ทำความเข้าใจ
มิติความขัดแย้งและสันติภาพ
จังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

อันเดอร์ส แองวัลล์, ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี
เอ็มม่า พจน์ชพรกุล, นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส
บรรณาธิการ

ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ
2563

ทำความเข้าใจมิติความขัดแย้งและสันติภาพ
จังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2563
จัดพิมพ์โดย ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ
https://peaceresourcecollaborative.org

บรรณาธิการ
อันเดอร์ส แองวัลล์, ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี,
เอ็มม่า พจน์ชพรกุล, นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส

คณะผู้เขียน
พอล แซมเบอร์ส, อันเดอร์ส แองวัลล์, ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี,
เอ็มม่า พจน์ชพรกุล, นภิสา ไวฑูรเกียรติ, นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส,
พิญญ์ดาริกา มาลัยโรจน์ศิริ, คริสโตเฟอร์ เอ็ม. โจลล์

ปกและรูปเล่ม
สถิตย์ แหลมกล้า

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ภาพพิมพ์ โทร. 02-879-9154

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ
ทำความเข้าใจมิติความขัดแย้งและสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี.--
กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, 2563
344 หน้า.

1. ไทย (ภาคใต้)--ปัญหาและข้อพิพาท. 2. ความขัดแย้งทางสังคม. 3. สันติภาพ.
I. แองวัลล์, อันเดอร์ส. II. ชื่อเรื่อง.

303.6
ISBN 978-616-407-542-9

สารบัญ

ประวัติผู้เขียน 6

1 ความขัดแย้งในภาคใต้และการเปลี่ยนผ่าน: ภาพรวม 10
อันเดอร์ส แองวัลล์ และ นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส

2 ความรุนแรงในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย: สภาพการณ์ แนวโน้มและแบบแผน 2547–2561 57
อันเดอร์ส แองวัลล์

3 กระบวนการแผ่ขยายอิทธิพลกองทัพและความมั่นคงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย 90
พอล แชมเบอร์ส และ นภิสา ไวฑูรเกียรติ

4 การบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย 156
เอ็มม่า พจน์ชพรกุล

5 ภาษาและภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนในฐานะคุณลักษณะสำคัญของความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง 242
พิญญ์ดาริกา มาลัยโรจน์ศิริ

6 มุมมองเปรียบเทียบด้านพลวัตระหว่างชาติพันธุ์และศาสนาในภาคใต้ของไทยและพื้นที่อื่นๆ 285
คริสโตเฟอร์ เอ็ม. โจลล์

ประวัติผู้เขียน

พอล แชมเบอร์ส (Paul Chambers)
ปัจจุบันเป็นอาจารย์และที่ปรึกษาพิเศษด้านวิเทศสัมพันธ์ ณ ศูนย์ประชาคมอาเซียนศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก ประเทศไทย และยังเป็นนักวิจัยที่ German Institute of Global Area Studies (GIGA) เมืองฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมนี และที่ Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) เมืองแฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมนี ทั้งยังเป็นบรรณาธิการบริหารวารสาร *Taylor & Francis journal Asian Affairs: an American Review* งานวิจัยของเขาเกี่ยวกับการเมืองทั้งในและระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ส่วนใหญ่เป็นประเทศไทย) อยู่ระหว่างเขียนและร่วมเขียนหนังสือ 5 เล่ม รวมทั้งบทความวิชาการหลายชิ้น

อันเดอร์ส แองวัลล์ (Anders Engvall)
ติดตามความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยมาตั้งแต่ปี 2549 เขาได้พัฒนาระบบการติดตามความขัดแย้ง (รุนแรง) โดยร่วมมือกับศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) และตีพิมพ์บทความวิจัยจำนวนมากเกี่ยวกับความขัดแย้ง ปัจจุบันเขาทำงานให้กับ Folke Bernadotte Academy-FBA หน่วยงานรัฐบาลสวีเดนเพื่อสันติภาพและการพัฒนาในพม่า ก่อนหน้านั้นเขาเป็นนักวิจัยที่ Stockholm School of Economics ทำวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ของความขัดแย้งและเศรษฐศาสตร์การเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เขาจบปริญญาเอกจาก Stockholm School of Economics

ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี

ปัจจุบันเป็นอาจารย์และนักวิจัยที่สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เขาจบปริญญาเอกสาขารัฐศาสตร์จาก Northern Illinois University ผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ ได้แก่ "การศึกษาบทบาทของชุมชนชาวประมงในการปกครองท้องถิ่น: รูปแบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการดำเนินนโยบายในอ่าวปัตตานี (พ.ศ. 2545), "การสำรวจข้อมูลระดับครัวเรือนแห่งชาติเรื่องการใช้ยาเสพติดในหัวข้อสถานะของการใช้ยาและการใช้ยาเสพติดในพื้นที่ภาคใต้" (พ.ศ. 2547), งานวิจัยการคลี่คลายความขัดแย้งในภาคใต้ของไทย: การอธิบายจากมุมมองความยากจนเชิงโครงสร้าง (พ.ศ. 2549) นอกจากนี้ยังเป็นผู้ร่วมเขียนงานวิจัย "กระทรวงสำหรับภาคใต้: ข้อเสนอการปกครองใหม่สำหรับภาคใต้ของประเทศไทย" งานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ล่าสุดคือ "Special Issue: Quagmire of Violence in Thailand's Southern Borderlands" ในวารสาร *Asian Affairs: An American Review* (Volume 45, 2018) และบทความพิเศษ "The Deep South of Thailand: 15 Years in Fields of Open Conflict, Violence and Peace Narratives" ในวารสาร *Asian International Studies Review* (Volume 20, June 2019) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ซึ่งเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนสันติภาพในพื้นที่ชายแดนใต้

เอ็มม่า พจน์ชพรกุล (Emma Potchapornkul)

ทำงานร่วมกับศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 เพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพที่มีส่วนร่วมของทุกกลุ่มในจังหวัดชายแดนใต้/ปัตตานี ความสนใจของเธอในการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในพื้นที่เกิดขึ้นช่วงปี 2555 ขณะทำงานสนับสนุนนักเคลื่อนไหวรากหญ้าทั่วประเทศไทยกับมูลนิธิศักยภาพชุมชน นอกจากนี้เธอยังได้เข้าร่วม International Peace Brigades ในฐานะอาสาสมัครระหว่างประเทศในการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนของเคนยา เธอยังทำวิจัยและสนับสนุนด้านการเมืองและสิทธิมนุษยชนในเมียนมาให้กับ Alternative ASEAN Network on Burma เธอจบการศึกษาปริญญาโทด้านสิทธิมนุษยชนจาก University College London (UCL) ในปี 2553

นภิสา ไวฑูรเกียรติ

เป็นคณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก ประเทศไทย เคยดำรงตำแหน่งประธานและปัจจุบันเป็นเลขาธิการบริหาร Asian Political and International Studies Association (APISA) ผลงานของเธอได้รับการตีพิมพ์ในวงกว้างในวารสาร *Scopus* นอกจากนี้เธอยังเป็นบรรณาธิการร่วมของหนังสือ *Khaki Capital: The Political Economy of the Military in Southeast Asia* (2017) หัวข้องานวิจัยที่เธอสนใจ ได้แก่ พรรคการเมือง/การเลือกตั้ง กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การศึกษาสันติภาพ ความมั่นคงของมนุษย์ และการย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส (Norbert Ropers)

เป็นผู้อำนวยการศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ และนักวิจัยอาวุโสของสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ปี 2536 เขาเป็นผู้อำนวยการ Berghof Foundation ในกรุงเบอร์ลิน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาอาวุโส ปี 2544–2551 เป็นหัวหน้า Resource Network for Conflict Studies and Transformation (RNCST) ในศรีลังกา ก่อนหน้านี้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบริหาร Institute for Development and Peace (INEF) ที่ University of Duisburg เขาเคยทำงานที่ Royal Institute of International Affairs ชัทแธมเฮ้าส์ กรุงลอนดอน และที่ Peace Research Institute Frankfurt/Main (PRIF) งานวิชาการและงานภาคปฏิบัติในปัจจุบันเน้นถึงการสนับสนุนและการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการสันติภาพและการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง เขาจบปริญญาเอกด้านสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์จาก Johann Wolfgang von Goethe University แฟรงก์เฟิร์ต เยอรมนี

พิญญ์ดาริกา มาลัยโรจน์ศิริ

ทำงานร่วมกับศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพมาตั้งแต่ปี 2558 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทด้านการศึกษาสันติภาพระหว่างประเทศภายใต้โครงการทุนการศึกษาผู้สร้างสันติภาพแห่งเอเชีย (APS) เธอมีความสนใจในเรื่องชาตินิยม ความขัดแย้งทางการเมือง และการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง เธอรณรงค์เรื่องความหลากหลายทางภาษาเพื่อสนับสนุนให้เกิดนโยบายและการวางแผนด้านภาษาสำหรับพื้นที่ชายแดนใต้หรือปาตานี

คริสโตเฟอร์ เอ็ม. โจลล์ (Christopher M. Joll)

เป็นนักมานุษยวิทยาชาวนิวซีแลนด์ที่ทำงานในประเทศไทยมาประมาณสองทศวรรษ ปัจจุบันเป็นนักวิจัยที่ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นผู้ร่วมดำเนินงานวิจัยในโครงการ The Religious Studies Program, Victoria University of Wellington ที่นิวซีแลนด์ เขาเป็นผู้เขียนหนังสือ *Muslim Merit-making in Thailand's Far South* (Springer, 2011) นอกจากนี้บทความของเขายังได้รับการตีพิมพ์โดย South East Asian Studies, Critical Asian Studies, Islam and Christian-Muslim Relations และ Contemporary Southeast Asia

บทที่ 1

ความขัดแย้งในภาคใต้ และการเปลี่ยนผ่าน: ภาพรวม

อันเดอร์ส แองวัลล์
นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส

1. วัตถุประสงค์

บทนี้เป็นการนำเสนอภาพรวมของความขัดแย้งที่รุนแรงและยืดเยื้อในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย ตลอดจนวิเคราะห์ลักษณะที่โดดเด่นของพื้นที่ ผลกระทบของความรุนแรง และการดำเนินงานทางการเมืองอย่างต่อเนื่องเพื่อเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง โดยผู้เขียนเสนอว่า ความขัดแย้งนี้มีลักษณะเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการใช้คำศัพท์ราชการเรียกพื้นที่นี้ว่า "จังหวัดชายแดนใต้แห่งราชอาณาจักรไทย" ในทางตรงข้าม ชาวมลายูมุสลิมจำนวนมากมักนิยมเรียกดินแดนที่เคยเป็นรัฐสุลต่านนี้ว่า "ปาตานี"[1]

แก่นของความขัดแย้งนี้เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมของรัฐไทยในการใช้อำนาจควบคุมเหนือดินแดนนี้ เช่นเดียวกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อภายในประเทศอื่นๆ บุคคลและกลุ่มต่างๆ ให้ความเห็นที่แตกต่างกันไปเกี่ยวกับสาเหตุและประวัติความเป็นมาของความขัดแย้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุดในการพิจารณาถึงความแตกต่างของความคิดเห็นเหล่านี้ เราต้องเริ่มจากการยอมรับว่าความคิดและการปฏิบัติของทั้งสองฝ่ายได้รับ

[1] ที่ผ่านมามีการสะกดคำสองแบบ ในภาษาไทยคำว่า "ปัตตานี" หมายถึงหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ส่วนคำในภาษามลายู "ปาตานี" หมายถึงอดีตรัฐสุลต่านปาตานี และเป็นคำเรียกของผู้สนับสนุนขบวนการปาตานี มีการใช้ทั้งสองคำขึ้นอยู่กับบริบท โดยนักสันติภาพบางคนใช้คำว่า "Pa(t)tani" เพื่อให้เห็นความแตกต่าง

อิทธิพลอย่างลึกซึ้งจากเรื่องเล่าและวาทกรรมทางประวัติศาสตร์ของแต่ละฝ่าย ความขัดแย้งปรากฏในรูปการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจ กล่าวคือรัฐไทยใช้อำนาจควบคุมเหนือจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งทำให้เกิดขบวนการต่อต้านเพื่อขัดขวางการควบคุมนี้โดยท้าทายการผูกขาดการใช้ความรุนแรงของรัฐ ความขัดแย้งที่รุนแรงในภาคใต้ของไทยส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตแล้วเกือบ 7,000 คน แต่ยังคงมีการถกเถียงกันว่าสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งคืออะไรกันแน่

2. บริบทของภาคใต้

ประเทศไทยมีองค์ประกอบทางชาติพันธุ์และศาสนาที่แตกต่างหลากหลาย ในขณะที่ 14 จังหวัดภาคใต้ของไทยมีประชากรจำนวนมากเป็นชาวมุสลิมที่พูดภาษาไทย เฉพาะสามจังหวัดชายแดนใต้ของไทย ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส รวมทั้งสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา ประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีเชื้อสายมาเลย์และเป็นมุสลิม ทำให้พื้นที่นี้มีลักษณะที่โดดเด่นสำหรับประเทศไทยซึ่งคนส่วนใหญ่พูดภาษาไทยและเป็นชาวพุทธ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่นมีความใกล้เคียงกับชาวมลายูมุสลิมในมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ถึงแม้ว่าชาวมลายูมุสลิมจะเป็นประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ชายแดนใต้โดยคิดเป็นสัดส่วนประชากรประมาณ 80% แต่พวกเขากลับเป็นชนกลุ่มน้อยสำหรับประเทศไทยโดยรวม พื้นที่ชายแดนใต้จึงเป็นพื้นที่ของการเปลี่ยนผ่าน เป็นพรมแดนระหว่างศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ดี พรมแดนเหล่านี้ไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจนและไม่มีลักษณะสอดคล้องกับพรมแดนของรัฐชาติสมัยใหม่

มักมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าจังหวัดชายแดนใต้ของไทยเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่นับถืออิสลามโดยตั้งอยู่ในประเทศที่คนส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ แต่ก็มีความแตกต่างด้านศาสนาภายในพื้นที่เช่นกัน กล่าวคือในพื้นที่ตอนกลางของจังหวัดชายแดนใต้ คนส่วนใหญ่จะเป็นมุสลิม ส่วนในหลายตำบลเป็นพื้นที่ของชาวพุทธ โดยเฉพาะในบริเวณชายขอบของสามจังหวัดเหล่านี้

ประเทศไทยไม่ได้กำหนดศาสนาประจำชาติ มีการเคารพเสรีภาพทางศาสนา และมีจารีตที่สนับสนุนการดำรงอยู่ร่วมกันของหลายศาสนามานาน โดยรัฐได้ดำเนินงานอย่างยืดหยุ่นกับชาวมุสลิมมาเสมอ[2] แต่แม้จะมีประวัติความสัมพันธ์ที่กลมกลืนระหว่างชาวพุทธกับมุสลิม มิติทางศาสนายังมีอยู่ชัดเจนในความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ผู้นำศาสนาของทั้งสองฝ่ายต่างตกเป็นเป้าของความรุนแรงจากน้ำมือของผู้ก่อความไม่สงบและหน่วยงานความมั่นคงของรัฐ ผู้นำศาสนาอิสลามที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมตัว ต้องกลายเป็นผู้สูญหายหรือตกเป็นเหยื่อการวิสามัญฆาตกรรมนอกกฎหมาย[3] ผู้ก่อความไม่สงบพุ่งเป้าโจมตีพระซึ่งไม่มีอาวุธ[4] มีหลักฐานชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มกำลังทหารอย่างเป็นระบบในวัด โดยวัดหลายแห่งถูกเปลี่ยนให้เป็นฐานของทหาร และการอนุญาตให้ทหารบวชเป็นพระโดยถือครองอาวุธได้ ส่งผลให้ความตึงเครียดด้านศาสนาในพื้นที่เพิ่มขึ้น[5] ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการลดลงของความอดทนอดกลั้นด้านศาสนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ และมีแนวโน้มกระทบต่อความไว้วางใจรัฐบาลของผู้นับถืออิสลาม

ความสัมพันธ์เชิงชาติพันธุ์มีอิทธิพลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรในพื้นที่ ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นกลุ่มชาติพันธุ์

---

[2]Michael Jerryson, "Appropriating a Space for Violence: State Buddhism in Southern Thailand," *Journal of Southeast Asian Studies* 40, no. 1 (2009): 33–57.

[3]Tyrell Haberkorn, "When Torture Is a Duty: The Murder of Imam Yapa Kaseng and the Challenge of Accountability in Thailand," *Asian Studies Review* 39, no. 1 (2015): 53–68.

[4]"No One Is Safe: Insurgent Attacks on Civilians in Thailand's Southern Border Provinces," Human Rights Watch, last modified June 25, 2015, https://www.hrw.org/report/2007/08/27/no-one-safe/insurgent-attacks-civilians-thailands-southern-border-provinces.

[5]Jerryson, "Appropriating a Space".

มลายู พวกเขาแสดงอัตลักษณ์ที่โดดเด่นผ่านลักษณะทางวัฒนธรรมต่าง ๆ[6] ในขณะที่รัฐไทยมีแนวโน้มส่งเสริมบรรทัดฐานวัฒนธรรมเดี่ยวโดยมักให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ไทย ย่อมส่งผลให้เกิดความตึงเครียด และความตึงเครียดเช่นนั้นส่งผลให้เกิดการต่อต้านรัฐไทยจากคนในพื้นที่

บทบาทของการใช้ภาษาไม่เพียงสำคัญต่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ กว่าครึ่งหนึ่งของประชากรในพื้นที่พูดภาษามลายูระหว่างอยู่ที่บ้านเป็นส่วนใหญ่ โดยมีเพียง 20% ที่พูดภาษาไทยที่บ้าน[7] เนื่องจากภาษามลายูมีความแตกต่างอย่างมากจากภาษาไทย จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับรัฐและตัวแทนของรัฐ เนื่องจากมีการยอมให้ใช้เฉพาะภาษาไทยเท่านั้น นโยบายการบังคับใช้ภาษาไทยอย่างเข้มงวดไม่เปิดโอกาสให้มีการทำความเข้าใจร่วมกัน และการที่รัฐไทยไม่ให้ความยืดหยุ่นต่อการใช้ภาษาถิ่น กลายเป็นอุปสรรคทำให้รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชากรชาวมุสลิมในพื้นที่ชายแดนใต้ได้[8]

แบบแผนด้านภาษามีความคล้ายคลึงกับศาสนา จึงไม่น่าประหลาดใจ เพราะการพูดภาษามลายูกับการนับถือศาสนาอิสลามมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก พื้นที่ซึ่งมีระดับความรุนแรงสูง มีแนวโน้มจะเป็นพื้นที่ซึ่งมีผู้ใช้ภาษามลายูสูงเช่นกัน ตรงข้ามกับพื้นที่ซึ่งมีระดับความรุนแรงต่ำ จึงให้น้ำหนักกับความเชื่อทั่วไปที่ว่า สาเหตุอย่างหนึ่งของความขัดแย้งในพื้นที่เป็นผลมาจากนโยบายการใช้ภาษาไทยอย่างเข้มงวด ซึ่งถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อภาษาของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่

---

[6] Thomas M. Fraser, *Fishermen of South Thailand: The Malay Villagers* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966).

[7] Bryce Smedley, "Language Policy and Linguistic and Cultural Identity in the Ongoing Conflict in Southern Thailand" (PhD diss., Indiana University, 2014).

[8] William A. Smalley, *Linguistic Diversity and National Unity: Language Ecology in Thailand* (Chicago: University of Chicago Press, 1994).

ข้อมูลทางสถิติยังชี้ให้เห็นความแตกต่างของประชากรจำนวนมาก (เกินครึ่ง) ซึ่งพูดภาษามลายูเมื่ออยู่ที่บ้านและมีเพียงหนึ่งในสี่ที่พูดภาษาไทย[9] การใช้ภาษามลายูแพร่หลายอย่างมากในพื้นที่หลักของปัตตานีและตอนเหนือของจังหวัดยะลาและนราธิวาส ส่วนการใช้ภาษาไทยจะมีมากกว่าในพื้นที่ชายขอบบริเวณที่ติดกับพรมแดนประเทศมาเลเซีย และในตำบลต่างๆ ใกล้กับจังหวัดสงขลาที่อยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือ ประมาณ 80% ของประชากรนับถือศาสนาอิสลาม โดยเป็นศาสนาที่มีผู้นับถือมากสุดกว่า 90% ในแทบทุกตำบล แต่ในพื้นที่ชายขอบบริเวณติดกับพรมแดนของมาเลเซียมีสัดส่วนผู้นับถืออิสลามลดลง

อย่างไรก็ดี พื้นที่หลักของจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งมีการใช้ภาษามลายูมากที่สุด เป็นพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างในด้านศาสนาและการใช้ภาษาเช่นกัน โดยทางตอนเหนือของภูมิภาคและบริเวณเขตเมืองอย่างเช่นอำเภอเมืองยะลามีประชากรที่เป็นชาวพุทธและพูดภาษาไทยจำนวนมาก หลายคนเป็นลูกหลานของชาวจีนอพยพ ส่วนในพื้นที่ชนบทโดยเฉพาะตอนกลางของพื้นที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูมุสลิมล้วน

การศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการผนวกรวมชนกลุ่มน้อยทั่วประเทศ[10] อย่างไรก็ดี ประชาชนในพื้นที่ชายแดนใต้มีท่าทีแตกต่างกันไปต่อการศึกษาของรัฐ หลายคนเลือกที่จะไม่เรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่สอนวิชาสามัญและให้ลูกเข้าเรียนโรงเรียนปอเนาะ (โรงเรียนประจำสอนศาสนาอิสลาม) หรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม[11] ภาษามลายูเป็นภาษาหลักที่ใช้สอนในโรงเรียนปอเนาะ และนักเรียนในโรงเรียนเหล่านี้มักพูดภาษาไทยไม่คล่อง หลักสูตรการศึกษาด้านศาสนา

---

[9] Bryce, “Language Policy”.

[10] Astri Suhrke, “The Thai Muslims: Some Aspects of Minority Integration,” *Pacific Affairs* 43, no. 4 (1970): 531–547.

[11] Joseph Chinyong Liow and Don Pathan, *Confronting Ghosts: Thailand’s Shapeless Southern Insurgency* (Sydney: Lowy Institute, 2010).

ไม่ได้เตรียมพร้อมให้นักเรียนเหล่านี้สามารถทำงานในระบบซึ่งเป็นงานนอกหมู่บ้านของตนได้ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเปิดการสอนทั้งสองหลักสูตรควบคู่กันไป โดยมีการสอนทั้งด้านศาสนาและการศึกษาวิชาสามัญแบบเดียวกับโรงเรียนรัฐบาล การเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามซึ่งเป็นการศึกษานอกระบบของรัฐบาลอาจตอกย้ำความเชื่อที่ว่ารัฐบาลไทยไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการศึกษาของคนในพื้นที่ได้ ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกห่างไกลจากรัฐบาลและสถาบันต่างๆ ของรัฐ การได้รับการศึกษาที่ต่ำสะท้อนให้เห็นจากการที่กว่าหนึ่งในสามของประชากรในพื้นที่ไม่ได้รับการศึกษาในระบบ และประมาณ 15% เป็นคนว่างงาน หรือไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแรงงานในระบบ ขณะที่เกิดการแพร่กระจายของความขัดแย้งที่รุนแรง[12]

ความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ยังส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและโอกาสทางเศรษฐกิจ พื้นที่ชายฝั่งเหล่านี้มีความแตกต่างทั้งในแง่สิ่งแวดล้อมและในแง่โอกาสการสร้างรายได้จากการทำประมง เกษตรกรรมและการค้า ขณะที่ชาวบ้านในพื้นที่ตอนในของภูมิภาคมักปลูกยางพาราเป็นพืชเชิงเดี่ยวซึ่งมีความผันผวนตามราคาตลาดโลก ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่นี้ยังส่งผลกระทบต่อลักษณะของความขัดแย้งที่รุนแรง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ของทั้งผู้ก่อความไม่สงบและรัฐ โดยพื้นที่ราบต่ำจะมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นกว่าและสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่า โดยมีโครงข่ายถนนและรถไฟที่เข้าถึงได้ แต่ในพื้นที่ตอนล่างของภูมิภาคส่วนที่ติดกับมาเลเซียเป็นพื้นที่สูงและปกคลุมด้วยป่าไม้ โดยเฉพาะจังหวัดยะลามีพื้นที่สูงซึ่งไม่มีถนนเข้าถึง ประชาชนสามารถเดินทางข้ามพรมแดนไปมาเลเซียได้หลายช่องทาง โดยมีช่องทางผ่านแดนหลักสองแห่งและมีระบบรถไฟที่เชื่อมกัน

---

[12] สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *โครงการสำมะโนประชากรภาคใต้ พ.ศ. 2546* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2547).

จังหวัดชายแดนใต้ของไทยเป็นพื้นที่ยากจนที่สุดของประเทศ พอๆ กับพื้นที่ชายขอบบางส่วนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ อันเป็นผลมาจากการมีรายได้น้อยของประชากรในวัยแรงงาน และมีผู้ซึ่งต้องพึ่งพารายได้จากครอบครัวจำนวนมาก อัตราความยากจนในบรรดาชาวมลายูมุสลิมในภาคใต้ ถือว่าสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคใต้ตอนบน รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ใกล้เคียงทางตอนเหนือของมาเลเซีย พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ยังมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจน้อยกว่าพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของภาคใต้ ในสามจังหวัดชายแดนใต้ กล่าวกันว่า 33% ของประชากรดำรงชีวิตต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนของประเทศในปี 2556[13] และมีรายได้ครัวเรือนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของชนบทไทยมาก

นอกจากมีพัฒนาการด้านเศรษฐกิจในระดับต่ำแล้วยังเกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ กล่าวคือกลุ่มพ่อค้าเชื้อสายไทยจีนมักมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจในเขตเมือง ขณะที่กลุ่มข้าราชการไทยพุทธมักมีตำแหน่งในราชการ ทั้งสองกลุ่มนี้มีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าชาวบ้านที่เป็นชาวมลายูมุสลิม ความแตกต่างด้านเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดโครงสร้างการตั้งถิ่นฐานเชิงพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่พื้นที่ในเขตเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งประชากรมีรายได้สูงกว่า

3. ประวัติศาสตร์การยอมจำนน การปรับตัว และการขบถ

เช่นเดียวกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อภายในประเทศอื่นๆ ประวัติศาสตร์กลายเป็นประเด็นถกเถียงของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การทำความเข้าใจกับประเด็น

---

[13] Xubei Luo, Theepakorn Jithitikulchai, Tijen Arin, Cecilia Poggi, Dilaka Lathapipat, Smita Kuriakose, Miguel Sanchez Martin, et al., *Getting back on track: reviving growth and securing prosperity for all* (Bangkok: World Bank Thailand, 2016), http://documents.worldbank.org/curated/en/855161479736248522/Thailand-Systematic-country-diagnostic-getting-back-on-track-reviving-growth-and-securing-prosperity-for-all.

ถกเถียงด้านประวัติศาสตร์อย่างเป็นธรรมที่สุด อาจต้องเริ่มจากการยอมรับว่าความคิดและการปฏิบัติของทั้งสองฝ่ายได้รับอิทธิพลอย่างลึกซึ้งจากเรื่องเล่าและวาทกรรมทางประวัติศาสตร์ของแต่ละฝ่าย ในตำราประวัติศาสตร์ไทยมักไม่มีการกล่าวถึงข้อถกเถียงเหล่านี้อย่างละเอียด โดยมักเน้นที่พัฒนาการของความหลากหลายทางศาสนา ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ และทางการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลทำให้เกิดเป็นพื้นที่ชายแดนใต้ของไทยในปัจจุบัน ในทางตรงข้าม วาทกรรมของชาวมลายูจะให้ความสำคัญกับการประกอบสร้างทางประวัติศาสตร์ของเครือข่ายรัฐสุลต่านอิสลาม

นับแต่คริสต์ศตวรรษแรกก่อนคริสตกาล ภูมิภาคนี้ได้รับอิทธิพลจากอาณาจักรลังกาสุกะ รวมทั้งศาสนาฮินดูและพุทธก่อนการรับเอาอิสลาม[14] นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมา ภูมิภาคนี้ได้รับอิทธิพลมากขึ้นจากศาสนาอิสลาม และกล่าวกันว่ารัฐสุลต่านมลายูปาตานีอยู่ในช่วง "ยุคทอง" ของการขยายตัวทางพาณิชย์และการเมือง โดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 16 และ 17 ในเวลาเดียวกัน คาบสมุทรนี้ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพื้นที่อื่นๆ ของอินโดจีน ยังเป็นพื้นที่การต่อสู้อย่างต่อเนื่องเพื่อช่วงชิงอิทธิพลทางการเมือง โดยมีการสลับขั้วทางการเมืองและมีลำดับรัฐบริวารแตกต่างกันไป ความเสื่อมสลายของอาณาจักรมลายูในคริสต์ศตวรรษที่ 18 สะท้อนให้เห็นจากความพ่ายแพ้ของปาตานีในระหว่าง พ.ศ. 2328–2329 (ค.ศ. 1785–1786)

---

[14] Anthony Reid, "Patani as a Paradigm of Pluralism," in *Ghosts of the Past in Southern Thailand : Essays on the History and Historiography of Patani*, ed. Patrick Jory (Singapore: NUS Press, 2013), pp. 3–30; Francis R. Bradley, "Siam's Conquest of Patani and the End of Mandala Relations, 1786–1838," in *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani,* ed. Patrick Jory (Singapore: NUS Press, 2013), pp. 149–160; Dennis Walker, "The Formation of the Islamo-Malay Patanian Nation: Ideological Structuring by Nationalist Historians," in *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*, ed. Patrick Jory (Singapore: NUS Press, 2013), pp. 185–227.

นับแต่นั้นมาอาณาจักรแห่งนี้จำเป็นต้องแสดงความสวามิภักดิ์ต่ออาณาจักรสยาม แม้จะยังคงรักษาอำนาจการปกครองตนเองไว้ได้บางส่วน เป็นช่วงเวลาก่อนที่ภูมิภาคนี้จะถูกผนวกรวมเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยาม ผ่านการทำสนธิสัญญาแองโกล-สยามในปี 2452

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 รัฐบาลสยามลดอำนาจการปกครองตนเองของพื้นที่ลง ทั้งนี้เป็นผลมาจากภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของชาติยุโรปในอินโดจีน อันเป็นเหตุให้อาณาจักรต่างๆ และหน่วยการเมืองอื่นๆ ในอินโดจีนต้องเร่งดำเนินการสร้างรัฐชาติของตนเอง[15] อย่างไรก็ดี ภูมิภาคปาตานียังคงมีอำนาจปกครองตนเองค่อนข้างมากภายใต้การปกครองของรัฐไทย ซึ่งมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนจังหวัดก่อนจะมีการปฏิรูปในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19[16] อย่างไรก็ดี พร้อมกับการปฏิรูปเหล่านี้ รัฐบาลจากส่วนกลางของไทยยังเร่งกระบวนการผนวกกลืนทางวัฒนธรรม และเพิ่มอำนาจควบคุมจากส่วนกลางเหนือจังหวัดในภาคใต้[17] ส่งผลให้ปาตานีถูกผนวกรวมเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการไทยในราวปี 2444-2445 และทำให้เลิกล้มระบบสุลต่านในท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจส่งผลให้เกิดการก่อขบถต่อต้านการปกครองของสยามเป็นครั้งแรกในปี 2446 สืบเนื่อง

---

[15] Thanet Aphornsuvan, "Origins of Malay Muslim 'Separatism 'in Southern Thailand ," in *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, ed. Michael John Montesano and Patrick Jory (Singapore: NUS Press, 2008), pp. 91-123; Philip King, "A Tin Mine in Need of a History: 19th -Century British Views of the Patani Interior," in *Ghosts of the Past in Southern Thailand : Essays on the History and Historiography of Patani*, ed. Patrick Jory (Singapore: NUS Press, 2013), pp. 161-182.

[16] Michael Vickery, "Thai Regional Elites and the Reforms of King Chulalongkorn," *The Journal of Asian Studies* 29, no. 4 (1970): 863-81.

[17] Tej Bunnag, *The Provincial Administration of Siam 1892-1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab* (London: Oxford University Press, 1977).

จากความไม่พอใจของกลุ่มชนชั้นสูงของปาตานี[18] ในปี 2449 รัฐบาลส่วนกลางได้เปลี่ยนนโยบาย และยอมให้เครือข่ายของผู้ปกครองระดับท้องถิ่นมีบทบาทในการปกครองพื้นที่ตนเองมากขึ้น อย่างไรก็ดี การขยายตัวของอำนาจเจ้าอาณานิคมทำให้รัฐไทยขยายอำนาจครอบงำพื้นที่อย่างเต็มที่ การลงนามในสนธิสัญญาแองโกล-สยามปี 2452 ส่งผลให้เกิดพรมแดนในปัจจุบันระหว่างไทยกับมาเลเซีย[19] รัฐไทยยังคงยอมให้มีระบบการปกครองในทางอ้อมต่อไปจนกระทั่งปี 2476 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทย/สยามกับชาวมลายูมุสลิม โดยเป็นผลมาจากแนวโน้มโลกที่เอนเอียงไปในทางชาตินิยม ตามมาด้วยการผนวกกลืนทางวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1920 และต้นทศวรรษ 1930 รัฐบาลส่วนกลางพอใจกับการรักษาอำนาจและการควบคุมจังหวัดชายแดนใต้ของไทย โดยไม่ผนวกกลืนทางวัฒนธรรมกับประชากรในท้องถิ่น ส่งผลให้ชาวมลายูมุสลิมสามารถรักษาอัตลักษณ์ที่โดดเด่นด้านศาสนาและภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเองได้[20] อย่างไรก็ดี ชนชั้นสูงในพื้นที่เริ่มสูญเสียตำแหน่งการบริหารราชการส่วนจังหวัดให้กับชาวไทยพุทธที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางมากขึ้น[21] นโยบายการผนวกรวมอย่างระมัดระวังของรัฐบาลกลางเริ่มเปลี่ยนไป เมื่อรัฐบาลชาตินิยมที่มีทหารเป็นแกนนำขึ้นสู่อำนาจช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1930 และได้ใช้กำลังบังคับเพื่อผนวกกลืนทางวัฒนธรรมต่อ

---

[18] Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A case study of the Malay-Muslims of Southern Thailand* (Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985).

[19] Ira Klein, "Britain, Siam and the Malay Peninsula, 1906-1909," *The Historical Journal* 12, no. 1 (1969): 119-136.

[20] Andrew D. W. Forbes, "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession, or Coexistence?," *Asian Survey* 22, no. 11 (1982): 1056-1073.

[21] Suhrke, "The Thai Muslims".

ประชากรชาวมลายูมุสลิม[22] โดยนายกรัฐมนตรีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในขณะนั้น ได้นำนโยบายชาตินิยมหลายประการมาใช้ และบังคับให้ชาวมลายูมุสลิมปรับตัวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือพุทธ มีการสั่งห้ามไม่ให้ชาวมลายูมุสลิมสวมเสื้อผ้าแบบพื้นเมืองมลายู ไม่ให้ตั้งชื่อด้วยภาษามลายู ห้ามไม่ให้เรียนหรือพูดภาษามลายู จอมพล ป. ยังยกเลิกศาลอิสลามซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมในสี่จังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่ปี 2444 ส่งผลให้คนจำนวนมากเกิดความไม่พอใจ เนื่องจากรัฐบาลได้ยกเลิกกฎหมายในท้องถิ่น และยังเลือกปฏิบัติต่อการใช้ภาษามลายู[23]

ระหว่างการต่อต้านช่วงแรก ได้เกิดขบวนการคู่ขนานสองกลุ่มที่เรียกร้องอำนาจการปกครองตนเอง โดยกลุ่มหนึ่งเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นนอกประเทศโดยมีแกนนำเป็นลูกหลานของอดีตสุลต่าน อีกกลุ่มหนึ่งเป็นขบวนการในประเทศที่มีแกนนำเป็นผู้นำศาสนา อย่างหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระหว่างปี 2488–2491 อาจถือได้ว่าเป็นจุดสูงสุดของการรณรงค์ของชาวมลายูมุสลิมเพื่อต่อต้านการปกครองของรัฐไทย[24] เป็นการรณรงค์ที่มีมิตินานาชาติอย่างสำคัญ โดยใช้ข้อได้เปรียบขณะที่รัฐบาลไทยมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับญี่ปุ่นในระหว่างสงคราม กับโอกาสที่เกิดขึ้นช่วงที่มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เพื่อทำการเรียกร้องความเห็นใจจาก "ประชาคมระหว่างประเทศ"[25] อย่างไรก็ดี มหาอำนาจตะวันตกกับรัฐบาลไทยยังคงยุ่งอยู่กับการต่อต้าน "ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์" ด้วยเหตุดังกล่าว

---

[22] Forbes, "Thailand's Muslim Minorities".

[23] Virginia Thompson and Richard Adloff, *Minority Problems in Southeast Asia* (Stanford: Stanford University Press, 1955).

[24] Kobkua Suwannathat-Pian, *Kings, Country and Constitutions: Thailand's Political Development, 1932–2000* (London: Routledge Curzon, 2003).

[25] Clive J. Christie, *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism* (London: Tauris Academic Studies, 1996).

การรณรงค์ในประเทศที่นำโดยหะยีสุหลง ซึ่งมีข้อเรียกร้องพื้นฐาน 7 ประการ จึงถูกปราบปรามอย่างรุนแรง เขาถูกจำคุกในข้อหากบฏและหายตัวไปในปี 2497[26] การหายตัวไปของเขาทำให้การต่อต้านอย่างสงบของมวลชนจำนวนมากต้องยุติลง

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในระดับสากล ช่วงเปลี่ยนผ่านจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง มาเป็นสงครามเย็นและเหตุการณ์ภายหลัง บรรดาผู้นำการเมืองในส่วนกลางของไทยจึงเลือกใช้ทั้งยุทธศาสตร์การผนวกกลืนทางวัฒนธรรมและการยืดหยุ่นสลับกันไปสำหรับพื้นที่ชายแดนใต้ ในทำนองเดียวกัน พื้นที่ชายแดนใต้ก็มีการสลับไปมาระหว่างการต่อต้านอย่างเข้มข้นกับการปรับตัวของประชากรบางส่วนในพื้นที่ ในขณะนั้น ชาวมลายูมุสลิมรุ่นเยาว์ส่วนใหญ่สามารถสนทนาเป็นภาษาไทยได้แล้วและเข้าใจวัฒนธรรมไทยดี ทั้งยังเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองของประเทศ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ที่ถูกปลูกฝังด้านภาษา วัฒนธรรม และศาสนาของประชากรชาวมลายูมุสลิมส่วนใหญ่ในภูมิภาค

ในระดับการเมือง การแข่งขันด้านวาทกรรมระหว่างรัฐไทยกับขบวนการชาวมลายูมุสลิม เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดเจนมากขึ้น หลังจากประเทศได้เปลี่ยนเข้าสู่การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหา-กษัตริย์เป็นประมุขในปี 2475 ซึ่งปูทางไปสู่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในส่วนกลางระหว่างฝ่ายเผด็จการกับฝ่ายเสรีนิยมของชนชั้นปกครองไทยในคริสต์ทศวรรษ 1930 และ 1940 ในขณะที่ผู้นำการเมืองพยายามหาทางกระชับอำนาจรวมศูนย์และพรมแดนของไทย ภายหลังเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายขบวนการปาตานีก็ให้ความสนใจกับการแสวงหาทางเลือกโครงสร้างการปกครองอื่นๆ มากขึ้น

ในช่วงทศวรรษต่อมา การต่อต้านของชาวมลายูมุสลิมยังดำเนินต่อไป

---

[26] Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism.*

แม้จะเข้มข้นน้อยลง[27] ภายหลังคริสต์ทศวรรษ 1960 รูปแบบของขบวนการต่อต้านได้เปลี่ยนจากขบวนการที่มีแกนนำเป็นชนชั้นสูง มาเป็นขบวนการต่อต้านที่ใช้กำลังและขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์ในช่วงที่สงครามเย็นเข้มข้นสุด ปลายคริสต์ทศวรรษ 1960 เป็นช่วงที่อุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง โดยกลุ่มแบ่งแยกดินแดนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง ทั้งการวางระเบิด การวางเพลิง และการยิงปืนใส่ตัวแทนของรัฐบาลไทย[28] การก่อความไม่สงบเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970

ขบวนการติดอาวุธหลายกลุ่มที่ต่อสู้เพื่อเอกราชในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ได้รวมตัวเพื่อต่อต้านความพยายามของรัฐบาลส่วนกลางที่จะเพิ่มอำนาจเหนือดินแดนแห่งนี้ คริสต์ทศวรรษ 1970 และ 1980 จึงเป็นช่วงที่มีการต่อสู้ของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่นำโดยองค์กรปลดปล่อยสหปาตานี หรือ พูโล (Patani United Liberation Organization-PULO) ซึ่งเน้นปฏิบัติการแบบกองโจรโดยมีฐานที่มั่นอยู่ในป่า การต่อสู้ของกลุ่มพูโลถูกปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้กำลังทหารในรูปแบบทั่วๆ ไป และการใช้นโยบายนิรโทษกรรม ภายหลังการเสื่อมลงของขบวนการพูโล ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional-BRN) ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นกลุ่มก่อความไม่สงบหลัก โดยมีความเปลี่ยนแปลงหลายประการด้านยุทธศาสตร์จากความล้มเหลวของขบวนการก่อนหน้านี้ ขบวนการบีอาร์เอ็นเริ่มจากปฏิบัติการปลูกฝังอุดมการณ์อย่างเป็นระบบในวงกว้างกับบรรดาประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อสร้างฐานทางการเมืองก่อนจะเริ่มปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรง

ความรุนแรงในรอบปัจจุบันปะทุขึ้นเมื่อเดือนมกราคม 2547 จากการบุกโจมตีค่ายจุฬาภรณ์ในจังหวัดนราธิวาสอย่างอุกอาจ ส่งผลให้กลุ่มแบ่งแยกดินแดนสามารถนำอาวุธสงครามไปได้เป็นจำนวนมาก นำไปสู่ความรุนแรง

---

[27] W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malay of Southern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1990).

[28] Forbes, "Thailand's Muslim Minorities".

มากยิ่งขึ้นในช่วงเช้ามืดของวันที่ 28 เมษายนปีเดียวกัน เกิดปฏิบัติการโจมตีตามจุดตรวจสิบกว่าแห่งพร้อมกันทั่วพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ เหตุการณ์นี้จบลงด้วยการที่ทหารบุกเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ ซึ่งมีความสำคัญมากเชิงสัญลักษณ์ ในขณะที่กลุ่มผู้ก่อการจำนวนมากซึ่งหลบเข้าไปซ่อนตัวในมัสยิดมีเพียงไม้หรือมีดเป็นอาวุธ ส่งผลให้มีผู้ชาย 105 คนถูกสังหารโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับบาดเจ็บเพียง 5 นาย ในวันที่ 25 ตุลาคม 2547 เกิดเหตุชุมนุมประท้วงนอกสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งลุกลามจนเป็นเหตุให้ผู้ประท้วง 7 คนเสียชีวิต และอีก 78 คนเสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจระหว่างถูกจับซ้อนในรถทหาร เพื่อขนส่งไปยังค่ายทหารที่อยู่ไกลออกไปหลายชั่วโมง[29]

การบาดเจ็บล้มตายส่วนใหญ่มักเป็นผลมาจากการโจมตีอย่างต่อเนื่องโดยใช้อาวุธเบา ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตไม่มากนักในการโจมตีแต่ละครั้ง โดยที่ผ่านมา มีปฏิบัติการก่อความรุนแรงครั้งใหญ่และประสานงานกันเป็นอย่างดีอยู่บ้าง อย่างเช่นการวางระเบิด ประวัติความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่กับรัฐบาลส่วนกลางที่กรุงเทพฯ สะท้อนให้เห็นว่าการต่อต้านอย่างรุนแรงต่อรัฐขยายตัวขึ้นในหลายช่วง เมื่อส่วนกลางได้ขยายอำนาจควบคุมเหนือดินแดนและเมื่อไม่มีระบบรับข้อร้องทุกข์ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแพร่กระจายของความรุนแรงล่าสุด มีส่วนเชื่อมโยงกับการยกเลิกระบบการรับข้อร้องทุกข์ซึ่งเคยเป็นหลักประกันเสถียรภาพในพื้นที่มาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1980

ขบวนการบีอาร์เอ็นพัฒนายุทธศาสตร์องค์กรที่ชัดเจนมากขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของกลุ่ม[30] ในอดีตกลุ่มก่อความไม่สงบปาตานีมัก

---

[29] คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา, "รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องกรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้", 2548, https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/324730/2548_กมธ_สว_ความรุนแรงที่ตากใบ_3จ.ชายแดนใต้_w.pdf?sequence=1.

[30] Sascha Helbardt, *Deciphering Southern Thailand's Violence: Organisation and Insurgent Practices of BRN-Coordinate* (Singapore: ISEAS Publishing, 2015).

แสดงความรับผิดชอบต่อการโจมตีที่รุนแรง ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ส่งผลให้คนของขบวนการเสียชีวิต เพราะตกเป็นเป้าโจมตีของหน่วยงานความมั่นคงได้ กล่าวกันว่าโครงสร้างบริหารงานที่รวมศูนย์ของขบวนการบีอาร์เอ็นซึ่งอยู่ใต้การนำของสภาองค์กรนำ แบ่งเป็นปีกทหารและปีกการเมือง ทั้งสองปีกต่างทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างแกนนำกับมวลชนระดับหมู่บ้าน โดยยุทธศาสตร์ทางการเมืองของขบวนการบีอาร์เอ็นมุ่งเน้นที่การสร้างฐานมวลชนในกลุ่มประชากรทั่วไปในพื้นที่ การมีมวลชนสนับสนุนระดับหมู่บ้านเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนปฏิบัติการก่อความไม่สงบ บีอาร์เอ็นมีเป้าหมายหลักเพื่อประกันว่าปีกการเมืองของขบวนการจะมีอำนาจควบคุมเหนือประชากร และสามารถทำลายความชอบธรรมของรัฐในสายตาชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ได้โดยการครอบงำอย่างต่อเนื่อง ในทางอุดมคติ จะมีการสนับสนุนให้ชาวบ้านเป็นผู้จัดตั้งกลุ่มผู้สนับสนุนเพิ่มเติมเอง ด้วยเหตุดังกล่าว ขบวนการบีอาร์เอ็นจึงได้พยายามขอความสนับสนุนจากผู้นำศาสนาในชุมชน ซึ่งอยู่ในสถานะที่จะทำบทบาทนี้ได้

กองกำลังของบีอาร์เอ็นถูกจัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ RKK ซึ่งแต่ละหน่วยจะมีนักรบ 6 คน หน่วยเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยโจมตีระดับย่อย และมีปฏิบัติการที่เป็นอิสระจากกัน โดยหากเป็นปฏิบัติการครั้งใหญ่จะเกิดจากความร่วมมือกันของกลุ่มอาร์เคเคหลายกลุ่ม ปฏิบัติการทางทหารที่มีการประสานงานเช่นนี้ เกิดขึ้นจากการวางแผนและดำเนินการโดยผู้บัญชาการสมาชิกปีกทหารของขบวนการบีอาร์เอ็นจะใช้ชีวิตอยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ ทำให้ดำรงชีวิตเป็นทั้งนักรบหรือพลเรือนได้ในเวลาเดียวกัน และเป็นเหตุให้เกิดปัญหายุ่งยากสำหรับทางการไทยในการต่อต้านการก่อความไม่สงบ

การก่อความไม่สงบสะท้อนให้เห็นแบบแผนทางยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน อย่างเช่นการเลือกเป้าหมายเป็นตัวแทนของรัฐไทย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และข้าราชการ ทั้งยังรวมถึงคนในพื้นที่ซึ่งถูกมองว่าให้ความร่วมมือหรือทำงานให้รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้านและครู ยุทธศาสตร์การก่อความไม่สงบประกอบด้วยความพยายามยั่วยุให้เกิดการตอบโต้ที่

รุนแรงจากกองกำลังความมั่นคงของรัฐ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความเห็นใจต่ออุดมการณ์ของฝ่ายก่อความไม่สงบ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้กำลังของพวกเขา การเลือกใช้มัสยิดกรือเซะที่มีความสำคัญอย่างมากเชิงสัญลักษณ์เป็นฐานจับตัวประกัน เป็นตัวอย่างหนึ่งของยุทธศาสตร์นี้

รัฐไทยยังตอบโต้กับการก่อความไม่สงบโดยการปราบปรามอย่างรุนแรง และการตรึงกำลังตำรวจและทหารอย่างกว้างขวาง รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดหน่วยกึ่งทหาร อย่างเช่นอาสาสมัครรักษาดินแดนและทหารพราน[31] หน่วยงานความมั่นคงยังหันมาใช้วิธีสังหารนอกกระบวนการกฎหมายและการลักพาตัวด้วย[32]

4. ผลกระทบของความขัดแย้งที่รุนแรง

การต่อต้านด้วยอาวุธที่เข้มข้นอย่างมากนับแต่ปี 2547 สร้างความประหลาดใจกับรัฐไทย แม้ว่าประเทศไทยจะเกิดเหตุต่อต้านด้วยอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้มาหลายทศวรรษ แต่ระดับและความเข้มข้นของความรุนแรงตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ถือเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หน่วยงานของรัฐบาลหรือผู้ที่ถูกมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของรัฐไทยที่ให้ความสำคัญกับศาสนาพุทธ ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังความมั่นคง ข้าราชการ กองกำลังประชาชนติดอาวุธที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล พระภิกษุ และครู ต่างตกเป็นเป้าหมายการโจมตีเพื่อก่อความไม่สงบ อย่างไรก็ดี พลเรือนเป็นผู้ที่รับ

---

[31] International Crisis Group (ICG), *Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries* (Brussels: ICG, 2007).

