถือว่าเป็น “กาฟิรฮารบี” (คนนอกศาสนาที่เราสามารถต่อสู้ได้)^{๔๘} ขบวนการมองว่าพื้นที่ที่เคยเป็นอาณาจักรปัตตานีในอดีตเป็นดาร์ุลฮาร์บเนื่องจากถูกสยามยึดครอง แต่ในเรื่องนี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก แม้แต่ในหมู่ผู้รู้ทางศาสนาอิสลามเองก็มีทัศนะที่ไม่ตรงกันว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้จะถือเป็นดาร์ุลฮาร์บหรือไม่ ฝ่ายความมั่นคงมีความพยายามจะให้ผู้รู้ทางศาสนาออกפתวาว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีสถานะเป็นดาร์ุลฮาร์บ โดยหวังว่าจะลดทอนการต่อต้านรัฐลงได้ แต่ยังคงมีคำถามว่าผู้ที่ปฏิบัติการทางการทหารอยู่นั้นจะเชื่อฟังפתวาของผู้ใดหรือองค์กรใด สำนักจุฬาราชมนตรีได้ออกคำชี้แจงว่าการปลุกฝังความคิดว่าประเทศไทยเป็น “ดินแดนแห่งสงคราม” เป็นการอธิบายที่ “มีความคลาดเคลื่อนและห่างไกลจากบทบัญญัติศาสนาอิสลามโดยสิ้นเชิง เพราะรัฐบาลไทยให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบศาสนกิจแก่คนมุสลิมอย่างเท่าเทียม และถือว่าการทำร้ายผู้บริสุทธิ์เป็นบาปใหญ่ตามหลักการศาสนาอิสลาม”^{๔๙} การเชื่อฟังคำตัดสินפתวานั้นเป็นเรื่องของความเคารพนับถือ ไม่มีองค์กรอิสลามใด ๆ ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตีความตัวบทในประเทศไทยและคำวินิจฉัยไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย จากคำบอกเล่าของคนในกลุ่มขบวนการการפתวากระทำโดยอุลามะห์ของกลุ่ม BRN แต่ก็ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่าเป็นใคร

นอกจากนี้แล้ว อิสลามยังเป็นกรอบคิดสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำสงคราม โดยเฉพาะหลักการเรื่องการไม่อนุญาตให้ฆ่าผู้อื่นที่ไม่ใช่नักรบโดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง คนแก่ นักบวช ผู้ป่วย การไม่ทำลายศพ ผู้รู้ในศาสนาอิสลามหลายท่านได้แสดงทัศนะในประเด็นนี้ หรือแม้แต่คนในขบวนการเองก็กล่าวว่า ตนเองมิได้เห็นด้วยกับการสังหารพลเรือนที่ไม่ได้ติดอาวุธ ดร.อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา อธิการบดีมหาวิทยาลัยฟาฏอนี ได้ให้ทัศนะไว้ว่า “ตามทฤษฎีของอิสลามแล้ว สงครามเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากตั้งอยู่บนหลักของการรักษาสันติภาพและความสงบสุข ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยญิฮาดจึงไม่ใช่คำสอนที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรุกรานกดขี่ข่มเหงผู้ด้อยกว่า หรือเป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยเด็ดขาด ในจำนวนหลักฐานที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องดังกล่าว คือความเห็นอย่างเป็น

^{๔๘} หลักการดั้งเดิมของศาสนาอิสลามได้แบ่งประเภทดินแดนหลัก ๆ เป็นสองแบบคือ ดาร์ุลอิสลาม คือดินแดนที่ใช้กฎหมายอิสลามเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ในดาร์ุลอิสลาม ชุมชนคนนอกศาสนามีสถานะเป็นซิมมี (ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง) ภายใต้กฎหมายอิสลาม ในทางตรงข้าม ดาร์ุลฮาร์บ คือดินแดนที่ไม่ได้ใช้กฎหมายอิสลามในการปกครองและไม่ได้มีสนธิสัญญาสันติภาพกับรัฐอิสลาม. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ รุ่งวิ เกลิมศรีภิญโญรัช, “อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีหลัง 2547,” น.๔๘๔ - ๔๙๐.

^{๔๙} สำนักจุฬาราชมนตรี, “คำชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกรณีการเผยแพร่ข้อความเกี่ยวกับศาสนาอิสลามที่คลาดเคลื่อน,” ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๒.

เอกฉันท์ของบรรดานักวิชาการอิสลามว่า ไม่อนุญาตให้ฆ่าผู้อื่นที่ไม่ใช่คนรบ โดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง คนแก่นักบวช ผู้ป่วย และผู้ที่มีลักษณะในความหมายนี้”^{๙๐}

สมาชิกขบวนการบางคนตัดสินใจการเคลื่อนไหวเพราะไม่เห็นด้วยที่มีการกระทำที่ขัดกับหลักการของอิสลามด้วยการโจมตีเด็ก ผู้หญิง และคนชรา มีคำอธิบายบางทัศนะของคนในขบวนการว่าการโจมตีกาฬารปีในภาวะสงครามสามารถทำได้ แต่การนิยามว่าใครบ้างเป็นกาฬารปี อาจจะมี ความแตกต่างกัน ทัศนะที่มีความสุดโต่งอาจมองว่าคนไทยพุทธทั้งหมดถือเป็นส่วนหนึ่งของผู้รุกราน แต่บางทัศนะก็เห็นว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ให้ความร่วมมือกับรัฐไทยเท่านั้นที่เข้าข่ายเป็นกาฬารปี

มิติที่สามคืออิสลามในฐานะที่เป็นแบบแผนทางศีลธรรมของสังคมใหม่ที่พึงปรารถนา (a blueprint of new moral order) เป็นที่ชัดเจนว่าเป้าหมายสูงสุดของกลุ่ม BRN นั้น ต้องการเรียกร้องเอกราชและสร้างรัฐใหม่ที่ใช้กฎหมายอิสลามเป็นฐานในการปกครอง ความปรารถนาในการสร้างสังคมที่มีอิสลามเป็นแบบแผนทางศีลธรรมสะท้อนให้เห็นผ่านการเลือกเป้าหมายในการโจมตีในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๕ มีการโจมตีร้านค้าคาราโอเกะและย่านสถานบันเทิงถึง ๖๗ แห่ง ในช่วงเดียวกันนั้น ย่านสถานบันเทิงใน อ.สุโขทัย จ.นราธิวาสถูกโจมตีด้วยคาร์บอมบ์ถึง ๖ ครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ร้านที่ขายสินค้า “ฮารอม” (ต้องห้ามในศาสนาอิสลาม) มักจะตกเป็นเป้าหมายโจมตี เช่น ร้านที่ขายหมูหรือสุรา มีการปล่อยข่าวลือจะโจมตีร้านค้าที่เปิดทำการในวันศุกร์ซึ่งเป็นวันที่ชาวมุสลิมจะไปรวมตัวกันที่มีสยิดเพื่อละหมาดวันศุกร์ เป้าหมายการโจมตีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงมิติทางศาสนาในการต่อสู้ของกลุ่ม BRN การพูดถึงเรื่องการปกครองบนฐานของกฎหมายอิสลามนับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวมาก ในประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ก็มีการใช้กฎหมายอิสลามในระดับที่แตกต่างกันไป กลุ่ม BRN เองไม่ได้ใช้คำว่าต้องการสร้าง “รัฐอิสลาม” (Caliphate) ซึ่งอาจจะทำให้ถูกมองได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มญิฮาดสากลที่ต้องการฟื้นคืนรัฐอิสลาม ซึ่งจะทำให้กลุ่ม BRN ถูกมองเป็นภัยความมั่นคง โดยเฉพาะในสายตาของประเทศตะวันตก แกนนำ BRN คนหนึ่งสะท้อนว่าทางกลุ่มต้องการสร้างระบอบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยกับหลักอิสลาม ซึ่งประเด็นเรื่องรูปแบบการปกครองนี้จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกันต่อไปและควรวางอยู่บนความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

เมื่อมีการใช้ศาสนาเข้ามากำกับความคิดของสมาชิกกลุ่มปีอาร์เอ็น ความขัดแย้งได้ถูกยกระดับให้กลายเป็นข้อขัดแย้งอย่างสุดขั้วและการต่อสู้เป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้เข้าร่วมพร้อมที่จะพลีชีพเพื่อเป้าหมายอันสูงส่งในทางศาสนา ดังที่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องศาสนากับความขัดแย้งเรียกว่า “สงครามแห่งจักรวาล” (Cosmic War)^{๙๑} แต่การแก้ไขปัญหามิอาจไม่ใช่การพยายามทำให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเปลี่ยนความคิดความเชื่อหรือมองว่าเป็นการตีความศาสนาที่ “บิดเบือน” แต่คือการจัดการกับปัญหา รากเหง้าที่ถูกนำไปใช้ในการปลุกให้คนมลายูมุสลิมเข้าร่วมการ “ญิฮาด” ด้วยอาวุธ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยน เกิดการพูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ได้เกิดการปรับตัวของกลุ่ม BRN ในเรื่องปฏิบัติการทางทหาร โดยจะเห็นได้ว่าระดับของปฏิบัติการใช้ความรุนแรงลดลงและมีความพยายามหลีกเลี่ยงเป้าหมายอ่อนมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าจะมีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อนการต่อสู้แต่ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นพวกสุดโต่งที่สามารถเจรจาหรือประนีประนอมได้ ผู้นำฝ่ายการเมืองของ BRN เองได้อ้างถึงอัลกุรอาน (๘:๖๑) ที่ว่า “และหากพวกเจ้าโอนอ่อนมาเพื่อการประนีประนอมแล้ว เจ้าก็จงโอนอ่อนมาเพื่อการนั้นด้วย และจงมอบหมายแต่อัลลอฮ์ เกิดแท้จริงนั้นพระองค์คือผู้ทรงไถ่ยิบตรึง

^{๙๐} อิสมาอีลลูตี จะปะเกีย, *อิสลาม ศาสนาแห่งสันติภาพ*, วิทยา: สำนักงานความร่วมมือเพื่อเผยแพร่และสอนอิสลาม, ๒๕๔๙. น. ๖๕.

^{๙๑} Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. Berkeley: University of California Press, 2000.

รอบรู้”^{๙๒} การสร้างพื้นที่การต่อสู้ทางการเมืองอย่างสันติที่มีความหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มติดอาวุธที่มีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อน

จากปมปัญหาเรื่องอัตลักษณ์อย่างไรก็ตาม ฝ่ายวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคง กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนมีความเห็นว่า ลักษณะชาติพันธุ์มลายูของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กลุ่มขบวนการหลักคือ BRN นำศาสนาอิสลามมาเป็นเครื่องมือชักนำประชาชนให้ร่วมเรียกร้องต่อสู้นั้นได้สะท้อนภาพปัญหาดังกล่าวไว้ว่า แกนนำกลุ่ม BRN ที่เป็นผู้นำศาสนาและครูสอนศาสนาเป็นหลักสำคัญของศาสนาดังกล่าวข้างต้น และข้อมูลประวัติศาสตร์พื้นที่ในอดีตกว่าร้อยปีที่ผ่านมา นำมาตีความอย่างเข้มข้น/สุดโต่ง โดยมุ่งสร้างการบ่มเพาะชักนำให้คนหลงเชื่อและเข้าร่วมการต่อสู้โดยยอมพลีชีพบนความศรัทธาทางศาสนา ทั้งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปให้เกิดความเกลียดชังคนต่างชาติพันธุ์และต่างศาสนา พร้อมทั้ง จัดการฝึกการต่อสู้ด้วยอาวุธให้สามารถฆ่าใครก็ได้โดยไม่เลือกเป้าหมาย แม้จะเป็นพลเมืองไทยด้วยกัน หรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มลายูด้วยกันแต่ไม่ร่วมมือต่อสู้ตามแนวทางของกลุ่ม BRN นอกจากนี้ ยังได้ใช้การก่อเหตุรุนแรงสร้างความกลัวให้กับประชาชนทั่วไป และผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ร่วมมือ หรืออยู่คนละฝ่ายกับกลุ่ม BRN

๒) ประเด็นความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายและการเยียวยา

เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงต่างมีความเห็นตรงกันว่า รัฐจำเป็นต้องใช้กฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ (กฎอัยการศึก) และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน)^{๙๓} เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันและระงับยับยั้งการก่อเหตุรุนแรง และลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด หากใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) เพียงอย่างเดียวในคดีความมั่นคง รัฐจะไม่สามารถได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการสืบสวนขยายผลหาตัวผู้กระทำความผิด และการสืบสวนขยายผลเพื่อการป้องกันการก่อเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการกระทำของกลุ่มขบวนการ ในขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวทำให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีความมั่นคง ซึ่งเป็นคดีที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนกว่าคดีอาญาทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่มุ่งหวังจะเพิ่มประสิทธิภาพต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นต่อการพิจารณาคำดำเนินคดี ซึ่งพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกปลอดภัยมากขึ้น โดยภาครัฐได้ยืนยันว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีความรอบคอบมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการมีสรุปบทเรียนที่ผ่านมาแล้ว มีการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด และเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายด้วยความระมัดระวัง^{๙๔}

อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักกฎหมายและทนายความในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าวมาตลอด การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางส่วนส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นการจับกุมโดยพลการ การสอบปากคำโดยไม่ต้องมีญาติหรือทนายความเข้าร่วมรับรู้ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การบังคับให้สูญหายหรือการทรมานในขณะที่อยู่ระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่^{๙๕} การที่กฎหมายความมั่นคงให้อำนาจแก่

^{๙๒} Rungrawee Chalernsripinyorat, “Jihad for Patani,” pp. 258-259.

^{๙๓} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๙๔} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๙๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒๔ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA412 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

เจ้าหน้าที่มาก ขณะที่แทบไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตได้โดยง่าย และตลอดเวลาที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีกลไกตรวจสอบอย่างจริงจังสำหรับผลกระทบของการใช้กฎหมายดังกล่าว แม้การละเมิดสิทธิจะลดน้อยลงจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความระมัดระวังมากขึ้น แต่ในหลายเหตุการณ์ความรุนแรงที่สังคมเคลือบแคลงสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังไม่พบว่ามีกระบวนการค้นหาความจริงเพื่อนำผู้กระทำผิดเข้าสู่การพิจารณาของกระบวนการยุติธรรม^{๙๖} ประชาชนส่วนหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงรู้สึกว่าการอยู่ใน “สภาวะยกเว้นจากหลักนิติธรรม”^{๙๗} มาโดยตลอด^{๙๘}

ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๖๒ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๖ มีผู้ถูกจับกุมควบคุมตัวตามกฎหมายความมั่นคง จำนวน ๗๓๕ คน มีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก^{๙๙} โดยอดีตข้าราชการระดับสูงได้ให้ข้อมูลว่าเคยตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่แล้วพบว่า จากหมายจับที่ออกตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ๖,๐๐๐ หมาย มีถึง ๓,๐๐๐ หมาย ซึ่งในขณะนั้นได้สั่งการให้ยกเลิกไป^{๑๐๐} กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่เน้นกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงซึ่งออกแบบมาเพื่อจัดการสถานการณ์รุนแรงอย่างฉะฉานหรือสงคราม มากกว่าจะตอบโจทย์การคุ้มครองสิทธิพลเมืองในภาวะปกติ ทำให้เกิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชน สร้างบาดแผลสะสมและความไม่ไว้วางใจต่อรัฐ กระบวนการยุติธรรมจึงไม่เป็นที่ยอมรับเชื่อถือและไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนบางส่วน^{๑๐๑}

ที่ผ่านมามีการร้องเรียนผ่านทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องการทำร้ายร่างกายบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างการควบคุมตัว หลายกรณีมีการเสียชีวิตในศูนย์ซักถาม แม้ว่าการสอบสวนของทางการจะได้ข้อสรุปว่าการเสียชีวิตเหล่านั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการถูกทำร้ายร่างกายในระหว่างการซักถามดังเช่นกรณีของ นายอับดุลเลาะ อีซอมูซอ ซึ่งถูกนำตัวเข้าสู่ศูนย์ซักถามภายใต้กฏอัยการศึกแล้วเสียชีวิตขณะอยู่ระหว่างการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่^{๑๐๒} แต่มีอย่างน้อยสองกรณีที่มีการเสียชีวิตขณะอยู่ในระหว่างการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งศาลลงความเห็นว่าเป็นการเสียชีวิตจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คือ

^{๙๖} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๑ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๙๗} “สภาวะยกเว้นแห่งนิติธรรม” (State of Exception of the Rule of Law) คือ สถานการณ์ที่รัฐใช้อำนาจเหนือกฎหมายปกติ อ้างถึงเหตุฉุกเฉินหรือภัยคุกคามเพื่อระงับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ต้องยึดถือกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม เช่น การประกาศกฏอัยการศึก การใช้กฎหมายความมั่นคง หรือการออกคำสั่งฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ในสภาวะเช่นนี้ อำนาจอธิปไตยระดับเหนือกฎหมาย ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และลดทอนหลักการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และ กฏอัยการศึกในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเข้าสู่สภาวะที่รัฐสามารถควบคุมตัวบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล และจำกัดสิทธิบางประการของประชาชนโดยอ้างถึงเหตุความมั่นคง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Giorgio Agamben, *State of Exception*, Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005. อนึ่ง Agamben อธิบายว่าในสภาวะยกเว้น รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อละเว้นกฎหมายโดยอ้างว่าเป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งทำให้เขาเตือนว่า “สภาวะยกเว้น” กำลังกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ของการปกครอง

^{๙๘} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๙๙} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น. ๓๑๑.

^{๑๐๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๑๐๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นเครือข่ายภาคประชาสังคมของคณะกรรมการฯ วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมซีเอสปัตตานี จ.ปัตตานี

^{๑๐๒} “क्रम.เหยียวยา 1.5 ล้าน "อับดุลเลาะ อีซอมูซอ" ครอบครัวได้แต่รอ รับจริง 5 แสน?,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓. <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/89875-abdul.html>

กรณีนายอัสฮารี สะมะแอ^{๑๐๓} และนายยะผา กาเซ็ง^{๑๐๔} อีกทั้งมีบางกรณีที่มีปรากฏการณ์อันถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายเจ้าหน้าที่^{๑๐๕} กล่าวคือ เจ้าหน้าที่อ้างว่ามีการวิสามัญฆาตกรรม เหตุเพราะผู้ตายมีพฤติการณ์ต่อสู้ ชัดขวาง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น เหตุการณ์ยิงชาวบ้านสามคนที่ป่าตดไม้บนเขาตะเว อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าผู้ตายมีพฤติการณ์ใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้เกิดการยิงปะทะสามคนถึงแก่ความตาย^{๑๐๖} เหตุการณ์ยิงชาวบ้านบนรถกระบะที่ปูโล๊ะปูโย อ.หนองจิก จ.ปัตตานี ที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าในกลุ่มของชาวบ้านที่อยู่บนรถกระบะใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้^{๑๐๗} หรือเหตุการณ์ยิงชาวบ้านที่บ้านโต๊ะชูด อ.ทุ่งยางแดง จ.ปัตตานี เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าผู้ตายใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้ ซึ่งภายหลังเกิดเหตุทางราชการมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนของญาติผู้ตาย ได้พบว่า พฤติการณ์ขณะเกิดเหตุไม่ได้เป็นดังที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด^{๑๐๘}

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐได้ส่งผลกระทบกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไปในพื้นที่โดยเฉพาะกับคนมลายูมุสลิม เช่น การตั้งด่านเลือกถ่ายรูปบัตรประชาชนโดยไม่ได้รับความยินยอม การบังคับเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) หรือการติดตามสอดส่องพฤติกรรมของประชาชนด้วยการ “เยี่ยมบ้าน” ที่ทำให้ผู้ถูกเยี่ยมรู้สึกไม่สบายใจหรือรู้สึกถูกคุกคาม เป็นต้น^{๑๐๙}

นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่สะท้อนว่า หากพูดถึงคนรุ่นใหม่ในยุคสมัยนี้ สำนักของความภูมิใจในประวัติศาสตร์หรือบาดแผลที่เกิดจากการกระทำของรัฐในอดีตอาจจะไม่ได้มีมากนัก แต่ภาพในปัจจุบันที่คนรุ่นใหม่ได้เห็นด้วยตาตัวเองว่าเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น กลับเป็นเครื่องตอกย้ำเหตุการณ์ในอดีตที่เราเกิดไม่ทันแต่เคยได้ยินได้ฟังมา ทำให้ “เห็นเค้ารางแห่งความเป็นจริง”^{๑๑๐} ซึ่งนักวิชาการด้านสันติศึกษาเรียกว่าเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักให้เห็นว่าความเชื่อของตนนั้นมีเหตุผล (justify to

^{๑๐๓} “ศาลสั่งจ่าย 5 แสนแม่ ‘อัสฮารี’ เชื้อถูกซ้อมตาย ชักกุญแจการศึกษาไม่คุ้มครองปฏิบัติมิชอบ,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕. <https://www.isranews.org/content-page/item/5211>

^{๑๐๔} “ป.ป.ช.ฟัน “ร้อยตรี” ผิดวินัย-อาญาคดีซ้อมอหามายยะผา-แม่อัสฮารีได้สินไหม,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๔ กันยายน ๒๕๕๘. https://isranews.org/content-page/item/41108-nacc_41108.

^{๑๐๕} “การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม” (Extrajudicial Execution) คือ การ “ฆ่า” หรือ “ฆาตกรรม” ตามกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงหมายความว่ารวมถึงการเสียชีวิตที่เกิดจากการโจมตีหรือสังหารโดยเจตนาโดยกองกำลังความมั่นคงของรัฐ กลุ่มทหารพราน หน่วยลอบสังหาร หรือกองกำลังเอกชนอื่น ๆ ที่ร่วมมือกับรัฐหรือได้รับการยินยอมจากรัฐ นอกจากนั้น การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมยังรวมถึงการเจตนาและจงใจสังหารพลเรือนหรือพลรบที่ต้องได้รับความคุ้มครองเนื่องจากอาการบาดเจ็บ. ดู คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล. *การบังคับให้สูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม: การสืบสวนสอบสวนและการลงโทษคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงาน* ๙, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล, ๒๐๑๕, น. ๕๓-๕๕, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/12/Universal-Enforced-Disappearance-and-Extrajudicial-Execution-PGNo9-Publications-Practitioners-guide-series-2017-THAI.pdf>

^{๑๐๖} “อัยการสั่งฟ้อง 2 ทหารยิงชาวบ้านตดไม้ดับ 3 ศพเขาตะเว,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖. <https://isranews.org/article/south-news/south-slide/120016-judgmentcourtsouth.html>

^{๑๐๗} “8 ปีที่รอความเป็นธรรม... ไศกนาฏกรรมปูโล๊ะปูโย,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๒๐ กันยายน ๒๕๖๓. <https://isranews.org/article/south-news/south-slide/92115-puyo.html>

^{๑๐๘} “บาดแผลที่บ้านโต๊ะชูด อ.ทุ่งยางแดง คำขอโทษของรัฐและน้ำตาของผู้สูญเสีย,” *Thai PBS*, ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/255731>

^{๑๐๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการสิทธิฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๑๐} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

believe)^{๑๑๑} บาดแผลในอดีตจึงกลายเป็นความทรงจำที่มีชีวิตซึ่งจะถูกถ่ายทอดต่อไปอีก เช่น เหตุการณ์ล่าสุดคือกรณี “ตากใบ” ที่ไม่มีข้าราชการคนใดต้องรับโทษจากการที่มีผู้เสียชีวิตภายใต้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ หลังจากผ่านมา ๒๐ ปี จนหมดอายุความ แม้ผู้เสียหายส่วนหนึ่งจะพยายามฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยตนเองและมีการออกหมายจับ แต่ผู้ต้องหาทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและอดีตเจ้าหน้าที่รัฐได้หลบหนีจนคดีหมดอายุความ และหลังจากหมดอายุความ หนึ่งในผู้ต้องหาได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ^{๑๑๒} นอกจากนี้ยังรวมถึงการผ่านประสบการณ์ความไม่เป็นธรรมด้วยตัวเอง เช่น การรวมตัวของเยาวชนมุสลิมมาอยู่ภายใต้ชื่องาน “มลายู รายา” (Melayu Raya) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการแสดงออกถึงตัวตนและอัตลักษณ์ตามวิถีของมลายูมุสลิม หรือการจัดเวทีเพื่อจำลองการทำประชาคมของกลุ่มนักศึกษาที่ทำให้พวกเขาต้องตกเป็นเหยื่อของกฎหมายอย่างไม่ชอบธรรม แต่การแสดงออกทางการเมืองและวัฒนธรรมของเด็กและเยาวชนมักถูกตอบโต้จากเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษหรือใช้การฟ้องเพื่อกลั่นแกล้ง เพื่อยุติการเคลื่อนไหวที่เป็นความต้องการของพวกเขา อีกทั้งยังเผชิญกับปัญหาการละเมิดและสิทธิเสรีต่าง ๆ จากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ เช่น การตรวจเก็บ DNA การตรวจบัตรประชาชนตามด่านตรวจ การบุกตรวจค้นหอพักนักเรียนและนักศึกษา การคุกคามในสถานศึกษาผ่านการใช้โดรนเพื่อสอดส่อง การใส่ความโดยไม่มีมูลทำให้เกิดการควบคุมตัวเยาวชนโดยพลการและเชิญตัวไปสอบปากคำในค่ายทหาร และการสูญเสียหัวหน้าครอบครัวจากกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อเยาวชนที่ต้องสูญเสียโอกาสทางการศึกษา ขาดเสรีภาพในการเดินทางและเลือกประกอบอาชีพที่ตนต้องการ การติดตามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รู้สึกเหมือนถูกคุกคามอยู่เสมอ เนื่องจากเยาวชนที่ถูกจัดอยู่ในประเภทกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่แนวร่วม มักถูกจับจ้องจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นพิเศษ บ่อยครั้งที่ต้องอยู่กับความรู้สึกไม่ปลอดภัยและหวาดกลัว จากที่เยาวชนจำนวนหนึ่งถูกจับตาหรือกระทั่งตกเป็นผู้ต้องสงสัยเนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งมองว่าเยาวชนมีศักยภาพในการเคลื่อนไหวกับขบวนการ สิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลต่อพลวัตและเงื่อนไขใหม่ต่อสถานการณ์ในพื้นที่ในอนาคต

การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกรณีที่มีข้อสงสัยว่าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางกรณีประชาชนยังไม่เห็นว่ามีผู้นำผู้กระทำผิดมาลงโทษและไม่มีความจริงปรากฏว่าเกิดอะไรขึ้น ในขณะที่เหตุการณ์อื่น ๆ ที่คาดว่าจะเป็นการกระทำของกลุ่มขบวนการมักจับตัวผู้ต้องสงสัยได้เร็ว ทำให้ประชาชนรู้สึกที่รัฐเลือกปฏิบัติ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมจนไม่มีความหวังว่ากระบวนการยุติธรรมจะเป็นที่พึงได้ กลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งใหม่ตามมาไม่สิ้นสุด ในขณะที่เดียวกันการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบมักไม่ทั่วถึงเพียงพอสำหรับผู้ได้รับผลกระทบทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทุกฝ่าย รวมทั้งญาติหรือชุมชนของผู้ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ ซึ่งควรถือเป็น “เหยื่อของความรุนแรงเชิงโครงสร้าง”^{๑๑๓} ด้วย การละเลยกลุ่มเหล่านี้ทำให้ความรู้สึกเจ็บปวดและแปลกแยกยังดำรงอยู่ ไม่เอื้อต่อการเยียวยาสังคมโดยรวม

^{๑๑๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๑๑๒} “สิ่งที่ได้หลัง ‘คดีตากใบ’ 20 ปีหมดอายุความ ผู้ต้องหา กลับปฏิบัติหน้าที่ ‘ชรก.’ ทันที ตอกย้ำ บาดแผล ซึมลึกในใจคน,” *มติชนสุดสัปดาห์*, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗. https://www.matichonweekly.com/column/article_810970

^{๑๑๓} ความรุนแรง (Violence) มี ๓ แบบ (ทั้งที่เห็นได้ง่ายและเห็นได้ยาก) คือ ๑) ความรุนแรงทางตรง (Direct Violence) หมายถึงการใช้กำลังทำร้ายร่างกาย ๒) ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) หมายถึง การใช้กลไกองค์กร ระเบียบ กฎหมาย หรือนโยบายบังคับ ปิดกั้น หรือปฏิเสธ ในลักษณะที่ทำให้รู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม และ ๓) ความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม (Cultural Violence) หมายถึง การใช้วัฒนธรรมในลักษณะที่ทำให้รู้สึกถูกกดทับหรือสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้ความรุนแรงกับคนที่แตกต่างจากตน ไม่ว่าจะเป็นการผสมกลมกลืน (Assimilate) การเลือกปฏิบัติ (Discriminate) หรือการไม่เปิดรับความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และความคิดความเชื่อ ทั้งนี้ ความรุนแรงทั้งสามแบบมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: SAGE, 1996.

๓) ประเด็นรัฐปิดกั้นการแสดงออกทางการเมือง

ภายใต้มาตรการรักษาความมั่นคงของรัฐ นักกิจกรรมทางสังคมได้สะท้อนว่าประชาชนรู้สึกไม่มีพื้นที่ทางการเมืองที่ปลอดภัย กลัวว่าจะถูกดำเนินคดีจากสิ่งที่ตนพูดหรือแสดงออก^{๑๑๔} สามารถเห็นได้จากกรณีทางคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดเวทีรับฟังความเห็นประชาชนในมหาวิทยาลัย ได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบเข้ามาสังเกตการณ์โดยไม่ได้รับเชิญ มีเจ้าหน้าที่ทหารรายงานผู้บังคับบัญชาว่าผู้เข้าร่วมคนใดบ้างที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ หรือเกิดเหตุการณ์ที่อาสาศักดิ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่มาแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาต่อคณะกรรมการถูกเชิญไปให้ข้อมูลในค่ายทหารและถูกยิงเสียชีวิตจากบุคคลไม่ทราบฝ่ายในเวลาต่อมา^{๑๑๕}

ในช่วงปี ๒๕๖๑-๒๕๖๖ มีนักกิจกรรมในพื้นที่ซึ่งรวมถึงเยาวชนคนรุ่นใหม่ถูกดำเนินคดีซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระบุว่าเป็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP)^{๑๑๖} จำนวน ๓๙ คน^{๑๑๗} เป็นการดำเนินคดีกับผู้ทำกิจกรรมทางสังคมหรือองค์กรทางเมืองและงานสื่อสารในพื้นที่ในข้อหาที่มีตั้งแต่การขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่และการทำกิจกรรมในเชิงการเมือง กรณีการแสดงออกทางการเมืองที่สะท้อนถึงความไม่เข้าใจหรือความหวาดระแวงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ คืองาน “มลายูรายอ ๒๐๒๒ ซึ่งเป็นกิจกรรมรวมตัวกันนัดแต่งกายชุดมลายูในหมู่เยาวชนคนรุ่นใหม่เนื่องในโอกาสการเฉลิมฉลองวันฮารีรายอหรือวันสิ้นสุดช่วงเทศกาลถือศีลอดที่ อ.สายบุรี จ.ปัตตานี อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาที่อยู่ในระหว่างการตกลงลดเหตุรุนแรง/ยุติปฏิบัติการทางทหารในห้วงเดือนรอมฎอนรวม ๔๐ วันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม BRN โดย กอ.รมน.ภ.๔ ส่วนหน้า ได้แจ้งความดำเนินคดีแกนนำจัดงาน ๙ คน ในข้อหาว่ากิจกรรมมีลักษณะของการ “ยุยงปลุกปั่นให้เยาวชนร่วมกันปฏิบัติกอบกู้เอกราชรัฐปัตตานี” มีการแสดงธงของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน BRN รวมทั้งมีการกล่าวถ้อยคำบนเวทีอันมีลักษณะว่า “มีศัตรูมาทำลายชาติมลายูปัตตานีทำให้เสียเอกราชเยาวชนต้องรวมตัวกันทำให้หมดไปซึ่งการถูกกดขี่ข่มเหง” การกล่าวถ้อยคำว่า “วันรายอที่ ๓ เป็นวันเยาวชนแห่งชาติปัตตานี” รวมทั้งกิจกรรมร้องเพลงปลุกใจที่มีเนื้อหาทำนองให้เยาวชนร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งพฤติกรรมและการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา โดยทาง กอ.รมน.ภ.๔ ส่วนหน้า ยืนยันว่าไม่ใช่การดำเนินคดีเพราะแต่งชุดมลายู เนื่องจากที่ผ่านมาส่งเสริมอัตลักษณ์และพหุวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย ศาสนา ภาษา หรือวัฒนธรรมมาโดยตลอด^{๑๑๘} พื้นที่มุสลิมในพื้นที่ที่มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ได้อย่างเต็มที่อยู่แล้ว และรัฐมิได้ดำเนินคดีกับทุกคนที่แต่งกายชุดมลายูแต่อย่างใด ที่มีการดำเนินคดีกับผู้จัดงานเป็นเพราะการจัดกิจกรรมนี้มีเบื้องลึกเบื้องหลังอยู่^{๑๑๙}

^{๑๑๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๑๕} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น. ๕๓.

^{๑๑๖} การดำเนินคดีลักษณะนี้จะถูกใช้อธิบายคดีที่บริษัทธุรกิจเอกชนหรือรัฐฟ้องประชาชนที่ออกมาใช้เสรีภาพในการแสดงออก ร้องเรียน ชุมชน หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทหรือรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ การฟ้องคดีดังกล่าวถือเป็นการสร้างอุปสรรคและสร้างบรรยากาศความหวาดกลัวโดยมุ่งหวังที่จะยับยั้งประชาชนจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดู “รายงานสถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากในประเทศไทย” โดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, <https://naksit.net/reportslapp/>

^{๑๑๗} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น. ๒๗.

^{๑๑๘} “สร้างความเข้าใจอีกครั้ง!!!... ฟ้อง 9 แกนนำ ในคดียุยงปลุกปั่น ไม่ใช่เพราะแต่งกายชุดมลายู,” กอ.รมน.ภาค ๔ สน., ๒๒ มกราคม ๒๕๖๘, <https://www.southpeace.go.th/?p=126215>

^{๑๑๙} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการพิจารณาฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ผู้จัดงานได้ให้ข้อมูลว่า ทางผู้จัดเชื่อว่าการแสดงออกที่เน้นอัตลักษณ์นี้เป็นพื้นฐานที่มาของความสงสัย โดยปฏิเสธว่ามีได้มีการปลุกปั่น อีกทั้งได้แสดงอย่างชัดเจนว่าพยายามป้องกันไม่ให้มีการแสดงออกที่เป็นการต่อต้านรัฐแล้ว ทั้งนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์และการกล่าวถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมักถูกมองโดยเจ้าหน้าที่ความมั่นคงว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์เพื่อแบ่งแยกดินแดน^{๑๒๐} ทำให้มองว่าคดีนี้ไม่เชิงว่าไม่เกี่ยวข้องกับชุดมลายู และน่าจะมีจุดเริ่มต้นจากการที่ประชาชนแต่งกายด้วยชุดมลายูมารวมตัวกันจำนวนมาก บางคนอาจจะรู้สึกว่าการรวมตัวลักษณะนี้เป็นภัยคุกคามเสมือนเป็นการจำลองประกาศเอกราช ในความเห็นของผู้จัด การฟ้องคดีครั้งนี้จึงเป็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน มิให้แสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ “เมื่อเราพูดหรือทำกิจกรรมทางการเมืองไม่ได้ เมื่อพื้นที่ทางการเมืองของนักกิจกรรมถูกจำกัด เรากังวลว่าความรุนแรงจะเพิ่มขึ้น เรากังวลว่าคนรุ่นใหม่บางคนจะต่อสู้โดยใช้ความรุนแรง”^{๑๒๑}

อย่างไรก็ตาม กรรมการบางส่วนได้รับข้อมูลยืนยันจากฝ่ายความมั่นคงโดย ศปก.ตร. ส่วนหน้า และ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ว่าทางหน่วยงานได้สื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ มาตลอดเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายว่า ภาครัฐไม่ได้มีปัญหาเรื่องชุดมลายูตามที่ถูกจับกุม และองค์กรเครือข่ายของกลุ่ม BRN ได้พยายามให้ข่าวบิดเบือนดังกล่าวข้างต้น โดยย้ำชัดเจนว่าจับกุมเพราะพฤติกรรมหลายลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ ซึ่งได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้ง ๙ คน ในข้อความผิดฐาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ ร่วมกันทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือด้วยวิธีอื่นใดอันมิใช่กระทำการภายในกรอบความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมด้วยสุจริต (๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร (๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดต่อกฎหมายแผ่นดิน, มาตรา ๒๐๙ ความผิดฐานร่วมกันเป็นอั้งยี่, มาตรา ๒๑๐ ความผิดฐานร่วมกันเป็นช่องโจร และดำเนินคดีตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ กรณีการชุมนุมฝ่าฝืนมาตรการป้องกันโรคโควิด ๑๙ และในกระบวนการยุติธรรมปกตินั้น ผู้ถูกจับกุมสามารถพิสูจน์ความถูกต้องในการทำกิจกรรมได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายที่เห็นสอดคล้องกันด้วย

ในมุมมองของภาครัฐ ผู้แทน สมช. สะท้อนถึงข้อห่วงใยของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนว่า หากเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี จะมีผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐเข้ามาปลุกระดมมวลชนมากขึ้น และอาจจะมียุทธวิธีใด ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ^{๑๒๒} ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นในทางที่สอดคล้องกับภาคประชาชนว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทำให้ประชาชนไม่มีพื้นที่หรือกลไกในการต่อสู้ด้วยสันติวิธี ส่งผลให้บางส่วนอาจรู้สึกว่าจะไม่สามารถพึ่งกลไกวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยและเอนเอียงไปสู่แนวทางรุนแรงมากขึ้น การปฏิเสธการแสดงออกจึงจะยิ่งทำให้เกิดแรงต้านมากขึ้น ซึ่งการต่อต้านดังกล่าวต่างหากที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงดังที่เห็นบทเรียนจากในอดีตที่ผ่านมา เช่นกรณีการที่รัฐปิดกั้นการแสดงออกของฮักยิสูลงจนนำไปสู่การเกิดขบวนการที่ใช้ความรุนแรงต่อสู้^{๑๒๓}

^{๑๒๐} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม – ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

^{๑๒๑} “‘ผิดเพราะเป็นมลายู’ เมื่ออัตลักษณ์ไม่ใช่อาชญากรรม และการปิดปากนักกิจกรรมไม่ใช่หนทางสู่สันติภาพ,” *The 101 World*, ๑ เมษายน ๒๕๖๘, <https://www.the101.world/melayu-aya-prosecution/>

^{๑๒๒} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๒๓} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA308 ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

๔) ประเด็นรัฐไม่ให้อำนาจประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจทิศทางการบริหาร

และการพัฒนา

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนามากจากต้นทุนทางสังคมวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่ยังอุดมสมบูรณ์ สามารถสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ที่จะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีศักยภาพในการพัฒนาดังที่กล่าวไป แต่ประชาชนในพื้นที่กลับไม่มีโอกาสที่จะนำศักยภาพทั้งหมดไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่สาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งมาจากแนวทางการบริหารและการพัฒนาที่มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่คำนึงถึงความต้องการและวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับพื้นที่ ขาดกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในพื้นที่ระบุถึงข้อจำกัดของระบบราชการที่ผู้บริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องขึ้นตรงและรับฟังคำสั่งจากผู้บริหารระดับสูงที่กรุงเทพฯ ทำให้การทำงานของภาครัฐอาจจะตอบสนองช้าหรือไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน^{๑๒๔} ซึ่งเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจทั่วประเทศ กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็ยังไม่เอื้อให้ประชาชนในทุกระดับได้มีส่วนร่วมรับรู้ คิดวางแผน และตัดสินใจได้อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งการแสดงความเห็นของประชาชนต่อการบริหารและการพัฒนาภาครัฐยังถูกจำกัดจากการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงซึ่งเป็นปัจจัยที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นด้วย

โครงการพัฒนาที่เข้าถึงและสร้างประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในระดับชุมชนมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เพียงแต่ถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ แต่ยังถูกละเมิดสิทธิและการจำกัดการเข้าถึงช่องทางในการปกป้องทรัพยากรของท้องถิ่น ทั้งที่ทรัพยากรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกิน แหล่งน้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ คือรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่น การขาดสิทธิในการปกป้องและบริหารจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนรู้สึกถูกลดทอนบทบาทและศักดิ์ศรีในฐานะเจ้าของพื้นที่

โครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาที่ไม่ตอบสนองอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ต่ำ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความรู้สึกถูกทอดทิ้งหมดหวังในอนาคต ปัญหานี้สะท้อนแนวคิดในสันติศึกษาเรื่องความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) ซึ่งเป็นความไม่เป็นธรรมที่ฝังอยู่ในระบบและกีดกันโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม

ด้วยปัจจัยทั้งหมดนี้ การพัฒนาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่จึงยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่ และบ่อยครั้งได้ไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐ ถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น และสูญเสียความเป็นเจ้าของพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการบริหารและการพัฒนาไป กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก

๕) ประเด็นรัฐพยายามผสมกลมกลืนอัตลักษณ์ชาติพันธุ์

ประชาชนเชื้อสายมลายูในพื้นที่นี้ได้ชื่อว่ารักษาและแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์มลายูมุสลิมอย่างเข้มแข็งท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคม มีผู้พยายามฟื้นฟูภาษามลายูและวัฒนธรรม เช่น การแต่งกายแบบมลายูที่กลายเป็นกระแสความสนใจ ตลอดจนการอนุรักษ์มรดกจากอดีต การฟื้นคืนความทรงจำการรักษาสิ่งที่เป็นมรดกทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น ปอเนาะ^{๑๒๕} รวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นของพื้นที่รวมไปถึง

^{๑๒๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๑๒๕} “ปอเนาะ” (Pondok) เป็นภาษาอาหรับ แปลว่า “กระท่อม” แต่ความหมายในพื้นที่คือ สถาบันการศึกษาแบบดั้งเดิมที่สอนศาสนาอิสลาม นับเป็นสถานศึกษาที่เก่าแก่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. ดุราเยลละเอียดเพิ่มเติมที่ มุลนิลิก-ประไพ วิริยะพันธุ์ <http://lek-prapai.org/home/view.php?id=264>

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้เป็นความสนใจร่วมที่มีปรากฏการณ์แสดงให้เห็นมากขึ้นเรื่อย ๆ การพยายามรักษาและฟื้นฟูอัตลักษณ์ทำให้มีการเรียกร้องการตอบสนองจากรัฐในหลายเรื่องเพื่อวางกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว เช่น เรื่องการสวมฮิญาบ หรือการรักษาความเป็นอิสระของปอเนาะ เป็นต้น

ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนต่ออัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ทำให้คนมลายูมุสลิมต้องเรียกร้องมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และหลายครั้งได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ดังที่กล่าวไปข้างต้น แม้เหตุการณ์ในอดีตที่ประชาชนรู้สึกว่าการกดขี่อัตลักษณ์ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน จะได้รับการพิจารณาทั้งการแก้ไขปมปัญหาเดิม และการสนับสนุนส่งเสริมอัตลักษณ์พื้นที่ให้ดำรงอยู่และพัฒนาไปตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงต่อไป ภายใต้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งภาครัฐได้จัดทำแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องมาโดยต่อเนื่องในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่กฎหมายให้มั่นนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องต่อเรื่องนี้ในปัจจุบันก็ยังคงเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่ต่างจากในอดีต แม้ในปัจจุบัน หน่วยงานรัฐจะรณรงค์แนวทางพหุวัฒนธรรมและมีโครงการส่งเสริมอัตลักษณ์ท้องถิ่นมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนชาวมลายูมุสลิมยังคงรู้สึกว่าการกดขี่อัตลักษณ์ของตนเองไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ได้รับการเคารพอย่างเพียงพอ การแสดงออกในทางวัฒนธรรม เช่น การใช้ภาษามลายู หรือการศึกษาศาสนา (ตาดีกา) อาจถูกเพ่งเล็งว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง สร้างความรู้สึก “เป็นอื่น” ในสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน

ที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐได้ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพหุวัฒนธรรมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะหลังจากที่สภาความมั่นคงแห่งชาติมีนโยบายส่งเสริมพหุวัฒนธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค ๔ ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ นอกเหนือจากส่วนราชการด้านวัฒนธรรมและการศึกษาในพื้นที่ แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่าขาดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดดังกล่าว อีกทั้งยังดำเนินกิจกรรมในลักษณะบังคับให้ผสมกลมกลืนตามวัฒนธรรมกระแสหลักมากกว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือบนฐานของการเคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การส่งเสริมพหุวัฒนธรรมของรัฐไม่ได้พิจารณาพหุวัฒนธรรมในบริบทความขัดแย้งที่คนต่างชาติพันธุ์และศาสนาอยู่ร่วมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สมมาตร ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการส่งเสริมวัฒนธรรม เกิดความรู้สึกว่ามีความลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ ฉะนั้น แทนที่จะสร้างพื้นที่และบรรยากาศของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ การส่งเสริมพหุวัฒนธรรมของรัฐกลับก่อให้เกิดช่องว่างและการเบียดขับทางวัฒนธรรม สร้างเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้คนต่างชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่มีระยะห่างกันมากขึ้น

นอกจากนี้ คนมลายูมุสลิมอีกจำนวนหนึ่งก็มองว่ารัฐออกกฎหมายกีดกันการใช้ทรัพยากรที่ดินตามวิถีดั้งเดิม ห้ามปลูกพืชและเก็บผลผลิตจากป่า ถูกแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลจากทุนใหญ่ในพื้นที่ อีกทั้งยังรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐมาโดยตลอด จากการที่ต้องต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้รัฐยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนเองมานานเกือบร้อยปี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเรียนและการใช้ภาษามลายูหรือการจัดการสังคมและวิถีชีวิตตามหลักอิสลาม รวมถึงจากความรู้สึกว่ารัฐ ทหาร และชุมชนไทยพุทธสัมพันธ์กันใกล้ชิดจนกลุ่มตนถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผลของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตประจำวัน และที่สำคัญคือก่อให้เกิดความกังวลว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนมลายูมุสลิมจะถูกทำให้เลือนหายไป

๖) ประเด็นความเป็นคนส่วนน้อยของคนไทยพุทธ

ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อและแนวทางการจัดการความขัดแย้งของรัฐ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนอีกกลุ่มวัฒนธรรมหนึ่งตามมา โดยชาวไทยพุทธได้ให้ข้อมูลว่า ในฐานะที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่มีความวิตกกังวลกับการตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มขบวนการและการแสดงออกถึงอัตลักษณ์มลายูมุสลิม

ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนรู้สึกว่ามีผลกระทบต่อการดำรงรักษาอัตลักษณ์วัฒนธรรมของชาวไทยพุทธ ธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป อย่างการจัดพิธีไหว้ครูหรือการไม่มีพื้นที่ตั้งโต๊ะหมู่บูชาในสถานที่ราชการ การบริโภคเนื้อหมูก็ไม่สามารถทำได้อย่างอิสระ^{๑๒๖} บางพื้นที่พ่อค้าแม่ค้าไทยพุทธที่ไปขายของในตลาด ถูกกดดันจากมุสลิมบางคนว่า “ของไทยพุทธ มุสลิมไม่กินไม่ซื้อ” และบางครั้งมีคนมาขายสินค้าคล้ายกัน ขนบข้าง ทำให้คนมุสลิมไม่มาซื้อสินค้าของคนพุทธ นอกจากนี้ยังรู้สึกว่าภาครัฐทอดทิ้งคนพุทธที่เป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่แต่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาของชนกลุ่มใหญ่ พยายามซื้อใจคนมุสลิมด้วยการมอบสิทธิพิเศษให้ในหลายเรื่อง เช่น มีโครงการสนับสนุนการศึกษาของนักเรียนและนักศึกษาให้ศึกษาต่อในต่างประเทศ สนับสนุนให้ทุนไปประกอบพิธีฮัจญ์ จัดครัวฮาลาล หรือกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานที่ต้องพูดภาษามลายูได้เท่านั้น เป็นต้น บางพื้นที่เคยของบประมาณจากภาครัฐเพื่อซ่อมแซมสนามเด็กเล่นในวัดหรือโรงเรียนของชาวพุทธ แต่มักได้รับคำตอบเสมอว่าไม่มีงบประมาณให้ดำเนินการ แต่เคยเห็นความแตกต่างว่าคนมุสลิมขอแล้วจะได้เร็ว “ตรงนี้เป็นเรื่องที่น่าน้อยใจของชาวพุทธในพื้นที่ที่เป็นชนกลุ่มน้อยมาก”^{๑๒๗}

ตลอดเวลาที่ผ่านมา คนไทยพุทธรู้สึกว่าสิทธิเสรีภาพและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนกำลังถูกเบียดขับให้เหลือพื้นที่น้อยลงทั้งจากการถูกลอบยิงหรือเข้าพื้นที่ทำกินไม่ได้จนเกิดการอพยพออกนอกพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ^{๑๒๘} คนไทยพุทธจำนวนหนึ่งเข้าใจว่าจำนวนคนไทยพุทธในพื้นที่ลดน้อยลงจากเดิมที่มีอยู่ ๕ แสนคน ปัจจุบันเหลือไม่ถึง ๑ แสนคน มีที่ดินถิ่นบางแต่ในจำนวนไม่ถึง ๑๙ ครัวเรือนในแต่ละปี บางหมู่บ้านเหลือชาวไทยพุทธอยู่เพียง ๗ หลังคาเรือน บางครั้งการย้ายออกในระยะหลังจำใจจะต้องขายที่ดินให้คนมุสลิมไปด้วย ส่งผลให้การกลับเข้าไปทำกินในที่เดิมลำบาก ในขณะที่รัฐกลับทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากจัดทำโครงการพาคนที่ก่อเหตุความไม่สงบกลับบ้าน แต่กลับไม่มีงบประมาณสนับสนุนโครงการให้คนไทยพุทธได้กลับบ้านบ้าง^{๑๒๙} ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าโครงการพาคนไทยคืนถิ่นไม่มีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนทำให้มีผลน้อย

จะเห็นได้ว่า ทั้งคนมลายูมุสลิมและคนไทยพุทธต่างมีความรู้สึกว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมและสิทธิเสรีภาพของตนถูกจำกัด หรือบางครั้งถูกละเมิดจากความรุนแรงและการจัดการกับปัญหาทั้งโดยรัฐและกลุ่มขบวนการมากขึ้นเรื่อย ๆ สภาวะดังกล่าวนี้นอกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนแล้ว นานวันเข้าก็ขยายตัวไปจนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนมลายูมุสลิมกับประชาชนไทยพุทธ รวมถึงประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ไปด้วย ความรู้สึกของคนทั้งสองกลุ่มเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์เชิงลบและเกิดสภาวะ “ความเป็นอื่น” ต่อกัน-ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันจึงเปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยอยู่ร่วมกันในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยที่ไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกัน ด้วยความรู้สึกปลอดภัยและไว้วางใจกัน ทั้งที่ประชาชนทั้งสองกลุ่มต่างมีปมความรู้สึกเหมือนกันในการเป็นคนกลุ่มน้อยที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม กล่าวคือ คนมลายูมุสลิมรู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศไทย ขณะที่คนไทยพุทธก็รู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐและคนอีกกลุ่มหนึ่ง เสมือนเป็นพลเมืองชั้นสองใน “บ้าน” ของตัวเอง

^{๑๒๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี

^{๑๒๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๑๒๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๒๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

๓.๒.๓ สรุปสาเหตุหลัก

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่มีความต้องการจะแยกตัวจากประเทศไทยอยู่จริง ซึ่งมีทั้งผู้ที่ใช้กำลังรุนแรงและผู้ที่ใช้สันติวิธีในการเรียกร้องแสดงออกถึงความต้องการที่จะเป็นเอกราชนี้ และมีกลุ่มคนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งอาจจะซ้อนทับกันกับคนกลุ่มแรกหรือไม่ก็ได้ คือกลุ่มคนที่รู้สึกถูกกดทับจนขาดสิทธิเสรีภาพที่จะใช้ชีวิตตามวิถีของตนจากการบริหารปกครองของรัฐตั้งแต่ในอดีตก่อนเกิดเหตุปี ๒๕๔๗ และจากการจัดการของรัฐต่อปัญหาความไม่สงบในช่วงกว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา และเรียกร้องแสดงออกถึงความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หากต้องการจะกำหนดแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ตรงจุดและเกิดสันติภาพที่ยั่งยืน รัฐจำเป็นต้องพิจารณาอย่างจริงจังว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกอัดอั้นคับข้องใจและขัดแย้งกับรัฐ และกำหนดแนวทางแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

ประการแรก คือ ความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ของดินแดนที่มีผู้คนเรียกกันว่า “ปาตานี” ซึ่งมีความเจริญรุ่งเรืองทางการเมือง การค้า และศาสนา และมีผู้นำที่มีอิสระในการปกครองพื้นที่มาในอดีต ทำให้คนจำนวนหนึ่งปรารถนาที่จะฟื้นฟูความเจริญในพื้นที่ของตนให้กลับคืนมาอีกครั้ง และไม่มี ความหวังว่าความต้องการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้หากยังอยู่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้รัฐกับประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งยังมีความเข้าใจประวัติศาสตร์ของพื้นที่แตกต่างกันอยู่ โดยรัฐมักไม่เปิดพื้นที่ให้เรียนรู้หรือพูดถึงประวัติศาสตร์ในหลายมุม ส่งผลให้ความทรงจำและอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ยังคงเป็นปมปัญหา ที่ไม่สามารถนำไปสู่ความสมานฉันท์ทางสังคมได้

ประการที่สอง คือ การรวมศูนย์อำนาจการบริหารปกครองเข้าสู่ส่วนกลางในช่วงปฏิรูปประเทศให้มีความทันสมัยและเป็นเอกภาพภายหลังที่มีการทำ “สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒” (Anglo-Siamese Treaty of 1909) ส่งผลให้การปกครองพื้นที่รวมถึงการจัดการศึกษาของรัฐไม่เข้ากับอัตลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่พูดภาษามลายู นับถือศาสนาอิสลาม และมีสำนึกทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่ต่างจากส่วนกลาง จนชาวมลายูมุสลิมที่เป็นพลเมืองไทย เช่นเดียวกับทุกคนที่เกิดในประเทศนี้รู้สึกขาดอิสระที่เป็นตัวของตัวเองและกังวลว่าอัตลักษณ์ของตนจะเลือนหายไปในสังคมไทย

ประการที่สาม คือ การเรียกร้องแสดงออกของประชาชนถึงความต้องการที่จะให้รัฐปรับการบริหารปกครองให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ กลับถูกจำกัดปิดกั้นจากรัฐสะท้อนให้เห็นจากการกล่าวหาว่าผู้เรียกร้องให้อยอมรับความเป็นมลายูหรือประวัติศาสตร์ปาตานีเป็นแนวร่วมกลุ่มผู้ก่อเหตุแบ่งแยกดินแดน ถูกจับกุมดำเนินคดี หรือบางครั้งก็ถูกทำให้เสียชีวิตเช่นกรณีของฮัจยีสุหลง โต๊ะมีนา หรือกรณีนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความที่ถูกมองว่าให้ความช่วยเหลือแนวร่วม

ประการที่สี่ คือ การใช้มาตรการทหารและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับเหตุรุนแรงที่ในอีกมุมหนึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินชีวิต บางครั้งเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และความรุนแรงในบางเหตุการณ์ที่สังคมสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีคำอธิบายและความจริงปรากฏชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ กลายเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นสาเหตุเงื่อนไขของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาหลายปีแล้ว แม้ภาครัฐจะได้เร่งแก้ไขปัญหาดังเชิงโครงสร้างของกลไกการดำเนินงานในเรื่องนี้และเปิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีบางประเด็นที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความรุนแรงขึ้นใหม่ได้

ประการที่ห้า คือ ความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเป็นการกำหนดและตัดสินใจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐคาดหวังให้ทุกฝ่ายมีเอกภาพในการดำเนินงานตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) และกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) แต่ผลที่เกิดขึ้นพื้นที่นี้มีลักษณะการบริหารแบบพิเศษที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก สำหรับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยที่ต้องทำหน้าที่เชื่อมร้อยบูรณาการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ก็ถูกจำกัดบทบาทโดยการมีคำสั่ง คสช. ยับยั้งการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาและให้ศอ.บต.ขึ้นต่อกอ.รมน. เป็นเวลายานนับสิบปี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยิ่งอ่อนแอและประสบปัญหาเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่พื้นที่นี้มีลักษณะเฉพาะและควรมีความยืดหยุ่นในการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่นี้ แม้จะมีการจัดกระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเสนอแนะ แต่ก็ยังเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ได้เป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง พื้นที่ไม่มีอิสระที่จะ “ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^{๓๓๐} ส่งผลให้การพัฒนาของรัฐไม่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของประชาชน

จากสาเหตุที่กล่าวไปข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม (Identity-based Conflict) มิใช่ความขัดแย้งทางศาสนาแต่อย่างใด ความรู้สึกคับข้องใจจากความขัดแย้งเหล่านี้เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตและยังคงอยู่ในปัจจุบัน หลายเหตุการณ์รวมถึงข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนที่เสนอต่อรัฐในอดีตก็ใกล้เคียงกับเหตุการณ์ข้อเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่นเดียวกันกับความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการปลดปล่อยปาตานีในอดีตก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึงขณะนี้แม้กลุ่มที่มีบทบาทต่อสถานการณ์จะเปลี่ยนไปตามกาลเวลาก็ตาม อีกทั้งเหตุการณ์ความรุนแรงในบางครั้งก็เกิดขึ้นในลักษณะของการตอบโต้กันระหว่างคนต่างวัฒนธรรม หรือบางครั้งเกิดขึ้นในลักษณะที่กลุ่มขบวนการปฏิบัติการตอบโต้มุ่งกระทำต่อคนต่างศาสนา เพื่อให้เข้าใจว่าเป็นปัญหาระหว่างคนต่างศาสนา ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางของความสัมพันธ์ระหว่างกัน การใช้กฎหมายโดยขาดความยุติธรรมและการก่อความไม่สงบโดยใช้ความรุนแรงกับกลุ่มผู้เปราะบาง ยิ่งทำให้ชุมชนต่างวัฒนธรรมห่างเหินและเกิดความหวาดระแวงมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งเชิงชุมชนที่ซับซ้อนขึ้น สภาพการณ์ที่กล่าวไปสะท้อนให้เห็นว่าต้นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการแก้ไขในประเด็นสำคัญ แต่ยังไม่เกิดผลชัดเจน และยังคงดำรงอยู่จนถึงทุกวันนี้

๓.๓ ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ

ในส่วนนี้จะเป็นการประมวลภาพการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐนับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นที่เป็นต้นทางของแนวคิดการเมืองนำการทหารเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ จากนั้นจะเป็นการพิจารณาว่ารัฐมีการดำเนินการส่วนใดที่ถือเป็นพัฒนาการและมีส่วนใดที่ยังเป็นปัญหาซึ่งต้องปรับเปลี่ยนต่อไป

^{๓๓๐} มาตรา ๒๔๙ ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

๓.๓.๑ ภาพรวมพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ^{๑๓๑}

การรับมือกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วง มาตรการส่วนใหญ่ผสมผสานกันไประหว่างการเมืองกับการทหาร แนวทางใดจะมีความสำคัญจะขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้นำและรัฐบาลในแต่ละช่วงรวมถึงเจตนารมณ์ทางการเมือง และหลายครั้งยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกด้วย เช่น สถานการณ์การเมืองในขณะนั้นที่จะมีผลต่อสถานภาพของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ให้เข้มแข็งพอจะผลักดันมาตรการใด ๆ ได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

ในการศึกษาพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐนี้ ได้ทบทวนย้อนไปก่อนปี ๒๕๔๗ และร้อยเรียงสถานการณ์สำคัญต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๖๘) โดยการแบ่งช่วงเวลาหลังปี ๒๕๔๗ จะพิจารณาจากจุดเปลี่ยนที่มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือการรัฐประหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ได้แบ่งช่วงเวลาออกเป็น ๕ ช่วงด้วยกัน คือ

- ๑) ช่วงก่อนปี ๒๕๔๗: ต้นทางของแนวคิดการเมืองนำการทหาร
- ๒) ช่วงปี ๒๕๔๗ – ๒๕๔๙: การรับมือกับความรุนแรงรอบใหม่
- ๓) ช่วงปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๗: การปรับตัวของภาครัฐ
- ๔) ช่วงปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๖: ยุทธศาสตร์ชาติและสันติสุข
- ๕) ช่วงปี ๒๕๖๖ – ปัจจุบัน: การทบทวนสถานการณ์และยุทธศาสตร์

๑) ช่วงก่อนปี ๒๕๔๗: ต้นทางของแนวคิดการเมืองนำการทหาร

ในช่วงสงครามเย็น ประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) รัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรื่อยมาจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ต่างใช้วิธีการปราบปรามอย่างเข้มข้น ความรุนแรงปรากฏมากที่สุดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ที่นอกเหนือจากการใช้กำลังแล้วยังมีการณรงค์ทำสงครามจิตวิทยาเพื่อแย่งชิงมวลชนด้วยอย่างไรก็ตาม การใช้แนวทางจัดการปัญหาดังกล่าวกลับทำให้ พคท. ได้ผู้สนับสนุนเพิ่มขึ้น^{๑๓๒}

รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เริ่มใช้แนวทางการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองในเวลานั้น เช่น การออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กับนักศึกษาและประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุม วันที่ ๖ ตุลาคม แนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาโดยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งประกาศนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓^{๑๓๓} นโยบายนี้มีส่วนอย่างมากในการคลี่คลายความขัดแย้งที่ยาวนานร่วมสี่สิบปีภายใต้สงครามเย็น ทำให้ผู้ที่ไปเข้าร่วมกับ พคท. สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ ในห้วงเวลาที่ พคท. กำลังระส่ำระสายทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก พล.อ.เปรมฯ ยังได้ประกาศ “แผนรุกรูทางการเมือง” ด้วยนโยบาย ๖๕/๒๕๒๕^{๑๓๔} เน้นการใช้ “งานการเมือง” เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ด้วย

งานการเมืองดังกล่าวนี้คือการส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง สนับสนุนให้มีการจัดตั้งมวลชนเพื่อให้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ พยายามแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตเพื่อลดเงื่อนไขที่รัฐมองว่าเป็นเหตุให้ประชาชนสนับสนุน พคท. การล่มสลายของ พคท. แม้จะมีหลายปัจจัย แต่สำหรับกองทัพและฝ่ายความมั่นคงแล้วถือว่าความสำเร็จนี้มาจากการใช้แนวทางดังกล่าวเป็นหลัก และทำให้ความคิด “การเมืองนำการทหาร” ได้รับการยอมรับจากทั้งกองทัพและ

^{๑๓๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๓ วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๓๒} เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ, “การเอาชนะสงครามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย,” *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*, <https://wiki.kpi.ac.th/>

^{๑๓๓} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์, ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓

^{๑๓๔} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๕/๒๕๒๕ เรื่อง แผนรุกรูทางการเมือง, ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๕

ฝ่ายความมั่นคงที่ยึดถือต่อเนื่องกันมาว่าเป็นแม่แบบในการต่อสู้กับภัยความมั่นคงในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งทางความคิด

ในส่วนของพื้นที่ความขัดแย้งภาคใต้ รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ได้ออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๒๑ – ๒๕๓๐” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการออกนโยบายความมั่นคงต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญว่า “ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย...มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นคนไทย...เชื่อมั่นในสถาบัน

ของชาติ...ให้สภาวะความเป็นอยู่และรายได้ของประชากรสูงขึ้น” โดยในช่วงเวลาเดียวกัน พล.อ.เปรม ราชณูมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้กำหนด “หลักการปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลาราธิวาส และสตูล” ซึ่งมีสาระสำคัญคือพื้นที่นี้ “จำเป็นต้องจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษ”^{๑๓๕} เนื่องจากมีประเพณีที่ต่างจากชาวไทยภาคอื่น ระเบียบและการบริหารปกครองต้องเข้ากันได้กับชาวไทยมุสลิม ไม่ตั้งข้อรังเกียจการแต่งกายตามประเพณีนิยม เรียนรู้หลักศาสนาอิสลาม กฎหมายอิสลาม และพูดอ่านเขียนภาษามลายูได้แต่ก็ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้ภาษาไทย และสร้างความเข้าใจว่าพื้นที่นี้เป็นหนึ่งเดียวกับประเทศไทยจะแบ่งแยกไม่ได้

ปี ๒๕๒๔ รัฐบาล พล.อ.เปรม ได้ตั้ง “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศอ.บต.) เพื่อรับผิดชอบงานพัฒนา และ “กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ ๔๓” (พตท.๔๓) เพื่อรับผิดชอบงานความมั่นคงในพื้นที่^{๑๓๖} มีการออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๕” ซึ่งมีสาระสำคัญคือการใช้การเมืองนำการทหาร ลดความหวาดระแวง ยอมรับความต่างและให้เกียรติกัน และเพิ่มบทบาทให้ผู้นำมุสลิมมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา นับเป็นการกำหนดให้นำแนวทาง “การเมืองนำการทหาร” มาใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม นโยบายการยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของรัฐยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีเช่น ศอ.บต. กำหนดโครงการเปลี่ยนชื่อผู้นับถือศาสนาอิสลามจากภาษามลายูเป็นภาษาไทย กระทรวงสาธารณสุขมีการหักหัวंगเภสัชกรหญิงว่าการคลุมฮิญาบผิกระเปียบ การแต่งกายแม้จะมีหนังสือเวียนจากกระทรวงมหาดไทยให้ข้าราชการสตรีมุสลิมคลุมฮิญาบได้แล้วก็ตาม^{๑๓๗} หรือการที่นักศึกษามุสลิมที่วิทยาลัยครูยะลาถูกอาจารย์ปฏิเสธไม่ให้เข้าห้องเรียนเนื่องจากคลุมฮิญาบมาซึ่งขัดกับระเบียบการแต่งกายของนักศึกษา^{๑๓๘}

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๔๐ รัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ออกประกาศให้นักเรียนในสถานศึกษาเอกชนสอนศาสนาอิสลามแต่งกายตามหลักศาสนาได้ หลังจากนั้นรัฐบาลชวน หลีกภัย ได้ออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๖” สาระสำคัญคือ เน้นให้ทุกฝ่าย

^{๑๓๕} สถาบันดำรงราชานุภาพ, *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*, กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗, น.๑๐.

^{๑๓๖} ศอ.บต.เป็นหน่วยงานที่พัฒนามาจากศูนย์ประสานงานการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการพัฒนา และจิตวิทยาการเมืองที่อยู่ภายใต้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วน พตท.๔๓ เป็นกลไกด้านความมั่นคงที่ขึ้นกับ กอ.รมน. ที่รับผิดชอบโดยแม่ทัพภาคที่ ๔ ทั้งสองหน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๘/๒๕๒๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๔

^{๑๓๗} อารีเพ็ญ อุตรสินธุ์, “ย้อนรอยการเมือง Di Selatan (๒๕),” *เดอะพับลิกโพสต์*, ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘, <https://www.publicpostonline.net/4001>

^{๑๓๘} ๓๑ ปีต่อมา การคลุมฮิญาบในสถานศึกษายังเป็นประเด็นอยู่ในโรงเรียนของรัฐ ดังกรณีของโรงเรียนอนุบาลปัตตานีวันพวงศาราม

เข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา เห็นคุณค่าของความหลากหลาย และให้คนในพื้นที่ได้ใช้ชีวิตตามวิถีวัฒนธรรม ซึ่งนโยบายนี้สมช. มีกระบวนการจัดทำโดยการรับฟังคนในพื้นที่เป็นครั้งแรก จากเดิมที่กำหนดโดยส่วนกลาง^{๑๓๙}

หลังการเลือกตั้งปี ๒๕๔๔ รัฐบาลในขณะนั้นได้ประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า “เนื่องจากสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ได้พัฒนาไปอีกระดับหนึ่งแล้ว การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วม ประการสำคัญคือ ให้นำมาตรการและกำลังเจ้าหน้าที่ตามปกติมาใช้แก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาหลักในพื้นที่เป็นเรื่องของกลุ่มโจรมุสลิม ก่อผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย เป็นส่วนใหญ่มากกว่าการก่อการร้ายเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีต”^{๑๔๐} จากการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท. ๔๓ และมอบให้หน่วยงานปกติดำเนินการแทน^{๑๔๑}

๒) ช่วงปี ๒๕๔๗ – ๒๕๔๙: การรับมือกับความรุนแรงรอบใหม่

ปี ๒๕๔๗ ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากความรุนแรงในปีดังกล่าวมีสถิติพุ่งสูงขึ้นและมีแบบแผนที่แตกต่างไปจากสถานการณ์ก่อนหน้านี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจำนวนมากต่างเห็นว่า “เหตุการณ์ปล้นปืน” ที่ค่ายทหารกองพันพัฒนาที่ ๔ ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (ค่ายปิเหล็ง) อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระลอกใหม่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้จะมีสัญญาณของเหตุการณ์ความรุนแรงอยู่ก่อนหน้านี้บ้างแล้ว แต่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง^{๑๔๒} โดยเฉพาะการลงมือปฏิบัติการของกลุ่มติดอาวุธที่มีการจัดตั้งโดยองค์กรลับของกลุ่มขบวนการ BRN

รัฐบาลจัดการปัญหาโดยส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลางลงพื้นที่เพื่อสืบสวนสอบสวนไปพร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎอัยการศึกอย่างเข้มข้น^{๑๔๓} ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเหนือเจ้าหน้าที่พลเรือนเพื่อใช้รับมือสถานการณ์สงครามหรือการจลาจล เมื่อพิจารณาทั้งวิธีการก่อเหตุที่ใช้โดยกลุ่มติดอาวุธ และวิธีการรับมือของรัฐบาลที่ใช้มาตรการเด็ดขาด เพื่อหวังผลในการปราบปรามและสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมแล้ว แม้จะทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ตลอดจนทำให้มีการละเมิดสิทธิบางประการและอาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ปัญหาซับซ้อนมากขึ้น

สถานการณ์รุนแรงยังไม่คลี่คลายและเกิดขึ้นอีกอย่างต่อเนื่องทั้งการสังหารพระสงฆ์รูปแรกที่ อ. บาเจาะ จ.นราธิวาส การบังคับสูญหายทนายความมุสลิมหลังจากที่ออกมาเปิดเผยว่าถูกความคดียกฟ้องถูกข่มขู่ทรมานระหว่างการควบคุมตัวเพื่อรับสารภาพและเป็นคนหลักในการเรียกร้องให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จากนั้นก็มีปฏิบัติการความรุนแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนอีกเช่นกัน โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ “มัสยิดกรือเซะ”^{๑๔๔} และ “ตากใบ”^{๑๔๕} เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลสะท้อนต่อความรู้สึกของผู้คน

^{๑๓๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๑๔๐} “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕,” <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-04-30.html#17>

^{๑๔๑} คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕

^{๑๔๒} ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, “ความรุนแรงชายแดนภาคใต้: ปริศนาของปัญหาและทางออก,” *รัฐศาสตร์สาร* ๒๖, ๑ (๒๕๔๘), น.๗๙-๘๐.