[32] "คำแถลงร่วมโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (CrCF) เพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะประการสำคัญที่ประเทศไทยได้รับจากการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่สองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมสมัยที่ 119", https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/04/Thailand-Follow-up-HRC-Advocacy-Non-legal-submission-2018-THA.pdf.

เคราะห์กรรมหนักสุดจากปฏิบัติการเหล่านี้

เหตุความรุนแรงมักเกิดขึ้นในแบบแผนทางภาษาและศาสนาซึ่งตอกย้ำแนวคิดที่ว่าผู้ก่อความไม่สงบในภาคใต้ใช้อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาเป็นเครื่องมือสำคัญในการปลุกระดมมวลชน รัฐบาลส่วนกลางของไทยมักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ ความพยายามที่จะไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ต้องเผชิญกับอุปสรรคเนื่องจากการรักษาความลับขององค์กรอย่างเข้มงวดโดยผู้นำบีอาร์เอ็น ประกอบกับทางการไทยก็ไม่ยอมประนีประนอม

จำนวนเหตุการณ์และผู้เสียชีวิตลดลงอย่างมากภายหลังปี 2555 และมีการลดระดับความรุนแรงลงอีกหลังการทำรัฐประหารในปี 2557 นับแต่นั้นมา ไม่ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระดับความรุนแรง และจำนวนเหตุการณ์ ผู้เสียชีวิต และผู้บาดเจ็บ อยู่ในระดับที่สม่ำเสมอ

การวางระเบิดอย่างกว้างขวางซึ่งส่งผลกระทบอย่างไม่เลือกหน้า ทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายจำนวนมากของพลเรือน โดยพลเรือนเป็นผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่จากเหตุความขัดแย้ง ในช่วงปีที่มีความรุนแรงสูงสุด ได้แก่ 2550 และ 2554 เป็นปีที่มีพลเรือนบาดเจ็บล้มตายมากสุด แม้ความรุนแรงจะลดลงหลังจากปี 2557 แต่ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของผู้เสียชีวิตที่เป็นพลเรือนกับผู้ที่ไม่ได้เป็นพลเรือนแต่อย่างใด

ผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย โดยกว่า 90% ของการเสียชีวิตในช่วงสามปีแรกของความขัดแย้งเป็นผู้ชาย ในปีต่อ ๆ มามีสัดส่วนของผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบเพิ่มขึ้น โดยจำนวนผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นผู้หญิงเพิ่มสูงสุดเป็นครั้งแรกในปี 2550 และอีกครั้งหนึ่งในปี 2557 แม้ว่าผู้ตายส่วนใหญ่จะเป็นชาวพุทธในปีแรกของความขัดแย้ง แต่ปีถัดมาเราจะเห็นสัดส่วนผู้ตายเป็นชาวมุสลิมเพิ่มขึ้น ในช่วงหกปีที่ผ่านมา ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นชาวมุสลิม ซึ่งอยู่ในระดับคงที่ที่ประมาณ 60%

5. ความพยายามควบคุมความรุนแรง

ระหว่างปี 2547 ถึง 2555 การจัดการความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ มักเกิดขึ้นตามแนวทางยุทธศาสตร์การปราบปรามการก่อความไม่สงบแบบทั่วไป ซึ่งเน้นการใช้กำลังทหารเพื่อปราบปรามและเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา การตอบโต้ของกองทัพเมื่อความรุนแรงในปี 2547 เพิ่มสูงขึ้น มีลักษณะที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่อยู่บนพื้นฐานของข่าวกรอง และขาดการฝึกอบรมที่เหมาะสม มีการส่งกำลังทหารหลายหมื่นนายไปอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดชายแดนใต้ ภายหลังเหตุปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม 2547 รัฐบาลทักษิณตอบโต้ด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรง ซึ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง ในขณะที่ไม่มีกลุ่มใดอ้างความรับผิดชอบต่อความรุนแรง นายกรัฐมนตรีกลับสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตามล่าหาตัวผู้กระทำผิด

อุดมการณ์ของการปราบปรามการก่อความไม่สงบในไทย มักได้รับอิทธิพลจากยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในระหว่างคริสต์ทศวรรษ 1960 และ 1980 ยุทธศาสตร์เช่นนี้เน้นสองแนวทางควบคู่กันทั้งด้านความมั่นคงและการพัฒนา อุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังแนวทางนี้อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า จำเป็นต้องปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบไปพร้อมๆ กับการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา เพราะการทำงานด้านการพัฒนาจะช่วยให้กองทัพปฏิบัติการเพื่อโฆษณาชวนเชื่อเอาชนะจิตใจและความคิดของมวลชนในพื้นที่ได้ นับแต่ปี 2547 รัฐบาลได้ใช้เงินหลายพันล้านเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบชาวมลายูมุสลิม แต่มีการตั้งข้อสงสัยกับประสิทธิภาพของแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว

ระหว่างปี 2547 ถึง 2555 การเจรจาสันติภาพเป็นองค์ประกอบรองของการคลี่คลายความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐไทยมักอ้างว่าขบวนการก่อความไม่สงบมีโครงสร้างที่ลึกลับซับซ้อน เป็นเหตุให้ไม่สามารถเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการได้ กล่าวกันว่าหน่วยงานความมั่นคง “กำลังต่อสู้กับผี” เนื่องจากกลุ่มผู้ก่อความ

ไม่สงบมักมีปฏิบัติการแบบหลบซ่อนตัวในจังหวัดชายแดนใต้[33] แกนนำของกลุ่มเหล่านี้มักถูกปิดเป็นความลับจากทั้งคนภายนอกและคนที่พยายามหาทางเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้ง สิ่งที่คนทั่วไปทราบเกี่ยวกับขบวนการต่อต้านเหล่านี้คือ แกนนำของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนหลักหรือขบวนการบีอาร์เอ็นเป็นการรวมตัวกันและแบ่งเป็นขั้ว กลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เล็กกว่านั้นมีแกนนำเป็นบุคคลซึ่งได้รับความนับถือบางคน โดยมักเข้าร่วมในความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นๆ ที่อ้างว่าต่อสู้เพื่อการกำหนดชะตากรรมของตนเองของชาวมลายูมุสลิม ทำให้เกิดข้อท้าทายสำคัญหลายประการ และนำไปสู่ความล้มเหลวในความพยายามที่จะยุติความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธในพื้นที่หลายครั้ง

หน่วยงานระหว่างประเทศมีบทบาทที่จำกัดในการคลี่คลายความขัดแย้ง เนื่องจากรัฐไทยพยายามอย่างยิ่งที่จะปฏิบัติต่อความขัดแย้งในภาคใต้เหมือนเป็นปัญหาภายในประเทศ รัฐไทยกลัวว่าการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรระหว่างประเทศ จะยิ่งหนุนเสริมสถานะทางการเมืองของผู้ก่อความไม่สงบ และเสี่ยงที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน

มีความพยายามหลายครั้งที่จะเจรจาหาข้อตกลงให้กับการขัดกันด้วยอาวุธครั้งนี้ ในช่วงเก้าปีแรกของความขัดแย้ง รัฐบาลชุดต่างๆ ริเริ่มการเจรจาแบบลับ แต่ก็ต้องยุติลงก่อนจะบรรลุผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมใดๆ ก่อนจะเริ่มกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการในปี 2556 มีความพยายามอย่างน้อย 4 ครั้งใหญ่ แต่ก็ไม่นำไปสู่กระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ในการพูดคุยที่เกาะลังกาวี ซึ่งริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย มหาธีร์ มูฮัมหมัด เป็นการพบกันระหว่างผู้นำขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ลี้ภัยอยู่ต่างประเทศกับผู้บัญชาการระดับสูงของกองทัพไทย ในเดือนพฤศจิกายน 2548 และกุมภาพันธ์ 2549 การพูดคุยที่เกาะลังกาวีส่งผลให้เกิดข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลทักษิณ แต่ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังแต่อย่างใด การที่รัฐบาลไทยไม่ใส่ใจข้อเสนอเหล่านี้ประกอบกับการเปลี่ยน

[33] Liow and Pathan, *Confronting Ghosts*.

รัฐบาลของมาเลเซีย ส่งผลให้การเจรจาที่ลังกาวีต้องยุติลง[34]

การเจรจาครั้งที่สองเป็นการเจรจาสันติภาพที่เมืองโบกอร์ ที่มีผู้นำเป็นรองประธานาธิบดีอินโดนีเซียยูซุฟ คัลลา เขาจัดการประชุมสองวันระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยกับแกนนำฝ่ายแบ่งแยกดินแดนที่ทำเนียบประธานาธิบดีที่กรุงโบกอร์ ภาคตะวันตกของเกาะชวาในเดือนกันยายน 2551 แต่การเจรจายุติลงหลังจากสื่อมวลชนตีพิมพ์รายงานจากที่ประชุม ทั้งๆ ที่เป็นการประชุมลับ

องค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) อยู่เบื้องหลังความพยายามจัดกระบวนการเจรจาครั้งที่สาม โดยมีการเจรจาคู่ขนานกับผู้นำที่ลี้ภัยในมาเลเซียและซาอุดีอาระเบีย ในเดือนกันยายน 2553 อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยแสดงท่าทีต่อต้านการดำเนินการครั้งนี้มาก ภายหลังการต่อต้านดังกล่าว OIC ยังคงสนับสนุนให้มีกระบวนการสันติภาพต่อไป แต่ไม่ได้พยายามทำตัวเป็นคนกลางอีก

ในความพยายามอีกครั้งหนึ่งที่เรียกว่ากระบวนการเจนีวา ซึ่งนำโดยหน่วยงาน Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre) ในช่วงแรกๆ ที่เกิดความขัดแย้งรุนแรง HD Centre ได้พยายามจัดให้มีช่องทางสื่อสารระหว่างรัฐบาลไทยกับแกนนำผู้ก่อความไม่สงบ ส่งผลให้เกิดการพบปะกันระหว่างสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในฐานะตัวแทนรัฐบาลไทยกับแกนนำพูโลที่นำโดย กัสตูรี มะห์โกตา ซึ่งอยู่สวีเดน กระบวนการเจนีวาดูเหมือนจะมีความคืบหน้าบางประการในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หลังจากนายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างลับๆ ให้ สมช. จัดทำกระบวนการเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการ แต่กระบวนการนี้ก็ต้องยุติลงเมื่อยิ่งลักษณ์เข้าสู่อำนาจในปี 2554

ปัจจัยหลายประการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากระบวนการสันติภาพ

---

[34] Strategic Nonviolence Working Group (SNWG), *Peace Dialogue: Confronting Violence in the Deep South, 1991–2011* (Bangkok: SNWG, 2018).

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองระดับชาติกว่าทศวรรษ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับความรุนแรงในพื้นที่ เป็นอุปสรรคขัดขวางความพยายามที่จะพัฒนากระบวนการสันติภาพที่ยั่งยืน นอกจากนั้น กองทัพซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ของไทยและในการเมืองระดับชาติ ยังคงต่อต้านความพยายามอย่างจริงใจใดๆ ของรัฐบาลพลเรือนที่จะจัดการเจรจา กองทัพสนับสนุนเพียงการเจรจาแบบลับที่มีเป้าหมายเพื่อซื้อใจ หรือสร้างความแตกแยกในกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบประการสุดท้าย บรรดาเทคโนแครตที่มีอิทธิพลของไทย ต่อต้านไม่ให้มีความสนับสนุนจากภายนอก โดยให้ถือว่าความขัดแย้งในภาคใต้เป็นปัญหาในประเทศต่อไป ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้ามาช่วยเหลือในกระบวนการสันติภาพขององค์กรระหว่างประเทศ

6. มุ่งสู่กระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการ

เมื่อเปรียบเทียบกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อในประเทศอื่นๆ ในเอเชีย จุดเปลี่ยนซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการของความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นค่อนข้างช้า จุดเปลี่ยนสำคัญคือความร่วมมือแบบลับๆ ในการหาทางออกระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่ถูกโค่นจากตำแหน่งรัฐบาลมาเลเซียภายใต้นายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัก และสมาชิกบางคนของขบวนการบีอาร์เอ็น หลายแง่มุมของความพยายามดังกล่าวยังคงเป็นความลับ โดยเฉพาะในแง่การมีส่วนร่วมของขบวนการบีอาร์เอ็น อย่างไรก็ดี ในเดือนกุมภาพันธ์ 2556 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ประกาศเริ่มกระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการ โดยมีมาเลเซียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบต่อกระบวนการทางการเมือง “ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”

การลงนามในเอกสาร “ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” ตามชื่อที่รู้จักกันดี กระตุ้นให้เกิดข้อเรียกร้องหลายประการจากขบวนการบีอาร์เอ็น นับเป็นครั้งแรกที่ขบวนการต่อต้านแสดงข้อเรียกร้องต่อสาธารณะนับแต่คริสต์ทศวรรษ 1940 (โปรดดูภาคผนวก: ข้อเรียกร้องเบื้องต้น

ของบีอาร์เอ็น) ข้อเรียกร้องบางประการของขบวนการต่อต้านเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง อาจไม่ได้ถือเป็นเรื่องน่าประหลาดใจมากนัก แต่สำหรับคนไทยโดยทั่วไปและกองทัพ ข้อเรียกร้องเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่น่าตกใจ ความพยายามในการเจรจาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ถูกต่อต้านอย่างหนักจากกองทัพ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเปิดเผยต่อข้อเรียกร้องของขบวนการบีอาร์เอ็น

ไม่ว่าจะมีความแตกต่างอย่างไรก็ตามระหว่างทั้งสองฝ่าย ได้มีการบรรลุข้อตกลงที่สำคัญในปี 2556 โดยรัฐบาลไทยและบีอาร์เอ็นตกลงหยุดยิง 40 วันในช่วงรอมฎอน อย่างไรก็ดี มีการละเมิดข้อตกลงหยุดยิง โดยกองทัพไทยตัดสินใจปฏิบัติการสู้รบต่อไปในพื้นที่ เป็นการทำลายข้อตกลงและทำลายโอกาสในการพูดคุยต่อไป

ปีกทหารของขบวนการบีอาร์เอ็นเองก็ไม่ประสงค์จะพูดคุยต่อไป เว้นแต่มีการยอมรับข้อเรียกร้อง 5 ข้อในหลักการ และได้ถอนตัวจากการพูดคุยเมื่อเดือนสิงหาคม 2556 กระบวนการนี้จึงถึงจุดยุติอย่างสิ้นเชิงในเดือนพฤศจิกายน เมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์เผชิญกับการประท้วงต่อต้านที่ขยายตัวมากขึ้นในกรุงเทพฯ ต่อมายิ่งลักษณ์ถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนที่พลเอกประยุทธ์จะยึดอำนาจโดยการทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลรักษาการในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อทิศทางของกระบวนการเจรจาสันติภาพ

เมื่อพิจารณาจากจุดยืนเดิมของกองทัพ จึงเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศอย่างเปิดเผยถึงความปรารถนาที่จะรื้อฟื้นการพูดคุยสันติภาพที่มีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก อย่างไรก็ดี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อโครงสร้างการพูดคุยของทั้งสองฝ่าย โดย คสช. ได้กำหนดโครงสร้างบริหารราชการเป็นสามระดับในพื้นที่ รวมทั้งที่เมืองหลวง เพื่อประกันว่ากองทัพมีอำนาจกำหนดแนวทางและควบคุมมาตรการทุกประการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

พูดคุย[35] พลเอกอักษรา เกิดผล ได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยภายใต้โครงสร้างนี้ และยังคงดำรงตำแหน่งนี้จนถึงเดือนกันยายน 2561 ต่อมาจึงถูกแทนที่ด้วยพลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์

ในส่วนของขบวนการต่อต้าน การพัฒนายุทธศาสตร์การเจรจาอย่างมีส่วนร่วม ต้องเผชิญกับอุปสรรคเนื่องจากความเห็นที่ไม่ลงรอยกันภายในองค์กร ในช่วงเริ่มต้นกระบวนการเจรจาปี 2556 สมาชิกส่วนใหญ่ของบีอาร์เอ็นมักตั้งข้อสงสัยต่อการเจรจา แต่มีสมาชิกส่วนน้อยบางคนที่เห็นถึงประโยชน์จากการเจรจากับกองทัพ โดยให้เหตุผลว่าอาจเป็นจุดเปลี่ยนของการต่อสู้ที่ยาวนานของขบวนการปาตานี–มลายู กลุ่มดังกล่าวจึงได้ก่อตั้งเป็นองค์กรร่มใหม่ในนามกลุ่มมาราปาตานี นอกจากมีสมาชิกจากขบวนการบีอาร์เอ็นแล้ว ทางกลุ่มยังประกอบด้วยตัวแทนจากสามกลุ่มย่อยของพูโลและจาก BIPP และ GMIP[36] กลุ่มใหม่นี้มีอุสตาซมูฮัมหมัด สุกรี ฮารีเป็นหัวหน้าในฐานะตัวแทนขบวนการบีอาร์เอ็น แม้ว่าสถานะของอุสตาซมูฮัมหมัด สุกรี ฮารีจะถูกโต้แย้งจากหลายคนที่ใกล้ชิดกับองค์กรนี้

นับแต่เริ่มต้นการพูดคุยในปี 2558 เป็นที่ชัดเจนว่าทั้งสองฝ่ายมีเจตนาแตกต่างกันมากในแง่ของการเดินหน้ากระบวนการสันติภาพ โดยฝ่ายรัฐบาลให้ความสนใจกับการลดความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐสนใจมาโดยตลอด รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาและการหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับตัวแทนของขบวนการอย่างเป็นทางการ เพื่อลดความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบ พวกเขาเสนอให้จัดตั้ง “พื้นที่ปลอดภัย” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ทั้งสองฝ่ายจะยุติการใช้ความรุนแรงและปฏิบัติการทางทหาร สำหรับฝ่ายรัฐบาลแนวคิดนี้เป็นข้อได้เปรียบเพราะช่วยให้สามารถทดสอบศักยภาพของคู่เจรจาว่ามีความสามารถในการควบคุมปฏิบัติการต่อต้านของนักรบในพื้นที่เหล่านี้

---

[35] คณะพูดคุยสันติสุข, *กระบวนการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2559).

[36] หนึ่งในกลุ่มย่อยของพูโลได้ถอนตัวจากองค์กรร่มนี้ภายหลัง

หรือไม่ ในทางตรงข้าม กลุ่มมาราปาตานีเข้าร่วมการพูดคุยโดยมีข้อเรียกร้องเชิงกระบวนการ 3 ข้อ ได้แก่ 1) ให้กำหนดความขัดแย้งในภาคใต้เป็น "วาระแห่งชาติ" 2) ให้ยอมรับองค์กรของตนว่าเป็นองค์กรที่ชอบธรรมในการเจรจา และ 3) รัฐควรให้ความคุ้มครองยกเว้นการดำเนินคดีกับผู้เข้าร่วมการเจรจาในส่วนของพื้นที่ปลอดภัย กลุ่มมาราปาตานีพยายามขยายคำจำกัดความของแนวคิดนี้ และตกลงกันว่าในพื้นที่นี้ยังจะเป็นพื้นที่ทดลองการกำหนดชะตากรรมด้วยตนเองบางระดับ อย่างไรก็ดี เป็นที่ชัดเจนว่าหากปราศจากความสนับสนุนจากปีกทหารของขบวนการบีอาร์เอ็น ก็ยากที่โครงการนี้จะเกิดความยั่งยืนได้

ในขณะที่คู่เจรจาสามารถหาทางออกในเชิงปฏิบัติได้กับข้อเรียกร้องแรกและสุดท้ายของกลุ่มมาราปาตานี แต่ไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับข้อเรียกร้องให้ยอมรับสถานะขององค์กร ในเดือนเมษายน 2559 หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ประกาศว่าไม่พร้อมจะลงนามในกรอบการพูดคุยร่วมกัน (TOR) ซึ่งได้ผ่านการเจรจาของคณะพูดคุยสันติภาพของรัฐบาลมาแล้ว ถือเป็นความถดถอยสำคัญของกระบวนการสันติภาพ เนื่องจากกรอบการพูดคุยร่วมกันฉบับนี้อาจเป็นมาตรการสร้างความเชื่อมั่นไว้ใจระหว่างสองฝ่าย เพราะตอบสนองข้อเรียกร้องให้ยอมรับสถานะองค์กรของกลุ่มมาราปาตานี จากเหตุการณ์ดังกล่าวทางกลุ่มจึงตอบโต้ด้วยการปฏิบัติกับกระบวนการพูดคุยเหมือนเป็นกระบวนการไม่เป็นทางการ ระหว่างปี 2558 ถึง 2561 มีการประชุมร่วมกัน 20 ครั้ง[37] ในช่วงดังกล่าว มีการจัดตั้งกลไกและคณะทำงานร่วมหลายชุด และมีการกำหนดเซฟเฮาส์เพื่อเป็นศูนย์ประสานงาน นอกจากนั้น ยังมีการขอความสนับสนุนจากอดีตสมาชิกขบวนการต่อต้านและกลุ่มสนับสนุนจากฝั่งภาคประชาสังคม แต่น่าเสียดายที่ผู้เจรจาบางส่วนของทั้งสองฝ่ายขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ที่จะเอาชนะความแตกต่างระหว่างทั้งสองฝ่าย กระบวนการเจรจาจึงยุติลงในทางปฏิบัติในเดือนกันยายน 2560 เมื่อทั้ง

[37] Napisa Waitoolkiat, Katsuyuki Takahashi, Srisompob Jitpiromsri, Atit Pongpanit, Teuku Zulfikar, Romadon Panjor, Juanda Djamal, et al. *Locating*

สองฝ่ายไม่สามารถเห็นร่วมกันในแนวทางการดำเนินงานพื้นที่ปลอดภัยได้ และไม่สามารถเสนอทางเลือกอื่นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจได้

นอกจากความแตกต่างหลักๆ ระหว่างทั้งสองฝ่าย กระบวนการนี้ยังประสบปัญหาในเชิงองค์กรและความแตกต่างเชิงยุทธศาสตร์ภายในคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย ในฝ่ายของรัฐบาล ฝ่ายที่วิพากษ์วิจารณ์แย้งว่ากระบวนการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มมาราปาตานีเป็นการคุยผิดกลุ่ม ฝ่ายต่างๆ ในกองทัพเห็นว่า การปราบปรามการก่อความไม่สงบ "โครงการพาคนกลับบ้าน" ของกองทัพภาค 4 และการมีส่วนร่วมเชิงรุกกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ เป็นมาตรการที่เพียงพอต่อการรักษาความสงบในพื้นที่ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเจรจาสันติภาพ หรือไม่จำเป็นต้องมีข้อตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัย

ข้อแตกต่างเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญภายในขบวนการต่อต้าน มักเกี่ยวกับความไม่ลงรอยกันว่า ควรจัดการพูดคุยกับฝ่ายรัฐบาลไทยอย่างไร ในขณะที่กลุ่มมาราปาตานีเห็นว่าการเจรจากับตัวแทนรัฐไทยอาจรวมถึงการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการในระยะยาว แต่สมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นแกนนำของขบวนการบีอาร์เอ็นเห็นว่า รัฐบาลต้องยอมรับสถานะของพวกเขาในฐานะคู่เจรจาอย่างเป็นทางการ โดยควรรวมถึงการรับประกันการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่สามอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐบาลมาเลเซียด้วย

ในปี 2561 มีพัฒนาการ 3 ประการซึ่งอาจเป็นจุดที่สร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในพื้นที่ ได้แก่ 1) ชัยชนะในการเลือกตั้งของมหาธีร์ มูฮัมหมัด ในประเทศมาเลเซีย 2) การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การเมืองของไทยภายหลังการเลือกตั้งปี 2562 และ 3) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะของรัฐบาลทหารเกี่ยวกับความขัดแย้งในภาคใต้ เหตุการณ์แรกนำไปสู่การแต่งตั้งผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยคนใหม่ของมาเลเซียคือ อับดุล ราฮิม นูร์

Peace Through Harmonizing Religion, Gender, and Age: Thailand's Deep South and Indonesia's Aceh Province (Phitsanulok: Center of ASEAN Community Studies, Naresuan University, 2019), p. 22.

และแถลงการณ์ของนายกฯ มหาธีร์ที่ระบุว่ารัฐบาลไทยควรพิจารณาประนีประนอมอย่างจริงจังกับขบวนการปาตานี–มลายู อย่างไรก็ดี ความคาดหวังว่าผู้อำนวยความสะดวกคนใหม่จะสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการพูดคุยไม่เป็นความจริง หลังจากหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่ของไทยคือพลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้ว เน้นว่าอำนาจการตัดสินใจในประเด็นการเมืองใดๆ ต้องเป็นของรัฐบาลอย่างสิ้นเชิง

ปัจจัยอีกสองข้อทำให้เกิดความหวังต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพมากขึ้น เมื่อพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่หรือได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ เสนอวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่มุ่งแก้ไขความขัดแย้ง ทั้งนี้รวมถึงพรรคประชาชาติซึ่งมีสมาชิกบางส่วนมาจากกลุ่มวาดะห์ที่มีฐานเสียงที่เข้มแข็งในพื้นที่ และพรรคอนาคตใหม่ ประการสุดท้าย ท่าทีที่เปิดเผยของหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขคนใหม่ต่อสื่อและข้อเรียกร้องของขบวนการต่อต้าน รวมทั้งการมีบทบาทของหัวหน้าคณะพูดคุยฯ กับภาคประชาสังคมในวงกว้าง เป็นสัญญาณบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะของกองทัพ อย่างไรก็ดี การดึงภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมสอดคล้องกับเป้าหมายที่จะใช้ภาคประชาสังคมเป็นเครื่องมือในการกดดันให้ขบวนการต่อสู้สงบลงเท่านั้น พร้อมกับยืนยันว่ายังไม่ถึงเวลาเจรจา

7. การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การตอบโต้อย่างเป็นระบบครั้งแรกของภาคประชาสังคมต่อการขยายตัวของความขัดแย้ง เห็นได้จากการส่งจดหมายเปิดผนึกของอาจารย์มหาวิทยาลัย 144 คนให้กับทักษิณ ชินวัตร เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 จดหมายดังกล่าวส่งผลให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) มีตัวแทน 50 คนจากภาคประชาสังคม การเมือง และราชการ รายงานของ

คณะกรรมการ กอส. ซึ่งตีพิมพ์เกือบสองปีหลังจากนั้น[38] ถูกวิจารณ์ระดับหนึ่งด้วยเหตุผลต่างๆ กัน ผู้สังเกตการณ์บางคนวิจารณ์รายงานว่าขาดบทวิเคราะห์สาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้ง และการขาดมิติทางการเมืองของความขัดแย้ง[39] ข้อเสนอที่สำคัญอย่างหนึ่งจากรายงานคือ การประกาศให้มลายูเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานในพื้นที่ เป็นข้อเสนอที่ถูกปฏิเสธจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่มีอิทธิพล โดยอ้างถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ความเป็นไทย[40] ปัญหาอีกประการหนึ่งคือตั้งเป้าหมายที่สูงเกินไปเกี่ยวกับคำว่าความสมานฉันท์ ในขณะที่สมาชิกคณะกรรมการ กอส. หลายคนพยายามอย่างจริงจังที่จะใช้เวทีนี้เพื่อคลี่คลายความขัดแย้ง แต่ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่กลับเน้นที่ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยไม่ได้แก้ไขสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้ง

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของนักวิชาการและนักสิทธิมนุษยชนในความพยายามนี้ เป็นภาพสะท้อนอย่างหนึ่งของเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่รุนแรงของภาคประชาสังคมต่อทั้งนโยบายของรัฐบาลต่อขบวนการฝ่ายต่อต้าน รวมทั้งการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศของผู้ก่อความไม่สงบ ประเด็นสำคัญคือการขาดความเข้าใจต่อเหตุผลทางการเมืองและประวัติศาสตร์

---

[38] คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์* (กรุงเทพฯ: กอส., 2549).

[39] Duncan McCargo, "Thailand's National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict," *Global Change, Peace & Security* 22, no. 1 (February 1, 2010): 75–91; Nansiri Iamsuk, "Moving towards Amicability: An Insider Peacebuilding Platform as a Means to Reconciliation in the Patani Conflict in the Deep South of Thailand," in *Reconciliation in Conflict-Affected Communities*, ed. Bert Jenkins et al (Singapore: Springer Nature, 2018), pp. 169–184.

[40] แนวคิดเรื่องเอกลักษณ์ชาติไทยมีรากเหง้ามาภายหลังปี 2475 โดยมีองค์ประกอบหลักสามประการ ได้แก่ ชาติ ศาสนา (พุทธศาสนา) และพระมหากษัตริย์ และส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อประชากรเชื้อสายมลายูปาตานี Marte Nilsen, *Negotiating Thainess: Religious and National Identities in Thailand's Southern Conflict* (Lund: Centre for Theology and Religious Studies, Lund University, 2012).

อันเป็นเหตุให้ขบวนการต่อต้านถือกำเนิดขึ้นมา คำวิจารณ์อย่างอื่นเน้นที่การใช้วิธีการปราบปรามการก่อความไม่สงบจนเกินขอบเขต ความไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของโครงการพัฒนา และการสร้างเครือข่ายแกนนำชุมชนที่จงรักภักดีต่อรัฐ ซึ่งมักดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตน[41] การตอบโต้กับการขยายตัวของความรุนแรงอย่างอื่นของภาคประชาสังคม รวมถึงการดำเนินงานอย่างกว้างขวางเพื่อดูแลผู้เสียหายและครอบครัว รวมทั้งการรายงานข่าวของสื่ออย่างกว้างขวาง เพื่อตรวจสอบบริบทและปัจจัยที่ขับเคลื่อนความขัดแย้ง โดยเฉพาะสื่อท้องถิ่นและสื่อทางเลือก มูลนิธิหลายแห่งได้ออกมาดำเนินงานเพื่อเยียวยาช่วยเหลือด้านสังคม–เศรษฐกิจและด้านจิตใจอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะองค์กรผู้หญิงและเยาวชนบางส่วน อย่างไรก็ดี มักไม่มีการพูดคุยถึงบาดแผลทางจิตใจร่วมที่เกิดขึ้นและที่ส่งผ่านมาหลายชั่วรุ่นของคนในพื้นที่ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อความสมานฉันท์ในสังคมอย่างเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดในภูมิทัศน์ของภาคประชาสังคมในพื้นที่เริ่มต้นราวปี 2553 เมื่อความพยายามในการสร้างสันติภาพแบบลับและไม่เป็นทางการล้มเหลว และรัฐบาลไทยหลายชุดเพิกเฉยต่อความจำเป็นที่จะต้องหาทางออกทางการเมือง เป็นช่วงเวลาที่ถือได้ว่ามี “การทำให้เป็นการเมือง” (politicization) มากขึ้น และเริ่มมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น การทำให้ความขัดแย้งเป็นประเด็นการเมือง เป็นวาระที่ได้รับการผลักดันส่วนใหญ่จากนักกิจกรรมภาคประชาสังคม องค์กรปาตานี–มลายูที่สนับสนุนเป้าหมาย

[41] ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, เชาวเลิศ ล้อมลิ้ม และ สวัสดิ์ ไหลภาภรณ์, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในท่ามกลาง 8 ปีของความรุนแรง”, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch), 9 กุมภาพันธ์ 2555, https://deepsouthwatch.org/th/node/2871; Srisompop Jitpiromsri, “An Inconvenient Truth about the Deep South Violent Conflict: A Decade of Chaotic, Constrained Realities and Uncertain Resolution,” last modified July 2, 2014, https://deep-southwatch.org/en/node/5904.

ทางการเมืองของขบวนการต่อต้าน และสถาบันวิชาการซึ่งมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงรูปแบบการแบ่งสันปันอำนาจทางการเมืองที่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนใต้ องค์กรเยาวชนหลายแห่งได้รับแรงบันดาลใจจากการดำเนินงานเหล่านี้ และจัดทำโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น แนวคิดของการปกครองในรูปแบบต่างๆ และโมเดลของการแบ่งปันอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการกำหนดชะตากรรมของตนเอง

องค์กรภาคประชาสังคมที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นใหม่บางแห่ง เป็นผู้วางรากฐานซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งหน่วยงานเผยแพร่ความคิด ที่มีเป้าหมายเพื่อเอาชนะข้อจำกัดด้านศักยภาพของขบวนการต่อต้าน ในการมีส่วนร่วมกับวาทกรรมทางการเมืองของสาธารณะ ปาตานีฟอรั่ม และ The Patani เป็นตัวอย่างองค์กรสองแห่ง โดยองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้เสนอบทวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องในการดำเนินงานเพื่อแปรเปลี่ยนความขัดแย้งที่เป็นอยู่ และจัดทำงานศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็น ความหวัง และความฝันของคนในพื้นที่[42]

การเริ่มกระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการในแทรค 1 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2556 ภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ถือเป็นจังหวะที่เหมาะสมในการเชื่อมโยงกับกระบวนการเจรจาเข้ากับภาคประชาสังคมซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น แต่โชคร้ายที่หน่วยงานหลักทั้งสี่แห่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเจรจาระดับทางการ ทั้งรัฐบาลไทย ขบวนการบีอาร์เอ็น รัฐบาลมาเลเซียและกองทัพไทย ต่างไม่สามารถจัดทำยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันและนำไปปฏิบัติได้ และขาดศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของภาคประชา

---

[42] Don Pathan and Ekkarin Tuansiri, *Elusive Peace: Insurgency in Thailand's Far South* (Pattani: Patani Forum, 2017); Center for Peace and Conflict Studies (CPCS), *The Freedom to Decide our Future: Patani People Call for a Peaceful Settlement* (Siem Reap: CPCS, 2019).

สังคม ภาคประชาสังคมเองก็ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการทางการเมือง ทั้งยังมีปัญหาความแตกแยกภายใน แม้ว่าองค์กรส่วนใหญ่เห็นชอบกับการสร้างพื้นที่ทางการเมืองเพื่อแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง

บทบาทของภาคประชาสังคมยังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน ในช่วงที่กระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการเชื่องช้าและบอบบางภายใต้รัฐบาล คสช. สาเหตุของความบอบบางเป็นผลมาจากความชอบธรรมทางการเมืองที่จำกัดของคู่เจรจาหลักทั้งสองฝ่าย แม้จะด้วยเหตุผลแตกต่างกัน ทั้งสองฝ่ายต่างต้องการได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งจะทำหน้าที่เชื่อมต่อกับประชาชนในพื้นที่ได้ รัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงใช้โอกาสนี้เพื่อให้ทุนสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพหลายประการและจัดทำโครงสร้างสนับสนุนเพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐร่วมมืออย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับภาคประชาสังคม ในทางตรงกันข้าม ขบวนการต่อต้านสามารถร่วมมือกับภาคประชาสังคมได้โดยผ่านช่องทางแบบลับเท่านั้น ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสมาชิกของตนเอง หรือชาวบ้านที่สนับสนุนขบวนการ นอกจากนั้นการติดต่อสัมพันธ์เช่นนี้เริ่มซับซ้อนยิ่งขึ้นเนื่องจากภูมิทัศน์ทางการเมืองแบบใหม่ ส่งผลให้เกิดแนวคิดและยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ ในบรรดาขบวนการต่อต้านและภาคประชาสังคม ทำให้ประสบปัญหายิ่งขึ้นในการแสวงหาจุดร่วมทั้งในเชิงผลประโยชน์และการดำเนินงาน

หกปีหลังจากเริ่มกระบวนการแทรค 1 ทำให้เกิดผลกระทบแบบต่าง ๆ ต่อภูมิทัศน์ของภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ โดยในด้านหนึ่งส่งผลให้เกิดการตระหนักและการมีส่วนร่วมด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และหลักนิติธรรมมากขึ้น ทำให้มีแรงสนับสนุนที่ค่อนข้างเข้มแข็งต่อกระบวนการสันติภาพอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีสัญญาณหลายประการที่บ่งชี้ถึงความแตกแยกภายในภาคประชาสังคม ระหว่างฝ่ายหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับรัฐไทย กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ใกล้ชิดกับขบวนการปาตานี–มลายู ตัวชี้วัดอย่างหนึ่งคือการเกิดองค์กรล็อบบี้ หน่วยงานเผยแพร่ความคิดและเครือข่ายใหม่ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อยุติความขัดแย้งรุนแรงซึ่งเน้นถึง

ความจำเป็นที่ต้องหาทางออกทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการกำหนดชะตากรรมของตนเองทั้งภายในหรือภายนอก

ตามอัตลักษณ์ ตัวชี้วัดอีกประการหนึ่ง คือการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนการสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่อย่างยั่งยืนท่ามกลางความรุนแรงที่ยังเกิดขึ้นต่อเนื่อง ปัจจัยที่อาจเชื่อมโยงทั้งสองแนวทางนี้ได้อาจเป็นนักสิทธิมนุษยชนและนักเคลื่อนไหวเพื่อหลักนิติธรรม แต่ฐานของนักกิจกรรมเหล่านี้ยังค่อนข้างเล็ก

8. ความเป็นอันหนึ่งเดียวกันในสังคมและผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ

ผู้สังเกตการณ์บางส่วนระบุถึงความแตกแยกที่เพิ่มขึ้นในชุมชนโดยเฉพาะระหว่างชาวมลายูมุสลิมกับชาวไทยพุทธ โดยมีผู้เสนอว่าความรุนแรงที่ยืดเยื้อในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาทำลายความไว้วางใจและความเข้มแข็งของประชาชนโดยรวม ในขณะที่การทำให้ชีวิตสาธารณะกลายเป็นเรื่องความมั่นคงส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างชาวมุสลิมกับชาวพุทธ ในทำนองเดียวกัน มีผู้เสนอว่าปรากฏการณ์นี้ส่งผลกระทบให้เกิดการอพยพในพื้นที่ โดยในกลุ่มชาติพันธุ์หลักสามกลุ่ม มีแนวโน้มว่ากลุ่มชาวไทยพุทธและชาวไทยเชื้อสายจีนมักจะอพยพออกไปจากจังหวัดชายแดนใต้ของไทย เนื่องจากถือเป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ซึ่งมีประชากร 80% เป็นชาวมลายูมุสลิม เหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดการอพยพของชาวมลายูมุสลิมไปมาเลเซียและกรุงเทพฯ คืออัตราการว่างงานค่อนข้างสูงในพื้นที่[43]

[43] Aree Jampaklay, Kathleen Ford, and Apichat Chamratrithirong, "How Does Unrest Affect Migration? Evidence from the Three Southernmost Provinces of Thailand," *Demographic Research* 37 (2017): 25–52.

ในแง่ผลกระทบต่อครอบครัวชาวพุทธ มีความเห็นร่วมกันกว้างขวางว่า ครอบครัวเหล่านี้มีแนวโน้มย้ายจากชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น เพราะรู้สึกปลอดภัยมากกว่าถ้าได้อยู่ในชุมชนของคนที่มีเชื้อสายเดียวกัน นอกจากนั้นครอบครัวชาวพุทธที่มีฐานะบางส่วนยังสร้างบ้านหลังที่สองนอกจังหวัดชายแดนใต้ แนวโน้มอีกประการหนึ่งที่สังเกตเห็นเป็นลักษณะของ "การแบ่งโซนพื้นที่" ทำให้มีแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานแบบกระจุกตัวตามลักษณะชาติพันธุ์ที่เหมือนกันในพื้นที่

อย่างไรก็ดี มีผู้ตั้งคำถามว่า โครงสร้างทางสังคมของพื้นที่อ่อนแอลงจริงหรือไม่ โดยย้ำว่าพื้นที่แห่งนี้มีประสบการณ์กับความตึงเครียดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์เช่นนี้มาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้ทำลายหลักการร่วมกันของคนในพื้นที่ซึ่งยอมรับสภาพสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม พวกเขาเน้นว่า วิธีจัดการกับเหตุการณ์สำคัญของฝ่ายรัฐและหน่วยงานทางศาสนาเป็นปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญมากกว่า

มีการสำรวจความเห็น โดยตั้งคำถามเกี่ยวกับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของประชากรกลุ่มต่างๆ "การสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ" เกิดขึ้น 4 ครั้งในพื้นที่ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ถึงกันยายน 2561 ทำให้ได้รับข้อมูลเชิงลึกที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ คนในพื้นที่จำนวนมากรู้สึก "ไม่ปลอดภัยเลย" หรือ "ไม่ปลอดภัย" ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น "เมื่อต้องออกจากบ้านในเวลากลางคืน" (62.8%) เมื่อ "เจ้าหน้าที่รัฐมาเยี่ยมที่บ้าน" (41.5%)[44] การสำรวจอีกครั้งหนึ่งพบว่ามีแนวโน้มที่ผู้ตอบแบบสอบถาม เลือกที่จะขอไม่ตอบ หรือตอบว่าไม่รู้ และมีคำตอบในลักษณะนี้สูงมาก (มากกว่า 40%) เมื่อถูกบอกให้แสดงความเห็น

[44] เครือข่าย Peace Survey, *7 ข้อเสนอประชาชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อพรรคการเมือง*, กุมภาพันธ์ 2562, https://peaceresourcecollaborative.org/en/publication/report/7-policy-recommendations-the-deep-south. คำถามอีกสองส่วนได้แก่ "พบปะพูดคุยกับคนที่

ต่อคำถามที่เกี่ยวกับคู่ขัดแย้งทั้งในเชิงบวกและลบ สาเหตุของความรุนแรงและเป้าหมายทางการเมืองของขบวนการฝ่ายต่อต้าน[45] ความละเอียดอ่อนของคำถาม และความกลัวว่าการตอบคำถามอย่างตรงไปตรงมา อาจถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นโทษต่อผู้ตอบ ดูเหมือนจะจูงใจให้พวกเขาไม่ตอบคำถามเหล่านี้ ข้อสรุปสำคัญที่ได้คือการขาดพื้นที่ปลอดภัยเพื่อแสดงความเห็นอย่างเสรี ซึ่งย่อมเป็นปัญหาท้าทายต่อการบรรลุข้อตกลงอย่างมีส่วนร่วม เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรมสำหรับพื้นที่นี้

การสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ ยังเน้นให้เห็นปัญหาท้าทายอีก 5 ประการที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อนี้ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ระบบการศึกษา การประเมินกระบวนการสันติภาพจนถึงปัจจุบัน ความต้องการด้านการคุ้มครองในพื้นที่ และการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองพื้นที่ที่พึงประสงค์ ในประเด็นแรก เราอาจเห็นได้ชัดเจนจากการเปรียบเทียบระหว่างเม็ดเงินเพื่อลงทุนในพื้นที่จำนวน 130,000 ล้านบาทระหว่างปี 2547 และ 2560 กับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของ 74.8% ของผู้ตอบแบบสำรวจซึ่งต่ำกว่า 10,000 บาท[46]

ประเด็นที่สองเกี่ยวกับการศึกษา โดยทั่วไปแล้วระบบการศึกษาและการสอนภาษามีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการของความขัดแย้งนับแต่เริ่มต้น โดยกว่า 40% ของผู้ตอบแบบสำรวจระบุว่าการปฏิรูปการศึกษา เป็นประเด็นสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ จากการประเมินชี้ว่าผู้ที่ไม่ได้ใช้ภาษา

เราไม่รู้จัก" (61.4%), "อยู่ใกล้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอาวุธ" (57.7%), "แสดงความคิดเห็นต่อขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี" (51.5%), "อยู่ในตลาด" (46.1%), "ผ่านด่านตรวจค้นตอนกลางคืน" (43.8%), "แสดงความเห็นเกี่ยวกับรัฐบาล ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง" (41.5%), "เมื่อเจ้าหน้าที่มาเยี่ยมที่บ้าน" (41.5%)

[45] เครือข่าย Peace Survey, *7 ข้อเสนอประชาชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี*, น.23.

[46] *เพิ่งอ้าง*, น. 23, 14. ในรายงานได้เปรียบเทียบตัวเลขนี้กับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของประเทศสำหรับผู้จบปริญญาตรีในปี 2560 ซึ่งอยู่ที่ 23,090.68 บาท ตามข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ไทยเป็นภาษาหลักถึง 15% ไม่ได้รับการศึกษาในภาษาที่ใช้ในครอบครัว[47] นอกจากปัญหาเรื่องภาษาและคุณภาพของการศึกษาแล้ว คำถามพื้นฐานสุดอย่างหนึ่งคือ จะสร้างสมดุลระหว่างสิทธิและความต้องการของผู้มีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาที่หลากหลาย กับสิทธิและความต้องการของรัฐได้อย่างไร

ประเด็นที่สามเกี่ยวกับการประเมินการพูดคุยสันติภาพ โดยภาพรวมประมาณสองในสามของผู้ตอบแบบสำรวจสนับสนุนกระบวนการนี้ โดยมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยตามกลุ่มอัตลักษณ์ในพื้นที่ แต่ความสนับสนุนต่อ "การพูดคุยและการเจรจา" มักตั้งอยู่บนพื้นฐานความลังเลสงสัย เมื่อพิจารณาจากข้อกังวลของผู้ตอบแบบสำรวจเกี่ยวกับสถานการณ์ในปัจจุบันของกระบวนการเจรจาสันติภาพ โดยกว่า 60% ไม่ได้คาดหวังว่ากระบวนการนี้จะช่วยยุติความรุนแรง ในทางตรงข้ามพวกเขาเห็นว่าสถานการณ์จะเลวร้ายลงกว่า 50% เห็นด้วยกับคำพูดที่ว่า "แต่ละฝ่ายไม่รับฟังกันและไม่เคารพกัน" และแสดงความเห็นด้วยสูงมากต่อประโยคที่ว่า "รัฐเพียงแต่ต้องการเก็บข้อมูลและยุติความรุนแรง แทนที่จะมุ่งสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน"

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวข้องกับคำถามที่ละเอียดอ่อนถึงรูปแบบการปกครองที่พึงประสงค์ในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ตอบแบบสำรวจสามารถตอบคำถามได้อย่างละเอียด จึงมีการให้คำตอบเพื่อให้เลือก 5 ข้อ และขอให้เรียงลำดับรูปแบบการปกครองตั้งแต่ระดับที่จำเป็นอย่างยิ่ง อยากให้เป็นอย่างนั้น

---

[47] จากการประเมิน ตัวเลขนี้อาจสูงถึง 50% ความคลาดเคลื่อนอาจเป็นผลจากการจัดระดับภาษารอง โดยภาษารองบางส่วนมีความใกล้ชิดกับภาษาไทยกลาง เช่น เป็นภาษาไทยแบบท้องถิ่น ส่วนผู้ให้ข้อมูลบางคนเห็นว่าภาษาของตนเป็นภาษาที่แยกจากภาษาไทยกลางอย่างชัดเจน Kimmo Kosonen, "Language of instruction in Southeast Asia", (Paper commissioned for the 2017/8 Global Education Monitoring Report, Accountability in education: Meeting our Commitments), UNESCO, 2017.

พอรับได้ ไม่ชอบแต่ทนได้ หรือรับไม่ได้เลย[48] ผู้ตอบแบบสำรวจต้องเรียงลำดับความชอบต่อรูปแบบการปกครอง 4 แบบ ได้แก่ 1) รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ 2) รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ 3) รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่นี้ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย และ 4) รูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทย

แม้จะมีการอธิบายล่วงหน้า แต่ 25 ถึง 40% ของผู้ตอบแบบสำรวจเลือกจะขอไม่ตอบ หรือตอบว่าไม่รู้ ส่วนผู้ให้ข้อมูลที่เหลือ 18 ถึง 37% หลีกเลี่ยงไม่ให้คำตอบใดๆ โดยตอบว่า "ยอมรับได้" สำหรับรูปแบบการปกครองทั้งสี่แบบ[49] อย่างไรก็ดี ผู้ที่เลือกจะตอบคำถามนี้ 38.7% สนับสนุนการปกครอง "รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่นี้" และ 22.7% สนับสนุนรูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทย (เป็นจำนวนรวมของผู้ที่ตอบว่า "จำเป็นอย่างยิ่ง" และ "อยากให้เป็นอย่างนั้น")

9. ภาพในอนาคต

อนาคตของจังหวัดชายแดนใต้เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาโดยรวมของประเทศ เป็นเวลาเกือบสองทศวรรษที่ประเทศไทยตกอยู่ใต้การแข่งขันระหว่างอำนาจสองฝ่าย คือฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำซึ่งเป็น

---

[48] เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากโครงการต้นแบบในไอร์แลนด์เหนือ โดยมีการสำรวจความเห็นด้านสันติภาพหลายครั้งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการชี้นำพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเจรจาสันติภาพ โปรดดู Colin Irwin, *The People's Peace Process in Northern Ireland* (Scotts Valley, CA: CreateSpace, 2012).

[49] ความแตกต่างของตัวเลขในบริบทนี้ เป็นผลมาจากความแตกต่างของการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพทั้ง 4 ครั้ง

เจ้าของอำนาจแต่เดิม กับฝ่ายก้าวหน้าที่ต้องการการปฏิรูปซึ่งประกอบด้วยพรรคเพื่อไทยและกลุ่มคนเสื้อแดง รวมทั้งกลุ่มอื่นๆ เมื่อเร็วๆ นี้ฝ่ายหลังได้รับประโยชน์จากการครองอำนาจของรัฐบาลทหารที่ยาวนาน ตั้งแต่ปี 2557 จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม 2562 โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองใหม่ๆ รวมทั้งพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งได้เสนอวิสัยทัศน์ใหม่ที่ก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยให้กับประเทศ

ในแง่ของการคลี่คลายหรือแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในภาคใต้ เชื่อว่ามีปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อยห้าประการ ประการแรกเกี่ยวกับการต่อสู้ระหว่างอำนาจทั้งสองขั้วในส่วนกลาง ในอนาคตอันใกล้ มีแนวโน้มว่าฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำจะยังคงได้เปรียบ เนื่องจากได้วางรากฐานกลไกที่ช่วยให้สืบทอดอำนาจของตนได้ ทั้งนี้รวมถึงรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นเป็นพิเศษ วุฒิสภาที่เกิดจากการคัดเลือกของตน และองค์กรอิสระที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมทั้งโครงสร้างทางการเมืองของ "จังหวัดชายแดนใต้" จากอำนาจควบคุมที่กว้างขวาง จึงเป็นเรื่องยากที่ชนชั้นนำทางการเมืองจะยอมรับข้อเสนอทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันอำนาจ ในระยะยาวแล้ว มีพัฒนาการสองประการซึ่งอาจทำให้รูปแบบการแบ่งปันอำนาจเกิดขึ้นได้ ประการแรกคือถ้าพรรคการเมืองที่ก้าวหน้าสามารถรวมตัวจัดตั้งรัฐบาลได้ในอนาคต ประการที่สองคือพรรคการเมืองที่ก้าวหน้ามีเจตจำนงที่จะพิจารณาข้อเสนอการกระจายอำนาจและการแบ่งปันอำนาจ

ปัจจัยที่สองเกี่ยวข้องกับทัศนคติของหน่วยงานความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพและหน่วยงานการเมืองที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีรัฐบาลในอนาคตซึ่งพร้อมจะเจรจากับตัวแทนของขบวนการต่อต้าน รัฐบาลก็ยังต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของหน่วยงานความมั่นคง การพูดคุยที่จะเกิดขึ้นอาจครอบคลุมหลายประเด็นเกี่ยวกับการพักรบ หรือการยุติการต่อสู้กัน/การหยุดยิง และเป็นที่ชัดเจนว่าการตัดสินใจในประเด็นเหล่านั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากแกนนำของกองทัพ

ปัจจัยที่สามเกี่ยวข้องกับการลดลงของระดับความรุนแรงในภูมิภาค

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีคำอธิบายแตกต่างกันสองประการ คำอธิบายแรกเห็นว่าเป็นผลมาจากข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างของบีอาร์เอ็นในฐานะองค์กร และปัญหาในการควบคุมสั่งการสมาชิกที่ไม่ค่อยมีวินัย นอกจากนั้น ข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างเหล่านี้ยังเป็นปัญหาท้าทายของขบวนการในแง่การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในพื้นที่ ส่งผลให้ประสบความล้มเหลวในเชิงยุทธศาสตร์ทางการเมือง แต่คำอธิบายอีกส่วนหนึ่งชี้ว่า ขบวนการบีอาร์เอ็นไม่ได้มีปัญหาในการปฏิบัติการต่อต้านการผูกขาดการใช้ความรุนแรงของรัฐ โดยเห็นว่าขบวนการบีอาร์เอ็นหลีกเลี่ยงการโจมตีเป้าหมายพลเรือนโดยจงใจ ไม่ว่าคำอธิบายทั้งสองข้อจะถูกต้องหรือไม่ อาจเป็นการง่ายเกินไปที่จะตีความว่าการลดลงของความรุนแรง เป็นเครื่องบ่งชี้ระดับความขัดแย้งที่ลดลง ด้วยเหตุดังกล่าวการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพที่กล่าวถึงข้างต้น อาจเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเนื่องจากสะท้อนให้เห็นความไม่พึงพอใจของคนในพื้นที่เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่

ปัจจัยที่คาดการณ์ได้ยากที่สุดและเป็นไปได้มากสุดถูกเชื่อมโยงกับพัฒนาการด้านสังคมการเมืองในจังหวัดชายแดนใต้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาองค์กรภาคประชาสังคมและโครงการระดับชุมชนขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในพื้นที่ หน่วยงานและโครงการเหล่านี้ทำหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการด้านมนุษยธรรมเฉพาะหน้า อันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่รุนแรง ความทุกข์ยากอันเป็นผลมาจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่ำ และความต้องการเพิ่มขึ้นที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง รวมทั้งความสนใจที่จะฟื้นฟูและดูแลอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและศาสนาในพื้นที่ ผู้สังเกตการณ์บางส่วนให้ความเห็นว่า พัฒนาการเหล่านี้ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับพื้นที่ซึ่งอาจส่งผลให้มีข้อพิพาทในแนวระนาบมากขึ้น อย่างไรก็ดี พัฒนาการเหล่านี้ยังช่วยให้เกิดองค์ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญาซึ่งอาจนำสันติภาพมาสู่พื้นที่ โดยมีแนวโน้มใกล้เคียงกันซึ่งเกิดขึ้นในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปปี 2562 ซึ่งทำให้เห็นความสำเร็จของ ส.ส. ที่มาจากในพื้นที่ ทั้งยังทำให้เห็นความสนใจของเยาวชนที่จะเข้าร่วมกับพรรคการเมืองเพิ่มขึ้น และแสวงหาทางออกทาง

การเมืองเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตในพื้นที่ซึ่งยังประสบกับความทุกข์ยากอยู่มาก

ปัจจัยอีกสองข้อสุดท้ายเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ยากเช่นกัน แม้ว่าจะผ่านการทดสอบมาแล้วในบริบทของกระบวนการสันติภาพที่ผ่านมา ข้อแรกเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเข้มแข็งและครอบคลุมทุกๆ ฝ่าย ซึ่งได้รับผลกระทบจากผลของการยุติความขัดแย้ง อีกข้อหนึ่งเกี่ยวข้องกับความสนับสนุนของฝ่ายที่สามเพื่อคลี่คลายความขัดแย้ง ในส่วนแรก นอกจากวิสัยทัศน์และการแสดงออกแบบแบ่งขั้วแล้ว การสร้างพื้นที่เพื่อหาทางออกทางการเมืองอย่างมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดคุณูปการที่สำคัญ ประการที่สอง อาจเป็นประโยชน์หากมีการศึกษาโมเดลของ International Contact Group (ICG) ในบริบทของกระบวนการสันติภาพที่มินดาเนา โดยโมเดลนี้ให้ทางเลือกที่สร้างสรรค์ซึ่งอาจช่วยลดความตึงเครียดอันเป็นภาระต่อการเจรจาระหว่างรัฐกับขบวนการต่อต้านได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์.* กรุงเทพฯ: กอส., 2549.

คณะพูดคุยสันติสุข. *กระบวนการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุกการคณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2559.

คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา. "รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องกรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้", 2548. https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/324730/2548_กมธ_สว_ความรุนแรงที่ตากใบ_3จ.ชายแดนใต้_w.pdf?sequence=1

"คำแถลงร่วมโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (CrCF) เพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะประการสำคัญที่ประเทศไทยได้รับจากการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่สอง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมสมัยที่ 119". https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/04/Thailand-Follow-up-HRC-Advocacy-Non-legal-submission-2018-THA.pdf.

เครือข่าย Peace Survey. *7 ข้อเสนอประชาชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อพรรคการเมือง.* กุมภาพันธ์ 2562. https://peaceresourcecollaborative.org/en/publication/report/7-policy-recommendations-the-deep-south.

ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, เชาวเลิศ ล้อมลิ้ม และ สวัสดิ์ ไหลภาภรณ์. "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในท่ามกลาง 8 ปีของความรุนแรง". ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch). 9 กุมภาพันธ์ 2555. https://deepsouthwatch.org/th/node/2871.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *โครงการสำมะโนประชากรภาคใต้ พ.ศ. 2546.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2547.

ภาษาอังกฤษ

Abuza, Zachary. *Forging Peace in Southeast Asia: Insurgencies, Peace Processes, and Reconciliation.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2016.

Aphornsuvan, Thanet. "Origins of Malay Muslim 'Separatism' in Southern Thailand". In *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, edited by Michael John Montesano and Patrick Jory. Singapore: NUS Press, 2008. pp. 91–123.

Bradley, Francis R. "Siam's Conquest of Patani and the End of Mandala Relations, 1786–1838". In *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*, edited by Patrick Jory. Singapore: NUS Press, 2013. pp. 149–160.

Bunnag, Tej. *The Provincial Administration of Siam 1892–1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab.* London: Oxford University Press, 1977.

Center for Peace and Conflict Studies (CPCS). *The Freedom to Decide our Future: Patani People Call for a Peaceful Settlement.* Siem Reap: CPCS, 2019.

Che Man, W. K. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malay of Southern Thailand.* Singapore: Oxford University Press, 1990.

Christie, Clive J. *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism.* London: Tauris Academic Studies, 1996.

College of ASEAN Community Studies (CACS). *Locating Peace through Diversity: Thailand's Deep South and Indonesia's Aceh*

Province. Phitsanulok: CACS, 2018.

Deep South Watch. *Deep South Incident Database*. Pattani: Prince of Songkhla University, Pattani Campus, 2018.

Engvall, Anders and Magnus Anderson. *The Dynamics of Conflict in Southern Thailand*. Bangkok: Stockholm School of Economics Asia, 2014.

Forbes, Andrew D. W. "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession, or Coexistence?". *Asian Survey* 22, no. 11 (1982): 1056–1073.

Fraser, Thomas M. *Fishermen of South Thailand: The Malay Villagers*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966.

Haberkorn, Tyrell. "When Torture Is a Duty: The Murder of Imam Yapa Kaseng and the Challenge of Accountability in Thailand". *Asian Studies Review* 39, no. 1 (2015): 53–68.

Helbardt, Sascha. *Deciphering Southern Thailand's Violence: Organisation and Insurgent Practices of BRN-Coordinate*. Singapore: ISEAS Publishing, 2015.

Human Rights Watch. "No One Is Safe: Insurgent Attacks on Civilians in Thailand's Southern Border Provinces". Last modified June 25, 2015. https://www.hrw.org/report/2007/08/27/no-one-safe/insurgent-attacks-civilians-thailands-southern-border-provinces.

Iamsuk, Nansiri. "Moving towards Amicability: An Insider Peacebuilding Platform as a Means to Reconciliation in the Patani Conflict in the Deep South of Thailand". In *Reconciliation in Conflict-Affected Communities*. Edited by Bert Jenkins et al. Singapore: Springer Nature, 2018. pp. 169–184.

Internal Security Operations Command (ISOC). *The Peace Dialogue Process in Southern Border Provinces*. Bangkok: Royal Thai Army, ISOC, 2016–2017.

International Crisis Group (ICG). *Southern Thailand: The Problem*

with Paramilitaries. Brussels: ICG, 2007.

International Crisis Group (ICG). *Southern Thailand's Peace Dialogue: No Traction*. Brussels: ICG, Asia Briefing No. 148, 2016.

Irwin, Colin. *The People's Peace Process in Northern Ireland*. Scotts Valley, CA: CreateSpace, 2012.

Jampaklay, Aree, Kathleen Ford, and Apichat Chamratrithirong. "How Does Unrest Affect Migration? Evidence from the Three Southernmost Provinces of Thailand". *Demographic Research* 37 (2017): 25–52.

Jerryson, Michael. "Appropriating a Space for Violence: State Buddhism in Southern Thailand". *Journal of Southeast Asian Studies* 40, no. 1 (2009): 33–57.

Jerryson, Michael. *Buddhist Fury: Religion and Violence in Southern Thailand*. New York: Oxford UP, 2011.

Jitpiromsri, Srisompop. "An Inconvenient Truth about the Deep South Violent Conflict: A Decade of Chaotic, Constrained Realities and Uncertain Resolution". Last Modified July 2, 2014. https://deepsouthwatch.org/en/node/5904.

Jory, Patrick. Ed. *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Singapore: NUS Press, 2013.

King, Philip. "A Tin Mine in Need of a History: 19th-Century British Views of the Patani Interior". In *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Edited by Patrick Jory. Singapore: NUS Press, 2013. pp. 161–182.

Klein, Ira. "Britain, Siam and the Malay Peninsula, 1906–1909". *The Historical Journal* 12, no. 1 (1969): 119–136.

Kosonen, Kimmo. "Language of instruction in Southeast Asia" (Paper commissioned for the 2017/8 Global Education Monitoring Report, Accountability in education: Meeting our

Commitments). UNESCO, 2017.

Liow, Joseph Chinyong and Don Pathan. *Confronting Ghosts: Thailand's Shapeless Southern Insurgency*. Lowy Institute Paper 30. Sydney: Lowy Institute, 2010.

Luo, Xubei, Theepakorn Jithitikulchai, Tijen Arin, Cecilia Poggi, Dilaka Lathapipat, Smita Kuriakose, Miguel Sanchez Martin, et al. *Getting back on track: reviving growth and securing prosperity for all*. Bangkok: World Bank Thailand, 2016. http://documents.worldbank.org/curated/en/855161479736248522/Thailand-Systematic-country-diagnostic-getting-back-on-track-reviving-growth-and-securing-prosperity-for-all.

McCargo, Duncan. "Thailand's National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict". *Global Change, Peace & Security* 22, no. 1 (February 1, 2010): 75–91.

McCargo, Duncan. *Mapping National Anxieties: Thailand's Southern Conflict*. Copenhagen: NIAS, 2012.

Montesano, Michael J. and Patrick Jory. *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*. Singapore: NUS Press, 2008.

Nilsen, Marte. *Negotiating Thainess: Religious and National Identities in Thailand's Southern Conflict*. Lund: Centre for Theology and Religious Studies, Lund University, 2012.

Pathan, Don and Ekkarin Tuansiri. *Elusive Peace: Insurgency in Thailand's Far South*. Pattani: Patani Forum, 2017.

Pitsuwan, *Surin. Islam and Malay Nationalism: A Case study of the Malay-Muslims of Southern Thailand*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985.

Reid, Anthony. "Patani as a Paradigm of Pluralism". In *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Edited by Patrick Jory. Singapore: NUS Press, 2013. pp. 3-30.

Ropers, Norbert and Mathus Anuvatudom. "A Joint Learning Process for Stakeholders and Insider Peacebuilders: A Case Study from Southern Thailand". *Asian Journal of Peacebuilding* 2, no. 2 (2014): 277–296.

Smalley, William A. *Linguistic Diversity and National Unity: Language Ecology in Thailand*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Smedley, Bryce. "Language Policy and Linguistic and Cultural Identity in the Ongoing Conflict in Southern Thailand". PhD diss., Indiana University, 2014.

Strategic Nonviolence Working Group (SNWG). *International Actors in the Deep South Deadly Conflict: A preliminary Survey*. Bangkok: SNWG, 2018.

Strategic Nonviolence Working Group (SNWG). *Peace Dialogue: Confronting Violence in the Deep South of Thailand, 1991–2011*. Bangkok: SNWG, 2018.

Suhrke, Astri. "The Thai Muslims: Some Aspects of Minority Integration". *Pacific Affairs* 43, no. 4 (1970): 531–547.

Suwannathat-Pian, Kobkua. *Kings, Country and Constitutions: Thailand's Political Development*, 1932–2000. London: RoutledgeCurzon, 2003.

Thompson, Virginia and Richard Adloff. *Minority Problems in Southeast Asia*. Stanford: Stanford University Press, 1955.

Vickery, Michael. "Thai Regional Elites and the Reforms of King Chulalongkorn". *The Journal of Asian Studies* 29, no. 4 (1970): 863–881.

Waitoolkiat, Napisa, Katsuyuki Takahashi, Srisompob Jitpiromsri, Atit Pongpanit, Teuku Zulfikar, Romadon Panjor, Juanda Djamal, et al. *Locating Peace Through Harmonizing Religion, Gender, and Age: Thailand's Deep South and Indonesia's Aceh Province*. Phitsanulok: Center of ASEAN Community Studies,

Naresuan University, 2019.

Walker, Dennis. "The Formation of the Islamo-Malay Patanian Nation: Ideological Structuring by Nationalist Historians". In *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Edited by Patrick Jory. Singapore: NUS Press, 2013. pp. 185-227.

Wyatt, David. *Thailand: A Short History*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2003.

ภาคผนวก

ข้อเรียกร้องเบื้องต้นของบีอาร์เอ็นในการพูดคุยสันติภาพ
วันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2013[1]

กล่าวว่า:

1. การพูดคุยครั้งนี้เป็นการพูดคุยของขบวนการต่อสู้ปาตานี โดยการนำของขบวนการปฏิวัติชนชาติมลายูปาตานี BRN กับรัฐบาลไทย
   เพราะ:
   a. BRN คือองค์กรปฏิวัติเพื่อเสรีภาพที่เป็นตัวแทนของชาวมลายูปาตานี
   b. BRN คือผู้ปกป้องสิทธิและความสำคัญของชาวมลายูปาตานี
   c. BRN คือผู้นำการสื่อสารและความหวังของชาวมลายูปาตานี
2. ขบวนการปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี BRN เห็นด้วยกับการแต่งตั้งให้ประเทศมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกและการเป็นคนกลาง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการพูดคุยครั้งนี้
   a. เพื่อดำเนินการและนำความสำเร็จในการพูดคุยครั้งนี้
   b. เพื่อการพูดคุยครั้งนี้ได้รับการยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวมลายูปาตานีและสังคมนานาชาติ
   c. เพื่อให้ได้รับความสำเร็จในความพยายามแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในแผ่นดินปาตานี
3. ตลอดระยะเวลาในการพูดคุยมีความจำเป็นที่ต้องมีตัวแทน (ของประเทศ) อาเซียน โอไอซี และเอ็นจีโอ ที่เป็นข้อตกลงร่วมกันทั้ง 2 ฝ่ายคือฝ่าย BRN และรัฐบาลไทย

---

[1] เป็นเอกสารที่เผยแพร่ทางอีเมลจาก “B.R.N. Voice” ในวันที่ 27 พ.ค. 2556 ลงนามโดย Hasan Toyib พร้อมกับจดหมายนำ ที่ผ่านมามีการเผยแพร่เอกสารในหลายเวอร์ชั่นให้กับสื่อมวลชน ความแตกต่างด้านภาษาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการแปลที่แตกต่างกันจากภาษามลายู รวมทั้งเป็นผลจากทางฝ่ายมาเลเซียที่พยายามอธิบายรายละเอียดของข้อเรียกร้อง ฉบับภาษาไทยแปลโดยคณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้า (อ้างอิงจาก https://deepsouthwatch.org/th/node/4635).

เพราะ:

a. ในเนื้อหาข้อตกลงระหว่าง BRN และรัฐบาลไทย จำเป็นต้องมีสักขีพยานจากประชาคมนานาชาติ องค์กรระหว่างประเทศที่สนับสนุนเรื่องสิทธิมนุษยชน (องค์กร) ที่แสวงหาสันติภาพและความสันติสุข

b. เพื่อให้การพูดคุยครั้งนี้ เป็นหลักประกันที่มั่นคงแก่ทั้งสองฝ่าย

4. รัฐบาลไทยต้องยอมรับความเป็นเจ้าของการเป็นชนชาติมลายู บนแผ่นดินปาตานี

เพราะ:

a. ความจริงในความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คือการเข้ายึดครอง สิทธิความเป็นเจ้าของ ของชนชาติมลายูปาตานี

b. ปัญหาสิทธิมนุษยชนและสิทธิความเป็นเจ้าของ ในการกำหนดชะตากรรมตนเอง

c. ปัญหาพันธะสัญญา ในสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคม วัฒนธรรมและอื่นๆ

5. ฝ่ายขบวนการปฏิวัติชนชาติมลายูปาตานี BRN เสนอเพื่อรัฐบาลไทย ต้องให้อิสรภาพแก่นักต่อสู้ที่ต่อสู้กรณีการเรียกร้องอิสรภาพให้กับปาตานี และให้ลบ (ยกเลิก) หมายจับ (บุคคล) ของนักต่อสู้เพื่อปาตานี โดยไม่มีเงื่อนไข

เพราะ:

a. นักต่อสู้เพื่อปาตานีคือผู้ปกป้องประชาชน (เขา) ไม่ใช่โจร (เขา) ไม่ใช่ขบวนการแบ่งแยกดินแดน (เขา) ไม่ใช่ผู้ก่อการร้าย

b. นักต่อสู้เพื่อปาตานีเป็นผู้สนับสนุนความยุติธรรม ไม่ใช่เป็นผู้กดขี่ข่มเหง ไม่ใช่ผู้ที่กระทำความอธรรม (เลวร้าย) และไม่ใช่ผู้ที่หลอกลวงประชาชน

c. นักสู้เพื่อปาตานีคือผู้รักความสันติสุขอย่างแท้จริง ไม่ใช่ผู้ทำลาย (ก่อกวน สร้างความเลวร้าย) และไม่ใช่พวกหัวรุนแรง

กัวลาลัมเปอร์ 29 เมษายน 2013
หัวหน้าคณะ/ตัวแทน ขบวนการปฏิวัติแห่งชาติ
มลายูปาตานี BRN ที่มาเลเซีย
ฮาซัน ตอยิบ

บทที่ 2

ความรุนแรงในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย: สภาพการณ์ แนวโน้มและแบบแผน 2547-2561

อันเดอร์ส แองวัลล์

1. ทำความเข้าใจ 14 ปีแห่งความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

ในบทนี้จะพยายามชี้ให้เห็นสภาพการณ์ความรุนแรงในปัจจุบันในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส รวมถึงหลายอำเภอตรงรอยต่อในจังหวัดสงขลา พื้นที่เหล่านี้ประสบปัญหาความรุนแรงที่ยกระดับขึ้นเรื่อยๆ สืบเนื่องจากความขัดแย้งยืดเยื้อเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดน ในบทนี้จะพยายามชี้ให้เห็นแนวโน้มและแบบแผนของความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยสืบย้อนข้อมูลกลับไปถึงความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นอย่างเปิดเผยครั้งแรกในเดือนมกราคม 2547

การวิเคราะห์วางจุดเน้นหลักที่ความรุนแรงอันเกี่ยวเนื่องกับการแบ่งแยกดินแดน เนื่องจากประเด็นนี้เป็นศูนย์กลางของเหตุรุนแรงส่วนใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าว กระนั้นก็ตาม การวิเคราะห์จะพยายามให้ภาพรวมของเหตุรุนแรงทุกประเภทที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงผลกระทบจากความรุนแรงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกดินแดนด้วย อาทิ ความรุนแรงที่สืบเนื่องจากการประกอบอาชญากรรมหรือจากสาเหตุที่ยังเป็นปริศนา

พื้นฐานข้อมูลในการเขียนบทนี้มาจากฐานข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ความขัดแย้งที่ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ในจังหวัดปัตตานี เก็บรวบรวมและจัดหมวดหมู่ไว้ตั้งแต่ปี 2547 องค์กรนี้

มีฐานอยู่ในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี แต่ดำเนินการโดยอิสระและมีแหล่งเงินทุนเป็นของตนเอง ฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้เก็บรวบรวมข้อมูลเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบและความรุนแรงประเภทอื่นๆ ในพื้นที่ชายแดนใต้ ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา ขอบเขตของการติดตามเฝ้าระวังขยายครอบคลุมเหตุรุนแรงทุกรูปแบบที่แหล่งข่าวของศูนย์ฯ รายงานเข้ามา

ชุดข้อมูลที่รวบรวมไว้อาศัยแหล่งข่าวในท้องถิ่น ทั้งจากองค์กรสื่อตลอดจนแหล่งข่าวของรัฐบาลและภาคประชาสังคม เมื่อผสานกับการนิยาม "ความรุนแรง" แบบกว้าง ทำให้ฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้สามารถนำเสนอฐานที่กว้างและรอบด้านเพื่อใช้ประเมินความรุนแรงทั้งหมดที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนส่งผลกระทบและมีความเข้มข้นแตกต่างกันไป มันผ่านระยะเวลาและช่วงตอนต่างๆ ที่ความรุนแรงอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลง พื้นที่ความขัดแย้งภายในประเทศแต่ละพื้นที่สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยวัดตามเส้นลำดับของการเปลี่ยนผ่านจากภาวะรุนแรงขยายตัวจนถึงภาวะสันติอยู่ตัว ตรงสุดปลายด้านหนึ่งของเส้นลำดับคือพื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ในจุดนี้ไม่มีการดำเนินกระบวนการที่น่าเชื่อถือเพื่ออำนวยให้เกิดการสร้างสันติภาพและยุติความรุนแรง ในจุดของการเปลี่ยนผ่านที่เปราะบาง กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองกำลังคลี่ตัว (ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการพูดคุยสันติภาพขั้นต้น) แต่ความเชื่อมั่นในกระบวนการยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อการพูดคุยสันติภาพเริ่มเข้าที่เข้าทาง ซึ่งมักลงเอยเป็นข้อตกลง พื้นที่นั้นก็เคลื่อนเข้าสู่ช่วงตอนของการเปลี่ยนผ่านที่เร่งเร็วขึ้น มีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้น และมีพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ผู้มีบทบาทในความขัดแย้งออกมาให้ความยินยอม ในพื้นที่ที่กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จหรือบางครั้งภายหลังได้รับชัยชนะด้านการทหาร พื้นที่นั้นๆ จะเริ่มมีความมั่นคงขึ้น ในส่วนพื้นที่ชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากช่วงระยะเวลาที่บทความนี้ทำการศึกษา

ระหว่างช่วงปี 2547 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2556 น่าจะจัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง หลังจากนั้นเกิดการเคลื่อนตัวไปสู่ภาวะเปลี่ยนผ่านที่เปราะบางอย่างยิ่ง ซึ่งยังเป็นลักษณะเด่นของสถานการณ์จนถึงทุกวันนี้ มุมมองข้างต้นคือกุญแจสำคัญในการประเมินแนวโน้มที่จะชี้ให้เห็นต่อไปในบทนี้

2. ระดับความรุนแรงและการบาดเจ็บล้มตาย

ตลอดระยะเวลา 14 ปี นับตั้งแต่เกิดเหตุรุนแรงครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 จวบจนกระทั่งสิ้นปี 2561 มีผู้เสียชีวิตในเหตุรุนแรงทั้งหมด 6,924 คน และอีก 13,546 คนได้รับบาดเจ็บในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตัวเลขที่น่าใจหายนี้คือดัชนีบ่งชี้ความสาหัสสากรรจ์ของความรุนแรงที่เกิดขึ้นและแสดงให้เห็นต้นทุนชีวิตมนุษย์จำนวนมากที่สูญไปกับการเสียชีวิตและบาดเจ็บทุพพลภาพ ยิ่งกว่านั้นยังมีต้นทุนด้านจิตวิทยาในหมู่ประชาชนผู้สูญเสียคนที่ตนรัก รวมทั้งภาระหนักของการดำเนินชีวิตในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งรุนแรงต่อเนื่อง

ตลอดช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้ง ระดับความรุนแรงมีความแปรผันไปมาอย่างมีนัยยะสำคัญ ในช่วงสี่ปีแรก เราได้เห็นความรุนแรงทวีกำลังขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงจุดสูงสุดในปี 2550 ตามมาด้วยสภาพการณ์ที่จำนวนเหตุรุนแรงลดดิ่งลงในปี 2551 กล่าวคือลดจำนวนลงถึงครึ่งหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า นี่คือหมุดหมายเริ่มต้นของช่วงเวลาสี่ปีที่ระดับความรุนแรงลดต่ำลงก่อนจะเพิ่มทวีขึ้นอีกครั้งในปี 2555 หลังจากไต่ระดับขึ้นสู่จุดสูงสุดครั้งที่สองแล้ว ความรุนแรงก็ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องตลอดหกปีที่ผ่านมา

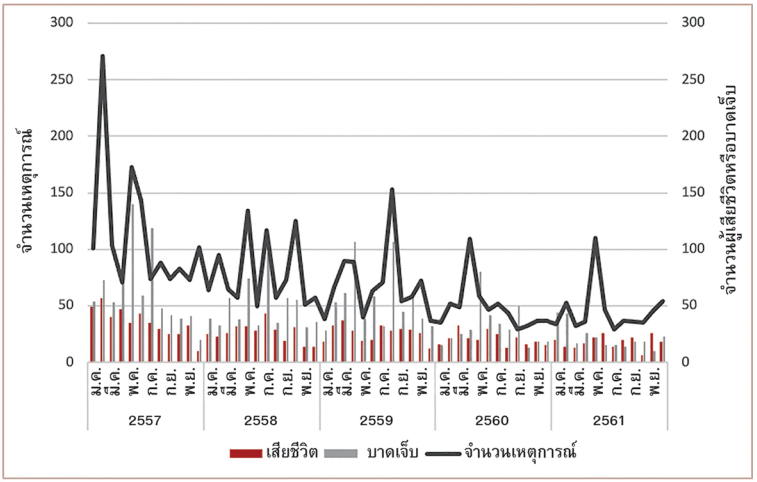
รูป 1: ระดับความรุนแรงในแต่ละปี 2547–2561

จำนวนเหตุรุนแรงที่ผันผวนขึ้นลงมีความเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่รัฐไทยและกลุ่มจัดตั้งของผู้ก่อการในพื้นที่นำมาใช้ ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเริ่มต้นตลอดสี่ปีแรกของความขัดแย้งสะท้อนถึงความไร้สมรรถภาพในส่วนของทางการไทยที่ไม่สามารถจำกัดวงความรุนแรงอย่างมีประสิทธิภาพ มันยังสะท้อนถึงความเข้มแข็งที่ผู้ก่อความไม่สงบสั่งสมบ่มเพาะไว้ก่อนหน้าการเริ่มต้นต่อสู้โดยใช้ความรุนแรงด้วย การตอบโต้ของรัฐยิ่งขยายระดับความรุนแรงให้บานปลาย อาทิ การรีบร้อนส่งกองกำลังด้านความมั่นคงลงไปในภาคใต้เพิ่มขึ้นทั้ง ๆ ที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนหรือการประสานงานที่ดี ยิ่งกว่านั้น การใช้ยุทธวิธีแข็งกร้าวยิ่งซ้ำเติมให้เกิดความไม่พอใจและสร้างแรงสนับสนุนต่อขบวนการก่อความไม่สงบ ความไร้สมรรถภาพของหน่วยงานความมั่นคงในการยับยั้งเหตุการณ์และหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตจำนวนมากยิ่งเห็นได้ชัดจากกรณีปิดล้อมและปะทะที่มัสยิดกรือเซะและเหตุการณ์ตากใบในเดือนเมษายนและตุลาคม 2547 ตามลำดับ

ภายหลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 และถึงแม้รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหารจะหันมาใช้วิธีการ

ไกล่เกลี่ยประนีประนอมมากขึ้น แต่ก็ไม่ช่วยให้ระดับความรุนแรงลดลงแต่อย่างใด ความรุนแรงเริ่มลดระดับลงหลังจากมีการแต่งตั้งพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา เข้ารับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในเดือนตุลาคม 2550 และหลังจากมีการเปลี่ยนยุทธวิธีจากที่เคยเน้นการใช้กำลังอย่างเข้มข้น หันมาใช้ยุทธวิธีที่เน้นปฏิบัติการโอบล้อม ตรวจค้นและจับกุมเป็นวงกว้างเพื่อจำกัดพื้นที่ปฏิบัติการของผู้ก่อความไม่สงบ

ความรุนแรงมีการขยายตัวครั้งที่สองเมื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ารับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง นับตั้งแต่มีการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติสุขอย่างเป็นทางการในปี 2556 ความรุนแรงก็ลดลงอย่างต่อเนื่องจวบจนกระทั่งสิ้นปี 2561

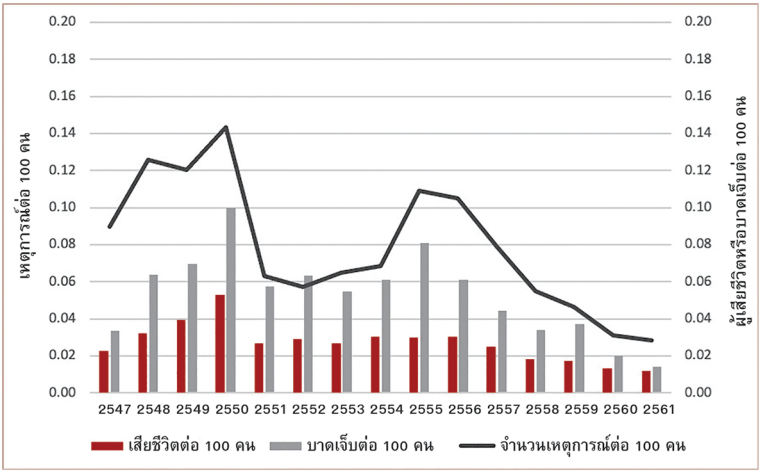


รูป 2: ระดับความรุนแรงในแต่ละเดือน 2557–2561

ถึงแม้ความรุนแรงลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา แต่อัตราความรุนแรงในแต่ละวันและแต่ละเดือนยังแปรผันอย่างมีนัยยะสำคัญ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นศักยภาพของผู้ก่อความไม่สงบในการก่อความรุนแรงได้อย่างต่อเนื่องและความไร้สมรรถภาพในส่วนของหน่วยงานความมั่นคงไทยในอันที่จะยุติความรุนแรงในภูมิภาคอย่างเด็ดขาด

3. ความเข้มข้นของความรุนแรง

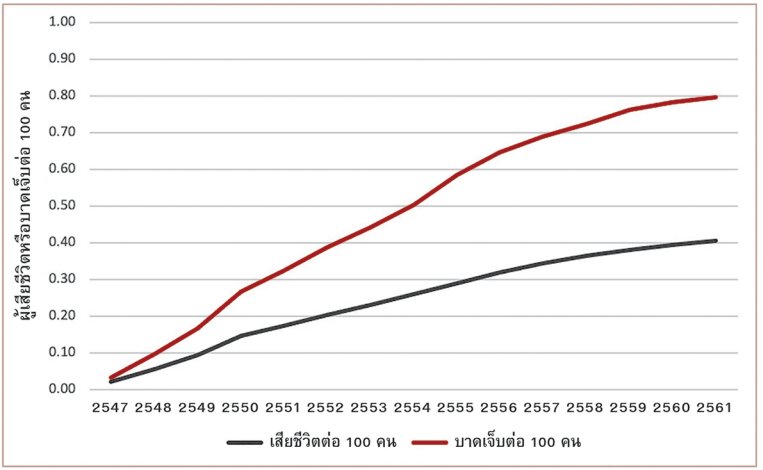
มาตรวัดอีกแบบหนึ่งที่สามารถนำมาใช้วัดผลกระทบของความรุนแรงที่มีต่อประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือจำนวนของเหยื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมดในพื้นที่ ตัวเลขนี้สามารถตีความเป็นความเสี่ยงของคนทั่วไป ไม่ว่าผู้ชายหรือผู้หญิง คนชราหรือคนหนุ่มสาว ที่อาจตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในแต่ละปี ความเข้มข้นของความรุนแรงเป็นไปตามแนวโน้มเดียวกับระดับของความรุนแรงที่วัดจากจำนวนเหยื่อทั้งหมด ความเข้มข้นของความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงจุดสูงสุดในปี 2550 แล้วจากนั้นก็ลดลงก่อนที่จะไต่ระดับขึ้นไปสู่จุดสูงสุดครั้งที่สองในปี 2555 แม้จะเป็นระดับที่ต่ำกว่าครั้งแรกก็ตาม นับแต่นั้นมา แนวโน้มเริ่มมีทิศทางไปในทางที่ความเข้มข้นของความรุนแรงลดถอยลง พร้อมกับความเสี่ยงที่คนทั่วไปอาจเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากความรุนแรงก็ลดต่ำลงด้วย



รูป 3: ความเข้มข้นของความรุนแรงในแต่ละปี 2547–2561

ความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่ออาจวัดได้อีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การวิเคราะห์ค่าความเสี่ยงสะสมตลอดช่วงเวลาทั้งหมดที่เกิดความขัดแย้งรุนแรงดังเช่นที่แสดงให้เห็นใน **รูป 4** สำหรับคนทั่วไปที่อาศัยตามจังหวัดชายแดน

ภาคใต้ มีความเสี่ยง 0.8% ที่อาจได้รับบาดเจ็บจากความรุนแรงและความเสี่ยงเสียชีวิตอยู่ที่ 0.4% ตัวเลขนี้แปรผลเป็นโอกาสบาดเจ็บเกือบ 1 ใน 100 คนและมีโอกาสเสียชีวิตจากความรุนแรง 1 ใน 250 คน ข้อมูลนี้สะท้อนว่าคนในพื้นที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงประเภทหนึ่งอย่างมีนัยยะสำคัญ ในขณะที่ความรุนแรงประเภทนี้ไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่อื่นของประเทศไทย ยิ่งกว่านั้น มีกลุ่มประชากรบางกลุ่มที่เผชิญความเสี่ยงสูงกว่าอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประชากรที่อาศัยในเขตพื้นที่สีแดงซึ่งมีความรุนแรงสูงกว่าพื้นที่อื่น กลุ่มผู้ชายวัยหนุ่มและชาวไทยพุทธ ประชากรกลุ่มดังกล่าวนี้ตกเป็นเหยื่อในจำนวนสูงเกินสัดส่วนปรกติ

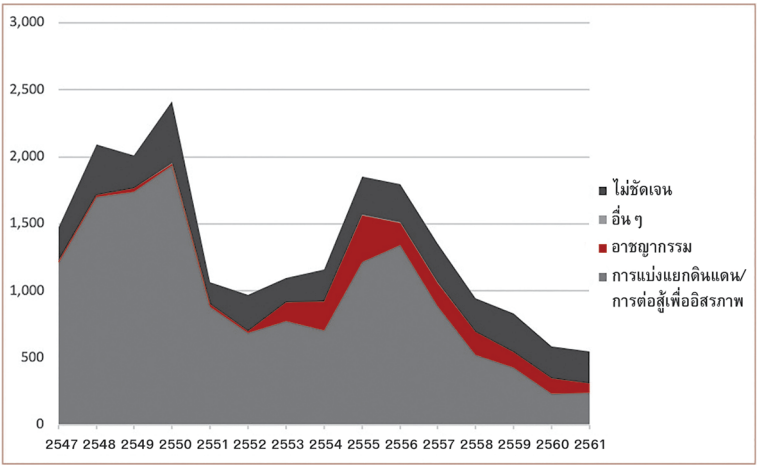


รูป 4: ค่าความเสี่ยงสะสมต่อการตกเป็นเหยื่อความรุนแรง 2547–2561

4. ผู้ขับเคลื่อนความรุนแรง

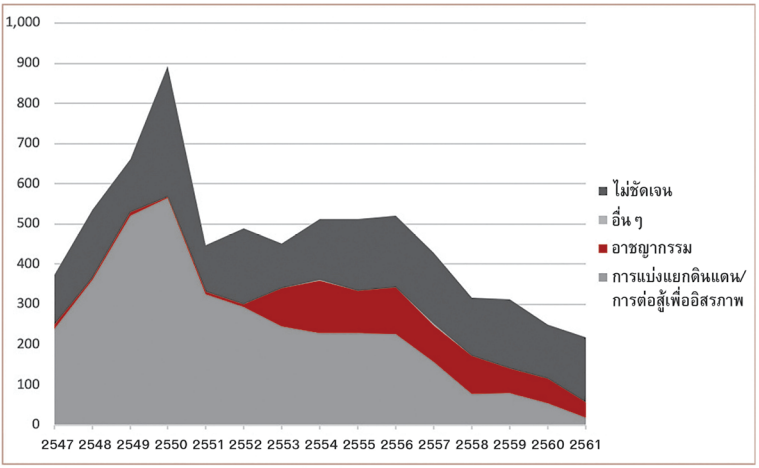
ความรุนแรงในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มิใช่ทุกกรณีเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบที่ดำเนินมาต่อเนื่อง จริงอยู่ความรุนแรงจำนวนมากที่สร้างบาดแผลอาจเป็นผลงานของผู้ก่อความไม่สงบที่กระทำการจากแรงจูงใจทางการเมือง **รูป 5** และ **รูป 6** จำแนกเหตุรุนแรงต่างๆ ตามประเภท

โดยอาศัยข้อมูลจากการจัดประเภทความรุนแรงของหน่วยงานความมั่นคงของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน



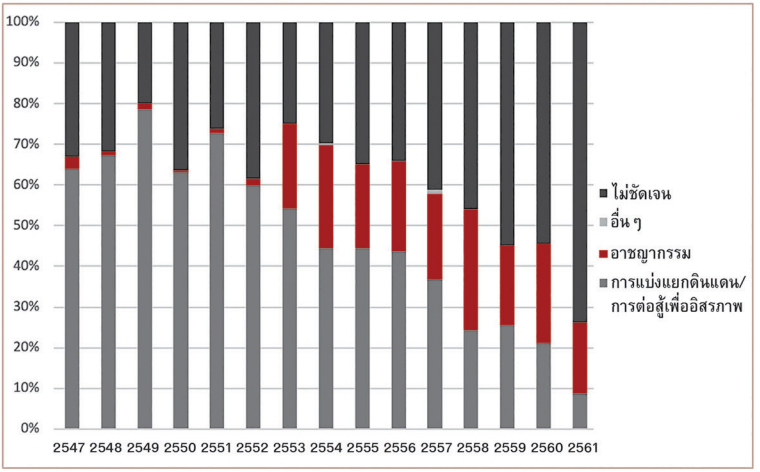
รูป 5: จำแนกเหตุรุนแรงต่าง ๆ ตามประเภทของความรุนแรง 2547–2561

ในช่วงเริ่มแรกที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ความรุนแรงเกือบทั้งหมดเกิดมาจากการก่อความไม่สงบของฝ่ายแบ่งแยกดินแดน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีหลังความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมเป็นต้นเหตุของความตายในสัดส่วนสูงขึ้น ผู้สังเกตการณ์จากภายนอกส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยยอมรับพลวัตข้อนี้มากนัก พวกเขายังมองความขัดแย้งในภาคใต้ว่ามีแรงขับเคลื่อนมาจากลัทธิแบ่งแยกดินแดนเกือบทั้งหมด การยอมรับว่าความขัดแย้งผ่านการแปรเปลี่ยนปรับโฉมใหม่ ประเภทของความรุนแรงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ประเด็นนี้สำคัญต่อการออกแบบนโยบายที่เหมาะสม นอกจากนี้ เหตุรุนแรงที่ถูกจัดประเภทว่า “ไม่แน่ชัด” มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น แสดงว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดข้อมูลเพียงพอที่จะบ่งชี้สาเหตุอย่างแน่ชัด



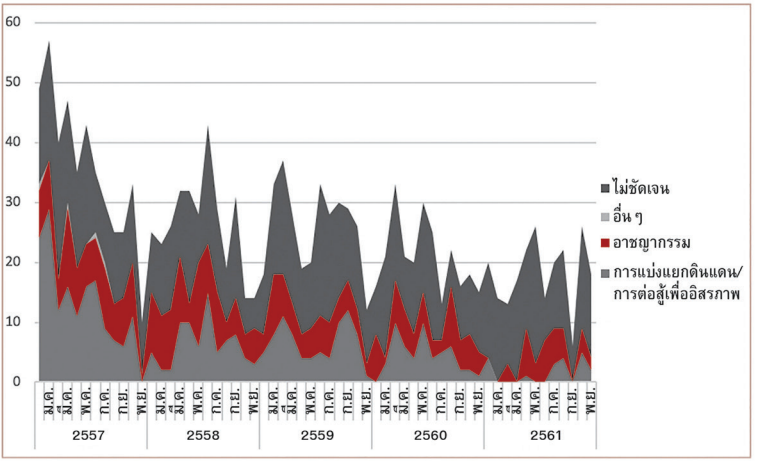
รูป 6: จำนวนผู้เสียชีวิตจำแนกตามประเภทของความรุนแรง 2547–2561

เมื่อดูจากการจำแนกผู้เสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง เราจะเห็นแบบแผนคล้ายคลึงกัน การเสียชีวิตส่วนใหญ่มีสาเหตุสืบเนื่องจากการก่อความไม่สงบ เมื่อรวมกับการเสียชีวิตที่เกิดจากอาชญากรรมและความตายที่มีสาเหตุไม่แน่ชัด ทำให้ตัวเลขมีจำนวนค่อนข้างมาก แนวโน้มตรงนี้เห็นได้ชัดเจน จำนวนผู้เสียชีวิตที่มีสาเหตุสืบเนื่องจากการก่อความไม่สงบมีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนของผู้เสียชีวิตที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ระบุสาเหตุแน่ชัดไม่ได้กลับเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในปี 2561 การเสียชีวิตที่สืบเนื่องจากการก่อความไม่สงบมีสัดส่วนน้อยทีเดียว (น้อยกว่า 10%) ในขณะที่การฆ่ากันตายจากสาเหตุไม่แน่ชัดกลับมีจำนวนมากกว่าการเสียชีวิตจากความรุนแรงประเภทอื่นๆ กล่าวคือคิดเป็นสัดส่วนมากกว่า 70% สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ การก่อความไม่สงบเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนความรุนแรงระหว่างห้าปีแรกที่เกิดความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม นับแต่นั้นมา ความรุนแรงที่สืบเนื่องจากอาชญากรรมและยิ่งกว่านั้นคือจากสาเหตุไม่แน่ชัดมีสัดส่วนสูงขึ้นมาก



รูป 7: สัดส่วนของการเสียชีวิตจำแนกตามประเภทของความรุนแรง 2547–2561

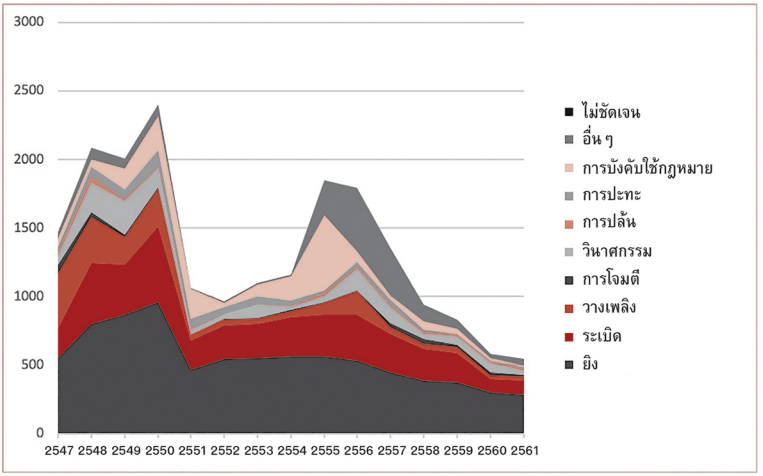
เหตุรุนแรงและการเสียชีวิตที่มีสาเหตุสืบเนื่องจากการก่อความไม่สงบในปี 2560–2561 มีสัดส่วนต่ำกว่าช่วงเวลาใด ๆ นับตั้งแต่ปี 2547 ข้อเท็จจริงนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการที่เหตุรุนแรงและการเสียชีวิตด้วยสาเหตุที่ระบุแน่ชัดมีสัดส่วนลดลง



รูป 8: จำนวนผู้เสียชีวิตจำแนกตามประเภทความรุนแรงในแต่ละเดือน 2557–2561

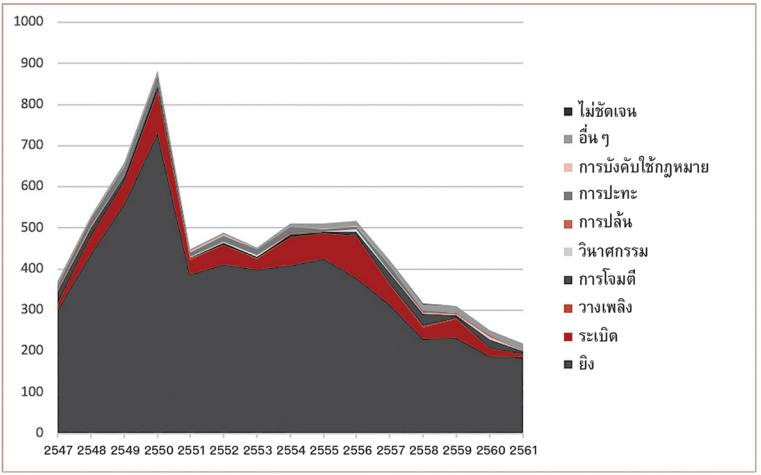
5. รูปแบบของความรุนแรง

ความขัดแย้งของการแบ่งแยกดินแดนระดับท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างจากการต่อสู้ด้วยอาวุธประเภทอื่น โดยจำแนกได้จากระดับความสมมาตรระหว่างคู่กรณี รวมทั้งยุทธวิธีที่นำมาใช้ สงครามเพื่อแย่งชิงการควบคุมรัฐส่วนกลางมักต่อสู้กันระหว่างคู่กรณีสองฝ่ายที่มีระดับความเข้มแข็งใกล้เคียงกันและส่วนใหญ่ใช้ยุทธวิธีการทำสงครามตามแบบแผนดั้งเดิม การต่อสู้ประเภทนี้จึงมักลงเอยด้วยการปะทะทางอาวุธซึ่งหน้าเพื่อแย่งกันควบคุมดินแดน ในทางตรงกันข้าม ความขัดแย้งระดับท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อภาคใต้ของประเทศไทยมีลักษณะไม่สมมาตรและไม่เป็นไปตามแบบแผนดั้งเดิม กลุ่มติดอาวุธฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบมักอ่อนแอกว่ารัฐในแง่ของกำลังพลและเทคโนโลยีอาวุธในความครอบครอง สืบเนื่องจากความไม่สมมาตรนี้ กลุ่มติดอาวุธฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบจึงใช้กลยุทธ์แบบกองโจร เช่น การวางระเบิด การซุ่มโจมตี หรือการลอบโจมตีแบบอื่นๆ ต่อรัฐซึ่งเป็นคู่ปรปักษ์ที่แข็งแกร่งกว่า ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดผลพวงประการหนึ่งคือ รูปแบบความรุนแรงที่เกิดขึ้นมักแตกต่างจากสงครามตามแบบแผนดั้งเดิม