^{๑๔๓} ประกาศกองทัพบกที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่, วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗

^{๑๔๔} เหตุการณ์เกิดขึ้นวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ใน อ.เมือง จ.ปัตตานี หลังเข้าทำร้ายเจ้าหน้าที่ที่ป้อม ผู้ก่อเหตุบางส่วนได้หลบเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ เจ้าหน้าที่ใช้เวลาปิดล้อมหลายชั่วโมงก่อนเข้าสลาย มีผู้เสียชีวิตทั้งที่เป็นผู้ก่อเหตุและเจ้าหน้าที่

^{๑๔๕} เหตุการณ์เกิดขึ้นวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ เมื่อมีการชุมนุมหน้า สก.อ.ตากใบ จ.นราธิวาส เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวอาสาสมัครชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน ๖ คน ที่ถูกจับกุมตัวก่อนหน้านี้ การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นในช่วงบ่ายวันนั้น ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ๗ คน เจ้าหน้าที่บาดเจ็บ ๑๔ คน แต่หลังจากที่เจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ชุมนุม ๑,๓๗๐ คน และลำเลียงขึ้นรถบรรทุกขออนแท้นไปค่าย

อย่างกว้างขวางและกระทบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างมาก รัฐบาลรับมือโดยการตั้ง “คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์สลายการชุมนุมตากใบ” เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง^{๑๔๖} หลังมีความพยายามดำเนินคดีและการเยียวยาหลายครั้ง

ในช่วงปี ๒๕๔๗ รัฐบาลไม่มีนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะเจาะจงเหมือนที่ผ่านมา เมื่อแนวโน้มของสถานการณ์ดูจะยืดเยื้อและไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง รัฐบาลจึงมีคำสั่งจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาในชื่อ “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.สสส.จชต.) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมและประสานการปฏิบัติงานการแก้ปัญหา โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจให้การสนับสนุนการทำงาน อย่างไรก็ตาม กลไกนี้ทำงานได้ไม่นานก็ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหารปี ๒๕๔๙

รัฐบาลพยายามตั้งหลักในการแก้ปัญหาด้วยการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ๓ ฉบับ ในช่วงเวลาไม่ถึงสองปี คือ สามเดือนหลังเหตุการณ์ล้นปีมีการออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๘/๒๕๔๗ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้” จากนั้นประมาณหกเดือนก็ออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๖๐/๒๕๔๗ เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” และแปดเดือนหลังจากนั้นได้ออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๐/๒๕๔๘ เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” **จุดรวมสำคัญของนโยบายทั้งสามฉบับคือความพยายามในการกำหนดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในขณะนั้น**

หลังการเลือกตั้งในปี ๒๕๔๘ รัฐบาลสมัยที่สองซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ระบุถึงทิศทางการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นหนึ่งใน “นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ” ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ว่า “รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน”^{๑๔๗}

คำแถลงดังกล่าวถือเป็นครั้งแรกที่อ้างถึงหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งต่อมาจะถูกกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในนโยบายของภาครัฐหลังจากนั้น นอกจากนี้รัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ” (กอส.) ขึ้น โดยมีองค์ประกอบจากหลายภาคส่วน ในด้านหนึ่งเพื่อเป็นการลดความตึงเครียดและอีกด้านหนึ่งคือเพื่อศึกษาสภาพปัญหาอย่างลงลึกและรอบด้าน ตลอดจนแสวงหาข้อเสนอแนะที่รัฐบาลควรจะต้องดำเนินการ^{๑๔๘}

ผลผลิตในเชิงกลไกกฎหมายที่สำคัญในช่วงสองปีแรก คือ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) เดิมทีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษานับตั้งแต่เหตุการณ์

อิงคุชทุบริหาร จ.ปัตตานี เป็นระยะทาง ๑๔๕ กม. ได้ทำให้มีผู้เสียชีวิตอีก ๗๘ คน. ดุราเยละเยียดเพิ่มเติมที่ ฆัสรา ชะมะวรณ มุกดาวิจิตร (บรรณาธิการ), *ลี้มรสความทรงจำ: ตากใบ*, กรุงเทพฯ: คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๖๖.

^{๑๔๖} คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส, *รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ (ส่วนที่ ๑ ภาครายงาน)*, ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗. <https://drive.google.com/file/d/1tYLErP5bYRh9dDhbtTXwMeN3eGKp3P9a/view>

^{๑๔๗} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘

^{๑๔๘} คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), *รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์*, ๒๕๔๙. <https://peaceresourcecollaborative.org/deep-south/nrcreport>

ปล้นปืนนั้นก็ได้รับความวิจารณ์มาโดยตลอดว่าเป็นเครื่องมือที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงพัฒนากฎหมายใหม่ขึ้นเพื่อนำมาทดแทนกฎหมายการศึกษา ซึ่งการบัญญัติให้มี พ.ร.ก. อุกฉินฯ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการที่ผู้ปฏิบัติต้องการระยะเวลาเพิ่มเติมในการสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม อันเนื่องมาจากระยะเวลาตาม ป. วิชาญาไม่เพียงพอต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ที่ไม่ใช่การก่ออาชญากรรมตามปกติ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศมีประสิทธิภาพเพียงพอในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมด้วย และเจตนารมณ์ตรงนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงฉบับใหม่ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้นมาบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อทดแทนการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน (Internal Security Act) ของมาเลเซียที่มีระยะเวลาเพียงพอในการควบคุมตัวเพื่อสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานให้เกิดความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่

หนึ่งวันหลังประกาศใช้ พ.ร.ก.อุกฉินฯ คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา^{๑๔๙} ทำให้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีช่วงเวลาที่เว้นการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาไป ๔๒๕ วัน^{๑๕๐} ก่อนจะประกาศใช้อีกครั้งทั่วประเทศในวันที่มีการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๙ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กฎหมายทั้งสองฉบับก็ถูกบังคับใช้ในพื้นที่เดียวกันจนถึงปัจจุบัน การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องรับผิดทางอาญาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ถูกวิจารณ์มาตลอดว่าวิธีที่รัฐใช้แก้ปัญหา กลับกลายเป็นปมปัญหาใหม่ที่สะสมเพิ่มเติมเข้าไปอีก^{๑๕๑}

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น มีข้อเสนอในทางยุทธศาสตร์จากภายในรัฐบาลเองหลายครั้ง โดยเฉพาะข้อเสนอ “ทฤษฎีดอกไม้หลากสี”^{๑๕๒} ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นที่แม้จะไม่มีรายละเอียดมากนัก แต่ข้อเสนอให้ลดหย่อนละสามก้าวและจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ^{๑๕๓} “นครปัตตานี” นั้นถือเป็นครั้งแรกที่มีข้อเสนอทางการเมืองให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารปกครองเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้มีการตอบสนองจากรัฐบาลมากนัก ก่อนที่ข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏขึ้นในเวทีและพื้นที่สาธารณะในอีกหลายปีต่อมา

๓) ช่วงปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๗: การปรับตัวของภาครัฐ

ระหว่างปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๗ เป็นช่วงเวลาที่การบริหารประเทศมีความไม่แน่นอนสูง จุดเปลี่ยนสำคัญคือการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และอีกครั้งในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในขณะที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ก็เพิ่มสูงขึ้นในช่วงแรก ก่อนที่จะค่อย ๆ ลดลงและกลับมาปะทุขึ้นอีกครั้งในปี ๒๕๕๕ ตลอดระยะเวลาประมาณ ๘ ปีนี้ มีนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศถึง ๕ คน มีการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารสถานการณ์ความขัดแย้งหลายประการ ในขณะเดียวกันก็มีการพูดคุย

^{๑๔๙} พระบรมราชโองการ ประกาศเลิกใช้กฎหมายการศึกษาในบางเขตพื้นที่, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๙ ก (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘)

^{๑๕๐} ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

^{๑๕๑} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๕๒} คำนำ สหิตสมาน, “ทฤษฎีดอกไม้อีกหลากสี,” MGR Online, ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗. <https://mgronline.com/daily/detail/9470000017734>

^{๑๕๓} “เขตปกครองพิเศษ” คือ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในรูปแบบที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นโดยเฉพาะความแตกต่างทางด้านอัตลักษณ์วัฒนธรรมของประชากร ทำให้มีความจำเป็นต้องจัดการบริหารปกครองด้วยรูปแบบที่สอดคล้องเหมาะสมกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

สันติภาพกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีทั้งในช่องทางที่ปิดลับและเปิดเผยต่อสาธารณะ ผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในช่วงนี้มีบางส่วนที่ยังส่งผลอยู่จนถึงปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนสำคัญในช่วงนี้เริ่มต้นจากการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ รัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ปรับแนวทางการรับมือกับสถานการณ์โดยกำหนดทิศทางใหม่ที่เน้น “การเมืองนำการทหาร” อันเป็นกรอบคิดสำคัญที่เคยประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบในอดีต^{๑๕๔} หนึ่งเดือนหลังรับตำแหน่ง รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ๓ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหาชายแดนใต้ภายในวันเดียว ทั้งการยกระดับ กอ.รมน. ขึ้นใหม่^{๑๕๕} การกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะนโยบายระดับชาติและทิศทางใหม่ในการแก้ปัญหา^{๑๕๖} ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างกลไกของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะการฟื้นฟูสถานะของ ศอ.บต. และ พตท. ในฐานะหน่วยปฏิบัติในพื้นที่^{๑๕๗} หลังจากที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อปี ๒๕๔๕

ผลของคำสั่งเหล่านี้คือการปรับโครงสร้างให้ สมช. เป็นผู้รับผิดชอบระดับนโยบายและให้ข้อเสนอแนะต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในขณะที่ กอ.รมน. ซึ่งมีผู้บัญชาการกองทัพบกเป็นผู้อำนวยการ จะรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนการสั่งการและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมี กอ.รมน.ภาค ๔ ซึ่งรับผิดชอบโดยแม่ทัพภาคที่ ๔ เป็นองค์กรอำนวยการในระดับพื้นที่ รับผิดชอบบัญชาการ ควบคุม กำกับ และดูแลการทำงานของสองหน่วยงานหลัก คือ พตท. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ที่ดูแลงานด้านความมั่นคง และ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. ที่ดูแลงานด้านการพัฒนา

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงหลังรัฐประหารจะอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพบกและหน่วยงานความมั่นคงเป็นหลัก กล่าวคือ แม่ สมช. ซึ่งเป็นหน่วยงานพลเรือนจะทำหน้าที่กลั่นกรองและให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติที่จะต้องทำหน้าที่ตัดสินใจในเชิงนโยบาย แต่กลไกหลักที่แปลงไปสู่ภาคปฏิบัตินั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ กอ.รมน. ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่

นอกจากนี้ “นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ได้กลายเป็นต้นแบบของการน้อมนำเอายุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบนโยบายการแก้ปัญหา อีกทั้งยังวางวัตถุประสงค์ไว้ว่าให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย สงบสันติ ปราศจากเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง และมีบรรยากาศที่เกื้อกูลต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสร้างความสมานฉันท์ ความเป็นธรรม การพัฒนา และการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน^{๑๕๘} ซึ่งได้กลายเป็นข้อความที่ถูกกล่าวซ้ำในนโยบายอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่การปฏิบัติอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพบกซึ่งมีผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร การดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติช่วงปลายปี ๒๕๔๙ ต่อเนื่องถึงตลอดปี ๒๕๕๐ จึงเป็นไปในลักษณะผสมผสานระหว่างมาตรการทางการเมืองที่มุ่งเน้นการพัฒนาและ

^{๑๕๔} กองทัพบก, หลักนิยมการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ พ.ศ.๒๕๔๐.

^{๑๕๕} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๖} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๗} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๘} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

การกีดกันด้วยยุทธการทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้กำลังเข้าปิดล้อมตรวจค้นและควบคุมตัวประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ตลอดจนการเสริมสร้างกองกำลังทหารพรานเพิ่มเติมในพื้นที่ให้เข้ามาประจำการในพื้นที่ ทั้งหมดนี้เป็นแนวทางดำเนินงานตามหลักการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (ปปส.) ที่วางอยู่บนหลักคิดสำคัญ ๔ ประการ^{๑๕๙} ซึ่งระบุเอาไว้ในคู่มือของกองทัพบกในขณะนั้น ได้แก่ ๑) “การแยกปลาออกจากน้ำ” ซึ่งหมายถึงการทำให้ประชาชน (น้ำ) หยุดสนับสนุนกลุ่มก่อความไม่สงบ (ปลา) ให้ได้ ๒) “การกวนน้ำให้ขุ่น” ด้วยการจรรยาธิ์เข้าไปในหมู่บ้านเพื่อสืบทอดและสร้างสัมพันธ์กับประชาชน ๓) “การให้ปลากัดกัน” ด้วยการเข้าไปสนับสนุนประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในระดับชุมชน และ ๔) “การเกาะติด ๓ อย่าง” อันหมายถึงการเกาะติดประชาชน เกาะติดฝ่ายตรงกันข้าม และเกาะติดสถานการณ์ ซึ่งการกีดกันทางการเมืองถูกนำมาใช้อย่างจำกัดเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าภายหลังการรัฐประหาร ๒๕๕๙ เป็นต้นมา แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นทิศทางหลักที่ชัดเจนขึ้นกว่ารัฐบาลก่อนหน้านี้ที่มีอิทธิพลทางความคิดและกำหนดกรอบคิดในเชิงนโยบายและปฏิบัติสืบมาถึงปัจจุบัน

ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๑๖๐} ที่กำหนดให้ สมช. เป็นผู้จัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็น “กรอบแนวทาง” ในการปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นผู้จัดทำยุทธศาสตร์รองรับนโยบายดังกล่าวให้ครอบคลุมทั้งมิติด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยมี ศอ.บต. จัดทำแผนงานและโครงการด้านการพัฒนา ส่วน พตท. จัดทำแผนงานและโครงการด้านความมั่นคง ในขณะที่หน่วยงานอื่นจัดทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตน โดยทั้งหมดนี้ ให้ กอ.รมน. ภาค ๔ ซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบูรณาการทั้งหมดข้างต้น

อาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารที่ยกระดับขึ้นมาจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ดำรงความต่อเนื่องของการปรับโครงสร้างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังรัฐประหารเป็นต้นมา การดำเนินการที่ควบคู่กันไปคือการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับ กอ.รมน. ด้วยการผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ....” (พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ) ในปี ๒๕๕๐ กระทั่งผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในวันประชุมนัดสุดท้ายปลายปีเดียวกัน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเพียง ๓ วัน

พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ รองรับการดำรงอยู่ของ กอ.รมน. ให้มั่นคงมากขึ้นเมื่อเทียบกับสถานะอันไม่แน่นอนหลังภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เบาบางลงไป ในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือสำคัญของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามกรอบของพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด โดยถือเป็นมาตรการที่ทดแทนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางอำเภอตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการตามมาตรา ๒๑ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่ได้กระทำความผิดในคดีความมั่นคงได้กลับใจเข้ามาขอตัวต่อทางเจ้าหน้าที่ และเข้าอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่างในฐานะผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยแลกกับการระงับการฟ้องคดีอาญา นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายฉบับนี้ มาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายยังระบุให้ ศอ.บต. และ พตท. ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

^{๑๕๙} กองทัพบก, คู่มือปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายผู้บัญชาการทหารบก, เอกสารลับ, ม.ป.ท.: ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก, ๒๕๕๐.

^{๑๖๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๑, ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑

ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ ข้างต้นมีฐานะเป็น “ศูนย์อำนวยการ” ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ ซึ่งเท่ากับว่าสถานะของหน่วยงานพลเรือนอย่าง ศอ.บต. ก็ต้องขึ้นกับ กอ.รมน. นั่นเอง

รัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งหลังจากนั้นต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานความมั่นคงเป็นหลัก แนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบของกองทัพจึงกลายเป็นมุมมองหลักในการประเมินสภาพปัญหาและกำหนดวิธีการรับมือ ส่วนสถานการณ์การเมืองไทยในปี ๒๕๕๑ ก็ไร้เสถียรภาพ ในปีเดียวกันนี้ นายกรัฐมนตรีต้องถูกถอดออกจากตำแหน่งจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองหลักของรัฐบาล ก่อนที่คะแนนเสียงในฝั่งรัฐบาลจะพลิกขั้วและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ที่เข้าบริหารประเทศในต้นปี ๒๕๕๒

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลใหม่ คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งกลไก “คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้” (รชต.) เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการ ตลอดจนพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่ในขณะเดียวกันก็ผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จนผ่านความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลสำเร็จ กฎหมายฉบับนี้จัดวางโครงสร้างกลไกการบริหารราชการอย่างเป็นระบบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่เกิดความรุนแรงขึ้นตั้งแต่ ๑) การจัดทำนโยบายแห่งชาติว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีลักษณะเป็นนโยบายเดียวของทุกหน่วยงาน ๒) การกำกับดูแลยุทธศาสตร์การพัฒนาโดย “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กพต.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีองค์ประกอบจากรัฐมนตรีหลายกระทรวง และ ๓) การกำหนดสถานะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ใหม่ ตลอดจนกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เคยมีมาก่อนอย่าง “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (สภาที่ปรึกษาฯ) ซึ่งประกอบได้ด้วยผู้นำประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจหน้าที่ทั้งให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ผลผลิตสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗” ซึ่ง สมช. จัดทำโดยผ่านการให้ความเห็นของทั้งสภาที่ปรึกษาฯ และสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก โดยมีวิสัยทัศน์คือ “มุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง มีสภาวะแวดล้อมที่พร้อมและเอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งอย่างสันติ ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพ” และกำหนดนโยบายรองรับที่ครอบคลุมงานทุกมิติสำคัญ นอกจากจะเอ่ยถึง “กระบวนการสร้างสันติภาพ” แล้ว ยังเป็นครั้งแรกที่นโยบายแห่งชาติว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ระบุถึงทิศทางในการสนับสนุนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ และเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงถึงทางเลือกในการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้รัฐธรรมนูญและไม่นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับผลการดำเนินการพูดคุยสันติภาพที่ปิดลับเป็นเวลาหลายปี^{๑๖๑} อีกทั้งยังเป็นหลักประกันการเคลื่อนไหวณรงค์เรื่องการกระจายอำนาจที่ดำเนินไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเลือกตั้งกลางปี ๒๕๕๔ เป็นการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองใหญ่ณรงค์หาเสียงโดยเสนอนโยบายการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นครั้งแรก^{๑๖๒} อย่างไรก็ตาม

^{๑๖๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อ ๓.๔ “พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ”

^{๑๖๒} “‘ปู’ ชูเขตปกครองพิเศษ ดับไฟใต้พัฒนาเศรษฐกิจ,” *โลกวันนี้*, ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, ๑A; “ปูแสวงหาเสียงคนใต้ ดัน 3 จังหวัดปกครองพิเศษ,” *ผู้จัดการรายวัน* ๓๖๐°, ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑.

แม้พรรคเพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายดังกล่าวได้เนื่องจากมีแรงต้านสูงมาก หลังการเลือกตั้ง รัฐบาลในขณะนั้นพบว่ามีความหมายรองรับหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักอยู่ ๒ ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ที่ให้อำนาจกับ กอ.รมน. ในการดูแลงานด้านความมั่นคง และ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่จัดตั้ง คอ.บต. แยกออกมาจาก กอ.รมน. เพื่อดูแลงานด้านการพัฒนา จากเดิมที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ในภาพรวมจึงเห็นว่ามีหน่วยงานหลักอยู่ในพื้นที่ ๒ หน่วยงานที่ทำงานคู่ขนานกันแต่ประสบปัญหาเอกภาพและบูรณาการในการทำงาน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กปต.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่นำโดยรองนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการงานด้านต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่สามารถผลักดันนโยบายเขตปกครองพิเศษได้ แต่การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นก็แตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่เปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการที่นำโดย สมช. และมีผู้แทนของทางการมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก การริเริ่มดังกล่าวก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันทั้งในเชิงทิศทางและภาพเป้าหมายสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในขณะนั้น

๔) ช่วงปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๖: ยุทธศาสตร์ชาติและสันติสุข

หลังการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นอกจากจะมีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการพูดคุยเพื่อสันติภาพแล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นคณะรัฐประหารยังได้เปลี่ยนการใช้ถ้อยคำที่เป็นทางการจาก “สันติภาพ” ให้เป็น “สันติสุข” ทั้งหมด^{๑๖๓} ส่งผลให้ในเวลาต่อมา “การพูดคุยเพื่อสันติภาพ” ที่เคยเป็นคำทางการก่อนรัฐประหารเปลี่ยนเป็น “การพูดคุยเพื่อสันติสุข” การปรับถ้อยคำเป็นการตีกรอบความคิดในเชิงนโยบายเพื่อตอกย้ำว่าการพูดคุยที่เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องราวในประเทศและเชื่อว่าจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการยกระดับการแก้ไขปัญหาให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ^{๑๖๔}

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ตามมาคือการปรับปรุงในเชิงสถาบันและกลไกต่าง ๆ เพื่อบูรณาการงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นเอกภาพมากขึ้น^{๑๖๕} โดยจัดให้มีกลไกรับผิดชอบในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ หัวหน้า คสช. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางหลักโดยมี สมช. เป็นผู้ให้คำปรึกษา ส่วนระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจัดให้มี “คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (คปต.)^{๑๖๖} ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้บัญชาการทหารบกในฐานะรองผู้อำนวยการ

^{๑๖๓} “คสช.เดินหน้าต่อ-เจรจาไฟใต้,” *ข่าวสด*, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗, น.๑๕

^{๑๖๔} รายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๑๗. และดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ รอมฎอน ปันจอร์, *การเมืองของถ้อยคำในชายแดนใต้/ปาตานี: การประกอบสร้าง “สันติภาพ” ในความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง*, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

^{๑๖๕} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ประกาศฉบับนี้ยังปรากฏคำว่า “สันติสุข” ที่ทดแทน “สันติภาพ” เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการอีกด้วย

^{๑๖๖} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๙๖/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗. แนวคิดในการสร้างเอกภาพและการบูรณาการภารกิจและงบประมาณนั้นมีอยู่บ้างแล้ว ก่อนจะมีคำสั่งข้างต้น คสช. จัดตั้งและทำงานผ่านกลไกของคณะทำงานในนาม คปต. อยู่ก่อนแล้ว หลังจากนั้นจึงมีคำสั่ง คสช. ในการจัดตั้ง คปต. อย่างเป็นทางการ โดยช่วงแรกประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีรองผู้บัญชาการทหารบกเป็นประธาน แต่หลังจากนั้นมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายในช่วงเดือนตุลาคม คสช. จึงมีคำสั่งอีกฉบับเพื่อปรับให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คปต. ซึ่งในขณะนั้นคือ พล.อ.ประวิตร วงศ์สุวรรณ และมีผู้บัญชาการทหารบกหรือ รอง ผอ.รมน.เป็นรองประธาน หลังจากทีโครงสร้างใหม่นี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อนแล้วอยู่ระยะหนึ่ง

รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (รอง ผอ.รมน.) เป็นรองประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงงานของกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้วอย่าง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กพต.)^{๑๖๗} และ “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กปต.)^{๑๖๘} ส่วนในระดับปฏิบัติ ให้ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักและรับผิดชอบขับเคลื่อนงาน “ทั้งปวงในพื้นที่” โดยจัดโครงสร้างหน่วยในพื้นที่ให้ ศอ.บต. เป็น ศอ.บต. ส่วนหน้า ปฏิบัติงานร่วมกับ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า

ในปี ๒๕๕๙ หัวหน้า คสช.มีคำสั่งให้ดเว้นการบังคับใช้ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับที่มาและอำนาจหน้าที่เดิมของสภาที่ปรึกษาฯ^{๑๖๙} ทำให้สภาที่ปรึกษาฯ ยุติบทบาทไป และกำหนดกลไกใหม่ขึ้นมาแทนคือ “คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการ กล่าวได้ว่าพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้ก็ถูกตีกรอบให้จำกัดมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ภายใต้คำสั่งฉบับนี้ยังขยายอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ให้มีมากขึ้น และจัดความสัมพันธ์ให้ กอ.รมน. มีอำนาจเหนือ ศอ.บต. อย่างชัดเจน

หลังจากนั้นไม่นานก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ในการจัดตั้งกลไกพิเศษขึ้นมาอีกคณะหนึ่งชื่อ “คณะผู้แทนพิเศษของรัฐบาล” (ผทพ.) ซึ่งประกอบด้วยอดีตข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน^{๑๗๐} ในคำสั่งฉบับหลังนี้ยังเปิดช่องให้มีการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหลักการนี้จะกลายเป็นข้อยกเว้นเฉพาะสำหรับแผนงานบูรณาการที่จะระบุเอาไว้ในกฎหมายวิธีการพิจารณางบประมาณหลังจากนี้

ในส่วนของนโยบายและแผนงาน หลังประกาศจัดตั้งเพียงวันเดียว คปต. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติหลักที่ใช้กับการทำงานจริงของหน่วยงานต่าง ๆ ในขณะนั้นให้อยู่ภายใต้แผนเดียว อันได้แก่ “แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐”^{๑๗๑} ภายใต้แผนปฏิบัติการดังกล่าว คปต. จะเป็นข้อต่อสำคัญในการบูรณาการงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้วอย่าง กพต.^{๑๗๒} และ กปต.^{๑๗๓} ในช่วงแรกหลังการรัฐประหาร แม้ คสช. จะยังคงใช้ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗” เป็นนโยบายหลักไปพลางก่อน แต่หัวใจในการจัดเรียงลำดับความสำคัญและจัดวางจุดเน้นในทางปฏิบัติจะเน้นหนักไปที่แผนปฏิบัติการฯ ที่กล่าวไป

^{๑๖๗} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๖๘} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนก่อนการรัฐประหารเพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติที่พยายามปิดจุดอ่อนในเรื่องการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะ กอ.รมน. และ ศอ.บต.

^{๑๖๙} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๔/๒๕๕๙ เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๐} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๕๙ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๑} ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

^{๑๗๒} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๗๓} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนก่อนการรัฐประหารเพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติที่พยายามปิดจุดอ่อนในเรื่องการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะ กอ.รมน. และ ศอ.บต.

ปี ๒๕๕๙ รัฐบาล คสช. ประกาศใช้นโยบายฉบับใหม่ คือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒” โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรง วิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน”^{๑๗๔} อย่างไรก็ตาม หนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งยังคงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยและส่งเสริมให้พูดคุยเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสม ในขณะที่หนึ่งในปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรวมถึงกระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยภาพใหญ่ ซึ่งรวมไปถึงการยุติบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ไปด้วยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าภายใต้การบริหารของรัฐบาล คสช. กลไกที่เคยกำหนดเอาไว้ใน พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะถูกตัดทอนและลดบทบาทไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่เดียวกันก็ถูกแทนที่ด้วยแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดโดย คสช. ในเวลาต่อมา

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของ “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐)” (แผนระดับ ๑) จะพบว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกจัดว่าเป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยมุ่งเน้นการสร้างความปลอดภัยและสันติสุขถาวรในพื้นที่ ประชาชนได้รับโอกาสในการพัฒนา อยู่ร่วมกันได้ในสังคมพหุวัฒนธรรม ส่งเสริมการอำนวยความสะดวกรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม และสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเห็นต่างตามแนวทางสันติวิธี ในขณะที่ “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง” (แผนระดับ ๒) กำหนดให้มุ่งจัดการเงื่อนไขปัญหาที่มีอยู่เดิมให้หมดไป และเฝ้าระวังมิให้เกิดเงื่อนไขใหม่ขึ้น โดยมีรูปธรรมที่ปรากฏในแผนนี้ เช่น การลดขีดความสามารถของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงและแนวร่วมในทุกระดับ การมุ่งป้องกันเหตุรุนแรงในพื้นที่ และการยุติการขยายแนวร่วมในหมู่เยาวชน เป็นต้น แผนแม่บทนี้จะกำหนดรายละเอียดใน “แผนบูรณาการการป้องกันและแก้ไขปัญหายาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (แผนระดับ ๓)^{๑๗๕} ต่อไปตามลำดับ โดยแผนบูรณาการนี้มีผลในการกำหนดโครงสร้างของงบประมาณใน “แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น “แผนงาน” ที่กำหนด “แผนเงิน” ที่เป็นจริงและ สำคัญกว่า “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

แผนงานบูรณาการฯ (แผนเงิน) ข้างต้นริเริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เป็นต้นมาตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ที่ระบุไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง ซึ่งจะประกาศใช้ตามมาอย่างเป็นทางการหลังจากนั้น จุดเน้นสำคัญที่ถูกระบุเอาไว้ในฐานะ “แนวคิด” ที่สอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบอย่างชัดเจน คือ ๑) มุ่งดำเนินการต่อจุดศูนย์กลางหลักของปัญหาและแนวทางการปฏิบัติของขบวนการในพื้นที่ ด้วยการลดขีดความสามารถของขบวนการและแนวร่วมในทุกระดับ ๒) ป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่และกับประชาชนกลุ่มเสี่ยง ๓) ระวังยับยั้งการบ่มเพาะเยาวชนเพื่อจัดตั้งมวลชนสนับสนุนในอนาคต ๔) ยุติการขยายแนวคิดที่ถูกบิดเบือนจากหลักศาสนาที่ต้องการ และ ๕) ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศนานาชาติและภาคประชาชน^{๑๗๖} โดยมีคำเป้าหมายสำคัญที่ระบุว่าเหตุการณ์ความรุนแรงจะต้องยุติลงภายในปี ๒๕๗๐^{๑๗๗}

^{๑๗๔} จะเห็นได้ว่า “กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” ในนโยบายฉบับก่อนถูกปรับเป็น “กระบวนการเสริมสร้างสันติสุข” ในฉบับนี้

^{๑๗๕} ต่อมาเปลี่ยนชื่อจาก “แผนบูรณาการ” เป็น “แผนปฏิบัติการ” ได้แก่ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาจังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๑๗๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก, ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒, น.๑๘.

^{๑๗๗} เพ็ญอ้าง, น.๒๒.

แนวคิดดังกล่าวยังคงเป็น “กรอบคิด” สำคัญ แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี ๒๕๖๖ แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง^{๑๗๘}

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงแรกของการบริหารราชการแผ่นดินของ คสช. และรัฐบาลที่สืบทอดมา นโยบายและทิศทางการแก้ปัญหาจึงมีที่มาจากนโยบายสองสาย สายหนึ่งคือนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกสายหนึ่งคือนโยบายที่ถูกกำหนดกรอบมาจากยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตาม ในช่วงการบริหารงานในรัฐบาลดังกล่าว เครื่องมือและกลไกสำคัญในการบูรณาการนั้นนอกจากจะมีคณะกรรมการระดับชาติอย่าง คปต. ในการกำกับทิศทางแล้ว ก็ยังมีแผนงบประมาณในการกำหนดตัวชี้วัดและภารกิจงานของหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดให้ สมช. กอ.รมน. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

สำหรับงบประมาณในแผนงานบูรณาการฯ นั้น แม้จะมีตัวชี้วัดของแผนงานร่วมกัน แต่หลายโครงการและกิจกรรมก็ไม่ต่างไปจากงบประมาณตามภารกิจปกติของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังพบว่ามีงบประมาณในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่น้อยที่ไม่ถูกนับรวมเข้ามาอยู่ในแผนงานบูรณาการฯ ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ายอดงบประมาณจะดูเหมือนลดลงอย่างมีนัยสำคัญในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ แต่ก็ไม่ได้สะท้อนต้นทุนและทรัพยากรที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างครอบคลุม

หลังการเลือกตั้งปี ๒๕๖๒ คำสั่ง คสช. และกลไกพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็เริ่มแปลงไปสู่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารปกติ กระทั่ง คปต. ยุติบทบาทลงไปหลังการเลือกตั้ง ๒๕๖๖ ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ กลไกตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่าง กพต. ก็ค่อย ๆ ถูกฟื้นฟูกลับมาทำหน้าที่เหมือนเดิม แต่ประเด็นปัญหาความเป็นเอกภาพในระหว่างส่วนราชการเองก็ยังคงดำรงอยู่

ส่วนนโยบายและแผนที่กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาที่เคยมีนโยบายสองชุดก่อนหน้านี้ก็มีความพยายามจัดวางให้มีการสอดประสานกัน กล่าวคือ มีการกำหนดให้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหนึ่งในแผนระดับสามตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้นโยบายในระดับนี้มีความลักลั่นอยู่เนื่องจากที่มาและกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าวและแผนปฏิบัติการการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (แผนระดับสามเดิม) นั้นแตกต่างกัน แม้ว่าจะจัดทำขึ้นโดย สมช. และมีชื่อที่ใกล้เคียงกันก็ตาม

๕) ช่วงปี ๒๕๖๖ – ปัจจุบัน: การทบทวนสถานการณ์และยุทธศาสตร์

การเลือกตั้งในปี ๒๕๖๖ นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมากมีจุดเน้นไปที่การส่งเสริมการสร้างสันติภาพและการพูดคุยสันติภาพแม้ว่าจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอยู่บ้าง^{๑๗๙} อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลที่มีส่วนผสมจากหลายพรรคการเมือง พบว่าเป็นครั้งแรกในรอบเกือบยี่สิบปีที่คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (๑๑ กันยายน ๒๕๖๖) ไม่ปรากฏข้อความเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่มีข้อความที่อาจเกี่ยวข้องในภาพรวมว่า “...จะสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชนที่มี

^{๑๗๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๑ ง, ๗ มีนาคม ๒๕๖๖, น.๑๕-๑๖.

^{๑๗๙} “เลือกตั้ง ๒๕๖๖ : ศักดิ์ประชันวิสัยทัศน์ ‘เส้นทางสันติภาพปาตานี’ เว็บไซต์แรกในจังหวัดชายแดนใต้,” The Standard, ๑๑ เมษายน ๒๕๖๖, <https://thestandard.co/patani-vision-debate/>

ความแตกต่างทางความคิด ศาสนา และอุดมการณ์ ให้สามารถอาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขภายใต้หลักนิติธรรมที่เข้มแข็งเพื่อให้สันติภาพเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศต่อไป”^{๑๘๐}

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเศรษฐา ทวีสินได้แต่งตั้งนายฉัตรชัย บางชวด รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่ และเริ่มต้นกระบวนการพูดคุยอีกครั้งตั้งแต่ปี ๒๕๖๗ มีการลงพื้นที่ร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยและมาเลเซีย ซึ่งแสดงเจตจำนงที่จะพัฒนาเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนในพื้นที่ มีการลงยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๔/๒๕๕๙ ที่ทำให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับมามีบทบาทอีกครั้ง พร้อมกับการที่ ศอ.บต. สามารถดำเนินภารกิจและใช้กลไกขับเคลื่อนงานพัฒนาได้ตามกฎหมาย หลังจากที่อยู่ใต้โครงสร้าง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ต่อเนื่องถึง ๘ ปี

คณะรัฐมนตรีชุดถัดมาที่นำโดยนางสาวแพทองธาร ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยระบุประเด็นที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ในนโยบายทางการเมืองที่ว่าด้วยการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนว่า “...รวมถึงการสร้างสันติภาพและสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน”^{๑๘๑} แม้ถ้อยแถลงเป็นเช่นนี้ แต่ยังไม่มีการส่งสัญญาณที่ชัดเจนต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเมื่อคณะพูดคุยสันติภาพสิ้นสุดลงพร้อมการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เศรษฐา ทวีสิน ยังไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะพูดคุยสันติภาพชุดใหม่ให้ทำงานต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (สิงหาคม ๒๕๖๘)

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๒๕๖๘ ผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลมีข้อสั่งการให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลักประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมทบทวนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และจัดทำแนวทางยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐบาล^{๑๘๒} ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบสองทศวรรษที่ฝ่ายบริหารมีดำริในการทบทวนและสรุปบทเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน แนวทางใหม่กำลังอยู่ในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่มีข้อสรุปในขณะนี้ (สิงหาคม ๒๕๖๘)

๓.๓.๒ พัฒนาการของการแก้ปัญหา

๑) นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาและนโยบายที่จัดทำโดย สมช.

เมื่อพิจารณานโยบายในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลแต่ละช่วงที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว ในภาพรวมจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันและครอบคลุมการแก้ปัญหาในหลายด้านทั้งการรักษาความปลอดภัยของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การอำนวยความสะดวก การเคารพอัตลักษณ์วัฒนธรรม การกระจายอำนาจ และการพูดคุย ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาพอสมควร (ดูตารางที่ ๒)

^{๑๘๐} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖

^{๑๘๑} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗

^{๑๘๒} “ภูมิธรรม สั่งสมช.-หน่วยมั่นคง ทบทวนใหม่ ดับไฟใต้ 20 ปีมาถูกทางไหม,” มติชนออนไลน์, ๖ มกราคม ๒๕๖๘, https://www.matichon.co.th/politics/news_4987380

ตารางที่ ๒ : นโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

รัฐบาล	สาระสำคัญ
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒๓ มี.ค. ๒๕๔๘	จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างความสมานฉันท์ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม การขจัดอิทธิพลอำนาจมืดและการประทุพทุฏจริตผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเฉียบขาด ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของประชาชน ตลอดจนร่วมมือกับนานาชาติโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน
พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ๓ พ.ย. ๒๕๔๙	จะแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”
นายสมัคร สุนทรเวช ๑๘ ก.พ. ๒๕๕๑	จะแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้ความสำคัญสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน ตลอดจนทั้งอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ขจัดเงื่อนไขความไม่ยุติธรรม และพัฒนาระบบการพิสูจน์การกระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด
นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ๗ ต.ค. ๒๕๕๑	จะแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการพัฒนาเพื่อปรับปรุงส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยให้การกิจต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและมีการจัดการอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสมานฉันท์ และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด
นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ๓๐ ธ.ค. ๒๕๕๑	จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ๒๓ ส.ค. ๒๕๕๔	เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบ

รัฐบาล	สาระสำคัญ
	ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม
พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ๑๒ ก.ย. ๒๕๕๗	เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำยุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาใช้ตามแนวทางกลียณมิตรแบบสันติวิธี ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม จัดการฉวโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อนเพื่อซ้ำเติมปัญหา ไม่ว่าจะจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเอง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้
พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ๒๕ ก.ค. ๒๕๖๒	จะเร่งสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการ ยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ รวมทั้งจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ โดยให้เป็นการแก้ไขปัญหาภายในของประเทศด้วยกฎหมายไทยและหลักการสากล
นายเศรษฐา ทวีสิน ๑๑ ก.ย. ๒๕๖๖	---
นางสาวแพทองธาร ชินวัตร ๑๒ ก.ย. ๒๕๖๗	จะสร้างสันติภาพและสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้” ที่เป็นเสมือนนโยบายที่กำกับทิศทางการแก้ปัญหาของหน่วยงานรัฐทั้งหมดซึ่งจัดทำโดย สมช. ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๕๕ นั้น ก็กำหนดให้มีการดำเนินการที่มุ่งจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรงครอบคลุมในทุกมิติตามแนวทางสันติวิธี (Non-violence)^{๑๘๓} ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับนโยบายของแต่ละรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม การขับเคลื่อนการพูดคุย การพัฒนากระบวนการยุติธรรม การเยียวยาบนพื้นฐานของความเป็นธรรม การยกระดับการพัฒนาให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจในรูปแบบที่เหมาะสม (ดูตารางที่ ๓) โดยผู้แทน สมช. ได้สรุปหัวใจสำคัญของแนวนโยบายในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าคือ ๑) การใช้การเมืองนำการทหาร ๒) การใช้หลักสันติวิธีในการแก้ปัญหา ๓) การลดความรุนแรงโดยพยายามสร้างบรรยากาศให้ทุกฝ่ายลดเหตุความรุนแรงลง ๔) การส่งเสริมการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่เพื่อตอบโจทย์การแก้ปัญหาในภาพรวม ๕) การอำนวยความสะดวกยุติธรรม และ ๖) การสร้างความร่วมมือในการเสริมสร้างความยุติธรรมกับภาคประชาสังคม^{๑๘๔}

^{๑๘๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๔ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตารางที่ ๓ : นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒๕๕๕ – ๒๕๕๗	๒๕๖๐ – ๒๕๖๒	๒๕๖๕ – ๒๕๖๗
วิสัยทัศน์: “มุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง มีสภาวะแวดล้อมที่พร้อมและเอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติ ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” สาระสำคัญ: • ดำรงนโยบายการเมืองนำการทหาร ปรับวิธีคิดของทุกฝ่ายจากการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาไปสู่แนวทางสันติวิธี ไม่มองผู้เห็นต่างเป็นศัตรู • เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจและเห็นคุณค่าของวิถีชีวิต ศาสนา วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของพื้นที่, ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลาย • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • ขจัดวัฒนธรรม “การไม่ต้องรับผิดชอบ” เร่งคลี่คลายเหตุการณ์รุนแรงที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน เคารพสิทธิมนุษยชน อำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม • พัฒนาการศึกษาศึกษาและเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหา • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ” มีความต่อเนื่อง • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่	วิสัยทัศน์: “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของความรุนแรง วิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนากบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน” สาระสำคัญ: • กำหนดให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ • เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมคุณค่าและการยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคม “พหุวัฒนธรรม” อย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียม • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • เร่งคลี่คลายเหตุการณ์รุนแรงที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน เคารพสิทธิมนุษยชน อำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม นำผู้กระทำความผิดโทษโดยไม่มีเหตุละเว้น • พัฒนาการศึกษาศึกษาและเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ปลอดภัยทุกระดับ ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหาและแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีบนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” มีความต่อเนื่อง และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้าร่วมกระบวนการพูดคุย • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่	วิสัยทัศน์: “จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยและมีสันติสุข บนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” สาระสำคัญ: • กำหนดให้การพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ • เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมคุณค่าและการยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม อย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียม • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษา มลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • ส่งเสริมการอำนวยความสะดวก และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ • พัฒนาการศึกษาศึกษาและเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหา • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” มีความต่อเนื่อง และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้าร่วมกระบวนการพูดคุย • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐได้พัฒนานโยบายแต่ละด้านที่ครอบคลุมแทบทุกมิติ หากพิจารณาเนื้อหาที่ปรากฏในนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา รวมถึง “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช. ซึ่งออกมากำกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายมีเนื้อหาไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของกระบวนการสร้างสันติภาพซึ่งเน้นแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยวิธีการทางเมือง โดยมีทั้งนโยบายในการระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาทางด้านอำนวยความยุติธรรม” “ยึดมั่นแนวทางสันติวิธี” ประสานความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ในระดับนโยบายระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศตลอดจน “ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยคำนึงถึง “วิถีชีวิต อัตลักษณ์ และหลักศาสนา” ของประชาชน การเสริมสร้างพินคินความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ การยอมรับอัตลักษณ์และส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหา นอกจากนี้กรอบนโยบายยังเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีทั้งเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) และตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจน รัฐสภายังได้มีมติเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นแนวทางที่ประชาชนในพื้นที่ให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการธิการบางส่วน ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความก้าวหน้าที่ครอบคลุมแทบจะทุกมิติ แต่ก็ยังขาดการลงน้ำหนักและการเรียงลำดับความสำคัญของบรรดาประเด็นในเชิงนโยบายเหล่านั้น ยังผลให้รัฐบาลและหน่วยงานในระดับปฏิบัติเข้าใจและตีความสาระสำคัญของนโยบายแตกต่างกัน อีกทั้งยังเกิดความสับสนด้วยว่านโยบายดังกล่าวกับยุทธศาสตร์ชาติและบรรดานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องซึ่งริเริ่มขึ้นหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น แนวทางใดสำคัญและมีน้ำหนักมากกว่ากัน ด้วยเหตุนี้เจตจำนงในทางการเมืองของรัฐบาลจึงสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยภาพรวม

๒) การริเริ่มกระบวนการพูดคุย

ในปี ๒๕๕๖ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจในทางนโยบายที่เปิดทางเลือกใหม่ให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐและเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการ พร้อมกับประสานรัฐบาลมาเลเซียให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ซึ่งทุกรัฐบาลหลังจากนั้นได้สานต่อการพูดคุยมาตลอดแม้ว่าอาจจะมีการดำเนินการแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด

ผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า การพูดคุยที่ผ่านมาได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญและคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ซึ่งถือว่า “เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง”^{๑๘๕} เช่นเดียวกับที่นักวิชาการด้านสันติศึกษาระบุว่าจากการศึกษางานวิจัยการจัดการความขัดแย้งในหลายพื้นที่ทั่วโลกที่มีปัญหาเรื่องการแยกตัวเป็นเอกราชนั้น พบว่าการใช้กระบวนการสันติภาพซึ่งเป็นแนวทางการเมือง

^{๑๘๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จะนำมาซึ่งสันติภาพที่ยั่งยืนมากกว่าการปราบปรามด้วยกำลังทหาร^{๑๘๖} สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นประชาชนของคณะกรรมการฯ ที่ผู้เข้าร่วมตั้งข้อสังเกตว่า “สันติภาพจะเกิดได้อย่างไรโดยไม่เปิดการเจรจา”^{๑๘๗} เนื่องจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาจากการต่อสู้กันด้วยอาวุธระหว่างกลุ่มขบวนการกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก หากจะยุติความรุนแรงก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งสองฝ่าย และแนวทางที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ก็คือ การพูดคุยเจรจา^{๑๘๘} เช่นเดียวกับที่ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้กล่าวว่า “เราต้องดูว่าความรุนแรงเกิดจากใคร ความรุนแรงเกิดจากกลุ่มขบวนการที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราช ถ้าต้องการยุติความรุนแรงก็ต้องทำให้ผู้ก่อเหตุหยุดใช้ความรุนแรง ยอมลดธงเอกราชมาอยู่ใต้รัฐธรรมนูญไทย ซึ่งจะเป็นรูปแบบใดก็ต้องพูดคุยกัน บางคนเห็นว่าไม่จำเป็นต้องคุย ไม่ต้องสนใจกลุ่มขบวนการแล้วหันมาทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดีแทน แต่จะพัฒนาพื้นที่ได้อย่างไรหากยังมีความรุนแรงอยู่ สันติภาพกับการพัฒนาต้องไปคู่กัน การแก้ปัญหาที่ดีจะต้องกลับไปมองถึงต้นเหตุของปัญหา”^{๑๘๙} ประเด็นมุมมองดังกล่าว สะท้อนเงื่อนไขสำคัญ of ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่หลายประการ โดยเฉพาะเงื่อนไขที่นำไปสู่การใช้อาวุธก่อเหตุรุนแรง เพื่อให้ข้อเรียกร้องบรรลุผล

การสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่มีการดำเนินการทั้งโดยภาครัฐและภาควิชาการก็สะท้อนข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่าการพูดคุยเป็นเครื่องมือที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ ผู้แทน กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้ให้ข้อมูลว่า จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในจังหวัดนราธิวาสจำนวน ๘๗๗ คน ที่จัดโดยคณะขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ (คพท.) ระหว่างเดือน ก.พ.-พ.ค. ๒๕๖๗ พบว่าประชาชนเห็นด้วยกับการใช้กระบวนการพูดคุยในการแก้ปัญหาร้อยละ ๗๙.๙๘^{๑๙๐} ในขณะที่ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนโดยเครือข่าย Peace Survey ระหว่างเดือน ก.พ.๒๕๕๙-ก.ย. ๒๕๖๑ จำนวน ๖,๓๒๑ ตัวอย่างในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สนับสนุนให้ใช้การพูดคุยเจรจาเป็นแนวทางแก้ปัญหา ร้อยละ ๖๕.๔^{๑๙๑}

อนึ่ง อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการฯ ไว้ว่า มีความเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหารากเหง้าแบบฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องมีการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการที่เป็นคู่ขัดแย้ง แต่รัฐจะต้องมียุทธศาสตร์ที่ใช้อ้างอิงทั้งฐานความรู้จากงานวิจัย และข้อมูลจากการข่าวโดยไม่ใช้อารมณ์และความเชื่อส่วนตัวว่าอะไรเป็นเหตุให้คนตัดสินใจใช้ความรุนแรง และเข้าใจจริง ๆ ว่าประชาชนในพื้นที่ต้องการอะไร^{๑๙๒} โดยอดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ถ้ารัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตรงจุดจริง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการพูดคุย แต่ประเด็นคือที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถทำได้^{๑๙๓}

^{๑๘๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ศึกษาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ จังหวัดเชียงใหม่

^{๑๘๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๙ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๙๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ศึกษาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๙๑} เครือข่าย Peace Survey, ๗ ข้อเสนอประชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี, กรุงเทพฯ: เครือข่าย Peace Survey, ๒๕๖๒, น.๖.

^{๑๙๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๙๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยสันติภาพได้เปลี่ยนพลวัตความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่ที่เป็นทางเลือกให้คู่ขัดแย้งเปลี่ยนวิธีการต่อสู้จากการใช้กำลังมาสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองอย่างสันติ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ความสูญเสียของทุกฝ่ายลดลงโดยเฉพาะในช่วงที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะยุติปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน แม้ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าสู่ประเด็นสารัตถะได้ราบรื่นนัก ด้วยเหตุปัจจัยที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป แต่ก็ถือเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้น จนถึงระดับที่จะสามารถยุติความรุนแรงบรรลุลบข้อตกลงสันติภาพ และแก้ไขเงื่อนไขของความขัดแย้งได้จริงตามที่ประชาชนคาดหวัง

๓.๓.๓ การดำเนินการในการสร้างสันติภาพที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม

๑) ด้านการบริหารจัดการภายในภาครัฐ

๑.๑) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา รวมถึง “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช. จะมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุนดังที่กล่าวไป แต่อดีตผู้บริหารระดับสูงของ สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังไม่เป็นไปตามที่นโยบายกำหนดหรือแม้กระทั่งอาจจะสวนทางกัน ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุ ๓ ประการ คือ ๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจำนวนมาก รวมทั้งยังมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องในหลายระดับอีกจำนวนมากเช่นกัน หลายคนไม่รู้ว่ามีนโยบายจึงไม่ได้ดำเนินการ ๒) บางหน่วยงานรับทราบนโยบาย แต่ไม่เข้าใจว่านโยบายมีความสำคัญอย่างไร มีเป้าประสงค์อะไร และต้องทำอะไรในทางปฏิบัติ จึงไม่ได้ดำเนินการหรืออาจจะดำเนินการไปไม่ตรงกับเจตนารมณ์ และ ๓) บางหน่วยงานรับทราบนโยบาย แต่ไม่เห็นด้วยและไม่เชื่อมั่นว่านโยบายที่กำหนดมาจะถูกทิศทางและสามารถแก้ปัญหาได้ จึงไม่ได้ดำเนินการหรือในบางครั้งอาจจะปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย^{๓๙๔}

ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานพลเรือนได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา พบปัญหาว่า ๑) กอ.รมน. ให้ความรู้และความเข้าใจแก่บุคลากรของตนเฉพาะงานของตนเอง จึงเชื่อมต่องานกับหน่วยอื่นไม่ได้ ๒) บุคลากรของ ศอ.บต. ทำงานไม่เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ไม่ได้มีการร่วมคิดร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ ๓) การเชื่อมโยงงานระหว่าง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า กับ ศอ.บต. (ศอ.บต. ส่วนหน้า/หน่วยใต้บัญชาของ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า) เป็นลักษณะแบบสายบังคับบัญชา ละเลยมิติการเรียนรู้ร่วมกัน เน้นมอบหมายสั่งการ มอบให้ปฏิบัติตามแผนที่ฝ่ายความมั่นคงจัดทำ เน้นเป้าหมายงานความมั่นคง ไม่อ่อนตัวในงานพัฒนา รูปแบบการหาร่วมกันมีน้อย ๔) คนทำงานในพื้นที่ระดับจังหวัดและอำเภอไม่รับทราบเจตนารมณ์ของนโยบาย ไม่ทราบว่าโครงการที่ของบประมาณของกระทรวงหรือกรมเป็นอย่างไร รู้เฉพาะโครงการระดับกิจกรรมในพื้นที่เป้าหมายหน่วยงานเป็นการใช้งบประมาณให้ครบตามวงรอบเท่านั้น และ ๕) สมช. ไม่มีคำตอบในหลายประเด็น หน่วยปฏิบัติจึงดำรงสภาพรักษาตัวรอดไปตามสถานการณ์ เช่น การบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มาแล้ว ๒๐ ปีโดยที่ยังไม่มีทางออกว่าจะมีกฎหมายที่เหมาะสมฉบับใดมาทดแทน เป็นต้น

นอกจากปัญหาในเรื่องการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ยังมีปัญหาในแง่วิธีคิดของหน่วยงานรัฐในการมองปัญหาด้วยที่ทำให้นโยบายการสร้างสันติภาพไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ผู้รับผิดชอบในการ

^{๓๙๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

แก้ปัญหาโดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะมองว่าปัญหาเกิดจากกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงที่บิดเบือนศาสนาและประวัติศาสตร์ว่ารัฐไม่ให้เป็นธรรม บ่มเพาะเยาวชนให้เกลียดชังรัฐ ใช้งานการเมืองขยายมวลชนเพื่อปลุกสำนึกในอัตลักษณ์หลายให้สังคมแตกแยก ย้ำถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและยกระดับให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงเพื่อแบ่งแยกดินแดน ด้วยมุมมองเช่นนี้ สถานการณ์ในพื้นที่จึงเป็นเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐที่ต้องใช้การทหาร ใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือในการตรวจค้นจับกุม มุ่งสลายโครงสร้างองค์กรที่ต่อต้านรัฐ ปรับทัศนคติและทำลายแหล่งบ่มเพาะในสถานศึกษา ดึงมวลชนให้มาอยู่ข้างรัฐ โดยเน้นพัฒนาเศรษฐกิจให้มีรายได้เพื่อลดแรงจูงใจที่จะก่อเหตุ จัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง หล่อหลอมให้มีความรักชาติ มองผู้ที่เรียกร้องให้ยอมรับอัตลักษณ์หลายและประวัติศาสตร์ของพื้นที่ว่าเป็นภัยคุกคาม เป็นแนวร่วมที่ต้องการแยกดินแดนเหมือนกลุ่มผู้ก่อเหตุ ในขณะที่มีการใช้แนวทางการเมืองผ่านนโยบาย “การกลับคืนสู่สังคม” ที่คล้ายคลึงกับนโยบาย ๖๖/๒๓ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต่อสู้กับรัฐวางอาวุธและกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติ พร้อมกับใช้การพูดคุยกับภาคส่วนต่าง ๆ เป็นแนวทางเสริม โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการยุติเหตุรุนแรงเพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย แต่มิได้มุ่งแก้ไขเงื่อนไขทางการเมืองที่ทำให้เกิดการก่อเหตุรุนแรงขึ้นมาแต่แรก

เมื่อผู้เกี่ยวข้องมองว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาการก่อความไม่สงบหรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย^{๑๙๕} ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐจากข้อกังวลเรื่องการแบ่งแยกดินแดน จึงให้น้ำหนักกับแนวทางแก้ไขที่เน้นการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบโดยให้กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งที่ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต้องการให้หน่วยงานพลเรือนเป็นองค์กรนำในการบริหารจัดการการแก้ปัญหา ซึ่งแม้แนวทางนี้จะสามารถจำกัดการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงและทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐจะแก้ปัญหาได้จริง เนื่องจากสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ อีกทั้งแนวทางดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้างจนกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวมากยิ่งขึ้นด้วย จนประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งรู้สึกว่ “ที่แก้ปัญหาไม่สำเร็จก็เพราะทุกรัฐบาลต่างใช้การทหารนำการเมือง”^{๑๙๖}

ทั้งนี้ คสช. ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่”^{๑๙๗} และกำหนดให้เลขาธิการ ศอ.บต. “รับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไปดำเนินการหรือปฏิบัติงาน”^{๑๙๘} ด้วยเหตุนี้

^{๑๙๕} “กลุ่ม สว. ภาคใต้ เรียกร้องรัฐบาล ออก กม. การก่อการร้าย จัดการผู้ก่อความไม่สงบ,” *ประชาไท*, ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๘, <https://prachatai.com/journal/2025/05/112782>

^{๑๙๖} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๑.

^{๑๙๗} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๑๙๘} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔/๒๕๕๙ เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙

ในทางปฏิบัติแล้ว กอ.รมน. จึงเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๑๙๙} ซึ่งผู้แทน ศอ.บต. ได้ให้ข้อมูลว่า แม้จะมีการยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับนี้ไปแล้ว แต่ผู้เกี่ยวข้องยังคงมีแนวปฏิบัติในทิศทางเดิมอยู่^{๒๐๐}

การปฏิบัติของภาครัฐที่ให้น้ำหนักกับงานความมั่นคงมากในระดับที่ไม่ได้สัดส่วนกับงานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้น ยังสะท้อนให้เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณ “แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ถึงปัจจุบันด้วย โดยงบประมาณด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเพิ่มประสิทธิภาพทางการข่าวและการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงโครงการอื่น ๆ ในงานความมั่นคง คิดเป็นจำนวนเกือบครึ่งของงบประมาณทั้งหมดในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือร้อยละ ๔๔.๔ และหากนับรวมงบประมาณการก่อสร้างทาง ถนน สะพาน และเขื่อน ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหาที่สาเหตุของความขัดแย้งอีกร้อยละ ๙.๘๔^{๒๐๑} นั้น จะเหลืองบประมาณสำหรับงานของหน่วยพลเรือนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหาที่เงื่อนไขความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเยียวยา การอำนวยความสะดวก การพัฒนากลไกและเจ้าหน้าที่รัฐ และกระบวนการพูดคุย รวมกันไม่ถึงครึ่งคือร้อยละ ๔๕.๗^{๒๐๒}

ตารางที่ ๔ : งบประมาณแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙

ปีงบประมาณ	เอกสารงบประมาณ	เป้าหมายที่ ๑	เป้าหมายที่ ๒	เป้าหมายที่ ๓	เป้าหมายที่ ๔	รวม
พ.ร.บ.๖๐	๑๒,๕๑๐,๑๑๐,๓๐๐	๖,๒๐๘,๖๘๓,๔๐๐	๓,๒๕๘,๗๗๓,๘๐๐	๒,๖๑๑,๖๗๓,๐๐๐	๔๓๐,๙๘๐,๑๐๐	๑๒,๕๑๐,๑๑๐,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๑	๑๓,๒๕๕,๗๔๔,๗๐๐	๘,๐๙๐,๘๒๗,๘๐๐	๒,๐๒๘,๔๗๓,๐๐๐	๒,๕๗๐,๕๙๔,๔๐๐	๕๖๕,๘๕๔,๕๐๐	๑๓,๒๕๕,๗๔๔,๗๐๐
		แนวทางที่ ๑ ด้านมั่นคง	แนวทางที่ ๒ ด้านการพัฒนา	แนวทางที่ ๓ ด้านการบริหารจัดการ		
พ.ร.บ.๖๒	๑๑,๙๒๔,๒๖๖,๓๐๐	๔,๘๘๔,๙๐๗,๙๐๐	๕,๑๙๕,๖๕๔,๑๐๐	๑,๘๔๓,๗๐๔,๓๐๐		๑๑,๙๒๔,๒๖๖,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๓	๑๐,๖๔๑,๙๑๐,๓๐๐	๕,๒๒๔,๐๒๙,๙๐๐	๕,๔๐๗,๘๘๐,๔๐๐			๑๐,๖๔๑,๙๑๐,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๔	๙,๕๖๓,๓๓๘,๗๐๐	๔,๓๐๙,๑๒๗,๐๐๐	๕,๒๔๔,๒๑๑,๗๐๐			๙,๕๖๓,๓๓๘,๗๐๐
พ.ร.บ.๖๕	๖,๙๑๒,๐๖๖,๐๐๐	๒,๘๙๐,๙๔๘,๘๐๐	๔,๐๒๔,๑๑๗,๒๐๐			๖,๙๑๒,๐๖๖,๐๐๐
พ.ร.บ.๖๖	๖,๒๐๘,๙๑๙,๓๐๐	๒,๗๙๐,๙๓๗,๙๐๐	๓,๒๘๕,๗๘๕,๓๐๐	๑๓๒,๑๙๖,๑๐๐		๖,๒๐๘,๙๑๙,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๗	๖,๔๗๔,๒๑๓,๘๐๐	๒,๙๓๒,๖๐๖,๗๐๐	๓,๔๑๕,๗๓๓,๔๐๐	๑๒๕,๘๗๓,๗๐๐		๖,๔๗๔,๒๑๓,๘๐๐
พ.ร.บ.๖๘	๕,๗๓๗,๙๖๐,๑๐๐	๒,๖๐๒,๔๒๘,๗๐๐	๓,๐๐๗,๗๗๗,๑๐๐	๑๒๕,๗๕๔,๓๐๐		๕,๗๓๗,๙๖๐,๑๐๐
ร่าง พ.ร.บ.๖๙	๑,๔๗๕,๐๐๓,๖๐๐	๖๗๔,๑๕๒,๖๐๐	๘๐๐,๘๕๑,๐๐๐			๑,๔๗๕,๐๐๓,๖๐๐
รวม	๘๔,๗๐๓,๕๓๓,๑๐๐	๔๐,๖๑๘,๖๕๐,๗๐๐	๓๕,๖๗๘,๒๕๗,๐๐๐	๗,๔๐๙,๗๙๕,๘๐๐	๙๙๖,๘๒๙,๖๐๐	๘๔,๗๐๓,๕๓๓,๑๐๐

หมายเหตุ

๑. งบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๑ ได้จำแนกเป้าหมาย เป็น ๔ เป้าหมาย ๘ แนวทางการพัฒนา รองรับภารกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้จำแนกเป้าหมาย เป็น ๑ เป้าหมาย ๓ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านการสร้างความเข้าใจ) รองรับภารกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๑๙๙} ในแง่ขนาดขององค์กร กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า มีอัตรากำลังทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร ๔๙,๙๑๓ คน (ดู “คำสั่ง กอ.รมน. ที่ ๖๓/๒๕๖๗ เรื่องโครงสร้างการจัด และอัตรากำลัง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗” ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗) ในขณะที่ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยระดับปฏิบัติในพื้นที่เหมือนกัน มีอัตรากำลัง ๒๓๓ คน (ดู “แผนการสรรหาบุคลากร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๘-๒๕๗๐”)

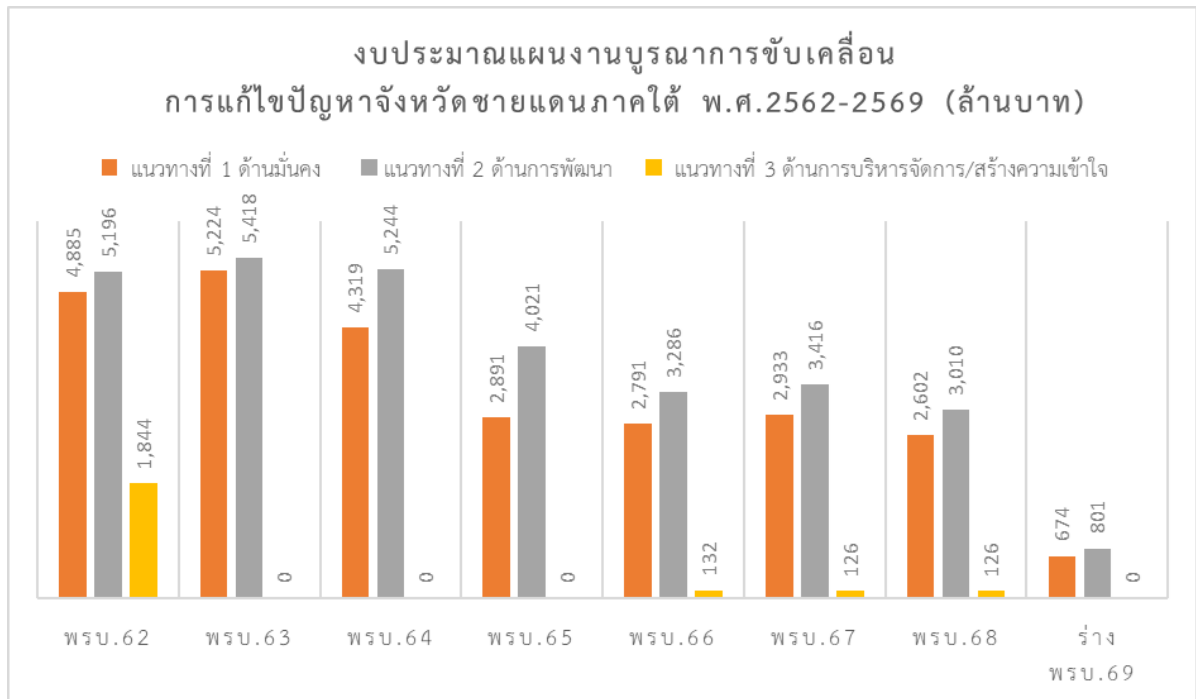
^{๒๐๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๓ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๑} งบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมืองและของกรมทางหลวงชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทาง ถนน สะพาน และเขื่อน

^{๒๐๒} เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๘, <https://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545>

๓. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ได้จำแนกเป้าหมาย เป็น ๑ เป้าหมาย ๒ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคงด้านการพัฒนา) รองรับการกิจแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๔. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๘ ได้จำแนกเป้าหมาย เป็น ๑ เป้าหมาย ๓ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคงด้านการพัฒนา และด้านการสร้างความเข้าใจ) รองรับการกิจแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๕. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้จำแนกเป้าหมาย เป็น ๑ เป้าหมาย ๒ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคงด้านการพัฒนา) รองรับการกิจแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนภาพที่ ๔ : งบประมาณแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๙

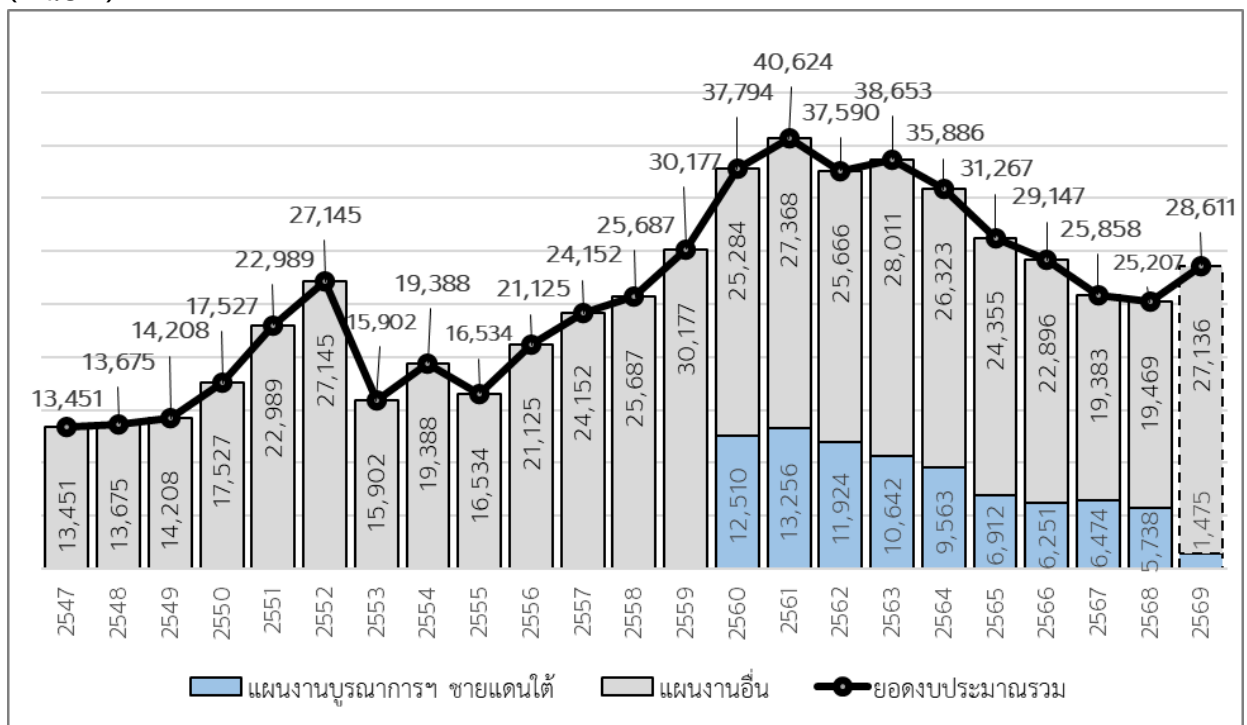


ตารางที่ ๕ : สัดส่วนงบประมาณความมั่นคงและการก่อสร้างในแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปีงบประมาณ	งบประมาณรวม (ล้านบาท)	งบประมาณความมั่นคง และการดูแลรักษาความปลอดภัย (ล้านบาท)	งบประมาณการก่อสร้าง ทาง ถนน สะพาน เขื่อน (ล้านบาท)
๒๕๖๐	๑๒,๕๑๐.๑๑	๕,๒๔๓.๗๒	๙๕๐.๓๙
๒๕๖๑	๑๓,๒๕๕.๗๔	๖,๑๑๕.๐๐	๘๒๕.๕๕
๒๕๖๒	๑๑,๙๒๔.๒๖	๔,๘๘๔.๙๐	๘๑๗.๓๘
๒๕๖๓	๑๐,๖๔๑.๙๑	๕,๒๒๔.๐๒	๙๔๑.๘๐
๒๕๖๔	๙,๕๖๓.๓๓	๔,๓๑๙.๒๑	๙๑๕.๓๐
๒๕๖๕	๖,๙๑๒.๐๖	๒,๘๙๐.๙๔	๑,๐๑๔.๖๐
๒๕๖๖	๖,๒๐๘.๙๑	๒,๗๙๐.๙๓	๘๓๑.๖๓
๒๕๖๗	๖,๔๗๔.๒๑	๒,๙๓๒.๖๐	๑,๑๘๑.๙๑
๒๕๖๘	๕,๗๓๗.๙๖	๒,๖๐๒.๔๒	๗๑๔.๓๒
รวม	๘๓,๒๒๘.๔๙	๓๗,๐๐๓.๗๔	๘,๑๙๒.๘๘

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด จะเห็นได้ว่างบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของยอดงบประมาณทั้งหมดที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับ โดยมียอดงบประมาณนับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เป็นต้นมา สูงถึงเกือบ ๖ แสนล้าน (ดูแผนภาพที่ ๕) ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดในแผนงานบูรณาการข้างต้นซึ่งกำหนดให้จำนวนเหตุรุนแรงลดลงปีละร้อยละ ๑๐ จนเป็นศูนย์ในปี ๒๕๗๐ นั้น ก็มีแนวโน้มที่จะไม่ผ่านเกณฑ์ต่อเนื่องมาหลายปี ล่าสุดในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ โครงการส่วนใหญ่ในแผนงานบูรณาการก็ได้รับการปรับเปลี่ยนไปยังแผนงานยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบด้านความมั่นคง ซึ่งยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าข้อจำกัดของการบูรณาการและประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

แผนภาพที่ ๕ : งบประมาณเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๙ (ล้านบาท)



คณะกรรมการธิการเห็นว่า ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่ให้น้ำหนักและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยถือว่าเป็นปัญหาที่ทำลายของชาติ ส่วนในแง่ของตัวนโยบายภาครัฐ ได้กำหนด “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีจุดเน้นในแนวทางสันติวิธี (Nonviolence) ซึ่งไม่เฉพาะมุ่งสร้างความปลอดภัยเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งแก้ไขที่เงื่อนไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่สืบทอดไปจากการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีเอกภาพและความต่อเนื่อง เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพของกลไกประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมุมมองต่อปัญหาของหน่วยงานความมั่นคงโดยเฉพาะกองทัพที่ได้ให้น้ำหนักกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นหลักตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสะท้อนจากกรอบคิดในยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นมิติความมั่นคงที่มุ่งขจัดตัวบุคคลที่ก่อเหตุรุนแรง ควบคู่กับการกิจพัฒนาของ ศอ.บต.