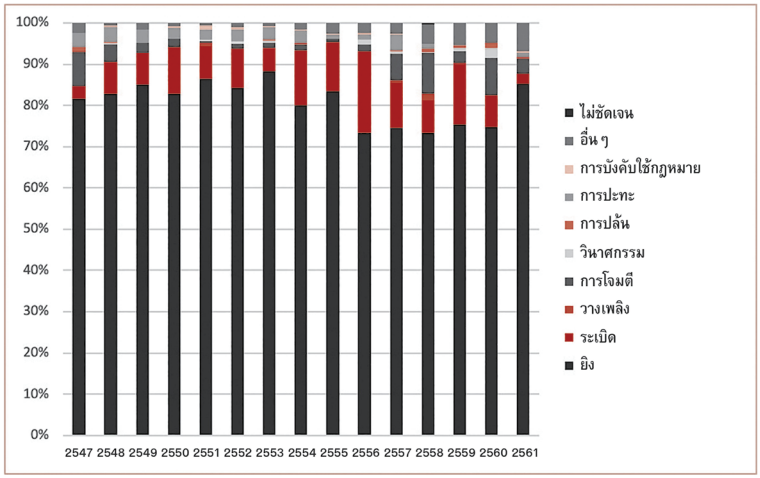
รูป 9: เหตุรุนแรงจำแนกตามรูปแบบของความรุนแรง 2547–2561

เราอาจจัดประเภทของเหตุการณ์ความรุนแรงตามรูปแบบหรือ *modus operandi* (วิถีปฏิบัติการ) ที่ผู้ก่อความไม่สงบใช้สร้างความเสียหายด้วยการใช้ความรุนแรง ข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้จัดประเภทของรูปแบบความรุนแรงอย่างละเอียด โดยพิจารณาจากลักษณะของการโจมตีแต่ละครั้ง รูปแบบความรุนแรงที่เกิดขึ้นในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยคือภาพสะท้อนยุทธวิธีที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบใช้ การยิงเป็นรูปแบบของเหตุรุนแรงที่พบบ่อยที่สุด ตามมาด้วยการวางระเบิด ถึงแม้รูปแบบของความรุนแรงส่วนใหญ่เป็นความรุนแรงจากฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบ แต่ความรุนแรงจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายก็ถูกประมวลไว้ในชุดข้อมูลด้วย ยิ่งกว่านั้น ยังมีการโจมตี/การปะทะที่เป็นรูปแบบความรุนแรงจากทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ บุคคลหรือกลุ่มทั้งสองฝ่ายกระทำความรุนแรงต่อกันและกัน รูปแบบความรุนแรงอื่นๆ เป็นแบบฝ่ายเดียว กล่าวคือ เหตุรุนแรงที่บุคคลหรือกลุ่มจากฝ่ายหนึ่งกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มอีกฝ่าย ในกรณีแบบนี้ โดยหลักการแล้ว มีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างผู้กระทำความรุนแรงกับผู้เป็นเหยื่อ



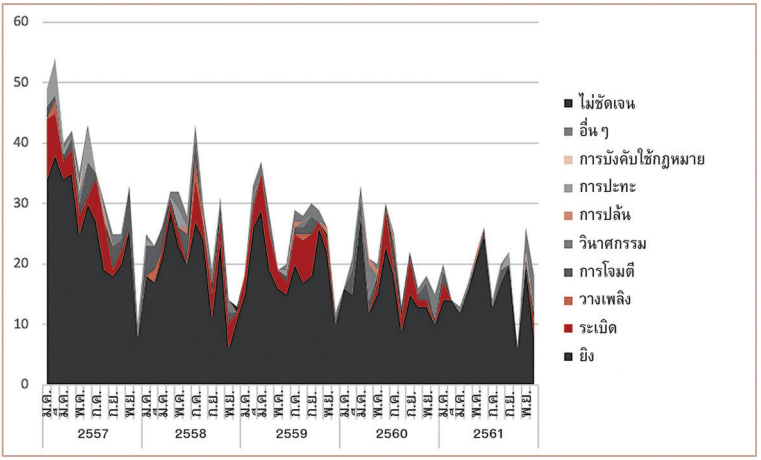
รูป 10: จำนวนผู้เสียชีวิตจำแนกตามรูปแบบของความรุนแรง 2547–2561

ลักษณะเด่นข้างต้นยิ่งเห็นชัดมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกับจำนวนผู้เสียชีวิต แม้ว่าการวางระเบิดเป็นยุทธวิธีรุนแรงที่ใช้กันบ่อยครั้งในภาคใต้ของประเทศไทย แต่การวางระเบิดแต่ละครั้งมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้เกิดการเสียชีวิตน้อยกว่าหรือลงเอยด้วยการมีผู้เสียชีวิตจำนวนน้อย ถึงแม้มีบางกรณีที่มีการวางระเบิดขนาดใหญ่ ซึ่งมักซ่อนไว้ในรถบรรทุกหรือรถยนต์ แต่อุปกรณ์ระเบิดจำนวนมากมักมีขนาดเล็กและใช้ด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่หวังผลถึงชีวิต ตัวอย่างหนึ่งก็คือ การใช้ระเบิดผูกติดกับเสาไฟฟ้าเป็นวงกว้าง ผู้โจมตีพยายามทำลายกระแสไฟฟ้าที่ป้อนให้ศูนย์กลางของเมือง แม้ก่อให้เกิดการหยุดชะงักและความเสียหายทางวัตถุ แต่ระเบิดประเภทนี้แทบไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์โดยตรง

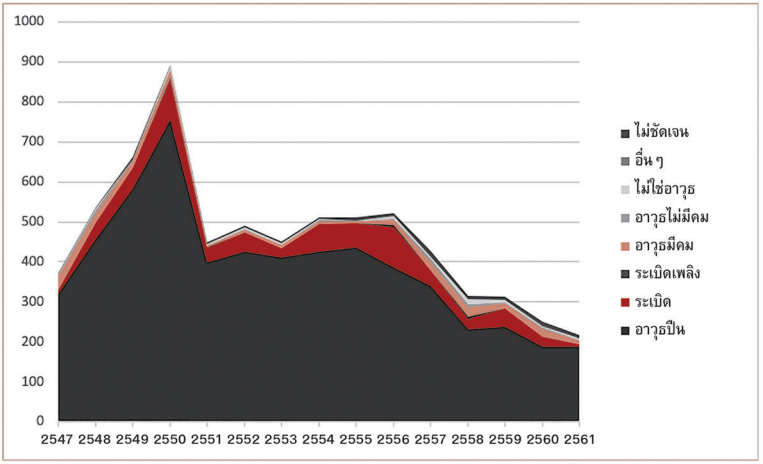


รูป 11: สัดส่วนของผู้เสียชีวิตจำแนกตามรูปแบบของความรุนแรง 2547–2561

นับตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา เหตุรุนแรงและการเสียชีวิตจากรูปแบบความรุนแรงอื่นที่ไม่ใช่การยิงมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น สัดส่วนของการเสียชีวิตที่จำแนกตามรูปแบบของความรุนแรงค่อนข้างคงที่ตลอดสามปีที่ผ่านมา ยกเว้นจำนวนผู้เสียชีวิตที่เพิ่มขึ้นเป็นบางครั้งเนื่องจากการวางระเบิด นี่คือดัชนีอีกประการหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม



รูป 12: จำนวนผู้เสียชีวิตจำแนกตามรูปแบบความรุนแรงในแต่ละเดือน 2557–2561

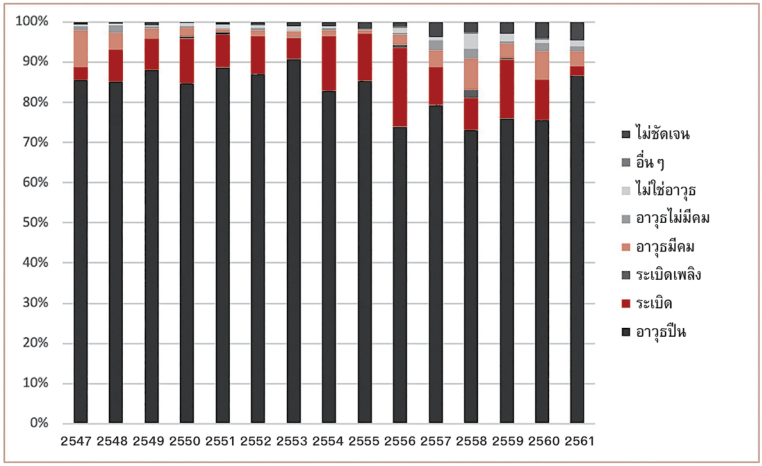


รูป 13: การเสียชีวิตจำแนกตามชนิดอาวุธ 2547–2561

วิธีการอีกแบบหนึ่งในการวิเคราะห์ลักษณะความรุนแรงก็คือ จัดประเภทเหตุรุนแรงตามชนิดอาวุธที่ผู้ก่อความรุนแรงใช้ ปืนคือชนิดอาวุธที่ใช้กันมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับการยิงเป็นรูปแบบหลักของความรุนแรง

ในเกือบทุกปี ผู้ก่อความรุนแรงใช้อาวุธปืนมากกว่า 80% ในเหตุรุนแรงทั้งหมด นอกจากปืนแล้ว ระเบิดเป็นอาวุธอีกชนิดเดียวที่เป็นสาเหตุของสัดส่วนการเสียชีวิตในปริมาณมากพอสมควร ส่วนการวางเพลิง ซึ่งใช้ระเบิดเพลิงที่ผลิตขึ้นเองในรูปแบบต่างๆ ก่อให้เกิดความเสียหายด้านวัตถุอย่างมาก แต่มิได้ก่อให้เกิดความสูญเสียร้ายแรงในแง่ของการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

ข้อมูลนี้ตอกย้ำมุมมองว่า ความรุนแรงในชายแดนภาคใต้โดยพื้นฐานแล้วเป็นกรณีของสงครามไม่สมมาตร ผู้ก่อความไม่สงบโจมตีอย่างรวดเร็วทีละครั้งทีละคราว ใช้อาวุธขนาดเล็กและระเบิดสร้างความเสียหายแก่เป้าหมายแค่หนึ่งหรือสองสามเป้าหมาย ถึงแม้มีการโจมตีขนาดใหญ่บ้าง โดยเฉพาะในช่วงแรกๆ เมื่อความขัดแย้งปะทุขึ้น แต่กรณีเช่นนี้มีน้อยและนานๆ ครั้ง



รูป 14: สัดส่วนของการเสียชีวิตจำแนกตามชนิดอาวุธ 2547–2561

6. แบบแผนเชิงภูมิศาสตร์

ถึงแม้ความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อทุกพื้นที่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส รวมถึงอีกสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา กระนั้นระดับความรุนแรงในแต่ละท้องที่ของภูมิภาคดังกล่าวมีความ

ผันแปรแตกต่างกันอย่างมาก บางอำเภอประสบความรุนแรงไต่ระดับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อำเภออื่นๆ ไม่พบเจอความรุนแรงหนักหน่วงแบบนั้น

จนถึงปัจจุบัน อำเภอเมืองยะลาซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญต้องประสบความรุนแรงในอัตราสูงสุดและเป็นที่ประสบเหตุเกือบ 9% ของเหตุรุนแรงทั้งหมด แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว อำเภอระแงะในจังหวัดนราธิวาสกลับเป็นอำเภอที่มียอดผู้เสียชีวิตสูงสุด นั่นคือมีผู้เสียชีวิตถึง 500 รายตลอดช่วงเวลา 14 ปีที่เกิดความขัดแย้งรุนแรง

ตาราง 1: อำเภอที่ประสบจำนวนเหตุรุนแรงมากที่สุด 2547-2561

อำเภอ	จังหวัด	เหตุรุนแรง
เมืองยะลา	ยะลา	1781
ระแงะ	นราธิวาส	1233
รามัน	ยะลา	1119
รือเสาะ	นราธิวาส	1100
บันนังสตา	ยะลา	1074
ยะรัง	ปัตตานี	1054
หนองจิก	ปัตตานี	906
เมืองปัตตานี	ปัตตานี	873
สายบุรี	ปัตตานี	836
บาเจาะ	นราธิวาส	669

ตาราง 2: อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุด วัดจากจำนวนผู้เสียชีวิต 2547–2561

อำเภอ	จังหวัด	ผู้เสียชีวิต
ระแงะ	นราธิวาส	500
เมืองยะลา	ยะลา	481
รือเสาะ	นราธิวาส	432
บันนังสตา	ยะลา	404
รามัน	ยะลา	376
สายบุรี	ปัตตานี	343
ยะรัง	ปัตตานี	343
เมืองปัตตานี	ปัตตานี	312
หนองจิก	ปัตตานี	259
ยะหา	ยะลา	241

อำเภอที่ประสบเหตุรุนแรงมากที่สุดสิบอำเภอแรกมีลักษณะร่วมกันบางประการที่ช่วยให้เข้าใจปัจจัยต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่นั้นๆ อำเภอเหล่านี้เกือบทั้งหมดมีพื้นที่ชนบทขนาดใหญ่และมีสัดส่วนประชากรเป็นชาวมลายูมุสลิมค่อนข้างสูง ทำให้อ่อนไหวต่อการปลุกระดมเพื่อเกณฑ์คนเข้าเป็นสมาชิกในขบวนการก่อความไม่สงบ ตัวอย่างเช่นอำเภอระแงะที่กล่าวถึงไปแล้ว นอกจากนี้ก็มีอำเภอรามัน รือเสาะ บันนังสตาและยะรัง อำเภอเหล่านี้คือพื้นที่หัวใจและเวทีปฏิบัติการสำหรับขบวนการแบ่งแยกดินแดน ดังนั้นจึงเป็นเขตความขัดแย้งหลักที่มีความร้อนแรงอย่างยิ่ง ฐานที่มั่นในชนบทของกลุ่มก่อความไม่สงบกอปรขึ้นเป็นพื้นที่ประชิดต่อเนื่อง ส่งผลให้ศูนย์กลางของสามจังหวัดมีอัตราความรุนแรงสูง อำเภอเหล่านี้ทั้งหมดอยู่

ในเขตป่าเขาซึ่งเอื้อให้หาที่กบดานง่าย อำเภอเมืองยะลาเป็นหนึ่งในสิบอำเภอที่ติดอันดับสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากความสำคัญทางยุทธศาสตร์ อำเภอเมืองยะลาเป็นทั้งศูนย์กลางการค้าและศูนย์บริหารราชการพลเรือน กองทัพและตำรวจในภูมิภาคนี้ ประเด็นนี้ทำให้ยะลากลายเป็นเป้าสำคัญสำหรับผู้ต้องการสร้างความรุนแรงให้เกิดความเสียหายต่อรัฐไทย ดัชนีที่บ่งชี้ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์นี้ก็คือ อำเภอเมืองยะลาซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าและการบริหารราชการเป็นอำเภอที่ประสบจำนวนเหตุรุนแรงมากเป็นอันดับหนึ่งและเป็นอันดับสองด้านความรุนแรงที่วัดจากจำนวนผู้เสียชีวิต ส่วนอำเภอเมืองปัตตานีก็มีความสำคัญเช่นกัน เมื่อคำนึงถึงสถานะที่เป็นศูนย์กลางบริหารราชการอันดับรองและเป็นสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัยชั้นนำของภาคใต้ นอกจากนี้ ปัตตานียังมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในฐานะเมืองหลวงของอดีตรัฐสุลต่านปาตานี ดังนั้นอำเภอเมืองปัตตานีและอำเภอรอบข้างจึงเป็นจุดร้อนแรงของความขัดแย้งในอันดับรองลงมา เนื่องจากพื้นที่ริมฝั่งทะเลนี้มีความสำคัญในเชิงสัญลักษณ์และยุทธศาสตร์

อำเภอที่มีเหตุรุนแรงน้อยที่สุดคือกลุ่มอำเภอที่ชุมชนส่วนใหญ่เป็นชาวไทยพุทธ อาทิ อำเภอแม่ลานและไม้แก่นในจังหวัดปัตตานี ทั้งนี้รวมถึงกลุ่มอำเภอที่ตั้งอยู่ชายขอบของพื้นที่ดังกล่าว เช่น อำเภอเบตง กาบังและแว้ง อำเภอกลุ่มหลังนี้มีขนาดเล็ก ตั้งอยู่ห่างไกล ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนมุสลิม และมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ไม่มากนัก อำเภอเหล่านี้มิได้รอดพ้นจากเหตุรุนแรงเป็นครั้งคราวก็จริง แต่อัตราความรุนแรงค่อนข้างต่ำกว่าอย่างชัดเจน ในแปดอำเภอนี้มีผู้เสียชีวิตต่ำกว่าร้อยคนตลอดช่วงเวลา 14 ปีที่ผ่านมา

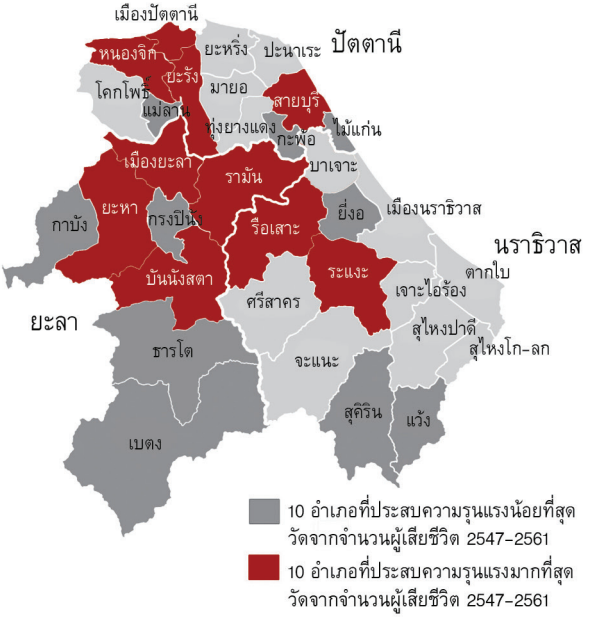
ตาราง 3: อำเภอที่ประสบความรุนแรงน้อยสุด วัดจากจำนวนเหตุรุนแรง 2547–2561

อำเภอ	จังหวัด	ผู้เสียชีวิต
แม่ลาน	ปัตตานี	106
ไม้แก่น	ปัตตานี	109
กาบัง	ยะลา	126
สุคิริน	นราธิวาส	132
เบตง	ยะลา	180
แว้ง	นราธิวาส	227
ทุ่งยางแดง	ปัตตานี	306
กรงปินัง	ยะลา	313
กะพ้อ	ปัตตานี	315
ยี่งอ	นราธิวาส	332

ตาราง 4: อำเภอที่ประสบความรุนแรงน้อยสุด วัดจากจำนวนผู้เสียชีวิต 2547–2561

อำเภอ	จังหวัด	ผู้เสียชีวิต
ไม้แก่น	ปัตตานี	31
กาบัง	ยะลา	40
แม่ลาน	ปัตตานี	44
เบตง	ยะลา	47
สุคิริน	นราธิวาส	47
แว้ง	นราธิวาส	48
ยี่งอ	นราธิวาส	77
ธารโต	ยะลา	80
กรงปินัง	ยะลา	125
กะพ้อ	ปัตตานี	125

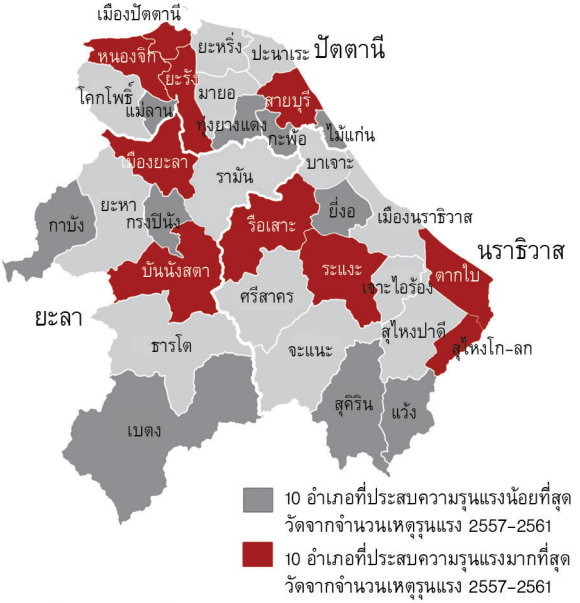
แผนที่ 1: อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุดและน้อยที่สุด วัดจากจำนวนเหตุรุนแรง 2547-2561



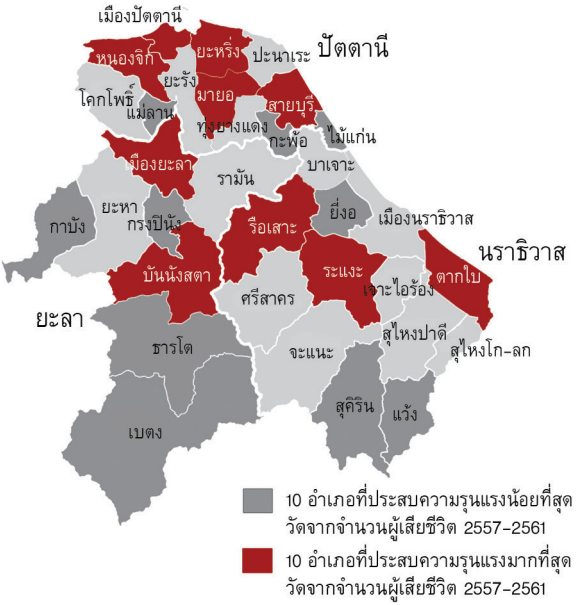
แผนที่ 2: อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุดและน้อยที่สุด วัดจากจำนวนผู้เสียชีวิต 2547-2561

เมื่อแจกแจงจำนวนเหตุรุนแรงดังที่แสดงไว้บนแผนที่ เราจะแลเห็นแบบแผนที่น่าสนใจประการหนึ่ง เมื่อพิจารณา**แผนที่ 1** อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุดโดยวัดจากจำนวนเหตุรุนแรง เมื่อมองโดยรวมแล้วจะครอบคลุมพื้นที่ประชิดต่อเนื่องกันและอยู่ตรงกลางของบริเวณสามจังหวัดชายแดนอย่างชัดเจน พื้นที่สีแดงที่มีความรุนแรงสูงทอดยาวจากอำเภอระแงะจนถึงอำเภอบันนังสตาทางทิศใต้และแผ่คลุมตั้งแต่อำเภอเมืองยะลาจนถึงอำเภอเมืองปัตตานีทางทิศเหนือ พื้นที่สีแดงนี้ล้อมรอบด้วยพื้นที่สีเทาที่มีระดับความรุนแรงปานกลางและพื้นที่สีเขียวที่มีเหตุรุนแรงเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งในอัตราต่ำ ส่วน**แผนที่ 2** สะท้อนให้เห็นแบบแผนคล้ายคลึงกันเมื่อแสดงการกระจายตัวของเหตุรุนแรงที่วัดตามจำนวนผู้เสียชีวิต

แผนที่ 3 และ **แผนที่ 4** เน้นช่วงเวลาสี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การนำของ คสช. เข้ามาปกครองประเทศไทยและรับผิดชอบต่อการจัดการสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ตลอดช่วงเวลานั้นยังมีกระบวนการพูดคุยสันติสุขระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มมาราปาตานีโดยมีมาเลเซียเป็นตัวกลาง ในช่วงปี 2557–2561 แบบแผนที่ค่อนข้างแตกต่างจากเดิมปรากฏขึ้น สิ่งที่แตกต่างจาก**แผนที่ 1** และ**แผนที่ 2** ก็คือ ไม่มีพื้นที่ความขัดแย้งร้อนแรงที่ประชิดต่อเนื่องกันอีกแล้วและเหตุรุนแรงมีการกระจายตัวมากกว่าเดิม อำเภอที่ได้รับผลกระทบจากอัตราความรุนแรงสูงขึ้น มีอาทิอำเภอตากใบกับสุไหงโกลกซึ่งอยู่ติดชายแดนมาเลเซีย รวมทั้งอำเภออื่นๆ ในจังหวัดปัตตานี นี่เป็นดัชนีอีกประการที่บ่งชี้ว่าความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังเห็นได้จากการที่มันแผ่กระจายออกและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่มิใช่เขตแกนกลางดั้งเดิม



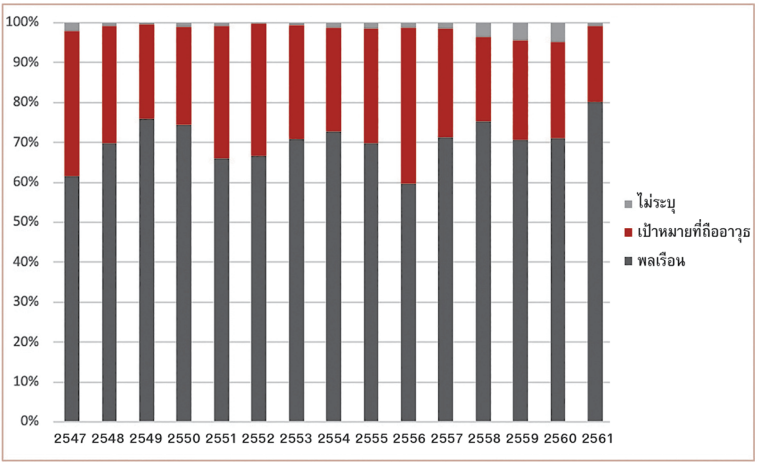
แผนที่ 3: อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุดและน้อยที่สุด วัดจากจำนวนเหตุรุนแรง 2557-2561



แผนที่ 4: อำเภอที่ประสบความรุนแรงมากที่สุดและน้อยที่สุด วัดจากจำนวนผู้เสียชีวิต 2557-2561

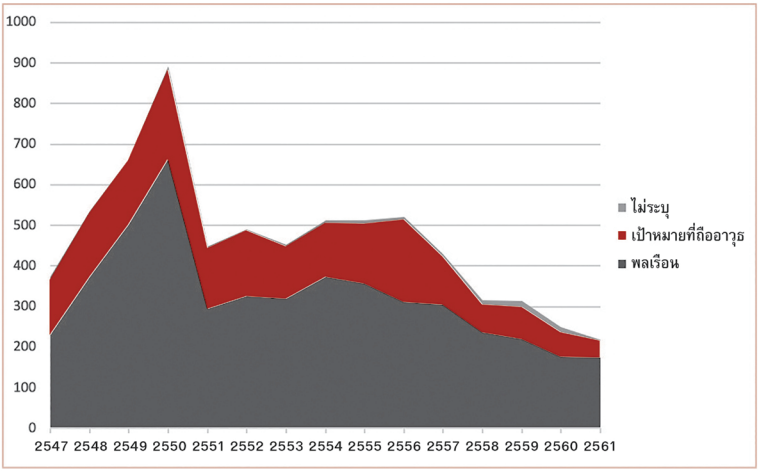
7. เหยื่อที่เป็นเป้าหมายอ่อนกับเป้าหมายแข็ง

ความขัดแย้งในภาคใต้และผลกระทบของความรุนแรงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งสะท้อนออกมาในลักษณะตัวบุคคลของเหยื่อที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา เป้าหมายแข็ง (Hard Target) คือบุคคลที่รัฐติดอาวุธให้หรือบุคคลที่ติดอาวุธให้ตัวเองเพื่อต่อสู้กับรัฐ ส่วนเป้าหมายอ่อน (Soft Target) หมายถึงพลเรือนที่ไม่ใช่นักรบซึ่งได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ตลอดช่วงความขัดแย้ง เป้าหมายอ่อนเสียชีวิตมากกว่าเป้าหมายแข็ง จากจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมดในแต่ละปี มีพลเรือนคิดเป็นสัดส่วนอย่างน้อย 60% ประเด็นนี้ยืนยันอีกครั้งว่า ความรุนแรงในรูปของความขัดแย้งแบบดั้งเดิมที่รัฐบาลเผชิญหน้ากับฝ่ายกบฏ ซึ่งมีการต่อสู้กันระหว่างองค์กรติดอาวุธสองฝ่ายและเป็นสาเหตุของการบาดเจ็บเสียชีวิตของเป้าหมายแข็ง ความรุนแรงในปัจจุบันมิได้อยู่ในรูปแบบดั้งเดิมดังกล่าวเท่านั้น ตรงกันข้าม ข้อมูลที่มีอยู่ชี้ชัดให้เห็นข้อเท็จจริงว่า พลเรือนมักตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงโดยตรงหรือได้รับผลกระทบในฐานะความเสียหายโดยไม่ตั้งใจ (collateral damage)



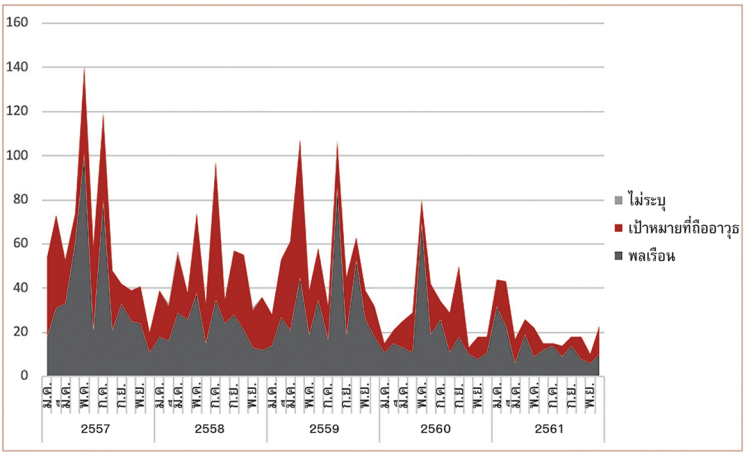
รูป 15: สัดส่วนของผู้เสียชีวิตที่เป็นเป้าหมายอ่อนเปรียบเทียบกับเป้าหมายแข็ง 2547–2561

ระหว่างช่วงเวลาที่ความขัดแย้งเข้มข้นมากขึ้น (เช่น ระหว่างปี 2554–2556 เมื่ออัตราการตายและความถี่ของเหตุรุนแรงโดยรวมค่อนข้างสูงทั้งสองอย่าง) สัดส่วนของผู้เสียชีวิตที่ไม่ใช่นักรบลดต่ำลงและตัวกระทำติดอาวุธถูกสังหารมากขึ้น เมื่อความขัดแย้งโดยรวมมีความเข้มข้นลดลงหลังปี 2556 พลเรือนไม่ติดอาวุธมีแนวโน้มตกเป็นเป้ามากกว่าผู้ที่ติดอาวุธ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นแบบแผนที่พลเรือนต้องประสบความรุนแรงมากกว่าในช่วงเวลาที่การก่อความไม่สงบมีความเข้มข้นค่อนข้างต่ำ มีปฏิบัติการต่อต้านความไม่สงบรวมทั้งกลุ่มติดอาวุธมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการปะทะซึ่งหน้า



รูป 16: จำนวนผู้เสียชีวิตที่เป็นเป้าหมายอ่อนเปรียบเทียบกับเป้าหมายแข็ง 2547–2561

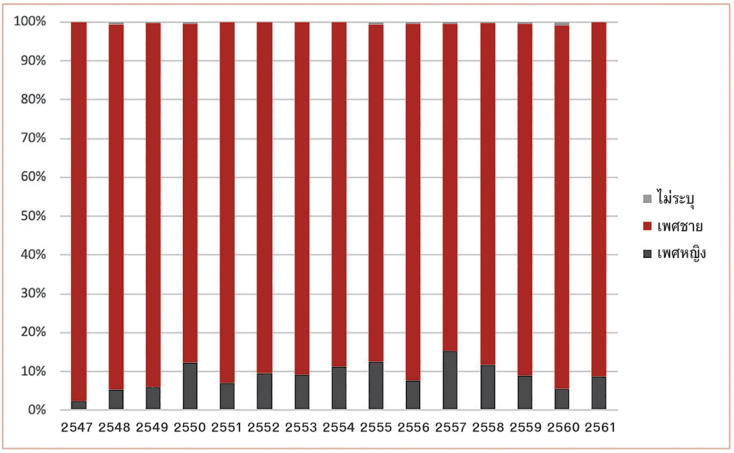
พลเรือนคือผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่ในความขัดแย้งนี้ ในช่วงสองปีที่ความรุนแรงพุ่งขึ้นถึงขีดสุด กล่าวคือปี 2550 และปี 2554 การเสียชีวิตของพลเรือนมีสัดส่วนสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังจากนั้น เมื่อระดับความรุนแรงโดยรวมลดต่ำลง การเสียชีวิตของพลเรือนก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นดังที่กล่าวไปข้างต้น แนวโน้มที่ชัดเจนนี้น่าวิตกอย่างยิ่ง มันชี้ให้เห็นว่าผู้ก่อความรุนแรงโจมตีเป้าหมายพลเรือนโดยตรง หรือไม่ก็ผู้ก่อความรุนแรงหันมาใช้รูปแบบความรุนแรงที่ทำให้เป้าหมายอ่อนเสี่ยงต่อการบาดเจ็บล้มตายมากขึ้นกว่าเดิม



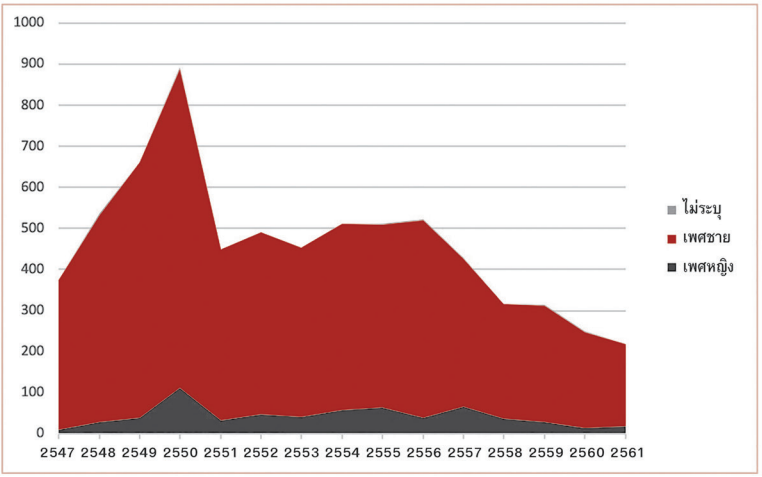
รูป 17: จำนวนผู้บาดเจ็บที่เป็นพลเรือนเปรียบเทียบกับเป้าหมายแข็ง ตัวเลขแต่ละเดือน 2557–2561

8. เพศกับความรุนแรง

เหยื่อส่วนใหญ่ในความรุนแรงที่ภาคใต้เป็นเพศชาย ผู้เสียชีวิตเพศชายมีสัดส่วนค่อนข้างสม่ำเสมออยู่ที่กว่า 80% ในแต่ละปีของช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้ง และมีสัดส่วนมากกว่า 90% ระหว่างช่วงสามปีแรกที่เกิดความขัดแย้ง

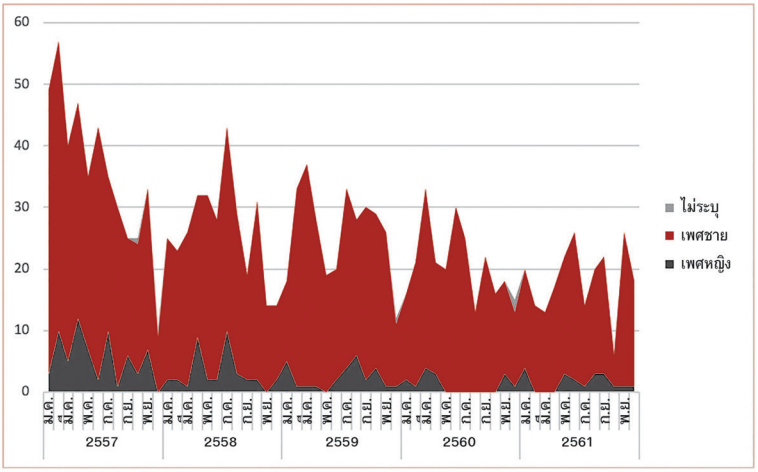


รูป 18: สัดส่วนของผู้เสียชีวิตเพศหญิงกับเพศชาย 2547–2561



รูป 19: จำนวนผู้เสียชีวิตเพศหญิงเปรียบเทียบกับเพศชาย 2547–2561

ถึงแม้อัตราการบาดเจ็บล้มตายโดยรวมจะเป็นเพศชายสูงมาก แต่สัดส่วนและจำนวนผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงที่เป็นเพศหญิงก็เพิ่มสูงขึ้น โดยมีจำนวนสูงสุดครั้งแรกในปี 2550 และครั้งที่สองในปี 2557 ในระยะหลัง มีบางช่วงเวลาที่อัตราความรุนแรงต่อผู้หญิงสูงขึ้นกว่าเดิมด้วย

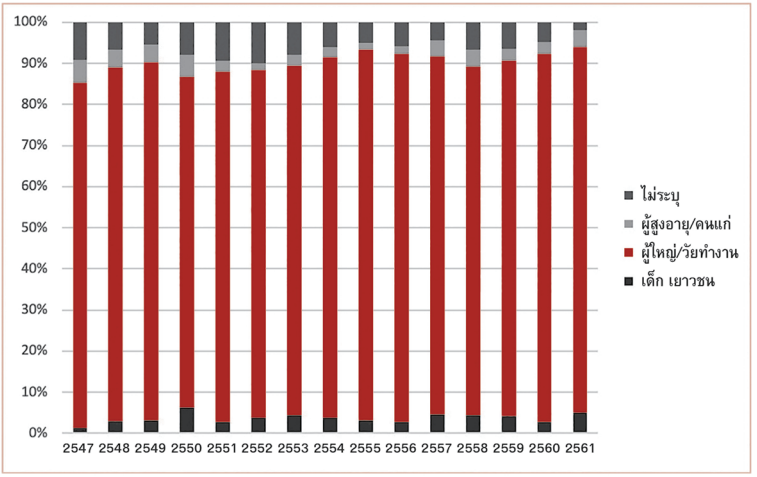


รูป 20: จำนวนผู้เสียชีวิตเพศหญิงและชาย ตัวเลขในแต่ละเดือน 2557–2561

ผลกระทบของความรุนแรงต่อกลุ่มอายุ

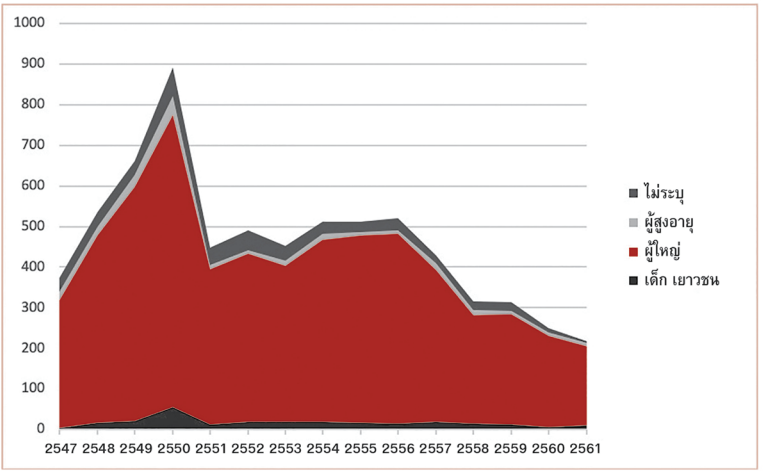
เมื่อหันมาพิจารณาผลกระทบที่ความรุนแรงกระทำต่อกลุ่มอายุต่างๆ มีแบบแผนปรากฏให้เห็นชัดเจน เหยื่อจำนวนมากเป็นผู้ใหญ่อายุตั้งแต่ 18-64 ปี รวมแล้วคิดเป็นสัดส่วน 86% ของผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงทั้งหมด ผู้เสียชีวิตอายุต่ำกว่า 18 ปีมีสัดส่วนน้อยกว่า 5% ซึ่งเป็นสัดส่วนเท่ากับผู้เสียชีวิตที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป[1]

ในปี 2547 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของความรุนแรง มีคนสูงอายุจำนวนน้อยมากและแทบไม่มีเด็กหรือเยาวชนได้รับผลกระทบเลย เมื่อความขัดแย้งดำเนินมาเรื่อยๆ สัดส่วนของเหยื่อที่เป็นเด็กและเยาวชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น นี่เป็นแนวโน้มอีกประการที่เน้นให้เห็นว่าความรุนแรงมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งสะท้อนแนวโน้มใหม่ที่กลุ่มประชากรเปราะบางตกเป็นเหยื่อมากกว่าเดิม



รูป 21: สัดส่วนผู้เสียชีวิตจำแนกตามกลุ่มอายุ 2547-2561

[1] มีผู้เสียชีวิตประมาณ 7% ที่ไม่ทราบอายุ



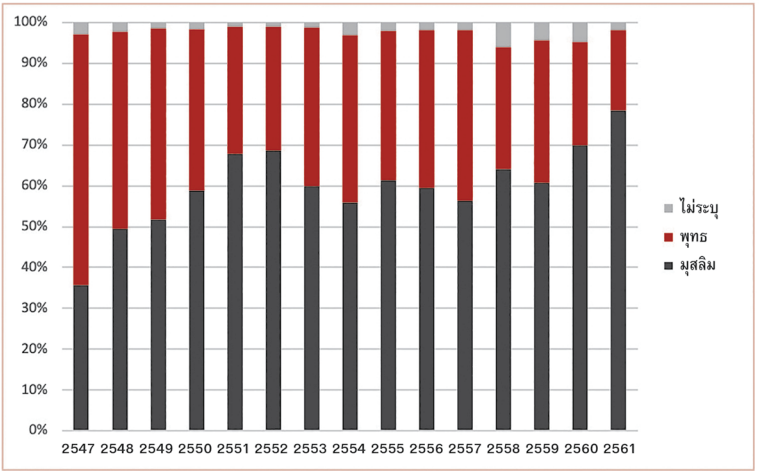
รูป 22: จำนวนผู้เสียชีวิตแบ่งตามกลุ่มอายุ 2547–2561

สัดส่วนผู้เสียชีวิตที่เป็นเด็กและเยาวชนมีจำนวนเพิ่มขึ้นและสูงสุดในปี 2550 ในช่วงสามปีสุดท้าย สังเกตเห็นได้ว่าผู้เสียชีวิตในกลุ่มอายุนี้มีระดับสูงขึ้นด้วย ส่วนสัดส่วนของผู้เสียชีวิตที่เป็นคนสูงอายุมีระดับค่อนข้างสม่ำเสมอมาตลอด 14 ปี

9. เหยื่อความรุนแรงจำแนกตามศาสนา

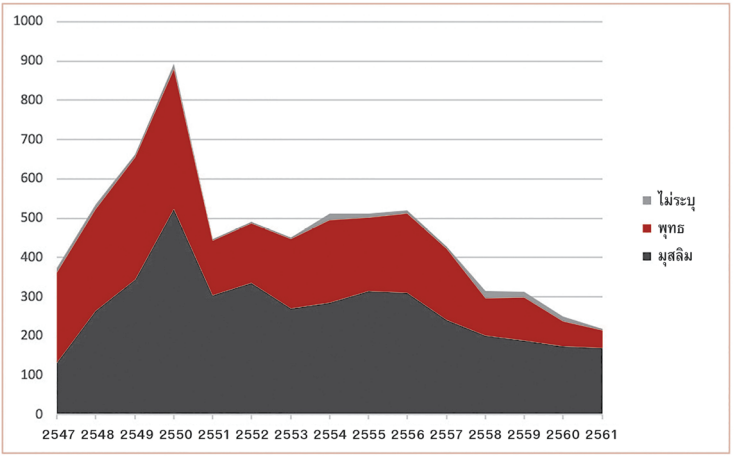
กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนา ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม คิดเป็นประมาณสามในสี่ของประชากรทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีก 25% เป็นชาวพุทธ

ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่ในปีแรกที่เกิดความขัดแย้งเป็นชาวพุทธ ปีต่อๆ มาเปลี่ยนไปเป็นเหยื่อชาวมุสลิมที่มีสัดส่วนสูงขึ้น ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมในสัดส่วนประมาณ 60%



รูป 23: สัดส่วนผู้เสียชีวิตจำแนกตามศาสนา 2547-2561

แนวโน้มที่เหยื่อชาวมุสลิมมีสัดส่วนสูงขึ้นอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ แน่นอน รัฐไทยให้ความสำคัญสูงสุดต่อการคุ้มครองประชากรชาวพุทธเนื่องจากมองว่าพวกเขาเป็นกลุ่มเปราะบาง นอกจากนี้ หน่วยงานความมั่นคงยังมุ่งเน้นปฏิบัติการคุ้มกันในศูนย์กลางของเมืองซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ ศูนย์กลางของเมืองเหล่านี้มักเป็นที่อยู่อาศัยของชาวพุทธในสัดส่วนค่อนข้างมาก การจัดลำดับความสำคัญด้านความมั่นคงของรัฐอาจเป็นคำอธิบายสำคัญว่าทำไมสัดส่วนของเหยื่อชาวพุทธจึงลดลง อนึ่ง ประชากรชาวพุทธที่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงบางกลุ่มย้ายไปอยู่ในสถานที่ที่มีความปลอดภัยมากกว่าเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่อาจต้องประสบความรุนแรง การย้ายนั้นมีทั้งอยู่ภายในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือย้ายออกนอกพื้นที่ไปเลย ข้อเท็จจริงนี้ทำให้ชาวพุทธที่ตกเป็นเหยื่อมีจำนวนลดลงไปอีก



รูป 24: จำนวนผู้เสียชีวิตจำแนกตามศาสนา 2547–2561

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลทำให้เหยื่อชาวมุสลิมมีอัตราสูงขึ้นในช่วงระยะหลัง อาจเกิดจากการเปลี่ยนยุทธวิธีก่อความไม่สงบที่ครอบคลุมเป้าหมายกว้างขึ้นกว่าเดิม ไม่เพียงชาวพุทธที่ถูกมองเป็นคนนอกเท่านั้น แต่รวมถึงชาวมุสลิมที่ทำงานให้รัฐไทยด้วย อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงในการจัดส่งกำลังพลด้านความมั่นคง ซึ่งแต่เดิมใช้วิธีส่งหน่วยทหารจากพื้นที่อื่นของประเทศเข้าไป เปลี่ยนมาเป็นการใช้พลเรือนติดอาวุธและกองกำลังกึ่งทหารที่ระดมเกณฑ์จากคนท้องถิ่น ประเด็นนี้มีส่วนที่ส่งผลต่อแนวโน้มที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองในท้องถิ่นมากขึ้นและอัตราของเหยื่อชาวมุสลิมเพิ่มสูงขึ้น

10. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ความขัดแย้งในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์อย่างใหญ่หลวง มีผู้เสียชีวิตจากเหตุรุนแรงในพื้นที่นี้ทั้งหมด 6,924 รายและอีก 13,546 รายได้รับบาดเจ็บ กลุ่มก่อความไม่สงบเพื่อแบ่งแยกดินแดนคือผู้ขับเคลื่อนความรุนแรงที่มีบทบาทหลัก ในช่วง

ห้าปีแรกนั้น ความขัดแย้งรุนแรงเป็นเรื่องของการแบ่งแยกดินแดนทั้งหมด แต่หลังจากนั้นมา สัดส่วนของความรุนแรงที่เกิดจากสาเหตุด้านอาชญากรรมและสาเหตุที่ระบุแน่ชัดไม่ได้กลับเพิ่มขึ้น อัตราความรุนแรงที่มีการเก็บข้อมูลนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากยุทธศาสตร์ของฝ่ายก่อความไม่สงบ ยุทธวิธีของฝ่ายรัฐ และพัฒนาการในกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นคู่ขนานกัน ความขัดแย้งในปัจจุบันน่าจะนิยามได้ว่าอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่เปราะบางนับตั้งแต่มีการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติสุขที่ประกาศอย่างเป็นทางการในปี 2556 ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ส่งผลให้ความรุนแรงมีความซับซ้อนมากขึ้นและมีส่วนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแบบแผนของผู้ตกเป็นเหยื่อ แก่นหลักสำคัญในการทำความเข้าใจผู้ขับเคลื่อนความรุนแรงในภาคใต้ของประเทศไทยคือ ความเชื่อมโยงชัดเจนระหว่างระดับและลักษณะของความรุนแรงกับยุทธวิธีที่รัฐกับกลุ่มก่อความไม่สงบใช้รวมทั้งการพูดคุยทางการเมืองที่เกิดขึ้นคู่ขนานกัน

คนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ต้องเผชิญความเสี่ยงจากความรุนแรงอย่างไม่ควรมองข้าม ใครก็ตามที่อาศัยในพื้นที่นี้ตลอด 14 ปีที่ผ่านมามีความเสี่ยง 1% ที่อาจบาดเจ็บจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีความเสี่ยงที่อาจเสียชีวิตถึง 1 ใน 250 คน ความรุนแรงส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากการก่อความไม่สงบ แต่ในระยะหลังมีสาเหตุความรุนแรงอื่นๆ ในสัดส่วนมากขึ้นด้วย ซึ่งสะท้อนว่าความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากขึ้น การโจมตีทำร้ายส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการยิง แต่ระยะหลังมีการใช้ความรุนแรงรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้น ปืนยังคงเป็นอาวุธที่ใช้กันมากที่สุด รองลงมาคือระเบิด ซึ่งสอดคล้องกับยุทธวิธีที่กลุ่มก่อความไม่สงบมักใช้กันโดยทั่วไปในสงครามไม่สมมาตรเมื่อเผชิญหน้ากับรัฐที่มีอาวุธเหนือกว่าและมีอำนาจควบคุมเหนือดินแดน

ภายในพื้นที่กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความรุนแรงมีความแตกต่างกันอย่างมาก กลุ่มอำเภอที่เป็นพื้นที่แกนกลางต้องประสบกับระดับความรุนแรงสูงสุด นี่คือดินแดนใจกลางของชาวมลายูมุสลิม ซึ่งมีฐานสนับสนุน

การก่อความไม่สงบที่เข้มแข็งที่สุด อำเภอเมืองยะลาและอำเภอเมืองปัตตานีที่เป็นศูนย์กลางความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ก็มีระดับความรุนแรงสูงเช่นกัน ตรงกันข้าม ในอำเภอที่มีชาวไทยพุทธจำนวนมากและตั้งอยู่รอบนอกตามชายแดนมีระดับความรุนแรงต่ำ

คนส่วนใหญ่ที่เสียชีวิตในความขัดแย้งภาคใต้คือพลเรือนซึ่งเป็นเป้าหมายอ่อน ไม่ใช่เป้าหมายแข็งที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงของรัฐ ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นเพศชาย แต่มีแนวโน้มน่าวิตกที่เหยื่อเพศหญิงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ถึงแม้เหยื่อมักเป็นผู้ใหญ่และผู้เสียชีวิตเกือบทั้งหมดเป็นผู้ใหญ่ แต่เด็กและเยาวชนจำนวนมากก็ตกเป็นเหยื่อเช่นกัน แม้ว่าเหยื่อส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม แต่ชาวพุทธที่ถูกฆ่าและบาดเจ็บมีสัดส่วนค่อนข้างสูงมากเมื่อพิจารณาว่าพวกเขาเป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่แถบนี้ซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม

ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อภาคใต้ของประเทศไทยยังคงจัดอยู่ในระดับสูง ถึงแม้มีแนวโน้มลดลงและมีการเคลื่อนย้ายไปสู่สถานการณ์ที่นิยามได้ว่าเป็นขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านที่เปราะบาง เนื่องจากมีการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติสุขที่ประกาศอย่างเป็นทางการในปี 2556 ฝ่ายก่อความไม่สงบยังคงเป็นผู้ขับเคลื่อนความรุนแรงที่มีบทบาทหลัก แต่สัดส่วนของความรุนแรงที่สืบเนื่องจากอาชญากรรมและสาเหตุที่ระบุแน่ชัดไม่ได้ก็เพิ่มสูงขึ้น ในแง่นี้ส่งผลกระทบต่อลักษณะของความรุนแรงด้วย ยิ่งเวลาผ่านไปก็ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น เหยื่อมาจากหลากหลายภาคส่วนของสังคมมากขึ้น อีกทั้งประชากรที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อก็มีหลายกลุ่มมากกว่าเดิม ข้อค้นพบที่เป็นกุญแจสำคัญในบทนี้ก็คือ ระดับและลักษณะของความรุนแรงถูกกำหนดจากยุทธวิธีที่ตัวกระทำติดอาวุธทั้งจากภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐใช้ รวมทั้งการพูดคุยทางการเมืองที่เกิดขึ้นคู่ขนาน ทุกๆ ฝ่ายจึงควรมุ่งเน้นค้นหาการคลี่คลายปัญหาด้วยวิถีทางทางการเมืองให้มากขึ้น แทนที่จะให้ความสำคัญต่อการใช้วิธีแก้ไขทางการทหารซึ่งบรรลุผลสำเร็จได้ยาก

ฐานข้อมูล

ฐานข้อมูลเหตุการณ์ชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ Deep South Watch (DSW), 2547–2561

บทที่ 3

กระบวนการแผ่ขยายอิทธิพลกองทัพและความมั่นคงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

พอล แชมเบอร์ส
นภิสา ไวฑูรเกียรติ

1. บทนำ

แต่ไหนแต่ไรมา ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับกองทัพในประเทศไทยเต็มไปด้วยความตึงเครียดและการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ก็เช่นกัน การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม ล่วงมาถึงปี 2562 คงยากจะปฏิเสธว่ากองทัพมีอำนาจเหนือข้าราชการพลเรือนในเกมชักเย่อช่วงชิงการวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชายแดนภาคใต้ หน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยยัดเยียดนโยบายรัฐลงในชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่ระบอบกษัตริย์สยามดำเนินการรวมศูนย์อำนาจเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีก่อน มรดกทางประวัติศาสตร์ของระบอบทหารอำนาจนิยมในภูมิภาคนี้ ประกอบกับการที่รัฐผูกขาดการใช้กำลัง หมายความว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในวิกฤตการณ์ที่ยืดเยื้อเรื้อรัง หน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีเพียงแค่กองทัพ แต่รวมถึงตำรวจ กองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธ งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะสำรวจตรวจสอบทิศทางและวิวัฒนาการของนโยบายกองทัพ/ความมั่นคงไทยในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ตลอดช่วงประวัติศาสตร์ระยะหลังมาจนถึงสิ้นปี 2561 งานเขียนชิ้นนี้จะอภิปรายให้เห็นว่า ชุดความคิดแนวอนุรักษ์นิยมแบบ “กรุงเทพรู้ดีที่สุด” ของกองกำลังด้านความมั่นคง ซึ่งการวางนโยบายทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ในเมืองหลวง มักนำไปสู่การผลักดันนโยบายแบบแข็งกร้าวในพื้นที่

ชายแดนภาคใต้ ผลลัพธ์จึงกลายเป็นวงจรอุบาทว์ที่มีแต่ความตึงเครียดและความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงกับชาวมลายูมุสลิมท้องถิ่น จนกลายเป็นตัวถ่วงรั้งขัดขวางความพยายามที่จะนำมาซึ่งสันติภาพ

การยุติความขัดแย้งรุนแรงอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องตอบสนองมุมมองเกี่ยวกับความมั่นคงของกองทัพอย่างน้อยในระดับหนึ่ง กองกำลังด้านความมั่นคงของไทยพัวพันในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลที่เปลี่ยนผ่านหลายชุดอย่างไรบ้าง และอะไรคือจุดเปลี่ยนสำคัญในนโยบายความมั่นคงของภาคใต้จนกระทั่งเกิดรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อปี 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีนโยบายต่อชายแดนภาคใต้อย่างไรจนกระทั่งยุติบทบาทลงในปี 2562 หน่วยงานความมั่นคงไทยประสบปัญหาและภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกอะไรบ้างในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อคลี่คลายความขัดแย้ง ขบวนการต่อต้านรัฐดำเนินยุทธศาสตร์และมีความเคลื่อนไหวอะไรบ้างในการเผชิญหน้ากับกองกำลังด้านความมั่นคงของรัฐ นโยบายความมั่นคงของไทยสำหรับชายแดนภาคใต้น่าจะมีหน้าตาอย่างไรในอนาคตอันใกล้ งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้สำรวจตรวจสอบคำถามข้างต้น ถัดจากบทนำนี้ คำถามทั้ง 5 คำถามจะเป็นลำดับเค้าโครงของบทนี้ ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อย่อย 6 ส่วน โดยจะตอบคำถามสุดท้ายไว้ในบทสรุป

2. ประวัติศาสตร์โดยสังเขปจนถึง พ.ศ. 2557

ในทางประวัติศาสตร์นั้น การดำเนินการของกองกำลังความมั่นคงไทยในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีสองด้านด้วยกัน ในเชิงรุกคือพยายามสร้างการควบคุมเหนือภูมิภาคนี้ พร้อมกับตั้งรับด้วยการพยายามจำกัดยับยั้งอาการแข็งข้อต่อรัฐ พฤติกรรมทั้งผลักทั้งดึงนี้คือสิ่งที่ชี้นำทิศทางของนโยบายความมั่นคงที่เน้นความแข็งกร้าวเป็นหลักและผ่านจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญถึง 12 ครั้งด้วยกัน

ตาราง 1 : จุดเปลี่ยนสำคัญ 12 ครั้งในนโยบายความมั่นคงภาคใต้

1	2445	สยามผนวกดินแดนสามจังหวัด ตามด้วยสงครามกดขี่ปราบปราม: เหตุการณ์นี้คือจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ตึงเครียดระหว่างกองกำลังความมั่นคงของไทยกับชาวมลายูมุสลิม	สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์
2	2502	ก่อตั้งขบวนการแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปาตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani, BNPP): กลุ่มก่อการกบฏต่อต้านรัฐไทยกลุ่มแรก	สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
3	2524	ก่อตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43)	สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
4	2544	ตำรวจได้รับอำนาจนำในนโยบายกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้การกดขี่ปราบปรามของรัฐรุนแรงแข็งกร้าวกว่าเดิม	สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
5	2545	ยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43	สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
6	2547	รัฐตอบโต้อย่างแข็งกร้าวและขยายวงซ้ำเติมความรุนแรงของการก่อความไม่สงบ	สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
7	2549	รัฐประหาร, ฟื้น ศอ.บต. และ พตท. 43 ตามด้วยช่วงเวลาสั้นๆ ที่รัฐใช้นโยบายสัมฤทธิผลนิยม (pragmatism)	สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร/ พลเอกสนธิ บุณยรัตกลิน/ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
8	2550	รัฐกลับมาใช้นโยบายกดขี่ปราบปรามและความขัดแย้งทวีความเข้มข้น	สมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

9	2552	การพยายามใช้นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้	สมัยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
10	2556	ดำเนินการพูดคุยสันติภาพ (ผ่านมาเลเซีย) ควบคู่กับการกดขี่ปราบปรามของกองทัพ	สมัยยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
11	2557	รัฐประหาร, การพูดคุยสันติภาพหยุดชะงัก, พระราชกฤษฎีกาหลังรัฐประหารและการกดขี่ปราบปรามของรัฐครั้งใหม่	สมัยยิ่งลักษณ์ ชินวัตร/พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
12	2558	การใช้มาตรา 44 ของ คสช. และการผลักดันการพูดคุยสันติสุข (ผ่านมาเลเซีย) ครั้งใหม่ ควบคู่กับการกดขี่ปราบปราม	สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

วิกฤตการณ์ในภาคใต้มีต้นตอรากลึกจากประวัติศาสตร์และเกี่ยวพันกับการปะทะกันของความเป็นชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางการเมืองที่ฝังแน่นยาวนาน เดิมทีนั้นสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อันประกอบด้วยปัตตานี ยะลาและนราธิวาส กับอีกสี่รัฐทางภาคเหนือของมาเลเซีย รวมกันเป็นรัฐสุลต่านปาตานี กองกำลังของสยามปราบปรามการก่อกบฏหลายต่อหลายครั้งและลงท้ายก็ผนวกสามจังหวัดนี้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของสยามในปี 2445 ส่วนอีกสี่รัฐที่เหลือตกอยู่ภายใต้อำนาจของอังกฤษและกลายเป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายาในปี 2452 ในเดือนพฤศจิกายน 2490 การรัฐประหารของฝ่ายขวานำไปสู่การฟื้นนโยบายใช้กองทัพกดขี่ปราบปรามชาวมลายูมุสลิมในชายแดนภาคใต้อีกครั้ง[1] ถึงแม้มี

[1]Thanet Aphornsuvan, *Rebellion in Southern Thailand: Contending Histories*, Policy Studies, 35 (Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2007), p. 41.

การต่อต้านขัดขืนและการประท้วงจากประชากรท้องถิ่น แต่นโยบายอำนาจนิยมของกองทัพยังคงดำเนินต่อเนื่องมา (โปรดดูคำบรรยายโดยละเอียดเกี่ยวกับต้นกำเนิดทางประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งนี้ได้ในบทที่ 1)

ในปี 2502 กลุ่มก่อการกบฏชาวมลายูมุสลิมก่อตั้งขบวนการแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปาตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani-BNPP) ขึ้น เป็นกลุ่มติดอาวุธกลุ่มแรกที่ต่อสู้เพื่อเอกราชของปาตานี BNPP โจมตีรัฐไทยหลายครั้งจนกระทั่งปลายคริสต์ทศวรรษ 1960 เมื่อกลุ่มเริ่มเกิดการแตกแยกภายใน ในระหว่างนั้นมีกลุ่มติดอาวุธกลุ่มอื่นๆ อีก 60 กลุ่มก่อตั้งขึ้นในชายแดนภาคใต้เช่นกัน บางกลุ่มก็มีอุดมการณ์ทางการเมือง บางกลุ่มก็เป็นกลุ่มอาชญากร องค์กรสำคัญสององค์กรที่กำเนิดขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 ก็คือ ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี หรือ บีอาร์เอ็น (Barisan Revolusi Nasional-BRN) ก่อตั้งในปี 2506 และองค์การปลดปล่อยสหปาตานี หรือ พูโล (Patani United Liberation Organization-PULO) ก่อตั้งในปี 2511 องค์กรทั้งสองนี้กลายเป็นกลุ่มติดอาวุธต่อต้านรัฐที่สำคัญที่สุดตลอด 20 ปีต่อมา[2] ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 กองทัพไทยทำสงครามกับกลุ่มติดอาวุธเหล่านี้และต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ นโยบายที่ใช้เป็นแนวทางในการปราบปรามการก่อกบฏก็คือแผนการ 08 (2508) และ 09/10 (2509/2510) ซึ่งเน้นการใช้กองทัพปราบปรามเป็นขั้นตอนสำคัญเพื่อบรรลุชัยชนะ ในเวลาต่อมา แผนการ 110/12 (2512) ยังคงใช้แนวทางการทหารนำหน้า แต่เพิ่มจุดเน้นไปที่โครงการพัฒนามากขึ้น[3] แผนการนี้ได้แนวทางมาจากนโยบายปราบปรามการก่อกบฏ (COIN) ของสหรัฐอเมริกา

---

[2] Carlyle Thayer, "Insurgency in Southern Thailand: Literature Review," p. 7, accessed August 6, 2019 http://www.scribd.com/doc/17965033/Thayer-Insurgency-in-Southern-Thailand.

[3] Jeff Moore, "The Thai Way of Counterinsurgency" (PhD. Diss., University of Exeter, December 2010), pp. 87-88.

โดยมี เดวิด กาลูลา, โรเบิร์ต ธอมป์สัน และ จอห์น แม็กคูเอน เป็นผู้คิดค้นสูตรสำเร็จไว้ พลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นผู้ผลักดันแผนการนี้ เขาเป็นผู้จัดตั้งและเป็นผู้อำนวยการคนแรกของกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ของประเทศไทย ความแปลกใหม่ของ COIN คือการพยายามสร้างการบังคับบัญชาและการควบคุมที่เอาชนะจิตใจและความคิดของกลุ่มประชากรที่มีแนวโน้มจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลังกบฏมากกว่าการใช้กำลังบังคับปราบปรามเพียงอย่างเดียว โดยอาศัยการประสานกลไกทางการเมือง เศรษฐกิจ กองทัพและข่าวกรองเข้าด้วยกัน กอ.ปค. ซึ่งแปรสภาพเป็นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ในปี 2517 ผสานรวมการทำงานของฝ่ายพลเรือน ตำรวจ กองทัพ กองกำลังกึ่งทหารและอาสาสมัครพลเรือนเข้าด้วยกันในปฏิบัติการปราบปรามการก่อกบฏ

ในปี 2524 รัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ (2523–2531) ยกระดับความมั่นคงด้วยการขยายบทบาทของ กอ.รมน. ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้และปรับใช้แผนปฏิบัติการ COIN ให้เข้มข้นมากขึ้น นโยบายชุดนี้ประกอบด้วยการจัดสรรเพิ่มเงินงบประมาณแก่สถาบันด้านความมั่นคง ทำงานร่วมกับมาเลเซีย ขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้นำมุสลิมสายกลางและดำเนินการไกล่เกลี่ยเป็นครั้งคราว[4] อย่างไรก็ตาม การเจรจาระหว่างรัฐกับผู้ก่อการกบฏยังไม่ใช่วาระอันดับต้นๆ ในช่วงเวลานี้ อีกทั้งการเจรจาก็ไม่ใช่องค์ประกอบที่มีอยู่ในนโยบาย COIN ดั้งเดิม นโยบายอื่นๆ มีอาทิ การพัฒนาเศรษฐกิจ การนิรโทษกรรมอย่างมีขีดจำกัดแก่ผู้ก่อการกบฏ และการก่อตั้งหน่วยงานภายในรัฐบาลสองหน่วยงาน กล่าวคือ กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) ซึ่งเป็นความพยายามขยายการประสานงานระหว่างปฏิบัติการความมั่นคงของพลเรือน ตำรวจและกองทัพในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ อีกหน่วยงานคือศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) คือการพยายามเพิ่มการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่

[4] Thayer, "Insurgency in Southern Thailand," p. 10.

เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทางการเมืองของการก่อความไม่สงบในภาคใต้[5] ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 เราได้เห็นการแตกแยกเป็นกลุ่มก๊กต่างๆ มากขึ้นในกลุ่มแบ่งแยกดินแดนและการเกิดกลุ่มใหม่ๆ ในปี 2527 บีอาร์เอ็นแตกออกเป็นสามกลุ่ม นั่นคือ BRN-Congress (BRN-K), BRN-Coordinate (BRN-C) และ BRN-Ulema[6] ความไม่เป็นเอกภาพในกลุ่มก่อความไม่สงบบรรเทาลงชั่วคราวเมื่อมีการก่อตั้ง Patani Malay People's Consultative Council (Majelis Permesyuaratan Rakyat Melayu Patani หรือที่เรียกย่อๆ ว่า เบอร์ซาตู ซึ่งแปลว่า "เอกภาพ") ในปี 2532 และหลังจากการฟื้นฟูเบอร์ซาตูขึ้นมาใหม่ในปี 2540 เบอร์ซาตูมีความสำคัญเพราะเป็นองค์กรร่มที่รวบรวมพูโล บีอาร์เอ็นและกลุ่มก่อความไม่สงบอีกสองกลุ่มเข้าด้วยกัน[7] เบอร์ซาตูเป็นผู้ชี้นำการลอบสังหารเป้าหมายที่เป็นข้าราชการในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 พอถึงปี 2556 BRN-K และ BRN-Ulema แทบจะหมดบทบาทไปอย่างสิ้นเชิง เหลือแต่ BRN-C ที่กลายเป็นองค์กรก่อความไม่สงบที่เข้มแข็งที่สุด ในปี 2556 BRN-C ก็เปลี่ยนชื่อเป็น "บีอาร์เอ็น" โดยไม่มีคำห้อยท้าย

ในปี 2544 ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยทัศนะที่มองผู้ก่อความไม่สงบชาวมลายูมุสลิมไม่ต่างจากแก๊งโจรและอยากลดอิทธิพลของคู่แข่งการเมืองในพื้นที่ภาคใต้ ทักษิณจึงสั่งยุบ พตท. 43 และ ศอ.บต. ในปี 2545 ทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นผลงานและองคาพยพในกองทัพของอดีตนายกรัฐมนตรีและประธานองคมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่ง

---

[5] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad," *Asia Report,* no. 98 (May 18, 2005): 11–12, accessed August 6, 2019.

[6] "Barisan Revolusi Nasional (BRN)," Terrorism Research and Analysis Consortium, accessed July 1, 2015, http://www.trackingterrorism.org/group/barisan-revolusi-nasional-brn.

[7] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad," p. 14.

กลายเป็นคู่อาฆาตของทักษิณมากขึ้นทุกที[8] ศอ.บต. อยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคประชาธิปัตย์ที่ต่อต้านทักษิณ (และเข้าข้างเปรม) ด้วย[9] เนื่องจากทักษิณมีอิทธิพลในกรมตำรวจ เขาจึงมอบหมายการควบคุมความมั่นคงในภาคใต้ทั้งหมดไว้ในมือของผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งซ้ำเติมความตึงเครียดระหว่างกองทัพกับตำรวจให้บานปลายยิ่งขึ้น ตำรวจถูกกล่าวหาว่าทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคใต้ร้ายแรงกว่าเดิมและการก่อความไม่สงบยิ่งทวีความเข้มข้นขึ้น[10]

การก่อความไม่สงบยกระดับสูงสุดด้วยการโจมตีค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 การโจมตีครั้งนี้มีการเตรียมการและวางแผนมาอย่างดี นักรบติดอาวุธสังหารทหารสี่นายและยึดอาวุธปืนไปได้เกือบ 350 กระบอก รัฐตอบโต้ด้วยความรุนแรงทันที ทักษิณประกาศกฎอัยการศึกในจังหวัดนราธิวาส ยะลาและปัตตานี ยุทธศาสตร์เช่นนี้สะท้อนชุดความคิดดังที่ สุรินทร์ พิศสุวรรณ เรียกว่า “กรุงเทพรู้ดีที่สุด” นั่นคือทุกปัญหาระดับชาติในประเทศควรให้ส่วนกลางแก้ไขโดยไม่ต้องรับฟังจากท้องถิ่น[11] การกดขี่ปราบปรามของรัฐกระตุ้นให้เกิดการโจมตีตอบโต้จากกลุ่มก่อความไม่สงบและแต่ละฝ่ายยิ่งพัวพันในการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้นเรื่อยๆ คราวนี้ทหารกับตำรวจร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในปฏิบัติการปราบปรามการก่อกบฏ ปี 2547 เพียงปีเดียวก็มีการสังหารหมู่ถึงสองครั้ง ชาวบ้านจำนวนมากในชุมชนมลายูมุสลิมยิ่งเอาใจออกห่างจากรัฐไทยมากขึ้นและการก่อความไม่สงบรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าเดิม

---

[8] Duncan McCargo, “Thaksin and the Resurgence of Violence in the Deep South,” in *Rethinking Thailand’s Southern Violence*, ed. Duncan McCargo (Singapore: NUS Press, 2007), p. 39.

[9] Marc Askew, “The Democrats and the Southern Malaise,” *Bangkok Post*, September 13, 2009.

[10] Thayer, “Insurgency in Southern Thailand,” p. 13.

[11] Surin Pitsuwan, “Seven Pointers to Claiming the South,” *The Nation*, February 17, 2004.

สองเดือนหลังจากกองทัพทำรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ยอมรับอย่างเป็นทางการถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์ระยะยาวอันประกอบด้วย 1) ยุทธวิธีปราบปรามด้วยกำลัง 2) การปฏิรูปด้านการเมือง รวมทั้งการพูดคุยและการนิรโทษกรรมอย่างมีขีดจำกัด และ 3) การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ มีการรื้อฟื้นหน่วยงาน ศอ.บต. ขึ้นมาใหม่และขยายบทบาทของ กอ.รมน. ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ นอกเหนือจากประสานหน่วยงานราชการพลเรือน ตำรวจและกองทัพเข้าด้วยกันแล้ว กอ.รมน.ยังกำกับดูแลการร่วมมือของบุคลากรสังกัดหน่วยงานภาครัฐ 25 หน่วยงานด้วย กล่าวได้ว่าเป้าหมายของ กอ.รมน. ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้คือกระจกสะท้อนการประสานกลไกความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ การเมือง กองทัพและข่าวกรองแบบ COIN

ภายหลังการแต่งตั้งพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา เป็นผู้บัญชาการทหารบกในปี 2550 กองทัพหันมาใช้ยุทธวิธีแข็งกร้าวกว่าเดิมอีกครั้งและมีการส่งทหาร ตำรวจและกองกำลังกึ่งทหารลงไปเพิ่มในภาคใต้ แนวทางแข็งกร้าวของอนุพงษ์ในการปราบปรามการก่อความไม่สงบสอดคล้องอย่างดีกับค่านิยมดั้งเดิมของกองทัพในการใช้อาวุธต่อสู้กับกลุ่มก่อความไม่สงบ ภายใต้การบัญชาการของอนุพงษ์ มีการผลักดันโครงการความมั่นคงระดับหมู่บ้านโครงการใหม่ในลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการลูกเสือชาวบ้านในสมัยคริสต์ทศวรรษ 1970 นโยบายแข็งกร้าวของอนุพงษ์ส่งทอดสืบต่อมายังผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้รับตำแหน่งต่อจากเขา นั่นคือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งรับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่ปี 2553–2557

ในปี 2552 รัฐบาลผสมของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากพรรคประชาธิปัตย์ประกาศว่า นับแต่นี้ไปจะเริ่มใช้กรอบกระบวนทัศน์ใหม่ของ “การเมืองนำการทหาร” ในนโยบายปราบปรามการก่อความไม่สงบในภาคใต้ เนื่องจากกองทัพไม่สามารถแก้ไข “ปัญหา” ภาคใต้ คราวนี้ฝ่ายพลเรือนจากการเลือกตั้งจะเข้าไปชี้นำหนทางสร้างสรรค์สันติภาพและความยุติธรรมแทนรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำพยายามย้าย ศอ.บต. ออกจากการ

ควบคุมของกองทัพและปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานนี้ตอบสนองต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยอ้างว่าเพื่อให้มีการผลักดันดำเนินนโยบายอย่างมีเอกภาพมากขึ้น ก่อนหน้านี้กองทัพถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าใช้งบประมาณของ ศอ.บต. ไปในทางฉ้อฉล อย่างไรก็ตาม มีเสียงวิตกวิจารณ์ว่าการให้ ศอ.บต. อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนเท่ากับเปิดโอกาสให้พรรคประชาธิปัตย์เข้าถึงงบประมาณของ ศอ.บต. โดยตรง ซึ่งอาจถูกนำไปใช้เพื่อปรนเปรอฐานเสียงของพรรค[12] ถึงแม้ฝ่ายพลเรือนเข้ามาควบคุม ศอ.บต. มากขึ้น แต่สุดท้ายกองทัพก็ยังสามารถรักษาอิทธิพลเหนือ ศอ.บต. อย่างไม่เป็นทางการไว้ได้[13]

ในเดือนกรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยภายใต้การนำของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายและทำให้เกิดความหวังว่านโยบายเกี่ยวกับภาคใต้ของประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม แนวคิดโยนหินถามทางของพรรคเพื่อไทยที่จะกำหนดให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตปกครองพิเศษถูกโยนทิ้งทันทีเมื่อยิ่งลักษณ์เข้ารับตำแหน่ง เรื่องนี้เป็นไปได้ว่าสืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่พรรคเพื่อไทยไม่ชนะเก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้แต่เก้าอี้เดียวในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ พรรคจึงมองไม่เห็นเหตุผลที่จะแสดงความใส่ใจเป็นพิเศษต่อพื้นที่นี้ เกือบโดยทันทีหลังจากนั้น พื้นที่ชายแดนภาคใต้ก็ประสบความรุนแรงพุ่งสูงขึ้น นโยบายแข็งกร้าวในพื้นที่ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ทำให้ความรุนแรงจากฝ่ายรัฐเองแทบไม่ผ่อนลงเช่นกัน ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ นโยบายเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนยิ่งกว่าในยุคสมัยใดนับตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากความสำเร็จของรัฐบาลก่อนหน้าในการผลักดันนโยบาย "การเมืองนำการทหาร" ระหว่างปี 2552 จนถึงปี 2555 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ควบคุม

---

[12] Askew, "The Spectre of the South: Regional Instability as National Crisis," in *Legitimacy Crisis in Thailand*, ed. Marc Askew (Chiang Mai: Silkworm Books, 2010), p. 244, 250.

[13] *Ibid.*, pp. 248–249.

นโยบายความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ แต่กองทัพคือหัวหอกในการปฏิบัติการ ยิ่งกว่านั้น การยกระดับการโจมตีชี้ให้เห็นว่ากลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐพยายามปลุกให้เกิดความรุนแรงระดับสูงแบบเดียวกับในปี 2550 ต้นปี 2555 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ยังคงเน้นนโยบาย "ใช้ไม้แข็งมากกว่าไม้อ่อน" กดขี่ปราบปรามมากกว่าไกล่เกลี่ย เพื่อให้การก่อความไม่สงบอ่อนแรงลง แนวทางนี้อาจเป็นไปด้วยความตั้งใจ เนื่องจากทักษิณชินวัตร กำลังพยายามเริ่มการเจรจาต่อรองลับครั้งใหม่กับกลุ่ม BRN-C ด้วยความช่วยเหลือจากรัฐบาลมาเลเซีย ยุทธวิธีกดขี่ปราบปรามที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ใช้อาจเป็นความพยายามที่จะกดดันให้ BRN-C ยอมเข้าร่วมการเจรจาสันติภาพ ในทางกลับกัน บางกลุ่มก๊กภายในขบวนการต่อต้านรัฐไทยเองก็ไม่ไว้ใจเจตนาของทักษิณและพวกเขาอาจต้องการแสดงให้เห็นอำนาจของตนด้วยการโหมโจมตีหนักข้อขึ้น กระนั้นก็ตาม ต้องยอมรับด้วยว่าแต่ไหนแต่ไรมากองทัพมีเอกเทศค่อนข้างสูงในการดำเนินการปราบปรามการก่อกบฏในภูมิภาคนี้ ด้วยเหตุนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากรัฐบาลพลเรือนของยิ่งลักษณ์พบว่าตนจำต้องโอนอ่อนคล้อยตามกองทัพที่นิยมใช้ไม้แข็งมากกว่าไม้อ่อน

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ลงนามในข้อตกลงกับตัวแทนของ BRN-C เพื่อเริ่มการพูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการ การเจรจาทั้งหมดนี้เป็นผลลัพธ์โดยตรงจากความสำเร็จในการหารือระหว่างทักษิณกับ BRN-C และรัฐบาลมาเลเซีย ข้อตกลงกรุยทางสำหรับการพูดคุยสามรอบซึ่งทั้งสามรอบมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก นั่นคือในเดือนมีนาคม เมษายนและมิถุนายน ปี 2556 ระหว่างนั้น กลุ่ม BRN-C เปลี่ยนชื่อเป็นบีอาร์เอ็น ในขณะเดียวกัน ฝ่ายบีอาร์เอ็นก็ยื่นข้อเรียกร้องหัวใจสำคัญ 5 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. นักล่าอาณานิคมสยามต้องยอมรับให้ประเทศมาเลเซียเป็นคนกลาง ผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) ไม่ใช่แค่ผู้ให้ความสะดวก (facilitator)

2. การพูดคุยเกิดขึ้นระหว่างชาว (bangsa) ปาตานี ที่นำโดย บีอาร์เอ็น กับนักล่าอาณานิคมสยาม

3. ในการพูดคุยจำเป็นต้องมีพยานจากประเทศอาเซียน องค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) และองค์กร NGO

4. นักล่าอาณานิคมสยามต้องปล่อยผู้ที่ถูกควบคุมตัวทุกคนและยกเลิกหมายจับทั้งหมด (ที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง) โดยไม่มีเงื่อนไข

5. นักล่าอาณานิคมสยามต้องยอมรับว่า องค์กรบีอาร์เอ็น เป็นขบวนการปลดปล่อยชาว (bangsa) ปาตานี ไม่ใช่กลุ่มแบ่งแยกดินแดน[14]

ในระยะยาว บีอาร์เอ็นต้องการบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแยกตัวของจังหวัดปัตตานี นราธิวาสและยะลาหรือเขตปกครองพิเศษที่ให้อำนาจปกครองตัวเองเป็นเอกเทศ กระนั้นก็ตาม กลุ่มก่อความไม่สงบเองก็แตกแยกภายใน ภายในบีอาร์เอ็นมีแม้กระทั่งฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเจรจากับรัฐบาลไทยด้วยซ้ำ ยิ่งกว่านั้นกลุ่มก่อความไม่สงบอื่นๆ เช่น กลุ่มพูโล ก็เป็นอิสระจากการชี้นำของบีอาร์เอ็นและชิงดีชิงเด่นกันอยู่ ความไม่เป็นเอกภาพในหมู่ผู้ก่อความไม่สงบเช่นนี้ลดทอนความชอบธรรมของบีอาร์เอ็นและบั่นรอนข้ออ้างว่าบีอาร์เอ็นเป็นตัวแทนของผู้ก่อความไม่สงบทั้งหมด ในท้ายที่สุด ประเด็นนี้ลดทอนประสิทธิผลของการเจรจาพูดคุย

รัฐไทยก็แตกแยกเพราะการเจรจานี้เช่นกัน ในขณะที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์กำลังพยายามดำเนินการเจรจา กองทัพกลับปฏิเสธการพูดคุยสันติภาพและกล่าวหาบีอาร์เอ็นว่าไม่มีความจริงใจในการเจรจา กองทัพโต้แย้งว่าประเทศไทยต้องไม่ยอมสูญเสียดินแดนเพื่อเอาใจกลุ่มกบฏและอ้างว่าแม้แต่เขตปกครองพิเศษก็ถือว่าสูญเสียการควบคุมมากเกินไป กองทัพไทยมองว่าทักษิณกับ

[14] อ้างอิงจากฉบับแปลของ ฮาร่า ชินทาโร่, เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2563, https://deepsouthwatch.org/th/node/4635.

มาเลเซียเข้ามาวุ่นวายแทรกแซงในกิจการเกี่ยวกับภาคใต้ ซึ่งกองทัพถือว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตอิทธิพลของตน กองทัพจึงตอบโต้ด้วยการพยายามแต่งตั้งพลเอกอกนิษฐ์ หมื่นสวัสดิ์ ในคณะเจรจาฝ่ายไทย ทั้งๆ ที่เขาเป็นคนหนึ่งที่วิจารณ์การพูดคุยสันติภาพอย่างเปิดเผย[15]

ในเดือนกรกฎาคม 2556 รัฐบาลไทยกับบีอาร์เอ็นประสบความสำเร็จในการบรรลุข้อตกลงที่ต่างฝ่ายต่างลดความรุนแรงในช่วงเดือนรอมฎอนลงโดยสมัครใจ ในช่วงเริ่มแรกนั้นมีความหวังว่าการยับยั้งความรุนแรงจะยาวนานเกินกว่าเดือนรอมฎอน แต่การริเริ่มนี้ไม่มีข้อผูกมัดและตามมาด้วยการโจมตีกับการลอบสังหารหลายครั้งหลายคราวที่ปะทุขึ้นมาทันที กรณีโด่งดังที่สุดคือการลอบสังหารอิหม่ามยะโก๊บ หร่ายมณี โดยกองกำลังไม่ทราบฝ่ายเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม อิหม่ามผู้นี้เป็นที่รู้จักกันดีในแง่ของความเป็นสายกลาง เนื่องจากข้าราชการจำนวนมากไม่เห็นพ้องกับการเจรจาและเห็นว่าการใช้แนวทางการทหารอย่างเคร่งครัดเป็นวิธีการสำคัญที่สุดในการปราบปรามการก่อความไม่สงบ ถ้ากองทัพมีเจตนาบ่อนทำลายการพูดคุยสันติภาพที่พรรคเพื่อไทยริเริ่ม ถ้าเช่นนั้นก็มีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่อิหม่ามยะโก๊บจะตกเป็นเป้าของกองทัพ[16] เมื่อความรุนแรงทวีความเข้มข้นขึ้น ในเดือนสิงหาคม ทั้งบีอาร์เอ็นกับกองทัพไทยยิ่งยืนกรานจุดยืนของตนอย่างแข็งกร้าวมากขึ้น นอกจากนั้นรัฐบาลเองก็ดูเหมือนไม่สามารถปรับกรอบข้อเรียกร้อง 5 ข้อของบีอาร์เอ็นให้เป็นไปในลักษณะที่สร้างหลักประกันว่ากระบวนการสันติภาพจะเดินหน้าต่อไปได้ ผลก็คือรัฐบาลยิ่งลักษณ์ต้องเลื่อนการเจรจารอบต่อไปออกไป พอถึงปลายเดือนพฤศจิกายน 2556 ความปั่นป่วนของ

---

[15] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: Dialogue in Doubt," *Asia Report*, no. 270 (July 8, 2015): 8, accessed August 6, 2019, https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/270-southern-thailand-dialogue-in-doubt.pdf.

[16] Duncan McCargo, "Southern Thailand: From Conflict to Negotiations?," Lowy Institute, April 23, 2014, accessed August 6, 2019, https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/mccargo_southern-thailand_0_0.pdf.

การเมืองระดับชาติทำให้การเจรจาต้องยืดเยื้อออกไปอีก ในเดือนธันวาคม บีอาร์เอ็นประกาศว่าจะไม่มีการพูดคุยอีกต่อไปถ้าประเทศไทยไม่ยอมรับข้อเรียกร้องทั้งหมด พอสิ้นปี 2556 การพูดคุยก็เกือบตายสนิท ต้นปี 2557 ท่ามกลางความวุ่นวายสับสนของการประท้วงทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลในกรุงเทพฯ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ทำหน้าที่เพียงรัฐบาลรักษาการที่อ่อนแอ การพูดคุยทั้งหมดจึงหยุดชะงักลง การรัฐประหารของกองทัพเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ปิดช่องทางความเป็นไปได้ใดๆ ที่จะมีการเจรจาอีก เพราะคณะรัฐมนตรีหลังปี 2556 ของยิ่งลักษณ์ซึ่งสนับสนุนการเจรจาถูกยุบทิ้งพร้อมกับการขึ้นสู่อำนาจของ คสช. ที่นำโดยกองทัพซึ่งหวาดระแวงการเจรจาเสมอมา

3. นโยบายความมั่นคงในชายแดนภาคใต้ของ คสช. จนถึง ปี 2562

ในตอนเริ่มแรก การยึดอำนาจดูเหมือนบ่งชี้ว่าสายเหยี่ยวในกองทัพที่ต่อต้านทักษิณมีชัยชนะเหนือนักการเมืองสายทักษิณที่เต็มใจพูดคุยกับขบวนการต่อต้านรัฐไทย ประยุทธ์ (พลเอกเกษียณ) ผู้นำคณะรัฐประหารและนายทหารคนอื่นๆ ที่ใกล้ชิดกับเขามีทัศนะไม่ค่อยดีนักต่อการพูดคุยปี 2556 มาตั้งแต่แรก[17] อย่างไรก็ตาม ล่วงถึงกลางปี 2558 การเจรจาดูเหมือนกลับมาเริ่มต้นอีกครั้ง อันที่จริงกองทัพคงต้องการเล่นเกมสองหน้า กล่าวคือใช้มาตรการกดขี่ปราบปรามการก่อความไม่สงบควบคู่กับการสนับสนุนการพูดคุยครั้งใหม่อย่างเปิดเผย[18] ถึงแม้รัฐบาลทหารสัญญาว่าจะสนับสนุนการ

[17] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: Dialogue in Doubt," p. 13.

[18] จากการสัมภาษณ์ส่วนตัวกับ RN (นามแฝงของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่ต้องการเปิดเผยตัวตน), 24 กรกฎาคม 2558.

พูดคุยกับ "ผู้เห็นต่างจากรัฐ"[19] แต่รัฐบาลทหารก็เพิ่มปฏิบัติการทหารในการจับกุม บุกรื้อค้นหมู่บ้านที่ตกเป็นเป้าหมายหรือสถานที่ที่ถูกมองว่าเป็นแหล่งเพาะความเห็นอกเห็นใจต่อขบวนการต่อต้านรัฐไทย ประยุทธ์ ผู้นำคณะรัฐประหารและนายกรัฐมนตรี และ ประวิตร วงษ์สุวรรณ (พลเอกเกษียณ) รองหัวหน้าคณะรัฐประหารและรองนายกรัฐมนตรี ถึงกับให้คำมั่นสัญญาคำโตว่าจะยุติความขัดแย้งชายแดนใต้ภายในสิ้นปี[20]

หลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 เพียงแปดวัน คสช. ก็ยุบคณะพูดคุยสันติภาพของยิ่งลักษณ์ ตามมาด้วยการเปลี่ยนระบบบริหารนโยบายชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ ประการแรก คสช. ออกประกาศฉบับที่ 34/2557 ให้โอนย้าย ศอ.บต. มาขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะรัฐประหาร เท่ากับทำให้กฎหมายปี 2553 ที่กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานอิสระเป็นอันโมฆะไป ดังนั้น ศอ.บต. จึงย้ายกลับมาอยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. และการกำกับของกองบัญชาการกองทัพภาคที่ 4 (ต่อไปจะเรียกว่ากองทัพภาคที่ 4) เช่นเดียวกับสมัยเปรม[21] จากนั้น ในวันที่ 21 กรกฎาคม คสช. ออกประกาศฉบับที่ 98/2557 ประกาศฉบับนี้เป็นการสถาปนาโครงสร้างสามระดับในการจัดการวิกฤตการณ์ภาคใต้ โดยมีประยุทธ์เป็นหัวหอกในการกำหนดนโยบาย ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไข

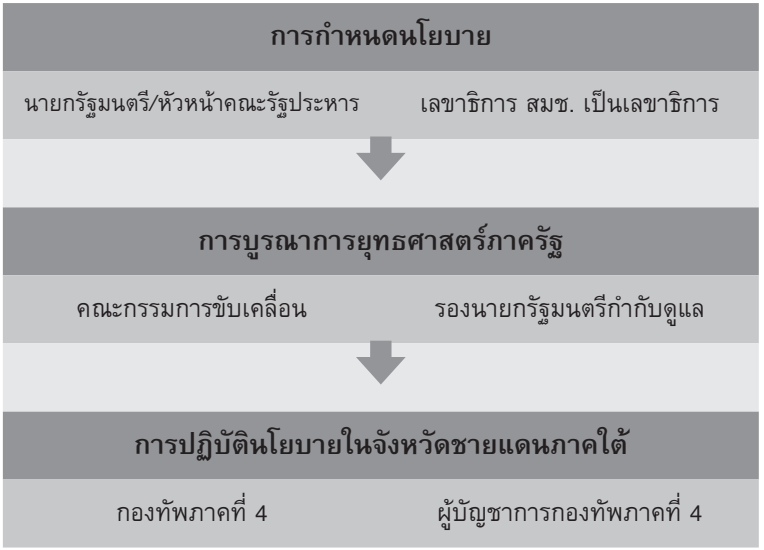
---

[19] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: Dialogue in Doubt," p. 12.

[20] "Prayut: Peace in South by 2015," *Bangkok Post,* September 29, 2014; "Defense Minister: Peace will return to Deep South within one year," *National News Bureau of Thailand,* November 4, 2014.

[21] "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 34/2557 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการจัดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92ง, 30 พฤษภาคม 2557, https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce34-2557.pdf; ปกรณ์ พึ่งเนตร, "เปิดโครงสร้างดับไฟใต้ยุค คสช. ลุยพูดคุยสันติภาพ-ปิดช่องปกครองตนเอง", สำนักข่าวอิศรา, 19 มิถุนายน 2557. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/30538-close_30538.html

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่บูรณาการยุทธศาสตร์ต่างๆ ของภาครัฐ พร้อมกับมอบหมายให้กองทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (โปรดดู รูป 1)[22] ในที่สุดฝ่ายพลเรือนก็สูญเสียการควบคุมนโยบายเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ไปอย่างสิ้นเชิง



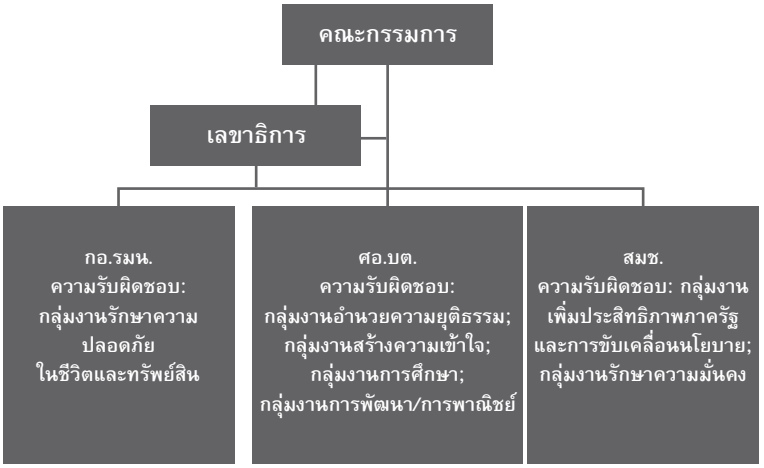
รูป 1: โครงสร้างสามระดับเพื่อแก้ไขความขัดแย้งชายแดนภาคใต้

[22] "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 143 ง, 30 กรกฎาคม 2557, https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce98-2557.pdf.

ในปลายเดือนกรกฎาคม 2557 มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนดับไฟใต้ (คปต.) ชุดใหม่ (โปรดดูรูป 2)[23] คปต. อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่มีรองหัวหน้าคณะรัฐประหาร ประวิตร วงษ์-สุวรรณ เป็นผู้กำกับดูแล ประยุทธ์ชมเชยว่า คปต. เป็นผลงานจากมันสมองของพลเอกอุดมเดช สีตบุตร ซึ่งกำลังจะเลื่อนตำแหน่งขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก และพยายามสนับสนุนให้เกิด 1) การหารือภาพรวม 2) การหารือเกี่ยวกับกฎหมาย 3) การหารือเกี่ยวกับการเมือง และ 4) การหารือเกี่ยวกับการลดความรุนแรง โครงสร้างของ คปต. แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ กลุ่มงานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน.) กลุ่มงานอำนวยความยุติธรรม กลุ่มงานสร้างความเข้าใจ กลุ่มงานการศึกษา และกลุ่มงานด้านการพัฒนา/การพาณิชย์ (ภายใต้การควบคุมของ ศอ.บต.) กลุ่มงานเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐและการขับเคลื่อนนโยบาย และกลุ่มงานรักษาความมั่นคง (ภายใต้การควบคุมของ สมช.)[24] ตามคำบรรยายบนหน้ากระดาษนั้น กอ.รมน., ศอ.บต. และ สมช. ดูเผินๆ มีอำนาจหน้าที่ใน คปต. สมดุลกันดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก กอ.รมน. มีอำนาจควบคุมด้านความมั่นคงในกองทัพและมีอำนาจครอบงำ ศอ.บต. กับ สมช. ภายหลังรัฐประหาร กอ.รมน. จึงเป็นผู้เล่นที่มีอำนาจชี้เป็นชี้ตายใน คปต. เท่ากับเป็นการสถาปนาอำนาจนำของกองทัพเหนือพลเรือนในการตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับนโยบายชายแดนภาคใต้

[23] ปกรณ์ พึ่งเนตร, "ผ่าโครงสร้าง คปต. ดับไฟใต้ เปิด 4 คณะ 'พูดคุยสันติสุข' ", สำนักข่าวอิศรา, 4 สิงหาคม 2557, http://isranews.org/south-news/scoop/item/31815-talk_31815.html.

[24] เพิ่งอ้าง

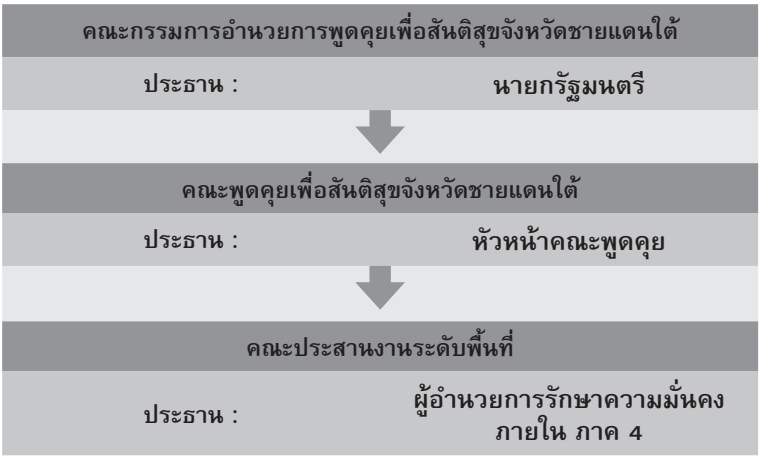


รูป 2: คณะกรรมการขับเคลื่อนดับไฟใต้ (คปต.)

วันที่ 26 พฤศจิกายน 2557 รัฐบาลทหารออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โปรดดูรูป 3)[25] หลังจากนั้น เมื่อประยุทธ์ตกลงอย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัก ของมาเลเซียในหลักการสามประการที่จะเริ่มต้นการพูดคุยครั้งใหม่ กล่าวคือ 1) ช่วงเวลาที่ไม่มีความรุนแรงก่อนการพูดคุยเริ่มต้น 2) การพูดคุยต้องครอบคลุมกลุ่มก่อความไม่สงบทุกกลุ่ม และ 3) ข้อเรียกร้องของฝ่ายกบฏต้องมีเอกภาพ[26] ในที่สุด คสช. ก็ย้อนกลับไปสู่การเจรจาที่แท้จริงอีกครั้ง

[25] "คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้", https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/pm_order_230_2557_peace_dialogue_mechanism_plus.pdf.