ที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนด้วยแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้แนวทางการสร้างสันติภาพยังไม่ปรากฏเด่นชัดในการขับเคลื่อนงานที่ผ่านมาและยังคงไม่ได้รับการยอมรับมากพอ

๑.๒) การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการ

การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากในจังหวัดอื่นของประเทศ การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหน่วยงานระดับชาติทำงานเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ ๓ หน่วยงานตาม พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดินจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยที่การทำงานของแต่ละหน่วยต่างก็มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกำกับและต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตัวเอง อันได้แก่ ๑) สมช. ทำงานภายใต้ “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” ตาม พ.ร.บ. สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศและนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒) กอ.รมน. ทำงานภายใต้ “คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง จัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานด้านความมั่นคงให้สอดคล้องกับนโยบายที่ สมช. กำหนด และ ๓) ศอ.บต. ทำงานภายใต้ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กพต.) ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา จัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานด้านการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายที่ สมช. กำหนดเช่นกัน^{๒๐๓}

ปัญหาในภาพรวมคือ นอกเหนือจาก ๓ องค์กรดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก จึงทำให้รัฐมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีเจ้าภาพหลักชัดเจนที่จะรับผิดชอบการบูรณาการกลไกต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องทำงานเชื่อมโยงกันหลายมิติ ซึ่งผู้แทน กอ.รมน. ได้ให้ข้อมูลว่ามีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ๑๓ กระทรวงกับอีก ๔๖ หน่วยงาน และต่างมีงบประมาณของตัวเองเช่นกัน^{๒๐๔} โดยหน่วยงานภาครัฐจะเขียนแผนงานเพื่อของบประมาณและจะดำเนินการตามแผนงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมาเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องส่งแผนงานและงบประมาณของตนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาให้ สมช. พิจารณาว่าสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่อย่างไร^{๒๐๕}

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมให้ข้อมูลว่าที่ผ่านมามีความพยายามในการจัดตั้งกลไกที่จะเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่าง สมช. ศอ.บต. และ กอ.รมน. รวมถึงหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกรรมการในส่วนกลางและระดับพื้นที่ หรือการออกคำสั่งทางการบริหาร (ดูตารางที่ ๕) แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร^{๒๐๖} สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทน สมช. ที่ว่าปัจจุบันก็ยังไม่มีการใดทำหน้าที่ประสานงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบ แม้ สมช. จะพยายามจัดประชุมหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อกำกับการทำงานให้มีเอกภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ในทุกประเด็น เนื่องจาก สมช. ไม่ใช่หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานและโดยภารกิจของ สมช. นั้นไม่ใช่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และวัฒนธรรมของแต่ละหน่วยงานก็มีความแตกต่างกันมาก^{๒๐๗}

^{๒๐๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๔ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๗} การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอแนะทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตารางที่ ๖ : โครงสร้างองค์กรและกลไกการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐ ระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๖

ปี	โครงสร้างกลไก	องค์ประกอบ	บทบาทหน้าที่
๒๕๔๗	กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๙/๒๕๔๗)	พล.อ.ศิริชัย ธิญญสิริ (รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด) เป็นผู้อำนวยการ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นรองผู้อำนวยการ	สั่งการ วางแผน ประสานงาน กำกับดูแล และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนเสนอแนะและจัดทำแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒๕๔๙	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ และต่อมาปฏิบัติตามพ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑)	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ รัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการด้านความมั่นคงเป็นคณะกรรมการอำนวยการ	ติดตามตรวจสอบ และประเมินสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งเสนอแนวทางการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตาม
๒๕๔๙	กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เป็นหน่วยงานใต้ กอ.รมน.)	ผู้บัญชาการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (ผอ.พตท.)	กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการฝ่ายทหาร ตำรวจและพลเรือน รวมทั้งพัฒนางานด้านการข่าวของทั้งสามฝ่าย
๒๕๔๙	ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เป็นหน่วยงานใต้ กอ.รมน.)	รองปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการ (ผอ.ศอ.บต.)	กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือนตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาการศึกษา การสร้างความเป็นธรรม การแก้ปัญหาความเดือดร้อน และการสร้างความเข้าใจในพื้นที่ รวมถึงจัดทำแผนงานด้านการพัฒนา
๒๕๕๓	คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) (มาตรา ๖ ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓)	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี ๑๗ คน และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ๙ คนและผู้แทนภาคประชาชน ๖ คน เป็นกรรมการ	• ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนงาน โครงการและการจัดตั้งงบประมาณ รวมถึงเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี • กำหนดเขตพัฒนาพิเศษ • กำกับติดตามและแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๒๕๕๕	คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๐๔/๒๕๕๕)	นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นรองประธาน	เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ ทำหน้าที่สั่งการ อำนวยการ กำกับติดตาม ประสานการดำเนินการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาตามนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

ปี	โครงสร้างกลไก	องค์ประกอบ	บทบาทหน้าที่
๒๕๕๗	คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗)	รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองประธาน มีเลขาธิการ สมช. เป็นเลขานุการ	บูรณาการงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงงานของกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้ว อย่าง กพต. และ กปต.
๒๕๕๙	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) (ตาม พ.ร.บ. สมช. พ.ศ. ๒๕๕๙ ฉบับเดิมคือ ๒๕๐๗)	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา สมช.) และรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน	จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะและให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
๒๕๕๙	คณะผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (ผทพ.) (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๙)	ประกอบด้วยอดีตข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทหารและพลเรือน	ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ และให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
๒๕๖๔	คณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คผบ.จชต.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙/๒๕๖๔)	มีประธานกรรมการและกรรมการ โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยประกอบด้วย ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ การศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม พหุวัฒนธรรม ไม่เกิน ๕ คน	ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ และให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งติดตามการดำเนินงานและโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงให้บูรณาการ
๒๕๖๖	คณะกรรมการนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คยค.จชต.) (คำสั่งสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ ๑/๒๕๖๖)	เลขา สมช. เป็นประธาน โดยมีเลขา กอ.รมน., เลขา ศอ.บต., ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ผบ.ตร., ผอ.รมน. ภาค ๔, ปลัดกระทรวงการมหาดไทย, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ	ติดตามประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์เชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ และเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากจะมีปัญหาการบูรณาการกลไกและงานการแก้ปัญหาในภาพใหญ่แล้ว ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การขับเคลื่อนงานในแต่ละเรื่องเช่นการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มีปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน^{๒๐๘} อีกทั้งภายในแต่ละกระทรวงก็แยกกันทำงานอีก เช่น หน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลังปี ๒๕๔๗ จนเกิดความทับซ้อนและไม่สามารถบูรณาการจัดการศึกษาทั้งระบบให้เกิดประสิทธิภาพได้ ดังที่อดีตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลว่าการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ในพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา รวมถึงศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศค.จชต.) ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างมีงบประมาณของตัวเองและทำงานกัน “อยู่คนละแห่ง ไม่มีอะไรเชื่อมโยงกันเลย” ในส่วนของโครงสร้างการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจก็มีปัญหาเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ ต่างคนต่างทำงานตามภารกิจของหน่วยงานตน ไม่มีเจ้าภาพที่จะกำกับดูแลให้ทำงานสอดคล้องและบูรณาการกันอย่างแท้จริง กระทรวงต่าง ๆ

^{๒๐๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการธิการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

จะทำตามนโยบายของตนเองแม้ว่าจะอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ถืองบประมาณไว้เอง^{๒๐๙}

การขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักนี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ขาดเอกภาพตั้งแต่การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การกำหนดนโยบายแก้ปัญหา และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานต่างมีมุมมองต่อสาเหตุและวิธีแก้ปัญหาที่แตกต่างกันไป อีกทั้งอาจจะเข้าใจเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ สมช. กำหนดไว้แตกต่างกัน รวมถึงบางครั้งแผนปฏิบัติการก็มีเนื้อหาที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ ที่มองว่ากลุ่มขบวนการเป็นจุดศูนย์กลางหลักของปัญหา จึงต้องเน้นการปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นแนวทางหลัก ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากแนวคิดเรื่องการสร้างสันติภาพ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่มีความเป็นเอกภาพ มีลักษณะต่างฝ่ายต่างมีอำนาจของตัวเองที่นำไปตามภารกิจเฉพาะของหน่วยงานตน โดยอาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

คณะกรรมการเห็นว่า การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่มีเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ มี ๓ หน่วยงานระดับชาติ คือ สมช. ศอ.บต.และ กอ.รมน. ที่แม้ทั้งสามหน่วยจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล แต่ต่างก็ต้องทำงานภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับรวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตนเอง ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้น ด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแล แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตน โดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

๑.๓) ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ

หลังจากที่เหตุการณ์ไม่สงบเริ่มขึ้นเมื่อต้นปี ๒๕๔๗ รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้ทยอยออกมาตรการเพื่อสนับสนุนกลไกราชการให้รับมือสถานการณ์รุนแรงได้ทันทั่วทั้ง มีมาตรการพิเศษช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถรับมือกับผลกระทบได้ มาตรการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ชัดเจนว่าจะให้เป็นมาตรการระยะยาว และอาจด้วยเหตุนี้ ทำให้มาตรการจำนวนหนึ่งขาดกลไกสร้างความโปร่งใสกำกับหรือขาดระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีการได้เห็นว่าการขาดความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐที่มีการร้องเรียนหลายครั้งเรื่องการทุจริตอันเนื่องมาจากการฉวยประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้

ตัวอย่างเช่นมาตรการที่ส่งเสริมศักยภาพการทำงานในส่วนกลไกรัฐในเชิงการสร้างขวัญกำลังใจ ส่งผลให้มีการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ทำงานในพื้นที่ที่ไม่ปกติหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการได้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณ สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษประจำปี ๒ ชั้น (นอกเหนือโควตาปกติ) สิทธิกำลังพลตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบำเหน็จความชอบค่าทดแทนและการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือช่วยเหลือราชการเนื่องในการป้องกันอธิปไตยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๑” หรือการได้รับเงินตอบแทนพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เรียกว่าเงินเสี่ยงภัยหรือ “เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ” (พ.ส.ร.) การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐบางแห่งก็อาจถูกตั้งคำถามเรื่องความไม่โปร่งใสในหลายเรื่อง เช่น การรู้เห็นกับภาคเอกชนที่ให้บริการสถานที่เพื่อการฝึกอบรมในการแบ่งผลประโยชน์จากค่าที่พัก ค่าอาหาร และอื่น ๆ

^{๒๐๙} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

มีกรณีที่ปรากฏข้อมูลในพื้นที่สาธารณะหลายครั้งเรื่องการเรียกรับผลประโยชน์หากต้องการให้บรรจุในอัตราค่าจ้างพล หรือการเสริมสร้างค่าจ้างพลเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ในด้านกำลังพลโดยเฉพาะในระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (Fast Track) รวมถึงการเลื่อนเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งที่ผ่านมามีคำถามถึงความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการดำเนินการคัดเลือกและยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่ามีการประเมินผลอย่างจริงจัง ลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้มีข้อครหาว่ากระบวนการคัดสรรกำลังคนในบางส่วน เปิดช่องให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องและมีข้อสงสัยว่าจะไม่ทำให้ได้บุคลากรที่มีศักยภาพและความมุ่งมั่นเข้าสู่ระบบการทำงานที่เรียกว่ามาตรฐานสูง ส่งผลต่อระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง ซึ่งกระทบกับความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ตามมา

ความไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของบุคลากรในการรักษาความปลอดภัยนี้อาจส่งผลกระทบต่อเรื่องการถ่ายโอนกำลังในการดูแลรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติกำหนดให้มีการถอนกำลังทหารที่มาจากภาคอื่นออกจากพื้นที่ภายในปี ๒๕๗๐ อย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้ให้ข้อมูลว่า เริ่มมีการถอนกำลังทหารออกนอกพื้นที่กองทัพภาคที่ ๔ แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๖๖ เป็นต้นมา และหากสถานการณ์เป็นปกติจะมีการส่งมอบพื้นที่ให้กับกองทัพภาคที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลพื้นที่ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุดคุ้มครองตำบล (ชคต.) ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ที่ปัจจุบันมีจำนวน ๑๖๔ ชุด โดยมีปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นหัวหน้าชุด ต่อประเด็นนี้ อดีตข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงได้ให้ข้อมูลว่า แท้จริงแล้วฝ่ายปกครองยังไม่มีความพร้อมที่จะรับส่งมอบพื้นที่จากกองทัพ การคัดกรองอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) ก็ยังไม่มีคุณภาพเนื่องจากมีนายอำเภอบางคนทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากกระบวนการคัดเลือก อส. ทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตั้งด่านตรวจและรักษาความปลอดภัย^{๒๑๐}

ในส่วนของมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ก็ยังมีจุดอ่อนที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในเรื่องความไม่โปร่งใสหลายประเด็น เช่นว่า มีการเรียกหาประโยชน์จากญาติและครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบซึ่งโดยหลักปฏิบัติ การจะได้รับเงินเยียวยาจะต้องมีการรับรองจาก ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ซึ่งมีข้อครหาว่ามีบุคคลเข้าต่อรองขอส่วนแบ่งจากเงินเยียวยาถ้าญาติและครอบครัวต้องการรับเงินจากรัฐ และมีบุคคลที่ทำหน้าที่วิ่งเต้นเจรจาให้ได้เงินเยียวยา โดยจะใช้วิธีหักเงินจากญาติและครอบครัวไปตามที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ บางกรณีที่มีการเสียชีวิตไม่ได้มาจากเหตุการณ์ความไม่สงบก็อาจได้รับการพิจารณาว่าเกิดจากเหตุการณ์เพื่อนำไปสู่การได้รับเงินเยียวยาช่วยเหลือจากรัฐ

ด้วยสถานการณ์ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อทำให้มีการดำเนินมาตรการเหล่านี้มาเป็นเวลานานต่อเนื่องจนกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีการฉวยประโยชน์จากมาตรการต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน ซึ่งเป็นปัญหาที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกราชการ ลดทอนโอกาสในการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหา และบั่นทอนความน่าเชื่อถือในระบบราชการตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้น ทำให้มีการพูดกันว่าความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็น “อุตสาหกรรมความไม่มั่นคง” (Insecurity Industry) และมีโอกาสให้เกิดการทุจริต จนกระทั่งมีการตั้งข้อสังเกตจากบางฝ่ายว่าประเด็นนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ต้องการแก้ปัญหาจริงจังหรือไม่

คณะกรรมการธิการเห็นว่า รัฐบาลได้ออกมาตรการพิเศษหลายประการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพกลไกราชการที่จะตอบสนองสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบการก่อเหตุรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมทั้งมี

^{๒๑๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

มาตรการช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติที่ผ่านมาได้จัดการประเมินผลมาตรการเหล่านี้อย่างจริงจัง จึงไม่อาจวัดผลได้อย่างชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มาตรการเหล่านี้ได้ช่วยสนับสนุนการปรับตัว รวมทั้งลดผลกระทบในระยะสั้น แต่ในบางกรณีไม่มีกลไกตรวจสอบผลที่จริงจังเป็นระบบ นานวันเข้าก็อาจกลายเป็นการเปิดช่องทางให้มีการทุจริตแสวงผลประโยชน์ เท่ากับมีผลบั่นทอนความเข้มแข็งของระบบงานโดยรวมที่ต้องการให้รับมือปัญหาสำคัญในพื้นที่ และกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกลไกราชการ จึงจำเป็นต้องเร่งทบทวนการดำเนินการในส่วนนี้โดยเร็ว

๒) ด้านการสร้างสันติภาพในมิติต่าง ๆ

๒.๑) การประกาศใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมองว่าการใช้กฎหมายความมั่นคง โดยเฉพาะ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยที่ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้แทน กอ.รมน. ให้ข้อมูลว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นสถานการณ์พิเศษ โครงสร้างของกลุ่มที่ก่อเหตุรุนแรงมีความเป็นองค์กรลับจึงไม่สามารถใช้กฎหมายปกติในการสืบสวนสอบสวนและจับกุมได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่เองก็คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนเสมอมา และในฐานะที่เป็นทหาร “เราทุกคนมองพี่น้องประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือพลเมืองร่วมชาติ เราไม่เคยมีความคิดว่าจะต้องใช้มาตรการปราบปรามในฐานะที่เขาเป็นศัตรู ไม่เหมือนกับการไปรบกับคู่สงครามโดยตรง”^{๒๑๑}

ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ให้ข้อมูลว่าตั้งแต่ปี ๒๕๖๔-๒๕๖๖ มีการออกหมายจับตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ จำนวน ๑๖๗ หมาย จับกุม ๑๓๓ หมาย^{๒๑๒} ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีข้อมูลว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๖ มีผู้ถูกควบคุมตัวโดยการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงมีจำนวน ๗๓๕ คน ผู้ที่ถูกควบคุมตัวมีทั้งผู้ชาย ผู้หญิงและเด็ก^{๒๑๓} เมื่อเทียบกับข้อมูลของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ /ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจ ส่วนหน้า (ศปก.ตร.สน.) สรุปว่า สถิติผู้ต้องสงสัยเฉพาะที่นำตัวเข้าสู่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศปก.ตร.สน. ในช่วงปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๖ ปี รวม ๒๕๔ ราย ในจำนวนนี้มีเด็กหนึ่งราย ไม่มีผู้ต้องสงสัยเป็นผู้หญิง ทั้งนี้ ผู้แทน สมช. มีความเห็นว่า รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับเพื่อระงับยับยั้งการก่อเหตุรุนแรงและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน^{๒๑๔} ซึ่งทาง สตช. สะท้อนว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด ถ้าใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) เพียงอย่างเดียวในคดีความมั่นคง รัฐจะไม่สามารถสืบสวนสอบสวนก่อนที่จะเกิดเหตุและไม่ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี^{๒๑๕}

^{๒๑๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๒} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๓} รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๓๑.

^{๒๑๔} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๕} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตารางที่ ๗ : สรุปสาระหลักของกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กฎหมาย	สาระหลัก
พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ (กฎอัยการศึก)	ประกาศใช้เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุจำเป็น เช่น สงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่ในการตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และที่จะจับไล่ มีอำนาจในการกักตัวบุคคลไว้ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้น ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องกฎอัยการศึก หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ทั้งนี้ เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ โดยมีระยะเวลาบังคับได้ไม่เกิน ๗ วัน ระบุให้ผู้บังคับบัญชาทหารมีอำนาจควบคุมพื้นที่กรณีเกิดสงครามหรือจลาจล เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลตามความจำเป็นของทางราชการหรือเพื่อการสอบถามได้ไม่เกิน ๗ วัน โดยไม่ต้องขออำนาจศาล และมีอำนาจให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในพื้นที่บังคับใช้กฎหมายได้ (ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พลเรือนยังขึ้นศาลยุติธรรมปกติ) และเจ้าหน้าที่ทหารไม่ต้องรับผิดชอบจากความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามหน้าที่
พระราชบัญญัติ การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ)	เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการออกข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ให้ยุติลงได้โดยเร็ว ด้านขอบเขตการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้อำนาจออกข้อกำหนดอื่น ๆ ได้แก่ ห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้ครอบครองสิ่งของที่เป็นอันตรายต่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรืออำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ผู้โฆษณาผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ระบุให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมพื้นที่กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ให้เจ้าหน้าที่คุมตัวบุคคลไว้เพื่อซักถามในพื้นที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่เรือนจำหรือสถานใดตรวจได้ไม่เกิน ๗ วันโดยขออนุญาตจากศาล จากนั้นขอขยายเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน ๗ วัน รวมไม่เกิน ๓๐ วัน และหากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้
พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ (พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ)	ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหลัก คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ทำหน้าที่ป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงของรัฐ รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความมั่นคงของชาติ กฎหมายกำหนดให้มีการบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคง มีมาตรการในการเปิดโอกาสให้บุคคลที่กระทำความผิดไปโดยผิดหลง หรือกลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับโอกาสในการอบรมแทนการฟ้องคดี เพื่อเปิดโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีและกลับคืนสู่สังคมต่อไป โดยกฎหมายนี้จะใช้ในกรณีที่เหตุการณ์ยังไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมาย	สาระหลัก
	ระบุให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบให้ กอ.รมน. รับผิดชอบพื้นที่ หากเห็นว่าสถานการณ์ยังไม่มีควมจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดได้กลับใจ เข้ามอบตัว หรือเห็นว่าทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจเสนอให้บุคคลนั้นเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องคดีได้ หากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ กอ.รมน. ชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี

ทั้งนี้ ผู้แทนการกระทรวงกลาโหมให้ข้อมูลว่า ทางกองทัพยืนยันว่าได้มีการสรุปทบทวนและตระหนักดีว่าการใช้ความรุนแรงไม่ใช่วิธีการที่จะแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน กระบวนการควบคุมตัวบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยในปัจจุบันนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่สามารถนำตัวผู้ต้องสงสัยมาได้ จะไม่มีการนำตัวเข้าควบคุมในค่ายทหารอีกต่อไป แต่จะส่งตัวไปยังสถานที่ซักถามโดยตรงซึ่งได้ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครบครันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระบบกล้องวงจรปิด การดูแลด้านการแพทย์ ตลอดจนสุขอนามัยที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ หากผลการซักถามปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดก็จะได้รับการปล่อยตัวกลับภูมิลำเนาทันที อีกทั้งจะได้รับค่าตอบแทนรายวันในอัตรา ๔๐๐ บาทต่อวันด้วยโดยเบิกจ่ายจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว ทางกระทรวงได้ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุ หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่^{๒๑๖} เช่นเดียวกับที่ผู้แทน กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้ให้ข้อมูลว่าทุกรัฐบาลได้มีการเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายความมั่นคงด้วยความระมัดระวัง และมีการให้สถาบันการศึกษาทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการบังคับใช้โดยมีฝ่ายปกครองและผู้นำท้องถิ่นรับผิดชอบการประเมินผลด้วย และปัจจุบัน (เมษายน ๒๕๖๘) ได้ปรับลดการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เหลืออยู่จำนวน ๑๗ อำเภอแล้ว^{๒๑๗}

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ข้อมูลในอีกมุมหนึ่งว่า การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การตรวจค้นเคหสถานและการจับกุมบุคคลตามมาตรา ๙ และ ๑๕ ทวิ แห่ง พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่ให้กักตัวได้สูงสุด ๗ วัน ซึ่งแม้จะเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการนำตัวผู้ต้องสงสัยมาสอบถาม แต่ก็เป็นการดำเนินการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด^{๒๑๘} การไม่อนุญาตให้ญาติหรือทนายเข้าร่วมในกระบวนการซักถามและการเยี่ยมได้อย่างอิสระ นำไปสู่การร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่จะเป็นการควบคุมตัว การซ้อมทรมานหรือปฏิบัติอย่างโหดร้ายระหว่างกระบวนการควบคุมตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสารภาพ

มุมมองของประชาชนอีกส่วนหนึ่งในพื้นที่ที่รู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างมาก เนื่องจากให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่มีการตั้งข้อหา รวมไปถึงการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐาน

^{๒๑๖} การประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๗} มติคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๘ โดยการขยายเวลาครั้งล่าสุดถือเป็นการขยายอายุการบังคับใช้ต่อเนื่องเป็นครั้งที่ ๘๐ นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/95225>

^{๒๑๘} รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๑๐๑๘ - ๑๐๒๐/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.), ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

กระบวนการยุติธรรมทั่วไป เช่น การไม่อนุญาตให้ญาติหรือทนายเข้าร่วมในกระบวนการซักถาม หรือ การไม่อนุญาตให้เยี่ยมได้อย่างอิสระ เป็นต้น หรือการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของฝ่ายความมั่นคงในการเข้าตรวจค้น จับกุมภายในโรงเรียนตาดีกา^{๒๑๙}โดยไม่แจ้งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือโต๊ะอิหม่ามให้เข้าร่วมตามที่ตกลงกัน^{๒๒๐} โดยการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายความมั่นคงที่กล่าวมานี้ เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบ (Impunity) ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายนี้

อนึ่ง อดีตข้าราชการระดับสูงของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกต ในเชิงกรอบคิดว่า การมีกฎหมายความมั่นคงไม่ใช่เรื่องผิดปกติ ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกต่างก็มี กฎหมายดังกล่าวเช่นกัน แต่ปัญหาคือการใช้กฎหมายโดยไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่ใช้ในการสงครามกับ อริราชศัตรูนอกประเทศหรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง คำถามคือ “ภาคใต้ถูกเฉินมา ๒๐ ปีและเป็นสถานการณ์สงครามที่ต้องใช้กำลังทหารสู้รบกับอริราชศัตรูหรือไม่” และในความจริงแล้ว หน่วยงานหลักที่จะเป็นเจ้าภาพในการรักษาความมั่นคงภายในควรเป็นตำรวจหรือพลเรือน ไม่ใช่ทหารอย่างที่เป็นอยู่^{๒๒๑}

ศปก.ตร.ส่วนหน้า ตำรวจภูธรภาค ๙ ประเมินว่า จากสถานการณ์ การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาหากย้อนหลังไปเมื่อปี ๒๕๔๗ เรื่อยมากระทั่งปัจจุบัน พบว่ารูปแบบการก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงนั้น เน้นการก่อเหตุกับเจ้าหน้าที่รัฐ และสถานที่หน่วยงาน ภาครัฐ และคนทั่วไปโดยไม่เลือกเหยื่อ ไม่มีมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดระหว่างผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐ และเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความหวาดกลัวต่อประชาชน สร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ เช่น การลอบวางระเบิดหน้าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ในเขตเมืองยะลา การลอบวางระเบิดสถานที่ในกรุงเทพมหานคร การลอบวางระเบิดในเขตเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดของกลุ่มขบวนการที่มีสายการบังคับบัญชาการทำงานอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งงานมอบ หน้าที่กันทำ มีกลุ่มบุคคลที่ทำการสำรวจพื้นที่ เตรียมอุปกรณ์ ยานพาหนะ การใช้คนจำนวนมากในการก่อเหตุ มีการวางแผนการปกปิดทำลายพยานหลักฐาน มีพัฒนาการในการก่อเหตุหลังจากที่มีการจับกุม หรือผิดพลาด ในครั้งที่ผ่านมา ทำให้การสืบสวนสอบสวน การป้องกัน แก้ไข การปราบปราม การระงับยับยั้ง การฟื้นฟู หรือ ช่วยเหลือประชาชน ในอำนาจตาม ป.วิ.อาญา ปกตินั้นกระทำได้ยาก และไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องใช้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพียงพอกับสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ โดยต้องมีมาตรการพิเศษ ซึ่งมาตรการ ทางกฎหมายปกติไม่มี เช่น ป.วิ.อาญา

เป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในการดำเนินงานด้าน ความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ คือการยุติเหตุรุนแรงให้หมดไปในปี ๒๕๗๐ โดยมุ่งจัดกำลัง เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร มอบให้รับผิดชอบสร้างความปลอดภัยในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แม้ว่าได้จำแนกกลุ่มพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน/ชุมชน ตามเงื่อนไขความเสี่ยงของการก่อเหตุรุนแรง แล้ว แต่การปฏิบัติงานของภาครัฐยังแยกส่วน ขาดเอกภาพของหน่วยงาน จึงทำให้งานความปลอดภัย ไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด และส่งผลให้งานการพัฒนาพื้นที่ไม่สามารถกระจายตัวได้ทั่วถึงประชาชน ในวงกว้าง และผลสุดท้ายไม่อาจทำให้ประชาชนเชื่อมั่นภาครัฐและรัฐบาลด้วย

^{๒๑๙} “ตาดีกา” คือศูนย์อบรมคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่กำลังเรียนอยู่ในระดับประถมศึกษาที่มีอายุระหว่าง ๖ - ๑๒ ปี โดยกำหนดให้มีการเรียนในวันเสาร์และอาทิตย์ที่มุ่งให้เด็กเรียนภาษาบาลีและศาสนาอิสลาม (มูลนิธิศูนย์ประสานงานตาดีกาจังหวัด ชายแดนภาคใต้)

^{๒๒๐} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๒๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภายใต้กรอบคิดการรักษาความมั่นคงของรัฐ กรอบของการรักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ในพื้นที่ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ไม่ให้ถูกล่วงละเมิดหรือทำลายโดยกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง^{๒๒} รัฐพยายามสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่โดยการบังคับใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ในมุมหนึ่ง เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งมีผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งรู้สึกปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ในอีกมุมหนึ่งก็พบว่า ผลจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ไปจำกัดและละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก่อให้เกิด “สภาวะยกเว้น” ที่บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกทั้งยังไม่มีกลไกติดตามประเมินผลการปฏิบัติที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการขาดบทบาทการติดตามและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอันถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยและรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมจากรัฐ ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มานานโดยยังไม่มีข้อสรุปที่ยอมรับได้ทุกฝ่ายว่าเป็นการแก้ปัญหาที่สมควรแก่เหตุและตรงจุดหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับมือกับภาวะสงคราม การรบ การจลาจล และสถานการณ์ร้ายแรงที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องประเมินกันอย่างรอบด้านโดยมีโจทย์ว่ารัฐจะบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างไรเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มรู้สึกปลอดภัยอย่างแท้จริง

อนึ่ง กรรมการธิการบางส่วน เห็นว่าแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงยังเห็นถึงความจำเป็นต้องใช้กฎหมายความมั่นคงคือ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ยังคงปรากฏข้อมูลปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับมีการบังคับใช้มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี แต่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้และยังไม่มีแนวโน้มที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงให้ลดน้อยลงได้ จึงเห็นควรให้รัฐบาลเสนอเลิกใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้คณะรัฐมนตรีมีมติไม่ต่ออายุการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอีกต่อไป^{๒๓}

^{๒๒} กรรมการธิการบางส่วนได้รับการยืนยันจาก ศปก.ตร.ส่วนหน้า/ตร.ภาค ๙ เมื่อสิงหาคม ๒๕๖๘ โดยหน่วยงานเน้นย้ำว่า หลักในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือเพื่อควบคุมสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่นั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำงานภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับ ล้วนเป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการยกร่างและตรากฎหมายโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการนิติรัฐ ที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ.

^{๒๓} เมื่อต้องพิจารณาถึงข้อเสนอและข้อสังเกตในประเด็นนี้ คณะกรรมการธิการมีความเห็นที่แตกต่างและมีการอภิปรายอย่างต่อเนื่องในการประชุมหลายนัด จนกระทั่งต้องมีการออกเสียงเพื่อลงมติแบบลับในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ กรรมการธิการเสียงข้างน้อย ขอให้มีการบันทึกไว้ว่าหัวข้อนี้ โดยสาระแล้วเป็นประเด็นเรื่องการแสวงหาทางออกทางการเมืองโดยการแบ่งสรรปันอำนาจ (Power Sharing Solution) ซึ่งครอบคลุมการออกแบบการบริหารปกครองที่จัดสรรอำนาจให้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้มีอำนาจในการจัดการพื้นที่หรือสังคมของตน โดยเป็นการปรับสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ สำหรับข้อเสนอที่กรรมการธิการเสียงข้างน้อยสนับสนุนนั้นมีอยู่ ๓ ประเด็น ได้แก่ ๑) รัฐบาลควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้มีส่วนกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ๒) รัฐบาลควรวางแผนให้มีการจัดทำประชามติภายใต้กรอบของมาตรา ๑ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อสอบถามความคิดเห็นของ

๒.๒) การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก

การแสวงหาสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคมกับการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก ความรู้สึกรับรู้ได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่เท่าเทียมภายใต้กฎหมายเดียวกันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน

ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า กระทรวงยุติธรรมได้มีการจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเรื่องกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ มีการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม และส่งเสริมการดำเนินการของศูนย์ยุติธรรมชุมชนเพราะใกล้ชิดเข้าถึงประชาชนในพื้นที่และสามารถช่วยประชาชนได้จริง ในส่วนระบบการควบคุมตัวผู้ต้องขัง กรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพได้เข้าไปอบรมดูแลให้ความรู้ความเข้าใจต่อหน่วยงานปฏิบัติในเรื่องสิทธิมนุษยชน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทารุณกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้เข้ามาอยู่ในแผนบูรณาการฯ โดยดำเนินการจัดหลักสูตรอบรมให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน^{๒๒๔}

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่าตั้งแต่ปี ๒๕๖๔ – ๒๕๖๖ มีการออกหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีความมั่นคง จำนวน ๔๕๐ หมายถึง ๑๒๓ หมายถึง มีการขยายผลคดีจากผลตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ทั้งจากการตรวจสอบสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) และลายนิ้วมือแฝงจนรู้ตัวผู้กระทำผิดจำนวน ๔๐๕ คดี ในส่วนของสถิติการสั่งฟ้องคดีผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๙ ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๖ มีสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ๖๗๒ คดี สั่งฟ้อง ๔๖๕ คดี มีสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา ๓๑๓ คดี สั่งฟ้อง ๑๔๘ คดี และมีสำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ๖๖๔ คดี ซึ่งที่ผ่านมามีคดีที่สั่งไม่ฟ้องและยกฟ้องจำนวนมาก กรณีสั่งไม่ฟ้องส่วนหนึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกของอัยการ ส่วนกรณียกฟ้องเป็นผลจากความสงสัยในพยานหลักฐานของโจทก์ของศาล^{๒๒๕}

ต่อประเด็นการเก็บดีเอ็นเอ ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่า ผลที่ได้จากการเก็บดีเอ็นเอ ถือเป็นหลักฐานสำคัญและส่งผลเชิงบวกในการพิจารณาความมั่นคงที่โดยทั่วไปแล้วบุคคลมักเกรงกลัวผู้ก่อเหตุและไม่กล้ามาเป็นพยาน ในขณะที่ผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๙ ระบุว่า อัยการไม่สามารถตัดพยานหลักฐานที่ได้จากการซักถามและการเก็บดีเอ็นเอออกจากสำนวน เนื่องจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีการะบุให้รับฟังพยานหลักฐาน เมื่อมีอยู่ในสำนวนก็ต้องนำสืบ มิเช่นนั้นทางอัยการก็จะมีผลความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^{๒๒๖}

อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลในอีกมุมหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่มีการเก็บดีเอ็นเอของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง เช่น เด็ก สตรี และผู้สูงวัย

ประชาชนต่อรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันไม่เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนภายใน ๒๐ ปี และ ๓) รัฐบาลควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยระบุทิศทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจักต้องส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

^{๒๒๔} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

โดยเฉพาะบุคคลในครอบครัวผู้ต้องหาคดีความมั่นคงหรือครอบครัวผู้ที่หลบหนี และมีการถ่ายภาพบัตรประชาชนที่ด้านตรงโดยไม่ได้รับความยินยอม สร้างความกังวลใจต่อการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้^{๒๒๗}

นอกจากนี้ยังมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติ อาทิ การเยี่ยมญาติจะถูกเฝ้าติดตามจากเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจโดยญาติจะถูกขึ้นบัญชีดำและถูกเจ้าหน้าที่เฝ้าติดตามในภายหลัง การที่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเฝ้าติดตามผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหลังจากได้รับการปล่อยตัวแล้ว การเข้าไป “เยี่ยมบ้าน” ของเจ้าหน้าที่ทหารที่ทำให้ผู้ถูกเยี่ยมรู้สึกถูกคุกคาม รวมไปถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงได้มีการฟ้องดำเนินคดีนักกิจกรรมภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้ที่ให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งมองว่าเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายฟ้องร้องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับหรือขัดขวางการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP)

อนึ่ง ในประเด็นการเลือกปฏิบัตินั้น ผู้แทน กอ.รมน. มีความเห็นว่าทางเจ้าหน้าที่ไม่ได้เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะกับคนมุสลิมแต่อย่างใด “แต่ต้องยอมรับว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงในพื้นที่มาตลอด ๒๑ ปีมีแต่พี่น้องชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ยังไม่เคยมีผู้ก่อเหตุรุนแรงที่นับถือศาสนาอื่น”^{๒๒๘} การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติ หากแต่เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดเท่านั้น

ในส่วนของขั้นตอนการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนบางกรณีได้ดำเนินการในสถานที่ควบคุมตัว และมีการกดดันให้รับสารภาพเพื่อแลกกับโทษที่เบาลง เนื่องจากหากสู้คดี โอกาสได้รับการประกันตัวจะน้อยมาก และกรณีที่จำเลยปฏิเสธข้อกล่าวหา มักถูกตั้งข้อหาเพิ่ม ในขณะที่พยานหลักฐานที่นำมากล่าวหาได้มาในระหว่างการควบคุมตัวและซักถามภายใต้การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงโดยปราศจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ผลที่ตามมาคือ หลายคดีที่เข้าสู่ศาลถูกยกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานไม่มีน้ำหนักเพียงพอหรือได้มาโดยไม่ชอบธรรม เช่น การซ้อมทรมานเพื่อรับสารภาพ หรือหลักฐานสำคัญมักเป็นคำให้การของ “พยานปากเดียว” ที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ซึ่งบางกรณีมีการให้การไม่สอดคล้องในขั้นตอนการสอบสวนและการพิจารณาคดี เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารให้การในชั้นสอบสวนว่าเห็นจำเลยในเหตุการณ์แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีพยานได้ระบุว่าไม่แน่ใจว่าเป็นใคร^{๒๒๙}

ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ขั้นตอนการดำเนินคดีมีความล่าช้าอยู่ ส่งผลให้จำเลยต้องถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีเนื่องจากไม่ได้รับสิทธิในการประกันตัวและต้องอยู่ในการควบคุมตัวเป็นเวลานานโดยยังไม่ได้รับการพิสูจน์ความผิด มีคดีจำนวนมากที่ยังไม่สามารถคลี่คลายได้ถึงแม้จะมีการจับกุมควบคุมตัวแล้ว เช่นกรณีที่บุคคลหนึ่งมีหลายหมายจับหรือหลายคดี แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเมื่อพ้นโทษในคดีแล้ว สภาพปัญหาทับซ้อนการอำนวยความสะดวก เช่น การใช้ พ.ร.บ. มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ (Justice Safety Observation ad hoc: JSOC) กับจำเลยคดีความมั่นคงที่ถูกลงโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เมื่อได้รับโทษก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ซ้ำอีกที่

^{๒๒๗} รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๓๓.

^{๒๒๘} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๑๙ - ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เรื่อง “การสร้าง ความเข้าใจรากเหง้าความขัดแย้งและกระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี” ของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

ด้วยมาตรการ เช่น การห้ามออกนอกประเทศ หรือการให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง เป็นต้น

กระบวนการในชั้นศาลก็พบว่าพนักงานอัยการใช้บันทึกการสอบคำให้การในฐานะพยาน บันทึกการสอบคำให้การในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ และรายงานผลการซักถามเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา แม้ในการพิจารณาคดีจะมีรองอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๙ ร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี แต่ในการพิพากษาคดี ยังมีระเบียบให้ต้องส่งร่างคำพิพากษาที่องค์คณะพิจารณาเขียนแล้วให้กับอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๙ หรือผู้แทนตรวจก่อนจะมีการอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟัง ซึ่งอาจทำให้มีการตั้งข้อสังเกตถึงการแทรกแซงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีได้^{๒๓๐}

ขั้นตอนหลังจากมีคำพิพากษา ในกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีความมั่นคงได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดี และต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง จำเลยจะได้รับการปล่อยตัวภายหลังมีคำพิพากษา อย่างไรก็ดี เมื่อจำเลยยื่นคำร้องขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญาตามสิทธิ กลับพบว่าจำเลยส่วนใหญ่ไม่ได้รับการเยียวยาตามสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาค่าขอค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญามักยกเหตุว่า ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด หรือคำพิพากษาของศาลอาญาไม่มีข้อความระบุชัดเจนว่าข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด จึงมีมติไม่อนุมัติให้จ่ายค่าทดแทน สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ศาลยกฟ้องจำเลยแล้ว แต่เมื่อไม่มีถ้อยคำระบุในคำพิพากษาอย่างชัดเจนว่า “จำเลยมิได้กระทำความผิด” จำเลยจะไม่ได้รับสิทธิเยียวยาตามกฎหมาย ส่งผลให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้บริสุทธิ์ในคดีความมั่นคงไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจะมีเพียงกระบวนการเยียวยาจาก คอ.บต. เท่านั้น ทำให้การเยียวยาในทางกฎหมายยังไม่ครอบคลุมผู้เสียหายทุกกลุ่ม

นอกจากนี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาเรื่องมีบุคคลสูญหายที่ไม่รู้จำนวนแน่ชัด แม้ไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนปัญหาบุคคลสูญหายกรณีใหม่ ๆ เพิ่มอีกในระยะหลัง แต่กับกรณีที่เกิดขึ้นแล้วก็ยังไม่ปรากฏความคืบหน้า ในช่วงท้ายของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ รัฐสภาได้ออก “พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นิรโทษกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕” ที่มาจากการผลักดันของหลายฝ่ายทั้งภาคการเมืองและภาคประชาสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ครอบคลุมสามารถร้องทุกข์แทนเหยื่อได้ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ซ้อมทรมาน อุ้มหาย หรือย้ายยัดขังคดีความมั่นคงเป็นมนุษย์จะมีความผิดทางอาญารวมถึงผู้บังคับบัญชาที่รู้เห็นการกระทำความผิดด้วย หลังจากการประกาศใช้กฎหมายนี้ ทางตำรวจก็มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การเริ่มใช้กล้องติดตามตัวมาบันทึกภาพขณะจับกุมตัวผู้ต้องหา หรืออัยการและศาลก็มีการออกหนังสือเวียนให้รับข้อร้องเรียนหากมีผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมาขึ้นเรื่อง แม้จะมีข้อสังเกตจากผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีในอดีตว่ายังมีความล่าช้าในการดำเนินการอยู่ก็ตาม^{๒๓๑}

ประเด็นที่ทำให้คนในพื้นที่ส่วนใหญ่รู้สึกไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด คือกรณีที่มีข้อสงสัยว่าเป็นการสั่งการที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางกรณีประชาชนยังไม่เห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด^{๒๓๒} ไม่มีความจริงปรากฏว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น ไม่มีคำอธิบายที่ทำให้

^{๒๓๐} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ “คนถนอม เพียรชนะ: เสียงจากทนายจำเลยในคดีสุดท้ายของผู้พิพากษาคณากร ‘อยากให้ยุติไปด้วยกัน’,” *BBC News ไทย*, ๗ มีนาคม ๒๕๕๓. <https://www.bbc.com/thai/thailand-51781494>

^{๒๓๑} “‘ครบ 2 ปี’ พ.ร.บ.ทรมาน-อุ้มหาย ‘คนอยู่ทุกขใจ-คน(ต)ายยังไม่พบ’,” *Thai PBS*, ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘. <https://www.thaiPBS.or.th/news/content/349524>

^{๒๓๒} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๑ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ผู้สูญเสียได้รู้ว่าบุคคลใกล้ชิดต้องตายไปด้วยสาเหตุใดและใครเป็นผู้ทำให้เกิดการตายนั้น ในขณะที่เหตุการณ์อื่น ๆ มักจะจับตัวผู้ต้องสงสัยได้รวดเร็วและส่วนใหญ่เป็นคนมลายูมุสลิม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่ารัฐเลือกปฏิบัติและรู้เห็นในการปกป้องเจ้าหน้าที่ให้พ้นผิด และรู้สึกว่าตนอยู่ใน “สภาวะยกเว้น” จากหลักนิติธรรมมาโดยตลอด^{๒๓๓} กรณีนี้ต่างจากความสูญเสียที่มีผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำผิดชัดเจนเนื่องจากผู้สูญเสียยังมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นที่พึ่งในการติดตามผู้กระทำผิดมาลงโทษ

คณะกรรมการธิการเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการดำเนินงานที่ได้รับอิทธิพลจากกรอบคิดเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน แม้เจ้าหน้าที่จะมีความระมัดระวังมากขึ้นให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการดำเนินการตรวจค้นจับกุม การสืบสวน สอบสวน หรือการรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนอยู่ ประกอบกับมีบางเหตุการณ์ที่มีความข้อสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมักจะไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรมไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกของรัฐทั้งระบบ กลายเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา^{๒๓๔}

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการธิการบางส่วน ได้รับทราบข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ศปก.ตร.ส่วนหน้า ว่า การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่มีเป้าหมายเพื่อยุติการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่นั้น แนวทางดำเนินการยึดถือทั้งกรอบการรักษาความมั่นคงของรัฐและกรอบของการรักษาความปลอดภัยให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ไม่ให้ถูกล่วงละเมิดหรือทำลายโดยการกระทำของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง โดยเฉพาะกลุ่ม BRN เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำงานภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับ ล้วนเป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการยกร่างและตรากฎหมายโดยรัฐสภา จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการนิติรัฐ ที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ จากกรณีกล่าวหาว่ารัฐไม่ให้ความเป็นธรรมนั้น ในขั้นตอนของตำรวจ จึงต้องพัฒนากระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในทางคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีความมั่นคงที่มีเงื่อนไขและรูปแบบการก่อเหตุที่มีความสลับซับซ้อน มากกว่าคดีอาญาโดยทั่วไป สำหรับในชั้นการพิจารณาของศาล ได้จัดกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อพิจารณาตัดสินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป หลักสำคัญในการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ศาลหรือผู้พิพากษาก็ยังคงถือเป็นเคร่งครัดดังเช่นคดีอาญาทั่วไป อีกทั้งหลักในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ก็ยังคงถือเป็นที่เคร่งครัดด้วย สรุปได้ว่า ในคดีความมั่นคงในพื้นที่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคง จึงเป็นเพียงการเสริมการแสวงหาพยานหลักฐานในทางคดีเท่านั้น ส่วนหลักในการทำงานหรือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดียังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป^{๒๓๕}

^{๒๓๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๕} ศปก.ตร.ส่วนหน้า /ตร.ภาค ๙ เมื่อสิงหาคม ๒๕๖๘

๒.๓) การเยียวยา

การเยียวยาทั้งในรูปแบบของตัวเงินและในเชิงสัญลักษณ์เป็นส่วนสำคัญต่อการฟื้นฟูชีวิตและความรู้สึกของเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อของความรุนแรง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างสันติภาพและความปรองดองของผู้คนในสังคมที่ผ่านสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรง

ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่า ภาครัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาไว้ว่า ผู้รับการเยียวยาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความมั่นคง ซึ่งการพิจารณารับรองว่าเหตุการณ์ใดเป็นคดีความมั่นคงหรือไม่จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ ๓ ฝ่ายในพื้นที่ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ โดยดู ๑) วิธีการกระทำในท้องถิ่น เช่น ความรุนแรง เป้าหมาย ความเชื่อมโยงกับเหตุการณ์อื่น เป็นต้น ๒) มีพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ และ ๓) ข้อมูลการสืบสวนในด้านการข่มขู่ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ ประกอบการพิจารณา ซึ่งการพิจารณานั้นค่อนข้างยาก ต้องดูพยานหลักฐานอย่างรอบด้าน หากคณะกรรมการมีความเห็นให้เยียวยา จะมีคณะทำงานของ ศอ.บต. ทำหน้าที่คัดกรองอีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีการรับรองสองฝ่ายจะจ่ายร้อยละ ๒๕ หากรับรองสามฝ่ายจะจ่ายเต็มจำนวน^{๒๓๖}

ในส่วนของการดำเนินการเยียวยาที่ผ่านมา ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไปแล้วประมาณ ๒๕,๐๐๐ ราย รวมถึงมีการช่วยเหลือทางกฎหมายผ่านศูนย์ยุติธรรมชุมชนกว่า ๑๐๐ แห่ง^{๒๓๗} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ ศอ.บต. ได้ลงพื้นที่ดูแลและช่วยเหลือเยียวยาตามสถานการณ์ในด้านความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สินและด้านกายภาพอื่น ๆ รวมถึงการเสริมให้มีรายได้และดูแลเรื่องสุขภาพจิตใจโดยมีการประสานกับกรมสุขภาพจิตเพื่อลงพื้นที่พูดคุยกับผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง^{๒๓๘}

ล่าสุดทาง กพต. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้จัดตั้งโรงพยาบาลจิตเวชครบวงจรที่ จ.นราธิวาสเพื่อดูแลผู้ป่วยจิตเวชที่มีจำนวน ๑๔๒,๗๔๖ คน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๖.๗๒ ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่^{๒๓๙} รวมถึงได้อยู่ระหว่างการจัดทำร่าง “ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ...” โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ มีกลไกการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี กำหนดช่องทางให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถยื่นขอรับความช่วยเหลือได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดให้มีการจัดเก็บฐานข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่องโดยสามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๒๔๐}

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบยังไม่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม ไม่มีความเสมอภาค และรู้สึกรว่าการดูแลของรัฐยังไม่มีความต่อเนื่อง เช่น ผู้พิการที่ยังต้องมีการรักษาพยาบาลต่อ ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ เพราะมีกำหนดระยะเวลาในการจ่ายเพียง ๑๐ ครั้ง (ระยะเวลา ๑๐ ปี) เท่านั้น การเยี่ยมบ้านเพื่อดูแลสภาพจิตใจผู้ได้รับผลกระทบไม่มีความสม่ำเสมอหรือบางทีก็เพียงแต่ให้ออกมารับของหน้าบ้าน ไม่ได้พบปะพูดคุยกับผู้ได้รับ

^{๒๓๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๘} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๙} มติที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ วันที่ ๗ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

^{๒๔๐} เอกสารประกอบการประชุมพิจารณา (ร่าง) ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ... จัดทำโดย ศอ.บต.

ผลกระทบจริง ๆ^{๒๔๑} อีกทั้งมีการเลือกเหยี่ยวาเฉพาะบางฝ่ายโดยไม่ครอบคลุมถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ถูกวิสามัญฆาตกรรม^{๒๔๒} และผู้ต้องขังซึ่งบุตรและภรรยาในครอบครัวของผู้ถูกวิสามัญฆาตกรรมและของผู้ต้องขังในคดีความมั่นคงซึ่งถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด โดยการเลือกปฏิบัติจากการเหยี่ยวาที่ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทุกฝ่าย อาจเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงได้ในอนาคต^{๒๔๓} ซึ่งในสองปีที่ผ่านมานี้มีจำนวนกว่า ๙๐ คน^{๒๔๔}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภาครัฐได้มีมาตรการช่วยเหลือเหยี่ยวาผู้ได้รับผลกระทบและได้มีการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเหยี่ยวามีความเป็นธรรมตามหลักมนุษยธรรมมาเป็นระยะ แต่ยังมีผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนรู้สึกว่ารัฐยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงทุกฝ่าย ไม่ครอบคลุมรอบด้านในทุกมิติโดยเฉพาะการเหยี่ยวาจิตใจนอกเหนือจากตัวเงินที่รวมถึงการจัดการกับความทรงจำเจ็บปวดของสังคมเพื่อให้อดีตของคนทุกกลุ่มได้รับการรับรู้และเป็นการกอบกู้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กลับคืนมา และที่สำคัญคือยังขาดความต่อเนื่องยั่งยืนที่จะทำให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้ด้วยตัวเอง เพื่อไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐละเลยทอดทิ้ง

๒.๔) โครงการที่ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม

การกลับคืนสู่สังคมของกลุ่มติดอาวุธเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการคลี่คลายความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านไปสู่สภาวะหลังความขัดแย้ง ซึ่งในหลายประเทศจะเป็นกลไกหนึ่งของการกลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalisation) ในบางประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การวางอาวุธ การปลดประจำการและการกลับคืนสู่สังคม” (Disarmament, Demobilisation and Reintegration: DDR) วัตถุประสงค์ของโครงการเหล่านี้คือการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในช่วงสภาวะหลังความขัดแย้งเพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูและการพัฒนา ส่วนใหญ่แล้วโครงการ DDR ซึ่งรวมถึงการกลับคืนสู่สังคม มักจะดำเนินการหลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว แต่ก็มีในบางประเทศที่มีการนำ DDR ไปใช้ในขณะที่ความขัดแย้งยังคงดำเนินอยู่ ซึ่งความเสี่ยงก็คือประชาชนอาจจะมองว่าโครงการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อทำลายกองกำลังของคู่ขัดแย้งมากกว่าการแสวงหาสันติภาพร่วมกัน

ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการนโยบายการเปิดทางให้กลุ่มต่อต้านกลับคืนสู่สังคมในภาคใต้ที่สำคัญในสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการสนับสนุนการกลับคืนสู่สังคมโดยผ่านกลไกทางกฎหมายตาม มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และรูปแบบที่สองผ่านโครงการ “พาคนกลับบ้าน” (ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “สานใจสู่สันติ”) มาตรการตามมาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ให้อำนาจ กอ.รมน. ในการถอนฟ้องคดีอาญาผู้ต้องหาคดีความมั่นคงโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล โดยมีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นต้องสารภาพผิดและยินยอมเข้าร่วมการอบรมสูงสุดหกเดือน มาตรการนี้ใช้สำหรับผู้ที่มิหมายจับตามประมวลกฎหมายอาญา อาจกล่าวได้ว่านโยบายตามมาตรา ๒๑ นั้นไม่ประสบความสำเร็จ ในช่วงพ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๑ มีผู้ที่เข้ากระบวนการนี้เพียง ๑๒ คน เพราะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายภาคส่วน รวมถึงยังคงมีปัญหาความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ส่วนโครงการ “พาคนกลับบ้าน” ซึ่งดำเนินการโดย กอ.รมน. เป็นอีกโครงการที่เปิดทางให้ผู้เห็นต่างกลับคืนสู่

^{๒๔๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี

^{๒๔๒} “วิสามัญฆาตกรรม” คือ การสังหารชีวิตผู้กระทำผิดทางอาญาร้ายแรง โดยเจ้าพนักงานไม่มีเจตนาที่จะฆ่าผู้กระทำความผิด เพียงแต่ใช้สิทธิในการป้องกันตนเองเนื่องจากผู้กระทำผิดขัดขวางการจับกุมด้วยการใช้อาวุธร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเจ้าพนักงานหรือผู้บริสุทธิ์ได้ (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา)

^{๒๔๓} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

^{๒๔๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

สังคม โครงการนี้เริ่มต้นในสมัยที่พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์เป็นแม่ทัพภาคที่ ๔ โดย กอ.รมน. เสนอจะช่วยจัดการกับคดีให้ สำหรับผู้ที่มีหมายจับที่ออกตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ แม้จะมีผู้เข้าร่วมโครงการหลายพันคน แต่ก็มีความกังขาว่าคนที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้เคยร่วมขบวนการปลดปล่อยปาตานีจริงหรือไม่ บางคนเข้าร่วมโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเจ้าหน้าที่ทหารในพื้นที่ข่มขู่และกดดันโดยที่อาจจะมิได้เป็นแนวร่วมหรือสมาชิกของขบวนการแต่อย่างใด

ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า งานการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่แต่เดิมเน้นเฉพาะการพูดคุยเพื่อสันติภาพนั้นจะให้ความสำคัญเรื่องการรองรับ “ผู้หลงผิด” ให้กลับคืนสู่สังคมมากขึ้น ซึ่งต้องจัดระบบและการบูรณาการงานร่วมกันของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การเตรียมการฟื้นฟูสังคม ความเป็นอยู่และเศรษฐกิจ จะต้องคิดแบบในเชิงบูรณาการทั้งระบบ^{๒๔๕} ซึ่งเรื่องนี้เริ่มมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ โดยฝ่ายความมั่นคงเปิดทางถอยภายใต้นโยบาย “สานใจสู่สันติ” ให้กับกลุ่มผู้เห็นต่างที่ต้องการยุติความรุนแรงชุดแรกจำนวน ๙๓ คนที่มีความคิดว่าการต่อสู้ด้วยความรุนแรงต่อไปไม่ได้ ได้มีโอกาสกลับคืนสู่สังคม กลุ่มเป้าหมายคือบุคคลเผ่าละว้าและผู้ที่มีหมายจับซึ่งรัฐพร้อมอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งแยกออกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มที่ ๑ คือ กลุ่มที่มีหมายคดีอาญาที่จะนำไปสู่มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ กลุ่มนี้มีจำนวนไม่มากประมาณ ๘๐๐-๙๐๐ คน กลุ่มที่ ๒ คือกลุ่มที่มีหมายตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ^{๒๔๖}

โดยผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ให้ข้อมูลว่า ในปัจจุบันฝ่ายความมั่นคงได้เชิญชวนและสร้างความเข้าใจแก่ผู้ที่ยังเคลื่อนไหวอยู่ซึ่งพบว่ามีจำนวนมากที่ต้องการกลับเข้าสู่สังคม ในส่วนผู้เห็นต่างที่มีหมายจับต้องรอการหาหรือข้อกฎหมายตาม พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ มาตรา ๒๑ หรืออาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งข้อจำกัดส่วนหนึ่งมาจากบทบัญญัติที่ระบุให้การบังคับใช้ต้องได้รับการยินยอมสมัครใจ^{๒๔๗} ซึ่งผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๙ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมามีการยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๑ ต่อศาลจังหวัดนราธิวาส ๑๒ ราย ผ่านการฝึกอบรม ๘ ราย ส่วนอีก ๔ รายกลับใจไม่ให้ความยินยอมในภายหลัง^{๒๔๘}

ปัจจุบันโครงการ “พาคนกลับบ้าน” ดำเนินการโดย กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า โดยมอบหมายให้ ศอ.บต. นำบุคคลที่ผ่านโครงการและได้รับคัดเลือกมาพัฒนาอาชีพ เช่น การทำปศุสัตว์ที่นิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล อ.ปะนาเระ จ.ปัตตานี และสร้างที่พักอาศัยให้^{๒๔๙} ซึ่งปัจจุบันไม่มีผู้พักอาศัยอีกแล้ว ในขณะที่ทาง กอ.รมน. ยังคงมีค่าของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่สอดคล้องกับวิถีและวัฒนธรรมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม อดีตเลขาธิการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ข้อมูลว่า การบังคับใช้มาตรา ๒๑ ระบุให้ใช้กับบุคคลที่ “หลงผิด” หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่ในข้อเท็จจริงบุคคลที่ได้เคยเข้าร่วมกลุ่มขบวนการและต้องการที่จะยุติการใช้ความรุนแรง ไม่ได้มองว่าสิ่งที่ตนได้กระทำไป

^{๒๔๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๖} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๘} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๙} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CB415 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ในอดีตเป็นการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ต้องการเข้ากระบวนการภายใต้ข้อกฎหมายดังกล่าว อีกปัจจัยหนึ่งคือ มาตรา ๒๑ มีผลบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ที่ได้ประกาศใช้ ถ้าพื้นที่ใดไม่ได้ประกาศใช้ ก็ถือว่ามาตรา ๒๑ ไม่มีผลบังคับ ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่การบังคับใช้^{๒๕๐}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า การเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต้องการยุติการใช้ความรุนแรงหรือต้องการเปลี่ยนวิธีการต่อสู้จากการใช้กำลังอาวุธมาเป็นการใช้การเมืองเป็นหนึ่งในงานสันติวิธีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่และจะมีผลให้ความรุนแรงจํากัดขอบเขตหรือลดน้อยลงได้ แต่การจะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย อาจจะต้องการจัดระบบและบูรณาการงานที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยไม่ว่าจะเป็นในเชิงกฎหมายหรือมาตรการรองรับให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข นอกจากนี้ การดำเนินการเรื่องการกลับคืนสู่สังคมขนาดใหญ่จะต้องเกิดขึ้นหลังมีข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการปลดปล่อยปาตานีเสียก่อน

๒.๕) การจัดการกับความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง

รัฐและผู้คนในพื้นที่ส่วนหนึ่งต่างมีมุมมองและคำอธิบายต่อประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะเหตุการณ์สงครามใหญ่ ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ในปี ๒๓๒๘ ตามมาด้วยเหตุการณ์ที่เจ้าเมืองปัตตานีถูกถอดออกจากตำแหน่งในปี ๒๔๔๕ และการทำ “สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒” (Anglo-Siamese Treaty of 1909) ซึ่งผนวกรวมพื้นที่ที่ผู้คนส่วนหนึ่งเรียกกันว่า “ปาตานี” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนสยามอย่างสมบูรณ์ภายใต้แนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่

ผู้คนจำนวนหนึ่งเห็นว่าสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ที่ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของการสร้างชาติภายใต้แนวคิดของการมีเส้นเขตแดนชัดเจนและการรวมศูนย์อำนาจบริหารปกครองเพื่อดำรงรักษาความเป็นอิสระของสยามจากการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก โดยพื้นที่บริเวณนี้เป็นเมืองประเทศราชของสยามตั้งแต่ยุคจารีตมาก่อนแล้ว ความพยายามแข่งขันต่อต้านในพื้นที่จึงถือเป็นกบฏที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งมุมมองนี้นับได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ฉบับทางการ ในอีกด้านหนึ่งผู้คนอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่าสัญญาดังกล่าวทำให้ดินแดนที่เรียกว่าปาตานีถูกยึดครอง (Penjajah) โดยที่ไม่ได้มีส่วนรับรู้และตัดสินใจ ซึ่งคนในยุคสมัยใหม่บางส่วนรู้สึกไม่ต่างจากการตกเป็นอาณานิคม ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของดินแดนแต่กลับถูกบังคับผนวกรวมโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ความพยายามแข่งขันต่อต้านจึงมิใช่การกบฏหากแต่เป็นความพยายามจะปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระซึ่งมุมมองนี้นับได้ว่าเป็นความทรงจำทางประวัติศาสตร์ในพื้นที่ที่แตกต่างจากทางการ^{๒๕๑}

เหตุการณ์ข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นมุมมองและการตีความเหตุการณ์ในอดีตที่แตกต่างกันของผู้คนต่างกลุ่มตลอดเวลาที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันมายาวนานจนถึงปัจจุบัน โครงเรื่องเล่าทางประวัติศาสตร์ทั้งสองชุดที่ดำรงอยู่เป็นพื้นหลังของความขัดแย้ง

^{๒๕๐} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA308 ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย,” ใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ), ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔, น.๓ - ๓๙.

ที่ดำเนินมานั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีผู้คนจำนวนหนึ่งมองเห็นประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการปกครองดินแดนแห่งนี้ ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองที่ต้องแก้ไขด้วยแนวทางการเมือง^{๒๕๒}

การดำรงอยู่ของสำนักทางประวัติศาสตร์แบบชาตินิยมนี้มีภาวะที่ไม่ลงรอยกันและต่างทำทลายกันและกันอยู่ สภาวะที่ประวัติศาสตร์ทำงานผ่านอุดมการณ์ความเชื่อนี้เป็นประวัติศาสตร์อันตรายที่จำเป็นต้องหาวิธีรับมืออย่างสร้างสรรค์ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างรวมถึงประวัติศาสตร์ในแง่มุมมองของความภาคภูมิใจที่หลากหลาย ได้ปรากฏตัวอย่างเสรี บนสมมติฐานว่าการพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างมีวุฒิภาวะจะทำให้ผู้คนในสังคมนั้นอยู่ร่วมกับความคิดเห็นที่แตกต่างได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความอันตรายของประวัติศาสตร์ชาตินิยมที่ขัดแย้งกันเหล่านั้น

ที่ผ่านมารัฐได้เปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์มีพื้นที่มากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนได้ร้อยละ ๓๐ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงเผชิญความท้าทายหลายอย่าง ในปี ๒๕๖๓ ศูนย์ประสานงานและบริหารการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้ผลิตหนังสือเรียนเรื่อง “สังคมพหุวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ (หลักสูตรประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้)” ซึ่งถูกนำมาใช้ในโรงเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าหนังสือเรียนจะมีเนื้อหาของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและวัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ แต่ดูเหมือนว่าแทบไม่มีบทสนทนาระหว่างประวัติศาสตร์ชาตินิยมไทยกับประวัติศาสตร์ของสังคมมลายูปาดานีเลย ยังมีได้มีการวิเคราะห์เชื่อมโยงเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันในแต่ละชุดมากเพียงพอ ซึ่งการสนทนาเช่นนี้จะเป็นส่วนที่สำคัญต่อการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้

คณะกรรมการธิการเห็นว่า มุมมองและการตีความประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอย่างมากซึ่งส่งผลต่อการกำหนดจุดยืนและความต้องการของแต่ละฝ่ายในปัจจุบัน การทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันนี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความพยายามจะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงสำนวนเดียวที่จริงแท้ที่สุด นอกจากจะไม่แก้ปัญหาใด ๆ แล้ว ยังกลับจะเป็นเงื่อนไขกดดันเพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ ในอนาคต การออกแบบหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่นควรจะมีการดำเนินการโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่จากหลากหลายกลุ่มเพื่อทำให้เกิดความครอบคลุมรอบด้าน การเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบจะเป็นการสร้างควมภาคภูมิใจแก่คนในพื้นที่และลดความรู้สึกถูกกีดกันหรือลดความเป็นชายขอบลง

๒.๖) การดำเนินการเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม

การเคารพอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่มีความหลากหลาย ในทางนโยบาย การยอมรับซึ่งสิทธิในการดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์วัฒนธรรม การอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย” ใน “ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี” ได้ระบุไว้ว่าการ “ส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่” ให้เข้มแข็ง

^{๒๕๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ ดันแคน แม็กคาร์โก, ดันแคน, *ฉีกแผ่นดิน: อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย*, แปลโดย ญัฐธยาน์ วันอรุณวงศ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๗.

เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการสร้างสันติสุขอย่างถาวรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติประชาชนยังคงมีความรู้สึกที่ว่ารัฐยังมองเรื่องการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมด้วยความเคลือบแคลงว่าจะเป็นสัญญาณของการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนหรือไม่

อนึ่ง เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ซึ่งอาจจะมีผลต่อการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของประชาชนที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมต่อไป

ทั้งนี้ ผู้แทน กอ.รมน. ให้ข้อมูลว่า ประเด็นอัตลักษณ์วัฒนธรรมไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด แต่ BRN ใช้เรื่องนี้เป็นเครื่องมือในการปลุกกระตือรือร้นให้มวลชนเกลียดชังรัฐเพื่อหล่อเลี้ยงสถานการณ์รุนแรง เจ้าหน้าที่ยืนยันได้ว่าไม่มีการคุกคามใด ๆ จากรัฐในเรื่องอัตลักษณ์ การส่งเสริมอัตลักษณ์ท้องถิ่นและขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่รัฐย้ามาโดยตลอด ประชาชนในพื้นที่มีสิทธิและเสรีภาพเต็มที่ในการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ โครงสร้างการบริหารของรัฐทั้งรัฐธรรมนูญและกรอบนโยบายของรัฐก็สอดคล้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม^{๒๕๓} ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้กำหนดนโยบายให้หน่วยงานรัฐเห็นคุณค่าและยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายเพื่อการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรมในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ก็กำหนดให้มีการส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ให้เข้มแข็งเพื่อให้เป็นพลังสำคัญในการปกป้องและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยระบุว่าต้องการให้ “มีทักษะชีวิตสามารถอยู่ร่วมและทำงานกับผู้อื่นได้ภายใต้สังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม” และ “เพิ่มการรับรู้ของคนไทยด้านพหุวัฒนธรรม การเห็นคุณค่าและมีความอดกลั้นต่อความแตกต่างทางความเชื่อ ความคิด วิถีชีวิต ผ่านความสามารถในการใช้ภาษาเพื่อนบ้าน”^{๒๕๔} รวมถึงในพื้นที่ที่มีการเปิดกว้างมากขึ้นในเรื่องของภาษา เช่น มีการขึ้นป้ายสถานที่ราชการบางแห่งเป็นภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่มีความเห็นว่า นโยบายพหุวัฒนธรรมของรัฐนั้น ดูเหมือนว่าจะเป็นการเน้นย้ำให้วัฒนธรรมมลายูยอมรับและปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมไทยเป็นหลักมากกว่าที่จะเน้นให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความหมายที่แท้จริงของแนวคิดพหุวัฒนธรรมตามที่นักวิชาการด้านมานุษยวิทยาได้ให้ข้อมูลว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมเกี่ยวข้องกับการรู้จักคุณค่าของวัฒนธรรมของตนเองและการให้ความเคารพวัฒนธรรมของผู้อื่น โดยรัฐควรมีนโยบายในการจัดการให้ทุกความหลากหลายมีพื้นที่ของตัวเอง ไม่ให้มีวัฒนธรรมใดมาครอบงำสังคมเพียงวัฒนธรรมเดียว ส่งเสริมให้ประชาชน ‘ทนกันได้’ (tolerance) ต่ออัตลักษณ์และความเชื่อที่ต่างไปจากของตน สร้างบทสนทนาระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจและการเคารพยอมรับกัน^{๒๕๕} ต่อประเด็นปัญหามีความไม่เข้าใจความหมายของคำว่าพหุวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า สมช. ได้พยายามดูแลเรื่องนี้อยู่เพราะความเข้าใจคำว่าวัฒนธรรมมีความหลากหลาย เมื่อมีการถ่ายทอดคำว่าพหุวัฒนธรรมลงมาในพื้นที่กลับทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกถูกแบ่งแยก ขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาปรับปรุงการนิยามความหมายดังกล่าว รวมถึงการนำไปใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๕๖}

^{๒๕๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๔} การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันพุธที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๕} การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๖} การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันพุธที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ในมุมมองของชาวมลายูมุสลิมบางส่วนในพื้นที่รู้สึกว่ ารัฐโดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงยังมีความหวาดระแวงการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ความเป็นมลายูว่าจะเป็นสัญญาณของการกบฏหรือการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ เช่น หน่วยทหารในพื้นที่ที่มีการเก็บข้อมูลหมู่บ้านที่มีการติดป้ายชื่อหมู่บ้านหรือสถานที่ต่าง ๆ ด้วยภาษามลายูอักษรยาวี และตั้งข้อสันนิษฐานว่าอาจจะพื้นที่ที่ถูกใช้ในการปฏิบัติการความรุนแรง สะท้อนจากคำกล่าวของผู้แทนหน่วยงานความมั่นคงว่า การแสดงออกทางการเมืองในมิติเหล่านี้ เป็น “การรณรงค์เพื่อสร้างความแตกแยก”^{๒๕๗} ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะเฝ้าระวังหรือจำกัดการแสดงออกทางอัตลักษณ์มลายู ซึ่งไปสร้างความรู้สึกรัฐไม่เห็นคุณค่าของอัตลักษณ์มลายูหรือบางส่วนอาจรู้สึกถึงขั้นว่ารัฐพยายามจะกลืนกลายชาติพันธุ์มลายู^{๒๕๘} ดังเช่นที่ข้อเสนอเรื่องการให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาทำงานถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากผู้เกี่ยวข้อง หรือกรณีการดำเนินคดีกับผู้จัดกิจกรรมการแต่งกายชุดมลายูในงาน “มลายูรายอ” ที่แม่เจ้าหน้าที่จะยืนยันว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการแต่งกายหากแต่เป็นเรื่องของการปลุกระดมทางการเมืองดังรายละเอียดที่กล่าวไปในส่วนต้นของรายงาน แต่ประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังรู้สึกว่าการดำเนินคดีมาจากความกังวลของเจ้าหน้าที่ที่มีผู้เข้าร่วมงานจำนวนมากทำให้น่าเรื่องการปลุกระดมทางการเมืองมาผูกโยงกับการแสดงออกทางอัตลักษณ์มลายูจนกลายเป็นเรื่องความมั่นคงที่ต้องปองปราม

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการเห็นว่า ภาครัฐไม่ควรเพียงชี้แจงเหตุผลในกระบวนการดำเนินคดีเท่านั้น แต่ควรย้ ำด้วยว่าการรักษาและเชิดชูวัฒนธรรมมลายูเป็นสิ่งที่รัฐให้การยอมรับและสนับสนุน

นอกจากนี้ “ภาคประชาสังคม” และ “ชุมชน” ก็ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพหุวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน มีทั้งที่เป็นกรประสานความร่วมมือหรือว่าได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของตนเอง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมพหุวัฒนธรรมในส่วนนี้มักมองคนแต่ละกลุ่มเป็นเนื้อเดียว หยัดหนึ่ง และตายตัว โดยเฉพาะในส่วนของชาวมลายูมุสลิม ทั้งที่สังคมของพวกเขประกอบด้วยคนที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเฉพาะที่สัมพันธ์กับรัฐ ขณะเดียวกันพวกเขาก็มีความหรือสมาทนแนวทางศาสนาต่างกัน ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลให้ศาสนาอิสลามมีความหลากหลาย หากแต่ยังส่งผลให้ศาสนาอิสลามกับความเป็นมลายูไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน หากแต่มีช่องว่างและเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ คนรุ่นใหม่ประสบปัญหากับความเป็นมลายูแบบท้องถิ่นมากขึ้น หลายคนในเขตเมืองไม่ได้พูดภาษามลายู และพวกเขาเริ่มตั้งคำถามกับวัตรปฏิบัติทางศาสนาบางประการ

ทั้งนี้ แม้การเสนอภาพสังคมมลายูมุสลิมที่เป็นหนึ่งเดียวเป็นกลวิธีในการขับเคลื่อนทางการเมืองเรื่องอัตลักษณ์กับรัฐ แต่เป็นสิ่งที่พึงระวัง เพราะอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวและแข็งตัวมักถูกใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้การบีบบังคับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะของอัตลักษณ์ที่มีพลวัตและหลากหลาย และแม้การสร้างอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวเป็นกลวิธีได้กลับการผสมกลมกลืนของรัฐ แต่อาจก่อให้เกิดการเบียดขับภายในพร้อมกับการชูให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าฝ่ายอื่น ขณะเดียวกันการเสนอภาพความหลากหลายของผู้คนบนฐานของอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันแบบแยกขาดจากกันทำให้คนแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มที่จะเรียกร้องสิทธิของตน ไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายหรือพหุวัฒนธรรมอย่างแท้จริงได้

^{๒๕๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA412 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๘} รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๑๕.

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ประชาชนทุกกลุ่มไม่ใช่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างมีความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนและต้องการที่จะรักษาถ่ายทอดให้ดำรงอยู่ต่อไป เช่นเดียวกับประชาชนมลายูมุสลิมก็มีความภาคภูมิใจจากเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่พื้นที่นี้มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในฐานะที่เป็นเมืองท่าทางการค้าและแหล่งความรู้ทางศาสนาอิสลามรวมถึงภาษามลายูที่ใช้อักษรยาวี^{๒๕๙} และต้องการให้รัฐเห็นคุณค่าและยอมรับให้สามารถแสดงออกถึงอัตลักษณ์และความภาคภูมิใจนี้ ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมารัฐจะมีความพยายามในการส่งเสริมอัตลักษณ์วัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติศาสนกิจ หรือการกำหนดให้หลักสูตรการศึกษามีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอยู่ร้อยละ ๓๐ แต่ในภาพรวมแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนยังมีความกังวลว่าการแสดงออกทางอัตลักษณ์โดยเฉพาะความเป็นมลายูอาจจะยกระดับไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ จึงพยายามที่จะกำกับควบคุมเสมอมา รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง ทำให้ชาวมลายูมุสลิมรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ไม่มั่นคงในสถานะของตน และขาดอิสระที่จะเป็นตัวของตัวเองจนไม่รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศในฐานะพลเมืองไทย

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติวัฒนธรรมจึงต้องไปให้ไกลกว่าพหุวัฒนธรรมที่เน้นการผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียว โดยเป็นพหุวัฒนธรรมแนววิพากษ์ (Critical Multiculturalism) ที่อาศัยความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นฐานในการทำทลายแนวคิดและหลักการของวัฒนธรรมหลักเพื่อสร้างวัฒนธรรมร่วมที่เปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยมากกว่า เคารพในคุณค่าของวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงเคารพสิทธิทางวัฒนธรรมในการแสดงออก เพื่อให้แต่ละวัฒนธรรมสามารถดำรงอยู่และสืบทอดได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่ถูกคุกคามหรือกลืนกลายจากวัฒนธรรมหลัก พร้อมกับปฏิเสธการสร้างอัตลักษณ์ให้วัฒนธรรมและเชื้อชาติตามแนวทางสารัตถะนิยม โดยอาจอาศัยแนวคิดสหวัฒนธรรม (Interculturalism) ที่เน้นความเกี่ยวโยงและความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม แทนจะเน้นขอบเขตเหมือนอย่างพหุวัฒนธรรม หรือใช้คำว่าความหลากหลายทางวัฒนธรรม แทนคำว่า พหุวัฒนธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงการตอกตรึงและเปิดช่องให้กับทางเลือกต่าง ๆ รวมถึงความไม่เสถียรหรือไม่สม่ำเสมอของวัฒนธรรม ซึ่งตรงข้ามกับสภาวะหยุดนิ่งตายตัวตามที่แนวคิดพหุวัฒนธรรมนำเสนอ

๒.๗) การจัดการศึกษา

ระบบการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยสะท้อนทั้งโอกาสและความท้าทายที่ซับซ้อน การศึกษาไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการเรียนรู้ แต่เป็นทั้งเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิต เสริมสร้างทุนมนุษย์ และเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างสันติภาพ ดังนั้น หากกระบวนการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อาจส่งผลตอกย้ำความไม่ไว้วางใจและเงื่อนไขความรุนแรงตามมา อีกทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดด้านคุณภาพได้บั่นทอนศักยภาพของระบบการศึกษาในพื้นที่ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความรู้สึกไม่ได้รับการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ในทางกลับกัน หากสามารถออกแบบการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม ให้การศึกษาสามารถเป็น “พื้นที่ปลอดภัย” และ “โครงสร้างพื้นฐานของสันติภาพ” จะสามารถเสริมสร้างทุนมนุษย์และความไว้วางใจต่อรัฐได้พร้อมกัน

^{๒๕๙} ชูลีพร วิรุณหะ, *สยาม-ปาตานีใน ‘พื้นที่สี่เทา’ บทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ก่อน ค.ศ. ๑๙๐๙ (พ.ศ. ๒๔๕๒)* (ฉบับร่าง), กรุงเทพฯ: ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘, น. ๕๘. และ อิบรอฮิม ชุกรี, *ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปะตานี*, กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๔๙, น. ๔๒-๔๓.

เพื่อให้ข้อเสนอและการออกแบบการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สอดคล้องตามอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่พร้อม ๆ กับสอดคล้องกับระบบการศึกษาของประเทศ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) สภาพปัญหาทางการศึกษา

(๑.๑) การได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรง โดยสถานการณ์ความไม่สงบที่ดำเนินมาว่าสองทศวรรษส่งผลกระทบต่อสถาบันการศึกษา โรงเรียนหลายแห่งตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเผชิญความเสี่ยงต่อชีวิตและความปลอดภัย การเดินทางไป-กลับโรงเรียนกลายเป็นกิจกรรมที่เต็มไปด้วยความหวาดกลัว ส่งผลให้ผู้ปกครองบางส่วนไม่กล้าส่งบุตรหลานไปเรียนตามปกติ ความไม่มั่นคงนี้ทำให้บรรยากาศการเรียนรู้ไม่เอื้อต่อการพัฒนาเต็มศักยภาพของผู้เรียน อีกทั้งยังสร้างผลสะสมทางจิตใจที่ต้องได้รับการเยียวยา กรอบการศึกษาในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเน้นให้โรงเรียนเป็นพื้นที่ปลอดภัย การจัดการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องแม้ในยามวิกฤต การให้การสนับสนุนด้านจิตสังคมเพื่อฟื้นฟูบาดแผลจากเหตุการณ์ และการสร้างทักษะการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพื่อให้การศึกษาเป็นทั้งเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิตและกลไกสร้างสันติภาพในระยะยาว

(๑.๒) คุณภาพการศึกษาและความเหลื่อมล้ำ

ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนต่ำกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในพื้นที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะในวิชาหลักอย่างภาษาไทย คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างเช่น คะแนน O-NET ระดับ ม.๓ วิชาภาษาไทยในปี ๒๕๖๖ ของนักเรียนจาก ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ที่ ๒๘.๑ คะแนน ขณะที่ค่าเฉลี่ยประเทศอยู่ที่ ๔๑.๒ คะแนน^{๒๖๐} สะท้อนถึงคุณภาพการสอน การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์การเรียนการสอน อันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องและซับซ้อนมาอย่างยาวนาน

อัตราการออกกลางคันสูง โอกาสทางการศึกษาและการเรียนต่อของเด็ก เยาวชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีข้อจำกัดสูง โดยอัตราการหลุดออกจากระบบของนักเรียนมัธยมศึกษาต้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงถึง ๑๒.๕% ในปี ๒๕๖๕ ขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่เพียง ๔.๓%^{๒๖๑}

สัดส่วนเยาวชนกลุ่มที่ไม่ได้เรียน ไม่ได้ทำงาน หรือการฝึกอบรม (Not in Education, Employment, or Training : NEETs) สูง โดยปัญหากลุ่มเยาวชนอายุ ๑๕-๒๔ ปี (Not in Education, Employment or Training : NEETs) ที่ยังคงน่าเป็นห่วง เนื่องจากโดยในระดับประเทศมีกลุ่ม NEETs กว่า ๑๕% หรือราว ๑.๔ ล้านคน^{๒๖๒} ในขณะที่ผลการติดตามกลุ่ม NEETs ระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงมกราคม ๒๕๖๘ ในพื้นที่ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า มีเยาวชน NEETs จำนวน ๒,๓๗๐ คน หรือราว ๒๐% ซึ่งในจำนวนนี้มี ๗๖% เท่านั้นที่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา อาชีพ

^{๒๖๐} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ, กรุงเทพฯ: สศช, ๒๕๖๖

^{๒๖๑} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ, กรุงเทพฯ: สศช, ๒๕๖๖

^{๒๖๒} UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023.

หรือฝึกรอบมได้^{๒๖๓} ปัญหาที่สะท้อนถึงความเปราะบางและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้

ชุมชนในพื้นที่ที่มีการรับรู้ถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง เช่น การสนับสนุนครูและโรงเรียนศาสนาที่ไม่เท่าเทียมกับโรงเรียนของรัฐ รวมทั้งอุปสรรคในการเทียบวุฒิการศึกษาจากต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้สร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมและยิ่งลดทอนความไว้วางใจต่อระบบการศึกษา

ความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนอง จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาบางส่วนในพื้นที่ คณะกรรมการธิการพบว่า โรงเรียนในการดูแลของผู้บริหารกลุ่มนี้มีนักเรียนกว่า ๓,๐๐๐ คนที่ต้องการเรียนสายวิทย์-คณิต แต่สามารถเปิดได้เพียง ๔ ห้องเรียนเท่านั้น จึงสะท้อนว่า ทั้งผู้ปกครองและนักเรียนทุกเชื้อชาติศาสนาล้วนต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเชิงระบบ

(๑.๓) นโยบายการจัดการศึกษาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อดีตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่ได้รับฟังมาจากนักการศึกษาคือ ครูสอนศาสนาปฏิเสธที่จะให้เรียนภาษาไทย ส่งผลให้เด็กมีปัญหาในการฟังพูดอ่านเขียน กลายเป็นผู้เสียโอกาสในการพัฒนา^{๒๖๔} เด็กจำนวนมากในพื้นที่ชายแดนใต้เติบโตมากับภาษามลายูปาตานีเป็นภาษาแม่ การเรียนรู้ในระบบที่ใช้ภาษาไทยเป็นหลักจึงทำให้พวกเขาเผชิญอุปสรรคในการอ่านออกเขียนได้และการทำความเข้าใจบทเรียนตั้งแต่ระดับปฐมวัย นโยบายการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นแต่ความมั่นคงเพียงอย่างเดียว ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ อีกทั้ง **การขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม** จากโครงสร้างโรงเรียนที่แยกกันเรียนระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ทำให้เด็กไทยพุทธและมลายูมุสลิมแทบไม่มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน การขาดปฏิสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้สังคมพหุวัฒนธรรมไม่ได้รับการส่งเสริมตั้งแต่ระดับฐานราก และส่งผลต่อความสามารถในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

(๑.๔) ความรู้สึกถูกทอดทิ้งและถูกกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) เมื่อระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบโจทย์คุณภาพและความต้องการ นโยบายการจัดการศึกษาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เด็กและเยาวชนในพื้นที่จำนวนหนึ่งรู้สึกไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา และรู้สึกเป็นเจ้าของกระบวนการทางการศึกษา อีกทั้งยังเกิดความหวาดระแวงต่อกัน ดังที่โต๊ะครูทั้งจากสถานศึกษาปอเนาะและศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามบางส่วนได้ให้ข้อมูลว่า รู้สึกถูกเจ้าหน้าที่จับตาและระแวงว่าสถานศึกษาของชุมชนเป็นปัญหาด้านความมั่นคง เป็นแหล่งบ่มเพาะแนวคิดต่อต้านรัฐ ซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่มีความเห็นว่า สิ่งที่เป็นบ่มเพาะให้เกลียดชังรัฐได้มีประสิทธิภาพมากที่สุดไม่ใช่การที่มีใครมาบอกให้เกลียด หากแต่เป็นการที่เยาวชนได้เห็นการปฏิบัติของรัฐที่ไม่เป็นธรรมในปัจจุบันด้วยตาตัวเองซึ่งสอดคล้องกับเรื่องราวการปฏิบัติของรัฐที่ได้ยินมาแต่อดีต^{๒๖๕} สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำไปสู่ความรู้สึกถูกทอดทิ้งและถูกกีดกันทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อความมั่นคงและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

^{๒๖๓} UNICEF Thailand, *Knocking on hopes' door: Youth Guarantee pilot in Thailand's Deep South*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2025.

^{๒๖๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๖๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๓ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

(๒) สาเหตุและเงื่อนไขของปัญหา

(๒.๑) ภาษาแม่ การศึกษาปฐมวัย และการจัดการเรียนรู้สองภาษา

แม้นโยบายรัฐในระดับประเทศจะเห็นได้ว่ารัฐได้เปิดให้สามารถสอนภาษาชาติพันธุ์ในโรงเรียนได้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งเดิมต้องใช้ภาษาไทยเท่านั้น แผนปฏิบัติการด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๔ – ๒๕๖๕ ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา ให้แนวทางไว้ว่าการจัดการเรียนการสอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่การศึกษาปฐมวัยและประถมศึกษาตอนต้นควรให้ความสำคัญกับการใช้ภาษาแม่เป็นฐานในการเรียนรู้ เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กในการใช้ภาษาแม่เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาทักษะการใช้ภาษาไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือพัฒนาสู่การเรียนรู้แบบทวิภาษาโดยใช้ภาษาแม่ควบคู่กับภาษาไทยเพื่อต่อยอดสู่องค์ความรู้แขนงอื่น ๆ ต่อไป^{๒๖๖} รวมถึงมีหลักฐานเชิงประจักษ์ระดับสากลยืนยันว่า การจัดการศึกษาแบบทวิ – พหุภาษา โดยเริ่มจากภาษาแม่ในระดับปฐมวัย แล้วค่อยพัฒนาเป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ สามารถช่วยให้เด็กพัฒนาการเรียนรู้ที่มั่นคงทั้งเชิงวิชาการและอัตลักษณ์^{๒๖๗} อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่าเด็กในพื้นที่จำนวนมากใช้ภาษามลายูปาตานีเป็นภาษาแม่ แต่โรงเรียนยังคงสอนภาษาไทยเป็นภาษาหลัก ทำให้เกิดปัญหาอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ยากต่อการทำความเข้าใจบทเรียนตั้งแต่ระดับปฐมวัย ส่งผลให้เรียนรู้ได้ช้าจนขาดความมั่นใจในตนเอง และส่งผลต่อการเรียนในวิชาอื่น ๆ ซึ่งใช้ภาษาไทยเป็นหลักเช่นกัน เป็นเหตุให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำไปด้วย^{๒๖๘} เมื่อการพัฒนาทักษะภาษาไทยก้าวไม่ทัน ความเหลื่อมล้ำทางผลสัมฤทธิ์จึงขยายตัวและส่งผลต่อการเรียนรู้ระยะยาว ครูอาจจะขาดองค์ความรู้และทักษะในการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ภาษาแม่ไม่ใช่ภาษาไทย และประสิทธิภาพในการสอนภาษาไทยอย่างถูกวิธีทำให้เด็กส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการอ่านเขียนภาษาไทย

อย่างไรก็ดี อติตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลถึงความกังวลใจว่าเด็กในพื้นที่ที่มีความรู้ด้านภาษาไทยน้อยมากอยู่แล้ว การเปลี่ยนจากการใช้ภาษาไทยเป็นภาษามลายูจะยิ่งทำให้เด็กขาดทักษะการใช้ภาษาไทยมากขึ้นจนเป็นอุปสรรคในการดำรงชีพและการเข้าสู่ระบบงานโดยเฉพาะในราชการหรือไม่^{๒๖๙}

(๒.๓) หลักสูตร คุณภาพครู และการพัฒนาครู ปัญหาหลักสูตรล้าสมัย

และการขาดแคลนครู โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ แม้จะเป็นปัญหาทั่วประเทศ แต่ในพื้นที่ชายแดนใต้มีปัญหานี้รุนแรงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ จากความไม่สงบ จึงมีความท้าทายอย่างยิ่งในการพัฒนาคุณภาพครูซึ่งส่งผลต่อโอกาสการเรียนรู้ของเด็กโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกับทั่วประเทศแต่ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้หนักกว่าพื้นที่อื่นมาก ต้องการการดูแลเป็นพิเศษแต่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม แม้ว่าทั้งผู้จัดการศึกษาผู้ปกครอง และเด็กต่างต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพทันสมัยแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล พื้นที่ และประเทศ

(๒.๔) ศักยภาพด้านภาษาและเศรษฐกิจที่ถูกกลืนเลว การที่นักเรียน

จำนวนมากมีศักยภาพในการใช้ภาษามลายูถิ่นและบางส่วนมีทักษะภาษาต่างประเทศ หากได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นระบบ จะเป็นทุนมนุษย์ที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจ – สังคมกับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม แต่ปัจจุบันศักยภาพนี้ยังถูกกลืนเลว และไม่ได้ประโยชน์จากความได้เปรียบนี้อย่างเต็มศักยภาพ

^{๒๖๖} สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, แผนปฏิบัติการด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๔-๒๕๖๕, น.๖.

^{๒๖๗} UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023

^{๒๖๘} ความเห็นของนักเรียน นักศึกษาจากการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๖๙} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

(๒.๕) ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) และโอกาสการเรียนรู้ทางเลือกที่ไม่ทั่วถึง แม้โรงเรียนภายใต้ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตถึง ๙๗.๕ (มีเพียง ๐.๘% หรือราว ๒๔๒ โรงเรียนที่ยังไม่ได้เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต) แต่ช่องว่างการเข้าถึงดิจิทัลในครัวเรือนยังสูง เช่น ครัวเรือนในจังหวัดชายแดนใต้มีการใช้อินเทอร์เน็ตในบ้านเพียง ๖๕% ขณะที่กรุงเทพฯ เกิน ๘๕%^{๒๗๐} และมีเพียง ๑๗% ของครัวเรือนในภาคใต้ที่มีคอมพิวเตอร์ใช้^{๒๗๑} ปัญหานี้ทำให้โอกาสการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลและการเข้าถึงหลักสูตรสั้นหรือ Micro-credentials ของเยาวชนโดยเฉพาะกลุ่ม NEETs ถูกจำกัด

(๒.๖) การให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมาจนขาดความสมดุลในมิติอื่น ๆ นับตั้งแต่รัฐประหาร ๒๕๕๗ เป็นต้นมา การศึกษามีบทบาทในฐานะ “เครื่องมือเพื่อความมั่นคง” มากขึ้น การกำหนดนโยบายและการควบคุมหลักสูตรถูกครอบงำด้วยเป้าหมายการรักษาความสงบ มากกว่าการสร้างพื้นที่เรียนรู้ที่เคารพความหลากหลาย ซึ่งมุมมองของของรัฐบาลคือการมุ่งเน้นความมั่นคงและการป้องกันแนวคิดที่เป็นภัยกับความมั่นคง ในขณะที่มุมมองของชุมชนต้องการธำรงภาษา และอัตลักษณ์ทางศาสนา ส่งผลให้การศึกษาในพื้นที่ถูกมองว่าเป็น “สนามแข่งขันเชิงสัญลักษณ์” ระหว่างรัฐกับชุมชน จึงกลายเป็นทำให้เด็กต้องแยกกันเรียนมากขึ้น

ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ให้ข้อมูลว่าการขับเคลื่อนการศึกษาในพื้นที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่เน้น “การศึกษาเพื่อความมั่นคง” เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางความคิดให้กับเยาวชน ซึ่งแนวคิดนี้ถูกนำมาใช้อย่างเข้มข้นมากขึ้นหลังการรัฐประหารผ่านการจัดตั้ง “กระทรวงศึกษาธิการส่วนหน้า” ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

ผู้แทน สช. ให้ข้อมูลว่า การที่รัฐเปิดกว้างให้เด็กมุสลิมมีโอกาสไปเรียนตาดีกา ปอเนาะ หรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามโดยเสรีตั้งแต่ช่วงชั้นอนุบาลนั้น แม้จะสะท้อนถึงการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมประการหนึ่ง แต่ทำให้เกิดปัญหาใหม่คือ การแยกกันเรียนของเด็กมุสลิมกับเด็กศาสนาอื่น ๆ ตั้งแต่เด็ก^{๒๗๒} บางโรงเรียนเมื่อ ๒๐ ปีก่อนมีนักเรียนพุทธประมาณ ๓๐๐ คน นักเรียนมุสลิมประมาณ ๔๐๐ คน มาวันนี้ทั้งโรงเรียนเหลือนักเรียนพุทธอยู่ ๗ คน ที่เหลือเป็นเด็กมุสลิมทั้งหมด สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนตามผลกระทบที่เกิดจากความรุนแรง^{๒๗๓} ทำให้สายสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ที่เคยมีขาดหายไป เด็กต่างศาสนาและวัฒนธรรมไม่มีโอกาสได้รับรู้วิถีชีวิตซึ่งกันและกัน ซึ่งยิ่งสร้างความห่างเหินกัน ส่งผลต่ออนาคตในการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม^{๒๗๔}

นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมจากการจัดการศึกษาในกลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่ โดยคนไทยพุทธในพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ข้อมูลว่า รัฐเลือกปฏิบัติในการสนับสนุนทุนทางการศึกษาเพื่อเข้าศึกษาต่อในต่างประเทศระดับอุดมศึกษาให้กับคนมุสลิมมากเกินไปโดยละทิ้ง

^{๒๗๐} Fulcrum, *Thailand's digital divide: Leave no one behind*, ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2019.

^{๒๗๑} Thailand Development Research Institute, *Covid-19 emphasizes the need to bridge the digital divide and reduce educational inequality*, 2020.

^{๒๗๒} การประชุมคณะกรรมการการศึกษาฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๔} การประชุมคณะกรรมการการศึกษาฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

คนไทยพุทธ^{๒๗๕} อีกทั้งคนไทยพุทธที่เป็นครูสอนภาษาไทยได้ค่าตอบแทนเพียงเดือนละ ๔,๕๐๐ บาท แต่รัฐกลับให้ค่าตอบแทนครูสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนรัฐชั่วโมงละ ๒๐๐ บาท ทำให้รู้สึกไม่เท่าเทียม^{๒๗๖}

สถิติของกระทรวงศึกษาธิการปี ๒๕๖๖ ระบุว่านักเรียนในโรงเรียนรัฐ (ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๐๐,๕๒๑ คน โดยนักเรียน ๒๖๒,๓๕๑ คน ศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งในจำนวนนี้มีนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ๑๐๕,๘๕๙ คน แสดงให้เห็นว่านักเรียนราวหนึ่งในสามของระบบการศึกษาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่แทบไม่มีการปฏิสัมพันธ์กับคนต่างศาสนา ซึ่งไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาในพื้นที่ขัดแย้งที่ทั่วโลกดำเนินการ โดยในสภาวะทางสังคมเช่นนี้สิ่งที่ทั่วโลกดำเนินการคือมุ่งเน้นการส่งเสริม “การเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม” (Intercultural Education) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจระหว่างเด็กและเยาวชนที่มีความเชื่อและภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โครงสร้างโรงเรียนต้องเอื้อต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและสายสัมพันธ์ระหว่างคนต่างศาสนาและวัฒนธรรมเริ่มถ่างออกมากขึ้น

(๒.๗) วุฒิกการศึกษาและทุนมนุษย์ ในขณะที่แนวโน้มของโลกพยายามพัฒนาระบบและหลักสูตรในการเทียบโอน เพื่อให้เอื้อต่อการเรียนรู้ตามศักยภาพและความถนัดของผู้เรียน แต่ปัจจุบันผู้เรียนที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศของไทยยังคงเผชิญปัญหาการเทียบวุฒิและการบูรณาการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานไทย ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ ไม่สามารถหาอาชีพในระบบเศรษฐกิจสังคมได้ และยังคงย้ำความรู้สึกว่าระบบการศึกษาไทยไม่เอื้อต่อการพัฒนาของพวกเขา

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศไทยในหลายปีมานี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกันอยู่แล้ว แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยิ่งต่ำที่สุดในประเทศ เนื่องจากการจัดการศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพที่สูงพอ ไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษและมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม ระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่ำและไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ ทำให้เด็กเยาวชนเสียโอกาสในชีวิต ประชาชนไม่มีความหวังต่อการพัฒนาและยังรู้สึกได้ถึงความไม่เข้าใจ ไม่เคารพอัตลักษณ์ของตนด้วย การจัดการศึกษายังไม่ส่งเสริมให้คนในพื้นที่นี้พัฒนานตนเองได้เต็มศักยภาพทั้ง ๆ ที่มีความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการรวมทั้งระบบและบุคลากรทางการศึกษาในบางส่วนก็มีศักยภาพที่พัฒนาได้ การไปศึกษาในต่างประเทศทั้งที่ไปศึกษาด้านศาสนาและวิชาต่าง ๆ ยังมีปัญหาในการกลับเข้าสู่ระบบทั้งในการศึกษาต่อและการมีอาชีพ นอกจากนี้พัฒนาการของการจัดสถานศึกษาได้นำไปสู่สังคมที่คนต่างวัฒนธรรมต่างคนต่างอยู่ มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันน้อยถึงขั้นที่อาจไม่รู้จักรักคนต่างวัฒนธรรม

การจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหลายสิบปีมาถึงปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านคุณภาพประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์กับในด้านโอกาสและความเท่าเทียม การที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาของการศึกษาที่หนักหนาสาหัสกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่นี้ การจัดการศึกษาที่ไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษของพื้นที่อย่างเพียงพอทำให้ไม่สามารถพัฒนาคนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังไม่พัฒนาทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพอยู่

แนวโน้มที่น่าวิตกอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือการจัดการเรียนการสอนที่ทำให้เด็กต่างวัฒนธรรมนับวันจะต่างคนต่างอยู่มากขึ้น ๆ จนไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันกระทั่งไม่รู้จักรักกัน แตกต่างอย่างมากจากสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต สภาพการณ์

^{๒๗๕} รายงานของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๔๔.

^{๒๗๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

เช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะยาว และควรจะได้รับแก้ไขอย่างจริงจัง

คณะกรรมการธิการเห็นว่าการจัดการศึกษายังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเพียงพอที่จะทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อที่จะประกอบอาชีพและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่รู้สึกแปลกแยก มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์พัฒนาสังคม และได้ประโยชน์จากการพัฒนา (Social Integration and Inclusion) การจัดการศึกษาที่ล้มเหลวและผลที่ตามมาทำให้ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มือนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง การจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ นอกจากมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาแล้ว ยังมีผลที่ทำให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจต่อประชาชนที่ต้องการรักษาเชิดชูอัตลักษณ์ของตนเองอีกด้วย

อีกทั้งผู้ปกครองและนักเรียนทุกเชื้อชาติศาสนาต่างต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่ระบบการศึกษาที่มีอยู่ยังไม่สามารถสนองความต้องการนั้นได้ สาเหตุที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเด็กและเยาวชนอยู่ในระดับต่ำนั้น นอกจากปัญหาเรื่องคุณภาพการเรียนการสอนและการขาดบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ และอุปกรณ์สนับสนุนที่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องการการปรับปรุงแก้ไขไม่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศแล้ว จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่อีกด้วย คือ การจัดการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก จนทำให้การเรียนการสอนในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และไม่เอื้อให้เด็กได้มีโอกาสในการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมกัน ขวามลายูมุสลิมเกิดความกังวลว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนจะถูกกลืนหายไปจึงพยายามที่จะส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ส่งผลให้เกิดการแยกกันเรียนและเกิดช่องว่างทางความสัมพันธ์ระหว่างเด็กต่างกลุ่มวัฒนธรรมมากขึ้นอีก

จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นบทพิสูจน์สำคัญว่าการศึกษาไม่ใช่เพียงระบบการเรียนการสอนปกติเท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการสร้างสันติภาพ ซึ่งต้องการการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง เช่น ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ความเหลื่อมล้ำ และการแยกกันเรียน และควรจะทำควบคู่กับการยอมรับการเรียนการสอนทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่และวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย การจัดการศึกษาที่คำนึงถึงบริบทของความขัดแย้งจะทำให้โรงเรียนไม่เพียงยกระดับคุณภาพการศึกษา แต่ยังสามารถทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานของสันติภาพที่ช่วยสร้างความไว้วางใจ ความปรองดองและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายได้

๒.๘) การพัฒนาเศรษฐกิจ^{๒๗๗}

การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญของการนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่ข้อมูลจากผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ให้ข้อมูลว่ามูลค่าผลผลิตต่อหัวเฉลี่ยของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ๓ เท่า ประชาชนในพื้นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุดในประเทศคือ ๕,๗๒๕ บาทต่อเดือนในขณะที่ตัวเลขเฉลี่ยทั่วประเทศคือ ๙,๔๐๙ บาท^{๒๗๘} ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ยะลาเป็นจังหวัดที่ยากจนลำดับที่ ๗๑ ของประเทศ ปิดตานี้อยู่ลำดับที่ ๗๔

^{๒๗๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๘} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ส่วนนราธิวาสอยู่ลำดับที่ ๗๖^{๒๗๙} และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนสูง ๒๐.๖ เท่า ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ๒๒,๙๙๔ ครัวเรือน ไม่มีเงินออม ๓๒,๔๙๔ ครัวเรือน และมีปัญหาหนี้สิน ๒๔,๑๐๔ ครัวเรือน^{๒๘๐}

รวมถึงสถานการณ์ความรุนแรงในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้า การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ แม้รัฐจะพยายามส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์พิเศษทางการเงิน การค้าภาษีและการลงทุนมากกว่าพื้นที่อื่น อาทิ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม ๘ ปี (ไม่จำกัดวงเงิน) การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ ๕๐ ต่อปี แต่มาตรการเหล่านี้ ก็ยังไม่ได้รับความสนใจมากนักจากนักลงทุนเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่^{๒๘๑} สะท้อนจากการที่ผู้แทนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจให้ข้อมูลว่า ปัญหาธนาคารของรัฐประเทศนั้น ๆ จะไม่ปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ประกอบการจากการทำธุรกิจในพื้นที่ที่รัฐบาล หรือ สถานทูตของประเทศนั้น ๆ ออกประกาศแจ้งเตือนการเข้าพื้นที่เสี่ยงภัยจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย หรือ บางกรณีผู้ประกอบการ หรือ ลูกค้า หรือ นักลงทุนจากต่างพื้นที่ เมื่อเห็นด้านตรวกลวดหนาม และทหารประจำการอยู่หลายจุด ทำให้เกิดความกังวลหากต้องทำธุรกิจในพื้นที่นี้เพราะบรรยากาศไม่เอื้อต่อการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่มีใครอยากรับความเสี่ยงตรงนี้ รวมถึงบริษัทประกันภัยก็ไม่รับประกันภัยให้ธุรกิจในพื้นที่เนื่องจากถือว่าพื้นที่นี้มีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงตามที่ระบุไว้ในกฎหมายความมั่นคงที่ประกาศใช้^{๒๘๒}

ผู้แทนหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) มีความเห็นว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเรื่องฐานทุนทางเศรษฐกิจทั้ง ๕ ด้าน คือ ๑) ทุนมนุษย์ พบว่าคนส่วนใหญ่ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ ๒) ทุนกายภาพ พบว่าครัวเรือนจำนวนมากไม่มีที่ทำกินทางการเกษตร ๓) ทุนการเงิน พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่มีการออมเงิน ๔) ทุนธรรมชาติ พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ และ ๕) ทุนสังคม พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชน^{๒๘๓} ในส่วนเรื่องการเข้าถึงแหล่งทุนและสินเชื่อ นั้น ผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) กล่าวว่า การเข้าถึงแหล่งทุนและการเข้าถึงสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยยังมีจำกัด สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี ๒๕๖๖ มี ๒๘,๑๐๐ ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๑๙ ของสินเชื่อทั้งประเทศ^{๒๘๔}

สำหรับแนวทางการพัฒนาภาคใต้ชายแดน พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ข้อมูลว่า จะเน้นให้พื้นที่เป็นฐานเศรษฐกิจชายแดนที่มั่นคงบนสังคมพหุวัฒนธรรม โดย ๑) พัฒนาการเกษตรที่เป็นสินค้าหลักของพื้นที่ สร้างความเข้มแข็งในเศรษฐกิจฐานราก ที่ผ่านมารัฐเน้นเรื่องการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ให้มีองค์ความรู้ในการบริหารจัดการและเทคโนโลยีนวัตกรรม รวมทั้งเข้าไปฝึกอบรมอาชีพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตในพื้นที่ ๒) พัฒนาให้เป็นเมืองเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน ๓) ยกระดับคุณภาพชีวิต และ ๔) อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เป้าหมายของ ๔ แนวทางหลักนี้คือ พื้นที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ลดลง

^{๒๗๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๑} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๒} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๒๘๓} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๔} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ผู้แทน ศอ.บต. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า รัฐบาลมีนโยบายนอกจากการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่แล้ว รัฐบาลยังมีแนวทางการสร้างความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ๕ รัฐชายแดนของประเทศมาเลเซียที่มีอาณาเขตติดต่อกัน โดยให้เป็น Twin City ร่วมกัน ปัจจุบันมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันไปบ้างแล้ว และขณะนี้ อยู่ระหว่างการประสานยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะประสานเรื่องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจะนำเสนอผู้บริหารของรัฐบาลกลางร่วมกับผู้บริหารทั้ง ๕ รัฐในมาเลเซีย มาจัดทำข้อตกลงความร่วมมือแบบรัฐต่อรัฐ โดยจะมีเรื่องของธุรกิจอาหารแปรรูปฮาลาลและร้านอาหารไทย-มาเลเซีย ธุรกิจการค้าปลีก-ส่งผลไม้และปศุสัตว์ ธุรกิจยางและผลิตภัณฑ์ธุรกิจเขตอุตสาหกรรมที่เป็นเขตความร่วมมือของทั้ง ๒ ประเทศ โดยเฉพาะยางพารา สินค้าเกษตรธุรกิจออนไลน์บริเวณชายแดน ธุรกิจข้าวเพื่อสุขภาพ ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจความงามและสุขภาพ และสุดท้ายคือความร่วมมือในการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งทางผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ประเทศไทยพยายามที่จะเพิ่มมูลค่าการค้ากับมาเลเซีย ในภาพรวมจากเดิมอยู่ที่ประมาณ ๒๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๖๖ ให้บรรลุเป้าประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๖๗

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีมาตรการดึงดูดความสนใจในการลงทุนของนักลงทุนในพื้นที่ ส่งเสริมอาหารร้านหรือนิคมอุตสาหกรรมร้างในพื้นที่ พัฒนาโครงการเมกะโปรเจกต์ในพื้นที่เพื่อสร้างงานให้ประชาชน ผลักดันโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) อีกทั้งกำลังจะพัฒนาให้เกิด ศูนย์อาหารอัจฉริยะ (Food Intelligence Center: FIC) ที่จะเป็นการทดลองทำอาหารในเชิงธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อแปรรูปวัตถุดิบให้ได้สินค้าอาหารมาตรฐาน รวมทั้ง การตลาดแบบเบ็ดเสร็จ โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษาและประชาชน สำหรับเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวผู้แทน ศอ.บต. สะท้อนว่า กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในพื้นที่นอกจากขาดงบประมาณเพื่อการทดสอบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีมาตรฐานแล้ว ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีการแปรรูปอาหาร ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตที่สามารถให้การรับรองมาตรฐานทางอาหารที่จำเป็นเพื่อการจำหน่ายและการส่งออกไปยังต่างประเทศได้ และการศึกษาวิจัยทางการตลาดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสินค้าผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ เรื่องเหล่านี้ เป็นปัญหาหลักของผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีมาอย่างยาวนานซึ่งส่งผลต่อการสร้างความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสำคัญของการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

(๑) การกำหนดนโยบายและปัญหาจากส่วนกลาง

แม้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูงทั้งในแง่ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมที่โดดเด่น และภูมิศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ภาคการท่องเที่ยวกลับไม่สามารถเติบโตได้เต็มศักยภาพ เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัย ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ยังมีเป็นจำนวนน้อยกว่าศักยภาพของพื้นที่ที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน การขาดการสร้าง ความเข้าใจพื้นที่ปลอดภัยและการส่งเสริมที่จริงจัง การตลาดที่มีเป้าหมายชัดเจน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกให้ได้มาตรฐานสากล ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวยังไม่สามารถเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ได้

เมื่อรวมปัจจัยทั้งหมดนี้เข้าด้วยกัน จะเห็นได้ชัดว่าการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในเชิงลึก หากไม่มีการปรับเปลี่ยนแนวทาง

การพัฒนาและเพิ่มความสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ เศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็อาจติดอยู่ในวงจรล้าหลังเช่นนี้ต่อไป พร้อมส่งผลกระทบเชิงโครงสร้างที่ยากจะแก้ไขในอนาคต

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.)

ในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีหลากหลายหน่วยงานที่ร่วมกันกำหนดและการใช้จํายงบประมาณก็ทำกันในลักษณะแยกส่วนไม่บูรณาการร่วมกัน อาทิ กรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับภูมิภาค ซึ่งให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและมีงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ มีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ซึ่งเป็นส่วนราชการภายในของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันงานพัฒนาบางส่วน ยังมีการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ กอ.รมน. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยรับผิดชอบร่วมกัน ยังไม่นับรวมส่วนราชการที่มีนโยบายเป็นการเฉพาะของส่วนราชการและมีงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนงาน โครงการและกิจกรรมของส่วนราชการตนเอง และงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดภาวะการทำงานซ้ำซ้อนทั้งแผนงานและแผนเงิน รวมไปถึงแผนคน (ประชาชน) ในพื้นที่อีกด้วย ส่งผลให้การพัฒนากะจุไม่กระจาย และเป็นที่มาของข้อมูลการทำงานของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ ยังพบว่าการจัดทำแผนงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐตามที่กล่าวถึงข้างต้น มักละเลยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนตลอดทั้งกระบวนการมีส่วนร่วม จะมีมากก็ได้จากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น (หรือเวทีประชาพิจารณ์ แต่หลายครั้งกระบวนการเหล่านี้ถูกใช้เพียงเพื่อสร้างภาพการมีส่วนร่วม มากกว่าการนำข้อเสนอไปปฏิบัติจริง) แต่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์และการคัดเลือกแผนงาน โครงการและกิจกรรมยังคงห่างไกลจากประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่นับรวมกระบวนการมีส่วนร่วมมีร่วมใจทำงานร่วมกัน การร่วมติดตามและประเมินผล ซึ่งการมีส่วนร่วมส่วนหลังนับว่าแทบจะไม่มีเลยก็ว่าได้ สอดคล้องกับการศึกษาของกรมการวิสามัญของรัฐสภาพพบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญเพียงพอกับข้อเสนอที่มาจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ ข้อเสนอจำนวนมากที่มีศักยภาพและได้รับการผลักดันซ้ำแล้วซ้ำเล่า ไม่เคยถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเชิงนโยบายอย่างจริงจัง

สถานการณ์นี้ทำให้โครงการพัฒนาที่เข้าถึงและสร้างประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในระดับชุมชนมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่เพียงแต่ถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจเป็นต้นมา แต่ยังถูกละเมิดสิทธิและการจำกัดการเข้าถึงช่องทางในการปกป้องทรัพยากรของท้องถิ่น ทั้งที่ทรัพยากรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกิน แหล่งน้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ คือรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่น การขาดสิทธิในการปกป้องและบริหารจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนรู้สึกถูกลดทอนบทบาทและศักดิ์ศรีในฐานะเจ้าของพื้นที่

เมื่อประชาชนถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจขาดความสามารถในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และไม่เห็นว่าพัฒนาที่ดำเนินอยู่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในชีวิตประจำวัน ความรู้สึกไม่เป็นเจ้าของและถูกทอดทิ้งย่อมทวีความรุนแรงขึ้น และกลายเป็นเชื้อไฟสำคัญที่ซ้ำเติมเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่

(๒) การลงทุนเชิงโครงสร้างที่มีศักยภาพสูง แต่ไม่ได้รับการทุ่มเททรัพยากรและงบประมาณอย่างเพียงพอ

ทั้งที่พื้นที่แห่งนี้มีจุดแข็งด้านภูมิศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมทั้งทางน้ำและทางบกในระดับภูมิภาค มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ (ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยและมีเศรษฐกิจที่ดีและเติบโตกว่าประเทศไทยมาก) อีกทั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อกับเส้นทางการค้าสำคัญของอาเซียนได้โดยตรง แต่โครงการยุทธศาสตร์ที่ประชาชนเรียกร้องและผลักดันมานานกลับไม่เกิดขึ้นจริง ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ “โครงการท่าเรือน้ำลึก” ซึ่งหากก่อสร้างแล้วเสร็จ จะสามารถรองรับเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้และเปิดประตูการค้าสู่ตลาดโลกโดยตรง ช่วยลดต้นทุนการขนส่งสินค้า เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ แต่จนถึงปัจจุบัน โครงการดังกล่าวยังคงอยู่เพียงในระดับแนวคิดหรือการศึกษาความเป็นไปได้ โดยไม่มีการเดินหน้าสู่การก่อสร้างอย่างจริงจัง สาเหตุหนึ่งมาจากการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในระดับชาติที่มักมองข้ามศักยภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้และให้ความสำคัญกับพื้นที่เศรษฐกิจอื่นมากกว่า ประกอบกับยังมีความเห็นต่างและความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ที่มีเป้าหมายประโยชน์ที่จะได้รับแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะมาเลเซีย ซึ่งควรจะเป็นหนึ่งในกลไกหลักในการยกระดับเศรษฐกิจ ยังมีพัฒนาการที่ล่าช้าจากการตกลงร่วมกันไม่ได้ของประเศร่วมมือพัฒนาอย่างไทยและมาเลเซีย ทั้งที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความได้เปรียบเชิงวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาที่สามารถสร้างเครือข่ายทางธุรกิจได้ง่าย ความร่วมมือดังกล่าวสามารถครอบคลุมตั้งแต่การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เช่น การสร้างหรือปรับปรุงถนนสายหลักและด้านชายแดน การพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าข้ามแดน ไปจนถึงการวางระบบโลจิสติกส์ร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเคลื่อนย้ายสินค้าและนักท่องเที่ยว

ในด้านการท่องเที่ยว จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่หลากหลายและโดดเด่น เช่น ชายหาดที่สวยงามของนราธิวาสและปัตตานี แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั้งมาเลเซีย สิงคโปร์ และตะวันออกกลางได้ หากมีการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวข้ามพรมแดนอย่างเป็นระบบ พร้อมโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้มาตรฐานสากล ก็จะสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลให้กับทั้งสองฝั่งพรมแดน

การค้าชายแดนและการค้าข้ามแดน เป็นหัวใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้จากมูลค่าการค้าชายแดนในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นมูลค่าการค้าที่สูงสุดของประเทศไทยตลอดหลายปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ยังขาดการพัฒนาที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างศักยภาพการค้าชายแดนและการค้าข้ามแดนทั้งเชิงโครงสร้างพื้นฐาน และมาตรการสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจการค้าและการลงทุนที่ทุกฝ่ายพึงพอใจและนำไปสู่การค้าและการลงทุนในที่สุด ซึ่งจะต้องหารือร่วมกันในระดับทวิภาคีในการนำเข้าและส่งออกสินค้าหลายรายการที่ถูกข้อจำกัดระหว่างประเทศปิดกั้นไว้

ด้านการผลิตและการค้า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีศักยภาพในสินค้าเกษตรและสินค้าวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์ เช่น ยางพารา ผลไม้เมืองร้อน ประมง ผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปและหัตถกรรมพื้นบ้าน ซึ่งสามารถใช้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างฐานการผลิตและตลาดร่วมกันได้ แต่ปัจจุบันโอกาสเหล่านี้ยังถูกใช้ไม่เต็มที่ เนื่องจากขาดการผลิตในเชิงยุทธศาสตร์ ขาดโครงสร้างพื้นฐานรองรับขาดระบบอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยและยังมีอุปสรรคด้านกฎระเบียบและความไม่มั่นคงที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุน

กล่าวโดยสรุป แม้จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมที่หาได้ยาก แต่ยังคงการขาดการลงทุนเชิงยุทธศาสตร์การบริหารทั้งระบบ เชื่อมโยงทุกมิติทั้งการเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน ฯลฯ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์ รวมทั้ง ความร่วมมือระดับภูมิภาคและโลกอิสลาม ทำให้ศักยภาพเหล่านี้ยังคงถูกปิดกั้น ไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ยั่งยืนได้ ซึ่งหากยังคงปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป พื้นที่ก็จะสูญเสียโอกาสในการพัฒนาที่อาจไม่หวนกลับมาอีกในอนาคต

(๓) การขาดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมเศรษฐกิจสมัยใหม่

พื้นที่ยังคงพึ่งพาภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมเป็นหลัก ทั้งยางพารา ปาล์มน้ำมัน ข้าว และการประมงชายฝั่ง ซึ่งแม้จะเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของชุมชนมาช้านาน แต่กลับเผชิญความท้าทายรอบด้าน ทั้งราคาผลผลิตที่ผันผวนตามตลาดโลก ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากราคาปุ๋ยและน้ำมัน ค่าแรง ปัญหาจากโรคทางพืชและภัยตามธรรมชาติ และปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนที่จำกัด เกษตรกรจำนวนมากยังใช้วิธีการผลิตแบบเดิมที่เน้นแรงงานคนและเครื่องมือพื้นฐาน ขาดการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดความเสี่ยง ซึ่งเป็นผลมาจากทั้งการขาดการสนับสนุนเชิงนโยบายและการเข้าถึงความรู้ทางเทคนิค

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจยุคใหม่ โดยเฉพาะเศรษฐกิจดิจิทัล ยังคงมีความล่าช้า โครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างมีคุณภาพ ทำให้การเข้าถึงตลาดออนไลน์ การเรียนรู้ทักษะดิจิทัล และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างจำกัด ส่งผลให้ผู้ประกอบการท้องถิ่นและเกษตรกรไม่สามารถแข่งขันกับตลาดนอกพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

ปัญหานี้สะท้อนโดยตรงในภาคแรงงาน แรงงานส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีทักษะต่ำเมื่อเทียบกับความต้องการของตลาดแรงงานสมัยใหม่ โดยเฉพาะทักษะด้านดิจิทัล การบริหารจัดการธุรกิจ การตลาดออนไลน์ และการใช้เทคโนโลยีอัตโนมัติ แม้บางสถาบันการศึกษาในพื้นที่พยายามเปิดหลักสูตรใหม่เพื่อเพิ่มทักษะ แต่การสนับสนุนยังไม่เพียงพอและขาดการบูรณาการกับภาคธุรกิจ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่สอนกับสิ่งที่ตลาดต้องการ

ด้านการศึกษาโดยรวมก็ยังเผชิญข้อจำกัด ทั้งคุณภาพการเรียนการสอนและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โรงเรียนจำนวนไม่น้อยขาดครูที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ภาษาต่างประเทศ ฯลฯ ทำให้คนรุ่นใหม่จำนวนมากเติบโตขึ้นโดยไม่มีทักษะที่เพียงพอสำหรับการทำงานในเศรษฐกิจสมัยใหม่ สิ่งนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานในพื้นที่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ และในหลายกรณีต้องจำกัดตัวเองอยู่กับงานที่มีรายได้ต่ำ ไม่ตรงตามวุฒิและไม่มั่นคง

เมื่อเศรษฐกิจในพื้นที่ยังคงยึดติดกับโครงสร้างดั้งเดิมที่มีความเปราะบาง และขาดการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจที่ใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นตัวขับเคลื่อน โอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่ม การจ้างงานที่มีคุณภาพ และการดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ ก็จะถูกจำกัดอยู่ในกรอบเดิม ผลที่ตามมาคือการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่นี้กับส่วนอื่นของประเทศทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกัน ก็จะเกิดปัญหาทางสังคมเกิดขึ้นตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างเช่นปัจจุบันที่เกิดขึ้นและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการออกไปประกอบอาชีพในพื้นที่อื่นทั้งในเมืองที่เจริญแล้วของประเทศไทย

อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต สมุทรปราการ อยุธยา ฉะเชิงเทรา เป็นต้น ยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนแสนคนที่เดินทางไปประกอบอาชีพยังประเทศมาเลเซียทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจนนำไปสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติในท้ายที่สุด

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเยาวชนที่เข้ามาศึกษาต่อหรือทำงานในกรุงเทพมหานคร ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า คนรุ่นใหม่ในพื้นที่มีทัศนคติต่อความขัดแย้ง “กรณีการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่หลากหลายและแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ ความคิด และความเชื่อของแต่ละบุคคล กลุ่มหนึ่งเชื่อว่ารัฐใช้ความรุนแรงกระทำต่อประชาชนผ่านการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง จนนำไปสู่ข้อเรียกร้องสำคัญที่อาจขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ขณะที่อีกกลุ่มซึ่งเชื่อว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดและเติบโตท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง กลับมองว่าเศรษฐกิจและปากท้องเป็นประเด็นสำคัญยิ่งกว่าความขัดแย้ง แม้จะมีทัศนคติและความเชื่อที่ได้รับสืบทอดมาตลอดช่วงชีวิต แต่ต่างตระหนักว่าทุกคนจำเป็นต้องมีอาชีพและรายได้เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว โดยกลุ่มนี้ยังมีความเชื่อมั่นว่า ความรุนแรงสามารถแก้ไขได้ด้วยความจริงใจและจริงใจของทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งปรารถนาให้สถานการณ์ยุติโดยเร็ว เพื่อเปิดทางให้การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ หลังต้องติดชะงักจากภาวะความขัดแย้งจนทำให้การพัฒนาหลายอย่างไม่สามารถไปต่อได้ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญของปรากฏการณ์แรงงานย้ายถิ่นจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปยังจังหวัดที่มีความเจริญมากกว่า และสามารถหางานทำได้มากกว่า หรือ ย้ายแรงงานไปยังประเทศมาเลเซีย ในขณะที่คนรุ่นใหม่อีกกลุ่มก็อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายแรก โดยปฏิเสธการใช้ความรุนแรงของผู้เห็นต่างจากรัฐและต้องการให้ยุติภาวะของความขัดแย้งในทันที เพื่อเปิดโอกาสให้พื้นที่พัฒนาต่อไปจนสามารถสร้างเศรษฐกิจ งาน และอาชีพที่มั่นคงสำหรับคนรุ่นใหม่ได้

คณะกรรมการเห็นว่าการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินนโยบายอย่างครอบคลุมทั้งระบบ เชื่อมโยงการทำงานทั้งระบบเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและการลงทุนอย่างจริงจัง โดยยึดหลักการและแนวทางที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน การพัฒนาในอนาคตต้องเริ่มจากการให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบาย การร่วมวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลและการตัดสินใจเลือกแผนงาน โครงการและกิจกรรมร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน จนถึงการติดตามประเมินผลของแผนงาน โครงการและการใช้จ่ายงบประมาณ ผ่านกลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยตรงจากภาคเอกชนและประชาชน เพื่อให้เสียงของคนในพื้นที่เป็นแรงขับเคลื่อนหลักของการตัดสินใจการพัฒนาด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาศักยภาพคน และการยกระดับทักษะไปสู่เศรษฐกิจยุคดิจิทัล รวมถึงการสนับสนุนโครงการที่เกิดจากความคิดและการออกแบบของชุมชนเองให้มีบทบาทมากขึ้น

ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ในการปกป้องและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของท้องถิ่น พร้อมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐและการลงทุนภาคเอกชนอย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความไว้วางใจและความร่วมมืออย่างแท้จริง ขณะเดียวกันจำเป็นต้องเร่งพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจทั้งในระดับเมืองต่อเมืองและจังหวัดต่อรัฐ พร้อมกับยกระดับมาตรการด้านความปลอดภัยให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ทุกคนรู้สึก

มั่นคงและกล้าลงทุนในอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ การพัฒนาใด ๆ ควรจะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในเวลาเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการจัดกิจกรรม กระตุ้นเศรษฐกิจ การค้า และการท่องเที่ยวให้เกิดความต่อเนื่องและมีพลังการดำเนินงานเหล่านี้ หากเกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสถานะที่เศรษฐกิจยังพัฒนาได้ช้าเนื่องจากความยืดเยื้อของความขัดแย้งรุนแรง

๒.๙) การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการบริหารจัดการพื้นที่ได้มากขึ้นมักเป็นหัวใจสำคัญในเชิงสถาบันทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การคลี่คลายและแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง การออกแบบรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมมักจะเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาสันติภาพและปรากฏอยู่ในข้อตกลงสันติภาพ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นปัญหาร่วมกับจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ คือ ปัญหาการกระจายอำนาจที่ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระใน “การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^{๒๘๕} โดยในภาพรวม ประเทศไทยถือว่ามี การปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ การวางแผนกำหนดทิศทางการบริหารจัดการและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลไกบริหารราชการส่วนกลางที่ถ่ายทอดสั่งการมาสู่กลไกส่วนภูมิภาคอีกต่อหนึ่ง แม้ที่ผ่านมาจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้โดยตรงและมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีอิสระและอำนาจเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้จริงในหลายเรื่องสำคัญที่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ข้อมูลว่า การพัฒนาพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยาก เพราะส่วนกลางไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระพอที่จะบริหารพื้นที่ให้ตอบโจทยความต้องการของประชาชน การซื้อคอมพิวเตอร์ ๑ เครื่อง มาใช้ในหน่วยงานยังมีขั้นตอนไม่ต่ำกว่า ๓ เดือน การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณบางอย่างหากมีการใช้งบประมาณเกิน ๒๐ ล้านบาทต่อหนึ่งโครงการจะต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เหล่านี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และที่ผ่านมายังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจังมากขึ้น^{๒๘๖}

การกระจายอำนาจที่ต้องถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ใน “พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” ซึ่งผ่านมากว่า ๒๐ ปีแล้ว เนื่องจากเจ้าของภารกิจเดิมไม่สนใจที่จะถ่ายโอน โดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับบริการพื้นฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หรือทางหลวงชนบท เป็นต้น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของ

^{๒๘๕} มาตรา ๒๔๙ ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

^{๒๘๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

กฎหมายอื่นอยู่ ทำให้ขาดอิสระในการปกครองตนเอง^{๒๘๗} การจัดสรรงบประมาณประจำปีก็ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จากส่วนกลางที่ทำงานในพื้นที่มากกว่าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ เท่า^{๒๘๘}

ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลว่า การปกครองท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น “การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเสมือนมีแต่ตัว แต่อำนาจตัดสินใจอยู่กับหัวที่ส่วนกลาง” เช่น การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องรออนุมัติงบประมาณจากส่วนกลาง การใช้จ่ายงบประมาณต้องให้กระทรวงมหาดไทยออกเป็นระเบียบจึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งส่วนกลางก็ไม่เข้าใจและมองไม่ออกว่า แต่ละท้องถิ่นมีความต้องการในเรื่องใดบ้าง การให้อำนาจราชการส่วนกลางมากำกับการทำงานของท้องถิ่น เช่น การที่นายอำเภอสามารถเรียกนายกองค้การบริหารส่วนตำบลมาให้นโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ท้องถิ่นทั่วประเทศถูกมองเป็นสาขาหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยทั้งที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรรับนโยบายจากประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่รับนโยบายจากส่วนกลางแล้วนำมาปฏิบัติกับประชาชนในท้องถิ่น บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งมาจากส่วนกลางก็มีอยู่มาก ทำให้พบปัญหาคือการเกี่ยงงานกันทำของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ หาเจ้าภาพที่แท้จริงไม่ได้ แม้จะ “เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ก็ไม่ให้มีอำนาจ” ประชาชนโดยเฉพาะตามหัวเมืองใหญ่จึงเรียกร้องให้กระจายอำนาจมากขึ้นมาโดยตลอด รวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด^{๒๘๙}

ความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สะท้อนให้เห็นจากการมีองค์กรใหญ่ คือ สมช. กอ.รมน. และ ศอ.บต. ที่ส่วนกลางเป็นผู้จัดตั้งและกำหนดแนวทางการทำงาน รวมถึงแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรซึ่งเป็นข้าราชการระดับซี ๑๑ ที่ขึ้นกับส่วนกลางทั้งหมด การทำงานในระดับพื้นที่ของภาครัฐก็อยู่ภายใต้กำกับของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า หรือแม่ทัพภาคที่ ๔ อีกทั้งยังมีหน่วยงานส่วนหน้าจากส่วนกลางเข้าไปกำกับสั่งการเรื่องเฉพาะทางในพื้นที่ด้วย เช่น ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาไปถึงการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ต่อเนื่องมากกว่า ๒๐ ปีซึ่งก็เป็นอำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางด้วยเช่นกันแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าความพยายามในการแก้ปัญหาตลอดเวลาที่ผ่านมาได้ทำให้การบริหารปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเสมือนเป็น “ปกครองพิเศษ” ในทางปฏิบัติไปแล้วจากการที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหารพื้นที่อยู่ที่รัฐส่วนกลางมากเป็นพิเศษ

โครงสร้างการบริหารจัดการที่รวมศูนย์ของรัฐส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าการดำเนินการของภาครัฐโดยผู้ที่ไม่เข้าใจ ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจของตนเอง และไม่ต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่นั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญของพื้นที่ได้ ในขณะที่พื้นที่เองก็ไม่มีอิสระและอำนาจในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ปัญหาต่าง ๆ จึงไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งการพัฒนาไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมก็ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และรู้สึกว่ายากที่ประชาชนจะสามารถสะท้อนความต้องการของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ อีกทั้งยังมีหลายกรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาของรัฐจะถูกมองว่าเป็นแนวร่วมของกลุ่มขบวนการหรือผู้ขัดขวางการพัฒนา ส่งผลให้

^{๒๘๗} รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๕, น.๗-๑.

^{๒๘๘} การเปรียบเทียบงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงบประมาณแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๖, ดุราลัยเอียดเพิ่มเติมที่ นิชาภัทร ไม้งาม และปรณัฐธิฐานนา, รายงานฉบับสมบูรณ์ “การคลังและงบประมาณของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส),” ๒๕๖๘, น.๘๗.

^{๒๘๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๙ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ประชาชนจำนวนหนึ่งรู้สึกถูกรัฐทอดทิ้งไม่ได้รับการเหลียวแล ในแง่หนึ่ง ความยากจนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นผลมาจากการพัฒนาจากส่วนกลางเองที่ไม่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การจัดความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองต่างระดับ” (Inter-governmental Relation) ซึ่งถือเป็นกรอบคิดสำคัญในการแสวงหาฉันทามติ และสมดุลในความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบประเทศไทยกับพื้นที่ท้องถื่นชายขอบ ที่มีประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ทางการเมืองที่เด่นชัดของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยทิศทางของการ กระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้ประชาชน จะยังคงเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงและร่วมกันออกแบบต่อไป ในอนาคต สะท้อนให้เห็นจากผลสำรวจความคิดเห็นเบื้องต้นที่ทาง “คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ดำเนินการ ซึ่งพบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๗๗.๔ (จากจำนวน ๓๔๙ คน) และสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรผู้ตอบ แบบสอบถาม ร้อยละ ๘๐ (จากจำนวน ๙๕ คน) เห็นว่ามีความจำเป็นมากถึงมากที่สุดที่จะต้องมีการพูดคุยกัน เรื่องรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๙๐} เช่นเดียวกับนักกิจกรรมทางสังคม ในจังหวัดยะลาที่ให้ข้อมูลว่า ประชาชนในพื้นที่ต้องการสิทธิในการปกครองพื้นที่ตัวเอง “อยากมีโอกาส ออกแบบบ้านของตัวเอง”^{๒๙๑}

อย่างไรก็ตาม อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ข้อมูลว่า ประเด็นการเมืองการปกครองเป็นเรื่องที่ยากและน่าหนักใจของคณะพูดคุยว่าจะตกลงกันอย่างไร เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของคู่พูดคุยและประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๙๒} เนื่องจาก หลายฝ่ายยังมีความกังวลว่า หากกระจายอำนาจให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประวัติศาสตร์และ อัตลักษณ์แตกต่างจากทางส่วนกลางได้มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นนั้น จะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การ แบ่งแยกดินแดน ทำให้มองประเด็นการเมืองการปกครองด้วยความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจ ซึ่งในแง่หนึ่ง ได้ส่งผลด้านกลับที่ไปจำกัดโอกาสและทางเลือกจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาทางการเมืองของรัฐเสียเอง เช่น การมองข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งท้องถื่นรูปแบบพิเศษว่าอยู่ในทิศทางเดียวกับการแยกตัวเป็นเอกราช แม้ข้อเสนอดังกล่าวจะอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตาม “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้” ที่เปิดกว้างให้มีการพูดคุยประเด็นนี้ก็ตาม

คณะกรรมการเห็นว่า ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้ท้องถื่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างมีนัยสำคัญ ถือเป็น ปัญหาห้วงของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดอื่นทั่วประเทศ แต่กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่ต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้ นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาและบริบทที่เท่ากับ ประชาชนในท้องถื่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเข้าไปอีกมิติหนึ่งคือความไม่เข้าใจและ/ หรือการไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่ต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหาร จัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตนได้ ซึ่งส่วนหนึ่ง เป็นเพราะลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สร้างความกังวลให้กับส่วนกลางว่า

^{๒๙๐} รายงานผลการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของคณะอนุ กรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๐.

^{๒๙๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๙๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

หากกระจายอำนาจให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นจะเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ทำให้มองความแตกต่างเหล่านั้นด้วยความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ จึงยิ่งส่งผลให้รัฐพยายามรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำกับควบคุมพื้นที่มากขึ้นไปอีก ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน จึงเห็นสมควรที่รัฐบาลต้องตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ว่าด้วย “หลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principles of Self-Governance) และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ที่ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

อนึ่ง กรรมการธิการบางส่วน เห็นว่าหนึ่งในปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการศึกษารับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเป็นข้อยุติคือ ปัญหาการกระจายอำนาจที่ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่ต่างจากพื้นที่อื่นของประเทศ สามารถมีรูปแบบการปกครองในรูปแบบพิเศษเป็นการเฉพาะ จะเป็นการตอบโจทย์ของปัญหาได้อย่างมีนัยสำคัญ จึงเห็นสมควรที่รัฐบาลต้องดำเนินการให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรูปแบบการบริหารปกครองในรูปแบบพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓.๔ พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ^{๒๔๓}

แนวทางการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แนวทางหนึ่งที่รัฐใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นมาได้กล่าวถึงไปบ้างในส่วนที่แล้วคือ การพูดคุยกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานี แต่ด้วยความที่ประเด็นนี้มีความสำคัญและมีรายละเอียดค่อนข้างมาก คณะกรรมการธิการจึงกำหนดให้มีเนื้อหาของการพูดคุยสันติภาพขึ้นมาเป็นการเฉพาะอีกส่วนหนึ่งโดยจะพิจารณาศึกษาถึงความสำคัญของกระบวนการพูดคุยความเป็นมาและพลวัตของกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความคืบหน้าที่ถือเป็นพัฒนาการรวมถึงข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย โดยที่สุดท้ายจะศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับใช้กับกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

๓.๔.๑ ความสำคัญของกระบวนการพูดคุย

“การพูดคุยสันติภาพ” (Peace Dialogue) คือ การรับฟังและแลกเปลี่ยนในเรื่องที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ เพื่อทำความเข้าใจมุมมองและความต้องการของอีกฝ่าย อันจะนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจกัน ปรับความสัมพันธ์ และจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งที่พยายอมรับได้ร่วมกัน โดยผู้เกี่ยวข้องสามารถกำหนดกลไกที่จะประมวลรวบรวมเสียงของประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้าสู่กระบวนการพูดคุยเจรจาได้

กระบวนการพูดคุยสันติภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของ “กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) ซึ่งหมายถึงการทำงานร่วมกันของคู่ขัดแย้งอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจกัน การพูดคุยเจรจา การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขความขัดแย้ง และการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยทั้งหมดนี้ต้องมีกลไกที่ให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (Inclusivity)

^{๒๔๓} เนื้อหาส่วนนี้เป็นผลจากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงกรกฎาคม ๒๕๖๗

แนวทางการแก้ปัญหาที่มีสมมติฐานว่า ผู้ที่ใช้ความรุนแรงต่อสู้กับรัฐมีความคับข้องใจ บางประการที่เป็นเหตุผลให้ต้องต่อสู้เรียกร้อง การจะยุติความรุนแรงให้ตรงจุดและยั่งยืนจึงจำเป็นต้องค้นหา และทำความเข้าใจสาเหตุที่เป็นเงื่อนไขของความคับข้องใจนั้นและแก้ไขให้หมดไป ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่มี ต่อประชาชน การจะทำเช่นนั้นได้ก็ต้องใช้วิธีพูดคุยเจรจากัน เปลี่ยนมุมมองจากการเอาชนะกันไปสู่ การเป็นเจ้าของปัญหาร่วมกันผ่านการทำงานอย่างเป็นลำดับขั้น (Process) และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ประชาชนทุกกลุ่มต้องมีส่วนร่วมแสดงความเห็นและตัดสินใจผ่านกลไกที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ หากปราศจาก กลไกดังกล่าวแล้ว ข้อตกลงใด ๆ จากการพูดคุยเจรจาก็ยากที่จะเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ หรือหากเกิดขึ้นก็ไม่มี ความยั่งยืน กระบวนการสันติภาพที่แท้จริงจึงไม่ใช่เป็นแค่เรื่องของคู่ขัดแย้งหลักเท่านั้น แต่ต้องรวมทุกฝ่าย ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความขัดแย้งให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๓.๔.๒ พลวัตของกระบวนการพูดคุย^{๒๙๔}

ในส่วนนี้จะแบ่งพลวัตของกระบวนการพูดคุยที่มีมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ ถึงปัจจุบันออกเป็น ๔ ช่วงเวลา คือ ช่วงที่หนึ่งจะเป็นช่วงที่การพูดคุยเป็นไปในลักษณะปิดลับ ช่วงที่สองถึงสี่จะเป็นช่วงที่การพูดคุย เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ ซึ่งจะจัดลำดับไปตามการทำงานของแต่ละรัฐบาล โดยมีคำถามสำคัญคือ การพูดคุยเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีในแต่ละห้วงเวลา นั้นมีกระบวนการและบริบทอย่างไร ใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และเนื้อหาสาระของการพูดคุยคืออะไร

๑) กระบวนการพูดคุยในช่วงปิดลับ (พ.ศ. ๒๕๓๔ – ๒๕๕๕)

การพูดคุยในช่วงปิดลับกว่า ๒๐ ปีก่อนที่จะเกิดกระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการ ในปี ๒๕๕๖ นั้น แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การดำเนินการในระดับบุคคลหรือหน่วยงาน และการดำเนินการ ที่มีการสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรี^{๒๙๕}

จากการศึกษาของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) ซึ่งเป็นโครงการวิจัย ภายใต้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เดิมเป็นกลไกคลังสมองภายใต้ สมช. ได้พบว่าการดำเนินการ ในระดับบุคคลหรือหน่วยงานเริ่มต้นขึ้นช่วงปี ๒๕๓๔-๓๗ โดย พล.ท.กิตติ รัตนฉายา แม่ทัพภาคที่ ๔ ในขณะนั้น ได้มอบหมายให้คณะทำงานเดินทางไปพูดคุยเจรจากับแกนนำของกลุ่ม PULO ๒ ครั้งที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์ และกรุงดามัสกัส ประเทศซีเรีย

ปี ๒๕๓๘ ดันศรีอับดุลราฮิม มุฮัมหมัด นอร์ ผู้บัญชาการตำรวจมาเลเซีย^{๒๙๖} และ ดาโต๊ะโนเรียน มายผู้บัญชาการสันติบาลมาเลเซียในขณะนั้นได้เดินทางมาพบกับเลขาธิการ สมช. อิบิตี กรมตำรวจ และแม่ทัพภาคที่ ๔ โดยเสนอว่าจะช่วยเหลือทางการไทยในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนกลุ่มขบวนการ แต่แผนความร่วมมือนี้ ได้ยุติลงก่อนที่จะเริ่มทำงาน

ปี ๒๕๔๕ คณะทำงานภายใต้ สมช. ได้จัดการพบปะแลกเปลี่ยนความเห็น เชิงวิชาการระหว่างนักวิชาการไทยกับปัญญาชนมุสลิมที่เป็นแกนนำทางความคิดของกลุ่มขบวนการโดยพบกัน ที่กัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย

^{๒๙๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๙๕} คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนใต้, ๒๕๓๔ - ๒๕๕๔, เอกสารวิจัยข้อเสนอแนะเชิง นโยบาย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๖๑, น.๔๓ - ๖๑.

^{๒๙๖} ในเวลาต่อมา ดันศรีอับดุลราฮิม มุฮัมหมัด นอร์ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลมาเลเซียให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยอย่างเป็นทางการในปี ๒๕๖๑ หรือในอีก ๒๓ ปีถัดมา

ปี ๒๕๔๘-๔๙ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) โดยอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ในฐานะประธาน กอส. ได้ประสานกับนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย จัดตั้งกรอบความร่วมมือเรียกว่า “กระบวนการลังกาวิ” (Langkawi Process) มีการพบกับสมาชิกของกลุ่มขบวนการสองครั้งที่เกาะลังกาวิ

ปี ๒๕๕๑ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร อดีตผู้บัญชาการทหารบกได้พูดคุยกับบุคคลที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มขบวนการ ช่วงปลายปี พล.อ.ขวัญชาติ กล้าหาญ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔ ก็เปิด “การพูดคุยที่โบกอร์” ในเวลาใกล้เคียงกัน นางจิราพร บุณนาค อดีตรองเลขาธิการ สมช. และนายอัมหมัด สมบูรณ์ บัหวหลง นักวิชาการในพื้นที่ก็ได้พบปะกับขบวนการกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งกรณีนี้เป็นความพยายามที่จะเปิดช่องทางการพูดคุยทั้งทางการเพื่อส่งเสริมการพูดคุยช่องทางหลักที่กำลังดำเนินอยู่ในทางลับ

ในส่วนของการดำเนินการที่มีการสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกหลังเหตุการณ์ตากใบในเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มอบหมายให้ผู้แทนเดินทางไปพบกลุ่มขบวนการเพื่อสำรวจความเป็นไปได้ที่จะพูดคุยกัน โดยเห็นชอบให้องค์กรเอกชนระหว่างประเทศจากสวีเดนแลนด์ The Centre for Humanitarian Dialogue (HD) ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับกลุ่มขบวนการให้มาพูดคุยกับผู้แทนรัฐบาลที่กรุงเจนีวา ซึ่งต่อมาเรียกกันว่า “กระบวนการเจนีวา” (Geneva Process) ครั้งนั้นเป็นการพูดคุยกับสมาชิกของกลุ่ม PULO และ BRN กระบวนการนี้ดำเนินไปจนถึงหลังรัฐประหาร ๒๕๔๙

ช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กำหนดให้มโนนโยบายส่งเสริมช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง^{๒๙๗} และนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปพบกับกลุ่มขบวนการด้วยตนเองที่ประเทศบาห์เรนช่วงปลายปี ๒๕๕๐ ในส่วนของกลไกการพูดคุยได้มีคำสั่ง สมช. แต่งตั้งคณะกรรมการพูดคุยให้รับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ พร้อมกับจัดตั้งกลไกระดับสูงอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะ “คณะกรรมการอำนวยการ” (Steering Committee) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงต่างประเทศ ผู้บัญชาการทหารบก เลขาธิการ สมช. และผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับทิศทางและตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับการพูดคุยในรอบที่ สมช. ดำเนินการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี ๒๕๕๑ กระบวนการนี้ก็สิ้นสุดลง

ต่อมาในปี ๒๕๕๒ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้สานต่อกระบวนการเจนีวา โดยมีคำสั่งให้ สมช. แต่งตั้ง “คณะกรรมการพูดคุยเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วยคณะบุคคลชุดเดิมที่เคยได้รับการแต่งตั้งสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ มี ดร.มารค ตามไท เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาประเมินแนวคิดของกลุ่มที่มีความเห็นและแนวคิดแตกต่างจากรัฐเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพตามที่กำหนดไว้ในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีความพยายามพิสูจน์ว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในพื้นที่จริงหรือไม่ด้วยการให้ยุติเหตุรุนแรงใน ๓ อำเภอ^{๒๙๘} กระบวนการนี้ยุติลงอีกครั้งหลังการเปลี่ยนรัฐบาล

๒) กระบวนการพูดคุยในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗)

ภายใต้กรอบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗” ของ สมช. ที่กำหนดให้ “สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพูดคุยในการ

^{๒๙๗} คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๒๙๘} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

แสวงหาทางออกจากความขัดแย้งและการให้หลักประกันในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประสานไปยังรัฐบาลมาเลเซียขอให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) ซึ่งนำไปสู่การเปิดการพูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างผู้แทนรัฐบาล คือ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขานุการ สมช. กับผู้แทน BRN คือนายฮัสซัน ตอยิบ

ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในเอกสาร “ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” (General Consensus on Peace Dialogue Process)^{๒๙๙} เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งระบุว่ารัฐบาลจะพูดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐในฐานะที่เป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้เสียกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญไทย โดยให้ประเทศมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ซึ่งมาเลเซียได้มอบหมายให้ดาโต๊ะสรีอาหมัดซัมซามิน ฮาซิม อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติของมาเลเซียเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว และจะกำหนดให้มีมาตรการดูแลความปลอดภัยแก่ทุกคนที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ

หนึ่งเดือนหลังการพูดคุย BRN ยื่น ๕ ข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ โดยมีใจความสำคัญ^{๓๐๐} คือ ๑) การเจรจาครั้งนี้เกิดขึ้นระหว่างตัวแทนนักต่อสู้ปาตานีที่นำโดย BRN กับรัฐบาลไทย ๒) BRN เห็นด้วยที่จะแต่งตั้งรัฐบาลมาเลเซียเป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีส่วนร่วมโดยตรงในการเจรจา ๓) ตลอดช่วงการเจรจาดังกล่าวต้องมีตัวแทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน องค์กรโอไอซี (องค์กรความร่วมมืออิสลาม) และองค์กรเอ็นจีโอต่าง ๆ เป็นพยาน ๔) รัฐบาลไทยจำเป็นต้องยอมรับว่าชาวมลายูปาตานีมีสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินแดนปาตานี และ ๕) BRN เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยผู้ที่ถูกควบคุมตัวเนื่องจากคดีความมั่นคงทุกคน และยกเลิกหมายจับที่ออกสำหรับนักต่อสู้ปาตานีทุกคนโดยไม่มีเงื่อนไข และต่อมาได้แถลงว่า ๑) คนมลายูต้องใช้ชีวิตภายใต้การบังคับปกครองของสยามมาหลายร้อยปี ๒) การศึกษาแบบไทยทำให้อัตลักษณ์มลายูหายไป และ ๓) คนมลายูยากจน ต้องออกไปหารายได้ที่อื่นทั้งที่ดินแดนนี้อุดมสมบูรณ์ ตามด้วยการยื่นข้อเสนอเพิ่มเติมคือ ๑) ให้ถอนทหารเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการยุติความรุนแรง ๒) ให้รัฐสภาไทยเห็นชอบข้อเสนอ ๕ ข้อที่ยื่นไป และ ๓) ให้การเจรจาเป็นวาระแห่งชาติ

๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รัฐบาลและ BRN ได้ร่วมกันออกแถลงการณ์ “ความเข้าใจร่วมกันเพื่อการริเริ่มเดือนรอมฎอนแห่งสันติสุข” ว่าทั้งสองฝ่ายจะยุติความรุนแรงในช่วงเดือนรอมฎอนเป็นเวลา ๔๐ วันในพื้นที่สามจังหวัดและสี่อำเภอของสงขลา แต่การริเริ่มดำเนินไปได้เพียง ๑๐ วัน ก็ต้องยุติลงเนื่องจากมีเหตุการณ์รุนแรงขึ้น จากนั้น BRN ได้ประกาศถอนตัวจากการพูดคุย ทำให้การพูดคุยทางการต้องหยุดชะงักลง

ในเดือนกันยายน ๒๕๕๖ กองทัพได้แสดงจุดยืน ๗ ข้อในที่ประชุม “ศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศปก.กปต.) เพื่อเป็นแนวทางในการพูดคุยกับ BRN ว่า ๑) ยึดรัฐธรรมนูญไทยเป็นหลัก ๒) ไม่ยกสถานะของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ๓) เลี่ยงข้อความที่เข้าเงื่อนไขยูเอ็น (องค์การสหประชาชาติ) และโอไอซี ๔) ไม่ตอบข้อเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่สื่อว่าจะผูกมัดในอนาคต ๕) ไม่จำเป็นต้องตอบทุกคำถาม แต่ควรเรียกร้อง

^{๒๙๙} ในกระบวนการสันติภาพหนึ่ง ๆ สามารถมีเอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันได้หลายชื่อหลายรูปแบบ แต่ละแบบมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่ทั้งหมดตั้งอยู่บนแนวคิดที่คู่ขัดแย้งเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งรุนแรงให้เป็นทางสันติมากขึ้น บางประเทศอาจจะมีข้อตกลงย่อยหลายฉบับระหว่างทางที่เจรจากัน เช่น ข้อตกลงทางธุรการ (Terms of Reference: TOR) กรอบความตกลง (Framework Agreement) หรือข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Agreement) เป็นต้น ซึ่งสุดท้ายจะนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) ที่ยุติความขัดแย้งระหว่างกันในที่สุด แต่บางประเทศอาจจะมีข้อตกลงที่ครอบคลุมทุกประเด็นในฉบับเดียว

^{๓๐๐} คำแปลข้อเรียกร้องของ BRN โดยชินทาโร ฮารา <https://deepsouthwatch.org/node/๔๓๐๑>

กลับไปบ้าง ๖) ตั้งคำถามเชิงรุกในเวทีการพูดคุย และ ๗) ทุกคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะถึงมือยูเอ็นและโอไอซี^{๓๐๑}

แม้การพูดคุยทางการเมืองจะหยุดชะงักแต่ยังคงมีการสื่อสารถึงกันอยู่ โดยคณะพูดคุยของรัฐบาลได้ตอบ BRN ไปว่ายินดีที่จะคุยเรื่อง ๕ ข้อเรียกร้อง ในขณะที่นายฮัสซัน ตอยิบได้ออกแถลงการณ์ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า ๑) การเจรจาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อข้อเรียกร้องเบื้องต้น ๕ ข้อ ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาไทย และ ๒) กระบวนการเจรจาสันติภาพต้องเป็นวาระแห่งชาติและประกาศโดยนายกรัฐมนตรีของไทยเท่านั้น^{๓๐๒} อย่างไรก็ตาม ในเวลาไล่เลี่ยกันนั้นได้เริ่มมีการชุมนุมประท้วงในกรุงเทพฯ จนนำไปสู่การรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ ทำให้การพูดคุยไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

แม้การพูดคุยในช่วงนี้ดำเนินการอยู่เพียงช่วงเวลาสั้น ๆ ไม่ถึงหนึ่งปี แต่นับเป็นหมุดหมายสำคัญของการริเริ่มการพูดคุยอย่างเป็นทางการ และถือเป็นการแสดงเจตจำนงครั้งสำคัญของรัฐบาลพลเรือนในการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพ ซึ่งเป็นยกระดับความสำคัญของการแก้ปัญหาที่ทำให้เกิดกระแสตื่นตัวจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่

๓) กระบวนการพูดคุยในสมัยรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๖)

หลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหาร ประกาศว่าจะสานต่อกระบวนการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการและยังคงให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกตามเดิม แต่มีการ **ปรับการใช้คำจาก “การพูดคุยสันติภาพ” มาเป็น “การพูดคุยสันติสุข”** โดยระบุคำเรียกนี้ในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

พล.อ.ประยุทธ์ ให้สัมภาษณ์ว่า “อย่าไปใช้คำว่าสันติภาพเพราะเราไม่ได้มีการสู้รบกัน เป็นเรื่องการกระทำผิดกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ถ้าสู้รบคือสองฝ่าย อย่างในต่างประเทศเวลานี้ที่มีการใช้กองกำลังยึดเมืองสู้กัน อย่างนั้นคือการพูดคุยสันติภาพ เอากำลังที่โน่นที่นี้เข้ามาปราบปรามหยุดความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่ผมไม่อยากให้ไปถึงตรงนั้น เราต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง”^{๓๐๓}

ก่อนจะเริ่มการพูดคุยรอบใหม่ รัฐบาลได้จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้” ๓ ระดับ^{๓๐๔} คือ ๑) “คณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ตัดสินใจทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยสันติสุขทั้งหมด ๒) “คณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” หัวหน้าคณะพูดคุยมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่พูดคุยกับผู้เห็นต่างจากรัฐ และ ๓) “คณะประสานงานระดับพื้นที่” ทำหน้าที่สร้างสภาวะแวดล้อมให้เอื้อต่อการพูดคุยและนำผลการพูดคุยไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่

ในส่วนของทีมเลขานุการของคณะพูดคุยในช่วงระหว่างปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑ จะเป็น กอ.รมน. แต่หลังจากนั้นได้ปรับมาเป็น สมช. ซึ่งทีมเลขานุการได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพูดคุย

^{๓๐๑} ปกรณ์ พิงเตร, “5 ข้อปรีอาร์เอ็น...กับ 7 ข้อของฝ่ายความมั่นคงไทย,” ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖. https://www.isranews.org/content-page/item/23832-ปกรณ์-พิงเตร_23832.html

^{๓๐๒} “รัฐฯ ‘ฮัสซัน’ แพร์คลิขิงพื้นที่สื่อ จับาตา ‘วันกาเตร-อกนิษฐ์’ ร่วมวงสันติภาพ,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖. <https://www.isranews.org/content-page/item/25594-taib.html>

^{๓๐๓} “นายกฯ เผย เคาะ ๓ ขั้นตอน หวังคุยสันติสุขสำเร็จ,” *ไทยรัฐออนไลน์*, ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘. <https://www.thairath.co.th/news/politic/477689>

^{๓๐๔} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๓๐/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้, ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

เป็น ๓ ระยะ คือ ๑) การสร้างความไว้วางใจ ๒) การลงสัตยาบันข้อตกลงร่วมกัน^{๓๐๕} และ ๓) การนำข้อตกลงมาจัดทำแผนรายละเอียด (Roadmap) เพื่อนำไปสู่การยุติปัญหา และในเวลาไล่เลี่ยกัน สมช. ก็ออก “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒” ซึ่งระบุให้ “ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้กับบุคคลที่มีความเห็นและอุดมการณ์ต่างจากรัฐ ให้มีเอกภาพ และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” และกำหนดให้กระบวนการพูดคุย “เป็นวาระแห่งชาติ”

ในช่วงต้นของรัฐบาลนี้ คู่พูดคุยได้เปลี่ยนจาก BRN เป็น MARA Patani^{๓๐๖} เนื่องจาก BRN ได้ถอนตัวไปจากการพูดคุยก่อนหน้านี้ พล.อ. ประยุทธ์ได้แต่งตั้ง พล.อ. อักษรา เกิดผล ประธานที่ปรึกษากองทัพบกเป็นหัวหน้าคณะพูดคุย ในขณะที่ MARA Patani มีนายสุกรี ฮารี เป็นหัวหน้าคณะ โดยที่ผู้อำนวยการความสะดวกรยังเป็นดาโต๊ะซัมซามิน

ประเด็นเรื่องที่มาของ MARA Patani นั้นเป็นที่ถกเถียงกันในช่วงแรก ๆ ว่า กลุ่มดังกล่าวมีที่มาอย่างไร โดยนายอาบูฮาฟิซ อัลฮากิม ในฐานะโฆษกได้อธิบายว่า MARA Patani ถูกตั้งขึ้นจากการริเริ่มโดยสมาชิก BRN ที่สนับสนุนการเจรจา และได้ประสานกับกลุ่มอื่น ๆ เพื่อเข้าร่วมการเจรจากับรัฐบาล อนึ่ง ในปี ๒๕๖๘ นายสุกรี ฮารีในฐานะประธานได้ออกแถลงการณ์ที่มีเนื้อหาส่วนหนึ่งสอดคล้องกับที่โฆษกได้กล่าวไว้ว่า ตนและสมาชิก BRN จำนวนหนึ่งได้รับมอบหมายจากเลขานุการ BRN ในปี ๒๕๕๗ ให้ดำเนินการเรื่องการพูดคุยเจรจากับรัฐบาลไทย ในขณะที่ทางผู้อำนวยการความสะดวกรมีความเห็นว่า “แม้ว่า MARA Patani จะเป็นปีกการเมืองเสียส่วนใหญ่ แต่ขอให้เชื่อในทฤษฎีขบวนการไฟฟ้า เมื่อกระบวนการมีความคืบหน้าในระดับหนึ่งเพราะปีกการเมืองจะมีศักยภาพในการขับเคลื่อนงานเจรจาและรู้ในเรื่องสารัตถะมากกว่าปีกทหาร เดี่ยวปีกทหารก็จะขึ้นขบวนการไฟนั้น”^{๓๐๗} โดยรัฐบาลในขณะนั้นก็มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ต้องการให้กลุ่มขบวนการรวมกลุ่มกันมาคุยเพื่อให้การพูดคุยครอบคลุมทุกกลุ่ม ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดความรุนแรงขึ้นภายหลังจากการที่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในการพูดคุย^{๓๐๘}

ในปี ๒๕๕๘ หัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาลได้เสนอให้ MARA Patani ลดความรุนแรงในช่วงการถือศีลอด แต่ MARA Patani อ้างว่ากระชั้นชิดเกินไป และที่สำคัญคือกระบวนการพูดคุยยังไม่ได้มีสถานะที่เป็นทางการ^{๓๐๙} หลังจากนั้น มีการพูดคุยแบบเต็มคณะของทั้งสองฝ่ายในเดือนสิงหาคม MARA Patani ได้ยื่นข้อเรียกร้อง ๓ ข้อ คือ ๑) ให้ยกปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ ๒) ยอมรับ

^{๓๐๕} ข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) คือ เอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันจากการเจรจาที่นำไปสู่การยุติความขัดแย้งในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม หลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว จะต้องขึ้นตอนที่คู่ขัดแย้งร่วมกันนำข้อตกลงไปปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจจะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องตามมาอีก เช่น การปฏิรูปองค์กร การร่างกฎหมายใหม่ หรือการวางอาวุธ เป็นต้น

^{๓๐๖} มารปาตานี (Majlis Syura Patani: MARA Patani หรือสภาชูรอปาตานี) เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกบางส่วนจาก BRN, PULO, BIPP, และ GMIP

^{๓๐๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๐๘} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๐๙} “อาบูฮาฟิซ อัลฮากิม: หนึ่งปีการพูดคุยสันติภาพ เราอยู่ตรงจุดไหน?”, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, ๓ มกราคม ๒๕๕๙, <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/7940>

MARA Patani ว่าเป็นคู่พูดคุยกับรัฐบาล และ ๓) ให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity) ต่อผู้เกี่ยวข้องกับ การพูดคุยจำนวน ๑๕ คน^{๓๑๐}

ช่วงแรกของการพูดคุยรอบนี้ มีประเด็นติดขัดที่ใช้เวลานานในการแลกเปลี่ยนกัน คือ การระบุชื่อ MARA Patani ในเอกสาร โดยคณะพูดคุยของรัฐบาลไม่ต้องการให้ปรากฏชื่อของ MARA Patani ในเอกสารใด ๆ และยืนยันที่จะเรียก MARA Patani ว่า Party B เท่านั้น (โดยคณะพูดคุยของรัฐบาล ก็เรียกตัวเองว่า Party A) ในขณะที่ MARA Patani ต้องการให้ระบุชื่อของกลุ่มตนโดยให้เหตุผลว่าการระบุชื่อ ดังกล่าวสะท้อนถึงการยอมรับและให้เกียรติคู่พูดคุย ดังที่โฆษก MARA Patani กล่าวว่า “คน ๆ หนึ่งจะนับว่า มีความจริงใจและตรงไปตรงมาได้อย่างไร ในเมื่อเขาไม่แม้กระทั่งเอ่ยถึงชื่อคนที่เขาคุยอยู่ด้วย?”^{๓๑๑} ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ในเอกสารต่าง ๆ เช่น “บันทึกข้อตกลงร่วมด้านธุรการและการสนับสนุนกระบวนการพูดคุย เพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Terms of Reference on Administration Arrangements for the Peace Dialogue Process in the Southern Border Provinces of Thailand: TOR)^{๓๑๒} ที่ใช้เวลากว่า ๑๐ เดือนในการหาจัดทำ ก็ใช้ชื่อ Party B ไม่ใช่ MARA Patani

หลังจากได้บันทึกข้อตกลงฯ แล้ว วัตถุประสงค์หลักของการพูดคุยในรอบนี้คือ ความพยายามร่างข้อตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัย (safety zone) ซึ่งในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ทั้งสองฝ่าย ประสบความสำเร็จในการจัดทำ “กรอบแนวความคิดและความร่วมมือในการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัย” (Joint Framework on the Establishment of Safety Zone) ซึ่งเห็นชอบร่วมกันที่จะจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัยรวม ๕ อำเภอ ได้แก่ ศรีสาคร เจาะไอร้อง รามัน กรงปินัง และสายบุรี โดยจะนำร่องก่อน ๑ พื้นที่ คือ อำเภอเจาะไอร้อง ในขณะที่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการพักโทษผู้ต้องหาคดีความมั่นคงที่เป็นสมาชิก BRN ๓ คนตามข้อพิจารณาของ คณะพูดคุยของรัฐบาลที่รับข้อเสนอมาจาก MARA Patani^{๓๑๓} ทั้งนี้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสร้างความเชื่อมั่น ไว้ระหว่างกัน (Confidence Building Measures: CBMs) และเพื่อให้ทั้งสามคนมาเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน ในการทำพื้นที่ปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัยดังกล่าวไม่ได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติ ส่วนหนึ่งเนื่องจากปัญหาติดขัดเรื่องการลงนามในข้อตกลงที่ MARA Patani ต้องการให้หัวหน้าคณะพูดคุย ทั้งสองฝ่ายลงนามร่วมกัน เพื่อเป็นหลักฐานและหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาล และการลงนามยังเป็นรูปธรรมที่จะสามารถนำไปโน้มน้าวกลุ่มขบวนการที่ยังระแวงท่าทีของรัฐบาลให้หันมา สนับสนุนการพูดคุย แต่รัฐบาลได้ปฏิเสธเนื่องจากมองว่าจะมีผลเป็นพันธสัญญาผูกพัน ยกระดับสถานการณ์

^{๓๑๐} ให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity) คือ ความคุ้มกันจากการถูกบังคับตามกฎหมายบางประการที่รัฐให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ กระบวนการสันติภาพตามที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งจะมีเงื่อนไขทั้งในแง่ระยะเวลาที่จะอยู่ในพื้นที่และกิจกรรมที่สามารถทำได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการพูดคุยดำเนินไปได้อย่างราบรื่นปลอดภัย

^{๓๑๑} “อาบูฮาฟิซ อัลฮาгим: วิเคราะห์ TOR,” ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙. <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/8764>

^{๓๑๒} เอกสารดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบการพูดคุย ได้แก่ การเรียกคู่พูดคุย ระเบียบธุรการในการจัดการพูดคุย การสื่อสารระหว่างกัน การทำบันทึกการประชุม ภาษาที่ใช้ สถานที่จัดการพูดคุย การเดินทาง ที่พักและอาหาร สุขภาพ การดูแลด้านความปลอดภัยในมาเลเซีย การอำนวยความสะดวกและการดูแลความปลอดภัยในประเทศไทย และการตั้งคณะทำงานทางเทคนิค (Technical Working Group)

^{๓๑๓} ในกระบวนการพักโทษครั้งนี้ต้องอาศัยความพยายามนานเกือบหนึ่งปีกว่าจะได้รับการอนุมัติ มีการส่งคำขอขึ้นไปยังฝ่ายต่าง ๆ ให้ พิจารณาถึงความเป็นได้ และมีคำถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เช่น เหตุใดจึงต้องปล่อยพร้อมกันทั้งสามคน ปล่อยที ละคนได้หรือไม่ ปล่อยแล้วจะเกิดประโยชน์อะไรบ้าง เป็นต้น ฝ่ายผู้ปฏิบัติและทีมงานในคณะพูดคุยต้องใช้เวลาเพื่อตอบคำถามและมีเหตุผลหนักแน่นมากพอที่จะทำให้ความต้องการของอีกฝ่ายนั้นเกิดขึ้นได้จริง มีการสอบถามและตรวจสอบว่าในทางกฎหมายทำได้หรือไม่ ใช้เกณฑ์อะไร ผู้ต้องขังสามคนนี้สำคัญอย่างไร จะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการพูดคุยอย่างไร

ให้กลุ่มขบวนการมีสถานะเป็นคู่เจรจา และถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ^{๓๑๔} โดยเห็นว่ารัฐบาลสามารถแสดงความจริงใจต่อการแก้ปัญหาได้ด้วยวิธีการอื่น^{๓๑๕} ประกอบกับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบ “ศูนย์ประสานงานการพูดคุยสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้” (safe house) ที่สำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานีเพื่อใช้เป็นพื้นที่กลางในการทำพื้นที่ปลอดภัยนั้น ถูกยิงเสียชีวิต^{๓๑๖} และเมื่อมาเลเซียมีการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการความสะกดคนใหม่ในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๑ ฝ่าย รัฐบาลไทยเองก็ใช้ออกาสนี้เปลี่ยนหัวหน้าคณะพูดคุยใหม่เช่นเดียวกันจาก พล.อ.อักษรา เกิดผล เป็น พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔

การพูดคุยกับ MARA Patani ภายใต้การนำของ พล.อ.อุดมชัย เป็นการดำเนินงานช่วงสั้น ๆ ซึ่งมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกโดยยังไม่ได้มีการพูดคุยอย่างเป็นทางการ ซึ่งในเวลาเดียวกันนั้น ก็มีการพูดคุยในทางลับระหว่างผู้แทน สมช. กับ BRN คู่ขนานไปอีกระบวนการหนึ่งในประเทศที่สาม^{๓๑๗} เช่น เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และตุรกี โดยมี HD กลับมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกอีกครั้งหนึ่งในขณะที่มาเลเซียในฐานะผู้อำนวยความสะดวกอย่างเป็นทางการไม่ได้รับทราบการดำเนินการนี้ การพูดคุยครั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐต้องการพูดคุยกับกลุ่มที่มีบทบาทในการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ซึ่งก็คือ BRN ไม่ใช่ MARA Patani^{๓๑๘} อนึ่ง นายสุกรี ฮารี หัวหน้าคณะพูดคุยของ MARA Patani ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

การพูดคุยคู่ขนานในทางลับนี้นำไปสู่การออกเอกสาร “การออกแบบกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง สมช. กับ BRN” (Peace Dialogue Process Design between Office of the National Security Council (NSC) of Thailand and Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani (BRN)) หรือที่เรียกกันว่า “**ความริเริ่มเบอร์ลิน**” (Berlin Initiative) ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒^{๓๑๙} และมีการลงนามรับรองที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี โดยเป็นครั้งแรกที่มีผู้เชี่ยวชาญ ๕ คนเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์จากสวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ อังกฤษ เยอรมนี และไทย^{๓๒๐} ส่งผลให้รัฐบาลกลับมาเริ่มต้นพูดคุยกับ BRN ใหม่อีกครั้ง โดยเป็นการพูดคุยกันระหว่าง พล.อ.วัลลภ รักเสนาะ อดีตเลขาธิการสมช. หัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาลกับนายอานัส อับดุลเราะห์มาน หัวหน้าคณะพูดคุยของ BRN

สาระสำคัญของ “ความริเริ่มเบอร์ลิน” ที่นอกเหนือไปจากการกำหนดกรอบกติกาในการจัดการพูดคุยทั่วไปแล้ว คือการระบุว่า สมช. และ BRN เห็นพ้องที่จะยุติความขัดแย้งระหว่างกันและจะจัดกระบวนการพูดคุยซึ่งมีเพียงกระบวนการเดียว (ซึ่งมีนัยหมายถึงการยุติการคุยกับ MARA Patani) บนพื้นฐานของการให้เกียรติ จริใจ และสมัครใจ และกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมเป็นฝ่ายที่สาม

^{๓๑๔} พลตรี สิทธิ ตระกูลวงศ์, *กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต.: ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธี ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (หัวปี ๒๕๕๘-๒๕๖๑)*, กรุงเทพฯ: ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต., ๒๕๖๒, น.๓๗-๔๑

^{๓๑๕} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๖} ผู้เสียชีวิตคือ นายอดุลเดช เจ๊ะเน รองประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี โดยถูกลอบยิงวันศุกร์ที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ตูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ “รอง กก.อิสลามปัตตานี ศิษย์เก่า ส.พระปกเกล้า สิ้นใจแล้วหลังถูกลอบยิง,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๑. <https://www.isranews.org/content-page/item/66725-dul.html>

^{๓๑๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๘} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๐} รัฐบาลไทยให้ความเห็นชอบในการเข้ามาเกี่ยวข้องของผู้เชี่ยวชาญทั้ง ๕ คนโดยอธิบายว่า ผู้เชี่ยวชาญมานามบุคคล ไม่ได้เป็นผู้แทนของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ และเข้ามาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์การพูดคุยเท่านั้น

ในการพูดคุย^{๓๒๑} ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการให้เกียรติ จริงจัง และสมัครใจทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ไปปรากฏอยู่ใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” ในเวลาต่อมาที่ระบุว่า “สนับสนุนความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแนวทางสันติวิธีบนพื้นฐานของความจริงใจ สมัครใจ ให้เกียรติ”

หลังจาก “ความริเริ่มเบอร์ลิน” เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะแล้ว คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายได้เริ่มต้นการพูดคุยอย่างเป็นทางการอีกครั้งโดยมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในช่วงต้นปี ๒๕๖๓^{๓๒๒} อย่างไรก็ตาม การพูดคุยต้องหยุดชะงักลงอีกครั้งหลังจากเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถเดินทางไปพบกันได้

แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ BRN ได้มีการดำเนินการฝ่ายเดียว ๒ เรื่องที่ถือเป็นพัฒนาการทางบวกต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ เรื่องแรกคือ ตัวแทนของ BRN ได้ลงนามในเอกสาร “คำแถลงแสดงเจตจำนงแห่งพันธกรณีว่าด้วยการปกป้องเด็กจากผลกระทบของการขัดกันทางอาวุธ” (Deed of Commitment for the Protection of Children from the effects of Armed Conflict) เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓ ตามข้อผูกพันที่ทำร่วมกับ Geneva Call ซึ่งเป็นองค์กรที่มีใช้รัฐที่ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เรื่องที่สองคือ BRN ได้ออกแถลงการณ์หยุดกิจกรรมเคลื่อนไหวทั้งหมดของกลุ่มชั่วคราวเพื่อให้หน่วยงานสาธารณสุขได้ทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดได้เต็มที่^{๓๒๓} สิ่งที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่า BRN ต้องการเปลี่ยนวิธีการต่อสู้ของตัวเองจากเดิมที่เน้นการทหารเป็นหลักมาเป็นการต่อสู้ด้วยวิถีทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมของกลุ่มตนต่อสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาคมระหว่างประเทศ^{๓๒๔}

หลังสถานการณ์โควิด-๑๙ คลี่คลาย ทั้งสองฝ่ายได้พบกันในทางลับอีกครั้งหนึ่ง โดยมี HD เป็นผู้อำนวยความสะดวก นำไปสู่ความเห็นชอบร่วมกันใน “หลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” (General Principles of the Peace Dialogue Process: GP) มีการลงนามรับรองด้วยโดยผู้เชี่ยวชาญในฐานะผู้สังเกตการณ์ ๒ คนจากอังกฤษและนอร์เวย์^{๓๒๕} เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕ โดยมีสาระสำคัญว่าคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะ ๑) พูดคุยและหาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานี (Patani Community) ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึง (i) รูปแบบการปกครอง (ii) การยอมรับอัตลักษณ์ของชุมชนปาตานี (iii) สิทธิมนุษยชน กฎหมาย และความยุติธรรม (iv) เศรษฐกิจและการพัฒนา (v) การศึกษาและวัฒนธรรม และ (vi) ความมั่นคงและความปลอดภัย ๒) จัดตั้งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)^{๓๒๖} ที่ปลอดภัยและครอบคลุมทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่ และจะมี

^{๓๒๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๒} การพูดคุยรอบนี้ในตอนต้น ฝ่ายผู้อำนวยความสะดวกมาเลเซีย (ตันสรีอับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของมาเลเซีย) ได้แสดงความไม่พอใจอย่างมากที่มีกรอบความริเริ่มเบอร์ลิน เนื่องจากมาเลเซียมองว่าการพูดคุยมีกรอบกติกาเดิมอยู่แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ อีกทั้งมาเลเซียก็ไม่ได้รู้เห็นและมีส่วนร่วมกับความริเริ่มเบอร์ลินที่ HD เป็นผู้อำนวยความสะดวกมาตั้งแต่ต้น

^{๓๒๓} “โควิด-๑๙: ปีอาร์เอ็น ประกาศ ‘ระงับกิจกรรมทั้งหมด’ เปิดทางภาครัฐจัดการไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ระบาดในชายแดนภาคใต้,” BBC News ไทย, ๔ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.bbc.com/thai/thailand-52075202>

^{๓๒๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๕} รัฐบาลมีข้อจำกัดในทางนโยบายว่ายังไม่ต้องการให้คณะพูดคุยเป็นผู้ลงนามในเอกสาร ทางหัวหน้าคณะพูดคุยในขณะนั้นจึงขอความเห็นพ้องจาก BRN ให้ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้สังเกตการณ์เป็นผู้ลงนามแทน

^{๓๒๖} การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) คือ กระบวนการรับฟังและแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้างในเรื่องที่ต้องการแก้ปัญหาหรือหาคำตอบซึ่งจะครอบคลุมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อประมวลและนำเสนอข้อสรุปที่ยอมรับได้ร่วมกันต่อคณะพูดคุยเจรจาของทั้งสองฝ่ายและต่อสาธารณะ

มาตรการดูแลความปลอดภัยให้กับผู้แทนของ BRN ที่จะเข้าร่วมในกลไกดังกล่าว ๓) จะหามาตรการเพื่อลดความรุนแรงโดยมีกลไกติดตามที่เห็นชอบร่วมกัน และ ๔) จะร่วมกันหาหรือเรื่องที่ถูกกล่าวไว้ในรายละเอียดและดำเนินการให้ผลจริงในทางปฏิบัติ โดยความตกลงครั้งนี้ถือเป็นก้าวสำคัญที่เปลี่ยนจากการพูดคุยเพื่อสร้างความไว้วางใจไปสู่การกำหนดประเด็นการพูดคุยที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับร่วมกัน^{๓๒๗}

ผลลัพธ์ที่สำคัญในช่วงเวลานี้คือการที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะลดความรุนแรงในช่วงเดือนรอมฎอนรวมเวลา ๔๑ วัน (ระหว่างวันที่ ๓ เมษายน – ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕) ในพื้นที่สามจังหวัดและสี่อำเภอของสงขลา ต่างฝ่ายต่างออกแถลงการณ์โดยรัฐบาลใช้คำว่า “ความริเริ่มรอมฎอนเพื่อสันติสุข” ขณะที่ BRN เรียกว่า “การยุติปฏิบัติการทางทหาร” เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่สงบสุขสำหรับประชาชนในพื้นที่ เอื้ออำนวยความสะดวกให้สามารถปฏิบัติศาสนกิจได้อย่างปลอดภัย และเป็นกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจกันระหว่างทั้งสองฝ่าย หน่วยงานความมั่นคงได้มีการหยุดปฏิบัติการทางทหาร ลดการปิดล้อมตรวจค้น ยกเลิกด่านตรวจบางพื้นที่ และปลดปล่อยหมายจับบุคคล ในขณะที่ BRN ก็ยุติปฏิบัติการทางทหารเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่า ความพยายามครั้งนี้ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีการก่อเหตุรุนแรงจาก BRN เป็นการแสดงถึงความสามารถในการควบคุมกองกำลังของ BRN ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะระหว่างที่มีการพูดคุยเรื่องนี้ นายเต็ง อแวจิ แกนนำกองกำลังของ BRN ได้มาร่วมโต๊ะพูดคุยด้วย ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณให้กองกำลังในพื้นที่ได้รับทราบ^{๓๒๘} ในส่วนของผู้แทน กอ.รมน.ภ.๔ สน.ก็สะท้อนว่าการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการครั้งนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจเช่นเดียวกัน^{๓๒๙} อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้ไม่ได้เป็นการทำร่วมกัน หากแต่เป็นต่างฝ่ายต่างทำจึงไม่มีกลไกในการติดตามการลดความรุนแรงที่เป็นทางการจากคณะพูดคุยทั้งสองฝ่าย

จากนั้นตลอดช่วงปี ๒๕๖๕-๒๕๖๖ คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะจัดทำ “แผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม” (Joint Comprehensive Plan towards Peace : JCPP) ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลที่ต่อเนื่องกันมา^{๓๓๐} เพื่อกำหนดรายละเอียดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละเรื่องทั้งการลดความรุนแรงในพื้นที่และการจัดการปรึกษาหารือกับประชาชน ทั้งนี้ อดีตที่ปรึกษาคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่า JCPP มีความสำคัญมากที่จะช่วยแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รากเหง้าของปัญหาทั้งหมด สอดคล้องกับที่อดีตเลขาธิการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การพูดคุยในอดีตที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เช่น เรื่องการยุติการก่อเหตุรุนแรง เป็นต้น แต่ JCPP จะเป็นแผนที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่ง “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะไม่สามารถแก้ไขได้หากเราเน้นแก้ไขเฉพาะจุดเฉพาะบางประเด็น ดังนั้นจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นองค์รวมเพียงอย่างเดียว”^{๓๓๑} ท้ายที่สุดแล้วกระบวนการพูดคุยต้องหยุดลงชั่วคราวเพื่อรอการจัดตั้งรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้งในปี ๒๕๖๖

^{๓๒๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๘} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ พิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๑} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๔) กระบวนการพูดคุยในสมัยรัฐบาลเศรษฐา ทวีสินและรัฐบาลแพทองธาร ชินวัตร (พ.ศ.๒๕๖๗-ปัจจุบัน)

รัฐบาลเศรษฐา ทวีสินได้แต่งตั้งนายฉัตรชัย บางชวด รองเลขาธิการ สมช. เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่ และเริ่มต้นกระบวนการพูดคุยอีกครั้งตั้งแต่ปี ๒๕๖๗ กับนายอานัส อับดุลเราะห์มาน หัวหน้าคณะพูดคุยของ BRN โดยมีพล.อ.ตันซรี ดาโต๊ะ สรี ซุลกิฟลี ไซนัล อะบีดิน อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดของมาเลเซียเป็นผู้อำนวยการความสะอาด ประเด็นสำคัญที่พูดคุยกันคือ การหาข้อสรุปร่วมกันในรายละเอียดเพื่อลงนาม “แผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม” (JCPP) และนำไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

การพูดคุยฯ กลับมาเริ่มใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ และได้มีการหารือเรื่องกรอบ JCPP แต่มีความคืบหน้าไม่มากนัก เนื่องจากตอนปลายเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เอกสารร่าง JCPP ถูกเปิดเผยต่อสื่อมวลชน นอกจากนี้ ปิอาร์เอ็นยังได้นำเสนอร่างคู่ขนานด้วย เอกสารร่าง JCPP ที่ถูกเผยแพร่ออกมาทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อการพูดคุยสันติภาพจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการพูดคุยในกรอบ JCPP นักวิชาการด้านความมั่นคงท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่าปิอาร์เอ็นใช้การพูดคุยสันติภาพเพื่อผลักดันเป้าหมายทางการเมืองของตนและทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลไทย การดำเนินการพูดคุยตามที่ได้วางกรอบไว้ใน JCPP จะทำให้ฝ่ายรัฐไทยเสียเปรียบและอาจสูญเสียอำนาจในพื้นที่บางส่วนหรือกระทั่งเสียดินแดน^{๓๓๒} นักวิชาการด้านความมั่นคงท่านดังกล่าวเห็นว่า การเจรจา มีผลผูกมัดต่อรัฐไทยในทางกฎหมาย ฉะนั้น การตั้งประเด็นหรือหัวข้อการเจรจาจึงเป็นเรื่องสำคัญซึ่งรัฐบาลต้องรับรู้และเห็นชอบ รัฐบาลควรจะต้องให้เกิดความชัดเจน ถ้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบจริง ก็ต้องมีกระบวนการพิจารณาสาระในเชิงรายละเอียด เพราะบางประเด็นมีความคลุมเครือที่อาจนำไปสู่การตีความที่อาจมีผลอย่างมีนัยสำคัญได้ในอนาคต

คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้เนื่องจากภายในแต่ละฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกันต่อกระบวนการจัดทำร่างและเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน เช่น บางส่วนใน BRN มองว่าเนื้อหาที่คุยยังไม่ได้สะท้อนว่ารัฐตระหนักถึงและยอมรับปัญหาการเหง้าของความขัดแย้งอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตลักษณ์ ประวัติศาสตร์ หรือการอำนวยความสะดวก ในขณะที่ยังบางส่วนในภาครัฐมองว่าเนื้อหาที่คุยเอนเอียงเป็นประโยชน์ต่อ BRN มากเกินไป เป็นต้น^{๓๓๓} การพูดคุยฯ ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามกรอบ JCPP ต่อหรือไม่ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีเป็นนางสาวแพทองธาร ชินวัตร

ผู้แทน สภาความมั่นคงแห่งชาติให้ข้อมูลว่าการดำเนินการในเรื่องการพูดคุยฯ ได้มีการหารือกับนายกรัฐมนตรีในแต่ละช่วงมาโดยตลอด โดยร่าง JCPP ก็ได้มีการนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสินแล้ว ในช่วงรัฐบาลแพทองธารยังไม่ได้นำกรอบการพูดคุยฯ มาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและทำที่ที่เหมาะสมต่อไป

แม้ว่ารัฐบาลจะบอกว่ามีแนวทางที่จะให้การพูดคุยสันติสุขดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการเลิกใช้ความรุนแรงกลับคืนสู่สังคม แต่ จนถึงขณะนี้ (สิงหาคม ๒๕๖๘) รัฐบาลแพทองธารจึงยังไม่ได้แต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยอย่างเป็นทางการ เนื่องจากต้องการให้ BRN ยุติความรุนแรงเพื่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยระหว่างกันก่อน ในขณะที่ทาง BRN ได้ออกแถลงการณ์

^{๓๓๒} “สุรชาติเตือนคณะพูดคุยฯ อ่อนหัด-ยอมจำนน” *ศูนย์ข่าวอิศรา*, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗; สุรชาติ บำรุงสุข “BRN หลัง JCPP” *มติชนรายสัปดาห์*, ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗.

^{๓๓๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ผ่านมา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลแต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่อย่างเป็นทางการเพื่อให้กระบวนการพูดคุยกลับมาเดินหน้าต่อไป^{๓๓๔} แต่ปีอาร์เอ็นมิได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลที่ให้ดำเนินการยุติความรุนแรงฝ่ายเดียว

ตารางที่ ๘: สรุปกระบวนการพูดคุยสันติภาพและสาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร

ปี	คู่พูดคุย	ฝ่ายที่สาม	สถานที่	สาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร
๒๕๕๖	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดย พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร (เลขาธิการ สมช.) กับนายฮัสซัน ตอยิบ (ผู้แทน BRN)	ดาโต๊ะสรีอาหมัด ชัมซามิน ฮาซิม (อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติ มาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ”: ให้มีการพูดคุยระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญไทย โดยให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก
๒๕๕๗ – ๒๕๖๐	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. อักษรา เกิดผล (ประธานที่ปรึกษากองทัพบก) กับนายสุกรี ฮารี (ผู้แทน MARA Patani)	ดาโต๊ะสรีอาหมัด ชัมซามิน ฮาซิม (อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติ มาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“กรอบแนวความคิดและความร่วมมือในการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัย”: เห็นชอบที่จะร่วมกันจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัยใน ๕ อำเภอ และมีการพักโทษผู้ต้องขัง BRN เพื่อให้มาทำงานร่วมกัน
๒๕๖๑	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ (อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔) กับนายสุกรี ฮารี (ผู้แทน MARA Patani)	นายตันสรี อับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ (อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	-
๒๕๖๑ – ๒๕๖๒	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยผู้แทน สมช. กับนายอนัส อับดุลเราะห์มาน (ผู้แทน BRN) (คุยทางลับ)	The Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	เบอร์ลิน, เยอรมนี	“ความริเริ่มเบอร์ลิน”: เห็นชอบที่จะยุติความขัดแย้ง จัดกระบวนการพูดคุยที่อยู่บนพื้นฐานของการให้เกียรติ จริ่งใจ และสมัครใจ และกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการพูดคุย
๒๕๖๓ – ๒๕๖๖	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. วิมล รักเสนาะ (อดีตเลขาธิการ สมช.) กับนายอนัส อับดุลเราะห์มาน (ผู้แทน BRN)	นายตันสรี อับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ (อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาเลเซีย) และพล.อ.ซุลกิฟลี ไชนัล อะบีดิน (อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดของ มาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“หลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข”: เห็นชอบที่จะ ๑) หาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานีภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒) ตั้งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อรับฟังประชาชนในพื้นที่ ๓) หามาตรการเพื่อลดความรุนแรงร่วมกัน และ ๔) จะหารือในรายละเอียดและดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

^{๓๓๔} “BRN ออกแถลงการณ์เรียกร้องพูดคุยสันติภาพให้เป็นรูปธรรม ก่อน 'แพทองธาร' เยือนมาเลเซีย,” *ประชาไท*, ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๗.

ปี	คู่พูดคุย	ฝ่ายที่สาม	สถานที่	สาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร
				นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายยังร่วมกันลดความรุนแรงในช่วงเดือนรอมฎอนด้วย
๒๕๖๗	รัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน โดยนายฉัตรชัย บางชวด (รองเลขาธิการ สมช.) กับนายอนัส อับดุลเราะห์ มาน (ผู้แทน BRN)	นายโมฮัมหมัด ราบิน บาเชียร์ (อดีตเลขาธิการ สภาความมั่นคง แห่งชาติมาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“ร่างแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม” (JCPP): กำหนดรายละเอียดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามกรอบที่กำหนดไว้ใน “หลักการทั่วไปว่าด้วยการกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข”

๓.๔.๓ พัฒนาการของกระบวนการพูดคุย

ตลอดช่วงระยะเวลา ๑๒ ปีนับแต่มีกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการพิจารณาพบว่ากระบวนการพูดคุยมีพัฒนาการและความคืบหน้าดังต่อไปนี้

๑) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพูดคุยมีความชัดเจนและต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาในแง่ของนโยบายนั้น **ครั้งแรกที่การพูดคุยกับกลุ่มขบวนการถูกระบุเป็นนโยบายรัฐอย่างเป็นทางการ** คือในสมัยของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่มิโนนโยบาย “ส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง” จากนั้นภาครัฐโดย สมช. ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้จัดทำ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗” กำหนดให้ “ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพและเพิ่มความร่วมมือกับต่างประเทศหรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อสนับสนุนกระบวนการพูดคุยดังกล่าว” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ “ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ”

ต่อมาใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒” สมัยรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ได้กำหนดให้ “การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมถึงกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีการสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐบาล ทั้งในเรื่องกลไกการบริหาร แผนงาน/โครงการ และงบประมาณที่ชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีความมั่นใจ มีเอกภาพทางความคิด ทิศทาง แนวทาง และการบริหารจัดการ พร้อมผนึกกำลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย” ซึ่งเป็น**ครั้งแรกที่รัฐยกเรื่องปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ** ต่อเนื่องมาถึงฉบับปัจจุบันคือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๖๗” ที่ระบุเนื้อหาในเรื่องนี้ไว้ไม่ต่างจากฉบับที่ผ่านมาคือกำหนดให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ” มีความต่อเนื่องและเปิดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

สำหรับระดับแผนการปฏิบัตินั้น อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลว่า “แผนการปฏิบัติของคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี ๒๕๖๒-๒๕๖๖” มีการกำหนดเป้าหมายของการพูดคุยไว้ ๓ ประการ คือ ๑) เปิดพื้นที่พูดคุยให้กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๒) เปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ของกลุ่มจากการใช้ความรุนแรงมาเป็นการต่อสู้ด้วยแนวทางสันติวิธี และ ๓) พูทางไปสู่การแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าแล้วยุติความรุนแรงอย่างถาวร โดยเน้นพูดคุยในลักษณะที่เป็นการให้เกียรติ ให้ความเสมอภาค กระทำโดยเปิดเผย ให้ความจริงใจ และพร้อมรับฟังเพื่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สามารถพูดคุยหาทางออกร่วมกันได้^{๓๓๕}

^{๓๓๕} การประชุมคณะกรรมการพิจารณา ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ในขณะที่ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ได้ให้ข้อมูลว่า ในอดีตมีการใช้มาตรการทางทหารและความรุนแรงในการแก้ปัญหาซึ่งพบว่าไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางมาสู่การใช้การพัฒนาควบคู่ไปกับการศึกษา โดยวิธีล่าสุดคือการใช้การพูดคุยเพื่อสันติสุข ซึ่งรัฐบาลแพทองธาร ยังคงเชื่อมั่นว่าวิธีการพูดคุยเพื่อสันติสุขเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะยาว การดำเนินการตามแนวทางนี้จำเป็นต้องอาศัยความอดทน ระยะเวลา และความจริงใจจากทุกฝ่ายในการปฏิบัติตามนโยบายและข้อตกลงที่กำหนดไว้^{๓๓๖}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภาครัฐมีนโยบายและแผนงานเรื่องกระบวนการพูดคุยที่ชัดเจนและต่อเนื่อง มีการระบุไว้ในนโยบายว่าจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการพูดคุยโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติซึ่งหมายถึงการจะต้องได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐบาลทั้งกลไกการบริหารและงบประมาณ ตลอดจนส่งเสริมให้การพูดคุยมีความต่อเนื่องบนพื้นฐานของการให้เกียรติ จริ่งใจ และสมัครใจ โดยเปิดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม

๒) กระบวนการพูดคุยทำให้ความรุนแรงลดลงได้จริง

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในพื้นที่ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่มีการเริ่มต้นการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ โดยภาพรวมแล้วเหตุการณ์ความรุนแรงมีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน^{๓๓๗}

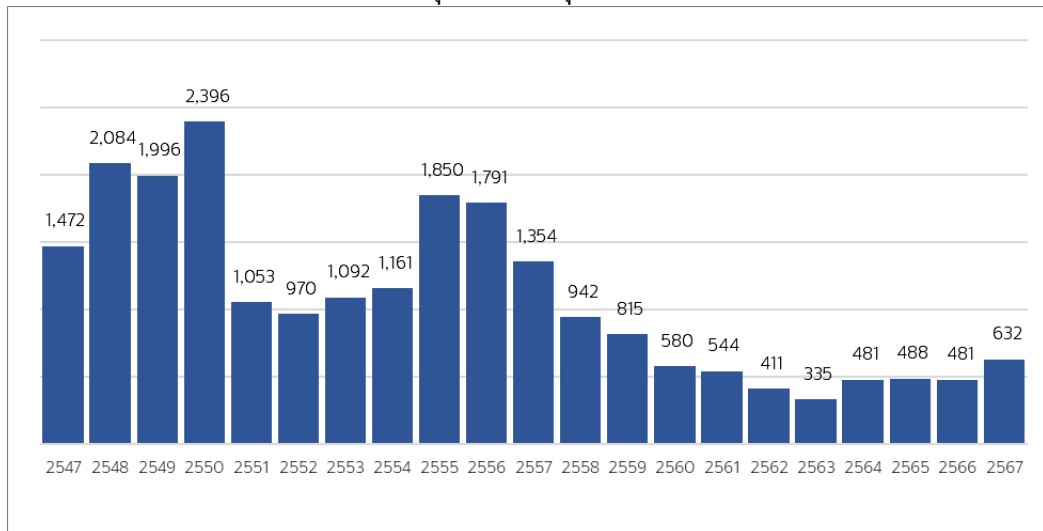
แม้ว่าในปัจจุบันจะยังคงเกิดสถานการณ์ในพื้นที่อยู่เป็นระยะ แต่เหตุการณ์ส่วนใหญ่มักเป็นการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มขบวนการเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกระบวนการพูดคุยก็ไม่ได้แปลว่าความรุนแรงจะยุติลงได้ทันที เนื่องจากโดยธรรมชาติของความขัดแย้งรุนแรงคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่ายต่างมีทั้งกลุ่มคนที่ต้องการใช้การพูดคุยเจรจาซึ่งเป็นวิถีทางการเมืองและกลุ่มคนที่ต้องการใช้การทหารในการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายของตน สถานการณ์ความรุนแรงจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสองปีกนี้ทั้งภายในฝ่ายเดียวกันเองและระหว่างอีกฝ่าย อีกทั้งความรุนแรงยังเกิดขึ้นจากหลายเหตุปัจจัยทั้งจากความไม่พอใจต่อท่าทีหรือนโยบายของรัฐบาล จากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่อาจสร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรม หรือจากความพยายามแสดงกำลังและตัวตนของกลุ่มขบวนการ ทั้งนี้ ความรุนแรงจะเริ่มลดลงอย่างมีนัยสำคัญหรือยุติลงได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อตกลงที่เกี่ยวข้องร่วมกันผ่านกระบวนการพูดคุยเจรจา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า โดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีกระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการ เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าความรุนแรงจะสามารถยุติความรุนแรงลงได้ทันทีเนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย และที่สำคัญคือความรุนแรงจะยุติลงได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายฝ่ายบรรลุข้อตกลงร่วมกัน การพูดคุยจึงเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ต้องอาศัยเวลา ความอดทน และความไว้วางใจจากคู่พูดคุยทั้งสองฝ่าย

^{๓๓๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

แผนภาพที่ ๖ : ภาพรวมสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงรายปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๓



ที่มา: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

๓) คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายมีเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติปฏิบัติการทางทหารทั้งรัฐและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติปฏิบัติการ

ทางทหารผ่านเหตุการณ์ที่พิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์ความรุนแรงลดลงหรือยุติลงจริง ไม่ว่าจะเป็นช่วงสถานการณ์โควิด-๑๙ ในปี ๒๕๖๓ หรือการหยุดปฏิบัติการทางทหารในช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๕

ในช่วงสถานการณ์โควิด-๑๙ ในปี ๒๕๖๓ ทาง BRN ได้ประกาศการหยุดกิจกรรมเคลื่อนไหวทั้งหมดของกลุ่มชั่วคราวเพื่อให้หน่วยงานสาธารณสุขได้ทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดได้เต็มที่ ส่วนในช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๕ ทั้งหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงและ BRN ได้หยุดปฏิบัติการทางทหารกันทั้งสองฝ่ายเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยกองทัพได้หยุดปฏิบัติการทางทหารพร้อมกับลดการปิดล้อมตรวจค้น ยกเลิกด่านตรวจบางพื้นที่ และปลดป้ายหมายจับในที่สาธารณะ ในขณะที่ BRN ได้หยุดการก่อเหตุทั้งหมด รวมถึงช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๖ ที่อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลว่า เหตุการณ์รุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าวลดลงจริงอย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าคณะพูดคุยของ BRN สามารถสื่อสารกับกองกำลังของ BRN ซึ่ง “สามารถคุมกองกำลังได้จริง” ความพยายามในช่วงรอมฎอนที่กล่าวไปสะท้อนให้เห็นแล้วว่า หากทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ในการพูดคุย ก็จะสามารถยุติความรุนแรงได้^{๓๓๔}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ทั้งหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติปฏิบัติการทางทหารให้สังคมได้เห็นแล้วผ่านบางช่วงเดือนรอมฎอน โดยเฉพาะในปี ๒๕๖๕ ที่เหตุการณ์รุนแรงได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความสำเร็จนี้เกิดขึ้นได้จากการสื่อสารพูดคุยกันของทั้งสองฝ่ายจนสามารถตกลงกันได้ การดำเนินการของทั้งสองฝ่ายนี้ได้คลายข้อสงสัยจากบางฝ่ายในส่วนนี้ไปได้ระดับหนึ่งว่ารัฐมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาจริง ในขณะที่ BRN ที่เข้าร่วมกระบวนการพูดคุยก็เป็น “ตัวจริง” ที่มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่

๔) เนื้อหาสาระที่พูดคุยกันสะท้อนความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่เงื่อนไขของความขัดแย้ง

ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยให้ข้อมูลว่า ฝ่าย BRN ยอมรับที่จะให้การพูดคุยเจรจาอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญโดยจะไม่มีการต่อรองเรื่องเอกราช ในขณะที่รัฐก็ไม่ปฏิเสธที่จะ

^{๓๓๔} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ให้ใช้คำเรียกพื้นที่และผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า “ชุมชนปาตานี” (Patani Community) ที่สะท้อนถึง
 นัยของการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของพื้นที่ โดยผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลในประเด็นการใช้คำว่า “ชุมชน
 ปาตานี” ว่าไม่ใช่คำที่แสดงถึงการสร้างรัฐขึ้นใหม่ แต่เป็นเรื่องของความเป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์
 วัฒนธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่มีนัยยะเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองปกครองแต่อย่างใด^{๓๓๙}
 ถือเป็นการประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายที่จากเดิมรัฐไม่ยอมให้ใช้คำว่า “ปาตานี” เพราะมีนัยทางประวัติศาสตร์
 ของพื้นที่ที่เคยเป็นรัฐอิสระในอดีต ในขณะที่ BRN ก็ปรับเปลี่ยนจุดยืนเรื่องเอกราชที่แข็งกร้าวมาตลอดของตน

ในขณะที่อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูล
 เพิ่มเติมว่า ถ้าดูจากสถานการณ์ในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่ากระบวนการพูดคุยมีพัฒนาการเป็นลำดับ ตั้งแต่การ
 เห็นชอบร่วมกันของทั้งสองฝ่ายในข้อตกลง “ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” (General
 Consensus) ในปี ๒๕๕๖ ต่อด้วย “ความริเริ่มเบอร์ลิน” (Berline Initiative) “หลักการทั่วไปว่าด้วย
 กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” (General Principles) และ “ร่างแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบ
 องค์กรรวม” (Joint Comprehensive Plan towards Peace: JCPP) ในปี ๒๕๖๖ โดยสาระสำคัญที่ทั้งสองฝ่าย
 พูดคุยกันล่าสุด คือ ๑) ทางออกทางการเมืองใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพูดคุยจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ
 แห่งรัฐธรรมนูญไทยและเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานี ๒) กระบวนการพูดคุยจะต้องเปิดให้ประชาชน
 ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะที่ปลอดภัยในประเด็น
 ดังต่อไปนี้ (i) รูปแบบการปกครอง (ii) การยอมรับอัตลักษณ์ของชุมชนปาตานี (iii) สิทธิมนุษยชน กฎหมาย
 และความยุติธรรม (iv) เศรษฐกิจและการพัฒนา (v) การศึกษา และวัฒนธรรม และ (vi) ความมั่นคงและ
 ความปลอดภัย และ ๓) มาตรการลดเหตุรุนแรงต่าง ๆ ที่เห็นชอบร่วมกันจะถูกนำมาปฏิบัติร่วมกันพร้อมทั้ง
 การมีกลไกติดตามตรวจสอบที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ^{๓๔๐}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า สาระสำคัญที่พูดคุยกันตามที่ปรากฏต่อสาธารณะ
 มีทิศทางและรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับทั้งในแง่ของหลักการและแผนปฏิบัติ และสะท้อน
 ให้เห็นว่าคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายมีความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญในแต่ละด้านขึ้นมาเป็นประเด็น
 พูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรม ความยุติธรรม เศรษฐกิจและการพัฒนา การศึกษาและวัฒนธรรม
 ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการปกครอง พร้อมกับระบุถึงกลไกในการลดเหตุรุนแรงและการส่งเสริม
 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นความต้องการร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม

๓.๔.๔ ข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย

ตลอดช่วงระยะเวลา ๑๒ ปี นับแต่มีกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้
 ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการธิการพบว่ากระบวนการพูดคุยสันติภาพ
 มีข้อจำกัดและอุปสรรค ดังนี้

๑) การขับเคลื่อนการพูดคุยในทางปฏิบัติต้องพบกับแรงต้านอยู่เป็นระยะ

แม้ภาครัฐจะมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยไว้ว่า “นโยบาย
 การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ทั้ง ๓ ฉบับอย่างชัดเจนและต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๕
 ถึงปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อคู่พูดคุย
 วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ส่งผลให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่สอดคล้องกับ
 นโยบายหรือแม้กระทั่งสวนทางกัน

^{๓๓๙} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ในขณะที่ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” กำหนดให้มีการพูดคุยอยู่บนพื้นฐานของการให้เกียรติกัน แต่เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนยังมองว่าคู่พูดคุยเป็นกลุ่มคนที่ไม่หวังดี บิดเบือนหลอกลวง ก่อเหตุรุนแรงเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง^{๓๔๑} ทักษะดังกล่าวที่แสดงออกทางสาธารณะย่อมส่งผลต่อท่าทีและการปฏิบัติที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนองวิธีการดำเนินการพูดคุย ก็มีการตั้งข้อสังเกตจากเจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อหน่วยงานรัฐว่า คณะพูดคุยของรัฐ “มองเห็นแต่ด้านบวก” ไม่ได้พิจารณาประเด็นที่ตกลงกับ BRN ไปอย่างรอบด้าน^{๓๔๒} และอาจจะกำลังตกอยู่ในสถานะที่เพลี่ยงพล้ำเนื่องจากเนื้อหาที่คุยกันเอนเอียงเป็นประโยชน์ต่อ BRN มากเกินไป^{๓๔๓} สำหรับเป้าหมายของการพูดคุยนั้น ในขณะที่บางส่วนเน้นให้แก้ปัญหาที่สาเหตุนำหน้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วยกระบวนการทางการเมือง แต่บางส่วนก็เน้นให้ยุติความรุนแรงและสลายกองกำลังด้วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก^{๓๔๔}

นอกจากนี้ผู้เกี่ยวข้องบางส่วนทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยังไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะสร้างสันติภาพได้จริง ความไม่เชื่อมั่นดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อสงสัยต่อความเป็นตัวแทนของ BRN ว่าสามารถสะท้อนความต้องการและเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่มากนักน้อยเพียงใด และข้อสงสัยต่อศักยภาพของ BRN ในการนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง^{๓๔๕} ทั้งนี้ กรรมการบางส่วนมีความเห็นว่า การพูดคุยกับ BRN กลุ่มเดียวยังไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้เห็นต่างกลุ่มอื่น ๆ ขบวนการ BRN เป็นองค์กรลับ ไม่เปิดเผยผู้นำและตัวองค์กร ทำให้ไม่มีความชัดเจนและมีข้อสงสัยอยู่เสมอว่าใครคือผู้นำตัวจริง อีกทั้งไม่มีนโยบายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น รูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ รวมทั้งไม่มีความชัดเจนว่ามีนโยบายอย่างไรต่อการทำร้ายประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ไม่มีความชัดเจนว่า BRN สื่อสารเชื่อมโยงกับประชาชนได้กว้างขวางเพียงใดและมีความเป็นตัวแทนของประชาชนมากน้อยเพียงใด หากมีการตกลงใด ๆ กับ BRN แล้วจะประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นชอบด้วยหรือไม่ การตกลงนั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่จริงหรือไม่

ในขณะที่ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่โดยเฉพาะ กลุ่มคนไทยพุทธก็ไม่มี ความเชื่อมั่นเช่นกันโดยให้ข้อมูลว่า ยังไม่มีความชัดเจนว่าการพูดคุยเจรจาจะเป็นเครื่องมือที่ยุติความรุนแรงได้จริง เนื่องจากยังไม่เคยมีการยุติความรุนแรงให้เห็นในระยะยาวได้เลย จริง ๆ แล้ว “การเจรจจะเป็นเรื่องจำเป็นถ้าคุยกับกลุ่มที่จะสามารถยุติปัญหาได้จริง แต่ถ้าไม่ชัดเจนว่าหยุดได้จริงก็ไม่มีความจำเป็นต้องไปคุย”^{๓๔๖} และในอีกมุมหนึ่ง ประชาชนบางส่วนก็มีความเห็นว่ากลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีไม่มีความชอบธรรมในกระบวนการพูดคุยเพราะมีการละเมิดกฎหมายและรัฐธรรมนูญของไทย

^{๓๔๑} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๒} “สุรชาติ : JCPP ผูกมัดรัฐไทย เสียเปรียบใครรับผิดชอบ?”, *สำนักข่าวอิศรา*, ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗. <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/126520-jcppsurachart.html> และ “‘สุรชาติ’ ถามรัฐบาลเพื่อไทย เอาจริงหรือ? พูดคุยดับไฟได้ในกรอบ JCPP,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๗. <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/134272-jcppbrnmpm.html>