[26] "ดับไฟใต้ สันติภาพกับสันติสุข", *ข่าวสด*, 14 ธันวาคม 2557.



รูป 3: โครงสร้างสามระดับของคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข

ในวันที่ 13 พฤษภาคม 2558 มีรายงานว่า ด้วยความช่วยเหลือของมาเลเซีย กลุ่มต่อต้านรัฐไทยของชาวมลายูมุสลิม 6 กลุ่มรวมตัวกันก่อตั้งองค์กรร่มในชื่อ Patani Consultative Council (Majilis Syura Patani -มาราปาตานี) การจับกลุ่มครั้งนี้ประกอบด้วยกลุ่มก๊กสามกลุ่มในขบวนการพูโล กล่าวคือ Barisan Islam Perberbasan Patani (BIPP), บีอาร์เอ็น และ Gerakan Mujahideen Islami Patani (GMIP)[27] มาราปาตานีประกาศวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อเข้าร่วมการพูดคุยสันติภาพกับรัฐบาลไทยและ "แสวงหาการยอมรับและการสนับสนุนจากนานาชาติเพื่อสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตัวเองของประชาชนแห่งปาตานี" กลุ่มองค์กรร่มนี้เน้นย้ำว่า กลุ่มก่อความไม่สงบที่เข้าร่วมองค์กรทั้งหมดยืนยันใน "การอ้างสิทธิ์เพื่อเอกราช"[28]

---

[27] "Southern Thailand Rebel Groups Set Up Umbrella Group for Peace Talks," *Benar News*, May 13, 2015, accessed August 9, 2019, http://www.benarnews.org/english/news/thai/deep-south-peace-talks-05132015180353.html.

[28] Abu Hafez Al-Hakim, "What is MARA Patani?," *Deep South Watch*, May 26, 2015, accessed August 1, 2019, http://www.deepsouthwatch.org/node/7211.

ดังนั้น การก่อตั้งมาราปาตานีจึงดูเหมือนสอดคล้องกับเงื่อนไขข้อหนึ่งในคำแถลงของประยุทธ์–ราซักเมื่อเดือนธันวาคม 2557 พอต้นเดือนมิถุนายน 2558 การพบปะเจรจารอบใหม่ครั้งแรกสุดเริ่มต้นเงียบ ๆ ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มีรายงานข่าวว่าการเจรจารอบใหม่นี้ได้รับการริเริ่มและสนับสนุนจากประยุทธ์เอง[29]

การตัดสินใจของรัฐบาลทหารที่ยอมเข้าสู่กระบวนการเจรจากับมาราปาตานีเป็นเรื่องที่ประเมินได้สองทาง ในด้านหนึ่ง ท่าทีที่หันมาหาวิธีการสายกลางมากขึ้นอาจเป็นแค่การสร้างภาพลักษณ์โดยไม่มีความจริงใจ เพียงเพื่อหาแรงสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปและปรับปรุงสถานะของตนในสายตาชุมชนนานาชาติ เมื่อคำนึงถึงว่าการรัฐประหาร 2557 สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีไปทั่วโลก นอกจากนี้ ฝ่ายปีกขวาจัดในกองทัพมีแนวโน้มจะสนับสนุนการพูดคุยสันติภาพถ้าพวกเขามองว่ามันเป็นแค่การสร้างภาพประชาสัมพันธ์อย่างหนึ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ถ้าการตัดสินใจเข้าร่วมการเจรจาของรัฐบาลทหารมีความจริงจัง ในกรณีนั้นมันสะท้อนถึงชัยชนะของสายกลางในกองทัพและการเปลี่ยนจากยุทธศาสตร์ COIN แบบดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมาตลอดในประเทศไทย

แนวความคิดของ COIN คือการดำเนินการปราบปรามการก่อกบฏโดยใช้กลไกทางการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคงและข่าวกรอง สหรัฐอเมริกาและประเทศไทย (ในช่วงเริ่มแรก) นำแนวทาง COIN มาใช้เพื่อต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาชายแดนภาคใต้มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ในการแบ่งแยกทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ผู้ก่อความไม่สงบจึงแสวงหาการแบ่งแยกดินแดนเป็นหลักใหญ่ มันไม่ใช่การลุกฮือปฏิวัติแบบขบวนการคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนั้น สายกลางในรัฐบาลทหารจึงพิจารณาบทเรียนจากฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ซึ่งมีการใช้แนวทาง COIN ในการต่อสู้กับขบวนการแบ่งแยกดินแดนในมินดาเนาและอาเจะห์ ก่อนที่การเจรจา

[29] Kummetha, “Srisompob Jitpiromsri on the latest round”.

สันติภาพจะลงเอยด้วยเขตปกครองตนเองในรูปแบบแตกต่างกันไป ในลักษณะเดียวกัน สายกลางในกองทัพไทยก็พยายามขยายนโยบายด้านการทหารในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ให้กว้างขวางครอบคลุมกว่า COIN ดั้งเดิม จนกลายเป็นแนวทางที่อาจเรียกได้ว่า Neo-COIN คำว่า "Neo-COIN" ครอบคลุมยุทธศาสตร์สี่กลไกการบังคับบัญชาและควบคุมแบบดั้งเดิม (การเมือง เศรษฐกิจ ข่าวกรองและการทหาร) โดยเติมเส้าที่ห้าเข้ามา นั่นคือ การเจรจากับผู้นำกบฏ อย่างไรก็ตาม ในข้อที่ว่าการยอมเจรจากับ "ศัตรู" ตามแนวทาง Neo-COIN จะยั่งยืนได้อย่างไรเมื่อต้องเผชิญกับเสียงคัดค้านจากปีกขวาในกองทัพ เรื่องนี้ยังไม่ชัดเจน นี่คือความท้าทายสำคัญที่สายกลางในกองทัพไทยต้องเผชิญในปัญหาชายแดนภาคใต้ หลังจากกระบวนการพูดคุยเริ่มต้นในปี 2558 ดูเหมือนการเจรจาให้ผลลัพธ์ในทางที่ดีอยู่บ้าง หลังจากพูดคุยกัน 20 รอบ ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะเปิด "เซฟเฮ้าส์" ในเดือนมกราคม 2561 เพื่อปูทางไปสู่การสร้าง "พื้นที่ปลอดภัย" ในจังหวัดชายแดนภาคใต้[30] อย่างไรก็ตาม กระบวนการมาสะดุดลงตรงที่ฝ่ายไทยกดดันให้ใช้ "หนึ่งอำเภอ" เป็น "เซฟเฮ้าส์" ในขณะที่มาราปาตานีต้องการให้เก็บเรื่อง "พื้นที่ปลอดภัย" เป็นความลับก่อนจนกว่าทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องจะได้รับการพิจารณาและตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่าย พอถึงปลายปี 2561 การพูดคุยก็ตกอยู่ในภาวะชะงักงัน

กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ในพื้นที่เอื้อให้กองทัพมีอำนาจมากล้นในการจัดการกับการก่อความไม่สงบ (โปรดดูบทที่ 4 ซึ่งอรรถาธิบายรายละเอียดของกฎหมายความมั่นคงพิเศษที่กำหนดใช้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้) อำนาจทางกฎหมายเหล่านี้ทำให้มีบุคลากรด้านความมั่นคงจำนวนมากลงไปกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่บวกกับงบประมาณก้อนมโหฬาร หลังรัฐประหาร 2557 ทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่ด้านการรบและตัวเลขงบประมาณที่ทุ่มให้การปราบปราม

---

[30] Wassana Nanuam, " 'Safe house' to pave way for safety zones," *Bangkok Post,* January 17, 2018, accessed August 1, 2019, https://www.bangkokpost.com/news/security/1396990/safe-house-to-pave-way-for-safety-zones.

การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้พุ่งสูงขึ้น อันที่จริง จำนวนเจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ส่งลงไปเพิ่มจาก 60,000 นายเป็นมากกว่า 70,000 นายในปี 2558 เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด (32,958 นาย) เป็นทหารและทหารพรานจำนวนมากที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพ รวมทั้งทหารเรือและนาวิกโยธินจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีตำรวจและตำรวจตระเวนชายแดนอีก 18,583 นาย อีกทั้งอาสาสมัครกองอาสารักษาดินแดน (อส.) 9,680 คนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีมหาดไทย (โปรดดูตาราง 2)[31]

ชื่อหน่วย	จำนวนเจ้าหน้าที่
ส่วนบังคับบัญชาและอำนวยการ	1,050
– ส่วนพลเรือน	2,489
– ส่วนกองกำลัง (รวมทหาร ตำรวจหรือ อส.)	61,221
– ทหาร (รวมทหารพราน)	(32,958)
– ตำรวจ (รวมตำรวจตระเวนชายแดน)	(18,583)
– อส. (อาสาสมัคร)	(9,680)
ส่วนปฏิบัติงานด้านการข่าว	739
ส่วนควบคุมและต่อต้านวัตถุระเบิด	75
ส่วนต่อสู้ทางด้านความคิด	849
ส่วนสนับสนุนการรบและการช่วยรบ	1,487
ส่วนสนับสนุนการพัฒนา	1,425
ส่วนลาดตระเวนและสนับสนุนการปฏิบัติทางทหาร	1,403
รวม	**70,738**

ตาราง 2: จำนวนเจ้าหน้าที่ใน กอ.รมน. ภาค 4, ธันวาคม 2557

[31] "คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ 560/2557 เรื่อง โครงสร้าง การจัด และอัตรากำลัง ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ประจำปี 2558", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 274ง, 30 ธันวาคม 2557, http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/274/40.PDF.

นอกเหนือจากกองกำลังความมั่นคงของภาครัฐโดยตรงแล้ว ยังมีพลเรือนติดอาวุธที่รัฐให้การสนับสนุนดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย กลุ่มแรกคือ อรบ. (อาสาสมัครรักษาหมู่บ้าน) มีจำนวนประมาณเกือบ 25,000 คน[32] แม้ว่าไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนแน่นอนสืบเนื่องจากไม่มีแหล่งข้อมูลภาครัฐที่มีการปรับปรุงตัวเลขให้ทันสมัย กลุ่มพลเรือนติดอาวุธอีกกลุ่มหนึ่งคือ ชรบ. (ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน) ตามหลักการที่วางไว้นั้น ในหมู่บ้านที่มีจำนวนทั้งหมด 2,050 หมู่บ้านในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสจะมีอาสาสมัคร ชรบ. หมู่บ้านละ 30 คน ดังนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว น่าจะมีอาสาสมัคร ชรบ. ทั้งหมดมากกว่า 60,000 คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจากปี 2551 ระบุว่ามีเพียง 1,218 หมู่บ้านเท่านั้นที่มีอาสาสมัคร ชรบ.[33] ตั้งแต่นั้นมายังไม่มีการเผยแพร่ตัวเลขของจำนวนอาสาสมัครเหล่านี้อีกเลย นอกเหนือจากกลุ่มพลเรือนติดอาวุธสองกลุ่มข้างต้น มีกลุ่มพลเรือนติดอาวุธที่ภาครัฐให้การสนับสนุนกลุ่มเล็กๆ กลุ่มอื่น อาทิ "ดอกไม้เหล็กชายแดนใต้" ที่สมเด็จพระบรมราชินีนาถสิริกิติ์ก่อตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม 2548 วัตถุประสงค์ของหน่วยนี้คือ "ฝึกผู้หญิงในจังหวัดปัตตานีให้รู้วิธีคุ้มครองตัวเองและใช้อาวุธปืน"[34] ในปี 2562 มีการกล่าวถึง ชคต. (ชุดคุ้มครองตำบล) ที่มีทั้งหมด 164 ตำบลและทำหน้าที่ควบคู่ไปกับหน่วยทหารจากกองทัพ[35]

---

[32] Srisompob Jitpiromsri, "The New Challenges of Thailand's Security Forces in the Southern Frontiers," in *Knights of the Realm: Thailand's Military and Police, Then and Now*, ed. Paul Chambers (Bangkok: White Lotus Press, 2013), pp. 562–563.

[33] Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, "Rule by the Gun: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand," *Non-Violence International Southeast Asia* (May 2009): 14–15.

[34] Ibid.

[35] แต่ละหน่วยของ ชคต. มีอาสาสมัคร 36 คน รวมแล้วจึงมี ชคต. 5,904 คน (Anchalee Kongkrut, "Not your Average Neighborhood Watch," *Bangkok Post*, August

ในส่วนของการจัดวางกำลังพลนั้น หน่วยทหารที่ประจำการอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย มณฑลทหารบกที่ 46 กองพลทหารราบที่ 15 ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้น รวมทั้งกองพลพัฒนาที่ 4 ส่วนกองกำลังพิเศษ นาวิกโยธินและกองทัพอากาศเป็นหน่วยเสริม หน่วยทหารเหล่านี้ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 และกองปฏิบัติการพิเศษ จนกระทั่งปี 2559 มีการหมุนเวียนกองกำลังทหารจากกองทัพภาคที่ 1 ภาคที่ 2 และภาคที่ 3 มาช่วยทหารในกองทัพภาคที่ 4 หลังจากนั้น มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น กล่าวคือมีการโอนถ่ายภาระความรับผิดชอบด้านความมั่นคงไปให้กองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธมากขึ้น ในเดือนตุลาคม 2561 มีทหาร 24,004 นายและตำรวจ 9,809 นายประจำการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควบคู่กับกองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธที่ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น 95,974 คน[36] ดังนั้น ในปี 2562 ทหารพราน ตำรวจตระเวนชายแดน อาสาสมัคร อส. และหน่วยพลเรือนติดอาวุธระดับหมู่บ้านอย่างไม่เป็นทางการจึงเป็นหัวหอกของการดูแลความมั่นคงภายใต้การบัญชาการของกองพลทหารราบที่ 15[37] การปรับกำลังพลเช่นนี้ช่วยประหยัดเงินให้รัฐไทย เนื่องจากกองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ากองทหารอาชีพ นอกจากนี้มันทำให้การปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นเรื่องของท้องถิ่น เพราะกองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธส่วนใหญ่เป็นคนจากในพื้นที่ จึงมีความคุ้นเคยกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่า ในประการสุดท้าย ทหารจากภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศถูกส่งมาประจำการ

5, 2019, accessed August 10, 2019, https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/1724623/not-your-average-neighbourhood-watch).

[36] ศูนย์ข่าวภาคใต้, "กำลังพลตรึง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบ? ไฟใต้จ่อ 15 ปีสูญงบ 3 แสนล้าน," สำนักข่าวอิศรา, 3 ตุลาคม 2561, https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/69962-ten-69962.html.

[37] Don Pathan, "Peace remains elusive in deep South amid local bickering and mistrust," *The Nation*, May 23, 2017, accessed August 1, 2019, http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30315994.

ในพื้นที่น้อยลง กระนั้นก็ตาม การลดจำนวนและภารกิจของทหารอาชีพก่อให้เกิดความวิตกกังวลอย่างมากเกี่ยวกับโอกาสที่อาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น กองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธได้รับการฝึกอบรมน้อยกว่ากองกำลังทหารและมักมีเรื่องอื้อฉาวว่าใช้ความรุนแรงมากกว่าทหารจากกองทัพ[38]

ในปี 2559 รัฐบาลทหารปรับแผนนโยบายการบริหารการปราบปรามการก่อความไม่สงบด้วยความหวังว่าจะช่วยให้พื้นที่ชายแดนภาคใต้มีความสงบมากขึ้น หลังจากนำคำสั่ง คสช. ที่ 57/2559 มาปฏิบัติใช้ในเดือนตุลาคม (พลเอกเกษียณ) อุดมเดช สีตบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนพิเศษที่มีสมาชิก 13 คน ซึ่งเรียกกันว่า "ครม.ส่วนหน้า" นอกจากสมาชิกที่เป็นพลเรือนสามคนแล้ว สมาชิก ครม.ส่วนหน้าล้วนแล้วแต่เป็นนายทหารอาวุโสที่ยังรับราชการหรือเกษียณอายุ[39] ครม.ส่วนหน้ารายงานตรงต่อประยุทธ์และประวิตร มีภารกิจในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนนำทางหรือโร้ดแมปเพื่อยุติการก่อความไม่สงบ ทั้งนี้รวมถึงการบูรณาการผลงานของคณะรัฐมนตรีของประยุทธ์และหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ อาทิ กอ.รมน. และ ศอ.บต. รวมทั้งพยายามควบคุมการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครม.ส่วนหน้าได้รับมอบอำนาจให้สามารถโยกย้ายงบประมาณโครงการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกระทรวงต่างๆ ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์

---

[38] International Crisis Group (ICG), "Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries," *Asia Report*, no. 140 (October 23, 2007), accessed November 20, 2019, https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/140-southern-thailand-the-problem-with-paramilitaries.pdf.

[39] ประกอบด้วย พลเอกอักษรา เกิดผล (อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขของ คสช.) พลเอกสุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) พลเอกสกล ชื่นสกุล พลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ (หัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขในปัจจุบัน) พลเอกปราการ ชลยุทธ พลเอกวิวรรธน์ ปฐมภาคย์ พลเอกจำลอง คุณสงค์ และพลเอกมณี จันทร์ทิพย์

อื่นใดในนามของความมั่นคงและสันติสุข ในปี 2559 มีการพิจารณาโครงการ 89 โครงการ มูลค่างบประมาณ 1.7 พันล้านบาท[40] ครม.ส่วนหน้ายังได้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่งชี้แนะข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งออกแบบและกำกับดูแลโครงการพิเศษจากกระทรวงต่างๆ ที่ลงมาปฏิบัติในพื้นที่ ในประการสุดท้าย ครม.ส่วนหน้าต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเป็นระยะๆ ให้รับทราบถึงอุปสรรคและหนทางที่เป็นไปได้ในการ "ดับไฟใต้"

ถึงแม้มีความคาดหวังว่า การตั้ง ครม.ส่วนหน้าจะช่วยส่งเสริมการประสานนโยบายรัฐต่อพื้นที่ชายแดนภาคใต้และ "แก้ไขสายการบังคับบัญชาที่ล่าช้า" [41] แต่ ครม.ส่วนหน้าก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในตัวมันเอง ประการแรก มันเท่ากับเพิ่มจำนวนผู้เล่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเดิมมีมากมายอยู่แล้วให้ทวีปริมาณขึ้นไปอีก ประการที่สอง แนวคิดเรื่องโครงการพิเศษส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เคยเสนอมาก่อนหน้านี้ จึงไม่มีอะไรใหม่ ตัวอย่างหนึ่งก็คือข้อเสนอที่จะทำให้ชายแดนภาคใต้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น ประการที่สาม การก่อตั้ง ครม.ส่วนหน้าไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความขัดแย้งส่วนบุคคลที่บ่อนเซาะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของนโยบายรัฐ อันที่จริง ถ้า ครม.ส่วนหน้าและกองทัพภาคที่ 4 มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายชายแดนภาคใต้ทั้งคู่ โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งก็มีมากขึ้น อันที่จริง การมีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายไม่ลงรอยกันระหว่างหัวหน้า ครม.ส่วนหน้ากับผู้บัญชาการกองทัพภาคอาจนำไปสู่รอยร้าวระหว่างสองฝ่ายได้โดยง่าย นี่คือกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างอุดมเดชกับอดีตผู้บัญชาการกองทัพภาค พลเอกธีรชัย นาควานิช ในเดือนตุลาคม 2559 ปิยวัฒน์ น้องชายของธีรชัย ได้เลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 และในเดือนธันวาคม ธีรชัยได้รับ

---

[40] Wassana Nanuam, "Udomdej to Tackle South Strife," *Bangkok Post*, December 23, 2016, accessed August 1, 2019, https://www.bangkokpost.com/print/1166241/.

[41] Pimuk Rakkanam, "Junta's Special Delegation for Thai Deep South Meets for First Time," *Benar News*, October 6, 2016, accessed August 1, 2019, https://www.benarnews.org/english/news/thai/forward-committee-10062016170840.html.

การแต่งตั้งเป็นองคมนตรี ปัญหาส่วนตัวระหว่างอุดมเดชกับธีรชัยจะตกทอดมาถึงปิยวัฒน์หรือไม่ เป็นเรื่องที่ตอบยาก แต่มันอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการบรรลุถึงนโยบายรัฐที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

นโยบายรัฐเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ยังคงได้รับผลกระทบจากความไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มก๊กและบุคคล ยิ่งกว่านั้น การหมุนเวียนสับเปลี่ยนบุคลากรบ่อยๆ หมายความว่าการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งใหม่อาจก่อให้เกิดพลวัต คู่แข่งและการปะทะเสียดทานชุดใหม่ ในปี 2559 เมื่อพลเอกเฉลิมชัยเข้ารับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก เขาปรับโครงสร้าง กอ.รมน. เพื่อแต่งตั้งเพื่อนร่วมรุ่นหลายคนเข้าไปในหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ[42] เรื่องทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในปี 2561 เมื่อพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ซึ่งมีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับวัง ได้รับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ในปี 2562 พลเอกชัยชาญ ช้างมงคล ซึ่งใกล้ชิดสนิทสนมกับประยุทธ์และประวิตร ได้รับตำแหน่งหัวหน้า ครม.ส่วนหน้าพร้อมกับดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ธีรชัยถูกปลดจากการเป็นองคมนตรีไปแล้วและพลโทพรศักดิ์ พูลสวัสดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 ต่อจากปิยวัฒน์

ระหว่างปี 2547 จนถึง 2559 งบประมาณ "ดับไฟใต้" ของประเทศไทยรวมแล้วอยู่ที่ประมาณ 264,000 ล้านบาท เฉลี่ยประมาณ 19,100 ล้านบาทต่อปี งบประมาณประจำปีเริ่มที่ 13,450 ล้านบาทในปี 2547 จนพุ่งขึ้นสูงสุดที่ 30,880 ล้านบาทในปี 2559[43] เฉพาะในสำนักนายกรัฐมนตรี 9,140 ล้านบาท หรือประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณทั้งหมดในปี 2559 ทุ่มลงไปให้ กอ.รมน. และโครงการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ปราบปรามการ

---

[42] Wassana Nanuam, "Teething Problems for New South Delegation," *Bangkok Post*, November 10, 2016, accessed August 1, 2019, https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1131497/teething-problems-for-new-south-delegation.

[43] ศูนย์ข่าวภาคใต้, "กำลังพลตรึง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบ? ไฟใต้จ่อ 15 ปีสูญงบ 3 แสนล้าน," สำนักข่าวอิศรา, 3 ตุลาคม 2561, https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/69962-ten-69962.html.

ก่อความไม่สงบ[44]

นับตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นมา รัฐบาล คสช. เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเตรียมงบประมาณและสร้าง "แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้" ประจำปีขึ้นมา โดยเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะปรับกระชับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและประสานการทำงานของแขนขารัฐบาลให้มีความเป็นเนื้อเดียวกัน ตาราง 3 แสดงงบประมาณรายปีทั้งหมดที่จัดสรรให้การแก้ไขความขัดแย้งตามแผนบูรณาการดังกล่าว มันยังแสดงให้เห็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดที่จัดสรรให้ กอ.รมน. ด้วย[45]

ปี	แผนบูรณาการ (บาท)	แผนบูรณาการ (ดอลลาร์)	งบ กอ.รมน. (บาท)	งบ กอ.รมน. (ดอลลาร์)
2560-2561	12,510,110,300	403,551,945	3,554,642,600	114,665,890
2561-2562	13,255,744,700	427,604,668	3,739,113,100	120,616,552
2562-2563	11,924,266,300	384,653,752	3,974,191,600	126,302,987
รวม	**48,555,584,600**	**1,566,309,180**	**15,123,840,900**	**487,865,835**

ตาราง 3: งบประมาณแผนบูรณาการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

[44] สำนักงบประมาณ, "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เล่มที่ ๑", http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6701&mid=545&catID=866.

[45] สำนักงบประมาณ, "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓ (๑): แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้", http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6692&mid=545&catID=865; "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เล่มที่ ๑๒ (๑)", http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6518&mid=545&catID=863; "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เล่มที่ ๑๔ (๑)", http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=8393&mid=545&catID=1151.

หากมองโดยผิวเผิน ดูคล้ายว่าภายหลัง คสช. พัฒนาแผนบูรณาการขึ้นมา งบประมาณโดยรวมสำหรับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ลดลงมากพอสมควรจากจุดสูงสุดในปี 2559 แต่อันที่จริงแล้ว มีงบประมาณเสริมสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้กระจายอยู่ตามแผนงบประมาณรายกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ทั่วไปหมด เมื่อนำมารวมกันทั้งหมด ตัวเลขโดยรวมที่จัดสรรให้ภูมิภาคนี้ยังคงสูงอย่างไม่น่าเชื่อ ตาราง 4 แสดงให้เห็นงบประมาณโครงการสำหรับปีงบประมาณ 2562-2563 รวมทั้งสัดส่วนที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานความมั่นคงต่างๆ[46]

2562-2563	แผนบูรณาการ (บาท)	แผนบูรณาการ (ดอลลาร์)	รวมงบประมาณทั้งหมด (บาท)	รวมงบประมาณทั้งหมด (ดอลลาร์)	% ที่เพิ่มขึ้น
รวม	**11,924,266,300**	**384,653,752**	**38,500,662,700**	**1,241,956,861**	**2.23%**
กอ.รมน.	3,974,191,600	128,199,729	8,426,952,200	271,837,168	1.12%
กองทัพ	1,518,702,500	48,990,403	5,430,317,100	175,171,519	2.58%
ตำรวจ	137,576,100	4,437,939	3,268,376,700	105,431,506	22.76%

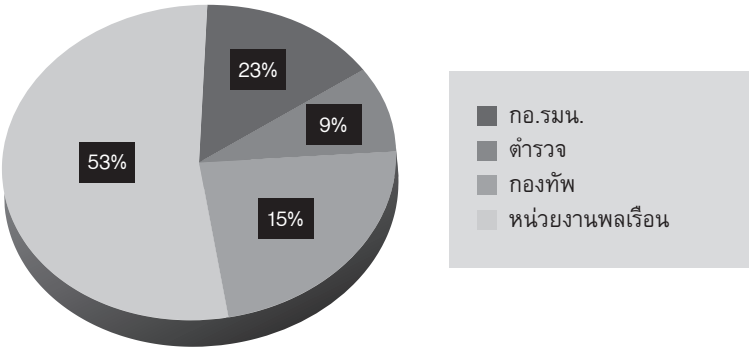
ตาราง 4: งบประมาณของแผนบูรณาการเปรียบเทียบกับงบประมาณรวมทั้งหมดเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2562-2563

รูป 4 แสดงให้เห็นสัดส่วนของงบประมาณโดยรวมสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จัดสรรให้หน่วยงานด้านความมั่นคง[47] เกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณตกเป็นของภาคส่วนด้านความมั่นคง สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นด้วยถ้าเราคำนึงถึงงบประมาณที่จัดสรรให้อาสาสมัคร อส. และกลุ่มพลเรือนติดอาวุธ

[46] ภาคประชาสังคมและเครือข่ายวิชาการติดตามงบประมาณภาคใต้ปี 2562-2563

[47] Ibid.

อื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย[48] การก่อความไม่สงบในช่วงเวลานี้คือขุมทองสำหรับกองกำลังรักษาความมั่นคงของประเทศไทย อันที่จริง จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นพื้นที่ที่รัฐไทยให้ความสำคัญสูงสุดแก่การอุดหนุนทางการเงินแก่กองทัพ ตำรวจ กองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนติดอาวุธ



รูป 4: สัดส่วนที่จัดสรรให้หน่วยงานความมั่นคงในงบประมาณรวมทั้งหมดของปีงบประมาณ 2562-2563

[48] ในขณะที่มีบางรายการภายใต้งบประมาณแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ของกระทรวงมหาดไทยที่เป็นเรื่องความมั่นคงอย่างชัดเจน (อาวุธ รถหุ้มเกราะและเสื้อกันกระสุน) แต่ไม่ใช่ทุกรายการมีความชัดเจน ในแง่ของการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยพลเรือนติดอาวุธ เนื่องจาก อส. เป็นองค์กรที่มีสาขาทั่วประเทศ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะระบุชัดเจนว่าในจำนวนงบประมาณราว 6.64 พันล้านบาทนั้น ได้รับการจัดสรรให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ในสัดส่วนมากแค่ไหน ไม่มีการกล่าวถึง ชรบ. ในรายการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม มีคำบอกเล่าจำนวนมากยืนยันว่า งบอุดหนุนหน่วย ชรบ. มาจากกรมการปกครอง ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่างบประมาณส่วนหนึ่งของกรมการปกครองที่ใช้ซื้ออุปกรณ์อบรมและจ่ายค่าตอบแทนจะได้รับการจัดสรรไปให้หน่วยพลเรือนติดอาวุธ ชรบ. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องนี้มีความคลุมเครือ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะแยกแยะแจกแจงงบประมาณด้านความมั่นคงของกระทรวงมหาดไทย

ความเติบโตของงบประมาณปราบปรามการก่อความไม่สงบมีลักษณะคู่ขนานกับการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงโดยรวม ในปี 2562 การสนับสนุนงบประมาณด้านการเงินแก่กองทัพโดยรวมยังคงสูงและในบางพื้นที่ก็สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง งบประมาณสำหรับกระทรวงกลาโหมขยายตัวอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอจาก 210,000 ล้านบาทในปี 2560 เป็น 220,000 ล้านบาทในปี 2561 จนถึง 227,000 ล้านบาทในปี 2562[49]

ในภาพรวมนั้น ยุทธศาสตร์ Neo-COIN ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยค่อนข้างหลากหลายทีเดียว ยุทธวิธีทางการเมืองมีตั้งแต่การจ้างคนจากชุมชนท้องถิ่นมาเป็นที่ปรึกษาของ ศอ.บต. สร้างสายสัมพันธ์และปรับปรุงระบบการศึกษาของโรงเรียนปอเนาะ ไปจนถึงการใช้ปฏิบัติการทางจิตวิทยา ตัวอย่างของ “ปจว.” อาทิเช่น

- ให้ข้อมูลแก่คนท้องถิ่นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมีเจตนาดีและไม่ต้องการทำร้ายชาวบ้าน
- เผยแพร่การโฆษณาชวนเชื่อเกี่ยวกับความจำเป็นของความสามัคคีภายใต้รัฐไทย
- ให้การศึกษาแก่ชาวมลายูมุสลิมเกี่ยวกับด้านลบของกลุ่มก่อความไม่สงบ
- ร่วมมือและสนับสนุนวาระการทำงานของกลุ่มผู้นำมลายูมุสลิมสายกลาง
- ออกอากาศรายการข่าวภาษามลายูผ่านสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุของภาครัฐ
- ออกเยี่ยมพื้นที่ต่างๆ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านใบปลิวหรือสื่ออื่นๆ เพื่อประชาสัมพันธ์ให้เห็นความสำคัญของการทำงานภายใต้รัฐบาลไทย

---

[49] ตัวเลขอ้างใน Sennawong and Kas Chanwanpen, “Army Chief Bristles over Proposals to Cut Budget,” *The Nation*, February 19, 2019, accessed March 2, 2019, http://www.nationmultimedia.com/detail/politics/30364353.

- นิรโทษกรรมบางส่วนหรือทั้งหมดแก่ผู้ก่อความไม่สงบที่กลับใจ

วัตถุประสงค์สำคัญที่สุดของปฏิบัติการจิตวิทยาก็คือการสร้างภาพประชาสัมพันธ์ที่ดีของรัฐในสายตาชาวมลายูมุสลิมและเปลี่ยนใจพวกเขาให้ออกห่างจากฝ่ายแบ่งแยกดินแดน ยุทธศาสตร์อีกประการหนึ่งคือโครงการที่ริเริ่มในปี 2555 ภายใต้ชื่อ "พาคนกลับบ้าน" ซึ่งเป็นโครงการนิรโทษกรรมแบบมีขีดจำกัด โดยให้โอกาสแก่อดีตผู้ก่อความไม่สงบเข้ามอบตัวและได้รับการส่งตัวกลับคืนสู่สังคมในภายหลัง โดยมีเงื่อนไขว่าพวกเขาต้องยอมรับสารภาพผิดต่อข้อหาที่ถูกดำเนินคดีในศาล

เพื่อสร้างฐานรองรับการทำงานข่าวกรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรม รัฐได้สร้างฐานข้อมูลดีเอ็นเอขึ้นในปี 2547 ภายหลังรัฐประหาร กองทัพเร่งการตรวจเก็บดีเอ็นเอและมีการสุ่มบังคับตรวจดีเอ็นเอในหมู่ประชากรจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธวิธีนี้มีเป้าหมายเพื่อชี้ตัวผู้ก่อความไม่สงบที่ปะปนอยู่ในชาวบ้านท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติเช่นนี้นำไปสู่การบังคับตรวจเก็บดีเอ็นเอ ซึ่งมุ่งเป้าเลือกปฏิบัติต่อประชากรชาวมลายูมุสลิม สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทยท้วงติงว่า การใช้วิธีตรวจดีเอ็นเอเพื่อต่อสู้กับความขัดแย้งอาจนำไปสู่การแบ่งแยกกีดกันทางเชื้อชาติต่อชาวมลายูมุสลิม กลุ่มเอ็นจีโอก็กล่าวหากองทัพว่ามีการเลือกปฏิบัติและเก็บบันทึกข้อมูลตัวตนในทางเชื้อชาติเพื่อสนองนโยบายนี้ ในการประชุมกับกลุ่มสันติวิธีของชาวมลายูมุสลิมท้องถิ่น แม่ทัพภาค 4 ให้สัญญาว่า "เจ้าหน้าที่จะพยายามยึดมั่นในหลักการด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งแนวทางชี้แนะด้านศาสนา ในการค้นหาตัวผู้ต้องสงสัย"[50] กระนั้นก็ตาม การที่รัฐไม่สร้างความยินยอมพร้อมใจในหมู่ประชาชนก่อนการตรวจสอบดีเอ็นเอ

---

[50] Nasueroh, "Southern Thailand: Officials, NGOs Meet Over Controversial DNA Swabs," *Benar News*, August 11, 2015, accessed August 1, 2019, http://www.benarnews.org/english/news/thai/dna-08112015180328.html.

ก่อให้เกิดข้อกังขาว่ารัฐพยายามยึดมั่นในหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างจริงใจหรือเปล่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์อีกประการหนึ่งที่มีต่อแนวปฏิบัตินี้ก็คือ ข้อกล่าวหาเรื่องการไม่คำนึงถึงความรู้สึกอ่อนไหวด้านศาสนา หลังจากกองกำลังฝ่ายความมั่นคงใช้สุนัขดมกลิ่นในการตรวจค้นหาระเบิด ยาเสพติดหรือผู้ต้องสงสัยตามมัสยิดและวัตถุที่เคารพบูชาทางศาสนา

ในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คสช. ริเริ่มหลายโครงการในพื้นที่นี้ ครอบคลุมถึงการกระตุ้นและลงทุนเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว กิจการด้านอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาและเขตการค้าเสรี คสช. ยังทำงานส่งเสริมโครงการหลวงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระนั้นก็ตาม ถึงแม้ คสช. พยายามกระตุ้นการลงทุนในพื้นที่ แต่นักลงทุนในภาคเอกชนจำนวนมากก็ยังไม่มั่นใจที่จะเข้ามาลงหลักปักฐานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาหลักและภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกของนโยบายความมั่นคงไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ถึงแม้มีการขยายผลจากนโยบาย Neo-COIN แต่ก็ยังมีอุปสรรคมากมายคอยขัดขวางความสำเร็จ ปัญหาประการแรกสุดคือการพูดคุยสันติภาพนั่นเอง ถึงแม้การพูดคุยสันติภาพกลับมาดำเนินการอีกครั้งในปี 2558 ภายใต้รัฐบาล คสช. แต่การโจมตีของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและการบุกจับรื้อค้นของฝ่ายกองทัพยังดำเนินต่อไป อันที่จริง กลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐไทยมิได้เข้าร่วมกับมาราปาตานีทุกกลุ่ม สมาชิกของบางขบวนการไม่ยอมเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาใดๆ ด้วยซ้ำ และบางกลุ่มก็ถอนตัวจากมาราปาตานีไปแล้ว เนื่องจากบางปีกที่มีอิทธิพลในกองทัพไทยแสดงตัวต่อต้านคัดค้านการแก้ไขคลี่คลายด้วยการเมืองอย่างเปิดเผย จึงแทบไม่น่าประหลาดใจเลยว่าชาวมลายูมุสลิมบางกลุ่มมองว่ากองทัพไม่จริงใจกับการพูดคุยสันติภาพ ยกตัวอย่างเช่น ก่อนเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร ประยุทธ์เคยประกาศต่อสาธารณะว่าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใดๆ เกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษ ในปี 2554 เขาตอบโต้ข้อเสนอที่จะกำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตปกครองพิเศษแบบมีขีดจำกัดด้วยการประกาศว่า “การกระทำใดๆ

ที่อาจบ่อนทำลายความเข้มแข็งของเราหรือทำให้อำนาจรัฐอ่อนแอเป็นเรื่องน่าวิตก.... สิ่งที่สำคัญคือคนไทยต้องเป็นคนไทย”[51] การตั้งข้อสงสัยต่อความจริงใจของรัฐบาลทหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยสันติภาพในปัจจุบันดูเป็นเรื่องที่มีเหตุผลพอสมควร นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2561 เป็นต้นมา ไม่มีการพบปะพูดคุยอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทยกับมาราปาตานีแม้แต่ครั้งเดียว เนื่องจากรัฐบาลไทยแสดงท่าทีเพิกเฉยต่อกลุ่มองค์กรร่มและย้ายความสนใจมาที่ปีกนักรบของบีอาร์เอ็นแทน ในขณะเดียวกันพลเอกอภิรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบกในปัจจุบัน ก็ยังผลักดันนโยบายสองด้านที่เป็นนโยบายดั้งเดิมของรัฐต่อไป อันประกอบด้วยมาตรการกดขี่ปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นหลัก ผสมผสานกับความพยายามเริ่มการพูดคุยครั้งใหม่กับกลุ่มผู้นำขบวนการต่อต้านรัฐชาวมลายูมุสลิม นอกเหนือจากปัญหาท้าทายข้างต้นแล้ว ปัญหาอีกประการที่กระทบต่อการพูดคุยสันติภาพตลอดทศวรรษที่ผ่านมาก็คือความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองไทย ยิ่งหลังจากมีรัฐบาลผสมอ่อนแอในปี 2562 แล้ว ก็ยิ่งมีความเป็นไปได้ว่าความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติอาจกลายเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งในการรื้อฟื้นการเจรจารอบใหม่

ปัญหาประการที่สองของนโยบายปราบปรามการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือ งบประมาณอันมหาศาลที่รัฐทุ่มลงไปในพื้นที่นี้ ดังที่ให้รายละเอียดไปแล้ว ตั้งแต่ปี 2547 จนถึง 2559 ประเทศไทยลงทุนไปถึง 264,000 ล้านบาทในการแก้ไขความขัดแย้งและรัฐก็ยังเทเงินงบประมาณลงไปอย่างต่อเนื่อง[52] ต้นทุนมหาศาลเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทย ซึ่ง

---

[51] Jason Szep, “Analysis: A debate over autonomy in Thailand's restive south”, *Reuters*, June 23, 2011, accessed August 1, 2019, http://www.reuters.com/article/2011/06/23/us-thailand-election-muslims-idUSTRE75M0Q220110623.

[52] ศูนย์ข่าวภาคใต้, “กำลังพลตรึง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบ? ไฟใต้จ่อ 15 ปีสูญงบ 3 แสนล้าน”, สำนักข่าวอิศรา, 3 ตุลาคม 2561, https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/69962-ten-69962.html.

ในปัจจุบันกำลังส่งสัญญาณแสดงความอ่อนแอ อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้ที่บางหน่วยงานภาครัฐมีความกระตือรือร้นต่อการลงทุนขนาดมโหฬารดังกล่าว เช่น กระทรวงกลาโหมและกองทัพสามารถใช้ประเด็นภาคใต้เป็นข้ออ้างเหตุผลในการขอส่วนแบ่งงบประมาณเพิ่มขึ้นเพราะความไม่สงบยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อนึ่ง ตามทัศนะของผู้เขียนนั้น ข้าราชการในกองทัพที่ฉ้อฉลบางคนก็เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากวิกฤตการณ์ที่ยืดเยื้อด้วย ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งคือหลักประกันแหล่งรายได้อันสม่ำเสมอในรูปของเงินเดือนที่สูงขึ้นและกำไรที่ได้จากช่องทางผิดกฎหมาย (เช่น การค้าน้ำมันเถื่อน เป็นต้น)

ปัญหาประการที่สามก็คือเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงมักได้รับการฝึกอบรมกลยุทธ์การปราบปรามการก่อความไม่สงบไม่เพียงพอ ผลลัพธ์ก็คือการนิยมใช้ความรุนแรงในการกดขี่ปราบปรามโดยอัตโนมัติมากกว่าจะใช้ยุทธวิธีสายกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังปี 2559 ที่มีการโอนถ่ายความรับผิดชอบด้านความมั่นคงให้กองกำลังกึ่งทหารและหน่วยพลเรือนติดอาวุธ ยิ่งทำให้ข้อกังวลนี้หนักหนาสาหัสกว่าเดิม เพราะกลุ่มกองกำลังเหล่านี้ไม่มีการฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุดด้วยซ้ำ ปัญหาที่เกี่ยวเนื่องตามมาประการที่สี่ก็คือความประพฤติไม่ถูกต้องที่เจ้าหน้าที่ความมั่นคงบางคนกระทำต่อประชากรชาวมลายูมุสลิมท้องถิ่น ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การข่มขู่คุกคาม การเลือกปฏิบัติและการคอร์รัปชั่นเป็นข้อหาด่างพร้อยของข้าราชการไทยมานานแล้ว ทั้ง ๆ ที่มีรายงานจำนวนมากเกี่ยวกับการซ้อมทรมานและการบังคับให้สูญหาย แต่ไม่เคยมีการลงโทษทางกฎหมายอาญาต่อเจ้าหน้าที่ความมั่นคงคนใดที่ใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อประชากรท้องถิ่น[53] การใช้อำนาจในทางที่ผิดและการใช้อำนาจเกินขอบเขต

[53] มูลนิธิผสานวัฒนธรรม กลุ่มด้วยใจ และเครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี, “สถานการณ์ของสิทธิที่จะมีชีวิตรอดและข้อห้ามต่อ การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 2 (3), 6 และ 7 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)”, 6 กุมภาพันธ์ 2560, https://voicefromthais.files.wordpress.com/2017/03/thailand_-iccpr-shadow-final_-crcf-duayjai-and-

ของกองทัพเช่นนี้คงอยู่มาได้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกฎหมายที่สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการละเมิดดังกล่าว กฎอัยการศึก (2457) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (2548) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (2551) ล้วนแล้วแต่เอื้อให้ทหารและตำรวจได้ประโยชน์จากการลอยนวลพ้นผิด

ปัญหาประการที่ห้าคือการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ความมั่นคงระดับอาวุโสที่ดูแลปัญหาชายแดนภาคใต้บ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในด้านนโยบาย อันที่จริง การที่ประเทศไทยเปลี่ยนผู้บัญชาการทหารบกถึง 5 คน ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา[54] แต่ละคนก็นำคณะเจ้าหน้าที่ของตนมาปฏิบัติงาน ส่งผลให้นโยบายไม่มีความคงเส้นคงวา ในระดับผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 ก็เช่นกัน นับตั้งแต่ปี 2546 มีการเปลี่ยนตัวผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 ถึง 12 คน และในปี 2557 พลเอกวลิต โรจนภักดี รับราชการในตำแหน่งนี้เพียง 6 เดือน

ปัญหาประการที่หกคือ ความแตกแยกเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างหน่วยงานความมั่นคงหลายหน่วยงานที่ถูกส่งลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งมีความตึงเครียดระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสที่ได้รับมอบหมายให้วางนโยบายด้วย สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยเคยกล่าวถึงการชิงดีชิงเด่นกันระหว่างกองทัพกับตำรวจว่า "มีลักษณะเชิงสถาบัน"[55] กองทัพมีอำนาจนำในพื้นที่นี้

---

hap-2017-thai-version_public.pdf; Abby Seif, "Thailand: Pressure mounts for enforced disappearance laws," *International Bar Association* (*IBAnet*), May 23, 2016, accessed August 1, 2019, https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=08ec62b7-a86c-4fc2-a598-b780a3628b68.

[54] พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกอุดมเดช สีตบุตร พลเอกธีรชัย นาควานิช พลเอกเฉลิมชัย สิทธิสาท และพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์

[55] United States Embassy Cable, "A Long-term Thai Effort to Deal with Southern Violence," *Wikileaks*, May 16, 2006, accessed August 1, 2019, https://wikileaks.org/plusd/cables/06BANGKOK2890_a.html.

(และในประเทศ) มาโดยตลอด ช่วงเวลาที่ตำรวจเคยมีอิทธิพลเหนือกว่าคือระหว่างปี 2494–2500 และระหว่างปี 2544–2549 การชิงดีชิงเด่นระหว่างหน่วยงานที่ฝังรากลึกคือเหตุผลหลักที่ทำให้มีการก่อตั้ง พตท. 43 กระนั้นก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับกองทัพมักไม่ค่อยลงรอยกันและส่งผลกลายเป็นปฏิบัติการด้านความมั่นคงที่ "สับสน"[56] ปัญหาการขาดความร่วมมือนี้เป็นประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญจากทั้งกองทัพและตำรวจเอ่ยถึงในการสัมภาษณ์ของผู้เขียน ฝ่ายทหารมักแสดงความคับข้องใจกับเรื่องที่พวกเขาเห็นว่าตำรวจยึดตัวบทกฎหมายมากเกินไป พวกเขามองว่ามันเป็นปัญหาเพราะ "กฎหมายอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้" ในทัศนะของพวกเขา ถึงแม้กองทัพเชี่ยวชาญด้านกฎหมายน้อยกว่า แต่พวกเขารู้จักยุทธวิธีในการป้องปรามการก่อความไม่สงบมากกว่า ส่วนตำรวจรู้จักแต่กฎหมาย แต่ไม่รู้เรื่องอื่นนอกเหนือจากนั้น ด้วยเหตุนี้ทั้งสองสถาบันจึงมีปัญหาในการร่วมมือกัน[57] ในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ให้สัมภาษณ์ก็รู้สึกว่าทหารจากกองทัพพยายามครอบงำนโยบายเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้และไม่พยายามให้ความร่วมมือกับตำรวจมากเพียงพอ ยิ่งกว่านั้นการที่กองทัพมีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงก่อน แทนที่จะพิจารณาหาวิธีการตอบโต้ที่ผ่อนปรนมากกว่า คือคำอธิบายว่าทำไมกองทัพจึงเป็นหน่วยงานความมั่นคงที่ถูกเกลียดชังมากที่สุดอันดับสอง (รองจากทหารพราน) ในสายตาของชาวมลายูมุสลิมจำนวนมาก[58] ดังนั้น การชิงดีชิงเด่นระหว่างหน่วยงานจึงสร้างปัญหาในสายการบังคับบัญชาของระบบราชการทุกระดับ มีความตึงเครียดไม่เพียง

---

[56] Jeff Moore, "The Thai Way of Counterinsurgency" (PhD diss., University of Exeter, December 2010), p. 268, accessed August 6, 2019, https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10036/3142/MooreJ%20.pdf?sequence=2.

[57] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับตัวแทนจากกองทัพบกผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย, 8 ตุลาคม 2558.

[58] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ปัตตานี, ประเทศไทย, 7 ตุลาคม 2558.