^{๓๔๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ จังหวัดปัตตานี

มุมมองที่แตกต่างทั้งหมดที่กล่าวไปนี้ ส่งผลให้นโยบายที่กำหนดไว้ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติตามวัตถุประสงค์อย่างเป็นเอกภาพ โดยสภาการณ์นี้เกิดขึ้นท่ามกลางความไม่ชัดเจนของรัฐบาลพลเรือนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย ทำให้การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ เสมือนเป็นการต่างคนต่างทำ ขาดการกำกับทิศทางที่ชัดเจน ดังที่นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่ให้ข้อมูลว่า ด้านหนึ่งรัฐก็ใช้การพูดคุยรับฟัง อีกด้านหนึ่งก็ใช้วิธีปิดกั้นการแสดงออก เกิดเป็นบรรยากาศของการ “คุยไปฟ้องไป” ในพื้นที่^{๓๔๗}

เมื่อรัฐบาลไม่ได้แสดงให้เห็นว่าให้น้ำหนักกับงานพูดคุย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา ก็มีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสำคัญกับงานพูดคุยเช่นเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบงานพูดคุยถูกโดดเดี่ยว ไม่ได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานพูดคุยจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๓๔๘} ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ตามมาจึงเป็นเรื่องของการไม่มีโครงสร้างและระเบียบรองรับอย่างเป็นระบบให้มีบุคลากรที่ทำงานพูดคุยเต็มเวลา ผู้ที่รับผิดชอบงานพูดคุยยังทำงานในรูปแบบเฉพาะกิจโดยที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำตามหน่วยงานของตนเองไปพร้อมกันด้วย ทำให้มีภาระงานมากเกินไป ไม่มีเวลาเพียงพอกับความจำเป็นของงานที่ต้องมีการศึกษา การเตรียมข้อมูล และการติดต่อประสานงานกับคู่พูดคุย ผู้อำนวยการ และภาคส่วนอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและนำไปขับเคลื่อนเป็นวาระแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อคู่พูดคุย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย รวมถึงความไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะที่รัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย ส่งผลให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่สอดคล้องหรือแม้กระทั่งสวนทางกันกับนโยบาย ในขณะที่ผู้รับผิดชอบงานพูดคุยก็ไม่ได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานพูดคุยมากเท่าที่ควร

๒) การรับรู้และความเข้าใจของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยยังมีจำกัด

ที่ผ่านมาภาครัฐได้จัดให้มี “กระบวนการสร้างความรับรู้ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ทุกกลุ่ม” ซึ่งในรายงานของคณะขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ระบุว่า มีผู้เข้าร่วมเวทีไปแล้วไม่น้อยกว่า ๑๙,๗๑๐ คน (แบ่งเป็นจังหวัดปัตตานี จำนวน ๑๒,๓๗๐ คน จังหวัดยะลา ๑๐,๑๕๐ คน จังหวัดนราธิวาส ๑๓,๔๕๐ คน และจังหวัดสงขลา ๘,๔๘๐ คน)^{๓๔๙}

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจการรับรู้ของประชาชนเรื่องกระบวนการพูดคุยที่จัดทำจากทั้งภาครัฐและภาควิชาการ พบว่า ประชาชนมีความรู้เรื่องกระบวนการพูดคุยที่จำกัด โดยผู้แทน กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้าให้ข้อมูลว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้นที่ตอบว่ารับรู้รับทราบเนื้อหาที่พูดคุยกัน ในขณะที่ร้อยละ ๕๗.๑ ตอบว่ารู้น้อยมาก และร้อยละ ๒๕.๖ ตอบว่าไม่ทราบเลย^{๓๕๐} ในขณะที่ผลการสำรวจจากเครือข่าย Peace Survey ครั้งที่ ๗ พบว่าประชาชนในพื้นที่ร้อยละ ๓๓.๖ ไม่เคยได้ยินข่าว

^{๓๔๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ ๕ ก.พ.๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

^{๓๔๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๒ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๐} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

เรื่องการพูดคุยมาก่อน^{๓๕๑} สอดคล้องกับที่ผู้นำศาสนาในพื้นที่กล่าวว่า “ไม่เคยได้รับทราบข้อมูลความคืบหน้าจากการเจรจาพูดคุยที่ผ่านมาเลยว่ามีประเด็นเป็นอย่างไรบ้าง มีความคืบหน้าเป็นประการใดบ้าง จากในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา”^{๓๕๒} นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงก็กล่าวว่าไม่ได้รับรู้เช่นกัน ดังที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งชี้แจงกับคณะกรรมการธิการว่า ตนเชื่อว่าข้าราชการเกือบทั้งหมดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการพูดคุยแต่อย่างใดเลย เพราะการพูดคุยส่วนใหญ่มักทำโดย สมช. ที่ไม่มาขับเคลื่อนกับในพื้นที่ เมื่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะนายอำเภอไม่รู้ ประชาชนทั่วไปก็ยิ่งไม่รู้

ในส่วน of ประชาชนนอกพื้นที่นั้น จากการสำรวจความเห็นคนรุ่นใหม่ นอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๗๐ ไม่เคยได้ยินข่าวการพูดคุยดังกล่าว^{๓๕๓} ผู้แทนสื่อมวลชน ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมาผู้เกี่ยวข้องยังสร้างความเข้าใจในกระบวนการพูดคุยแก่สังคมไม่มากพอ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะประชาชนจำนวนมากของประเทศยังมองกลุ่มที่ต่อต้านรัฐว่าเป็น “โจรใต้” ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งทัศนคติดังกล่าวต้องมีการปรับเปลี่ยนหากต้องการจะให้กระบวนการพูดคุยเดินหน้าไปได้อีกมากขึ้น^{๓๕๔}

การที่ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ได้รับรู้ข้อมูล มีผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งอดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้สะท้อนให้เห็นตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือการที่หลายฝ่ายทั้งภาครัฐและภาควิชาการเข้าใจเนื้อหาของร่างเอกสาร JCPP คลาดเคลื่อน เช่น มีการกล่าวถึงการปล่อยตัวนักโทษ “ทั้งหมด” ซึ่งไม่ได้มีคำนี้ในเอกสารแต่อย่างใด เป็นต้น^{๓๕๕} การรับรู้ข้อมูลที่ต่างกันนี้ได้ก่อให้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งแตกต่างหลายกระแสในสังคมและอาจส่งผลต่อกระบวนการพูดคุยได้เนื่องจากข้อตกลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพูดคุย หากไม่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะมีปัญหาได้^{๓๕๖}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า บทบาทสื่อกระแสหลัก โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในการสื่อสารและส่งเสริมการรับรู้เรื่องกระบวนการสันติภาพถูกลดบทบาทลงอย่างมีนัยสำคัญ และสื่อมวลชนบางส่วนถูกควบคุมโดยหน่วยงานความมั่นคงโดยการสนับสนุนเงินรายเดือน ในขณะที่สื่อทางเลือกและสื่อพลเมืองเติบโตสวนทางแต่ยังไม่ถูกตอบรับจากนอกพื้นที่ ทำให้การสื่อสารถึงสถานการณ์ในพื้นที่ขาดความครอบคลุมรอบด้าน การรับรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยยังอยู่ในวงจำกัด ระบบราชการทั้งระบบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีความรู้เกี่ยวกับการพูดคุยน้อยมาก ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่ทราบเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน ความคืบหน้าและผลของการพูดคุย หรือแม้กระทั่งไม่ทราบว่ามีการพูดคุยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ

^{๓๕๑} “ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ Peace Survey ครั้งที่ ๗ ระหว่างเดือนเมษายน – พฤษภาคม ๒๕๖๖ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๑๒ คน จัดทำโดยเครือข่ายวิชาการ Peace Survey, ดู <https://thecitizen.plus/node/87058>

^{๓๕๒} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๓๕๓} “รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้” เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ จัดทำโดยสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี ร่วมกับศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ

^{๓๕๔} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๓) ประชาชนยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการพูดคุยอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้แทน กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้าให้ข้อมูลว่า คณะประสานงานระดับพื้นที่ (สล.๓) ของสำนักงานขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ (สพท.) ได้รับมอบภารกิจให้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านตัวแทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยน่านโยบายของภาครัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่ให้ได้ รับทราบ และสร้างสภาพแวดล้อมให้พร้อมสำหรับการพูดคุยแลกเปลี่ยนและรับฟังประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำเสนอความเห็นต่อผู้เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการดำเนินการจะมีตั้งแต่การจัดสัมมนาอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่จะ ทำหน้าที่ในเวที ซึ่งได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ ในการส่งวิทยากรมาให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ ความขัดแย้งและทักษะการเป็นผู้นำกระบวนการเรียนรู้ก่อนที่จะไปจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน สำหรับ กรอบเวลาในการจัดเวทีบางครั้งใช้หนึ่งวันหรือครึ่งวัน เนื้อหาสาระในการจัดเวทีจะมุ่งเน้นให้ประชาชน รับทราบข้อมูลที่มาที่ไปของความขัดแย้งว่ามีสาเหตุมาจากอะไร เกิดผลกระทบอะไร ประชาชนอยู่ในส่วนใด เพื่อจะได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อไป^{๓๔๗}

อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการได้มีเสียง สะท้อนจากภาคประชาสังคมบางส่วนว่า เวทีรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยภาครัฐนั้น ผู้จัดยังไม่มี ความชำนาญ ในการจัดกระบวนการพูดคุยรับฟังที่เอื้อให้คนกลุ่มต่าง ๆ รู้สึกปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไป จากรัฐ ผู้เข้าร่วมยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนในสังคมอย่างแท้จริง อีกทั้งรัฐไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่า จะมีการประมวลความคิดเห็นผู้เข้าร่วมอย่างเป็นระบบและตรงไปตรงมาอย่างแท้จริง ในขณะที่เมื่อองค์กร ภาคประชาสังคมในพื้นที่จัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนก็มักจะถูกรัฐเฝ้าติดตามด้วยความหวาดระแวง ดังที่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงคนหนึ่งให้ความเห็นว่า “ไม่อยากให้คุยกันเรื่องรูปแบบการปกครอง เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และทำให้ฝ่ายความมั่นคงไม่สบายใจ” หรือกรณีที่คณะอนุกรรมการจัดการเวทีรับฟัง ความคิดเห็นครั้งหนึ่งแล้วพบว่ามีการเขียนรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่า สามารถแบ่งผู้เข้าร่วมเวทีในวัน ดังกล่าวออกได้ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนรัฐกับกลุ่มต่อต้านรัฐ หรือ “สนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดน” ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้อย่างเสรี^{๓๔๘}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยที่ผ่านมายังไม่มีการทำให้ ประชาชนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันหลากหลายกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญและสามารถแสดง ความคิดเห็นได้อย่างปลอดภัย ทั้งที่ประชาชนในพื้นที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและต้องรับผลกระทบโดยตรง จากกระบวนการพูดคุย แม้ภาครัฐจะมีการจัดเวทีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ส่วนหนึ่งกลับรู้สึกว่าการจัดรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งนำโดยทหาร และองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงบางส่วน และไม่ได้นำข้อมูลหรือผลลัพธ์ที่ได้จากเวทีไปใช้ทั้งบนโต๊ะเจรจา และหน่วยงานภาครัฐอย่างครบถ้วน อีกทั้งประชาชนก็ไม่มี ความเชื่อมั่นที่จะแสดงความคิดเห็นอย่าง ตรงไปตรงมาเนื่องจากมีความกังวลเรื่องความปลอดภัยอันจะเห็นได้จากกรณีที่มีการดำเนินคดีกับ นักกิจกรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

๔) คู่พูดคุยยังขาดความเข้าใจและความเชื่อมั่นไว้วางใจกัน

อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ข้อมูลว่า ที่ผ่านมา คู่พูดคุยต้องพบกับปัญหาความไว้วางใจและความเข้าใจที่มีต่อเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน เนื่องจากกระบวนการ

^{๓๔๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๘} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

พูดคุยมีการหยุดชะงักเป็นระยะจนขาดความต่อเนื่อง ด้วยเหตุจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด – ๑๙ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศมาเลเซียและประเทศไทย รวมถึงการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหลักที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยของแต่ละฝ่ายหรือผู้อำนวยการความสะตอก^{๓๕๙}

การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว เกิดขึ้นจากการรัฐประหาร ๒ ครั้ง การเปลี่ยนรัฐบาลตามกระบวนการประชาธิปไตยทั้งหมด ๖ ครั้ง การเปลี่ยนรัฐบาลของมาเลเซีย ๔ ครั้ง การเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาล ๕ ครั้ง การเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยของกลุ่มขบวนการ ๓ ครั้ง การเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการความสะตอก ๓ ครั้ง และการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ๑ ครั้ง รวมการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการดำเนินงานพูดคุยทั้งหมด ๒๔ ครั้งในช่วงเวลา ๒๐ ปี

นอกจากการหยุดชะงักจากเหตุการณ์ภายนอกแล้ว อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังได้ให้ข้อมูลว่า การพูดคุยที่ผ่านมาโดยเฉพาะในช่วงหลังมานี้ จะเน้นให้ความสำคัญกับเอกสารหรือถ้อยคำบนเอกสารเป็นหลัก (Texts) ซึ่งการยึดติดกับคำและเอกสารเช่นนี้ทำให้การพูดคุยไม่มีความยืดหยุ่น และที่สำคัญไปกว่านั้นคือทำให้ไม่ได้มีโอกาสมากพอที่จะพูดคุยสื่อสารถึงความต้องการและความรู้สึกที่แท้จริงภายในใจออกมาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไร แต่ละฝ่ายมีมุมมองต่อสภาพปัญหาอย่างไร เป้าหมายปลายทางของการพูดคุยของแต่ละฝ่ายคืออะไร และจะออกแบบการแก้ปัญหาร่วมกันได้อย่างไร^{๓๖๐} กล่าวได้ว่าทั้งสองฝ่ายแทบไม่มีโอกาสได้ “พูดคุยสนทนา” (Dialogue) เพื่อทำความเข้าใจกันอย่างแท้จริง ทำให้ต่างฝ่ายยังไม่เข้าใจมุมมองความรู้สึกและความต้องการลึก ๆ ระหว่างกัน และไม่เห็นอุปสรรคที่แต่ละฝ่ายกำลังพบเจออยู่ ผลที่ตามมาคือ การพูดคุยไม่มีความราบรื่น ดำเนินไปอย่างล่าช้า และไม่เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน ในส่วนประเด็นการสื่อสารระหว่างคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายนี้ อดีตหัวหน้าคณะเทคนิคในคณะพูดคุยของรัฐบาล ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การพูดคุยแต่ละครั้งต้องใช้ล่ามแปลกัน ๓ ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาอังกฤษ ซึ่งใช้เวลามาก ทั้งที่จริงแล้วทั้งสองฝ่ายสามารถสื่อสารภาษาไทยระหว่างกันได้แต่กลับต้องมีการแปลเป็นภาษาอังกฤษเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้อำนวยการความสะตอกเข้าใจเนื้อหาที่พูดคุยกัน^{๓๖๑}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า คู่พูดคุยทั้งสองฝ่ายยังขาดความเชื่อมั่นไว้วางใจและความเข้าใจกัน เนื่องจากกระบวนการพูดคุยต้องหยุดชะงักลงบ่อยครั้ง ทำให้ต้องใช้เวลานานขึ้นในแต่ละครั้งกว่าที่จะสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจกันใหม่เพื่อตั้งต้นสู่กระบวนการอีกครั้ง รวมถึงในช่วงที่มีการพูดคุย ทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่มีโอกาสมากพอที่จะพูดคุยสื่อสารถึงความต้องการและความรู้สึกที่แท้จริงซึ่งส่งผลต่อความคืบหน้าของกระบวนการพูดคุยอย่างมีนัยสำคัญ

๕) หน่วยงานความมั่นคงกังวลว่าจะมีการแทรกแซงกิจการภายในจากประชาคมระหว่างประเทศ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ให้ข้อมูลว่า มาเลเซียเป็นประเทศเดียวที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะผู้อำนวยการความสะตอกในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข ในขณะที่ประเทศอีกจำนวนหนึ่งได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการดำเนินการพูดคุยให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย รวมถึงมีผู้เชี่ยวชาญด้านสันติภาพจากต่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์กระบวนการพูดคุยในนามส่วนบุคคล นอกเหนือจากนี้ ภาครัฐและภาคเอกชนของมิตรประเทศจำนวนหนึ่งมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการสนับสนุนเงินทุนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

^{๓๕๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๐} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

(Non-governmental Organization: NGO) และองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization: CSO) หน่วยงานทางวิชาการ องค์กรทางศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมสาธารณะกุศลในพื้นที่ ซึ่งการสนับสนุนเหล่านี้มาจากทั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) สหรัฐอเมริกา ตุรกี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ชาติอาหรับ และประเทศอาหรับอื่น ๆ

ในช่วงปี ๒๕๖๓ – ๒๕๖๖ คณะทูตและองค์กรระหว่างประเทศมีการเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉลี่ย ๕๘ ครั้งต่อปีเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดโดยสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ และเพื่อดำเนินภารกิจด้านกงสุล แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยงานในพื้นที่ และร่วมดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ การส่งเสริมบทบาทของเด็กและสตรี หรือการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจผ่านการท่องเที่ยวและการสร้างอาชีพ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ประเทศที่เดินทางเยือนพื้นที่มากที่สุดคือ สหรัฐอเมริกา ส่วนหน่วยงานที่เยือนพื้นที่มากที่สุด คือ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross: ICRC) และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP)^{๓๖๒}

ต่อข้อกังวลของหน่วยงานความมั่นคงที่มองว่า การพูดคุยเจรจาสันติภาพจะเป็นการยกระดับสถานะของปัญหาและกลุ่มขบวนการให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศและเปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จนอาจนำไปสู่การแยกดินแดนนั้น^{๓๖๓}

นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ให้ข้อมูลว่า ตามหลักปฏิบัติระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรองค์การสหประชาชาติตามมาตรา ๒ (๑) แต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและพลเมืองของตัวเองซึ่งรัฐอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ ทั้งนี้ ประชาคมโลกจะสามารถแทรกแซงกิจการภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งได้ใน ๒ กรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น^{๓๖๔} กรณีที่หนึ่ง คือเมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ที่เข้าลักษณะดังต่อไปนี้ ได้แก่ ๑) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ๒) อาชญากรรมสงคราม (War Crimes) ๓) การกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) และ ๔) อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes against Humanity) โดยอ้างถึง “หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง” (Responsibility to Protect: R2P) เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ตกอยู่ภายใต้ความขัดแย้งที่มีระดับความรุนแรงเข้มข้นดังกล่าว ซึ่งชัดเจนว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์ข้างต้น ส่วนกรณีที่สอง คือ เมื่อมีความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธหรือการขัดกันทางอาวุธ (Armed Conflict) เกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งอาจจะเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศก็ได้ คู่ขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือกลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ใน “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙”^{๓๖๕} เช่น การห้ามทำร้ายพลเรือน

^{๓๖๒} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการสิทธิฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๓} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการสิทธิฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๔} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการสิทธิฯ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๕} “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙” หมายความว่าอนุสัญญา ๔ ฉบับ คือ ๑) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพในสนามรบมีสถานะดีขึ้น ๒) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้ส่งกักในกองทัพขณะอยู่ในทะเลซึ่งบาดเจ็บป่วยไข้และเรือต้องอับปางมีสถานะดีขึ้น ๓) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก และ ๔) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลารบสงคราม อนึ่ง อนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับนี้ เรียกรวมกันว่า “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙ ว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากสงคราม”, ดู “พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ เกี่ยวกับการคุ้มครอง

ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสู้รบและพลรบที่ไม่สามารถสู้รบต่อได้แล้ว การห้ามทรมานพลรบที่ถูกควบคุมตัว หรือ การห้ามใช้อาวุธที่มีอำนาจทำลายในวงกว้าง เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์หนึ่ง ๆ เป็น “การขัดกันทางอาวุธ” ที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ” คือ ๑) กลุ่มกองกำลังที่มีใช้รัฐแสดงให้เห็นว่ากลุ่มมีลักษณะเป็นองค์กรจัดตั้ง และ ๒) การปะทะกันกับกองกำลังของรัฐหรือกองกำลังที่มีใช้รัฐอีกกลุ่มหนึ่งมีความรุนแรงที่ตึงเครียดถึงระดับหนึ่ง (a minimum level of intensity)^{๓๖๖} ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ คณะกรรมการกาชาดสากลจะเป็นผู้ประเมินว่าสถานการณ์ความขัดแย้งที่ตนต้องเข้าไปทำงานด้านมนุษยธรรมนั้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่ โดยต้องรับฟังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงรัฐที่เกิดสถานการณ์นั้นด้วย^{๓๖๗} ซึ่งผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศและกรมพระธรรมนูญยืนยันว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว^{๓๖๘} แม้ว่าองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งจะเห็นว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าเกณฑ์ข้างต้นก็ตาม ซึ่งท้ายที่สุดแล้วในทางปฏิบัติ ฝ่ายรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่

อีกประเด็นหนึ่งที่หน่วยงานฝ่ายความมั่นคงกังวลคือ เรื่อง “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง” (Right to Self-determination: RSD) ว่ากลุ่มแนวร่วมจะเรียกร้องสิทธินี้ต่อประชาคมระหว่างประเทศเพื่อแบ่งแยกดินแดนโดยอ้างว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกไทยยึดครองเป็นอาณานิคม อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซียและผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ได้มีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่าการกำหนดอนาคตตนเองเป็นสิทธิของประชาชนในการกำหนดสถานะทางการเมือง รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างเสรี สิทธินี้ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติสำหรับประชาชนในดินแดนที่ถูกเจ้าอาณานิคมเข้ายึดครอง ซึ่งกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์นี้แต่อย่างใด^{๓๖๙} สอดคล้องกับที่อดีตรองเลขาธิการ สมช. ให้ข้อมูลว่า ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถเรียกร้องสิทธินี้ได้ เนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้สงวนสิทธินี้ไว้ให้เฉพาะพื้นที่ที่เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมเช่นอินเดียนหรือพม่าในยุคอาณานิคมช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาก่อนเท่านั้น มิให้หมายรวมถึงเรื่องสงครามในท้องถิ่น^{๓๗๐} อีกทั้งประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้ชัดเจนใน “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ว่า ประเทศไทยไม่ให้ความการใช้สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองว่าเป็นการ

ผู้ประสพภัยจากการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๗ (พิธีสารฉบับที่ ๑) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗” ภาค ๑ ข้อ ๒(๑). อนึ่ง ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับในปี ๒๕๔๗ แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารเพิ่มเติม

^{๓๖๖} ในพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ฉบับที่ ๒ ระบุว่า กลุ่มกองกำลังที่มีใช้รัฐจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สามารถควบคุมอาณาเขตส่วนหนึ่งของพื้นที่ขัดแย้งได้จนทำให้กองกำลังดังกล่าวดำเนินการปฏิบัติการทางทหารได้อย่างต่อเนื่องและพร้อมเพรียงกัน, ดู “พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสพภัยจากการขัดกันทางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ (พิธีสารฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗” ภาค ๑ ข้อ ๑

^{๓๖๗} ดู “Internal conflicts or other situations of violence – what is the difference for victims?,” *International Committee of the Red Cross*, 10 December 2012. <https://www.icrc.org/en/article/internal-conflicts-other-situations-violence-victims>

^{๓๖๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๙} Kiangsak Kittichaisaree, “Understanding ‘self-determination’,” *Bangkok Post*, 22 June 2023. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2596838/understanding-self-determination>

^{๓๗๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

อนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่จะแบ่งแยกดินแดน^{๓๗๑} และที่สำคัญคือองค์การสหประชาชาติจะไม่รับรองการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐสมาชิก^{๓๗๒} นอกเหนือจากเงื่อนไขที่กล่าวไปสองข้อข้างต้น

นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การแทรกแซงจากต่างประเทศที่จะนำไปสู่การแยกดินแดนได้นั้นเกิดขึ้นยากมากเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงมาก รัฐบาลมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อประชาคมระหว่างประเทศ และที่สำคัญคือประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ มิได้มีผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเข้าแทรกแซงกิจการภายในในเรื่องนี้^{๓๗๓} สอดคล้องกับที่อดีตเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ให้ข้อมูลว่า การแยกดินแดนในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้ในทางกฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศ แม้กระทั่งกรณีของแคว้นคาตาลูญญาของประเทศสเปนที่ประชาชนในพื้นที่มีการลงประชามติแยกตัวเป็นรัฐอิสระแล้วก็ยังไม่สามารถแยกประเทศออกไปได้^{๓๗๔}

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับฟังจาก ทั้งกระทรวงการต่างประเทศและกรมพระธรรมนูญและนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต่างยืนยันว่า กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยไม่เข้าข่ายที่รัฐอื่นจะสามารถแทรกแซงได้ตามหลักปฏิบัติระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรองค์การสหประชาชาติ และ ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่การขัดกันทางอาวุธภายในประเทศ แม้ยังมีผู้มีความเห็นแตกต่างในเรื่องนี้แต่สุดท้ายฝ่ายรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องก็ย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานความมั่นคงก็ยังคงมีความกังวลอยู่ว่าจะมีกลุ่มที่ยกประเด็นนี้เป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นกิจการภายในของประเทศ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อคลายข้อกังวลดังกล่าวว่าการแทรกแซงจากภายนอกเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมีทางเลือกมากขึ้นในการกำหนดบทบาทของนานาชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้เข้ามาสนับสนุนกระบวนการพูดคุยตามความถนัดและประสบการณ์ที่แตกต่างกันเพื่อให้การดำเนินการพูดคุยมีประสิทธิภาพมากขึ้น^{๓๗๕}

^{๓๗๑} ชินน์ทีรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ, ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ: กรณีศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและบทเรียนของบางประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๕.

^{๓๗๒} ดู ข้อมติที่ 1514 (XV) ที่สมัชชาสหประชาชาติให้การรับรองซึ่งเป็น “ปฏิญญาว่าด้วยการคืนเอกราชให้แก่ประเทศและกลุ่มชนที่ตกเป็นอาณานิคม” (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๓. อนึ่ง สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองสามารถแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ ๑) “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองภายนอกรัฐ” (external self-determination) กับ ๒) “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองภายในรัฐ” (internal self-determination) แบบภายนอกรัฐ คือการแยกตัวเป็นเอกราชเพื่อตั้งประเทศอิสระของตนเองตามเงื่อนไขที่สงวนไว้สำหรับพื้นที่ที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น ในขณะที่แบบภายในรัฐ คือการเปิดโอกาสให้กลุ่มคนส่วนน้อยที่มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมแตกต่างจากกลุ่มคนส่วนใหญ่ของรัฐ มีอิสระในการบริหารปกครองพื้นที่ของตนเองภายใต้รัฐที่ตนอยู่ กล่าวคือ มีสิทธิที่จะกำหนดทิศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะแยกดินแดนแต่อย่างใด

^{๓๗๓} การประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๗๔} การประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA308 ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

^{๓๗๕} บทบาทของฝ่ายที่สามมีทั้งส่วนที่อยู่ภายในและภายนอกประเทศ และสามารถเข้ามามีส่วนได้ทั้งในฐานะผู้แทนหน่วยงานหรือปัจเจกบุคคล สำหรับบทบาทของฝ่ายที่สามที่จะเข้ามาสนับสนุนกระบวนการสันติภาพนั้น มีได้ตั้งแต่ ๑) การเสริมสร้างองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้กับผู้เกี่ยวข้อง ๒) การเป็นผู้สังเกตการณ์หรือพยานในกระบวนการพูดคุย ๓) การสร้างพื้นที่เชื่อมต่อสื่อสารหารือเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างไม่เป็นทางการ ๔) การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นทางการ และ ๕) การสนับสนุนงบประมาณในการนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาในประเด็นนี้รอบคอบ คณะกรรมการ
บางส่วนยืนยันความเห็นที่ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการขัดกัน
ทางอาวุธภายในประเทศ

๓.๔.๕ บทเรียนจากกรณีศึกษาต่างประเทศ^{๓๗๖}

๑) กรณีอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

อดีตหัวหน้าภารกิจติดตามการวางอาวุธของอาเจห์ ให้ข้อมูลว่าความขัดแย้ง
ในอาเจห์เป็นเรื่องของชาติพันธุ์ ซึ่งชาวอาเจห์เป็นชาติพันธุ์ที่แตกต่างจากชาวชวา โดยหลักแล้วเป็นความ
ขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับกลุ่มขบวนการอาเจห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) ซึ่งมี
เป้าหมายที่จะเรียกร้องเอกราชเป็นอิสระจากประเทศอินโดนีเซีย ความขัดแย้งดังกล่าวยุติลงด้วยการเจรจาที่มี
องค์กรระหว่างประเทศเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ ๑) รัฐบาลอินโดนีเซียมีเจตนาที่จะเจรจากับ
กลุ่มขบวนการ ๒) ประชาชนในพื้นที่เรียกร้องให้มีการหยุดยิง ๓) การเจรจากับกลุ่มที่สามารถยุติความรุนแรง
ได้จริง ๔) ต่างฝ่ายต่างรับรู้ว่าอีกฝ่ายต้องการอะไรและมาพูดคุยประนีประนอมกันว่าสิ่งใดให้ได้หรือไม่ได้
อย่างไร ๕) งานการข่าวมีประสิทธิภาพ ๖) ผู้ไกล่เกลี่ยจากประเทศฟินแลนด์เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย
๗) เหตุการณ์สันติภาพเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้ทั้งสองฝ่ายต้องการเห็นสันติภาพเกิดขึ้นโดยเร็วและเปิดโอกาสให้
องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาสนับสนุนการแก้ไขปัญหา และ ๘) เกิดข้อตกลงสันติภาพที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ
ร่วมกัน ได้แก่ การยินยอมให้ชาวอาเจห์ปกครองตนเองในรูปแบบของเขตปกครองพิเศษที่ผู้ว่าการมาจากการ
เลือกตั้ง มีการจัดสรรรายได้จากน้ำมันและแก๊สธรรมชาติระหว่างส่วนกลางและพื้นที่ในสัดส่วนที่ยอมรับกัน
ได้ใช้กฎหมายอิสลามในพื้นที่ และมีการวางอาวุธเพื่อนำสังคมกลับสู่ความเป็นปกติ^{๓๗๗}

ประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนของอินโดนีเซียซึ่งเคยเป็นผู้บัญชาการ
ระดับสูงของกองทัพได้แสดงเจตจำนงที่จะปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียให้มีความทันสมัย และเต็มใจที่จะถ่ายโอน
อำนาจบางประการให้กับอาเจห์ ยูโดโยโนเห็นว่าการใช้แนวทางการทหารเป็นหลักในการแก้ปัญหานั้นไม่ได้ผล
การจะทำให้กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความมุ่งมั่น ความพยายามอย่าง
สร้างสรรค์ และต้องอาศัยการตัดสินใจอย่างแน่วแน่ของผู้นำ ฝ่ายการเมืองต้องส่งสัญญาณชัดเจนว่าต้องการยุติ
ความขัดแย้งด้วยการเจรจา

สัญญาณหนึ่งที่ชัดเจนจากรัฐบาลว่ามีความจริงจังกับการเจรจา คือการแต่งตั้ง
บุคคลระดับรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้าคณะเจรจาของรัฐบาล ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมายและ
สิทธิมนุษยชน (Hamid Awaluddin) โดยสมาชิกในคณะเจรจาก็เกือบทั้งหมดต่างเป็นฝ่ายการเมืองระดับสูง คือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นผู้ริเริ่มการเจรจากับตั้งแต่ต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงข้อมูล
ข่าวสาร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสวัสดิภาพประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคง อดีตผู้นำกองทัพ
และอดีตแม่ทัพประจำอาเจห์ การมอบหมายให้รัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นคณะพูดคุย นอกจากจะสะท้อน
ถึงความจริงจังของรัฐบาลในการเจรจาแล้ว ยังช่วยให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ บนโต๊ะมีประสิทธิภาพด้วย
ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาอินโดนีเซียมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากอาเจห์จำนวน ๑๒ คน
จากสมาชิกทั้งหมด ๕๖๐ คน โดย ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลต่างมีบทบาทอย่างสูงในการผลักดันการร่างกฎหมาย
ตามข้อตกลงและโน้มน้าวฝ่ายค้านที่ไม่เห็นด้วย

^{๓๗๖} รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออก
ทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๑ - ๕๘.

^{๓๗๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๒ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ภาคประชาสังคมอาจะห์เองก็มีความเข้มแข็ง มีภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม ๒ เครือข่ายใหญ่ในพื้นที่ ร่วมมือกับภาคประชาสังคมนอกพื้นที่ในการผลักดันกระบวนการสันติภาพอย่างต่อเนื่อง ด้วยบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดมากขึ้น ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ตลอดจนนักศึกษาในพื้นที่สามารถสื่อสารเชื่อมต่อถึงกันและกันได้มากขึ้นเพื่อร่วมมือกันทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนแล้ว องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ยังได้พยายามเชื่อมประสานให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM ได้มาพบปะพูดคุยกันอีกด้วย

ในแง่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ได้มีการออกข้อกำหนดประธานาธิบดีในปี ๒๕๔๕ ว่าด้วย “การนำบันทึกร่วมความเข้าใจระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและ “ขบวนการอาจะห์เสรี” (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) มาปฏิบัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงประสานกิจการการเมือง กฎหมาย และความมั่นคง มีผลให้เกิด “โต๊ะอาจะห์” (Aceh Desk) มีอำนาจหน้าที่ในการ ๑) ประสานงาน และเชื่อมแผนและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ ๒) ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการนำข้อตกลงไปปฏิบัติระหว่างผู้แทนอาวุโสของทั้งสองฝ่ายและหัวหน้าทีมมอนิเตอร์อาจะห์ (Aceh Monitoring Mission: AMM) และ ๓) ให้คำแนะนำ ควบคุม ประเมินผลการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยมีคนทำงานที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ๔๙ คน นอกจากนี้ยังมี Aceh Peace Communication and Coordination Forum ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมืองท้องถิ่น นักกิจกรรมประชาสังคม และอดีตขบวนการ เป็นกลไกหลักกลไกหนึ่งในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะและต่อกลุ่มผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ในช่วงการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ

๒) กรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

ศาสตราจารย์มีเรียม โครเนล-เฟอร์เรอร์ (Miriam Coronel-Ferrer) อดีตหัวหน้าคณะเจรจาสันติภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการพูดคุยในกระบวนการสันติภาพ ให้ข้อมูลว่า ความขัดแย้งในมินดาเนาเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) ซึ่งเรียกร้องเอกราชเป็นอิสระจากประเทศฟิลิปปินส์ เป็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา หัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาคือการยอมรับอัตลักษณ์ “บังซามอโร” (Bangsamoro หรือชนชาติโมโร) ซึ่งเป็นชาวโมโรมุสลิมที่อาศัยอยู่ก่อนแล้วในมินดาเนา ใช้เวลาเจรจาอยู่ ๑๗ ปี สุดท้ายสามารถยุติความรุนแรงได้ด้วยข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะให้มินดาเนาเป็นเขตปกครองตนเอง ผู้บริหารของเขตมาจากการเลือกตั้ง MILF มีการวางอาวุธ รัฐแสดงการยอมรับอัตลักษณ์ในเชิงสัญลักษณ์โดยการยินยอมให้ชาวโมโรมีธงของตัวเอง ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ ๑) รัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมืองชัดเจนว่าจะมุ่งมั่นสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ซึ่ง Miriam ย้ำว่า “เมื่อใดมีเจตจำนง เมื่อนั้นจะมีทางออก” (Where there’s a will, there’s a way) ๒) รัฐบาลมีการออกคำสั่งทางบริหารหลายฉบับที่สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการผลักดันกระบวนการสันติภาพ ๓) คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต้องยอมประนีประนอมกันในกระบวนการเจรจา ๔) ผู้อำนวยการความสวดที่มีทักษะประสบการณ์ที่จะสนับสนุนให้การพูดคุยเจรจาราบรื่น ๕) มีโครงสร้างกลไกที่จำเป็นเพื่อรองรับการขับเคลื่อนงานสันติภาพ คือ “สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีด้านกระบวนการสันติภาพ” (Office of Presidential Advisor on the Peace Process: OPAPP) ๖) รัฐบาลกำหนดบทบาทของต่างประเทศอย่างชัดเจนว่าจะให้ประเทศหรือองค์กรใดสนับสนุนอะไร ๗) ทีมเจรจาของรัฐบาลใช้เวลามากในการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงคณะกรรมการของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับการต่อสู้ของชาวโมโร เพื่อให้ได้ทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับได้หรืออย่างน้อยก็ไม่ต่อต้านขัดขวาง และ ๘) มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนจริง ๆ ^{๓๗๘}

^{๓๗๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

คณะเจรจาของรัฐบาลได้ร่วมมือทำงานกับรัฐสภาอย่างใกล้ชิด มีการพบปะกับพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภาเป็นระยะเพื่อรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้รับทราบถึงสิ่งที่คณะเจรจาได้ดำเนินงานอยู่ ซึ่งจะทำให้ได้รับแรงสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เมื่ออยู่ในขั้นตอนการร่างกฎหมายเพื่อนำข้อตกลงไปปฏิบัติ ผู้นำพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ตั้งกลุ่มเพื่อศึกษาระหว่างเหล่าสมาชิกรัฐสภาด้วยประธานาธิบดีจะมีแถลงการณ์แห่งชาติถึงความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพทุกปีก่อนที่จะเปิดสมัยการประชุมรัฐสภา

ในส่วนของภาคประชาสังคมทั้งในและนอกพื้นที่มินดาเนาต่างมีบทบาทเข้มแข็งมีการทำงานในระดับชุมชนให้คนในชุมชนหลายพื้นที่ร่วมกันกำหนด “พื้นที่สันติภาพ” (Zone of Peace) ในระหว่างที่รัฐบาลกับกลุ่มติดอาวุธยังตกลงกันไม่ได้ และมีการทำงานเชื่อมต่อกับระดับนโยบายโดยตรงผ่านกลไก เช่น คณะกรรมการผู้หญิงมินดาเนา มีการเข้าร่วมสังเกตการณ์และสนับสนุนการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่ขัดแย้ง รวมถึงการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการหยุดยิงของทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ **ทางคณะกรรมการได้สรุปบทเรียน**จากการเดินทางศึกษาดูงานที่กรุงมะนิลาและเขตปกครองตนเองบังซามอร์ เกาเมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ๑) รัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจน ๒) กองทัพฟิลิปปินส์มีวินัยและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลพลเรือนอย่างเคร่งครัด ๓) รัฐบาลกำหนดแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนตาม “กรอบข้อตกลง” (Framework Agreement) ๔) “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเขตปกครองตนเอง” (Bangsamoro Organic Law: BOL) หรือ “กฎหมายบังซามอร์” เป็นเสมือนธงนำการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพไปสู่ความสำเร็จ ๕) การไม่ปฏิเสธว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและยอมรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ ๖) รัฐบาลเปิดให้มีการทำประชาคมติให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจต่อเรื่องการปกครองตนเอง ๗) การบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ เป็นอำนาจการตัดสินใจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางเป็นเพียงผู้ สนับสนุนงบประมาณ และ ๘) คู่เจรจาต้องมีตัวตนชัดเจนว่าเป็นใครในการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือกระบวนการสร้างสันติภาพ ^{๓๗๙}

คณะกรรมการส่วนหนึ่งเห็นว่า ประสพการณ์จากความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในกรณีอาเจห์และมินดาเนานั้น เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาวังหัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าจะมีบริบทที่แตกต่างกัน แต่เราสามารถเรียนรู้และถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงแนวทางการสร้างสันติภาพในบริบทของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี นอกจากเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำที่มุ่งมั่นและแข็งแกร่งแล้ว การเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยของทั้งสองประเทศยังส่งผลต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากประชาชนกับกองทัพของทั้งสองประเทศ ในขณะเดียวกันก็อาศัยการออกแบบนวัตกรรมในเชิงโครงสร้าง กลไก และสถาบันต่าง ๆ เพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพที่ใช้เวลาหลายปีที่ทำให้เปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธไปสู่การต่อสู้และต่อรองในทางการเมืองได้เป็นผลสำเร็จ อาทิเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม การกำหนดบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศและฝ่ายที่สาม การบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับข้อตกลงสันติภาพ การดำเนินการตามแนวทางยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น นอกจากนี้ การแก้ไขความขัดแย้งในบริบทของทั้งสองประเทศยังให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

^{๓๗๙} การเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมการฯ เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง” ที่กรุงมะนิลาและเขตปกครองตนเองบังซามอร์ เกาเมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๘ – วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗, นำเสนอในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕๐ วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตลอดจนแสวงหาความชอบธรรมจากการรับฟังเสียงของประชาชนผ่านการลงประชามติ บทเรียนในเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการก็คือการออกแบบในเชิงสถาบันผ่านการบรรจุสาระสำคัญของการแก้ไขปัญหามาในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงต่อการแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยแนวทางสันติ ดังเช่นกรณีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ระบุแนวทางการกระจายอำนาจให้กับมินดาเนาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๗ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีคณะกรรมการบางส่วนเห็นว่า บริบทและเงื่อนไขของการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย มีความแตกต่างอย่างมากกับการสร้างสันติภาพในหมู่เกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดอาเยห์ ประเทศอินโดนีเซีย จนนำไปสู่เรื่องการสถาปนา “เขตปกครองตนเอง” ซึ่งทั้งสองพื้นที่หลังเกิดจากสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างชาติล่าอาณานิคมกับคนพื้นเมืองในพื้นที่ ปรากฏภาพของคู่ขัดแย้ง ๒ ฝ่ายที่ชัดเจน รวมทั้ง ฝ่ายต่อต้านกลุ่มอื่น ๆ ที่มีเจตนารมณ์การปกครองตนเองชัดเจนเหมือนกัน แต่ไม่ใช่กลุ่มเดียวกัน สภาพการณ์เช่นนี้แสดงออกถึงภาวะสงครามและการสู้รบ ที่สำคัญผลของความขัดแย้งได้นำไปสู่การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของคู่ขัดแย้งและประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีการสูญเสียชีวิตของประชาชนในหมู่เกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ อาจมีมากกว่า ๑ แสนรายเลยทีเดียว ในขณะที่บริบทและเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เชื่อมโยงยังเป็นเรื่องภายในประเทศไทยที่สามารถบริหารจัดการความขัดแย้งด้วยกฎหมายไทยและข้อเสนอที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันได้ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทเรียนจากกรณีมินดาเนา ฟิลิปปินส์และอาเยห์ อินโดนีเซีย นั้น คณะผู้ศึกษาได้รับฟังประสบการณ์และบทเรียนจากทั้งสองกรณีตลอดกระบวนการคือตั้งแต่ความเป็นมา กระบวนการความขัดแย้งและการหาทางยุติความขัดแย้ง ตลอดจนการดำเนินการหลังจากที่มีการตกลงกันได้แล้ว ซึ่งมีบทเรียนที่น่านำมาศึกษาหรือใช้เป็นแบบอย่างอยู่ไม่น้อย แต่กรรมการบางส่วนก็เห็นว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย การพูดคุยหรือกระบวนการสันติภาพและสภาพการณ์หรือพัฒนาการของความขัดแย้งก็จะเห็นได้ว่ากรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยยังอยู่ในขั้นตอนที่แตกต่างห่างไกลจากการได้ข้อยุติหรือการดำเนินการหลังการเจรจาตกลงกันได้แล้วอยู่มาก การจะนำบทเรียนหรือข้อสรุปรวมทั้งมาตรการวิธีการหรือการสร้างองค์กรกลไกใด ๆ มาปรับใช้ จึงต้องคำนึงถึงสภาพการณ์และขั้นตอนของพัฒนาการของสถานการณ์ที่แตกต่างกันด้วย

๓.๔.๖ สรุปภาพรวมกระบวนการพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

การพูดคุยสันติภาพถือเป็นรูปธรรมสำคัญของการใช้การเมืองนำการทหารในการคลี่คลายความขัดแย้ง ซึ่งโดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน

ทั้งหน่วยงานความมั่นคงและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติการปฏิบัติการทางทหารให้สังคมได้เห็นแล้วผ่านบางช่วงเดือนรอมฎอนโดยเฉพาะในปี ๒๕๖๕ ที่ไม่ปรากฏว่ามีเหตุรุนแรงที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งความสำเร็จนี้เกิดขึ้นได้จากการสื่อสารพูดคุยกันของทั้งสองฝ่ายจนสามารถตกลงกันได้ การดำเนินการของทั้งสองฝ่ายนี้ได้คลายข้อสงสัยจากบางฝ่ายในส่วนนี้ไปได้ระดับหนึ่งว่ารัฐมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาจริงหรือไม่และ BRN ที่เข้าร่วมการพูดคุยเป็น “ตัวจริง” ที่มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่หรือไม่

เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาสาระที่ปรากฏต่อสาธารณะ จะเห็นได้ว่ามีทิศทางและรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับทั้งในแง่ของหลักการและแผนปฏิบัติ และสะท้อนให้เห็นว่าคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายมีความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญในแต่ละด้านขึ้นมาเป็นประเด็นพูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ความยุติธรรม เศรษฐกิจและการพัฒนา การศึกษาและวัฒนธรรม ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการปกครอง พร้อมกับระบุถึงกลไกในการลดเหตุรุนแรงและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นความต้องการร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนักและยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้ในระยะยาว เนื่องจากภายในกลุ่มภาครัฐและ BRN เองยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อทั้งคู่พูดคุย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง แต่ละฝ่ายยังตั้งข้อสงสัยว่าอีกฝ่ายมีความจริงใจที่จะพูดคุยมากน้อยเพียงใดและมีความเป็นตัวแทนจริงหรือไม่ ผู้อำนวยการความสวดมณีศักยภาพที่จะสร้างพื้นที่และกระบวนการที่จะให้สองฝ่ายพูดคุยกันได้ราบรื่นหรือไม่ อย่างไร ในส่วนเป้าหมายของการพูดคุย รัฐก็มองว่า BRN ต้องการแค่ซื้อเวลาเพื่อแยกดินแดน ในขณะที่ BRN ก็มองว่ารัฐต้องการเพียงยุติเหตุรุนแรงเท่านั้นโดยไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง ความไม่เชื่อมั่นเหล่านี้ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่ายมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือแม้กระทั่งสวนทางกันกับคณะพูดคุยของตน ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะที่รัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย กระบวนการพูดคุยจึงยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและนำไปขับเคลื่อนเป็นวาระแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย

ในส่วนของการรับรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ผู้เกี่ยวข้องกับการพูดคุยไม่มีกระบวนการสื่อสารความคืบหน้าหรือผลของการพูดคุยให้สาธารณะได้รับรู้อย่างทั่วถึงและเป็นระบบต่อเนื่อง ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่ทราบเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน ความคืบหน้าและผลของการพูดคุย หรือแม้กระทั่งไม่ทราบว่ามีการกระบวนการพูดคุยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ แม้ภาครัฐจะมีการจัดเวทีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งกลับรู้สึกว่าการพูดคุยที่ผ่านมายังไม่มีกลไกอันชอบธรรมที่จะให้ประชาชนและภาคประชาสังคมทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้สังเกตการณ์ และแสดงความคิดเห็นต่อการสร้างสันติภาพได้อย่างตรงไปตรงมาและปลอดภัย

การเข้ามาสนับสนุนกระบวนการสันติภาพจากต่างประเทศทั้งในเรื่องของประสบการณ์ ความรู้และงบประมาณก็ยังมีข้อจำกัดอยู่เช่นกัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะทั้งรัฐและขบวนการยังไม่สามารถจัดวางบทบาทของต่างประเทศในกระบวนการพูดคุยในรูปแบบที่จะทำให้สามารถใช้ประสบการณ์และความพร้อมของต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพูดคุยให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ประกอบกับข้อกังวลจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่มองว่าการเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้ปัญหานี้ถูกยกระดับไปสู่สากลและนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ แม้ว่าผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศจะเห็นว่าการแทรกแซงของต่างชาติจูงนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมากก็ตามเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ลดลงอย่างมาก รัฐบาลมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อประชาคมระหว่างประเทศ อีกทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของไทย

๓.๕ สถาผู้แทนราษฎรกับการสร้างสันติภาพ^{๓๘๐}

เมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทในการตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเมืองหลักตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่งที่จำเป็นต้องกล่าวถึง ในฐานะที่เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดให้ตัวแทนของประชาชนที่มีความเห็นหลากหลายในประเทศได้มีส่วนจัดการกับความขัดแย้งและหาข้อสรุปที่มีความชอบธรรมทางการเมืองนั้น คือ รัฐสภา ตำแหน่งแห่งที่ของ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ใช่คู่แข่งกับฝ่ายบริหารด้วยการมุ่งควบคุมอำนาจและนโยบาย หากแต่ บทบาทหลักคือการทำให้การบริหารของรัฐบาลนั้นมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการทำหน้าที่นิติบัญญัตินี้เองที่จะเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างฝ่ายบริหารกับภาคประชาสังคม หรือผู้คนในสังคม ด้วยเหตุนี้ การทำงานของของรัฐสภาในการสร้างและสนับสนุนฉันทามติใหม่ให้เกิดขึ้นจึงเป็น สิ่งที่ขาดไม่ได้หากต้องการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการสร้างสันติภาพตั้งแต่หลักการ ทำงานสำคัญของรัฐสภา กรณีตัวอย่างจากต่างประเทศในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง บทบาท ของรัฐสภาไทยที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และท้ายที่สุดคือข้อค้นพบสำคัญเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาข้อเสนอแนะในภาพรวมต่อไป

๓.๕.๑ หลักการกำกับดูแลโดยรัฐสภาและความรับผิดชอบของรัฐบาล

หน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาคือ การกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบ ทางการเมือง พยายามให้เกิดหลักประกันว่าฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจและสร้างผลกระทบ ในทางบวกต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการ **ประเมินติดตามและกำกับดูแลการ ดำเนินงานของฝ่ายบริหารต่อนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้ง** เพื่อให้การบริหารความขัดแย้งเหล่านี้มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนผ่านการดำเนินกิจกรรม ต่าง ๆ ของรัฐสภา คือ การอภิปรายถกเถียงและประเมินนโยบายที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาการใช้จ่าย งบประมาณ รวมถึงการใช้กลไกคณะกรรมการในการเรียกผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐมาให้คำชี้แจงเพื่อเป็น ข้อมูลและหลักฐานในการกำกับดูแลการดำเนินการของฝ่ายบริหารและหน่วยงานราชการ หรือแม้กระทั่งเจรจา ต่อรองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อบรรลุข้อตกลงบางประการร่วมกัน

นอกจากหน้าที่ในการประเมินติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ในการสร้างสันติภาพแล้ว รัฐสภายัง**มีการะับผิดชอบในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงหรือตรากฎหมาย ที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ** ซึ่งรวมถึงการให้ความเห็นชอบและแปลงข้อตกลงสันติภาพที่เกิดขึ้นให้มีผล ในทางปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนแนวทางการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice: TJ)^{๓๘๑} และการกลับคืนสู่สังคมของอดีตกองกำลังของกลุ่มขบวนการและระหว่างผู้คนที่มีความบาดหมางกันในอดีต

^{๓๘๐} เนื้อหาส่วนนี้เป็นผลจากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอ ทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงกรกฎาคม ๒๕๖๗

^{๓๘๑} การสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความเป็นปกติ (Transitional Justice: TJ) คือ การที่ ๑) มีกระบวนการ ค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นในเหตุการณ์ที่ทำให้มีผู้สูญเสีย ๒) มีกระบวนการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจ อย่างต่อเนื่องจนสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติ ๓) มีกระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดสำนึกผิด และ ๔) มีกระบวนการให้อภัย ผู้กระทำผิดหรือนิรโทษกรรมตามแต่สังคมจะตกลงกัน

๓.๕.๒ บทบาทที่หลากหลายของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ

ธรรมชาติของรัฐสภาทำให้สถาบันทางการเมืองแห่งนี้สามารถแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพได้ทั้งทางบวกและทางลบ ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดนโยบายที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพหรือเกิดฉันทามติต่อข้อตกลงสันติภาพและผลักดันการนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ หรือจะเป็นผู้ยับยั้งขัดขวางกระบวนการทางการเมืองเหล่านั้นไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองจนทำให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป

หากพิจารณาจากมิติของศักยภาพในเชิงบวก สิ่งที่สำคัญที่สุดเป็นลำดับแรกคือ รัฐสภามีบทบาทในความรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับการดำเนินงานตามข้อตกลงสันติภาพในขั้นสุดท้าย และการตัดสินใจทางนโยบายที่มีผลกระทบต่อนโยบาย ดังกรณีของปาปัวนิวกินีปี ๒๕๔๔ ที่ข้อตกลงจากการเจรจาสันติภาพได้รับการผลักดันเป็นกฎหมายโดยรัฐสภาและก่อให้เกิดเขตปกครองพิเศษ กรณีของโคลอมเบียปี ๒๕๔๘ รัฐสภาออกกฎหมายสามฉบับเพื่อการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง กรณีของเนปาลปี ๒๕๕๔ ที่รัฐสภามีส่วนในการตรากฎหมายปฏิรูปภาคความมั่นคงที่จะบูรณาการอดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐให้เข้ารับการบรรจุเป็นทหารในกองทัพ และมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง (truth commission) ด้วย หรือกรณีของแอฟริกาใต้ที่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในกลไกการปรึกษาหารือจนแผนการสร้างสันติภาพได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

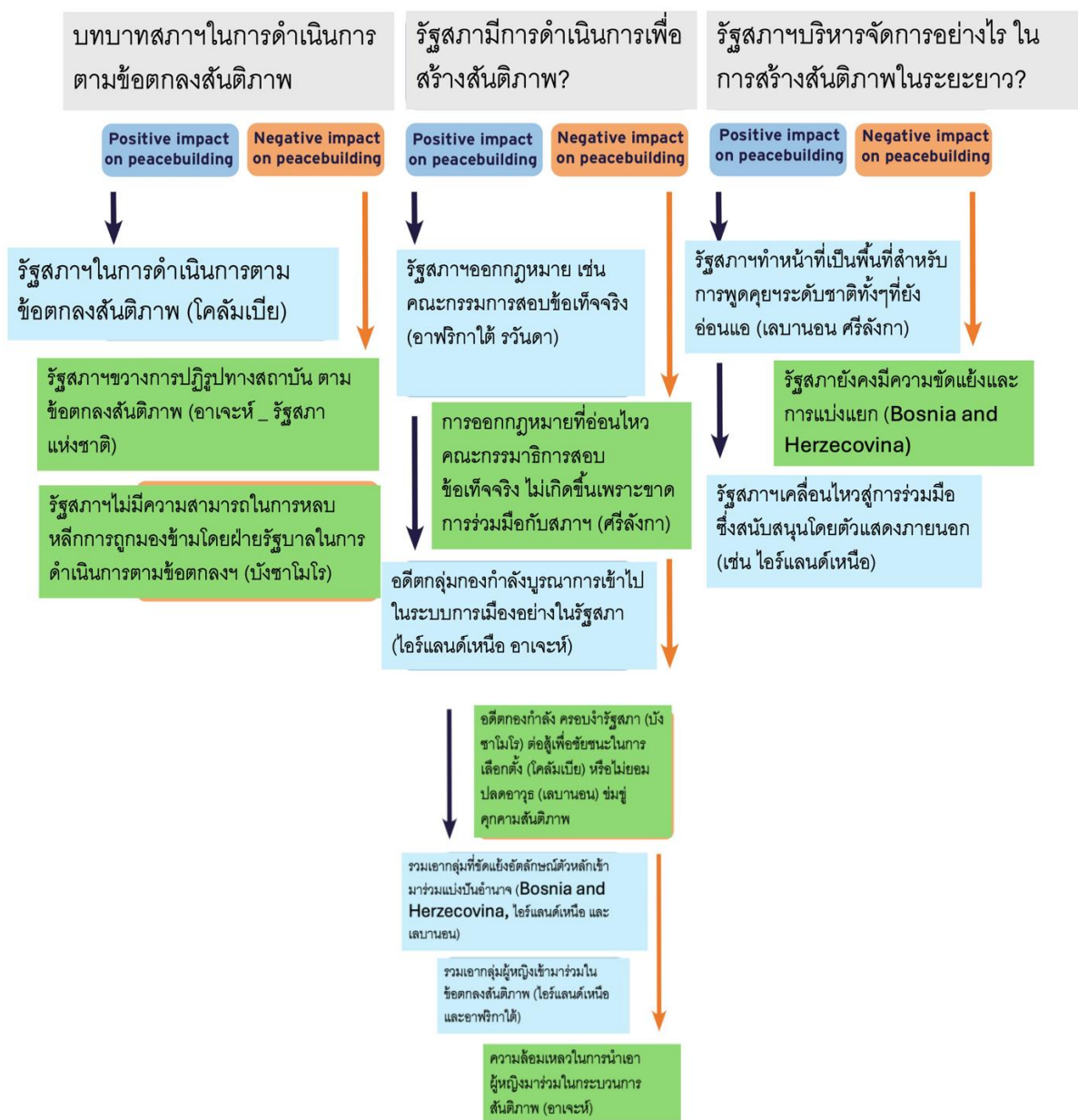
การที่รัฐสภามีองค์ประกอบจากพรรคการเมืองที่อิงอยู่กับกลุ่มชาติพันธุ์ก็มีความสำคัญ กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจก็คือรัฐสภาของบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการแบ่งสรรปันอำนาจอย่างลงตัว สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายส่วนรวมถึงรัฐสภาผสมนี้กลายเป็นต้นแบบของการร่วมมือกันบนฐานคิดที่สะท้อนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (Ethnic-based Inclusion) ผ่านหลักการ “รัฐบาลผสมขนาดใหญ่” (Grand Coalition) การมีอำนาจยับยั้ง (Veto) โดยชนกลุ่มน้อย และระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วน ในกรณีของบูเณวิลล์ มีการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้รัฐสภามีอิสระในการจัดการตนเองโดยรักษาที่นั่งสำหรับชาติพันธุ์กลุ่มน้อยและอดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐ การให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองก็มีความสำคัญ กล่าวในแง่ของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญของรวันดาตามข้อกำหนดของ Arusha Accords ทำให้มีการสงวนที่นั่งให้ผู้หญิง ๒๔ ที่ในรัฐสภา หรือให้อดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐที่ยอมวางอาวุธสามารถตั้งพรรคการเมืองของตัวเองขึ้นมาได้ตามข้อตกลงสันติภาพเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้งดังเช่นในกรณีอาแจห์ของอินโดนีเซีย ในเรนาโมของโมซัมบิก ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาสามารถรวมเอาตัวแทนของกลุ่มที่มีความสำคัญเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย

อย่างไรก็ดี ผลกระทบในทางลบจากการแสดงบทบาทของรัฐสภาในการกำหนดทิศทางอนาคตของความขัดแย้งทางการเมืองก็ปรากฏให้เห็นอยู่เช่นกัน ซึ่งอาจจะกลายเป็นตัวบ่อนทำลายหรือตัวก่อกวนสันติภาพที่เรียกว่า “Spoiler”^{๓๔๒} อันมีผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้เสียโอกาสสร้างเสถียรภาพในอนาคต เช่น กรณีของลิเบียปี ๒๕๕๔ ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบสาระสำคัญบางประการในข้อตกลงสันติภาพ ทำให้กระบวนการสันติภาพและการปกครองประเทศตกอยู่ในสภาพชะงักงัน

^{๓๔๒} ตัวป่วน ผู้ขัดขวางงานสันติภาพ หรือคนที่บั่นทอนงานสันติภาพ (Peace Spoiler) คือ ผู้ที่เชื่อว่าผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการสันติภาพจะกระทบต่อสถานะ อำนาจ ผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ความเชื่อบางอย่างของตน และจะพยายามทุกอย่างเพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น

การร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพจำเป็นต้องคำนึงถึงช่วงเวลาและขั้นตอนของกระบวนการสร้างสันติภาพ หากเป็นช่วงที่มีข้อตกลงระหว่างรัฐและผู้มีความเห็นต่าง การออกกฎหมายจะเป็นการประกาศใช้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ได้ตกลงร่วมกันในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่กระบวนการสันติภาพยังคงดำเนินอยู่ระหว่างการเจรจาไกล่เกลี่ย การร่างกฎหมายในช่วงเวลานี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้การเจรจาสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น ดังนั้นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการร่างกฎหมายเพื่อสันติภาพ คือการกำหนดวัตถุประสงค์และบทบาทที่ชัดเจนว่ากฎหมายจะมีหน้าที่และช่วงเวลาใช้บังคับเช่นใดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสนับสนุนกระบวนการสันติภาพได้อย่างเหมาะสมที่สุด^{๓๔๓}

แผนภาพที่ ๗ : ผลกระทบในทางบวกและลบของรัฐบาลในกระบวนการสันติภาพ



^{๓๔๓} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๒๙ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๓.๕.๓ รัฐสภาไทยกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในรอบสองทศวรรษที่ความไม่สงบก่อตัวขึ้นอีกครั้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐสภาไทยมีลักษณะพื้นฐานแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญสามฉบับและการรัฐประหารสองครั้ง รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ระบุให้มาจากการเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่ง ส่วนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาลกำหนดให้วุฒิสมาชิกชุดแรกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ส่วนในช่วงเวลาหลังการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๗ ซึ่งยังผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ “ฉบับถาวร” ไปนั้นก็มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะเป็นสภาเดียว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งที่มาของสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะผู้ก่อการรัฐประหาร กล่าวโดยสรุป ในช่วงเวลาที่ความรุนแรงปะทุขึ้นและดำเนินอย่างต่อเนื่อง รัฐสภาไทยมีการจัดรูปแบบทั้งที่เป็นสภาคู่และสภาเดียว ที่มาของวุฒิสมาชิกก็แตกต่างกันขึ้นกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกวางขึ้นในในแต่ละช่วงเวลา

ในช่วงเวลาดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงสภาเดียวที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและมีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าวุฒิสภา การทำงานเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลจึงโดดเด่นกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ในขณะที่วุฒิสมาชิกภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็มีความชอบธรรมทำนองเดียวกัน ซึ่งสะท้อนออกมาจากการการแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในช่วงแรก ๆ ของความรุนแรงก่อนการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ โดยเฉพาะการตรวจสอบเหตุการณ์ความรุนแรงที่กระทบต่อความรู้สึกของสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างกรณีการบังคับสูญหายทนายความสมชาย นีละไพจิตรเมื่อต้นปี ๒๕๔๗ และกรณีตากใบในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าความเป็นตัวแทนผ่านที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมีผลต่อการทำงานตรวจสอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด

นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา บทบาทสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่ได้มีเพียงการหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่มาอภิปรายเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทสำคัญในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือแม้แต่การดำเนินการตามกลไกสำคัญอย่างคณะกรรมการการทั้งที่เป็นคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

นอกจากการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายในวาระต่าง ๆ แล้ว การประชุมร่วมสองสภายังเป็นกลไกสำคัญที่รัฐสภาไทยเคยหยิบยกประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาอภิปรายอย่างกว้างขวาง รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาศัยกลไกนี้หลังการเลือกตั้งต้นปี ๒๕๔๘ เพื่อเปิดพื้นที่ให้สมาชิกรัฐสภาวิพากษ์วิจารณ์และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในช่วงปลายเดือนมีนาคมปีเดียวกันนั้น

๑) การปรับปรุงและการตรากฎหมายใหม่

ในส่วนของการตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องบันทึกถึงการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ความรุนแรงยังดำเนินอยู่ การบัญญัติกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติและการกำหนดนโยบายระดับชาติว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ คอ.บต. ทดแทนคำสั่งในฝ่ายบริหาร ที่สำคัญคือการยกระดับ “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ให้เป็นพื้นที่สะท้อนเสียงของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กฎหมายฉบับนี้ดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และอยู่ใน

ช่วงเวลาสำคัญที่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐมีข้อเสนอที่หลากหลายจากบรรดาพรรคการเมืองและภาคประชาสังคม

นอกจากกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติข้างต้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีกฎหมายในระดับชั้นเดียวกันที่ถูกตราขึ้นมาโดยอาศัยบริบทในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเหตุผลรองรับ กล่าวคือ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตรา พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นมาเพื่อรองรับการดำรงสถานะที่มั่นคงมากขึ้นของ กอ.รมน. ในฐานะกลไกที่จะรับมือกับปัญหาความมั่นคงภายใน โดยกำหนดมาตรการสำคัญในการกลับคืนสู่สังคมของ “ผู้หลงผิด” หรืออดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ ซึ่งเป็นการนำบทเรียนที่เคยประสบความสำเร็จในอดีตมาปรับใช้และมีสถานะเป็นกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ

การตรากฎหมายสองฉบับข้างต้นจึงเป็นการจัดตั้งกลไกและโครงสร้างอำนาจรัฐที่แบ่งบทบาทระหว่างกลุ่มงานด้านความมั่นคงที่ กอ.รมน. รับผิดชอบ และกลุ่มงานด้านการพัฒนาที่ ศอ.บต. รับผิดชอบ ซึ่งภายหลังรัฐประหารของ คสช. ในปี ๒๕๕๗ ได้มีคำสั่งและประกาศจำนวนหนึ่งที่ให้อำนาจของ กอ.รมน. อยู่เหนือกว่า ศอ.บต. โดยอ้างเหตุผลในการบูรณาการและสร้างความเป็นเอกภาพในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้การยกเลิกคำสั่ง คสช. ดังกล่าวจึงต้องอาศัยการตรากฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติขึ้นมายกเลิก ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว

กฎหมายสำคัญอีกฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญคนสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างฉันทามติใหม่ที่เกิดขึ้นผ่านการทำงานร่วมกันของพรรคการเมืองจากทุกฝ่าย เพื่อผลักดันให้มีกฎหมายที่รองรับหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนและให้หลักประกันว่าการละเมิดสิทธิในรูปแบบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะยุติลง

๒) การทำงานของกลไกคณะกรรมการ

การทำงานร่วมกันข้ามพรรคการเมืองในกลไกของรัฐสภายังพิจารณาได้จากบทบาทของคณะกรรมการทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การสำรวจผลการดำเนินงานในเบื้องต้นพบว่าประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับความสนใจและติดตามอย่างใกล้ชิดในคณะกรรมการสามัญหลายคณะมาตั้งแต่ปีแรก ๆ ของสถานการณ์ความไม่สงบ ดังจะเห็นได้จากบทบาทที่โดดเด่นของคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภาในช่วงระหว่างปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘ โดยมีการศึกษาและจัดทำรายงานนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาหลายฉบับในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการทหารและความมั่นคงแห่งรัฐ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน หรือแม้แต่คณะกรรมการการสาธารณสุข ก็เป็นคณะกรรมการสามัญที่เกาะติดปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่เป็นระยะ บางคณะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาที่ลงลึกในรายละเอียดด้วย

บทบาทของคณะกรรมการสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรหลายคณะก็ทำงานเช่นเดียวกับวุฒิสภาข้างต้นที่นำประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าหารือและเชิญตัวแทนหน่วยงานให้เข้ามาชี้แจงในที่ประชุม ตลอดระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐและกิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการทหาร และคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ทำหน้าที่เกาะติดประเด็นปัญหาต่าง ๆ แม้ว่าในบางขณะจะยุติบทบาทลงไปเนื่องจากการรัฐประหารก็ตาม

นอกจากนี้ ยังมีกลไกคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นมาจากการพิจารณา
 ญัตติที่มีการนำเสนอในที่ประชุมสภาให้มีการศึกษา ติดตาม และจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลขึ้นมาอีก ๘ คณะ
 ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา^{๓๘๔} ในจำนวนนี้มีสภาผู้แทนราษฎร ๓ คณะ วุฒิสภา ๔ คณะ และ
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑ คณะ (ดูตารางที่ ๘) โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ
 ชุดล่าสุด (ชุดนี้) เป็นครั้งแรกในรอบ ๑๕ ปี และเป็นครั้งแรกที่กำหนดขอบเขตการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ
 ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพอย่างเป็นทางการ ในขณะที่วุฒิสภานั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
 เพื่อติดตามกระบวนการสันติภาพขึ้นมาในปีเดียวกันนั้นแต่ก็ไม่สามารถส่งมอบรายงานให้แก่วุฒิสภาได้ใน
 ช่วงเวลานั้น เนื่องจากวิกฤตการณ์การเมืองที่เป็นผลมาจากการชุมนุมจนไม่อาจเปิดประชุมสภาได้
 ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เริ่มทำงานหลังการรัฐประหารครั้งล่าสุด (๒๕๕๗) ไม่ปรากฏญัตติและการลงมติ
 ที่มอบหมายให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด บทบาทของ
 รัฐสภาในช่วงนั้นจะถูกกันออกจากบทบาทในการติดตามและตรวจสอบรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารและ
 การพูดคุยเพื่อสันติสุขที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ ๙ : ข้อมูลพื้นฐานและข้อเสนอหลักของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติที่เกี่ยวข้องกับ
 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ที่	รายละเอียด	ข้อเสนอหลัก
๑	สภา: สว. ปี ๒๕๔๑ ชื่อ: คณะกรรมการ วิสามัญศึกษาปัญหา ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล (นายอารีย์ วงศ์อารยะ) มติตั้ง: ๒๐ ก.พ. ๒๕๔๑ ส่งรายงาน: ๒๕๔๑	• เน้นย้ำนโยบายพหุนิยมทางวัฒนธรรม • ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีเอกภาพ • ปรับปรุปรามยาเสพติด กำจัดเครือข่ายอิทธิพลผิดกฎหมาย • ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ • ตั้ง “คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี • กระจายอำนาจทางการศึกษาให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา • ส่งเสริมให้มีการเรียนวิชาชีพคู่วิทยาศาสตร์ในโรงเรียนปอเนาะ • ศึกษาวิจัยรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับพื้นที่ • ผลักดันให้เป็น “เขตส่งเสริมการลงทุนพิเศษ” และ “ศูนย์กลางการผลิตอาหาร มุสลิม”
๒	สภา: สว. ปี ๒๕๔๔ ชื่อ: คณะกรรมการ วิสามัญศึกษาปัญหาความ มั่นคงในจังหวัดภาคใต้ (นายทองใบ ทองเปาด์) มติตั้ง: ๒๙ มิ.ย. ๒๕๔๔ ส่งรายงาน: ๒๘ ธ.ค. ๒๕๔๘	• ยอมรับว่าชนบทธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของไทย ที่ต้องอนุรักษ์ไว้ ไม่ใช่มุ่งเข้าไปเปลี่ยนแปลง • ส่งเสริมการศึกษาวิชาการคู่ศาสนา • จัดการบริหารและบริการให้สอดคล้องกับชนบทธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น และ บรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นคนท้องถิ่น • ปรับปรุปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น และเพิ่มกำลังตำรวจให้เพียงพอ • พัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่การเมืองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
๓	สภา: สส. ปี ๒๕๔๕ ชื่อ: คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาศึกษาการ ลอบวางระเบิดและก่อความ	• นายกรัฐมนตรีควรประกาศเจตนารมณ์สู่สาธารณะในวงกว้างและรณรงค์จริงจัง ให้คนไทยเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลาย โดยสั่งการให้ทุกหน่วยงานรัฐ ปฏิบัติตาม