ระหว่างบุคลากรในพื้นที่เท่านั้น แต่ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่ามีความตึงเครียดในระดับนโยบายด้วย ทั้งๆ ที่มีความพยายามทุกหนทางในการบูรณาการและสร้างความประสานกลมเกลียวในการวางนโยบาย

ปัญหาประการที่เจ็ดคือ ความไม่คงเส้นคงวาของนโยบายปราบปรามการก่อความไม่สงบของรัฐบาลแต่ละชุดตั้งแต่ปี 2544 ช่วงเวลาที่เกิดความไม่คงเส้นคงวานี้เริ่มต้นในสมัยทักษิณ ชินวัตร เมื่อเขามอบหมายให้ตำรวจมีบทบาทหลักในด้านนโยบายมากกว่า อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของกองทัพหวนกลับมาในปี 2549 หลังจากเกิดรัฐประหารโค่นล้มทักษิณ รัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้งกลับมามีอิทธิพลเหนือนโยบายชายแดนภาคใต้มากกว่าในปี 2554 และรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพิ่มบทบาทให้ตำรวจอีกครั้ง ในที่สุด การรัฐประหารของกองทัพในปี 2557 ฟื้นอิทธิพลของกองทัพในพื้นที่ขึ้นมาอีกครั้ง ระหว่างปี 2549 จนถึง 2561 ประเทศไทยมีรัฐบาลถึง 7 ชุด เมื่อเต็มไปด้วยความไร้เสถียรภาพเช่นนี้ การรับประกันความคงเส้นคงวาของนโยบายจึงนับเป็นความท้าทายที่สำคัญมาก

ปัญหาประการที่แปดคือ การหาทางออกแบบอำนาจนิยมเพื่อแก้ปัญหาความไม่คงเส้นคงวาของนโยบาย การรัฐประหารปี 2557 ยุติอำนาจของพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเหนือ ศอ.บต. และล้มเลิกนโยบาย “การเมืองนำการทหาร” ที่รัฐบาลอภิสิทธิ์เคยนำกลับมาใช้ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐบาลใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 เป็นที่ชัดเจนแล้วว่ากองทัพจะครองอำนาจควบคุมเหนือนโยบายชายแดนภาคใต้ด้วยข้ออ้างเหตุผลว่าเพื่อรับประกันความคงเส้นคงวาของนโยบาย แต่ในการทำเช่นนั้น หลักการของระบอบประชาธิปไตย ความโปร่งใสและความรับผิดรับชอบก็จะถูกบ่อนเซาะทำลายต่อไป

ปัญหาประการที่เก้าและเป็นประการสุดท้ายก็คือ ความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์ความรุนแรงกับการพูดคุยสันติภาพ ในปี 2562 ดูเหมือนนโยบายปราบปรามการก่อความไม่สงบสามารถระงับเหตุรุนแรงได้ จากแหล่งข่าวในภาครัฐ จำนวนเหตุรุนแรงในพื้นที่ลดลงถึง 70% ตั้งแต่ปี 2554

เป็นต้นมา[59] กระนั้นก็ตาม ความสำเร็จนี้ไม่ใช่ผลลัพธ์จากการเจรจาสันติภาพ อันที่จริงมันเกิดจากการผลักดันนโยบายการทหารที่โหดร้ายป่าเถื่อนกว่าเดิมต่างหาก ในปี 2560 พลเอกเฉลิมชัย สิทธิสาท ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นอนุญาตให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยรบภาคสนาม "ตอบโต้การโจมตีหรือการคุกคามของผู้ก่อความไม่สงบได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากสายการบังคับบัญชาเหนือขึ้นไป"[60] คำสั่งเช่นนี้ย่อมเป็นใบเบิกทางให้แก่การกดขี่ปราบปรามของรัฐที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าเดิม นอกจากนั้น ทัศนะที่มองว่าแนวทางแบบนี้ประสบความสำเร็จก็ยิ่งหนุนนำให้ปีกแข็งกร้าวในกองทัพหาทางยุติการพูดคุยสันติภาพด้วยเหตุผลว่าการใช้กำลังมากขึ้นต่างหากคือสิ่งเดียวที่จำเป็นในการจัดการกับความไม่สงบ

5. ยุทธศาสตร์และการเคลื่อนไหวของขบวนการต่อต้านรัฐไทย

ในขณะที่กองกำลังความมั่นคงใช้ทั้งวิธีรุกและตั้งรับในการบริหารจัดการปัญหาชายแดนภาคใต้ ขบวนการต่อต้านรัฐก็ใช้การก่อความไม่สงบเชิงรุก อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกองกำลังความมั่นคงแล้ว ยุทธศาสตร์ของฝ่ายก่อความไม่สงบโดยรวมขาดการประสานร่วมมือกัน ความไม่เป็นเอกภาพนี้สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่กลุ่มต่อต้านรัฐไทยมีมากมายหลากหลายกลุ่มและมักมีความเห็นไม่ลงรอยกันในเรื่องยุทธศาสตร์ เริ่มจากกลุ่มต่อต้านติดอาวุธที่เข้มแข็งที่สุดในแง่อาวุธยุทโธปกรณ์ก็คือกลุ่มก่อความไม่สงบที่จัดเป็นแถวหน้า อันประกอบด้วยบีอาร์เอ็น, Pertubuhan Pembesan

---

[59] "Violence Falls 70 Percent in Deep South," *Bangkok Post,* October 24, 2018, accessed August 6, 2019, https://www.bangkokpost.com/news/security/1563278/violence-falls-70-in-deep-south.

[60] "Army chief makes an inspection tour of restive South," *Thai PBS*, April 23, 2017, accessed June 17, 2018, http://englishnews.thaipbs.or.th/army-chief-makes-inspection-tour-restive-south/.

Patani Bersatu (PULO-DSPP), Barisan Islam Perbersasan Patani (BIPP), Gerekan Mujahidin Islamiya Patani (GMIP), "PULO-P4" ภายใต้การนำของนายซัมซูดิง คาน Patani United Liberation Organization (PULO-MKP) ภายใต้การนำของกัสตูรี่ มาห์โกตา และ "PULO-PERPADUAN" ภายใต้การนำของเต็งกูมะฮฺมูดมะไฮยิดดีนที่สอง[61] ในปี 2546 หนึ่งปีก่อนหน้าความขัดแย้งจะปะทุขึ้นมาอีกครั้ง มีการค้นพบเอกสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เจ็ดขั้นเพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนปาตานีในบ้านของผู้นำบีอาร์เอ็นคนหนึ่ง

ขั้น 1	ปลุกระดมมวลชนมลายูมุสลิมด้วยการยกระดับจิตสำนึกทางการเมืองผ่านการให้การศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนาของปาตานี
ขั้น 2	ชักจูงบางสถาบันให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลุกฮือก่อกบฏของมวลชน สถาบันดังกล่าวมีอาทิ มัสยิด ตาดีกา ปอเนาะ สภาซูรอ และสโมสรต่างๆ
ขั้น 3	ชักจูงสมาชิกเข้าสู่องค์กรการเมืองเพื่อการก่อกบฏ รวบรวมข่าว กรองข้อมูลและผู้สนับสนุนเงินแก่การปฏิวัติ 30 บาทต่อเดือน
ขั้น 4	ก่อตั้งและสั่งสมความแข็งแกร่งให้องค์กรนักรบติดอาวุธ ระดมสมาชิกนักรบเพิ่มและฝึกอบรม
ขั้น 5	สร้างสมลัทธิชาตินิยมในหมู่มวลชนเพื่อสนับสนุนการก่อกบฏ ส่งเสริมให้ชาวมลายูมุสลิมมีฉันทามติแข็งแกร่งในแนวคิดจิตสำนึกความเป็นชาติปาตานี
ขั้น 6	ตระเตรียมกำลังทหารเพื่อการก่อกบฏขั้นสุดท้าย
ขั้น 7	การปฏิวัติ

ตาราง 5: ยุทธศาสตร์เจ็ดขั้นเพื่อการแบ่งแยกดินแดนปาตานี[62]

[61] Patani United Liberation Organization (PULO), accessed June 19, 2019, puloinfo.net/statements.asp?ID=47.

[62] Sascha Helbardt, "Anatomy of Southern Thailand's Insurgency: Some Preliminary Insights," accessed August 6, 2019, https://www.newmandala.org/

ถึงแม้การเจรจาไม่รวมอยู่ในยุทธศาสตร์ 7 ขั้นนี้ แต่ในกลุ่มก๊กผู้ก่อความไม่สงบบางกลุ่มก็เต็มใจที่จะพูดคุยจริงจังกับรัฐบาลยิ่งลักษณ์ คสช. รวมทั้งกับรัฐบาลก่อนหน้านี้ตั้งแต่ปี 2547 กล่าวได้ว่าปัจจัยนี้เองมีส่วนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ดั้งเดิมที่มีแต่แนวทางแข็งกร้าวของขบวนการต่อต้านรัฐไทย[63] อันที่จริง กล่าวได้ว่ามีหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแผนการ 7 ขั้นดั้งเดิมของขบวนการก่อความไม่สงบ ประการแรก รัฐบาลต่างประเทศ เช่น มาเลเซียและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การความ

---

wp-content/uploads/2010/01/Anatomy-of-Southern-Thailand%D1%82%D0%90%D0%A9s-Insurgency.pdf; Surachart Bamrungsuk, "Insurgency in Southern Thailand: Problems and Evolution," *Security Studies Journal,* no. 73 (February 2010): 20-23.

[63] ผู้ก่อความไม่สงบชาวมลายูมุสลิมมีการเจรจาเป็นระยะๆ กับรัฐบาลไทยทุกชุดมาตั้งแต่ปี 2547 ในปี 2547 วัน กาเดร์ เจ๊ะมาน ผู้นำเบอร์ซาตู เสนอให้มีการเจรจากับรัฐบาลทักษิณในเดือนธันวาคม 2548 ตัวแทนจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบชาวมุสลิม 5 กลุ่มได้พบปะเป็นการลับกับเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงของไทยในประเทศมาเลเซียเพื่อริเริ่มแผนการเจรจาสันติภาพโดยมีมาเลเซียเป็นผู้ไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม การเจรจายุติลงภายหลังการรัฐประหารโค่นล้มทักษิณในปี 2549 รัฐบาลชุดใหม่ของพลเอกสุรยุทธ์ไม่ยอมรับข้อตกลงแผนการสันติภาพก่อนหน้านี้ที่จะมีการตั้งคณะตุลาการอิสระเพื่อดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในข้อหาละเมิดสิทธิมนุษยชนและนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม สุรยุทธ์ติดเครื่องการเจรจาสันติภาพของตนเองขึ้นมาใหม่โดยมีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า "กระบวนการเจนีวา" ความล้มเหลวในเจนีวาทำให้รัฐบาลสมัครสุนทรเวช ริเริ่มการเจรจาสันติภาพ "โบโกร์" ตามมาด้วยความล้มเหลวจากความพยายามอันไร้ผลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในสมัยรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อนึ่ง เสียงคัดค้านของพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นและความปั่นป่วนทางการเมืองของประเทศไทยในปี 2551 ทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพของชวลิตต้องสิ้นสุดลง ในปี 2552 กล่าวกันว่ามีการผลักดันให้เกิดการเจรจารอบใหม่อีกครั้ง อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กล่าวว่า "ผมได้ยินว่ามีการพูดคุยกัน แต่ผมไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายกระบวนการพวกนี้" โปรดดู "Thai Prime Minister Throws Cold Water on Peace Talks Plans," *Daily Excelsior,* May 26, 2004, https://web.archive.org/web/20070927201250/http://www.dailyexcelsior.com/web1/04may26/inter.htm#9; Parvaiz Bukhari, "For Southern Thailand, Still no

ร่วมมืออิสลาม (OIC) สนับสนุนการใช้แนวทางสายกลางและการเจรจามากกว่า ประการที่สอง หลังจากประเทศไทยยินยอมเข้าร่วมการเจรจาภายใต้การอำนวยความสะดวกของมาเลเซีย บางส่วนบางปีกของบีอาร์เอ็นเริ่มยอมรับว่า การแก้ไขทางการเมืองอาจเป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ ประการที่สาม มีชาวมลายูมุสลิมจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ แสดงท่าทีไม่เห็นพ้องกับการใช้วิธีการรุนแรงถอนรากถอนโคนในการบรรลุความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพื้นที่ชายแดนภาคใต้[64] ถึงแม้อาจมีข้อโต้แย้งต่อความสมเหตุสมผลของแผน 7 ขั้นนี้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่เคยสอดคล้องต้องตรงกับปฏิบัติการจริงของขบวนการต่อต้านรัฐไทย แต่ก็ยังถือได้ว่ามันเป็นเครื่องมือองค์รวมที่ชี้แนวทางให้ขบวนการในการพยายามบรรลุเป้าหมายของตน

ความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นแบบแผนที่พอมองเห็นได้บางอย่าง กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบใช้ความรุนแรงแบบตีหัวเข้าบ้านต่อเป้าหมายและแน่วแน่มากในการนิ่งเงียบไม่ออกมาอ้างความรับผิดชอบ ผู้ก่อความไม่สงบทำตัวเหมือนผีไม่ว่ายามกลางคืนหรือกลางวัน เรื่องนี้ทำให้ฝ่ายข่าวกรองไทยชี้ตัวผู้กระทำความผิดได้ยาก เป้าของการโจมตีก็มีทั้งเป้าหมายอ่อนซึ่งเป็นพลเรือนไม่ติดอาวุธ (Soft Target) และเป้าหมายแข็ง (Hard Target) เมื่อเวลาผ่านไป เป้าการโจมตี

Peace," *Time*, December 31, 2006, http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1572061,00.html; United States Embassy Cable, "Southern Violence: Chavalit Reenters Government with a Plan, Exits Quickly with Empty Hands," *Wikileaks*, October 7, 2008, https://wikileaks.org/plusd/cables/08BANGKOK3033_a.html; "An interview on the ongoing southern conflict with Abhisit & Thavorn," *Deep South Watch*, June 29, 2009, accessed August 6, 2019, http://www.deepsouthwatch.org/node/371.

[64] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์กับ ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, 6 กุมภาพันธ์ 2559.

ยิ่งขยับมาเน้นในเมืองมากขึ้น ไม่ได้เน้นแค่ในชนบทเหมือนอย่างแต่ก่อน การวางระเบิดเป็นครั้งคราวนอกจังหวัดนราธิวาส ยะลาและปัตตานีทำให้ผู้สันทัดกรณีบางคนแสดงความคิดเห็นว่า ผู้ก่อความไม่สงบอาจกำลังขยายพื้นที่ปฏิบัติการ การวินาศกรรมเช่นนี้ครั้งหนึ่งเกิดขึ้นที่อำเภอหาดใหญ่ในเดือนมีนาคม 2555 และอีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นที่เกาะสมุยในเดือนเมษายน 2558[65] การวางระเบิดอื่นๆ ที่เป็นไปได้ว่าเป็นฝีมือของผู้ก่อความไม่สงบคือการโจมตีในเจ็ดจังหวัดภายหลังการลงประชามติปี 2559 และการวางระเบิดเดือนสิงหาคม 2562 ในกรุงเทพฯ (โปรดดู บทที่ 2 ซึ่งวิเคราะห์ความรุนแรงในชายแดนภาคใต้อย่างละเอียดลึกซึ้งกว่านี้)

ในปลายปี 2562 เมื่อมาราปาตานีถูกกีดกันจากกระบวนการพูดคุยไปแล้ว ยังไม่มีความชัดเจนว่าขบวนการต่อต้านรัฐไทยกลุ่มอื่นๆ จะก้าวขึ้นมามีบทบาทในการเจรจารอบใหม่กับรัฐบาลชุดใหม่ของประยุทธ์หรือไม่ จุดอ่อนที่สุดของมาราปาตานีอยู่ตรงที่บีอาร์เอ็นประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะไม่เข้าร่วมการพูดคุย ถึงแม้สมาชิกบางคนของบีอาร์เอ็นมาร่วมการพูดคุยในฐานะส่วนตัวก็ตาม ถึงแม้รัฐไทยพยายามชักจูงโน้มน้าวให้บีอาร์เอ็นมาร่วมโต๊ะพูดคุยสันติภาพ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการเจรจาอย่างจริงจังเกิดขึ้น

จากข้อมูลวงในของมาราปาตานี บีอาร์เอ็นมีความคิดเห็นแตกแยกกันเกี่ยวกับการเจรจาพูดคุยกับรัฐไทยและต้องการใช้แนวทาง “รอดูก่อน” มากกว่า ในสมัยรัฐบาล คสช. สมาชิกบีอาร์เอ็นบางคนไม่เชื่อว่ารัฐไทยจะยอมรับข้อเสนอใดๆ อย่างจริงใจ ดังนั้นจึงต้องการรอดูผลการเลือกตั้งทั่วไป

---

[65] Zachary Abuza, “The Smoldering Thai Insurgency,” *Combating Terrorism Center, West Point*, accessed August 6, 2019, https://www.ctc.usma.edu/posts/the-smoldering-thai-insurgency.

ในปี 2562[66] บัดนี้เมื่อผลการเลือกตั้งชัดเจนแล้วและคณะรัฐมนตรียังเป็นคนหน้าเดิมๆ เสียส่วนใหญ่ ความกังวลของสมาชิกบีอาร์เอ็นกลุ่มนี้จึงยิ่งยากที่จะคลายใจ

จากที่ผู้เขียนสัมภาษณ์ตัวแทนของหน่วยงานความมั่นคงหลายแห่ง มีคำอธิบายและการตีความหลากหลายต่อยุทธศาสตร์ของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ สมมติฐานหนึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ความเชื่อว่า บีอาร์เอ็นกำลังถ่วงเวลาระหว่างพยายามระดมประชาชนมาสนับสนุนเป้าหมายของคนให้ครบ 1 ล้านคนภายใน 10 ปี ในระหว่างนั้นบีอาร์เอ็นจะหาทางทำให้รัฐไทยยุ่งอยู่กับการแก้ไขปัญหาเล็กๆ น้อยๆ หรือปัญหาไม่ตรงจุดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พออีก 10 ปีให้หลัง บีอาร์เอ็นจะผงาดขึ้นมาจากใต้ดินและปะทะกับรัฐไทยอย่างทรงพลังยิ่งกว่าเดิม เมื่อคำนึงถึงว่าประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเกือบ 2 ล้านคน ตัวเลขการระดมคน 1 ล้านดูแล้วไม่ค่อยน่าเชื่อถือเท่าไร

อีกข้ออ้างหนึ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญหลายคนก็คือ บีอาร์เอ็นมักโจมตีและฆ่าพลเรือนมุสลิมโดยแต่งกายปลอมตัวเป็นทหาร ข้ออ้างนี้มีคำอธิบายว่า ยุทธวิธีนี้จะปลุกปั่นให้ภาคประชาสังคมกล่าวโทษกองทัพและกองกำลังทหารจะมีภาพพจน์ติดลบมากขึ้นในสายตาของมุสลิมในพื้นที่ เมื่อคำนึงถึงข้อกล่าวหาจำนวนมากว่าทหารจงใจโจมตีเป้าหมายพลเรือนแล้ว ก็ไม่ใช่เรื่องเสียหายที่จะพิจารณาว่าข้ออ้างดังกล่าวอาจเป็นความพยายามที่จะตอบโต้ข้อกล่าวหาต่อกองทัพไทยที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า[67]

---

[66] Rungrawee Chalermsripinyorat, "Ending Conflict in Thailand's Deep South," *New Mandala,* August 25, 2015, accessed August 6, 2019, http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/25/ending-conflict-in-thailands-deep-south/.

[67] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับตัวแทนจากกองทัพบกผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย, 8 ตุลาคม 2558.

ผู้เขียนสัมภาษณ์อาสาสมัคร อส. และเขาเสนอการตีความยุทธศาสตร์ของผู้ก่อความไม่สงบอีกแบบหนึ่ง เขาชี้ว่าตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์ของผู้ก่อความไม่สงบมีวิวัฒนาการจากวัตถุประสงค์เริ่มแรกที่ต้องการก่อตั้งรัฐเอกราชปาตานี อาสาสมัครผู้นี้เชื่อว่า ตอนนี้ผู้ก่อความไม่สงบให้ความสำคัญกับการลักลอบขนยาเสพติด การค้าน้ำมันเถื่อนและการรับจ้างฆ่ามากกว่า เขาให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องยากที่กองทัพไทยจะรู้แน่ชัดว่าตัวแทนกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบบนโต๊ะเจรจาเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่ปฏิบัติการในพื้นที่จริงๆ หรือเปล่า เขาอ้างด้วยว่าผู้ก่อความไม่สงบน่าจะรับเงินอุดหนุนจากชาวมาเลเซียที่ร่ำรวยหรือแม้กระทั่งจากประเทศมาเลเซียเอง ซึ่งเป็นรายได้เสริมนอกเหนือจากเงินที่ได้จากการทำธุรกิจผิดกฎหมาย[68]

คำถามและข่าวลือที่วนเวียนรอบกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐไทยมีเยอะแยะมากมาย อย่างไรก็ตาม เรื่องที่ชัดเจนก็คือพวกเขายังสู้รบโจมตีโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นความมั่นคงของรัฐไทยต่อไป กระนั้นก็มีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่แสดงความเต็มใจจะเจรจาพูดคุยกับรัฐไทย มีทั้งกลุ่มที่ผลักดันเพื่อการแยกตัว (เป็นเอกราช) หรือเป็นเขตปกครองพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงแม้มีความคิดเห็นแตกแยกกันในหมู่ผู้ปฏิบัติการเองก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่า รอยร้าวเหล่านี้เป็นปัญหาท้าทายที่สำคัญยิ่งต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของขบวนการและรวมทั้งความเข้มแข็งของขบวนการเองด้วย

การที่ขบวนการต่อต้านรัฐยืนยงคงทนมาได้ยาวนานบีบให้ฝ่ายกองกำลังความมั่นคงของไทยต้องใช้ทั้งยุทธศาสตร์ทางการเมืองและการทหาร แหล่งข่าวในแวดวงวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า โครงสร้างการปราบปรามการก่อความไม่สงบของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงภายในขนานใหญ่หลายครั้ง อันที่จริง การที่ กอ.รมน. ค่อยๆ เข้ามาทำหน้าที่แทน ศอ.บต. เริ่มต้นตั้งแต่

[68] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับอาสาสมัครผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย, 10 ตุลาคม 2558.

ก่อนการรัฐประหาร 2557 ด้วยซ้ำ กระนั้นก็ยังมีคำถามว่าทำไมประยุทธ์จึงไม่ใช้มาตรา 44 ยุบ ศอ.บต. ไปเลยหลังจากรัฐประหาร? ประการแรก เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงเชื่อว่า ถ้า ศอ.บต.ถูกยุบ จะเกิดเหตุรุนแรงพุ่งสูงขึ้นในลักษณะเดียวกับที่ทักษิณต้องเผชิญในปี 2547 ประการที่สอง มีข้อเสนอแนะว่ากองกำลังความมั่นคงไทยยังไม่พร้อมที่จะรับผิดชอบการปราบปรามความไม่สงบอย่างเต็มที่ อันที่จริง นโยบายชายแดนภาคใต้ของ คสช. ยังอ้างอิงถึง "การแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี" ซึ่งเป็นสำนวนโวหารที่รัฐไทยชอบใช้มากกว่าใช้คำว่าเจรจาตรงๆ ประการสุดท้าย กองทัพเชื่อว่าแนวทางปฏิบัติที่ส่งตัวผู้ต้องสงสัยด้านความมั่นคงให้แก่ตำรวจช่วยให้กองทัพไม่ตกเป็นเป้าของการโจมตีล้างแค้นโดยตรง[69]

อันที่จริง นักวิชาการบางคนเชื่อว่า กองทัพตระหนักดีว่าปัญหาชายแดนภาคใต้สามารถแก้ไขได้ด้วยทางออกทางการเมืองเท่านั้น นักวิชาการให้เหตุผลว่า การขยับก้าวของยิ่งลักษณ์ที่เริ่มการเจรจาอย่างเปิดเผยกับบีอาร์เอ็นมีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งกระทั่งรัฐบาลชุดอื่นหลังจากนั้นไม่มีทาง "หมุนเข็มนาฬิกาย้อนกลับ" ในแง่ของนโยบาย ถึงแม้กรอบวิธีคิดดั้งเดิมของกลไกความมั่นคงคือ "การระบายน้ำเสียทิ้งไป" กล่าวคือ การใช้กำลังบังคับเพื่อแยกผู้ก่อความไม่สงบออกจากชาวบ้านท้องถิ่น แต่กองทัพก็เริ่มเข้าใจแล้วว่าจะต้องใช้ยุทธศาสตร์ทางการเมืองมาเสริมยุทธศาสตร์ด้านการทหาร มาเลเซียมีบทบาทสำคัญต่อความพยายามนี้ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกของการพูดคุยสันติภาพ กระนั้นก็ตาม นักวิชาการเหล่านี้เน้นย้ำว่าไม่ใช่กลุ่มก่อความไม่สงบทุกกลุ่มที่สนับสนุนการเจรจาในฐานะหนทางแก้ไขความขัดแย้ง[70]

---

[69] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับนักวิชาการผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, *Deep South Watch*, ปัตตานี, ประเทศไทย, 6 ตุลาคม 2558.

[70] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับนักวิชาการผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, *Deep South Watch*, ปัตตานี, ประเทศไทย, 6 ตุลาคม 2558.

6. ข้อคิดเห็นปิดท้าย: อนาคตของนโยบายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทนี้เริ่มต้นด้วยคำถาม 5 คำถาม กล่าวคือ กองกำลังความมั่นคงของไทยพัวพันในปัญหาชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลชุดต่าง ๆ อย่างไรบ้าง และอะไรคือจุดเปลี่ยนสำคัญในนโยบายความมั่นคงภาคใต้จนกระทั่งเกิดรัฐประหารของกองทัพในปี 2557? นโยบายปัญหาชายแดนภาคใต้ของคณะรัฐบาลทหาร คสช. เป็นอย่างไรจนกระทั่งยุบ คสช. ไปในปี 2562? หน่วยงานความมั่นคงไทยต้องเผชิญปัญหาและภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกอย่างไรบ้างในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ปราบปรามการก่อความไม่สงบ? ยุทธศาสตร์และปฏิบัติการของขบวนการต่อต้านรัฐไทยเปรียบเทียบกับกองกำลังความมั่นคงภาครัฐเป็นอย่างไร? นโยบายความมั่นคงไทยสำหรับชายแดนภาคใต้น่าจะมีหน้าตาอย่างไรในอนาคตอันใกล้?

ในคำตอบต่อคำถามแรกนั้น นโยบายความมั่นคงในพื้นที่นี้ประสบปัญหาจากมรดกตกทอดของลัทธิอำนาจนิยม ความงุ่มง่ามของระบบราชการ การขาดความรู้และการเลือกปฏิบัติต่อชาวมลายูมุสลิมท้องถิ่น ถึงแม้ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 เราได้เห็นความพยายามมากขึ้นของกลุ่มผู้วางนโยบายที่จะหาทางแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้โดยใช้ยุทธศาสตร์ COIN แต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ได้รับเลือกตั้งมาเมื่อปี 2544 ทำให้ความตึงเครียดระหว่างภาครัฐกับสังคมขยายตัวมากขึ้น ผลลัพธ์ก็คือการก่อความไม่สงบปะทุขึ้นอย่างเข้มข้นในปี 2547 และดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ภายใต้รัฐบาลทักษิณ นโยบายความมั่นคงของรัฐไทยถูกครอบงำด้วยวิธีการกดขี่ปราบปรามอย่างแข็งกร้าว เมื่อมาถึงสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ซึ่งเป็นน้องสาวของเขา ดูเหมือนทักษิณจะเรียนรู้แล้วว่าการใช้กำลังป่าเถื่อนเพียงอย่างเดียวไม่ใช่สูตรสำเร็จทางนโยบายที่มีประโยชน์ ในปี 2556 ยิ่งลักษณ์เริ่มต้นกระบวนการพูดคุยสันติภาพกับบีอาร์เอ็น ซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับการรณรงค์ปราบปรามการก่อความไม่สงบของกองทัพ ในคำตอบต่อคำถามที่สอง หลังจากกองทัพ

ทำรัฐประหารในปี 2557 ดูเหมือน คสช. น่าจะย้อนกลับไปหานโยบายตามแนวทางแข็งกร้าว แต่แทนที่จะเป็นเช่นนั้น รัฐบาลทหารกลับเลือกหนทางเจรจาผสมผสานกับยุทธวิธีบางอย่างตามยุทธศาสตร์ COIN แบบดั้งเดิม ผลรวมของแนวทางดังกล่าวเป็นสิ่งที่การศึกษาชิ้นนี้บัญญัติศัพท์เรียกว่า "Neo-COIN" ถึงแม้สายกลางในกองทัพมีท่าทีสนับสนุนการพูดคุยกับตัวแทนจากขบวนการต่อต้านรัฐ แต่ทหารปีกขวาในกองทัพมองว่าการพูดคุยเป็นแค่การประชาสัมพันธ์สร้างภาพพจน์ที่มีประโยชน์เท่านั้น ในคำตอบต่อคำถามที่สาม บทนี้ชี้ให้เห็นปัญหาและภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกเก้าประการที่เป็นอุปสรรคของกองกำลังความมั่นคงในปัญหาชายแดนภาคใต้ ส่วนคำตอบต่อคำถามที่สี่ ยุทธศาสตร์ของผู้ก่อความไม่สงบยังคงให้ความสำคัญสูงสุดต่อการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุเป้าหมาย นับตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สนับสนุนการใช้แนวทางเจรจาควบคู่กับการใช้ความรุนแรง ในแง่นี้ ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบเองก็คล้ายกับทักษิณและ คสช. กล่าวคือเริ่มตระหนักว่าการเจรจาเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม ความไม่เห็นพ้องต้องกันภายในขบวนการต่อต้านรัฐเป็นอุปสรรคขัดขวางพวกเขามิให้บรรลุความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในนโยบายที่เป็นสาระสำคัญ

ในส่วนคำถามสุดท้าย แนวโน้มที่เป็นไปได้ของนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ในอนาคตนั้น เราต้องหาคำตอบจากการพิจารณาข้อเท็จจริงปัจจุบันในพื้นที่ ช่วงต้นปี 2562 ดูเหมือนยุทธศาสตร์การกดขี่ปราบปรามของกองทัพไทยที่ฉาบหน้าด้วยการเสแสร้งสนับสนุนการเจรจาอย่างไม่จริงใจจะเกิดคุณประโยชน์ปันผลกลับมาบ้าง ตามข้อมูลจากแหล่งข่าวของรัฐบาลไทยนั้น ตัวเลขเหตุรุนแรงในพื้นที่ลดลงถึง 70% ตั้งแต่ปี 2554[71]

[71] "Violence Falls 70 Percent in Deep South," *Bangkok Post*, October 24, 2018, accessed February 23, 2019, https://www.bangkokpost.com/news/security/1563278/violence-falls-70-in-deep-south.

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จนี้ไม่อาจถือว่าเป็นคุณูปการจากการพูดคุยสันติภาพ แต่ความรุนแรงที่ลดลงเป็นผลจากการใช้ทั้งไม้อ่อนและการใช้ความรุนแรงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิผลมากกว่า ในปี 2560 ผู้บัญชาการทหารบก พลเอกเฉลิมชัย สิทธิสารท อนุมัติให้ผู้บังคับบัญชาภาคสนามตอบโต้การโจมตีหรือคุกคามของผู้ก่อความไม่สงบได้ทันทีโดยไม่ต้องรอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป[72] นโยบายนี้ยังคงดำเนินต่อมาในสมัยพลเอกอภิรัชต์ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกคนปัจจุบัน การจงใจหลับหูหลับตาของผู้นำกองทัพคือการเปิดช่องให้รัฐยกระดับการกดขี่ปราบปรามในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ล่วงถึงปี 2561 มีการพูดคุยสันติภาพถึง 20 รอบ แต่ไม่มีครั้งไหนเลยที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าไม่ว่าในด้านใดๆ การริเริ่ม "พื้นที่ปลอดภัย" ก็ล้มลุกคลุกคลานเมื่อฝ่ายไทยกดดันให้ใช้หนึ่งอำเภอเป็น "เซฟเฮ้าส์" ในขณะที่มาราปาตานีต้องการให้ปกปิดตำแหน่งที่ตั้งของ "พื้นที่ปลอดภัย" ไว้ก่อนจนกว่าประเด็นปัญหาทุกข้อที่เกี่ยวข้องกับ "พื้นที่ปลอดภัย" ได้รับการพิจารณาและตกลงร่วมกัน ในท้ายที่สุด การริเริ่มเรื่องนี้ก็ไม่ส่งผลในทางปฏิบัติจริงและการพูดคุยชะงักงัน ในเดือนมกราคม 2562 ขบวนการต่อต้านรัฐไทยบุกวัดพุทธศาสนาและสังหารพระสองรูป อภิรัชต์ตอบโต้ด้วยการประกาศว่าจะให้ทหารบวชเป็นพระและประจำการตามวัดต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้[73] นับแต่นั้นก็เริ่มมีการนำนโยบายนี้ไป

---

[72] "Army chief makes an inspection tour of restive South," *Thai PBS*, April 23, 2017, accessed February 23, 2019, http://englishnews.thaipbs.or.th/army-chief-makes-inspection-tour-restive-south/.

[73] Narong Nuansakul, "Army plans to have soldiers ordained, posted to temples in troubled South: Army chief," *The Nation*, January 22, 2019, accessed February 23, 2019, http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30362720.

ปฏิบัติ[74] ถึงแม้การเจรจาระหว่างสองฝ่ายดูเหมือนล้มเลิกชั่วคราว แต่ก็มีรายงานว่ามีการเจรจากันต่อในทางลับ

เห็นได้ชัดว่านายทหารบางส่วนในกองทัพไทยมีความตระหนักมากขึ้นว่า การลงทุนด้านความมั่นคงมากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาทำได้แค่จำกัดวง แต่ไม่อาจยุติความรุนแรง กลุ่มแกนนำ คสช. ดูเหมือนตระหนักในระดับหนึ่งว่า การที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์เริ่มต้นกระบวนการเจรจาพูดคุยกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในปี 2556 ชี้ให้เห็นอีกช่องทางหนึ่งในการคลี่คลายความขัดแย้ง ซึ่งประเทศไทยไม่อาจเพิกเฉยปฏิเสธแนวทางนี้ อย่างน้อยที่สุดก็ในแง่การสร้างภาพประชาสัมพันธ์ ภายในกองทัพเอง มีบางส่วนเริ่มเข้าใจแล้วว่าการกดขี่ปราบปรามอย่างเดียวไม่อาจดับไฟใต้ มีการยอมรับแล้วว่ากองทัพต้องพยายามเอาชนะ “จิตใจและความคิด” ของชาวมลายูมุสลิมท้องถิ่นและอย่างน้อยต้องมีข้อเสนอที่เป็นข้อตกลงทางการเมืองบ้าง อย่างไรก็ตาม กองทัพก็ตระหนักด้วยว่าฝ่ายขบวนการต่อต้านก็มีปัญหาความไม่ลงรอยภายในและอาจไม่มีทางรวมตัวจนเป็นขบวนการเนื้อเดียวกันเพื่อปะทะกับรัฐไทย เมื่อคำนึงถึงข้อพิจารณาทั้งหมดนี้ อนาคตของนโยบายความมั่นคงไทยในชายแดนภาคใต้น่าจะยังใช้วิธีการกดขี่ปราบปรามควบคู่กับการพยายามมองหาตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกต้องเพื่อพัวพันในกระบวนการพูดคุยระดับจำกัดต่อไป เมื่อใดที่กระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการกลับมาดำเนินใหม่อีกครั้งและทางที่ดีควรเป็นการพูดคุยกับบีอาร์เอ็น รัฐจะพยายามผลักดันข้อตกลงในเงื่อนไขที่เป็นคุณต่อกรุงเทพฯ มากที่สุด กองกำลังความมั่นคงน่าจะยังคงใช้ กอ.รมน. เพื่อยกระดับความพยายามที่จะซื้อใจประชากรมลายูมุสลิม แนวทางปราบปรามการก่อความไม่สงบเช่นนี้

[74] การบวชให้ทหารสะท้อนถึงการรื้อฟื้นนโยบายที่หน่วยงานทหารเคยผลักดันไว้ในเดือนตุลาคม 2548 ในสมัยสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งต้องการให้ทหารตั้งค่ายและเก็บอาวุธไว้ในวัดพุทธศาสนา (คำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการชั้นนำผู้เชี่ยวชาญปัญหาชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย, พิษณุโลก, ประเทศไทย, 27 กุมภาพันธ์ 2562).

ต้องใช้เวลาอีกหลายปีกว่าจะนำมาปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ ดังที่ ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี อาจารย์รัฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญปัญหาชายแดนภาคใต้ตั้งข้อสังเกตว่า ถึงที่สุดแล้ว "การแก้ไขด้วยการเมืองและการปฏิรูปฝ่ายความมั่นคงคือปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะช่วยยุติความรุนแรงอย่างค่อยเป็นค่อยไป"[75] น่าเสียดายที่ในปี 2562 การคลี่คลายความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนภาคใต้อย่างเป็นธรรมและสันติด้วยการเจรจายังไม่มีแนวโน้มที่จะประสบผลสำเร็จใดๆ ในระยะสั้น กระบวนการแผ่ขยายอิทธิพลกองทัพและความมั่นคงในพื้นที่นี้ยังคงเป็นความจริงที่ยึดกุมสภาพการณ์ที่ดำรงอยู่ต่อไป

[75] Srisompob Jitpiromsri, "An Inconvenient Truth about the Deep South Violent Conflict: A Decade of Chaotic, Constrained Realities and Uncertain Resolution," *Deep South Watch*, July 2, 2014, accessed August 6, 2019, http://www.deepsouthwatch.org/node/5904.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

"คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ 560/2557 เรื่อง โครงสร้างการจัด และอัตรากำลัง ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ประจำปี 2558". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 274ง, 30 ธันวาคม 2557. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/274/40.PDF.

"คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้". https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/pm_order_230_2557_peace_dialogue_mechanism_plus.pdf.

"ดับไฟใต้ สันติภาพกับสันติสุข". *ข่าวสด.* 14 ธันวาคม 2547.

ปกรณ์ พึ่งเนตร. "เปิดโครงสร้างดับไฟใต้ยุค คสช. ลุยพูดคุยสันติภาพ-ปิดช่องปกครองตนเอง". สำนักข่าวอิศรา. 19 มิถุนายน 2557. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/30538-close_30538.html.

_____. "ผ่าโครงสร้าง คปต. ดับไฟใต้ เปิด 4 คณะ 'พูดคุยสันติสุข'" สำนักข่าวอิศรา. 4 สิงหาคม 2557. http://isranews.org/south-news/scoop/item/31815-talk_31815.html.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 34/2557 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการจัดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92ง, 30 พฤษภาคม 2557. https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce34-2557.pdf.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 143 ง, 30 กรกฎาคม 2557. https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce98-2557.pdf.

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม กลุ่มด้วยใจ และเครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี.

"สถานการณ์ของสิทธิที่จะมีชีวิตรอดและข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 2 (3), 6 และ 7 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)". 6 กุมภาพันธ์ 2560. https://voicefromthais.files.wordpress.com/2017/03/thailand_-iccpr-shadow-final_-crcf-duayjai-and-hap-2017-thai-version_public.pdf.

ศูนย์ข่าวภาคใต้. "กำลังพลตรึง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบ? ไฟใต้จ่อ 15 ปีสูญงบ 3 แสนล้าน". สำนักข่าวอิศรา. 3 ตุลาคม 2561. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/69962-ten-69962.html.

สำนักงบประมาณ. "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เล่มที่ ๑". http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6701&mid=545&catID=866.

_____. "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓ (๑): แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้". http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6692&mid=545&catID=865.

_____. "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เล่มที่ ๑๒ (๑)". http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6518&mid=545&catID=863.

_____. "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เล่มที่ ๑๔ (๑)". http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=8393&mid=545&catID=1151.

ภาษาอังกฤษ

Abuza, Zachary. "The Smoldering Thai Insurgency". *Combating Terrorism Center. West Point.* June 2015. https://www.ctc.usma.edu/posts/the-smoldering-thai-insurgency.

"An interview on the ongoing southern conflict with Abhisit & Thavorn". *Deep South Watch.* June 29, 2009. http://www.deepsouthwatch.org/node/371.

Aphornsuvan, Thanet. *Rebellion in Southern Thailand: Contending Histories.* Policy Studies, 35. Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2007.

"Army chief makes an inspection tour of restive South". Thai PBS. April 23, 2017. http://englishnews.thaipbs.or.th/army-chief-makes-inspection-tour-restive-south/.

Askew, Marc. "The Democrats and the Southern Malaise". *Bangkok Post.* September 13, 2009.

_____. "The Spectre of the South: Regional Instability as National Crisis". In *Legitimacy Crisis in Thailand.* Chiang Mai: Silkworm Books, 2010.

Bamrungsuk, Surachart. "Insurgency in Southern Thailand: Problems and Evolution". *Security Studies Journal,* no. 73 (February 2010): 20-23.

Bukhari, Parvaiz. "For Southern Thailand, Still no Peace". *Time.* December 31, 2006. http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1572061,00.html.

Chalermsripinyorat, Rungrawee. "Ending Conflict in Thailand's Deep South". *New Mandala.* August 25, 2015. http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/25/ending-conflict-in-thailands-deep-south/.

Daily Excelsior. "Thai Prime Minister Throws Cold Water on Peace Talks Plans". May 26, 2004. https://web.archive.org/web/20070927201250/http://www.dailyexcelsior.com/

web1/04may26/inter.htm#9.

"Defense Minister: Peace will return to Deep South within one year". *National News Bureau of Thailand.* November 4, 2014.

Hafez Al-Hakim, Abu. "What is MARA Patani?". *Deep South Watch.* May 26, 2015. http://www.deepsouthwatch.org/node/7211.

Helbardt, Sascha. "Anatomy of Southern Thailand's Insurgency: Some Preliminary Insights". https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2010/01/Anatomy-of-Southern-Thailand%D1%82%D0%90%D0%A9s-Insurgency.pdf.

International Crisis Group (ICG). "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad". *Asia Report*, no. 98 (May 18, 2005).

International Crisis Group (ICG). "Southern Thailand: Dialogue in Doubt". *Asia Report*, no. 270 (July 8, 2015). https://d2071andvip-0wj.cloudfront.net/270-southern-thailand-dialogue-in-doubt.pdf.

International Crisis Group (ICG). "Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries". *Asia Report*, no.140 (October 23, 2007). https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/140-southern-thailand-the-problem-with-paramilitaries.pdf.

Jitpiromsri, Srisompob. "An Inconvenient Truth about the Deep South Violent Conflict: A Decade of Chaotic, Constrained Realities and Uncertain Resolution". *Deep South Watch.* July 2, 2014. http://www.deepsouthwatch.org/node/5904.

_____. "The New Challenges of Thailand's Security Forces in the Southern Frontiers". In *Knights of the Realm: Thailand's Military and Police, Then and Now.* Edited by Paul Chambers. Bangkok: White Lotus Press, 2013. pp. 562-563.

Kongkrut, Anchalee. "Not your Average Neighborhood Watch". *Bangkok Post.* August 5, 2019. https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/1724623/not-your-average-neighbourhood-watch.

Kummetha, Thaweeporn. "Srisompob Jitpiromsri on the latest round of Deep South peace talks". *Prachatai*. June 18, 2015. http://www.prachatai.com/english/node/5168.

McCargo, Duncan. "Southern Thailand: From Conflict to Negotiations?". Lowy Institute. April 23, 2014. https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/mccargo_southern-thailand_0_0.pdf.

_____. "Thaksin and the Resurgence of Violence in the Deep South". In *Rethinking Thailand's Southern Violence*. Edited by Duncan McCargo. Singapore: NUS Press, 2007.

Moore, Jeff. "The Thai Way of Counterinsurgency". PhD diss., University of Exeter. December 2010. https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10036/3142/MooreJ%20.pdf?sequence=2.

Nanuam, Wassana. " 'Safe house' to pave way for safety zones". *Bangkok Post*. January 17, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1396990/safe-house-to-pave-way-for-safety-zones.

_____. "Teething Problems for New South Delegation". *Bangkok Post*. November 10, 2016. https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1131497/teething-problems-for-new-south-delegation.

_____ . "Udomdej to Tackle South Strife". *Bangkok Post*. December 23, 2016. https://www.bangkokpost.com/print/1166241/.

Nasueroh. "Southern Thailand: Officials, NGOs Meet Over Controversial DNA Swabs". *Benar News*. August 11, 2015. http://www.benarnews.org/english/news/thai/dna-08112015180328.html.

Nuansakul, Narong. "Army plans to have soldiers ordained, posted to temples in troubled South: Army chief". The Nation. January 22, 2019. http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30362720.

Patani United Liberation Organization (PULO). puloinfo.net/statements.asp?ID=47.

Pathan, Don. "Peace remains elusive in deep South amid local bickering and mistrust". *The Nation*. May 23, 2017. http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30315994.

Pitsuwan, Surin. "Seven Pointers to Claiming the South". *The Nation*. February 17, 2004.

"Prayut: Peace in South by 2015". *Bangkok Post*. September 29, 2014.

Rakkanam, Pimuk. "Junta's Special Delegation for Thai Deep South Meets for First Time". *Benar News*. October 06, 2016. https://www.benarnews.org/english/news/thai/forward-committee-10062016170840.html.

Sarosi, Diana, and Janjira Sombutpoonsiri. "Rule by the Gun: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand". *Non-Violence International Southeast Asia*. May 2009: 14-15.

Seif, Abby. "Thailand: Pressure mounts for enforced disappearance laws". *International Bar Association (IBAnet)*. May 23, 2016. https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=08ec62b7-a86c-4fc2-a598-b780a3628b68.

Sennawong, Jitraporn, and Kas Chanwanpen. "Army Chief Bristles over Proposals to Cut Budget". *The Nation*. February 19, 2019. http://www.nationmultimedia.com/detail/politics/30364353.

"Southern Thailand Rebel Groups Set Up Umbrella Group for Peace Talks". *Benar News*. May 13, 2015. http://www.benarnews.org/english/news/thai/deep-south-peace-talks-05132015180353.html.

Szep, Jason, "Analysis: A debate over autonomy in Thailand's restive south". *Reuters*. June 23, 2011. http://www.reuters.com/article/2011/06/23/us-thailand-election-muslims-idUS-TRE75M0Q220110623.

Terrorism Research and Analysis Consortium. "Barisan Revolusi Nasional (BRN)". Accessed July 1, 2015.

http://www.trackingterrorism.org/group/barisan-revolusi-nasi-onal-brn.

Thayer, Carlyle. "Insurgency in Southern Thailand: Literature Review". http://www.scribd.com/doc/17965033/Thayer-Insur-gency-in-Southern-Thailand.

United States Embassy Cable. "A Long-term Thai Effort to Deal with Southern Violence". *Wikileaks*. May 16, 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BANGKOK2890_a.html.

United States Embassy Cable. "Southern Violence: Chavalit Reenters Government with a Plan, Exits Quickly with Empty Hands". *Wikileaks*. October 7, 2008. https://wikileaks.org/plusd/cables/08BANGKOK3033_a.html.

"Violence Falls 70 Percent in Deep South". *Bangkok Post*. October 24, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1563278/violence-falls-70-in-deep-south.

ภาคผนวก

ทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของรัฐในพื้นที่ชายแดนภาคใต้[76]

ภาคผนวกนี้นำเสนอสรุปใจความสำคัญจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งช่วยให้เห็นข้อมูลต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานต่อการอภิปรายในบทนี้ มันยังช่วยให้เข้าใจมุมมองของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ มากขึ้นและชี้ให้เห็นพลวัตหลายประการที่มีส่วนชี้นำลักษณะของปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบการนำนโยบายรัฐมาปฏิบัติ

มุมมองของเจ้าหน้าที่ทหารระดับอาวุโส[77]

ในทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์นั้น กองทัพเข้าใจว่าลำดับความสำคัญของบทบาทตนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีดังนี้ 1) ป้องกันความรุนแรงที่ผู้ก่อความไม่สงบชาวมุสลิมกระทำต่อชาวมุสลิมอื่นๆ และชดเชยให้ชาวมุสลิมที่ถูกทำร้ายตามสมควร และ 2) ป้องกันมิให้ชาวพุทธถูกยั่วยุจนหันมาใช้ความรุนแรงพร้อมกับดูแลชุมชนชาวพุทธ

ผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่า รัฐประหาร 2557 ช่วยให้เกิดผลดีต่อการปรับปรุงนโยบายชายแดนภาคใต้ ด้วยการวางแนวทางที่มีการประสานงาน

---

[76] แนวทางเชิงระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้กับผู้ตอบคำถามคือการสัมภาษณ์ผู้มีตำแหน่งสถานะแบบไร้โครงสร้าง (unstructured elite interviews) วิธีการนี้ปล่อยให้ผู้ตอบคำถามมีระยะเบี่ยงเบนค่อนข้างกว้างในการตีความและการตอบแบบปลายเปิดมากกว่าการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ วิธีการแบบนี้ช่วยเปิดเผยให้เห็นค่านิยมและอคติของผู้ตอบ มีการตั้งคำถามหลายๆ แบบเพื่อค้นหาคำตอบเดียวกันเพื่อใช้วัดความน่าเชื่อถือ สำหรับในส่วนนี้ผู้เขียนได้พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ทหารระดับอาวุโส 6 นาย นายตำรวจ 4 นาย และอาสาสมัคร อส. 1 คน ซึ่งเคยเป็นทหารพรานมาก่อน

[77] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับตัวแทนจากกองทัพบกผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย 8 ตุลาคม 2558.