^{๓๘๔} ข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๔๒-๒๕๖๖ จากคลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ ระบุว่า รัฐสภามีรายงานของคณะกรรมการที่มีข้อเสนอ
 เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ๒๑ ฉบับ โดยในจำนวนนี้เป็นของคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะจำนวน ๘ ฉบับ

	ไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์) มติดัง: ๒ พ.ค. ๒๕๔๕ ส่งรายงาน: ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗	- ข้าราชการควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม สุภาพเรียบร้อย ไม่ใช้ถ้อยคำดูถูกเหยียดหยาม ปฏิบัติต่อผู้นำศาสนาด้วยความเคารพ - เสริมสร้างความเข้าใจประเพณีของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ หากมีการประกอบพิธีทางพุทธศาสนาและการไหว้ครู ให้ชาวไทยมุสลิมนั่งอยู่กับที่ตามเดิม และงดการกราบ - ส่งเสริมให้ข้าราชการเรียนรู้ภาษามลายู และให้ชาวไทยมุสลิมเรียนรู้ภาษาไทย - ปรับปรุงการบริหารกิจการฮัจญ์
๔	สภา: สนช. ปี ๒๕๔๙ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อสอบสวนและศึกษาสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พล.อ.ปานเทพ ภูวนารถนุรักษ์) มติดัง: ๙ พ.ย. ๒๕๔๙ ส่งรายงาน: ม.ค. ๒๕๕๑	- เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อลดเงื่อนไขความรุนแรงและพัฒนาการใช้สันติวิธีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ - พัฒนาการอำนวยความสะดวก - ฟื้นฟูความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม - พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ - ปรับกระบวนการอยู่ร่วมกันด้วยสันติวิธี - สร้างความสามัคคีและสันติสุขตามแนวอิสลาม
๕	สภา: สส. ปี ๒๕๕๑ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พล.อ.สมชาย วิษณุวงศ์) มติดัง: ๒ เม.ย. ๒๕๕๑ ส่งรายงาน: ๒๗ เม.ย. ๒๕๕๒	- นายกรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับทิศทางและนโยบายการแก้ปัญหาด้วยแนวทางการเมืองนำการทหารและมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง - จัดตั้ง “ทบวงการบริหารกิจการชายแดนภาคใต้” เพื่อสร้างเอกภาพของหน่วยงานรัฐในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่ - จัดตั้งหรือปรับปรุงองค์กรแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความชัดเจนเป็นเอกภาพ - ตั้ง “คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและประเมินผลการใช้กฎหมายการศึกษิตตามพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓” - ยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และนำ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ มาบังคับใช้แทน - ออกกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการพิจารณาคดีและการสืบพยานหลักฐานคดีความมั่นคง - พัฒนาการเรียนการสอนในสถานศึกษาของรัฐให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน - สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิด กำหนด และติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมถึงการกำหนดทิศทางและอนาคตของตนเองและชุมชนอย่างสมดุลในทุกมิติ (Self-determination) - ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (Peace Talks)” กับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างในทุกระดับ - สร้างความเข้าใจของประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ต่ออัตลักษณ์เฉพาะของคนในท้องถิ่น - แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. ๒๕๒๔
๖	สภา: สว. ปี ๒๕๕๑ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญติดตาม เြ่งรัดประเมินผลการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	- จัดตั้ง “คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์” เพื่อตรวจสอบเหตุการณ์ที่ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม - จัดให้มีการเยียวยาบาดแผลและความทรงจำทั้งผู้กระทำ ผู้ถูกกระทำ และชุมชน - สื่อสารกับประชาชนทุกภาคส่วนของประเทศเพื่อการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนในพื้นที่ - ยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก ทบพวนการใช้กฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยุติวัฒนธรรมการงดเว้นโทษ (Impunity) - ยอมรับและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างทางอัตลักษณ์

	ประธาน: พล.ต.อ.สุนทร ชัยขวัญ มติตั้ง: ๒๐ มิ.ย. ๒๕๕๑ ส่งรายงาน: ๑๗ ก.พ. ๒๕๕๔	- จัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน, ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นเอกภาพและสอดคล้องกับวิถีชีวิต - ให้มีการใช้ภาษามลายูถิ่นเป็นภาษาทำงาน - ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา รวมถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยในชุมชน - สร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชนในการแสดงความคิดเห็น - ให้มีระบบการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตท้องถิ่น - เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐกลับมาเลือกใช้สันติวิธีแทนวิธีการรุนแรง - พัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่
๗	สภา: สว. ปี ๒๕๕๔ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธาน: พล.อ.เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์ มติตั้ง: ๑๐ ต.ค. ๒๕๕๔ ส่งรายงาน: ๒๘ ธ.ค. ๒๕๕๕	- ฝ่ายการเมืองต้องมีเจตจำนงชัดเจนที่จะให้เกิดกระบวนการสันติภาพ ส่งสัญญาณเพื่อให้ทุกฝ่ายพร้อมเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ - จัดตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อแก้ไขความขัดแย้งตามกระบวนการสันติภาพ” เพื่อสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน - เคารพและส่งเสริมทุกอัตลักษณ์ ศาสนา และชาติพันธุ์ โดยเฉพาะให้ความสำคัญกับภาษาและการศึกษาของท้องถิ่น - จัดการเรียนการสอนแบบพหุภาษา และพัฒนาการเรียนรู้ภาษาไทย - ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ยุติการดเว้นโทษ ยอมรับผิดหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและค่านิยมที่ดีให้ผู้อยู่ละเมิด - ให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพูดคุยเพื่อสันติภาพมากขึ้น - สร้างพื้นที่ปลอดภัยให้ทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการกัน - พิจารณาปรับปรุงหรือร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ - ติดตามการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและแนวร่วมเพื่อแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่
๘	สภา: สว. ปี ๒๕๕๖ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธาน: พล.อ.เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์ มติตั้ง: ๑๙ ส.ค. ๒๕๕๖ ส่งรายงาน: ๑๔ ก.พ. ๒๕๕๗	- รัฐบาลควรกำหนดให้กระบวนการสันติภาพเป็นวาระแห่งชาติ - เสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรที่มีสถานะเป็นส่วนราชการอิสระ เพื่อเป็นโครงสร้างกลไกในการทำงานด้านกระบวนการสันติภาพให้มีความต่อเนื่องและเป็นระบบ - เปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้แสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพมากขึ้น - สร้างความพร้อมให้กับสังคมไทยเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ - หน่วยงานรับผิดชอบหลักควรทำงานให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เป็นเอกภาพ - ลดเงื่อนไขในการก่อเหตุรุนแรงด้วยการแก้ปัญหาอัตลักษณ์ ภาษา และประวัติศาสตร์ - ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นคนในพื้นที่มากขึ้น - แก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน เช่น ยาเสพติด ค้าของเถื่อน

กลไกคณะกรรมาธิการเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคต่าง ๆ ในขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญจะเป็นจุดเชื่อมต่อที่ดึงเสียงของผู้มีส่วนได้เสียให้เข้ามาสะท้อนเสียงของกลุ่มต่าง ๆ ในกลไกของรัฐสภา จะเห็นได้ว่า รัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนะการแก้ปัญหาจังหวัด

ชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๘ ชุด (ไม่รวมชุดนี้) แต่ละชุดมีข้อเสนอที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดก็ตามทั้งเรื่องของการสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การอำนวยความสะดวก การยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม และการพัฒนาการศึกษาและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าฝ่ายบริหารในแต่ละช่วงได้มีการพิจารณาข้อเสนอแนะเหล่านี้มาน้อยเพียงใด ปัญหาจึงยังคงเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นนี้

๓) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกเหนือจากคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาญัตติข้างต้นแล้ว การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็มีความสำคัญกับงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในส่วนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร

จากการตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการธิการวิสามัญในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมาพบว่า ในบางปีงบประมาณได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะมียอดงบประมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับขอบเขตอำนาจในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการชุดอื่น สะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญต่อการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ว่ามี “คณะอนุกรรมการ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นหนึ่งในอนุกรรมการ แต่หลังการรัฐประหาร ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่มี การแต่งตั้งอีกเลย จนกระทั่งหลังการเลือกตั้งต้นปี ๒๕๖๒ คณะกรรมการธิการวิสามัญได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกครั้งเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณปี ๒๕๖๓ ในชื่อ “คณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ๕ จังหวัดชายแดนใต้” ซึ่งในขณะนั้นมีการจัดทำแผนงบประมาณเป็นแผนงานบูรณาการมาระยะหนึ่งแล้ว ในปีงบประมาณดังกล่าวจึงนับเป็นกลไกอนุกรรมการชุดสุดท้ายที่มีการกิจเฉพาะเจาะจงเช่นนี้ เนื่องจากหลังจากนั้นการพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จะถูกผนวกรวมไปกับคณะอนุกรรมการที่พิจารณาร่วมกับแผนงานบูรณาการอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป ตลอด ๒๐ ปีที่ผ่านมา การพิจารณางบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งกลไกในระดับอนุกรรมการมาพิจารณางบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะอยู่ ๖ ปีงบประมาณ

๔) การอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา

บทบาทของรัฐสภาต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่โดดเด่นอีกประการคือการอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้ สมช. จัดทำขึ้น และหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ โดยให้ “หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง” นโยบายดังกล่าวที่มีใช้มาแล้ว ๓ ฉบับ ถือว่าเป็นนโยบายระดับชาติที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์สำคัญครอบคลุมทุกมิติงานของภาครัฐ โดยหนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญที่มีอยู่ในทุกฉบับก็คือการส่งเสริมแนวทางการพูดคุยเรื่องสันติภาพกับบุคคลที่มีความเห็นต่างกันโดยไม่นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัฒนธรรมอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในนโยบายระดับชาติก่อนหน้าปี ๒๕๕๕ นโยบายดังกล่าวมีความชอบธรรมทางการเมืองสูงพอสมควรเพราะผ่านการรับทราบโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แม้ว่าทั้งสองสภายังไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบก็ตาม

อย่างไรก็ดี หลังการรัฐประหาร ๒๕๕๗ สถานะของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีความลักลั่นอยู่ อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติในปี ๒๕๖๑ ส่งผลให้แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกำหนดจากกรอบคิดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นด้านหลัก แม้ว่าในระยะหลังนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะถูกผนวกให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนระดับสาม (แผนปฏิบัติการ) และพยายามปรับเนื้อหาให้มีความสอดคล้องกัน

แม้จะมีการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาอยู่บ้าง แต่บทบาทที่ควรจะเป็นของรัฐสภายังคงจำกัดและถูกกันออกจากกระบวนการแก้ไขปัญหาสำคัญ นั่นก็คือการพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบต่อการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมา เนื่องจากกรอบกฎหมายความมั่นคงที่ถูกประกาศใช้ในยามวิกฤตทั้งกฎอัยการศึก พ.ร.ก. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๘ และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่มีบทบัญญัติที่จะต้องให้ทางรัฐสภาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบใด ๆ การประกาศใช้ การยกเลิก หรือการขยายการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยังคงอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการยกเว้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงจึงไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน ทำให้ภาวะความรับผิดชอบทางการเมืองของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของฝ่ายบริหารมีข้อจำกัด แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาอภิปรายอยู่บ้างตามวาระและโอกาสต่าง ๆ ข้อจำกัดนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการเพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงและกระบวนการสร้างสันติภาพให้มีน้ำหนักมากขึ้นในอนาคต

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาเป็นพื้นที่สำคัญในการนำเสนอ แลกเปลี่ยน ถกเถียง ประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๕๗ แนวทางการแก้ปัญหาใหม่ ๆ ถูกนำเสนอและแลกเปลี่ยนกันในคณะกรรมการธิการและรัฐสภา เช่นเรื่อง “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ” ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันเป็นครั้งแรกใน “คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคำที่ทางคณะกรรมการกำหนดขึ้นจากคำภาษาอังกฤษว่า “Peace Talks”^{๓๘๕} โดยคำที่ใช้กันก่อนหน้านี้ คือ “การสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่าง”^{๓๘๖} และเรื่อง “กระบวนการสันติภาพ” ที่มีการศึกษาเป็นครั้งแรกโดย “คณะอนุกรรมการการศึกษาและประเมินผลกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” เมื่อปี ๒๕๕๔ ใน “คณะกรรมการธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของวุฒิสภา

ในระหว่างที่กระบวนการสันติภาพกำลังดำเนินอยู่โดยที่ยังไม่มีการบรรลุข้อตกลง รัฐสภายังไม่ได้มีบทบาทในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพโดยตรง และยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการติดตามความคืบหน้าของการสร้างสันติภาพ แม้จะมีบทบาทในการให้ความเห็นและรับทราบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่เรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมากที่รัฐสภายังไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องคือการพิจารณาการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่

^{๓๘๕} คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ๒๕๕๒, น.๓๑.

^{๓๘๖} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๕๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๙

จังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะที่รัฐสภามีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนเสียงของประชาชนที่มีความหลากหลายในสังคม

๓.๖ ข้อค้นพบหลัก

“อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้”

๑. ทุกฝ่ายต่างเห็นตรงกันว่ากลุ่มที่ใช้ความรุนแรงต่อต้านรัฐอยู่ในขณะนี้ คือกลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) ที่พยายามแบ่งแยกดินแดนเป็นเอกราชจากประเทศไทย ความรุนแรงดังกล่าวเป็นผลของความขัดแย้งที่มีประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์และศาสนาเป็นเงื่อนไข แต่อย่างไรก็ตาม ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง รวมถึงระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความเห็นต่างกันต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา บางฝ่ายมองว่าอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นเพียงข้ออ้างที่ใช้บิดเบือนปลุกระดมให้เกิดลัทธิชังรัฐ ในขณะที่บางฝ่ายมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาจริงที่รัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ ผลที่ตามมาจากการมองสาเหตุต่างกันคือวิธีการแก้ปัญหาที่ต่างกัน
๒. ฝ่ายที่เห็นว่าเรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มองว่าการที่ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกว่ารัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์ความเป็นมลายูรวมถึงประวัติศาสตร์ปาตานี เนื่องจากความหวาดระแวงว่าจะเป็นก้าวแรกสู่การแบ่งแยกดินแดน ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการปกปิดของรัฐบาลที่จำกัดการแสดงออกในประเด็นดังกล่าวและกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของพื้นที่
๓. ประชาชนทุกกลุ่มไม่ใช่เฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างมีความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนและต้องการที่จะรักษาถ่ายทอดให้ดำรงอยู่โดยไม่ถูกกลืนหายไป เช่นเดียวกับประชาชนมลายูมุสลิมก็มีความภาคภูมิใจจากเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่พื้นที่นี้มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในฐานะที่เป็นเมืองท่าทางการค้าและแหล่งความรู้ทางศาสนาอิสลามรวมถึงภาษามลายู (อักษรยาวี) ต้องการให้รัฐเห็นคุณค่าและยอมรับให้สามารถแสดงออกถึง อัตลักษณ์และความภาคภูมิใจนี้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีความกังวลว่าการแสดงออกดังกล่าวอาจจะยกระดับไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ จึงพยายามที่จะกำกับควบคุมเสมอมา รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง ทำให้ชาวมลายูมุสลิมรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ไม่มั่นคงในสถานะของตน และขาดอิสระที่จะเป็นตัวของตัวเอง จนไม่รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศในฐานะพลเมืองไทย
๔. มุมมองและการตีความประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอย่างมากซึ่งส่งผลต่อการกำหนดจุดยืนและความต้องการของแต่ละฝ่ายในปัจจุบัน การทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันนี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความพยายามจะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงส่วนเดียวที่จริงแท้ที่สุด นอกจากจะไม่แก้ปัญหาใด ๆ แล้ว ยังกลับจะเป็นเงื่อนไขกดดันที่เพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ในอนาคต

๕. ขบวนการปลดปล่อยปาตานีได้นำกรอบคิดทางศาสนาเข้ามาขับเคลื่อนทำให้การต่อสู้เป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้เข้าร่วมพร้อมที่จะพลีชีพเพื่อเป้าหมายอันสูงส่งในทางศาสนาซึ่งส่งผลให้ระดับของความรุนแรงนับตั้งแต่หลังปี ๒๕๔๗ สูงและรุนแรงขึ้นกว่าในอดีตอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาอาจจะไม่ใช่การพยายามทำให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเปลี่ยนความคิดความเชื่อหรือมองว่าเป็นการตีความศาสนาที่ “บิดเบือน” แต่คือการจัดการกับปัญหารากเหง้าที่ถูกนำไปใช้ในการปลุกให้คนมลายูมุสลิมเข้าร่วมการ “ญิฮาด” ด้วยอาวุธ การสร้างพื้นที่การต่อสู้ทางการเมืองอย่างสันติที่มีความหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและยุทธศาสตร์ของกลุ่มติดอาวุธที่มีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อน ขณะเดียวกันการส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเห็นคุณค่าของสันติวิธีและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนก็เป็นสิ่งที่พึงกระทำ
๖. ความรู้สึกถูกกดทับของประชาชนมลายูมุสลิม การจัดการสถานการณ์ที่ผิดพลาดของรัฐที่นำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง เช่น กรณีเหตุการณ์ตากใบ ซึ่งมีความน่าเศร้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ การใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับเพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับเหตุรุนแรงซึ่งเปิดช่องให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเหยียดหยามที่ไม่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐซึ่งได้กลายมาอีกหนึ่งเงื่อนไขของความขัดแย้งในชายแดนใต้
๗. ปัญหาความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานกว่าสองทศวรรษซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวมลายูมุสลิมเป็นหลักได้ขยายตัวไปจนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนมลายูมุสลิมกับประชาชนไทยพุทธรวมถึงประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ไปด้วย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยอยู่ร่วมกันในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยที่ไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกันด้วยความรู้สึกปลอดภัยและไว้วางใจกัน ทั้งที่ประชาชนทั้งสองกลุ่มต่างมีปมความรู้สึกเหมือนกันในการเป็นคนกลุ่มน้อยที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม กล่าวคือ คนมลายูมุสลิมรู้สึกว่าเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศไทย ขณะที่คนไทยพุทธก็รู้สึกว่าเป็นคนกลุ่มน้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐและคนอีกกลุ่มหนึ่ง เสมือนเป็นพลเมืองชั้นสองใน “บ้าน” ของตัวเอง แม้ว่าความสัมพันธ์ที่แย่งระหว่างคนต่างศาสนาและชาติพันธุ์จะเป็นผลมากกว่าสาเหตุของความขัดแย้งแต่จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างจริงจังเพื่อสร้างความปรองดองและสันติภาพที่ยั่งยืน
๘. ปัจจัยทางการศึกษา อันได้แก่การจัดการศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับความหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ การนำเอาการศึกษามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงของรัฐ ปัญหาคุณภาพและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมถึงระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน นำไปสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มีอนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง สถานศึกษาได้รับผลกระทบจากเหตุรุนแรงซึ่งส่งผลต่อบรรยากาศการเรียนรู้ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนอย่างเต็มที่ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนต่ำกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ อัตราการออกกลางคันสูง สัดส่วนเยาวชนที่ไม่ได้เรียน ไม่ได้ทำงานหรือการฝึกอบรมสูง เด็กมลายูมุสลิมในระดับ

ปฐมวัยซึ่งพูดภาษามลายูปาตานีในครอบครัวไม่สามารถเริ่มต้นเรียนรู้ด้วยภาษาแม่ได้ซึ่งส่งผลต่อการเรียนรู้ของเด็ก การสนับสนุนครูและโรงเรียนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน สอนศาสนาอิสลาม การแยกกันเรียนในโรงเรียนคนละประเภทส่งผลให้เด็กและเยาวชนที่มีความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์มีปฏิสัมพันธ์กันน้อย ส่งผลให้ขาดความเข้าใจคนต่างวัฒนธรรม ปัญหาที่เกี่ยวพันกับเรื่องการศึกษาในพื้นที่ความขัดแย้งนี้ได้กลายเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การสร้างความปลอดภัยและสันติภาพที่ยั่งยืนเกิดขึ้นได้ยาก

๙. ความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนใต้ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกท้อถอยในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจุดแข็งทั้งในแง่ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากร ธรรมชาติที่จะสร้างรายได้และศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้แต่ประชาชนกลับมีรายได้ต่ำที่สุดในประเทศ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลางและขาดกระบวนการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การพัฒนาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่ยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรม วิถีชีวิต และความต้องการของคนในพื้นที่ เมื่อประชาชนถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ขาดความสามารถในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และไม่เห็นว่า การพัฒนาที่ดำเนินอยู่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในชีวิตประจำวัน ความรู้สึกไม่เป็นเจ้าของและถูกทอดทิ้งย่อมทวีความรุนแรงขึ้น และกลายเป็นเชื้อไฟสำคัญที่ซ้ำเติมเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่
๑๐. หลายเหตุการณ์รวมถึงข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนที่เสนอต่อรัฐในอดีตมีความใกล้เคียงกับเหตุการณ์ ข้อเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่นเดียวกันกับความรุนแรงที่เกิดจากกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐในอดีตก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึงขณะนี้แม้กลุ่มที่มีบทบาทต่อสถานการณ์จะเปลี่ยนไปตามกาลเวลาก็ตาม ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าต้นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่ได้รับการแก้ไขและยังคงดำรงอยู่ถึงทุกวันนี้

“เพราะเหตุใดรัฐจึงยังแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สำเร็จ?”

๑. ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่ให้น้ำหนักและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยถือว่าเป็นปัญหาที่ทำลายของชาติ ส่วนในแง่ของตัวนโยบาย ภาครัฐโดยเฉพาะสมช. ได้มีการกำหนด “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีเนื้อหาเน้นไปในแนวทางสันติวิธี (Nonviolence) ซึ่งไม่เฉพาะมุ่งสร้างความปลอดภัยเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งแก้ไขที่เงื่อนไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ลึกลงไปกว่าการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่ชุดนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง เนื่องจากการขาดกลไกในการประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมุมมองต่อปัญหาของหน่วยงานความมั่นคงระดับปฏิบัติโดยเฉพาะกองทัพบกได้นำหนักกับแนวทางการป้องกันและ

ปราบปรามการก่อความไม่สงบ (Counterinsurgency) เป็นหลักในการแก้ปัญหา โดยเน้นมิติความมั่นคงที่มุ่งขจัดตัวบุคคลที่ก่อเหตุรุนแรงและแก้ปัญหาความยากจนด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กัน ทำให้แนวทางการสร้างสันติภาพยังคงเป็นเพียงกระแสรองที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบคิดของการจัดการการก่อความไม่สงบมาโดยตลอด

๒. การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตน โดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด เนื่องจากขาดเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ มี ๓ หน่วยงานระดับชาติ คือ สมช. ศอ.บต.และ กอ.รมน. ที่แม้ทั้งสามหน่วยจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล แต่ต่างก็ต้องทำงานภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับรวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตัวเอง ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแล แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ
๓. รูปแบบการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นลักษณะของปฏิบัติการแบบกองโจร ไม่มีการแสดงความรับผิดชอบและประกาศถึงแรงจูงใจในการก่อเหตุ ซึ่งเป็นยุทธวิธีในการปฏิบัติการทางการทหารของกลุ่มป็อรเอ็น เหตุการณ์ความรุนแรงหลายๆ ครั้งไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของใคร ทำให้เกิดคำถามว่ากลุ่มใดเป็นผู้กระทำและมีเป้าหมายอย่างไร เป็นข้อท้าทายต่อภาครัฐในการรับมือซึ่งป้องกันได้ยากและส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องราวเหตุและตัวแสดงหลักของปัญหา การวิเคราะห์ตัวแสดงหลักไม่ตรงกันส่งผลต่อทิศทางการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ยังคงไม่มีความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ การก่อเหตุหลายครั้งมีพลเรือนไม่ติดอาวุธ รวมถึงกลุ่มเปราะบาง ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ส่งผลให้ความขัดแย้งยิ่งบานปลายและซับซ้อนมากขึ้น มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนที่ต้องตกอยู่ในความหวาดกลัว จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
๔. ภายใต้กรอบคิดการรักษาความมั่นคงของรัฐ รัฐพยายามสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่โดยการบังคับใช้ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมุมหนึ่ง เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด ซึ่งมีผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งรู้สึกปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ในอีกมุมหนึ่งก็พบว่า ผลจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ไปจำกัดและละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก่อให้เกิด “สภาวะยกเว้น” ที่บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกทั้งยังไม่มีกลไกติดตามประเมิน ผลการปฏิบัติที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยและรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมจากรัฐ ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มานานโดยยังไม่มีข้อสรุปที่ยอมรับได้ทุกฝ่ายว่าเป็นการแก้ปัญหาที่สมควรแก่เหตุและตรงจุดหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับมือกับภาวะ

สงคราม การรบ การจลาจล และสถานการณ์ร้ายแรงที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องประเมินกัน อย่างรอบด้านโดยมีใจหายว่ารัฐจะบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างไรเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มรู้สึก ปลอดภัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังมีคำถามด้วยว่าการใช้กฎหมายความมั่นคงเหล่านี้มีผลในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการรักษาความปลอดภัยประชาชนได้มากน้อยเพียงไร เพราะการก่อเหตุรุนแรงยังคง เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีระดับความรุนแรงลดลงก็ตาม

๕. การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงขาดความน่าเชื่อถือ ในสายตามองของประชาชนจำนวนหนึ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรม ได้รับอิทธิพลจากการอบคิดเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน แม้เจ้าหน้าที่ที่มีความระมัดระวังมากขึ้นมิให้มีการละเมิด สิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการดำเนินการตรวจค้นจับกุม การสืบสวนสอบสวน หรือการรวบรวม พยานหลักฐานในลักษณะที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนอยู่ ประกอบกับ มีบางเหตุการณ์ที่มีความข้อสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมักจะปรากฏตัวผู้กระทำ ผิด หรือกรณีตกไปที่ไม่สามารถนำผู้ต้องหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้เนื่องจาก คดีหมดอายุความ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรมไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกของรัฐ ทั้งระบบ กลายเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา
๖. ภาครัฐได้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและได้มีการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเยียวยาเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมมาเป็นระยะ แต่ยังมีผู้ได้รับผลกระทบ บางส่วนรู้สึกว่ารัฐยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงทุกฝ่าย ไม่ครอบคลุมรอบด้านในทุกมิติโดยเฉพาะ การเยียวยาจิตใจนอกเหนือจากตัวเงินที่รวมถึงการจัดการกับความทรงจำบาดแผล และที่สำคัญคือ ยังขาดความต่อเนื่องยั่งยืนที่จะทำให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้ด้วยตัวเอง เพื่อไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐละเลยทอดทิ้ง
๗. รัฐบาลได้ออกมาตรการพิเศษหลายประการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพกลไกราชการที่จะตอบสนอง สถานการณ์ รวมทั้งมีมาตรการช่วยเหลือคลายความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงภาคธุรกิจที่ได้รับ ผลกระทบจากความรุนแรง มาตรการเหล่านี้ได้ช่วยสนับสนุนการปรับตัวรวมทั้งลดผลกระทบ ในระยะสั้น แต่ในบางกรณีไม่มีกลไกตรวจสอบผลที่จริงจังเป็นระบบ นานวันเข้าก็อาจกลายเป็นการ เปิดช่องทางให้มีการทุจริตแสวงผลประโยชน์ เท่ากับมีผลบั่นทอนความเข้มแข็งของระบบงานโดยรวม ที่ต้องการให้รับมือปัญหาสำคัญในพื้นที่ และกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกลไกราชการ
๘. ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระ ในการปกครองตนเองได้อย่างมีนัยสำคัญถือเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และ จังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญๆ ที่มีผลต่อชีวิต ของตนเอง ซึ่งกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทาง อัตลักษณ์วัฒนธรรมที่ต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาและบริบทที่เท่ากับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่แล้ว

ยังก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเข้าไปอีกมิติหนึ่งคือความไม่เข้าใจและ/หรือการไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่ต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตนได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สร้างความกังวลให้กับส่วนกลางว่า หากกระจายอำนาจให้กับประชาชนในพื้นที่มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นจะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ทำให้มองความแตกต่างเหล่านั้นด้วยความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ จึงยิ่งส่งผลให้รัฐพยายามรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำกับควบคุมพื้นที่มากขึ้นไปอีก ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

๙. กระบวนการพูดคุยสันติภาพได้เปลี่ยนพลวัตความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่ที่เป็นทางเลือกให้คู่ขัดแย้งหลักเปลี่ยนวิธีการต่อสู้จากการใช้กำลังมาสู่การแสวงหาทางออกทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ความสูญเสียของทุกฝ่ายลดลงโดยเฉพาะในช่วงที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะยุติปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาสาระที่ปรากฏก็สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญขึ้นมาเป็นประเด็นพูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรม ความยุติธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการบริหารปกครอง แต่ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนักเนื่องจากภายในกลุ่มภาครัฐและ BRN เองยังมีมุมมองที่ต่างกันอยู่ทั้งต่อคู่พูดคุยอีกฝ่าย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่ายมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับคณะพูดคุยของตน อีกทั้งการสร้างความรู้ของสังคมต่อความสำคัญของแนวทางแก้ปัญหาแล้วยังอยู่ในวงจำกัด และไม่มีกลไกที่จะให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม ส่งผลให้ประชาชนทั้งชาติมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ และทำให้คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ซึ่งก็ถือเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนถึงระดับที่จะสามารถยุติความรุนแรงและแก้ไขเงื่อนไขของความขัดแย้งได้จริงตามที่ประชาชนคาดหวัง

๑๐. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำกับดูแล (Parliamentary Oversight) การแก้ปัญหาความไม่สงบและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าที่ผ่านมารัฐสภาผ่านกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและความมั่นคง การหยิบยกประเด็นปัญหา มาอภิปรายพร้อมเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร ตลอดจนการพิจารณากลับกรรณการงบประมาณภาครัฐอย่างต่อเนื่อง แต่ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ การตรวจสอบและถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคง การใช้งบประมาณ และการติดตามการแก้ปัญหาและดำเนินกระบวนการสันติภาพยังมีอยู่ไม่มากนัก ในระหว่างที่กระบวนการสันติภาพกำลังดำเนินอยู่โดยที่ยังไม่มีการบรรลุข้อตกลง รัฐสภายังไม่ได้มีบทบาทในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพโดยตรง และยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการติดตามความคืบหน้าของการสร้างสันติภาพ แม้จะมีบทบาทในการให้ความเห็นและรับทราบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่เรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมากที่รัฐสภายังไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องคือการพิจารณาการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ในฐานะที่รัฐสภามีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนเสียงของประชาชนที่มีความหลากหลายในสังคม

๑๑. การสื่อสารสร้างความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศยังมีไม่มากพอที่จะส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจต่อสาเหตุรากเหง้ารวมทั้งพลวัตของปัญหา นอกจากสภาพปัญหาแล้ว ยังขาดการสื่อสารกับสาธารณะต่อเรื่องกระบวนการแก้ปัญหาหรือทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาโดยเฉพาะในแนวทางสันติและแนวทางทางการเมือง ทำให้เกิดความคาดหวังต่อการแก้ปัญหาที่รวดเร็วโดยไม่ให้ความสำคัญมากพอกับผลลัพธ์ที่ยั่งยืน อีกทั้งยังขาดกลไกที่ได้รับความเชื่อถือที่จะทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างมีนัยสำคัญ
๑๒. สังคมไทยมีความกังวลในระดับหนึ่งว่าการยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม ด้วยการให้สิทธิแก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศไทยนั้นจะนำไปสู่การแยกดินแดน เมื่อประกอบเข้ากับความรับรู้และความเข้าใจที่จำกัดต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความหวาดกลัวอิสลาม และอารมณ์ความรู้สึกที่ต่อต้านการก่อเหตุรุนแรงต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ทำให้เกิดกระแสสังคมที่เรียกร้องให้ใช้ทุกวิถีทางเพื่อยุติเหตุรุนแรงอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนกลายเป็นแรงต้านที่ไปจำกัดทางเลือกที่จะใช้กระบวนการทางการเมืองในการแก้ปัญหา
๑๓. โดยธรรมชาติของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นความขัดแย้งทางการเมือง ประเด็นเรื่องการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหา การคลี่คลายความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงสัมพันธ์กับพัฒนาการทางประชาธิปไตยของประเทศอย่างใกล้ชิด ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวมในคุณค่าของประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นในหลักนิติธรรม การปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเคารพความหลากหลาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ประชาชนมีอิสระในการดำเนินชีวิตตามวิถีของตนอย่างเสมอภาคกันตามหลักการปกครองตนเองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษาแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว เห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะต่อผู้เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก (ดูแผนภาพที่ ๗) คือ

- ๑) ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเรื่องการแสดงเจตจำนงทางการเมือง การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ และการดำเนินการสร้างสันติภาพ ๗ แนวทาง และ
- ๒) ข้อเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎรเรื่องการติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนภาพที่ ๘ : ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์	การสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ยุติความรุนแรงทุกรูปแบบควบคู่กับการจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก						
ข้อเสนอ ต่อรัฐบาล	เจตจำนงทางการเมืองของผู้มีอำนาจ (Political Will) ที่จะใช้ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้						
	การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ						
	แนวทางที่ ๑ การสร้าง หลักประกัน ความปลอดภัย แก่ประชาชน (Safety and Security)	แนวทางที่ ๒ การฟื้นคืน ความเชื่อมั่น ในการอำนวย ความยุติธรรม และการเยียวยา (Justice)	แนวทางที่ ๓ การเคารพ ยอมรับอัตลักษณ์ และ ประวัติศาสตร์ที่ หลากหลาย ของทุกกลุ่ม วัฒนธรรม (Recognition of Identities)	แนวทางที่ ๔ การส่งเสริม ความสัมพันธ์ ระหว่างผู้คน ในพหุสังคม (Promoting Better Community Relationship)	แนวทางที่ ๕ การแก้ปัญหากรรม ศูนย์อำนาจ การ กระจายอำนาจ และ การเพิ่มอำนาจให้ ประชาชนตามหลัก แห่งการปกครอง ตนเองภายใต้ รัฐธรรมนูญ (Decentralisation and Constitutional Principle of Self- Governance)	แนวทางที่ ๖ การพัฒนา เศรษฐกิจ การศึกษา เพื่อส่งเสริม คุณภาพชีวิต (Addressing Socio-Economic Inequality and Education)	แนวทางที่ ๗ การแสวงหา ทางออกทางการ เมือง ด้วยกระบวนการ สันติภาพ (Peace Process)
ข้อเสนอต่อสภา ผู้แทนราษฎร	การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)						

^{๓๘๗} “การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนตามหลักปกครองตนเอง” (Constitutional Principles of Self-Governance) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน” และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิต ในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

๔.๑.๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้บริหาร (Political Will)^{๓๘๘}

เมื่อพิจารณาในเชิงนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่แต่ละรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาหรือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช. จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของนโยบายในภาพรวมมุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาที่สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรงที่ลึกลงไปกว่าการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุ โดยระบุให้มีการยอมรับอัตลักษณ์และส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม อำนวยความยุติธรรมและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหา รวมถึงการยกให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่สนับสนุน

อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างสันติภาพดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ เนื่องจากการที่มีหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเป็นจำนวนมาก บางหน่วยไม่เข้าใจชัดเจนว่าแนวนโยบายนั้นมีความสำคัญอย่างไร มีเป้าประสงค์อะไร และต้องทำอะไรในทางปฏิบัติ บางหน่วยไม่เห็นด้วยและไม่เชื่อมั่นว่าแนวนโยบายที่กำหนดจะมาถูกทิศทางและสามารถแก้ปัญหาได้ จึงไม่ได้ดำเนินการหรือในบางครั้งอาจจะปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย

ทั้งนี้ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ผู้รับผิดชอบในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะมองว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาการก่อความไม่สงบที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ จึงให้น้ำหนักไปกับการใช้แนวทางความมั่นคงเป็นหลักในการแก้ปัญหามากกว่าแนวทางการเมือง ซึ่งแม้จะสามารถจำกัดการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงและทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐจะแก้ปัญหาได้สำเร็จเนื่องจากสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ อีกทั้งแนวทางดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อนิสัยเสรีภาพของประชาชนในวงกว้างจนกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวมากขึ้น

ท่ามกลางความแตกต่างทางความคิดระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันนี้ การแสดงภาวะผู้นำและความพร้อมรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะกำหนดนโยบายและกำกับกับการปฏิบัติทั้งหมดเพื่อให้การขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ถูกลดระดับเป็นเพียงภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการเป็นหลัก

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไป คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล ดังนี้

(๑) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะว่าใช้ “ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพ” เป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นการแก้ไขความขัดแย้งด้วยแนวทางการเมืองผ่านกระบวนการสร้างสันติภาพที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก มีการวิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ และมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันใน ๕ ด้าน คือ ๑) การระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า ๒) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ๓) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง ๔) การเสริมสร้างพินคินความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และ ๕) การป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก กระบวนการสร้างสันติภาพทั้งหมดนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ

^{๓๘๘} “เจตจำนงทางการเมือง” (Political Will) คือ ความมุ่งมั่นทุ่มเทของผู้บริหารซึ่งสะท้อนผ่านคำพูดและการกระทำที่จะดำเนินนโยบายให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่กำหนด

ความต้องการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Public Dialogue) เป็นการปรับมุมมองการแก้ปัญหาจากการเอาชนะกันเป็นการทำงานร่วมกันกับพลเมืองในชาติเพื่อหาทางออกทางการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

(๒) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรออกคำแถลงต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการว่าจะมุ่งมั่นผลักดันให้กระบวนการสร้างสันติภาพเป็นวาระแห่งชาติ^{๓๘๙} โดยที่มีการพูดคุยสันติภาพเป็นกลไกสำคัญ มีแผนดำเนินการสร้างสันติภาพ (Peace Roadmap) ที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้ทุกภาคส่วนเกิดความเชื่อมั่นและสร้างแรงสนับสนุนต่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่จะปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากเดิมที่เน้นการรักษาความมั่นคงของรัฐมาเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของประชาชน

(๓) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรสั่งการและบังคับบัญชาการทำงานของหน่วยงานรัฐทั้งหมดให้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง อันเป็นการยืนยันอำนาจรัฐบาลพลเรือนเหนือกองทัพ (Civilian Control of the Military)

(๔) รัฐบาลควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗, พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และทิศทางการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม

(๕) รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้รัฐบาลพลเรือนสามารถกำหนดทิศทางและนโยบายการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเต็มที่

๔.๑.๒ การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ

การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นของประเทศ คือมีหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องเป็นหลักอยู่ ๓ หน่วยงาน นอกเหนือจากกระทรวงและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ทำงานตามกลไกราชการปกติ คือ ๑) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ๒) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และ ๓) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) แม้ทั้งสามหน่วยงานจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการที่กำกับหน่วยงาน แต่การทำงานของแต่ละหน่วยก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับตลอดจนมีงบประมาณเฉพาะของตัวเอง ทำให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ

ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแลแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตนโดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

^{๓๘๙} “วาระแห่งชาติ” คือ การกำหนดภารกิจงานที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนและมีความสำคัญต้องทำเป็นลำดับแรก ๆ โดยให้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่และต่อเนื่องทั้งในเรื่องการจัดการกลไกการบริหาร บุคลากร และงบประมาณที่ชัดเจน

ท่ามกลางความแตกต่างทางความคิดระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันนี้ นอกจากความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักแล้ว นายกรัฐมนตรีควรจะต้องเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบกำกับสั่งการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงด้วยตัวเองเพื่อให้กลไกเจ้าภาพหลักและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในภาครัฐน่านโยบายไปปฏิบัติให้เป็นเอกภาพและต่อเนื่อง ไม่ให้การขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพถูกลดระดับเป็นเพียงภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการเท่านั้น

นอกจากปัญหาการขาดเอกภาพในการน่านโยบายไปปฏิบัติแล้ว ในอีกแง่หนึ่ง กลไกการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่นี้เป็นการบริหารงานที่มีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัด กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็ยังไม่เอื้อให้ประชาชนในทุกระดับมีส่วนร่วมรับรู้ วางแผน และตัดสินใจได้อย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การแก้ปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจการศึกษาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่ยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่ และบ่อยครั้งได้ไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกถูกละเลยทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐ และสูญเสียความเป็นเจ้าของพื้นที่ไป

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไป คณะกรรมการการจึงมีข้อเสนอต่อการกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ ดังนี้

(๑) ตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจในเชิงนโยบาย กำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการสั่งการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมีคณะกรรมการบูรณาการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานบังคับบัญชางานทั้งหมดด้วยตนเอง ส่วนกรรมการจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้บัญชาการทหารบก เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจะมีการเชิญผู้บริหารหน่วยงานอื่นเข้าร่วมประชุมได้ตามวาระที่เกี่ยวข้อง

(๒) ควรกำหนดให้มีการรวมทุกแผนงานเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ในขณะนี้เข้าเป็นแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้นำไปกำหนดเป็นแผนการจัดสรรและการใช้งบประมาณในลักษณะงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้งบประมาณที่ประสานสอดคล้องกับแผนงานอย่างแท้จริง

(๓) ควรมียุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ขององค์กรรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติในพื้นที่อย่างมีขั้นตอน โดยลดบทบาทของหน่วยงานความมั่นคงและเพิ่มบทบาทของหน่วยงานพลเรือนตามลำดับ

(๔) ควรลดการทำงานแบบกำหนดนโยบายและการตัดสินใจจากบนสู่ล่าง (Top-down) ขององค์กรระดับชาติทั้ง ๓ ซึ่งได้แก่ สมช. กอ.รมน. และ ศอ.บต. เปลี่ยนเป็นการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนรู้สึกได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้นโดยอาจเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาที่ปรึกษาการบริหาร

และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๓ การกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบไปด้วย ๖ แนวทาง คือ

๑) การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน ๒) การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรม ๓) การยอมรับ อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม ๔) การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม ๕) การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ ๖) การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ และ ๗) การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๑: การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน

(Safety and Security)

เหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้มีผู้เสียชีวิตทุกสองวันโดยเฉลี่ยตลอดยี่สิบปีที่ผ่านมาและบาดเจ็บอีกจำนวนมาก ทุกคนในพื้นที่ต่างได้รับผลกระทบจากความรุนแรงไม่ว่าจะเป็นครอบครัวและคนใกล้ชิดของผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บที่มีทั้งประชาชนทั่วไปจากทุกกลุ่มวัฒนธรรม เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ และผู้ที่มีอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินชีวิตแต่ละวันต้องถูกจำกัดและถูกละเมิดทั้งจากการก่อเหตุรุนแรงและความพยายามในการระงับเหตุรุนแรง ก่อให้เกิดบรรยากาศของความหวาดกลัวจากความรุนแรงที่บางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเกิดจากฝ่ายใด นำไปสู่ความหวาดระแวงและการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น อีกทั้งความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยังได้บั่นทอนโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาของคนทุกกลุ่มจนทำให้ประชาชนในพื้นที่นี้มีรายได้และระดับการศึกษาต่ำกว่าเฉลี่ยของประเทศ

การสร้างความปลอดภัยในพื้นที่จึงเป็นความเร่งด่วนลำดับแรกที่เป็นจุดร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่และเป็นต้นทางของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง หากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รู้สึกปลอดภัยก็จะเป็นการบรรเทาสถานการณ์เฉพาะหน้าไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวและยากต่อการจัดการมากขึ้นไปอีก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนก็จะค่อย ๆ ฟื้นคืนมาและเกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาาร่วมกันของทุกฝ่าย

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการจึงมีข้อเสนอต่อการสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน ดังนี้

(๑) เร่งพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการติดตามจับกุมผู้กระทำผิดควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- การสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยี ในการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยีสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นโอกาสนำไปสู่ความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของทุกฝ่ายในการปฏิบัติงานสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและองค์การของภาครัฐในพื้นที่ และความสำเร็จในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของไทยจากนานาชาติว่า ปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องภายในของไทย ในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยมุ่งออกแบบการปฏิบัติงานใช้อำนาจรัฐทุกหน่วยงานอย่างโปร่งใส และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับผู้นำทุกระดับในพื้นที่ให้เชื่อมั่นระบบและกระบวนการปฏิบัติงานปกป้องดูแล

ทุกคนอย่างเท่าเทียม จัดให้เป็นพื้นที่อัจฉริยะด้วยระบบดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Smart City) เน้นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเครื่องมือที่ครอบคลุมทุกสภาพพื้นที่ เช่น ระบบกล้องวงจรปิดที่โยงใยเป็นเครือข่ายครอบคลุมทุกพื้นที่ CCTV เครื่องมือทางนิติวิทยาศาสตร์ ระบบเรดาร์ และระบบการเชื่อมโยงและประมวลผลข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ มีระบบจำหน่ายบุคคลและป้ายทะเบียนรถ เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ ประหยัดการใช้จ่ายงบประมาณ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในพื้นที่และนานาชาติเพิ่มมากขึ้น

- ปรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าดูแลรับผิดชอบพื้นที่ตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยพลเรือนในการดูแลรักษาความปลอดภัยเพื่อมารับหน้าที่แทนหน่วยความมั่นคงในส่วนที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นขั้นตอนและสั่งการกำลังพลของตนในแต่ละอำเภอโดยตรงตามสายบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ

(๑) **ตั้งกลไกในการยุติความรุนแรงและติดตามการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พูดคุย**

(๒) **ส่งเสริมการทำความเข้าใจหลักการและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่อผู้ปฏิบัติงานของภาครัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดกรอบการพูดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐโดยนอกจากจะมุ่งลดการใช้ความรุนแรงแล้ว ยังต้องมุ่งเคารพต่อหลักการและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะแนวทางปฏิบัติต่อพลเรือนที่ไม่ได้มีส่วนในความขัดแย้ง เด็ก เยาวชน ผู้หญิง และกลุ่มคนเปราะบาง ตลอดจนแนวปฏิบัติต่อพื้นที่สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ชีวิตของพลเรือน**

(๓) **วางยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงได้แก่ พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ไปสู่กฎหมายปกติ รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่ตำรวจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอนโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้**

- ให้ความสำคัญกับการพิจารณาเลิกใช้ฎอัยการศึกเป็นลำดับแรกเนื่องจากสถานการณ์ในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งใช้กับสภาวะสงครามและการจลาจล และเพื่อสะท้อนให้สังคมเห็นเป็นรูปธรรมว่ารัฐบาลมุ่งมั่นที่จะใช้มาตรการการเมืองเป็นหลักในการแก้ปัญหา มากกว่ามาตรการทหาร

- เริ่มทยอยเลิกใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศใช้ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แทนให้แล้วเสร็จภายใน ปี ๒๕๗๐ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากเงื่อนไขหลักคือ ความคืบหน้าในกระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่างคณะพูดคุยของรัฐบาลและ BRN ในการยุติความรุนแรงเป็นหลัก และความคืบหน้าในการการถ่ายโอนบุคลากรของรัฐที่ดูแลความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ทหารไปสู่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) เพื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก

- ในระหว่างที่ยังคงมีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงบางฉบับอยู่ ควรลดการใช้กฎหมายความมั่นคงกับกรณีที่ไม่ใช่เหตุการณ์ที่จำเป็นต้องป้องกันหรือระงับยับยั้งเหตุรุนแรง เช่น การรวมตัวทางการเมือง หรือการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่เข้าข่ายปลุกระดมให้กระทำความผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรง เป็นต้น

- ตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการใช้กฎหมายความมั่นคงและกฎหมายปกติซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและ

เสนอแนะมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ใช้เท่าที่จำเป็น เป็นธรรม และเชื่อถือได้ เช่น กรณีการเก็บข้อมูลรายชื่อ การถ่ายบัตรประชาชน การเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) การติดตามสอดส่องพฤติกรรมบุคคล ญาติพี่น้อง หรือคนใกล้ชิด หรือการติดตามผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหลังจากถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายความมั่นคงหรือการได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำไม่ว่าจะเป็นการพ้นโทษหรือมีคำพิพากษายกฟ้อง ในลักษณะที่ทำให้รู้สึกไม่ปลอดภัย เป็นต้น

(๑) จัดตั้ง “พื้นที่ปลอดภัย” ในพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ เช่น ถนน ตลาดชุมชน ศาสนสถาน โรงเรียนทุกประเภทและทุกระดับ และโรงพยาบาล เพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนทุกกลุ่มได้ใช้ชีวิตและมีปฏิสัมพันธ์กันได้อย่างปลอดภัยในสังคมพหุลักษณะ

(๒) ควรเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งเด็กและเยาวชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งรวมไปถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในมาตรา ๒๕ ในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างสันติภาพ โดยยุติดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ปลอดภัยจากการถูกปิดกั้นสิทธิเสรีภาพหรือถูกเฝ้าติดตาม ลดความหวาดระแวงว่าการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะนำไปสู่การเพิ่มแนวร่วมให้แก่ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐและการแบ่งแยกดินแดน และสร้างความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนว่าการเปิดพื้นที่ทางการเมืองนี้จะช่วยลดความรู้สึกถูกกดทับที่เป็นเงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรมให้กลุ่มขบวนการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เรียกร้อง โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) มาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และการยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม เพื่อสร้างบรรยากาศให้ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมรู้สึกปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา

(๓) ปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกคุกคามของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เห็นต่างในสถาบันการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับให้มีพื้นที่ทางการเมืองและพื้นที่ทางวัฒนธรรมในการแสดงความคิดเห็น

(๔) สนับสนุนการคืนถิ่นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ออกจากพื้นที่ไปอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ให้สามารถกลับมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของตนได้อีกครั้งอย่างปกติสุข โดยมีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนที่ต้องการย้ายถิ่นกลับมาในแง่ของการจัดหาอาชีพและที่ดินทำกิน ตลอดจนพัฒนาทักษะแรงงานหรือการประกอบธุรกิจ โดยมีการสำรวจความต้องการอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าจะสามารถกลับมาดำเนินชีวิตในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงปลอดภัย

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๒: การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเยียวยา (Justice)

การใช้กฎหมายพิเศษควบคู่ไปกับการกระบวนการยุติธรรมปกติในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี การพิจารณาคดี ไปจนถึงหลังมีคำพิพากษา อีกทั้งผลพวงจากการไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่ระบุไว้ในกฎหมายพิเศษทั้งสองฉบับ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐเลือกปฏิบัติและไม่เชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมของรัฐ ในส่วนของการเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนมองว่าการเยียวยายังไม่มีความเสมอภาคทั่วถึงทุกฝ่าย และการดูแลของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเสมอ

ต่อเนื่องโดยเฉพาะการดูแลทางด้านความรู้สึกจิตใจซึ่งกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน จนทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐละเลยทอดทิ้งและไม่มีความเป็นธรรม กลายเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกและการเยียวยา ดังนี้

(๑) จัดให้มีกลไกและมาตรการติดตามตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคงและการดำเนินคดีในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม เพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย (due process of laws) ให้ได้มากที่สุด รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญคนสูญหาย พ.ศ.๒๕๖๕ อย่างเคร่งครัด และให้ภาครัฐพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการตรวจสอบการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพโดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบระบบข้อมูลแบบดิจิทัลที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานและดูแลติดตามบุคคลที่ถูกควบคุมตัว

(๒) ตั้ง “คณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม” (Fact-finding Commission) ที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อหาสาเหตุของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบกับความรู้สึกของสังคมในวงกว้างโดยเฉพาะกรณีการเสียชีวิตของบุคคลผู้เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างทั่วถึง โดยอาจจะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยดำเนินการ

(๓) ควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในการเร่งรัดดำเนินคดีอาญากับผู้เกี่ยวข้อง ในคดีที่ศาลมีคำสั่งชัดเจนว่ามีการเสียชีวิตระหว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งรวมถึงคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

(๔) เพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยยกระดับกระบวนการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดีอย่างจริงจัง ตลอดจนพัฒนากลไกการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การเพิ่มบทบาทของอัยการในการสืบสวนสอบสวนตั้งแต่ต้นทาง การให้มีทนายความที่ผู้ถูกควบคุมตัวภายใต้กฎหมายความมั่นคงไว้วางใจเข้าร่วมกระบวนการสอบสวน หรือการจัดให้มีล่ามอาชีพภาษาบาลีแก่จำเลยในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(๕) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โปร่งใส ยุติธรรม รวดเร็ว ตามหลักวิชาชีพ โดยการช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูนั้นต้องครอบคลุมวิธีการ การให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูทั้งรายบุคคล (กาย จิตใจ สังคมและจิตวิญญาณ : Bio-Psycho-Social Support) รายกลุ่ม (ทั้งในรูปแบบกลุ่มพัฒนาทั่วไปและส่งเสริมให้เกิดกลุ่มช่วยเหลือกันเอง (Self Help Group)) รายครอบครัว รายชุมชนและสังคม และการเยียวยาที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายประชาชนที่ได้รับผลกระทบฯ ทุกคนตามหลักการ “มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” และต้องจัดให้มีกระบวนการเยียวยาจิตใจผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งหมายถึงประชาชนทุกคนในพื้นที่และผู้เกี่ยวข้องจากนอกพื้นที่ทั้งที่เป็นบุคคล กลุ่ม และชุมชนในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน โดยเปิดพื้นที่ปลอดภัยสร้างกิจกรรมหลากหลายรูปแบบที่สร้างสรรค์ให้เกิดการบอกเล่าเรื่องราวความรู้สึกและความทรงจำเพื่อการเรียนรู้ร่วมกันจากการสะท้อนความรู้สึกนึกคิดที่ผ่านประสบการณ์ความสูญเสียมาเช่นเดียวกัน สามารถมองเห็นกันและกัน ในฐานะเหยื่อของความรุนแรงร่วมกัน ได้เห็นใจและเข้าใจกัน เคารพความแตกต่างของกันและกันอย่างลึกซึ้ง กระทั่งเกิดความปรารถนาที่จะให้อภัย ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นบทเรียนแก่สังคมในการป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียซ้ำอีก

(๖) เร่งรัดพัฒนามาตรการ วิธีการ และปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือเยียวยา และฟื้นฟูต่อกลุ่มเป้าหมายเด็ก เยาวชน ครอบครัวและชุมชนแวดล้อมผู้ได้รับผลกระทบครอบคลุมทุกกลุ่ม ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ก่อเหตุและจากสังคมและผู้คนจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข อาทิ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจสังคม การมีงานทำและมีรายได้ การประกอบกิจการทางศาสนา สุขภาพ อนามัย และความจำเป็นขั้นพื้นฐานอื่นใดที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในสังคมได้อย่างปกติสุข

(๗) ให้ความสำคัญกับการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทุกภาคส่วนทั้งราชการ องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้ได้รับโอกาสการพัฒนาความรู้ ทักษะและทักษะการปฏิบัติงานต่อเพื่อนมนุษย์ เพื่อลดความตึงเครียดและการขาดขวัญกำลังใจในการ ปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งการสร้างความมั่นคงให้กับผู้ปฏิบัติงานการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูให้มีความมั่นคงทางตำแหน่งหน้าที่งานเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนงานที่เกิดขึ้นค่อนข้างบ่อย ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาพรวม

(๘) ให้ความสำคัญกับการจัดการความทรงจำร่วมเกี่ยวกับความสูญเสีย ที่กลายเป็นประวัติศาสตร์ของสังคมที่ผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงโดยที่กระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถ แสวงหาผู้รับผิดชอบได้ มุ่งสร้างความตระหนักและบทเรียนให้สังคมเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดเหตุการณ์ เหล่านี้ขึ้นอีก ในขณะเดียวกันก็เยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคม โดยรัฐบาลอาจเริ่มต้น โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งที่มีองค์ประกอบหลากหลายเพื่อแสวงหาหรือบันทึกข้อเท็จจริง ทางประวัติศาสตร์ในการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมและป้องกันมิให้เกิดซ้ำอีก

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๓: การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (Recognition of Identities)

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และผู้คนที่เกิดที่นี่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น ของประเทศทั้งในแง่สำนึกทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ภาษา และศาสนา ประชาชนเกือบทั้งหมดเป็นคนมลายู โดยมีคนไทยรวมถึงคนกลุ่มวัฒนธรรมอื่น ๆ เป็นประชาชนส่วนน้อย แต่การบริหารปกครองพื้นที่รวมถึง การจัดการศึกษาของรัฐยังไม่เข้ากับอัตลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่พูด ภาษาหลาย นับถือศาสนาอิสลาม และมีมุมมองทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่ต่างจากส่วนกลาง จนชาวมลายู มุสลิมที่เป็นพลเมืองไทยเช่นเดียวกับทุกคนที่เกิดในประเทศนี้รู้สึกขาดอิสระที่เป็นตัวของตัวเองและกังวลว่า อัตลักษณ์ของตนจะเลือนหายไป ในสังคมไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นความขัดแย้ง ทางการเมืองที่เกี่ยวเนื่องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม

หากต้องการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จริง รัฐจำเป็นต้อง เคารพอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่และคุ้มครองอัตลักษณ์ของคนส่วนน้อย โดยการแสดงให้เห็นคนมลายูมุสลิม ในพื้นที่เห็นว่ารัฐเข้าใจและยอมรับให้อัตลักษณ์วัฒนธรรมของเขาดำรงอยู่ได้อย่างมีเกียรติศักดิ์ศรีในสังคม โดยเฉพาะภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาที่คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ใช้ในชีวิตประจำวันตั้งแต่เกิดจนโต ในขณะเดียวกัน ก็ต้องทำให้คนไทยพุทธและคนกลุ่มอื่น ๆ ในพื้นที่วางใจได้ว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนจะได้รับการปกป้อง และสืบต่อไปได้ การส่งเสริมและคุ้มครองอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ใด ๆ จึงมิได้เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หากแต่ เป็นวิธีการที่ทำให้รัฐมั่นคงยิ่งขึ้นด้วยการทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงภูมิใจในสถานะตัวตนของตน สามารถเป็น ตัวของตัวเองได้อย่างอิสระและอยู่ร่วมกันกับทุกวัฒนธรรมที่แตกต่างได้อย่างเท่าเทียมในสังคม ไม่รู้สึกแปลกแยก จากการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการธิการจึงมีข้อเสนอต่อการยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม โดยส่งเสริมการเรียนการสอนและหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ การเพิ่มเนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่หลากหลายและวิชาสันติศึกษา การส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นในสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน (ตาดีกา)

(๒) ส่งเสริมให้การบริการภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมีระบบการจัดการที่สามารถรองรับการสื่อสารทั้งสองภาษาทั้งภาษาไทยและภาษามลายู เพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจในการติดต่อกับทางราชการและรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติด้วยความเข้าใจจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษามลายูได้หรือการจัดทำป้ายภาษามลายูด้วยเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามที่ว่าการอำเภอหรือโรงพยาบาล เป็นต้น และอาจรวมถึงการพิจารณาให้มี “เปียภาษา” เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้

(๓) จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่มในฐานะองค์กรมหาชน เพื่อให้เป็นพื้นที่กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนทุกกลุ่มในพื้นที่ (ไทย มลายู อาหรับ เจ๊ะเห) โดยมีการกิจคือการเก็บข้อมูลวิจัย จัดทำพจนานุกรม เปิดสอนภาษา และสร้างพื้นที่สนทนาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทั้งภายในและข้ามกลุ่มวัฒนธรรม เพื่ออนุรักษ์ สืบทอด และแบ่งปันมรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนในพื้นที่^{๓๙๐}

(๔) ส่งเสริมให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในการดูแลจัดการสังคมมุสลิมให้สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลามและบริบททางวัฒนธรรมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพิจารณาศึกษาแนวทางการปรับแก้ “พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙” และ “พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐”

(๕) เปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างรวมถึงประวัติศาสตร์ในแง่มุมมองของความภาคภูมิใจที่หลากหลายได้ปรากฏตัวอย่างเสรี บนสมมติฐานว่าการพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างมีวุฒิภาวะจะทำให้ผู้คนในสังคมนั้นอยู่ร่วมกับความคิดเห็นที่แตกต่างได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความอันตรายของประวัติศาสตร์ชาตินิยมที่ขัดแย้งกันลง โดยไม่พยายามที่จะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงสำนวนเดียวที่จริงแท้ที่สุด เพื่อมิให้เป็นเงื่อนไขกดดันเพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ในอนาคต

(๖) ทบทวนการใช้ปฏิบัติการจิตวิทยาของ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้าในสถานศึกษา โดยเฉพาะศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๔: การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม
(Promoting Better Community Relationship)

นอกจากการยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรมแล้ว รัฐควรต้องส่งเสริมให้ผู้คนต่างกลุ่มวัฒนธรรมได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาความขัดแย้งและความรุนแรงโดยรวมได้ส่งผลสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนและระหว่าง

^{๓๙๐} “เมื่อภาษาสูญหาย ชาติก็สูญหายเช่นเดียวกัน” จากคำกล่าวของผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนฯ ที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ ก.พ. ๒๕๖๗

กลุ่มวัฒนธรรม สายสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ที่เคยมีขาดหายหรือกลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวง โดยเฉพาะเยาวชนต่างกลุ่มวัฒนธรรมมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยลง จนแทบไม่มีโอกาสได้เรียนรู้วิถีชีวิตซึ่งกันและกัน จนถึงขั้นที่อาจไม่รู้จักรั้ววัฒนธรรมที่ต่างไปจากตน ซึ่งยิ่งสร้างความห่างเหินและส่งผลกระทบต่ออนาคตในการอยู่ร่วมกันในพหุสังคม

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม ดังนี้

(๑) จัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) โดยบรรจุวิชาเลือกที่ช่วยส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมของตนเองและผู้อื่น รวมถึงการอยู่ร่วมกันและเคารพซึ่งกันและกันของคนทุกกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่ไว้ในหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีองค์ความรู้ที่ครอบคลุมถึงเรื่องศาสนาเปรียบเทียบ ประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ สันติศึกษา และทักษะวัฒนธรรม โดยมีผู้เชี่ยวชาญและประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม

(๒) เสริมสร้างฟื้นฟูความสัมพันธ์แนวราบโดยให้มีการพูดคุยที่ปลอดภัยระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นที่กลางในการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกันและยอมรับความแตกต่างในสังคมที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา ความไม่เข้าใจกันมักเกิดจากการไม่มีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกัน รัฐควรส่งเสริมการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมผ่านกิจกรรมแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจและลดอคติ พร้อมทั้งบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการอยู่ร่วมในสังคมพหุวัฒนธรรมในหลักสูตรการศึกษา และสนับสนุนสื่อที่สะท้อนเรื่องราวของชนกลุ่มน้อย เพื่อส่งเสริมการมองเห็นและยอมรับความแตกต่างอย่างเท่าเทียม เพิ่มช่องทางการสื่อสารเรื่องราวการสร้างสันติภาพจากภูมิปัญญาของชุมชนที่แสดงให้เห็นวิถีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างภาคภูมิใจในอัตลักษณ์อันหลากหลายของพื้นที่ชายแดน

(๓) สร้างการสานเสวนาเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย โดยในพื้นที่ที่หลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา การอยู่ร่วมกันอย่างสันติต้องอาศัย “พื้นที่ปลอดภัย” สำหรับการพูดคุยอย่างเคารพและจริงใจ รัฐควรส่งเสริมเวทีสนทนาที่เปิดโอกาสให้ผู้นำศาสนา ชุมชน เยาวชน และผู้หญิง มีบทบาทเชื่อมความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมข้ามศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อฟื้นฟูความไว้วางใจและลดเงื่อนไขของความขัดแย้งระยะยาว

(๔) สนับสนุนให้มีกิจกรรมหลากหลายรูปแบบสำหรับเด็กต่างโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อให้เด็กต่างกลุ่มวัฒนธรรมได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เรียนรู้เติบโตไปด้วยกัน และรู้สึกดีต่อกันจากใจจริงโดยไม่ขัดกับหลักศาสนา เช่น ค่ายฤดูร้อนเชิงพหุวัฒนธรรม หรือโรงเรียนตัวที่มีวิชาวพหุวัฒนธรรม

(๕) ตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวนระเบียบกฎหมายที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมในพื้นที่ เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่อาจจะจำกัดสิทธิหรือให้สิทธิพิเศษกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจนทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม

(๖) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่สาธารณะสร้างสรรค์สังคมพหุลักษณะ โดยต้องเป็นพื้นที่ที่เป็นกลางและปลอดภัยเพื่อให้สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลาย วัฒนธรรมประเพณีร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใดแบบหนึ่ง

(๗) ส่งเสริมความสัมพันธ์ในสังคมพหุลักษณะโดยให้ความสำคัญกับการจัดการด้านอารมณ์ความรู้สึกต่าง ๆ เช่น ความหวาดกลัว ความไม่ไว้วางใจต่อรัฐ ฯลฯ ของผู้คนในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายอย่างสันติสุข

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕: การแก้ปัญหการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (Decentralisation and Constitutional Principle of Self-Governance) ^{๓๙๑}

ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้องค์กรมีอิสระในการปกครองตนเองได้ ถือเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้ออกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ส่วนกลางไม่เข้าใจสภาพปัญหาและบริบทที่แท้จริงกับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่เหมือนกับกรณีของจังหวัดอื่น ๆ แล้ว ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาอีกมิติหนึ่ง คือความไม่เข้าใจและ/หรือการไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่แตกต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตนเองได้ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งกลไกรัฐที่มีอยู่ก็ไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งเหล่านี้

ในสังคมที่มีความขัดแย้งท่ามกลางกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม แนวคิดหนึ่งที่มีมักจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว คือการกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่ของตนในแต่ละระดับ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป และเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและป้องกันมิให้ความขัดแย้งกลับมาเกิดซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการแก้ปัญหการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านสู่ความรับผิดชอบของหน่วยงานพลเรือนให้ ศอ.บต. ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจมาตรา ๑๐ ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของในการจัดการพื้นที่ที่ตนเองโดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์ พื้นฟู และปกป้องทรัพยากรของพื้นที่และสามารถเข้าถึงข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐและของภาคเอกชน เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาและเพื่อให้มีการใช้

^{๓๙๑} “การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนตามหลักปกครองตนเอง” (Constitutional Principles of Self-Governance) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้นับถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิต ในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

ทรัพยากรในรูปแบบที่เกิดประโยชน์จัดสรรกลับคืนสู่คนในพื้นที่มากที่สุดรวมถึงในรูปของภาษี เกิดความโปร่งใสและความร่วมมือที่ดีบนหลักคิดที่ให้ทุกภาคส่วนเป็นเจ้าของ และหากโครงการของรัฐและภาคเอกชน นั้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชนและต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐควรส่งเสริมให้ ใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ในการวางแผนโครงการพัฒนาของรัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ โดยผ่านกลไกของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกการเปิดรับฟังข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่

(๓) ถ่ายโอนศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) จากการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ให้ไปสังกัดคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์ได้ เพื่อให้การดูแลบริหารจัดการศูนย์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

(๔) เร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในด้านปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภาระงานของส่วนราชการที่ถ่ายโอนอำนาจมาก่อนหน้านี้ การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับการบริหารงานของปัญหาและ ความต้องการของท้องถิ่นจัดการตนเอง การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นอันเนื่องจากงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดและส่งผลให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใดใดขาดประสิทธิภาพ ท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังขาดอำนาจและความเป็นอิสระในการคิดและตัดสินใจอันเนื่องมาจากการสั่งการจากราชการส่วนกลางที่มากเกินไป ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่ล่าช้า และมีปัญหาขาดแคลนบุคลากรเนื่องจากระบบการคัดเลือกแต่งตั้งยังไม่ได้ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เป็นปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศก็ประสบอยู่

(๕) ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ โดยมีแนวทางที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

- เพิ่มอำนาจหน้าที่ของ คอ.บต. เพื่อให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่มีภารกิจเฉพาะชัดเจนในการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- ปรับปรุงที่มาของตำแหน่งเลขาธิการจากที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมาเป็นข้าราชการการเมืองที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยตรง
- ปรับปรุงที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยมีอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง นอกเหนือจากที่มี การคัดเลือกตามกลุ่มเฉพาะอยู่แล้ว
- เพิ่มอำนาจและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การให้มีหน้าที่ในการจัดทำ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” เสนอต่อสภามั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ การจัดทำแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา หรือการจัดกระบวนการพูดคุยระหว่างภาคประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่อย่าง

เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นที่กลางในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ รับฟังแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ

(๖) ตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วย/องค์กรธุรกิจเอกชน สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ว่าด้วย “หลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principles of Self - Governance) และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ที่ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และเพื่อเป็นการส่งสัญญาณทางการเมืองให้ชัดเจนว่า การแบ่งแยกดินแดนเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นเป็นทางเลือกที่สามารถพูดคุยกันได้^{๓๙๒}

^{๓๙๒} ทั้งนี้มีคณะกรรมการธิการบางส่วนได้เสนอเนื้อหาใน “ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕” จำนวน ๔ ประเด็น ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการธิการลงมติในทางลับ “ไม่เห็นชอบ” ต่อทั้ง ๔ ประเด็น เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้แก่

๑) “ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕: การแบ่งสรรปันอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหารพื้นที่ของตน ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญตามหลักการรัฐเดี่ยว (Power-sharing)”

คณะกรรมการธิการเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า คำว่า “แบ่งสรรปันอำนาจ” มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มีความหมายกว้างขวางในเชิงวิชาการ และจากการศึกษาบริบทของต่างประเทศเมื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย อาจหมายรวมถึงการแบ่งสรรอำนาจให้กับขบวนการต่อต้านรัฐ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการธิการเสียงข้างน้อย เห็นว่า คำว่า “การแบ่งสรรปันอำนาจ” นั้นเป็นนิพจน์ในทางวิชาการที่อธิบายแนวทางการบริหารปกครองที่ออกแบบให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดการสังคมของตนเองอย่างสมดุล เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีอำนาจที่กระจุกอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มใดมากเกินไป รวมไปถึงการออกแบบในเชิงสถาบันเพื่อปรับสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มคนต่าง ๆ ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตย

๒) “พิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัดทั่วประเทศรวมถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้มีส่วนกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐”

คณะกรรมการธิการเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า คำว่า “ผู้บริหารสูงสุด” คลุมเครือทางความหมายว่า หมายถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามความเข้าใจทั่วไปหรือไม่ อาจทำให้เข้าใจผิดว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐ ทั้งนี้การเสนอให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศเกินขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการธิการที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษากรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะกรรมการธิการเสียงข้างน้อย เห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดหรือในที่นี้อาจหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการกระจายอำนาจในแบบสมมาตรหรือการดำเนินการทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐจากที่รวมศูนย์และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไปสู่รัฐที่กระจายอำนาจ อันจะเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไปได้ในอนาคต

๓) “จัดทำประชามติภายใต้กรอบของมาตรา ๑// ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนต่อรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อันไม่เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนภายใน ๒๐ ปี”

คณะกรรมการธิการเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า ข้อเสนอหากเกิดขึ้นในปัจจุบันจะถูกตีความว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมวงกว้าง และถูกตั้งคำถามว่าพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศก็ย่อมทำประชามติรูปแบบการปกครองได้เช่นกัน

คณะกรรมการธิการเสียงข้างน้อย เห็นว่า ข้อเสนอที่มาจากรีวิวรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดทิศทางที่เป็นหลักประกันว่าการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองจะให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนและมีความชอบธรรมมากเพียงพอ ไม่ใช่เป็นการกำหนดจากข้างบนลงข้างล่างเหมือนที่ผ่านมา การกำหนดกรอบเวลาในอีก ๒๐ ปี ก็เนื่องจากเป็นเวลาที่มากพอสำหรับการอภิปรายและถกเถียงถึงทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอให้มีการศึกษา รูปแบบการปกครองที่เหมาะสมของคณะกรรมการอีกด้วย

๔) “ควรมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญในส่วนของหน้าที่แห่งรัฐ โดยระบุทิศทางการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจึงต้องส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่”

คณะกรรมการธิการเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นสำคัญและมีนัยยะกว้างไกลเกินขอบเขตของคณะกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายให้ศึกษากรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหลักการกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญควรครอบคลุมประเด็นสำคัญระดับชาติ ส่วนประเด็นเฉพาะบางพื้นที่ควรดำเนินการผ่านการตามกฎหมายรายฉบับ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๖: การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ทางสังคมและเศรษฐกิจ

(Addressing Socio-Economic Inequality and Education)

ความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนใต้ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าการทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจุดแข็งทั้งในแง่ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากร ธรรมชาติที่จะสร้างรายได้และศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้แต่ประชาชนกลับมีรายได้ต่ำที่สุดในประเทศ รวมถึงระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน นำไปสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มีอนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถกำหนดความต้องการของตนเองได้ และส่งเสริมการรักษาเชิดชูอัตลักษณ์ของตนด้วย ดังนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปปรับฟังภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง โดยอาจเริ่มจากการรวบรวมข้อเสนอจำนวนมากจากพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร

(๒) ปรับโครงสร้างการใช้งบประมาณที่ทุ่มเทไปที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ หรือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือ กลุ่มอาชีพที่มีฐานการผลิตจากผลผลิตของเกษตรกรท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจฐานฮาลาล โครงการเมกะโปรเจกต์ในพื้นที่ และการยกระดับทักษะและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ เพื่อใช้ในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) รวมทั้งสนับสนุนโครงการและงบประมาณในการพัฒนาที่ให้ประชาชนร่วมกันคิดขึ้นเองและทำกันเองให้มีมากขึ้น

(๓) เพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มศักยภาพ เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) รวมทั้ง ส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดกับรัฐให้มากขึ้น

(๔) ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดโครงการกิจกรรมที่กระตุ้นเศรษฐกิจ การค้าและการท่องเที่ยว

(๕) เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรจังหวัดให้กลุ่มอาชีพเกษตรกรสามารถจัดการปัญหาด้านการเกษตรได้โดยตรง โดยเสนอผ่านช่องทางของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับประกอบอาชีพเกษตรกร อาทิ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคุณภาพของผลผลิต ปัญหาการตลาด เป็นต้น ไปพร้อมกับ การวางระบบการบริหารจัดการห่วงโซ่คุณค่าทั้งระบบ (Value Chains) ในพืชผลทางการเกษตรที่เป็นหัวใจ

คณะกรรมาธิการเล็งเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยระบุทิศทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ในฐานะที่เป็นหน้าที่แห่งรัฐนั้น เป็นการยกระดับความสำคัญของปัญหาให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยกำหนดทิศทางให้ทุกรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะไม่ใช่อุปสรรคเฉพาะพื้นที่ หากแต่เป็นปัญหาของสังคมไทยที่รัฐต้องมุ่งมั่นคลี่คลายความขัดแย้งอย่างจริงจัง

หลักของเศรษฐกิจในพื้นที่ อาทิ ประมง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และทุเรียน เป็นต้น โดยไม่ต้องรอการจัดการจากส่วนกลางเช่นที่ผ่านมา

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจร้านอาหารไทยฮาลาลจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ร้านต้มยำกุ้ง” ซึ่งเป็นต้นแบบธุรกิจตามอัตลักษณ์ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการเติบโตเศรษฐกิจชายแดนภาคใต้ที่มีความครบถ้วนทั้งการจัดการวัตถุดิบทางการเกษตร แรงงาน (แรงงานที่มีฝีมือทางการทำอาหาร แรงงานภาคบริการ และแรงงานประจำสำนักงาน) และการบริหารจัดการตามหลักการศาสนา เพื่อขยายผลการดำเนินธุรกิจไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่าง มาเลเซีย อินโดนีเซีย ซาอุดีอาระเบีย ฯลฯ โดยให้ ศอ.บต. เป็นหลักในการทำแผนงานสนับสนุนในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนงานต้องครอบคลุมการดำเนินการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวในระยะ ๑๒ ปี

(๗) จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนภาคใต้” ที่ให้รัฐระดมทุนจากการออกพันธบัตรเงินกู้ โดยให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนที่มีความเข้าใจการพัฒนาเศรษฐกิจ การเงิน การคลังตามหลักการศาสนาอิสลาม เข้ามาบริหารจัดการเงินทุนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการบริการคำให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้ธุรกิจที่ใช้บริการเงินทุนเติบโตไปพร้อมกันเพื่อเป็นทางเลือกให้กับโครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) รวมทั้งจัดให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อความโปร่งใสด้วย

(๘) เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหง ปาตี (พ.ศ. ๒๕๐๘) ซึ่งเรื้อรังมาเกินกว่า ๖๐ ปี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็ว เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและสามารถวางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะพื้นที่ปลูกยางใหม่ทดแทนต้นยางที่หมดอายุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมทั้งเขตป่าภูเขา เขตที่ราบลุ่ม และเขตชายฝั่งทะเล ซึ่งเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๙) ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ของเด็กและเป็นการรับรองสิทธิทางภาษาซึ่งเป็นการส่งเสริมอัตลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเด็กทุกคนควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้โดยผ่านภาษาแม่ของตนเอง

(๑๐) ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาของรัฐในพื้นที่จัดการเรียนการสอนภาษามลายูควบคู่ภาษาไทยในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” และจัดให้มีผู้สอนที่มีวิทยฐานะด้านภาษามลายูโดยตรง เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ การทำธุรกิจ การศึกษาศาสนา การสื่อสารคบค้ากับประเทศต่าง ๆ และเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่มวัฒนธรรม

(๑๑) ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาศึกษาหาความรู้กันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ไม่ได้มีภาษาไทยเป็นภาษาแม่ เพื่อแก้ปัญหาภาษาไทยอ่อนเป็นพิษอันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในพื้นที่นี้ต่ำที่สุดในประเทศ

(๑๒) จัดการศึกษาโดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของประชาชนในพื้นที่ซึ่งต้องการหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะพิเศษ การจัดการเรียนการสอนอย่างเดียวกันกับที่ใช้ทั่วไปในจังหวัดต่าง ๆ ย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้เมื่อนำมาใช้กับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ

(๑๓) ส่งเสริมการเรียนรู้การสอนด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และนวัตกรรม สำหรับนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นทิศทางที่สำคัญในอนาคต

(๑๔) พัฒนาคุณภาพการศึกษา บุคลากรทางการศึกษาให้เท่าเทียมระหว่างเมือง และชนบท ส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ทั่วถึงโดยเฉพาะ ผู้ขาดทุนทรัพย์ หรือจัดให้มีทุนการศึกษาจำนวนมาก เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้รับการ พัฒนาและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างมีเกียรติ

(๑๕) แก้ปัญหาเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษารวมถึงเด็กเยาวชน อายุ ๑๕-๒๔ ปี ผู้ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การทำงาน หรือการฝึกอบรม (Not in Education, Employment or Training: NEETs ซึ่งมีอยู่จำนวนมากในพื้นที่

(๑๖) เร่งดำเนินการจัดระบบในการรับรองหลักสูตรซึ่งกันและกันระหว่างระบบ การศึกษาไทยกับต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อและการหางานเมื่อสำเร็จการศึกษา

(๑๗) ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจ และสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาวัตร หรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยเร่งนำ เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้ โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการและแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือ ระหว่างประเทศควบคู่กันเพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับปรุงแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของ คนรุ่นใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้ง รองรับการทำงานและพัฒนาประเทศ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๗: การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการ สันติภาพ (Peace Process)

การพูดคุยสันติภาพถือเป็นรูปธรรมสำคัญของการใช้การเมืองนำการทหารในการ คลี่คลายความขัดแย้ง ซึ่งโดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของ พลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนัก ทำให้ ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้ในระยะยาวและแก้ปัญหาที่เงื่อนไขของความขัดแย้งได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากภายในกลุ่มภาครัฐและ BRN เองยังมีมุมมองที่ต่างกันอยู่ทั้งต่อคู่พูดคุยอีกฝ่าย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่าย มีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับคณะพูดคุยของตน อีกทั้งการสร้างความรู้ของสังคม ต่อความสำคัญของแนวทางแก้ปัญหานี้ยังอยู่ในวงจำกัดและไม่มีการให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม ทำให้คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการปรับปรุงกระบวนการสันติภาพให้มีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนสามารถยุติความรุนแรงในระยะยาวและเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทางออกทางการเมืองได้จริง ดังนี้

(๑) **ควรแสดงจุดยืนในการยืนยันทันทีถึงความจำเป็นและความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี** ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการลดหรือยุติความรุนแรง เปิดช่องให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนความเห็นรวมทั้งเสนอข้อเรียกร้องในการแก้ปัญหาทางการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อบรรลุข้อตกลงสันติภาพในท้ายที่สุด

(๒) **ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนรวมถึงเด็กเยาวชน และกลุ่มเปราะบางในการเสนอความเห็นต่อประเด็นที่มีการหารือกัน** รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่อคู่เจรจา เพื่อให้เกิดความเชื่อถือว่า การพูดคุยสันติภาพจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในมิติต่าง ๆ และทำให้กระบวนการสันติภาพมีความชอบธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง

(๓) **ส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วน** ไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงสนับสนุนในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

(๔) **ควรออกคำสั่งทางบริหาร แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee)** โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วน of กระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงานของคณะพูดคุยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(๕) **กำหนด “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ” (Roadmap for Peace Process)** ที่ระบุถึงความสำคัญ เป้าหมาย แนวทาง ขั้นตอนและกลไกการดำเนินการ งบประมาณ รวมทั้งบทบาทของผู้เกี่ยวข้องที่ชัดเจน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับทุกภาคส่วนต่อกระบวนการสันติภาพ

(๖) **จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Process Infrastructure)** โดยกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและระหว่างประเทศให้ชัดเจนและเอื้อต่อการขับเคลื่อนกระบวนการตามศักยภาพที่แตกต่างกันและตามจังหวะเวลาที่เหมาะสม อีกทั้งจะเป็นการป้องกันการขัดแย้งแข่งขันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการสันติภาพ เช่น การจัดวางบทบาทของต่างประเทศที่มีศักยภาพและความเชี่ยวชาญแตกต่างกันให้เข้ามาสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเจรจาตามความเหมาะสมในฐานะผู้สังเกตการณ์ สักขีพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา หรือผู้สนับสนุนงบประมาณ

ก) **ตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน อาทิ นักการเมือง นักวิชาการ หรืออดีตนักการทูตที่มีประสบการณ์ในการพูดคุยเจรจา** มีความเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาคราชการโดยส่วนหนึ่งนั้นควรต้องมีผู้แทนจาก “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้” และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่

ข) ตั้ง “คณะผู้สังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพ” (Internal and International Observers Group : IOG) ที่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มผู้หญิง เยาวชน นักวิชาการ และผู้นำศาสนาในพื้นที่รวมถึงจากองค์กรระหว่างประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบวนการสันติภาพ เพื่อให้กลุ่มที่มีใช้คู่ขัดแย้งหลักได้มีส่วนร่วมรับรู้ เสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินการกระบวนการสันติภาพในภาพรวม ตลอดจนสนับสนุนงานของผู้อำนวยความสะดวกหากมีความจำเป็น โดยการตั้งคณะผู้สังเกตการณ์นี้ควรดำเนินการหลังจากที่มีการพูดคุยสันติภาพแล้ว

ค) จัดให้มีกลไกหลักในการจัดการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนและภาควิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับฟังเสียงประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบวนการสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการสื่อสารต่อสาธารณะเป็นระยะ โดยกลไกดังกล่าวควรมีหลักประกันที่ให้ผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างปลอดภัย ไม่ถูกติดตามคุกคามจากฝ่ายใดทั้งก่อนและหลังจัดเวที โดยการตั้งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะนี้ควรดำเนินการหลังจากที่มีการพูดคุยสันติภาพแล้ว

ง) ควรกำหนดยุทธศาสตร์ให้ผู้เห็นต่างจากรัฐกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือจาก BRN มีส่วนเข้าร่วมกระบวนการพูดคุยด้วยเพื่อให้มีความครอบคลุมในการรับฟังความต้องการของทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย

จ) สื่อสารถึงรัฐบาลมาเลเซียถึงความต้องการที่จะขอให้พิจารณาผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่มีประสบการณ์ ความรู้ และความเข้าใจในสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงทักษะในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุย มาทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการพูดคุย ตลอดจนจัดกระบวนการพูดคุยที่ยืดหยุ่นและหลากหลายบนพื้นฐานความต้องการและความสมัครใจของคณะพูดคุยทั้งรัฐบาลและกลุ่มขบวนการ และเปิดรับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการสร้างพื้นที่พูดคุยที่ไม่เป็นทางการระหว่างสองฝ่ายให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้น สามารถหารือในเรื่องที่ไม่สามารถตกลงกันได้ทีละเจรจา หรือในเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาในการหารือมากเป็นพิเศษในบรรยากาศที่เอื้อต่อการนั่งคิดหาทางออกร่วมกัน (Problem Solving)

ฉ) กำหนดมาตรการคุ้มกันทางกฎหมายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพูดคุยทุกฝ่าย

๔.๑.๔ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)

สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนอันชอบธรรมในการสะท้อนเสียงที่หลากหลายของประชาชนในสังคม ถือเป็นพื้นที่สำคัญในการนำเสนอและอภิปรายประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด มีการผ่านกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและความมั่นคง การหยิบยกประเด็นปัญหาอภิปรายพร้อมเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร ตลอดจนการพิจารณาถ้อยแถลงของประธานสภาต่อเรื่อง

อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการติดตามความคืบหน้าการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องและการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานตามวงรอบปกติแล้ว บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามตรวจสอบและสนับสนุน (Parliamentary Oversight) การแก้ปัญหาความไม่สงบและ

กระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ การตรวจสอบใช้งบประมาณ และการติดตาม การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทำให้ภาระในการแก้ไขปัญหาตกอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นหลัก

ข้อเสนอต่อการติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร

(๑) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายเดิมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างสันติภาพและเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความขัดแย้งไม่อาจคลี่คลายได้ เช่น พ.ร.บ. การบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓, พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗, พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑, พ.ร.บ. การบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐, กฎหมายแม่บท หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งรวมถึงการแก้กฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาการประกาศกฎหมายความมั่นคงเพื่อให้การประกาศนั้นมีความชอบธรรมทางการเมือง

(๒) ตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามและให้ข้อเสนอแนะต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงเรื่องงบประมาณ การบริหารและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพ การปฏิรูปความมั่นคง และการสร้างการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นจากสังคมทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นภารกิจของชาติที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาความขัดแย้งที่กระทบกับประชาชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของชีวิตจิตใจ ทรัพยากร และงบประมาณที่ต้องสูญเสียไปเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ

(๓) ยกระดับการทำงานของ “สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office: PBO) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าถึงและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณภาครัฐและมีหน่วยงานย่อยที่ติดตามงบประมาณสันติภาพชายแดนใต้เป็นการเฉพาะ

(๔) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและติดตามพัฒนาของความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั่วโลกและในสังคมไทย ซึ่งรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพให้แก่สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง นักวิจัย และประชาชนทั่วไป

๔.๒ ข้อเสนอของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษาแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว เห็นว่าควรมีข้อเสนอที่เสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น ๓๔ ข้อ ดังนี้

ตารางที่ ๑๐ : สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการการ

ประเด็น	ข้อสังเกต
ประเด็นที่ ๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (๘ ข้อ)	๑. ให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะด้วยการออกคำสั่งทางบริหารจัดการยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหา ๒. ให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายโดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ๓. ให้รัฐบาลตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจเชิงนโยบาย และกำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมด ๔. ให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของกระบวนการสันติภาพ ๕. ให้รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ควบคู่กับการลดบทบาทอย่างค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยงานความมั่นคง ๖. ให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ ๗. ให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหา ๘. ให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมือง
ประเด็นที่ ๒ การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (๔ ข้อ)	๙. ให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชน ๑๐. ให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ ๑๑. ให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงไปสู่กฎหมายปกติภายใต้หลักนิติธรรม รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่อำนาจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอนซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ ๑๒. ให้ กอ.รมน. สร้างความรู้สึกปลอดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา
ประเด็นที่ ๓ การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกและการเยียวยา (๓ ข้อ)	๑๓. ให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ๑๔. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม (Fact-finding Commission) ๑๕. ให้รัฐบาลสั่งการให้ ศอ.บต. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดระบบการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในทุกมิติโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ประเด็น	ข้อสังเกต
ประเด็นที่ ๔ การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (๒ ข้อ)	๑๖. ให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน ๑๗. ให้กระทรวงวัฒนธรรมสนับสนุนภาควิชาการร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่ม
ประเด็นที่ ๕ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (๒ ข้อ)	๑๘. ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) ๑๙. ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชนพื้นถิ่น และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น
ประเด็นที่ ๖ การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (๒ ข้อ)	๒๐. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ๒๑. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ประเด็นที่ ๗ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (๗ ข้อ)	๒๒. ให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ๒๓. ให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ คอ.บต. เป็นเจ้าภาพหลักในการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เต็มศักยภาพ ๒๔. ให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นให้ประชาชนร่วมคิด ตัดสินใจ และสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น ๒๕. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท ๒๖. ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ๒๗. ให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” ๒๘. ให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

ประเด็น	ข้อสังเกต
ประเด็นที่ ๘ การแสวงหาทางออกทางการเมือง ด้วยกระบวนการสันติภาพ (๓ ข้อ)	๒๙. ให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน ๓๐. ให้ สมช. จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Infrastructure) ๓๑. ให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วน
ประเด็นที่ ๙ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุน การสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของสภาผู้แทนราษฎร (๓ ข้อ)	๓๒. ให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๓๓. ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ๓๔. ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ศึกษาวิจัย และติดตามพัฒนาการของความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพทั่วโลกและในสังคมไทยรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (จำนวน ๘ ข้อ)

ข้อ ๑ เสนอให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะด้วยการออกคำสั่งทางบริหารจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก และแถลงยุทธศาสตร์ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะทุกปี

ข้อ ๒ เสนอให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑสถานบอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์อันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณีร่วมกันของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใดแบบหนึ่ง

ข้อ ๓ เสนอให้รัฐบาลตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจในเชิงนโยบาย กำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการสั่งการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมีคณะกรรมการบูรณาการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานบังคับบัญชางานทั้งหมดด้วยตนเอง ส่วนกรรมการจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรให้รัฐบาลรวมทุกแผนงานเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ในขณะนี้เข้าเป็นแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้นำไปกำหนดเป็นแผนการจัดสรรและการใช้งบประมาณในลักษณะงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้งบประมาณที่ประสานสอดคล้องกับแผนงานอย่างแท้จริง

ข้อ ๔ เสนอให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงานของ

คณะพุดคยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ข้อ ๕ เสนอให้รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่กับการลดบทบาทอย่างค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยงานความมั่นคง คือ สมช. และ กอ.รมน. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา ทั้งนี้ควรให้ ศอ.บต. ซึ่งถูกลดบทบาทในช่วงหลังการรัฐประหารและเพิ่งได้กลับมาบทบาทตามกฎหมายอย่างเต็มที่ ได้มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการให้ ศอ.บต. เร่งรัดจัดทำระเบียบที่จำเป็นและสำคัญต่อการหนุนเสริมบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อมุ่งให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการกำหนดและจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Bottom-up) ที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

ข้อ ๖ เสนอให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ โดยมีการปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยการปรับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และที่มาของเลขาธิการ ศอ.บต.

ข้อ ๗ เสนอให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๘ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจรวมถึงการจัดตั้งกลไกรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสื่อสารโดยตรงถึงรัฐบาล ในลักษณะของการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อเสนอที่รอบด้าน โดยผลของการรับฟังนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (จำนวน ๔ ข้อ)

ข้อ ๙ เสนอให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการติดตามจับกุมผู้กระทำผิดควบคู่ไปกับ

การลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ข้อ ๑๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ รวมถึงการตั้งกลไกในการยุติความรุนแรงและติดตามการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พูดคุย

ข้อ ๑๑ เสนอให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงไปสู่กฎหมายปกติภายใต้หลักนิติธรรม รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่อำนาจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอนซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ โดยอาจพิจารณาทยอยยกเลิกการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในพื้นที่ทั้งหมด ความจำเป็นภายในปี ๒๕๖๐ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านความมั่นคงภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นที่จะกลับคืนสู่สภาวะปกติ

ข้อ ๑๒ เสนอให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) สร้างความรู้สึกลดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) มาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และการยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม

การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการเยียวยา (๓ ข้อ)

ข้อ ๑๓ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและเสนอแนะแนวปฏิบัติตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด (Due Process of Laws)

ข้อ ๑๔ เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม (Fact-finding Commission) ที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อหาสาเหตุของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบกับความรู้สึกของสังคมในวงกว้าง และกระทบกับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างทั่วถึง

ข้อ ๑๕ เสนอให้รัฐบาลสั่งการให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดระบบการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในทุกมิติโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้มีความโปร่งใส ยุติธรรม รวดเร็ว ครอบคลุม และไม่เป็นเงื่อนไขใหม่ของความขัดแย้งโดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือฟื้นฟูจิตใจและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม

(จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๑๖ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม

ข้อ ๑๗ เสนอให้กระทรวงวัฒนธรรมสนับสนุนภาควิชาการร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่ม เพื่อให้เป็นพื้นที่กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนทุกกลุ่มในพื้นที่

การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๑๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) โดยบรรจุวิชาเลือกและกิจกรรมต่างโรงเรียน เช่น การแข่งกีฬาหรือค่ายสอนภาษาอังกฤษ ที่ช่วยส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมร่วม รวมถึงการเคารพซึ่งกันและกันของคนทุกกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนา ตลอดจนส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้เรียนรู้และมีความเข้าใจในกระบวนการสร้างสันติภาพที่นำไปปฏิบัติได้ในชีวิตประจำวัน อันเป็นการลดเงื่อนไขความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง

ข้อ ๑๙ เสนอให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกัน มองเห็นและยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมฟื้นฟูความไว้วางใจและเชื่อมความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การมีพิพิธภัณฑ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณี ร่วมถิ่นของชุมชน สานกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชนหรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกัน ในชุมชน เป็นต้น

การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (จำนวน ๒ ข้อ)

ข้อ ๒๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ทั้งปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่ผ่านมา การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเอง และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ผลเป็นรูปธรรม

ข้อ ๒๑ เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วย/องค์กรธุรกิจ เอกชน สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนโดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน ให้ได้แนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมสอดคล้องกับอัตลักษณ์และเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริงรวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (จำนวน ๗ ข้อ)

ข้อ ๒๒ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปร่บฟ้งภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง โดยแนวทางหนึ่งที่น่าดำเนินการได้คือ การให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓ ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน

ข้อ ๒๓ เสนอให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นเจ้าภาพหลักในการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มศักยภาพเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดกับรัฐให้มีมากขึ้น โดยให้เพิ่มความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชน

ข้อ ๒๔ เสนอให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเน้นให้ประชาชนร่วมคิด ตัดสินใจ และสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มอาชีพที่มีฐานการผลิตจากผลผลิตของเกษตรกรท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจฮาลาล โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในพื้นที่ เช่น สนามบินหรือท่าเรือ น้ำลึก การยกระดับทักษะและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ เพื่อใช้ในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

ข้อ ๒๕ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็วให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและได้รับเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นปัจจัยหลักในการสร้างงานและรายได้สามารถพัฒนาครอบครัวที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้วางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน นับเป็นการลดความยากจนซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนประการหนึ่งของความขัดแย้ง

ข้อ ๒๖ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ของเด็กและเป็นการรับรองสิทธิทางภาษาซึ่งเป็นการส่งเสริมอัตลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเด็กทุกคนควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้โดยผ่านภาษาแม่ของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาศึกษาหาความรู้กันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ไม่ได้มีภาษาไทยเป็นภาษาแม่เพื่อแก้ปัญหาภาษาไทยอ่อนเป็นพิษผ่อนเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในพื้นที่นี้ต่ำที่สุดในประเทศ

ข้อ ๒๗ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” และจัดให้มีผู้สอนที่มีวิทยฐานะด้าน

ภาษามลายูโดยตรง เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ การทำธุรกิจ การศึกษาศาสนา การสื่อสารคบค้ากับประเทศต่าง ๆ และเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่มวัฒนธรรม

ข้อ ๒๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงาน และปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาวัตร หรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการและแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือระหว่างประเทศควบคู่กันเพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับรูปแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของคนรุ่นใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้งรองรับการกลับมาทำงานและพัฒนาประเทศ

การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (จำนวน ๓ ข้อ)

ข้อ ๒๙ เสนอให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาครัฐราชการ

ข้อ ๓๐ เสนอให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Infrastructure) โดย ๑) กำหนดยุทธศาสตร์ให้ขบวนการปลดปล่อยปาตานีหรือผู้เห็นต่างจากรัฐทุกกลุ่มได้เข้าร่วมกระบวนการพูดคุย ๒) จัดให้มีคณะผู้สังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพซึ่งมีบุคคลจากทั้งในและต่างประเทศที่หลากหลายเพื่อร่วมรับรู้ เสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินการกระบวนการสันติภาพในภาพรวม ๓) จัดให้มีกลไกหลักในการจัดการปรึกษาหารือสาธารณะที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนและภาควิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับฟังเสียงประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๔) กำหนดบทบาทที่เหมาะสมของผู้อำนวยความสะดวก และ ๕) กำหนดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ (Roadmap for Peace Process) ที่ระบุความสำคัญ เป้าหมาย แนวทาง ขั้นตอน กลไกการดำเนินการ งบประมาณ และบทบาทของผู้เกี่ยวข้องที่ชัดเจน

ข้อ ๓๑ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงสนับสนุนในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (จำนวน ๓ ข้อ)

ข้อ ๓๒ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรมและหลักการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรัฐสภา

ข้อ ๓๓ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามและให้ข้อเสนอแนะต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงเรื่องงบประมาณ การบริหารและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพ การปฏิรูปความมั่นคง และการสร้างการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นจากสังคมทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ ๓๔ เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ศึกษาวิจัย และติดตามพัฒนาการของความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพทั่วโลกและในสังคมไทยรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และนักวิจัย โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการธิการวิสามัญขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการวิสามัญมาเพื่อโปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป



(นายวัลลภ นาคบัว)

เลขานุการคณะกรรมการธิการวิสามัญ

เพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ (๑๐ ธันวาคม ร.ศ.๑๒๐)
 กองทัพบก. คู่มือปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายผู้บัญชาการทหารบก, เอกสารลับ, ม.ป.ท.: ศูนย์ปฏิบัติการ
 กองทัพบก, ๒๕๕๐.
- กัมปนาท จินตวิโรจน์. ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้. กรุงเทพฯ: โพธิ์สามต้นการพิมพ์, ๒๕๑๗.
- คณะกรรมการนิเทศศาสตร์สากล. การบังคับให้สูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม: การสืบสวนสอบสวนและการลงโทษคู่มือ
 สำหรับผู้ปฏิบัติงาน ๙. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนิเทศศาสตร์สากล, ๒๐๑๕.
- คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะ
 ความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์, ๒๕๕๙.
- คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส. รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบ
 ข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ (ส่วนที่ ๑ ภาครายงาน),
 ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗.
- คณะกรรมการธิการทหารและความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา. รายงานการพิจารณาศึกษาการทบทวนกิจกรรมการศึกษาเพื่อความมั่นคงใน
 พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
 รวมทั้งการรักษาความมั่นคงและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทั้งทางบกและทางทะเล, ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.
- คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ ในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไข
 ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพ
 และข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้, กรกฎาคม ๒๕๖๗.
- คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในคณะ
 กรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง
 ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ
 จังหวัดชายแดนภาคใต้, สิงหาคม ๒๕๖๗.
- คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี. สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนภาคใต้, ๒๕๓๔-๒๕๕๔. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน
 สนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๖๑.
- เครือข่าย Peace Survey. ๗ ข้อเสนอประชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี. กรุงเทพฯ: เครือข่าย Peace Survey, ๒๕๖๒.
- ฆัสรา ชะมวรรณ มุกดาวิจิตร (บรรณาธิการ). ลืมรสความทรงจำ: ดากใบ. กรุงเทพฯ: คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๖๖.
- ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ. ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ: กรณีศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้
 ของประเทศไทยและบทเรียนของบางประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๕.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง”: ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.
- (บรรณาธิการ). พื้นที่สันติวิธี หนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ. กรุงเทพฯ: ของเรา, ๒๕๕๙.
- ชุกรี, อิบรอฮิม. ประวัติศาอาณานิคมลายูปัตตานี. แปลโดย ดร.หะสัน หมัดหมาน และมะหามะซากี เจ๊ะหะ, เรียบเรียงโดย ผศ.ดล
 มนรรจน์ บากา. กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๕๙.
- ซูลีพร วิรุณหะ. สยาม-ปาตานีใน ‘พื้นที่สีเทา’ บทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ก่อน ค.ศ.๑๙๐๙ (พ.ศ.๒๔๕๒) (ฉบับร่าง).
 กรุงเทพฯ: ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖.
- นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส, อันเดอร์ส แองวัลล์, ศรีสมภพ จิตรกริมย์ศรี, และ เอ็มมา พจนัชรกุล (บรรณาธิการ). ทำความเข้าใจมิติความ
 ขัดแย้งและสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี. กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ๒๕๖๓.
- นิชาภัทร ไหมงาม และปรณิสhti ฐานา. รายงานฉบับสมบูรณ์ “การคลังและงบประมาณของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา
 นราธิวาส),” ๒๕๖๘.
- ปิยดา ชลวร. ประวัติศาสตร์ที่ถูกกลืน: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในยุคเจ็ดหัวเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 ๒๕๖๓.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พรรณงาม เจริญธรรมสาร. “วิกฤติวัฒนธรรมป๊อป ๒๕๖๕: บทเรียนสมัยรัชกาลที่ ๖,” บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ ๔๑ มิถุนายน ๒๕๕๑.
- พระราชหัตถเลขา ที่ ๓/๗๘ (๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖) (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว)
- พลเดช ปิ่นประทีป (เรียบเรียง). *ศานติธรรมรวมใจ ค้ำฟ้าได้ด้วยปัญญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๗.
- เพชรดาว โต๊ะมีนา. *หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำที่อยู่ในใจประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้*. งานค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ ๖ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.
- มิรินต้า บุรรุ่งโรจน์. *การสอนภาษาไทยเป็นภาษาที่สองตามแนวทางทวิภาษาสำหรับเด็กชาติพันธุ์หรือบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ*. บทความที่ยังไม่เผยแพร่.
- มูลนิธิเบิร์คฮอฟ. *อภิธานศัพท์ว่าด้วยการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง: ๒๐ แนวคิดเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ*. แปลโดย ภัควดี วีระภาสพงษ์. กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ๒๕๕๙.
- แม็กคาร์โก, ดันแคน. *ฉีกแผ่นดิน: อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย*. แปลโดย ณัฐยานัน วันอรุณวงศ์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๗.
- รวมรัฐนิยม. พระนคร: สมัยนิยม, ๒๔๘๔.
- รอมฎอน ปันจอร์. *การเมืองของถ้อยคำในชายแดนใต้/ปาตานี: การประกอบสร้าง “สันติภาพ” ในความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๒๕๕๘.
- รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช. *ถอดความคิด ขบวนการเอกราชปาตานี*. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์, ๒๕๕๖.
- . “อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีหลัง 2547” ใน *ระหว่างปริศนาและศรัทธา: ชัยวัฒน์ สถาอานันท์กับการเมืองมนุษย์ในศตวรรษที่ ๒๑*, จันจิรา สมบัติพูนศิริ และ ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒,
- . “การศึกษาเพื่อความมั่นคงหรือสันติภาพ?: ทบทวนนโยบายด้านการศึกษารัฐในความขัดแย้งชายแดนใต้,” *วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา*. ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๑, ๒๕๖๘.
- ศรีสมภพ จิตรภิมมัยศรี. “ความรุนแรงชายแดนภาคใต้: ปริศนาของปัญหาและทางออก,” *รัฐศาสตร์สาร* ๒๖, ๑ (๒๕๔๘), น.๗๙-๙๐.
- สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ. *รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรกฎาคม ๒๕๖๓.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗.
- สายชล สัตยานุรักษ์. ๑๐ ปัญหาชนสยาม เล่ม ๒ ปัญหาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์. กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซตี้, ๒๕๕๗.
- สิทธิ ตระกูลวงศ์ (พลตรี). *กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต.: ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธี ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี ๒๕๕๘-๒๕๖๑)*. กรุงเทพฯ: ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต., ๒๕๖๒.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), *รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ*, กรุงเทพฯ: สศช., ๒๕๖๖
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. *แผนปฏิบัติด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๖๕*, น.๖.
- หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่. *รายงานสถานการณ์ความยากจนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้: ประสพการณ์จากโครงการวิจัยแก้จนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปี ๒๕๖๕-๒๕๖๗*. กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.), ๒๕๖๗.
- อ.บางนรา. *ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ชมรมแสงเทียน, ๒๕๑๙.
- อรอนงค์ ทิพย์พิมล. “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย.” ใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ). *ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔. น.๓-๓๙.
- อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา. *อิสลาม ศาสนาแห่งสันติภาพ*. วิทยา: สำนักงานความร่วมมือเพื่อเผยแพร่และสอนอิสลาม, ๒๕๕๙.

บรรณานุกรม (ต่อ)

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Alexandra Dalferro, *Thailand's Digital Divide: Leave No One Behind*, *Fulcrum*, 27 2022,
<https://fulcrum.sg/thailands-digital-divide-leave-no-one-behind/>
- Dhiravat na Pombejra. "Conflict and Commerce in the Gulf of Siam. C. 1629-1642: Using Dutch Documents to 'De-centre' Ayutthayan History." In Volker Grabowsky (ed.). *Southeast Asian Historiography Unravelling the Myths: Essays in honour of Barend Jan Terwiel*. Bangkok: River Books, 2011, 142-161.
- Fearon, James. D. *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/iden1v2.pdf>
- Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research* Vol.6, No.3 (1969): 167-191.
 -----, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: SAGE, 1996.
- Juergensmeyer, Mark. *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- Lederach, John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997.
- Lijphart, Arend. "Consociational Democracy," *World Politics* Vol.21, No.2 (January 1969): 207-225.
 -----, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy* Vol.15, No.2 (April 2004): 96-109.
- Pherali. Tejendra. *Conflict, Education and Peace in Nepal: Rebuilding Education for Peace and Development*. London: Bloomsbury Publishing, 2022.
- Rungrawee Chalernsripinyorat. *Jihad for Patani: Islam and BRN's Separatist Struggle in Southern Thailand*. PhD diss. Australian National University, 2021.
 -----, "Islam and the BRN's Armed Separatist Movement in Southern Thailand," *Small Wars & Insurgencies* 32(6) (2021): 945-976.
- Thailand Development Research Institute, *Covid-19 emphasizes the need to bridge the digital divide and reduce educational inequality*, 2020.
- Töpperwein, Nicole. "Tip-sheet: Power-sharing." Seminar Document on 19 June 2018, at the MAS ETH Mediation in Peace Processes, ETH Zurich.
- UNICEF Thailand, *Knocking on hopes' door: Youth Guarantee pilot in Thailand's Deep South*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2025.
- UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023. United Nation Children's Fund (UNICEF) and Mahidol's Research Institute for Languages and Cultures of Asia. *Bridge to a Brighter Tomorrow: The Patani Malay-Thai Multilingual Educational Programme*. Bangkok: UNICEF, 2018.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก คำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง

“สันติภาพ” (Peace) คือ สภาวะทางสังคมที่ประชาชนทุกกลุ่มมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและดำเนินชีวิตได้ตามวิถีของตน แม้อาจจะขัดแย้งกันแต่สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากความรุนแรงภายใต้กลไกทางการเมืองและกฎหมายที่เป็นธรรม^{๓๙๓}

“การสร้างสันติภาพ” (Peacebuilding) คือ การแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยวิธีการทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงทุกรูปแบบควบคู่กับการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก^{๓๙๔}

“กระบวนการสร้างสันติภาพ” (Peacebuilding) คือ การสร้างสันติภาพอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีการวิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างเป็นระบบและมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันใน ๕ ด้าน คือ ๑) การระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า ๒) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ๓) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง ๔) การเสริมสร้างพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และ ๕) การป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก^{๓๙๕}

“กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) คือ การทำงานร่วมกันของคู่ขัดแย้งอย่างเป็นขั้นตอน ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจกัน การพูดคุยเจรจา การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขความขัดแย้ง และการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยทั้งหมดนี้ต้องมีกลไกที่ประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (Inclusivity) อนึ่ง กระบวนการสันติภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพ^{๓๙๖}

“การพูดคุยเจรจาสันติภาพ” (Peace Dialogue and Negotiation) คือ การรับฟังและแลกเปลี่ยนในประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนกลุ่มที่ใช้อาวุธต่อต้านรัฐเพื่อทำความเข้าใจมุมมองและความต้องการของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจกัน ปรับความสัมพันธ์ และแสวงหาข้อตกลงทางการเมืองที่ยอมรับได้ร่วมกัน อนึ่ง การพูดคุยเจรจาสันติภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ^{๓๙๗}

^{๓๙๓} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research* Vol.6, No.3 (1969): 167-191., Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: SAGE, 1996., และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *พื้นที่สันติวิธี ทนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ*, กรุงเทพฯ: ของเรา, ๒๕๕๙.

^{๓๙๔} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

^{๓๙๕} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

^{๓๙๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มูลนิธิเบิร์คฮอฟ (Berghof Foundation), <https://berghof-foundation.org/themes/peace-process>

^{๓๙๗} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มูลนิธิเบิร์คฮอฟ (Berghof Foundation), <https://berghof-foundation.org/themes/peace-process>

“การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)” คือ กระบวนการรับฟังและแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้างในเรื่องที่ต้องการแก้ปัญหาหรือหาคำตอบซึ่งจะครอบคลุมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อประมวลและนำเสนอข้อสรุปที่ยอมรับได้ร่วมกันต่อคณะผู้ตุลาการของทั้งสองฝ่ายและต่อสาธารณะ

“กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย” (stakeholders) คือ บุคคล กลุ่มบุคคล เครือข่าย หรือองค์กรที่สามารถสร้างผลกระทบและ/หรือได้รับผลกระทบจากการแก้ปัญหาของรัฐบาล

“ตัวป่วน” “ผู้ขัดขวางงานสันติภาพ” หรือ “คนที่บั่นทอนงานสันติภาพ” (Peace Spoiler) คือ ผู้ที่เชื่อว่าผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการสันติภาพจะกระทบต่อสถานะ อำนาจ ผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ความเชื่อบางอย่างของตน และจะพยายามทุกอย่างเพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น

“ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity)” คือ ความคุ้มกันจากการถูกบังคับตามกฎหมายบางประการที่รัฐให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพตามที่คณะผู้ตุลาการทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งจะมีเงื่อนไขทั้งในแง่ช่วงเวลาที่จะอยู่ในพื้นที่และกิจกรรมที่สามารถทำได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการพูดคุยดำเนินไปได้อย่างราบรื่นปลอดภัย

“ข้อตกลงสันติภาพ” (Peace Agreement) คือ เอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันจากการเจรจาที่นำไปสู่การยุติความขัดแย้งในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม หลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว จะต้องมีขั้นตอนที่คู่ขัดแย้งร่วมกันนำข้อตกลงไปปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจจะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องตามมาอีก เช่น การปฏิรูปองค์กร การร่างกฎหมายใหม่ หรือการวางอาวุธ เป็นต้น

“การสร้างยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความเป็นปกติ” (Transitional Justice : TJ) คือ การที่ ๑) มีกระบวนการค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นในเหตุการณ์ที่ทำให้มีผู้สูญเสีย ๒) มีกระบวนการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างต่อเนื่องจนสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติ ๓) มีกระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดสำนึกผิด และ ๔) มีกระบวนการให้อภัยผู้กระทำผิดหรือนิรโทษกรรมตามแต่สังคมจะตกลงกัน

“อัตลักษณ์” (Identity) คือ ความรู้สึกของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเกี่ยวกับตัวตนของตนเอง ซึ่งถูกหล่อหลอมจากประสบการณ์ส่วนบุคคล พื้นหลังทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อ และค่านิยม ทั้งนี้ อัตลักษณ์ยังครอบคลุมถึงวิธีที่บุคคลรับรู้ตนเองและวิธีที่ผู้อื่นยอมรับพวกเขา ซึ่งส่งผลต่ออารมณ์ พฤติกรรม และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคม^{๓๙๘}

“วัฒนธรรม” (Culture) คือ วิถีชีวิตของคนในสังคมที่สั่งสมกันมา มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อม และถูกถ่ายทอดส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปรากฏในรูปต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวิทยาการ และความเชื่อ เป็นต้น

^{๓๙๘} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ James. D. Fearon, *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/iden1v2.pdf>

“เจตจำนงทางการเมือง” (Political Will) คือ ความมุ่งมั่นทุ่มเทของผู้บริหารซึ่งสะท้อนผ่านคำพูดและการกระทำที่จะดำเนินนโยบายให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่กำหนด

“วาระแห่งชาติ” คือ การกำหนดภารกิจงานที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนและมีความสำคัญต้องทำเป็นลำดับแรก ๆ โดยให้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่และต่อเนื่องทั้งในเรื่องการจัดการกลไกการบริหารบุคลากร และงบประมาณที่ชัดเจน

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces) คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา คือ เทพา นาทวี จะนะ สะบ้าย้อย ซึ่งกำหนดไว้ใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” ข้อ ๗.๑ ว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายอย่างใดก็ตาม หากพิจารณาตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จะหมายถึงจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา และสตูล

“Patani” (ปัตตานี/ปัตตานี) คือ ชื่อเรียกพื้นที่ในอดีตซึ่งตั้งอยู่บริเวณที่เป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน คำนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารประวัติศาสตร์ของชาวต่างประเทศตั้งแต่สมัยอยุธยา เช่น บันทึกของ Van Vliet (เจ้าหน้าที่ชาวดัตช์ของบริษัท United Dutch East India Company (Vereenigde Oost-Indische Compagnie : VOC) ใน พ.ศ. ๒๑๗๒ และในแผนที่ที่สำรวจโดย William Cameron ชาวอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๒๖^{๓๙๙} หนึ่ง คำว่า “Patani” เมื่ออ่านเป็นภาษาอาหรับจะออกเสียงได้ว่า “ฟาฏอนี”

“สภาวะยกเว้นแห่งนิติธรรม” (State of Exception of the Rule of Law) คือ สถานการณ์ที่รัฐใช้อำนาจเหนือกฎหมายปกติ อ้างถึงเหตุฉุกเฉินหรือภัยคุกคามเพื่อระงับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ต้องยึดถือกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม เช่น การประกาศกฎอัยการศึก การใช้กฎหมายความมั่นคง หรือการออกคำสั่งฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ในสภาวะเช่นนี้ อำนาจอธิปไตยระดับเหนือกฎหมาย ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และลดทอนหลักการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ และ กฎอัยการศึกในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเข้าสู่สภาวะที่รัฐสามารถควบคุมตัวบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล และจำกัดสิทธิบางประการของประชาชนโดยอ้างถึงเหตุความมั่นคง^{๔๐๐}

^{๓๙๙} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Dhiravat na Pombejra, “Conflict and Commerce in the Gulf of Siam. C. 1629-1642: Using Dutch Documents to ‘De-centre’ Ayutthayan History,” In Volker Grabowsky (ed.), *Southeast Asian Historiography Unravelling the Myths: Essays in honour of Barend Jan Terwiel*. Bangkok: River Books, 2011, p.142-161., ปิยดา ชลวร, *ประวัติศาสตร์ที่ถูกกลืน: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในยุคเจ็ดหัวเมือง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓., ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปัตตานี*, กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖., และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย,” ใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ), *ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔. น.๓-๓๙.

^{๔๐๐} Giorgio Agamben, *State of Exception*, Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

“การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม” (Extrajudicial Execution) คือ การ “ฆ่า” หรือ “ฆาตกรรม” ตามกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงหมายความว่าความรวมถึงการเสียชีวิตที่เกิดจากการโจมตีหรือสังหารโดยเจตนาโดยกองกำลังความมั่นคงของรัฐ กลุ่มทหารพราน หน่วยลอบสังหาร หรือกองกำลังเอกชนอื่น ๆ ที่ร่วมมือกับรัฐหรือได้รับการยินยอมจากรัฐ นอกจากนี้ การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมยังรวมถึงการเจตนาและจงใจสังหารพลเรือนหรือพลรบที่ต้องได้รับความคุ้มครองเนื่องจากอาการบาดเจ็บ^{๔๐๑}

“การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนตามหลักปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิต ในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

^{๔๐๑} คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล, การบังคับให้สูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม: การสืบสวนสอบสวนและการลงโทษ คู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ๙, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล, ๒๐๑๕, น.๕๓-๕๕, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/017/12/Universal-Enforced-Disappearance-and-Extrajudicial-Execution-PGNo9-Publications-Practitioners-guide-series-2017-THAI.pdf>

ภาคผนวก ข
หนังสือตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และหนังสือขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการ
วิสามัญฯ

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๓๔/ว ๓๔๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ญัตติที่เกี่ยวข้อง รวม ๔ เรื่อง

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ ดังนี้

๑. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษา ติดตาม และส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี (นายรอมฎอน ปันจอร์ เป็นผู้เสนอ)

๒. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอ แนวทางการกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษา กระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากริยา สะอิ เป็นผู้เสนอ)

๔. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและ ติดตามการเจรจา สันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)

และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ประกอบด้วย

๑. นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ

๓. นายกันวีร์ สืบแสง

๕. นายคอซีย์ มามู

๗. นายจาตุรนต์ ฉายแสง

๙. นายชูการ์โน มะทา

๑๑. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม

๑๓. นายนิคมุดดิน อูมา

๑๕. นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ

๑๗. นางสาวเพชรดาว ไช้ะมีนา

๑๙. นายมูฮัมหมัดเปาซี อาลีฮา

๒๑. นางสาวรุ่งรวิ เจริญศิริบุญรักษ์

๒. นางสาวกฤตติชญา ดิษฐเนตร

๔. นางอุเสง ยาวอหะซัน

๖. นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา

๘. นายชากริยา สะอิ

๑๐. นายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ

๑๒. นางสาวธิษะณา ชูณหะวัณ

๑๔. นายบัณฑิต สุวรรณรัตน์

๑๖. นางสาวพรณิการ์ วานิช

๑๘. นายมะยู เจ๊ะนะ

๒๐. นายรอมฎอน ปันจอร์

๒๒. นายวัชร ยาวอหะซัน

- ๒ -

๒๓. นายวัลลภ นาคบัว	๒๔. นายศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี
๒๕. นายสมโภช โชติชูช่วง	๒๖. นายสรพงศ์ ศรียานงค์
๒๗. นายสุธรรม แสงประทุม	๒๘. พงศ์ารจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
๒๙. นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย	๓๐. นายอะห์หมัด บอสตา
๓๑. นางสาวอัญชนา หิมะหิณะ	๓๒. นายอดิศักดิ์ อาลีฮิสเฮาะ
๓๓. นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ	๓๔. นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิพอง
๓๕. นายฮานาฟี หมิ่นเส้น	

ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๔๐ วัน และจะได้มีการประชุม
คณะกรรมการ ในวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมการ CB 410
ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จึงเรียนยืนยันมาเพื่อทราบ และขอเชิญท่านไปประชุมตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่
ดังกล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ ร.ต.ต.



(อาพัทธ์ สุขะนันท์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๓๕๑๑

การขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๑

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๒๖๓๐



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพฯ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายเวลาในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษา ๙๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในวันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีประเด็นที่ยังมิได้พิจารณาศึกษาอีกหลายประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

2

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๙๙๗๓



กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป	780 / 9566
เลขที่	21 ธก 66
วันที่	13-30
เวลา	ค.ณ.น.น.น.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๘๐ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๖๓๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพัทธ์ สุขะนันท์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๒

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๒๖๓๐



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพฯ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอขยายเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษา ๙๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในวันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีประเด็นที่ยังมิได้พิจารณาศึกษาอีกหลายประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๗๒๑



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	เลขที่รับ	827 2567
วันที่	15 มี.ค. 67	
เวลา	10:50	
ตำแหน่งงาน	นายแพทย์	

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มีนาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอ
แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๔๒๓ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาการศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพิชิต์ สุชนันท์)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๓

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/ ๔๓๔๗



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
การสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๔ มิถุนายน ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๗๒๑ ลงวันที่ ๑๕
มีนาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญ
ประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการ
พิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม
กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนด
ระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันอาทิตย์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการการจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

กรมงาน กรมอ.ความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย
ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

สำนักกรรมการ ๒

รับที่..... ๑๒/๒๕๖๗
วันที่..... ๑๑ มิ.ย. ๖๗
เวลา..... ๑๐.๓๐ น.



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	สำนักกรรมการ ๒
เลขที่..... ๑๒/๒๕๖๗	วันที่..... ๑๑ มิ.ย. ๖๗
เวลา..... ๑๐.๓๐ น.	ส่งกลุ่มงาน..... กรมอ.ความมั่นคงแห่งรัฐ

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๕๕๖๔

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอ
แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๕๓๘๗ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วอนุญาตให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพิทธ์ สุขะนันท์)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๔

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/กทอ



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔

สิงหาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๕๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑
มิถุนายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาอนุญาตให้คณะกรรมการการ
วิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ขยายเวลาพิจารณาการศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง เป็นเวลา ๔๐ วัน
ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาการศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาการศึกษา คณะกรรมการจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาการศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๓

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๓๘/สท๖๐



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

เลขที่	๒๐๕๖ ๖๕๖๖
วันที่	๒๕ ก.ย. ๖๖
เวลา	๑๔.๕๕
ส่งถึง	สมณราชบัณฑิต

๒๐ กันยายน ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๓๘.๓๓/สท๖๐ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาการศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ พุทธรังษี)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๖ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๕

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๕๓๑๐



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
การสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๖๒ ธันวาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๘/๕๓๑๐ ลงวันที่ ๒๐
กันยายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕
(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณามติให้
คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๙๐ วัน
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการ
ขอขยายเวลาในวันศุกร์ที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๘ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๖๒๗๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๔๖๘๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๖

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๒๗



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๓ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๒๗๗๘ ลงวันที่ ๒๐
ธันวาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา
ของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อ
แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันพฤหัสบดีที่ ๓
เมษายน ๒๕๖๘ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการอยู่ระหว่างการรวบรวม ประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อ
จัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องกระบวนการสร้างสันติภาพและปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีความอ่อนไหวจึงต้องพิจารณา
อย่างละเอียด รอบคอบ และรอบด้าน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการการ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและความต้องการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
รวมทั้งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา
ออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักงานกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๕๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๓๖๔

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/ก๑๖๔



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	เลขที่	567	8568
วันที่	๑	พ.ค.	๖๕
เวลา	11.00		
ส่งถึง	มิ.๒๖		สำนักงาน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๗๑ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๒๘๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๗

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๓/๕๕๔



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๘

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๓๑๖๔ ลงวันที่ ๒๑
มีนาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา
ของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันพุธที่ ๒
กรกฎาคม ๒๕๖๘ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการอยู่ระหว่างการรวบรวม ประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อ
จัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องกระบวนการสร้างสันติภาพและปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีความอ่อนไหวจึงต้องพิจารณา
อย่างละเอียด รอบคอบ และรอบด้าน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและความต้องการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
รวมทั้งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา
ออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

தி. எஸ். ௦௦௩௮/ ௦௬/௧௧



๗๕ มิถุนายน ๒๕๖๘

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยฯ ส่วนที่ ๑๐๑๘.๑๑/๔๕๕๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๘

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

Not a

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๓๕๑๑

ภาคผนวก ค

สรุปการอภิปรายวาระที่ ๑

สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

.....

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ โดยมีญัตติที่มีความสอดคล้องกันจำนวน ๔ ญัตติ ได้แก่ ๑) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษา ติดตาม และส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี นายรอมฎอน ปันจอร์ เป็นผู้เสนอญัตติ ๒) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทาง กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอญัตติ ๓) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนภาคใต้ นายชากาเรีย สะอิ เป็นผู้เสนอญัตติ และ ๔) ญัตติ ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอญัตติ สามารถสรุปสาระสำคัญของญัตติดังกล่าวข้างต้นได้ดังนี้

สรุปประเด็นสาระสำคัญการเสนอญัตติดังนี้

สถานการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยาวนานมาแล้วเกือบ ๒๐ ปี ผู้สูญเสียชีวิตไปแล้วมากกว่า ๗,๐๐๐ ราย ใช้งบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้มากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แนวทางแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการของหน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งมีสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ถือเป็นนโยบายการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวข้องสัมพันธ์หลายมิติหลายส่วนงาน ตัวอย่างเช่น แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ๑๔ กระทรวง ๔๙ หน่วยงาน แต่่นโยบายที่กำหนดไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้ง แนวทางการเจรจาสันติภาพชายแดนใต้ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการแล้วจำนวน ๓ ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖ ยังไม่ปรากฏความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้รัฐมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ และใช้ทรัพยากรเพื่อลดสถานการณ์ความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบในพื้นที่เท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับมิติด้านอื่น ๆ อาทิ การแก้ไขปัญหา หรือส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม และการบริการจังหวัดชายแดนใต้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง การแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนากระบวนการศึกษาแบบสองลักษณะทั้งการศึกษาแบบศาสนาศึกษาและการศึกษาสายสามัญให้มีคุณภาพสอดคล้องกับอัตลักษณ์มลายูของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ แม้กระทั่ง การแก้ไขปัญหายาเสพติดที่เป็นเรื่องเร่งด่วนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังกล่าวข้างต้น การตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นคณะหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามศึกษาและสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ คู่ขนานกับการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสและพื้นที่ปลอดภัยจากความรุนแรงและสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาของภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ อันจะเป็นหลักประกันสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ หรือแม้กระทั่งต่อผู้เห็นต่างที่จะสามารถบรรลุข้อตกลงและสร้างฉันทามติที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมไทยนี้ต่อไปได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

ภายหลังการพิจารณาญัตติดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน ๑๗ คน ได้แก่ นายณัฐวุฒิ บัวประทุม นายณัฏฐ์ชนน ศรีก่อเกื้อ นางสาวชุตินา คชพันธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

วรวิทย์ บารุ นายกันวีร์ สืบแสง นายสุไลมาน ปือแนปีแน นางสาวธิษณา ชุมพะวัฒน์ นายสุธรรม แสงประทุม นางสาวพินดา มงคลสวัสดิ์ นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ นางสาวชลธิชา แจ้จเร้ว นายมานพ ศิริภูวดล นายนพพล เหลืองทางนารา นายอภิสิทธิ์ ไส้สัทรูโกล พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปลาลาแร่ นายพริษฐ์ วัชรสินธุ และนายจาตุรนต์ ฉายแสง สามารถสรุปสาระสำคัญการอภิปรายของญัตติดังนี้

สามารถสรุปสาระสำคัญการอภิปรายของญัตติดังนี้

ผู้อภิปรายทั้งหมดมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ แต่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงครอบคลุมประเด็นเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ทักษะคน ความเชื่อและพฤติกรรมท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผ่านการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และผู้ที่มีส่วนได้เสียกับปัญหาหรือความรุนแรง และอาจต้องให้ผู้นำศาสนาหรืออุstadh เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อสังเกตปัญหาของกระบวนการของการเจรจาสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จของ ดร.โนเบิร์ต โรเปอร์ส อดีตผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อสันติภาพเบอร์คอฟแห่งเยอรมนี และปัจจุบันเป็นนักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ดังนี้ ประการที่ ๑ ผู้เข้าร่วมเจรจาสันติภาพได้รับฉันทานุมัติหรือไม่ และมีความเข้าใจบริบทสภาพปัญหาความขัดแย้งเพียงพอหรือไม่ ประการที่ ๒ ผู้เข้าร่วมเจรจาสันติภาพความเข้าใจต่อสาระสำคัญของกระบวนการเจรจาสันติภาพและวิธีการในการลดปัญหาความขัดแย้งที่สอดคล้องกันหรือไม่ ประการที่ ๓ วิธีการ กระบวนการการสื่อสารครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ประการที่ ๔ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นไปอย่างเพียงพอหรือไม่ ประการที่ ๕ การกำหนดระบบการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับกระบวนการเจรจาสันติภาพหรือไม่ ประการที่ ๖ สามารถตอบสนองเสียงของประชาชนต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพเพียงพอ ครบถ้วนหรือไม่ ประการที่ ๗ ความเคลือบแคลงสงสัยของต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ ประการที่ ๘ ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ประการที่ ๙ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการดำเนินการเจรจาสันติภาพ

อย่างไรก็ดี จากการอภิปรายสามารถสรุปประเด็นกรอบแนวทางการพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปจำแนกออกเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้สามารถจำแนกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มเยาวชน ได้แก่ เยาวชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ เยาวชนที่สูญเสียบิดามารดาจากสถานการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งรายงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีจำนวน ๘,๖๒๖ คน ถัดมา เยาวชนผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้แต่ไม่ได้มีการรับรองจาก ๓ ฝ่าย ก็คือ ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง และสุดท้าย คือ เยาวชนที่มีได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือ เยาวชนที่มีบิดามารดาไปปฏิบัติหน้าที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งเยาวชนกลุ่มนี้ไม่ได้มีการสำรวจไว้อย่างชัดเจน กลุ่มที่สอง คือ การเยียวยาให้กลุ่มเหยื่อกระบวนการยุติธรรมโดยการคืนความเป็นธรรมด้วยการชดเชยทั้งในรูปแบบของการชดเชยด้วยสินทรัพย์ และการชดเชยความเสียหายทางจิตใจ

ประเด็นที่ ๒ การสูญเสียบุคลากรวัยแรงงานของจังหวัดชายแดนใต้ เยาวชนพื้นที่ที่มีภูมิภานาจังหวัดชายแดนใต้จำนวนราว ๕๐๐,๐๐๐ คน ครบ สำเร็จการศึกษาแต่ทำงานนอกพื้นที่ภูมิภานา ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม เศรษฐกิจฐานราก สินค้าชุมชน ธุรกิจเพื่อสังคมต่าง ๆ ไม่สามารถเติบโตได้

ประเด็นที่ ๓ การแก้ปัญหาความอยู่ดีมีสุขของประชาชนจังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาปากท้อง ปัญหาที่ดินทำกินเอกสารสิทธิ ปัญหาความเสมอภาค

ประเด็นที่ ๔ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการที่มีหน้าที่และอำนาจทับซ้อนกันในการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ประเด็นที่ ๕ การแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจังหวัดชายแดนใต้ อันเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้รัฐและราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมประชาชน การให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่กองทัพ และมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายความมั่นคงอีกหลายฉบับซึ่งขาดกลไกของการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ ๖ การพิจารณาข้อเสนอด้านการกระจายอำนาจในรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ จำเป็นต้องดำเนินการสร้างการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันว่ามีใช้การแบ่งแยกดินแดน แต่ต้องการระบบการปกครองที่มีลักษณะสอดคล้องเชิงพื้นที่และการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ประเด็นที่ ๗ การเปิดพื้นที่สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน พร้อมทั้งการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินการ ผลการรายงานข้อเท็จจริงที่ได้มีการตรวจสอบแล้วเสร็จต่อสาธารณะ

ประเด็นที่ ๘ การนำหลักการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) เพื่อตอบสนองการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ แสวงหาแนวทางร่วมกันเกี่ยวกับความยุติธรรม การเยียวยา สันติภาพ และความปรองดองในระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนหลักนิติธรรม

ประเด็นที่ ๙ การกำหนดกรอบเป้าหมายการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ เป้าหมายแรก คือ การสร้างกลไกที่ชอบธรรมจากการยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนด้วย เป้าหมายสอง คือ การปรับทัพ หมายถึง การปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้จากกองทัพเป็นหน่วยงานพลเรือน ทั้งนี้การดำเนินการจำเป็นต้องยึดหลักสำคัญ 3D กล่าวคือ การทำให้ปลอดทหาร “Demilitarization” ด้วยการทบทวนมาตรการความมั่นคงทั้งระบบ การพิจารณาหารือ “Deliberation” กล่าวคือ การสร้างความมีส่วนร่วมกระบวนการสันติภาพ สะท้อนฉันทามติ เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมของภาคประชาชนสุดท้าย คือ การกระจายอำนาจ “Decentralization” กล่าวคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ ๑๐ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเพื่อก่อให้เกิดการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้อย่างยั่งยืน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาญัตติด่วนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔ ราย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗ คน อภิปรายญัตติแล้วเสร็จ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญวิสามัญพิจารณาศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน

สรุปโดย นายธนู พุกชาญคำ
 วิทยากรชำนาญการ
 กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย
 ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
 สำนักกรรมาธิการ ๒
 ตรวจทานโดย นางสาวสุภาพร อาจเดช
 ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานฯ

ภาคผนวก ง
ประกาศตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอ
ทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
 สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร
 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพ
 และข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่พุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีกำหนดระยะเวลาการศึกษาภายใน ๖๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายสุธรรม แสงประทุม	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายรอมฎอน ปันจอร์	รองประธานคณะกรรมการ
๓. นายจตุรงค์ เอี่ยมโสภ	อนุกรรมการ
๔. นางสาวรุ่งรี เฉลิมศรีภิญโญรัช	อนุกรรมการ
๕. นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ	อนุกรรมการ
๖. นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี	อนุกรรมการ
๗. นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิฟอง	อนุกรรมการ
๘. นายเมธี อนุวัตรอุดม	อนุกรรมการ
๙. นายชยุต จิตมานะ	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาววันรพี ขาวสะอาด	อนุกรรมการและเลขานุการ

/โดยให้...

โดยให้คณะกรรมการธิการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาและติดตามปัญหาและอุปสรรคกระบวนการเจรจาสันติภาพ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบองค์ความรู้และประสบการณ์การเจรจาสันติภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
๒. วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการเจรจาสันติภาพ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามตรวจสอบและบัญญัติกฎหมายเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการธิการหรือประธานคณะกรรมการธิการมอบหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖



(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประกาศตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้าง
สันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่พุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการ
พิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาภายใน ๖๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อ
คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป
โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นางสาวเพชรดา โต๊ะมีนา	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายนัจมุดดีน อูมา	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นางสาวอัญชญา ทิมมีหิณะ	อนุกรรมการ
๕. นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย	อนุกรรมการ
๖. นางสาวธิษณา ชุมพะวัน	อนุกรรมการ
๗. นายรอมซี ดอฆอ	อนุกรรมการ
๘. นายแวรอมลี แวบุละ	อนุกรรมการ
๙. นายอับดุลกอซาร์ อาแวบูเดะ	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวชฎานิษฐ์ พูลยรัตน์	อนุกรรมการและเลขานุการ

/โดยให้...

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อสาเหตุของความขัดแย้งและแนวทางการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่
๒. สื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศถึงสถานการณ์ของความขัดแย้ง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่
๓. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖



(นายจตุรงค์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง ให้อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริม
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๐ เมื่อวันที่ ๓๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้
นายอับดุลกอฮาร์ อาแวปูเตะ อนุกรรมการ พ้นจากตำแหน่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและ
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแต่งตั้งนางสาวนารี
เจริญผลพิริยะ เป็นอนุกรรมการแทน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาคผนวก จ
ภาพกิจกรรมของคณะกรรมการธิการ



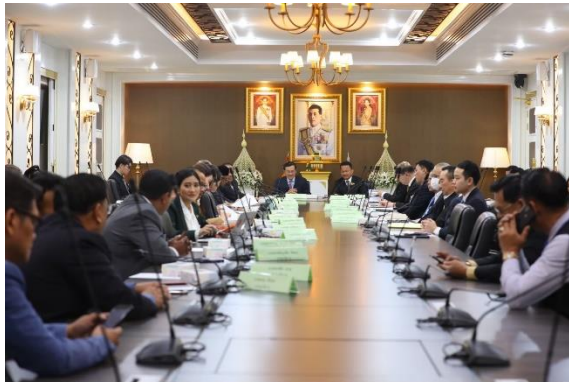






ภาพการเดินทางศึกษาดูงาน – การสัมมนาของคณะกรรมการธิการ











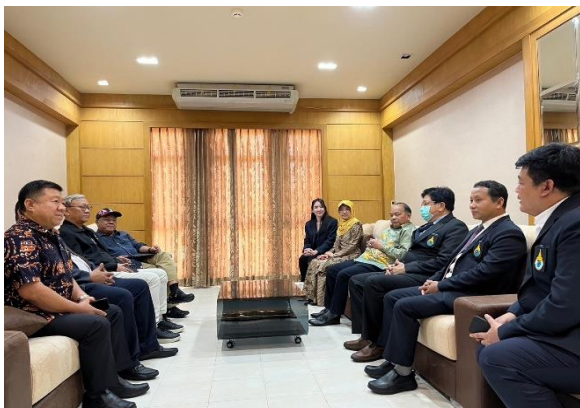












ภาคผนวก ฉ
รายนามฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการธิการ

๑. นางสาวสุภาพร อัจเดช	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
๒. นายคณิต คำนวนผล	นิติกรเชี่ยวชาญ
๓. นางสาวฐิติมา ทองสวัสดิ์	วิทยากรเชี่ยวชาญ (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๔. นายอนุกุล หดย้อย	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๕. นายธนู พุกชาญคำ	วิทยากรชำนาญการ
๖. นางสาวณัฐกานต์ เวชพันธ์	นิติกรชำนาญการ
๗. นางสาวพนัชร จันทรธนะกุล	นิติกรปฏิบัติการ (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๘. นางสาวยุธิยา จงรักษ์	วิทยากรปฏิบัติการ
๙. นางสาวสริสา จันทรพงษ์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๐. นางสาวอโนทัย เตชะสุภากร	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๑. นางสาวณัฐจิตตา โพธิ์ทองคำ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๑๒. นายอัศวิน เอี่ยมปัญญาชน	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๓. นายปิยะพงษ์ วาณิช	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