กันมากขึ้นในหมู่ตัวกระทำจากภาครัฐ คสช. สามารถใช้ข้อได้เปรียบจากประเด็นนี้มาคลี่คลายปัญหาในพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้มีถึง 17 กระทรวงและ 65 กรม อีกทั้งอ้างว่ารัฐได้จัดสรรงบประมาณให้ถึง 2 แสนล้านบาทในการหาทางบรรเทาความขัดแย้ง หลังการรัฐประหาร คณะกรรมการขับเคลื่อนดับไฟใต้ (คปต.) ชุดใหม่ได้รวบรวมกลไกภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งรวมถึงองค์กรรากหญ้า เอ็นจีโอและกองทัพ ผู้ให้สัมภาษณ์ยกย่องคณะกรรมการชุดนี้ในแง่ของความครอบคลุม รวมทั้งรู้สึกว่ามันให้โอกาสแก่คนท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในแง่ของการผลักดันนโยบายในเชิงปฏิบัติ ในขณะเดียวกันผู้ให้สัมภาษณ์อ้างด้วยว่าจุดแข็งสำคัญของ คปต. ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพก็คือ ผู้นำกองทัพไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้นำพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งและสามารถทำอะไรก็ได้ตามความคิดของตัวเอง ผู้ให้สัมภาษณ์อ้างถึงการกำหนดให้ ศอ.บต. อยู่ภายใต้อำนาจของ กอ.รมน. ว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของแนวทางการดำเนินนโยบายที่ดีขึ้นและประสานสอดคล้องกันมากกว่าเดิม

ชุดนโยบายของรัฐบาลพลเรือนชุดก่อนๆ แตกต่างจากชุดนโยบายของ คสช. ผู้ให้สัมภาษณ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551–2554) เล่นการเมืองมากเกินไป พวกเขาเชื่อว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์แต่งตั้งคนเข้ามาอยู่ในตำแหน่งกำกับดูแลนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเลือกจากลัทธิพวกพ้องภายในพรรค ไม่ได้พิจารณาจากความรู้ความเชี่ยวชาญปัญหาในพื้นที่ ส่วนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นกระจายอำนาจการวางนโยบายให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมากเกินไป

เมื่อถูกถามว่าทำไมเจ้าหน้าที่ความมั่นคงจึงไม่สามารถ “แก้” ปัญหาชายแดนภาคใต้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดให้เหตุผลสรุปรวมได้ 7 ประการ ดังนี้:

1. ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างเสื้อแดง–เสื้อเหลืองในประเทศไทยกลบปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ไปหมด

2. ความไม่คงเส้นคงวาของนโยบาย สืบเนื่องจากการเปลี่ยนตัวผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 บ่อยเกินไป ทุกครั้งที่แม่ทัพภาคคนใหม่มารับตำแหน่ง ก็จะพาคณะทำงานคณะใหม่ที่เป็นคนสนิทของตัวเองมาด้วย มีข้อเสนอแนะว่าผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 ควรอยู่ในตำแหน่งอย่างน้อยที่สุด 3 ปี ข้อเสนอแนะนี้ขยายไปถึงผู้บัญชาการทหารบกด้วย เนื่องจากผู้บัญชาการทหารบกเองก็มักวางตัวคนสนิทของตนเข้ามารับตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพภาคที่ 4 เช่นกัน บรรดาคนสนิทเหล่านี้ลงท้ายแล้วก็มักดำรงตำแหน่งได้แค่ปีเดียวถ้าผู้บัญชาการทหารบกคนนั้นๆ ดำรงตำแหน่งเพียงปีเดียว

3. การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้วางนโยบายชายแดนภาคใต้ นายทหารที่มีความรู้จริงมักไม่ค่อยมีเสียงในด้านนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่าอิทธิพลของบีอาร์เอ็นเผยแพร่ผ่านทางครูสอนศาสนาอิสลามในศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงรู้สึกว่ากระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการตรวจตราสอดส่องหรือดูแลศูนย์เหล่านี้ ถ้าเครือข่ายด้านการศึกษาของบีอาร์เอ็นถูกตัดขาด ก็จะช่วยป้องกันไม่ให้พวกเขาชักจูงเยาวชนได้มากขึ้น

4. การที่กองทัพนำยุทธวิธีปราบปรามคอมมิวนิสต์ที่ล้าสมัยไปแล้วหลายทศวรรษมาใช้สู้รบกับผู้ก่อความไม่สงบชาวมลายูมุสลิม ซึ่งมีความแตกต่างจากพรรคคอมมิวนิสต์ไทยมาก

5. การขาดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานความมั่นคงต่างๆ

6. ลักษณะปิดลับของผู้ก่อความไม่สงบและการใช้ยุทธวิธีแบบกองโจร ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอแนะด้วยว่ารัฐควรชี้ตัวกลุ่มผู้นำบีอาร์เอ็นให้สาธารณชนได้รับรู้

7. วาทกรรม “ความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ” ที่ใช้กับการก่อความไม่สงบทำให้เป้าหมายของฝ่ายกบฏมีต้นทุนด้านความหมายที่นำมาใช้ได้ยาวนาน

มุมมองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ[78]

นอกเหนือจากหน้าที่ตามปรกติในการคุ้มครองชีวิต สวัสดิภาพและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่แล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าตัวเองเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมด้วย พวกเขาขยายความคำคำนี้โดยอธิบายว่า ตำรวจสมัยนี้ต้องใส่ใจในยุทธศาสตร์ด้านการเมืองมากขึ้นก่อนการใช้กำลังบังคับ เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับกลุ่มผู้นำศาสนา วิธีนี้ช่วยให้พวกเขาสร้างความไว้วางใจในหมู่ชาวบ้านมุสลิมได้ พวกเขามองว่าแนวทางของตนแตกต่างจากกองทัพที่มักใช้กำลัง ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าอัตราการบาดเจ็บล้มตายของตำรวจต่ำก็สืบเนื่องมาจากการใช้นโยบายสายกลางและการสร้างความไว้วางใจนั่นเอง[79] อีกทั้งแสดงความไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างของกองทัพที่บอกว่าเป็นเพราะตำรวจอยู่ในเขตพื้นที่ในเมืองเป็นหลัก ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าความสำเร็จของแนวทางตนเห็นได้จากการสำรวจความคิดเห็นในระยะหลังพบว่าชุมชนท้องถิ่นให้ความไว้วางใจในอาสาสมัคร ครู กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและตำรวจมากที่สุด ในทางตรงกันข้ามชุมชนรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อทหารพรานและกองทัพมากที่สุด

ผู้ให้สัมภาษณ์ยอมรับว่าความไว้วางใจต่อตำรวจไม่ได้มีมาตลอดเวลา เมื่อทักษิณเป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2544 ตำรวจคือหัวหอกของนโยบายกดขี่ปราบปราม หลังจากความรุนแรงปะทุขึ้นมาในปี 2547 นโยบายส่วนใหญ่ของตำรวจอาศัยประสบการณ์ระยะสั้นมากกว่ามีกรอบนโยบายที่สอดคล้องต่อเนื่อง หลังจากรัฐประหาร 2549 โค่นล้มทักษิณลงแล้ว ตำรวจจึงถอยมาอยู่ในสถานะด้อยอำนาจกว่ากองทัพ ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้มีสายงานราชการตำรวจคู่ขนานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้[80] แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนต้อง

---

[78] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย, 7 ตุลาคม 2558.

[79] ในปี 2558 มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเสียชีวิต 10 รายเท่านั้น

[80] ทั้งนี้รวมถึงตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งทหารแบบหนึ่ง แต่ทำงานภายใต้การกำกับดูแลของตำรวจ ปฏิบัติการในพื้นที่เขตชนบท โดยเฉพาะตามชายแดน

ทำงานภายใต้การกำกับของ กอ.รมน. เรื่องเล่าของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ทำงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลชุดปัจจุบันและชุดก่อนยังฉายให้เห็นแบบแผนของนโยบายที่ไม่คงเส้นคงวาด้วย ยิ่งกว่านั้น พวกเขายอมรับว่าความไม่คงเส้นคงวานี้ถูกซ้ำเติมให้สาหัสยิ่งกว่าเดิมจากความไม่เต็มใจร่วมมือกันระหว่างตำรวจกับทหาร

นับตั้งแต่รัฐประหาร 2557 ทั้งบุคลากรตำรวจและงบประมาณถูกส่งลงมาในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มากขึ้น ถึงแม้ คสช. ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ตำรวจมากกว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ แต่งบประมาณของตำรวจก็ยังมีสัดส่วนน้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของกองทัพและกองกำลังกึ่งทหารรวมกัน ผู้ให้สัมภาษณ์ตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากตำรวจเน้นการทำงานภาคสนามมากกว่านโยบายและการวางแผน นั่นหมายความว่าตำรวจจึงขาดการฝึกอบรมในด้านการจัดเตรียมและดูแลงบประมาณ กระนั้นก็ตามงบประมาณของพวกเขาต้องยึดตามกฎเกณฑ์ยิบย่อยของสำนักงบประมาณแห่งชาติ ในทางตรงกันข้าม กองทัพดูแลงบประมาณและการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบมากกว่า ถึงแม้กระทรวงกลาโหมไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ภายใต้สำนักงบประมาณเลย ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้การคอร์รัปชั่นและการขาดความโปร่งใสมีอยู่ทั้งในตำรวจและกองทัพ แต่ข้อเท็จจริงที่กระทรวงกลาโหมไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณที่เข้มงวดทำให้กองทัพสามารถหลบเลี่ยงอุปสรรคในข้อกฎหมาย ในขณะที่ตำรวจไม่มีทางหลบเลี่ยงเลย ดูเหมือนผู้ให้สัมภาษณ์จะกล่าวเป็นนัยๆ ว่า การที่งบประมาณของตำรวจมีการทำผิดระเบียบบ้างเกิดมาจากการที่สถาบันตำรวจขาดความสามารถและทักษะในการจัดทำงบประมาณต่างหาก ส่วนกองทัพนั้นตรงกันข้าม

ติดกับประเทศมาเลเซีย ตามอนุสัญญาของสหประชาชาติที่ประเทศไทยลงนามไว้นั้นไม่อนุญาตให้มีกองกำลังทหารประจำการภายในบริเวณกิโลเมตรเท่านั้นๆ จากชายแดนด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงใช้ ตชด. แทน

มุมมองของชาวพุทธอดีตทหารพราน (8 ปี) ปัจจุบันเป็นอาสาสมัคร อส. มาแล้ว 3 ปี[81]

ทหารพรานและอาสาสมัคร อส. คือหน่วยกองกำลังกึ่งทหาร อย่างไรก็ตาม อาสาสมัคร อส. ทำงานภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทยและแต่ละหน่วยมีปลัดอำเภอเป็นหัวหน้า ซึ่งทำงานภายใต้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ถึงแม้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย แต่เบี้ยสวัสดิการของอาสาสมัคร อส. มาจากงบประมาณของ กอ.รมน. ซึ่งแตกต่างจาก อส. ในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเป็นเขตสงคราม

อาสาสมัคร อส. ได้รับเงินเบี้ยเลี้ยง 4,000 บาทต่อเดือน แต่พวกเขาอาจได้รับเงินเพิ่มอีก 8,000 บาทเป็นเบี้ยเสี่ยงภัย รวมกันแล้วจะมีค่าตอบแทนประมาณ 12,000 บาทต่อเดือน ด้วยเหตุนี้ อาสาสมัครจึงต้องหางานอื่นเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ อาสาสมัครได้รับเงินน้อยกว่าทหารพรานเพราะแต่ละตำแหน่งมีขั้นเงินเดือนแตกต่างกัน ขั้นเงินเดือนของอาสาสมัครมีแค่ 13 ขั้น ในขณะที่ทหารพรานมีถึง 33 ขั้น แน่นอน ข้อเรียกร้องขอขึ้นเงินเดือนเคยถูกอธิบดีกรมการปกครองสังกัดกระทรวงมหาดไทยปฏิเสธมาแล้ว[82] ส่วนเงินบำเหน็จบำนาญนั้น ทั้งทหารพรานและอาสาสมัครจะได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณจำนวนปีที่ทำงานเป็นก้อนสุดท้ายก้อนเดียว รัฐให้ค่าชดเชยแก่สมาชิกครอบครัวในกรณีที่ทหารพรานหรืออาสาสมัครเสียชีวิตขณะปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม อาสาสมัครได้รับเงินชดเชยน้อยกว่าทหารพรานและพวกเขามองว่าเรื่องนี้ไม่เป็นธรรม

---

[81] การสัมภาษณ์ส่วนตัวกับอาสาสมัครผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, ปัตตานี, ประเทศไทย, 10 ตุลาคม 2558.

[82] ไม่มีคำอธิบายว่าทำไมจึงร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย ในเมื่องบประมาณส่วนนี้มาจาก กอ.รมน. ความสับสนแบบนี้เป็นอาการของระบบราชการที่เต็มไปด้วยเขาวงกตของสายการบังคับบัญชาและหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่

ผู้ให้สัมภาษณ์เล่าว่าในสมัยก่อนมีการประกาศรับสมัครคนท้องถิ่นเข้ารับการฝึกอบรมเป็นทหารพราน เพราะเชื่อว่าการรู้จักท้องที่ดีจะช่วยในเรื่องข่าวกรองได้ดีขึ้น แต่ในปัจจุบัน รัฐรับสมัครคนจากพื้นที่ข้างนอก ทั้งนี้เพราะชาวบ้านท้องถิ่นอึดอัดคับข้องใจกับปัญหาคอร์รัปชั่นและไม่ยอมมาสมัครเป็นทหารพราน[83] ด้วยเหตุนี้ ทหารพรานจึงถูกส่งมาจากพื้นที่อื่นมากขึ้น เช่น จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การไม่รู้จักท้องที่ส่งผลให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาดในแง่ข่าวกรอง

เขาตั้งข้อสังเกตว่าพื้นที่ชนบทหลายแห่งไม่ชอบทหารพราน เขาให้เหตุผลว่าเกิดจากการที่ทหารพรานปฏิบัติตามภารกิจของกองทัพที่เน้นการกวาดจับศัตรูมากเกินไป โครงการฝึกทหารพรานในชื่อ “สุภาพบุรุษชุดดำ” ซึ่งเริ่มต้นในปี 2552 คือความพยายามที่จะปรับใช้ยุทธศาสตร์ที่ลดความแข็งกร้าวหรือข่มขู่คุกคามลง นับตั้งแต่เริ่มใช้ยุทธศาสตร์นี้ ทหารพรานถูกส่งไปประจำการในท้องที่ที่ป้องกันตัวยาก จุดนี้เองทำให้พวกเขาตกเป็นเป้าโจมตีมากขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์จึงลาออกจากการเป็นทหารพรานในท้ายที่สุด เพราะเขาเชื่อว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวทำให้ทหารพรานต้องเสี่ยงภัยยิ่งกว่าเดิม

ถึงแม้การที่ผู้ให้สัมภาษณ์หันมาเป็นอาสาสมัคร อส. ทำให้ได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่า แต่เขามีเวลากับครอบครัวมากขึ้น ข้อดีอีกประการหนึ่งก็คือ อาสาสมัครสามารถหลีกเลี่ยงการตกอยู่ในวังวนความขัดแย้งระหว่างตำรวจกับทหาร ทั้งนี้เพราะอาสาสมัครรับคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น อาสาสมัครปฏิบัติภารกิจในลักษณะบทบาทเสริมสำรองให้กองทัพหรือตำรวจมากกว่า หน้าที่ของอาสาสมัครอาจจำกัดแค่การให้ข้อมูลแก่กองทัพ อย่างไรก็ตาม บทบาทสนับสนุนเช่นนี้หมายความว่าความรับผิดชอบของอาสาสมัครไม่ชัดเจนด้วยเช่นกัน ถ้าถูกสั่งให้ทำงานต่อต้านยาเสพติด

[83] ตัวอย่างหนึ่งของการคอร์รัปชั่นอธิบายได้ด้วยกรณีของ “ทหารผี” นั่นคือการเพิ่มจำนวนทหารพรานในแต่ละกองร้อยเพื่อรับเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยงส่วนเกิน ด้วยเหตุนี้ ตัวเลขของจำนวนทหารพรานที่รายงานขึ้นไปกับตัวเลขทหารพรานจริงๆ ในกองร้อยจึงไม่ตรงกัน

พวกเขาก็ต้องทำ

ในฐานะอาสาสมัคร เขามองว่านโยบายของ คสช. มีการปรับปรุงแก้ไขดีกว่านโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ทั้งนี้เพราะนโยบายของ คสช. มีความคลุมเครือน้อยกว่าและเขารู้สึกว่าเดี๋ยวนี้มีความมั่นคงมากกว่าเดิม ผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อด้วยว่าประยุทธ์ติดตามความเป็นไปในพื้นที่อย่างใกล้ชิด เขากล่าวว่านโยบายที่ไม่คงเส้นคงวาและความแตกแยกระหว่างหน่วยงานคือจุดอ่อนด้านนโยบายที่สำคัญของรัฐไทย

ถึงแม้มีความไม่เห็นพ้องกันเกี่ยวกับยุทธวิธีที่ควรใช้แก้ไข "ปัญหา" แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนยอมรับว่า รัฐไม่มีทางเอาชนะการก่อความไม่สงบด้วยกำลังป่าเถื่อนอย่างเดียว ในแง่ของปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้รัฐไม่สามารถกำราบความรุนแรงลงได้ ในคำให้สัมภาษณ์ตัวแทนของแต่ละหน่วยงานความมั่นคงทั้งสามหน่วยงาน มีสามประเด็นที่เกี่ยวโยงกันถูกหยิบยกขึ้นมาหลายครั้ง นั่นคือ ความไม่คงเส้นคงวาของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และความบาดหมางระหว่างหน่วยงาน ทั้งสามปัจจัยนี้น่าจะเป็นตัวแปรที่บ่อนเซาะให้การจัดการความขัดแย้งขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง นำไปสู่การกล่าวโทษกันเอง โดยเฉพาะระหว่างตำรวจกับทหาร รวมทั้งความรู้สึกขมขื่นคับแค้นใจระดับหนึ่งในฝ่ายอาสาสมัคร

บทที่ 4

การบริหารงานยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย

เอ็มม่า พจน์ชพรกุล

1. อารัมภบท

นับแต่ปี 2547 จังหวัดชายแดนใต้ของไทย ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวมทั้งสี่อำเภอของสงขลา ต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบเนื่องจากสาเหตุทางชาติพันธุ์-การเมือง นำไปสู่การเสียชีวิตของคนจำนวนมาก และตัวเลขผู้พิการและได้รับบาดเจ็บอีกมากมาย ที่ผ่านมามีผู้กล่าวว่า การขาดความยุติธรรม เป็นหนึ่งในสาเหตุของความขัดแย้งครั้งนี้ โดยมีผู้กล่าวถึงความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากรัฐไทย และกระทำต่อประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ซึ่งสามารถสืบสาวกลับไปได้ในประวัติศาสตร์ของพื้นที่นี้ การปะทุขึ้นของความรุนแรงเมื่อปี 2547 ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันใหม่ที่นำไปสู่การก่อความไม่สงบและความแตกแยกในสังคม รวมทั้งการเพิ่มระดับการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และวงจรการล้างแค้นและการต่อต้านการล้างแค้นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยิ่งทำให้เกิดข้ออ้างมากขึ้นว่ามีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในพื้นที่ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติเมื่อปี 2549 อ้างว่า "*ความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม*" เป็นหนึ่งในเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ซึ่งอธิบายได้ถึงปรากฏการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[1]

---

[1] คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์* (กรุงเทพฯ: กอส., 2549).

อย่างไรก็ดี จากการตรวจสอบโดยคร่าวๆ ถึงงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยต่อประเด็นความยุติธรรม โดยในช่วงสามปีที่ผ่านมามีการจัดสรรงบประมาณเพียง 0.48% หรือ 182,025,100 บาท เพื่อสนับสนุนแผนบูรณาการของกระทรวงยุติธรรม จากงบรวมทั้งสิ้น 37,690,121,300 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติรวมกัน จะพบความแตกต่างอย่างใหญ่หลวง กล่าวคือ หน่วยงานความมั่นคงเหล่านี้ได้รับงบ 16,986,689,200 บาท หรือคิดเป็นประมาณ 45% ของงบบูรณาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้[2] แม้จะมีการใช้งบประมาณมหาศาลเพื่อ "สร้างความมั่นคงปลอดภัย" ให้กับพื้นที่ ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นต่อไป และยังมีผู้อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมต่อไปเช่นกัน

ในความพยายามสร้างรัฐที่มีความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย บทนี้จะเริ่มจากการพิจารณานิยามคำว่า "ความยุติธรรม" ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งหมายถึง "*ความรับผิดและความเป็นธรรม อันเป็นอุดมคติ*

---

[2] สำนักงบประมาณ, "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เล่มที่ ๑", น. 204, http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6701&mid=545&catID=866; "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓ (๑): แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้", น. 42, http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6692&mid=545&catID=865; "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เล่มที่ ๑๒ (๑)", น. 55, http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=6518&mid=545&catID=863; "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เล่มที่ ๑๔ (๑)", น. 35, http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=8393&mid 545&catID=1151.

ที่ช่วยคุ้มครองและทำให้ใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ ทั้งยังป้องกันและลงโทษการกระทำความผิด"[3] บทนี้พยายามประเมินว่า กลไกอย่างเป็นทางการของการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ สอดคล้องกับอุดมคติว่าด้วยความรับผิดและความเป็นธรรมอย่างไร[4] ซึ่งจำเป็นจะต้องประเมิน โดยการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภาพรวมที่เกิดขึ้นของกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งประเทศนับแต่เกิดรัฐประหารเดือนพฤษภาคม 2557 ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อการบริหารงานยุติธรรมในอนาคต นอกจากนั้น นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่ประกอบด้วยระบบยุติธรรมอย่างเป็นทางการ มาตรการที่สำคัญเท่าเทียมกันและมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ได้แก่ การรับรู้ความยุติธรรม ซึ่งแตกต่างไปตามมุมมองของภาคส่วนและชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม บทนี้จึงพยายามตรวจสอบวาทกรรมต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นการรับรู้ความยุติธรรมที่แตกต่างกัน และการรับรู้เช่นนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ในหลายระดับและหลายพื้นที่อย่างไรบ้าง ประการสุดท้าย ในบทนี้มุ่งสำรวจแนวคิดว่าด้วยความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน และพิจารณาว่าจะสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาในขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมาอย่างไร รวมทั้งการพิจารณาถึงผลกระทบด้านลบของความรุนแรงที่มีต่อประชากรไทยพุทธซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในภูมิภาคนี้

1.1 บริบททางประวัติศาสตร์

จังหวัดชายแดนใต้ของไทย ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอของสงขลา เคยเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสุลต่านปาตานีในอดีต เมื่อปี พ.ศ. 2452 มีการทำสนธิสัญญาแองโกล-สยาม ขีดเส้นแบ่ง

---

[3] United Nations, "Guidance Note of The Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice", Last modified March 2010, https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf.

[4] เป็นที่ยอมรับว่า การบริหารงานยุติธรรมอาจหมายรวมถึงกลไกอย่างเป็นทางการ กลไกตามจารีตประเพณี แต่เนื้อหาบทความนี้ไม่ครอบคลุมถึงกลไกดังกล่าว

พรมแดนในปัจจุบันระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย เป็นการแบ่งแยกอาณาจักรปาตานีออกเป็นสองดินแดนที่ตั้งขึ้นใหม่ ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1930 รัฐบาลที่นำโดยทหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามกดขี่อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และบังคับให้ประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูใช้ภาษาไทยเป็นหลัก รวมทั้งบังคับให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่กระจายอยู่รอบประเทศใช้ภาษาไทย เหตุการณ์เมื่อเดือนเมษายน 2491 หรือที่รู้จักกันในชื่อกบฏดุซงญอ ชี้ให้เห็นความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยกับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ การสู้รบกันเป็นเวลาสามวัน ส่งผลให้เกิดการเสียชีวิตมากมายของทั้งสองฝ่าย ชาวบ้านหลายร้อยคนหลบหนีข้ามพรมแดนไปยังประเทศมาลายา ในอีกเหตุการณ์หนึ่ง เมื่อปี 2497 การหายตัวไปของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ อัล ฟาฏอนี ครูสอนศาสนาชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นที่เคารพและมีอิทธิพลอย่างมาก โดยในช่วงนั้นเขาพยายามสร้างความสัมพันธ์กับระบบการเมืองไทย พร้อมกับเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[5]

เหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดบาดแผลร้าวลึกสำหรับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูจำนวนมาก และถือเป็นอุทาหรณ์สำคัญของความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ตลอดช่วงประวัติศาสตร์การกดขี่ ความรู้สึกไม่เป็นธรรมมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการกำหนดอัตลักษณ์ของคนกลุ่มนี้ ความทุกข์และการตกเป็นเหยื่อการประหัตประหาร ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มใหญ่ต่อเนื่องมาหลายชั่วคน

[5] สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมของบริบททางประวัติศาสตร์และเหตุการณ์ที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ โปรดดู International Crisis Group, “Southern Thailand: Insurgency, not Jihad”, Last modified 2005, https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/southern-thailand-insurgency-not-jihad.

1.2 ความขัดแย้งระลอกใหม่

ในเดือนมกราคม 2547 เกิดเหตุโจมตีและปล้นอาวุธที่มีการประสานงานเป็นอย่างดีที่ค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาส เป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งที่รุนแรงรอบใหม่ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น ตอบโต้โดยประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี 2547 ตามมาด้วยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในเดือนกรกฎาคม 2548 และในปี 2551 มีการผ่านพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยสงครามเย็น เป็นหน่วยงานถาวร และมีอำนาจพิเศษในการกำกับดูแลหน่วยงานพลเรือนทุกแห่ง โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ถือว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินระดับประเทศ

วันที่ 28 เมษายน 2547 เกิดเหตุเผชิญหน้าที่เรียกว่าการสังหารหมู่มัสยิดกรือเซะ นำไปสู่การเสียชีวิตของผู้ก่อความไม่สงบประมาณ 108 คน และเจ้าหน้าที่ความมั่นคง 5 นาย เหตุการณ์นี้เป็นที่รู้จักเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ความมั่นคงบุกเข้าไปในมัสยิด ถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ลบหลู่ดูหมิ่นศาสนสถาน และทำให้หวนรำลึกถึงเหตุการณ์กบฏดุซงญอ[6] ต่อมาวันที่ 25 ตุลาคม 2547 เกิดเหตุประชาชนราว 1,500 คน ประท้วงอย่างรุนแรงด้านหน้าสถานีตำรวจภูธรตากใบ จังหวัดนราธิวาส หลังชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน 6 คนถูกกล่าวหาว่าปล้นอาวุธจากคลังอาวุธในพื้นที่ ในที่ประท้วงมีผู้ถูกสังหาร 7 คน นอกจากนั้น เนื่องจากขาดรถยนต์ที่จะพาตัวผู้ประท้วงไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารในจังหวัดปัตตานี ส่งผลให้ทหารต้องนำตัวคนจำนวนมากขึ้นรถบรรทุกที่มีอยู่ โดยให้นอนเรียงซ้อนกันเป็นชั้น ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเพิ่มเติมอีก 78 คน เนื่องจากขาดอากาศหายใจระหว่างการเดินทางเป็นเวลาหกชั่วโมง

---

[6] อ้างแล้ว

เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตกับปัจจุบันควบคู่กัน ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกไม่เป็นธรรมในบรรดาประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู และเป็นเหตุผลสนับสนุนให้เกิดขบวนการต่อต้านติดอาวุธซึ่งยังคงก่อความรุนแรงต่อไป เนื้อหาต่อไปนี้เป็นความพยายามประเมินกลไกยุติธรรมอย่างเป็นทางการ เพื่อจำแนกว่ามีหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างว่ายังเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างต่อเนื่องหรือไม่

2. กลไกยุติธรรมอย่างเป็นทางการ

2.1 กรอบกฎหมายที่มีอยู่ในจังหวัดชายแดนใต้

มีการใช้กฎหมายสองชุดควบคู่กันไป เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเข้มแข็งในการแก้ปัญหาการก่ออาชญากรรมและความรุนแรงอันเนื่องมาจากการขาดความมั่นคงในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง[7] กฎหมายชุดแรกเป็นกฎหมายที่เรียกรวมกันว่า **กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง** ส่วนชุดที่สองเรียกว่า **กฎหมายอาญาแบบปรกติ** ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีการบังคับใช้กฎหมายที่ทับซ้อนกันหลายชั้นในจังหวัดชายแดนใต้ โดยเป็นการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะส่งเดชและตามอำเภอใจ ความพยายามจำแนกแบบแผน หรือขั้นตอนการนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้ เป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับผู้ที่พยายามทำความเข้าใจกับระบบกฎหมายเช่นนี้

---

[7] เป็นไปตามจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตามมติข้อ 34/169 วันที่ 17 ธันวาคม 2522 “(ก) คำว่า ‘เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย’ หมายรวมถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายทุกคน ทั้งโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของตำรวจ โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว (ข) ในประเทศซึ่งหน่วยงานทหารใช้อำนาจของตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบหรือไม่ หรือเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง ให้ถือว่านิยามของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ครอบคลุมเจ้าพนักงานที่ให้บริการเหล่านั้นด้วย” บทความนี้จะใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ความมั่นคง” ควบคู่กันไปด้วย

2.2 การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้

ตาราง 1: กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

กฎหมาย	พื้นที่ที่มีการบังคับใช้	หน่วยงานที่มีอำนาจ	การค้นและการจับกุม	การควบคุมตัว	การชุมนุมทางการเมือง	การนิรโทษกรรม	การยกเว้นความผิดให้เจ้าหน้าที่
พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส	กองทัพ	ไม่ต้องขอหมายศาล	สูงสุดไม่เกิน 7 วัน ไม่ต้องขอหมายศาล	ห้าม	ไม่ระบุ	เจ้าหน้าที่ทหารแต่ละคนได้รับความคุ้มกันทางกฎหมาย
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ยกเว้นอำเภอแม่ลาน ปัตตานี, สุไหงโกลก และสุคิริน นราธิวาส และเบตง ยะลา	นายกรัฐมนตรี	ต้องขอหมายศาล	สูงสุดไม่เกิน 30 วัน ต้องขอหมายศาล	ห้าม	ไม่ระบุ	เจ้าหน้าที่ได้รับการคุ้มกันทางกฎหมาย
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	อำเภอแม่ลาน ปัตตานี, สุไหงโกลก และสุคิริน นราธิวาส, เบตง ยะลา และสี่อำเภอของสงขลา	นายกรัฐมนตรี	ต้องขอหมายศาล	ต้องขอหมายศาล	อนุญาต	อนุญาต	เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการคุ้มกันทางกฎหมาย

ที่มา: ปรับปรุงจาก Chantra, T. (2017), “Political Participation during Conflict: A Case Study of the Conflict Areas in Songkhla and Pattani Provinces of Thailand” Degree of Doctor of Philosophy in Political Science, University of Canterbury.

กฎอัยการศึก พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ประกอบขึ้นเป็นชุดกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงสามฉบับ ที่มีผลบังคับใช้ในสี่จังหวัดชายแดนใต้ ในปี 2547, 2548 และ 2551 ตามลำดับ กฎหมายเหล่านี้ให้อำนาจกับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างกว้างขวาง ในการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างเหมาะสมของศาล ทั้งยังกำหนดกรอบกฎหมายที่คุ้มครองให้ผู้กระทำผิดลอยนวลพ้นผิด แม้จะเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการก็ตาม[8]

ในพื้นที่ซึ่งยกเลิกการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ แทน แม้จะถือเป็นกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่มีลักษณะนุ่มนวลที่สุด[9] แต่กฎหมายนี้ยังคงให้อำนาจการบังคับใช้กฎหมายอย่างกว้างขวาง ในสถานการณ์ที่ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ เนื่องจาก พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ไม่นิยามอย่างชัดเจนว่า ภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติมีลักษณะอย่างไร ทำให้เกิดข้อกังวลว่า อันที่จริงแล้วกฎหมายนี้ *"เป็นกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพียงแต่ใช้อีกชื่อหนึ่งเท่านั้น"*[10] มาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ กล่าวถึงมาตรการพิเศษ ซึ่งหากได้รับความเห็นชอบจากศาล กอ.รมน. สามารถถอนฟ้องคดีอาญาต่อบุคคลใดในพื้นที่ความมั่นคงก็ได้ กรณีที่บุคคล

---

[8] "คำแถลงร่วมโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (CrCF) เพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะประการสำคัญที่ประเทศไทยได้รับจากการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่สองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมสมัยที่ 119", https://www.icj.org/wp-content/uploads/04/2018/Thailand-Follow-up-HRC-Advocacy-Non-legal-submission-2018-THA.pdf.

[9] Thanikun Chantra, "Political Participation during Conflict: A Case Study of the Conflict Areas in Songkhla and Pattani Provinces of Thailand" (PhD diss., University of Canterbury, 2017).

[10] ICJ, "Thailand's Internal Security Act: risking the rule of law?", p. 18, Last modified February 2010, https://www.icj.org/thailands-internal-security-act-risking-the-rule-of-law/.

นั้นยอมรับสารภาพและสมัครใจ "เข้ารับการอบรม" เป็นเวลาไม่เกินหกเดือน ซึ่งเป็นการอบรมที่จัดโดย กอ.รมน. ร่วมกับครูสอนศาสนาอิสลามบางคน โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ความคิด อันเป็นเหตุให้บุคคลก่อความรุนแรง แม้จะอ้างว่าเป็นระบบยุติธรรมทางเลือกที่มีคุณค่า ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากชุมชนไทยพุทธในพื้นที่[11] แต่ก็ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นขั้นตอนปฏิบัติซึ่งอนุญาตให้ผู้พิพากษาสั่งให้จำเลยเข้ารับการฝึกอบรมได้โดยไม่มีการพิสูจน์ความผิด เป็นการทำลายหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการบังคับและความยินยอม เนื่องจากผู้ที่ไม่ประสงค์เข้าร่วมจะถูกบีบให้ต้องเลือกว่าจะรับสารภาพและเข้ารับการอบรม หรือถ้าปฏิเสธก็จะต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งมีขั้นตอนทางกฎหมายที่ยืดเยื้อและเต็มไปด้วยข้อบกพร่อง[12] นับแต่เริ่มมีโครงการนี้ คาดว่ามีชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูประมาณ 12 คนที่เข้าร่วมโครงการบำบัดฟื้นฟูจนถึงปัจจุบัน[13]

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ทำให้ระบบยุติธรรมเกิดความซับซ้อนและเกิดอุปสรรค สำหรับผู้ต้องสงสัยจำนวนมากในจังหวัดชายแดนใต้ กระบวนการยุติธรรมของพวกเขาถูกทำลายลงโดยเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น โดยมักมีการละเมิดหลักการคุ้มครองทางกฎหมายขั้นพื้นฐาน ในระหว่างการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งโต้แย้งว่า กฎหมายพิเศษเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง[14] การใช้อำนาจหน้าที่เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิด และการยึดมั่นตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชน

---

[11] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง (รองอธิบดี สำนักงานอัยการ ภาค 9), ธันวาคม 2561.

[12] ICJ, "Thailand's Internal Security Act: risking the rule of law?".

[13] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

[14] Worapong Chewprecha, *Criminal justice in solving the problem of Thailand's Southern Border Provinces* (National Justice Academy, Office of Judiciary, 2010).

- **การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงโดยพลการและไม่สม่ำเสมอ**

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงโดยพลการและส่งเดชเห็นได้ชัดเจนจากประกาศกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า ที่ 86/2561 วันที่ 16 กันยายน 2561 ซึ่งกำหนดให้พื้นที่สองตำบลในอำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่ควบคุมพิเศษชั่วคราวตามกฎอัยการศึก เป็นการประกาศภายหลังเหตุสังหารทหารพราน 2 นาย บาดเจ็บอีก 4 นายในพื้นที่นี้เมื่อห้าวันก่อน การประกาศเช่นนี้ส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่ต้องนำปืน กระสุนปืน รถยนต์ มอเตอร์ไซค์และเรือไปให้เจ้าหน้าที่ทหารตรวจในระหว่างวันที่ 17–23 กันยายน 2561 ทนายความสิทธิมนุษยชนคนหนึ่งตั้งข้อสังเกตถึงความลักลั่นในการประกาศให้เป็นพื้นที่ภายใต้กฎอัยการศึก แม้ว่าพื้นที่นั้นจะอยู่ใต้การประกาศกฎอัยการศึกแล้ว นอกจากนั้น เนื่องจากไม่มีการนิยามหรือระบุถึงคำว่า "พื้นที่ควบคุมพิเศษ" ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก จึงไม่ชัดเจนว่าคำดังกล่าวมีนัยทางกฎหมายหรือไม่ ประการสุดท้าย มีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงหลักความได้สัดส่วนของกฎหมายเนื่องจากมาตรการที่ประกาศใช้กระทบสิทธิและเสรีภาพของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในทั้งสองตำบล เป็นการปฏิบัติต่อพวกเขาราวกับทุกคนเป็นผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอ[15]

- **การใช้อำนาจอย่างไม่ได้สัดส่วน**

ที่ผ่านมาชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูกล่าวหาว่า ทางการเลือกปฏิบัติต่อพวกเขามาเป็นเวลานาน การประกาศใช้กฎอัยการศึก 15 ปีในพื้นที่ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกเช่นนี้ในบรรดาประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายได้ใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง เพื่อจำกัดการทำงานของนักเคลื่อนไหวในพื้นที่ และจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก

[15] "Human rights lawyer's 5 observations on ISOC declaration of Nong Chik as a special control zone," *Prachatai,* Last modified October 3, 2018, https://prachatai.com/english/node/7819.

ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559 เจ้าหน้าที่ 5 นายในจังหวัดยะลาได้ตรวจค้นบ้านของนักศึกษาที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม PerMAS[16] ซึ่งตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง เจ้าหน้าที่สามารถเข้าตรวจค้นได้โดยไม่ต้องใช้หมายศาล กลุ่มนักศึกษาร้องเรียนว่าเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีกหลายครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อีกกรณีหนึ่งสมาชิกกลุ่ม PerMAS 5 คน ถูกเรียกตัวให้เข้ารับ "การปรับทัศนคติ" เนื่องจากสวมเสื้อยืดพิมพ์ข้อความที่ถูกตีความว่าเป็นการสนับสนุนการประกาศเอกราช[17] เจ้าหน้าที่ความมั่นคงยังห้ามจัดกิจกรรมสาธารณะ วันที่ 21 กันยายน 2559 เจ้าหน้าที่สั่งห้ามไม่ให้สภาประชาสังคมชายแดนใต้จัดกิจกรรมเพื่อฉลองวันสันติภาพโลกที่มัสยิดกรือเซะในจังหวัดปัตตานี[18] ตัวอย่างอื่นรวมถึงการขัดขวางไม่ให้นักเคลื่อนไหวสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง วันที่ 22 ธันวาคม 2560 จากการที่นักเคลื่อนไหวบันทึกข้อมูลระหว่างที่เจ้าหน้าที่บุกเข้าตรวจค้นในบ้าน และมีการควบคุมตัวบุคคลในอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ส่งผลให้เขาถูกจับกุม เนื่องจากไม่ยอมลบภาพที่ถ่ายไว้ระหว่างการบันทึกข้อมูลตามที่เจ้าหน้าที่สั่ง ต่อมามีการปล่อยตัวนักเคลื่อนไหวคนดังกล่าว แต่ก็มีการนำโทรศัพท์ของเขาไปตรวจหาข้อมูล และมีการบังคับให้เปิดเผยหมายเลข

---

[16] "Police search student activist's house in Deep South," *Prachatai*, Last modified May 25, 2016, เข้าถึงเมื่อ 30 ตุลาคม 2561, https://prachatai.com/english/node/6189.

[17] "Knee-jerk reactions not the solution to crisis in far South-Editorial," *The Nation,* Last modified July 10, 2016, เข้าถึงเมื่อ 30 ตุลาคม 2561, http://www.nationmultimedia.com/opinion/Knee-jerk-reactions-not-the-solution-to-crisis-in--30290195.html.

[18] "World Peace Day prohibited in Deep South," *Prachatai*, Last modified September 22, 2016, เข้าถึงเมื่อ 30 ตุลาคม 2561, https://prachatai.com/english/node/6585.

ทะเบียนรถยนต์และข้อมูลเกี่ยวกับเพื่อนสนิท[19] การกระทำเช่นนี้เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ตามกฎอัยการศึกเช่นกัน

- **อำนาจการควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง**

กฎอัยการศึกอนุญาตให้ควบคุมตัวบุคคลได้ไม่เกิน 7 วันโดยไม่ต้องมีข้อกล่าวหา และไม่ต้องขอหมายศาล พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ อนุญาตให้จับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยต่อได้อีก 30 วัน โดยไม่ต้องแจ้งข้อหา โดยให้ควบคุมตัวในสถานที่อื่นนอกเหนือจากเรือนจำ สถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นทางการเช่นนี้อาจเป็นโรงเรียน วัด หรือพื้นที่ในหมู่บ้าน โดยเจ้าหน้าที่สามารถขยายระยะเวลาการควบคุมตัวทุก 7 วัน เป็นการขออำนาจจากศาล พ้นจากเวลานี้แล้วต้องมีการแจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการกับผู้ต้องสงสัย หรือไม่ก็ต้องปล่อยตัวไป เจ้าหน้าที่ความมั่นคงใช้ประโยชน์จากกฎหมายเหล่านี้ตาม "สูตรการควบคุมตัว 7 บวก 30 วัน" ทำให้สามารถควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้รวมกัน 37 วันโดยไม่ต้องแจ้งข้อหา[20]

ในระหว่างการควบคุมตัวช่วงแรก 37 วัน ผู้ถูกควบคุมตัวจะอยู่นอกเหนือการตรวจสอบของระบบยุติธรรมทางอาญาปรกติ จึงไม่ได้รับสิทธิและไม่ได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ถูกควบคุมตัวไม่มีสิทธิพบทนาย นอกจากนี้แม้ว่าครอบครัวของผู้ถูกควบคุมตัวจะยื่นเรื่องร้องขอให้ศาลปล่อยตัวเนื่องจากเป็นการควบคุมตัวโดยมิชอบ[21] ตามมาตรา 90 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีความเป็นไปได้

---

[19] "Martial Law allows military in Patani to arrest civilian for merely taking pictures," *Prachatai,* Last modified April 24, 2018, เข้าถึงเมื่อ 30 ตุลาคม 2561, https://prachatai.com/english/node/7722.

[20] US State Department, "Country Reports on Human Rights Practices for 2017", https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm.

[21] สิทธิการขอให้ศาลปล่อยตัวเนื่องจากเป็นการควบคุมตัวโดยมิชอบ (Habeas Corpus) เป็นสิทธิที่จะร้องต่อศาลให้ปล่อยและนำตัวบุคคลมาที่ศาล เว้นแต่เป็นการควบคุมตัวโดยชอบตามกฎหมาย

อย่างสูงว่าภายใต้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงศาลจะปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าว ตามเงื่อนไขของกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมตัวไม่จำเป็นต้องอนุญาตให้ญาติเข้าเยี่ยมได้ ส่งผลให้ญาติต้องดิ้นรนค้นหาเองว่าบุคคลผู้นั้นถูกควบคุมตัวอยู่ที่ใด มีการตั้งข้อสังเกตว่า ในบางกรณีครอบครัวอาจสามารถสืบทราบได้ว่ามีการจับกุมและนำตัวญาติของตนไปไว้ที่ใด แต่ก็เป็นผลมาจากความเพียรพยายาม หรือเป็นผลมาจากความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เฉพาะกรณี โดยไม่มีหลักประกันใดๆ และมักต้องพึ่งพาความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางคน[22] หน่วยงานภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้สัมภาษณ์ญาติของผู้ถูกควบคุมตัวในปี 2560 และพบว่าเจ้าหน้าที่ทหารใช้วิธีบังคับให้ผู้ถูกควบคุมตัวรับสารภาพ โดยแลกกับการปล่อยตัวตั้งแต่เบื้องต้น หรือขู่ว่าถ้าไม่รับสารภาพจะไม่ให้พบหรือจะกีดกันไม่ให้ครอบครัวเข้าเยี่ยม[23]

ในปี 2560 สืบเนื่องจากการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทย ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เสนอให้ไทยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เพื่อให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับข้อบัญญัติในกติกานี้ ทั้งยังกระตุ้นให้ไทยยกเลิกการประกาศใช้กฎอัยการศึกและ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ในจังหวัดต่างๆ โดยไม่ชักช้า[24]

---

[22] Tyrell Haberkorn, "When Torture Is a Duty: The Murder of Imam Yapa Kaseng and the Challenge of Accountability in Thailand," *Asian Studies Review* 39, no. 1 (2015): 53–68.

[23] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF".

[24] UN Human Rights Committee, "Concluding Observations on the second periodic report of Thailand", UN Doc, Last modified April 25, 2017, CCPR/C/THA/CO/2.

- **การทรมาน การสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย และการบังคับบุคคลให้สูญหาย**

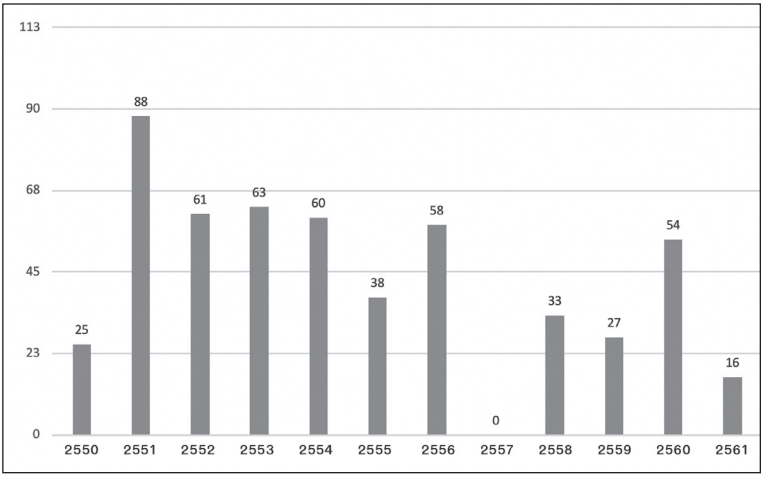
องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่รายงานว่า ยังคงได้รับคำร้องเรียนอย่างต่อเนื่องจากผู้ต้องสงสัยว่าก่อความไม่สงบ โดยพวกเขากล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ความมั่นคงทรมานพวกเขาระหว่างการควบคุมตัว แต่ก็ประสบกับความยากลำบากมากขึ้นในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาเหล่านี้ เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถเข้าเยี่ยมและสอบถามข้อมูลที่น่าเชื่อถือจากผู้ถูกควบคุมตัวได้ มีการระบุว่าระหว่างปี 2550–2557 เจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือมากขึ้น และมีเจตนาดีขึ้นในการปรับปรุงสภาพการควบคุมตัว แต่หลังปี 2557 เป็นต้นมา องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมในสถานที่ควบคุมตัวแต่อย่างใด[25] รายงานข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบยุติธรรม รายงานเหล่านี้เผยแพร่อย่างรวดเร็วในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจรัฐไทยมากขึ้นในบรรดาชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู

ศูนย์ทนายความมุสลิม (MAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ได้รับข้อร้องเรียนทั้งหมด 523 เรื่อง เป็นการกล่าวหาว่ามีการทรมานระหว่างการควบคุมตัวในจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสี่อำเภอของสงขลา ระหว่างปี 2550 ถึง 12 มีนาคม 2561[26] ประเด็นที่น่าสนใจคือ มีตัวเลขข้อกล่าวหาว่ามีการทรมานที่สูงในปี 2551 เหตุผลที่ตัวเลขอยู่ในระดับสูงเช่นนี้ เพราะ 2550 เป็นปีที่มีจำนวนการเสียชีวิตจากความขัดแย้งสูงสุด จึงเป็นไปได้ว่าเหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลให้ฝ่ายความมั่นคงต้องตอบโต้ด้วยวิธีการรุนแรง ดังที่กล่าวไว้เบื้องต้น หนึ่งในแรงผลักดันสำคัญของความขัดแย้งรอบใหม่นี้ ได้แก่ วงจรการแก้แค้นและต่อต้านการแก้แค้น

---

[25] สัมภาษณ์ทีมกฎหมายมูลนิธิผสานวัฒนธรรม, ธันวาคม 2561.

[26] ศูนย์ทนายความมุสลิม ปรับปรุงจาก Chantra, “Political Participation during Conflict” และ “คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF”.



แผนภูมิ 1: จำนวนข้อกล่าวหาว่ามีการทรมาน ซึ่งศูนย์ทนายความมุสลิม (MAC) ได้รับระหว่างปี 2550 ถึง 12 มีนาคม 2561

นอกจากข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างการควบคุมตัวแล้ว กลุ่มที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนยังบันทึกข้อมูลการสังหารนอกระบบกฎหมายและการบังคับบุคคลให้สูญหายหลายกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนใต้ ตามรายงานที่ส่งมอบให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ "*ระหว่างปี 2547 ถึง 2560 กลุ่มด้วยใจเก็บข้อมูลการสังหารนอกระบบกฎหมาย 219 กรณีในจังหวัดชายแดนใต้ โดย 10 กรณีเกิดขึ้นในปี 2560 ศูนย์ทนายความมุสลิม (MAC) ยังเก็บข้อมูลซึ่งเป็นข้อกล่าวหาว่ามีการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย 12 กรณีในปี 2560 เฉพาะในจังหวัดยะลา*"[27] เจ้าหน้าที่มักให้คำตอบเมื่อมีข้อกล่าวหาเช่นนี้ว่าผู้ต้องสงสัยขัดขืนการจับกุม เป็นเหตุให้ต้องใช้กำลังรุนแรง แต่ครอบครัวของผู้ต้องสงสัยและกลุ่มสิทธิมนุษยชนปฏิเสธข้ออ้างนี้[28]

---

[27] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF", น. 8.

[28] US State Department, "Country Reports on Human Rights Practices for 2017", https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm.

ในส่วนของการบังคับบุคคลให้สูญหาย กลุ่มสิทธิมนุษยชนมักอ้างถึงตัวเลข 82 กรณีที่เกิดขึ้นทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2523[29] ในเดือนกรกฎาคม 2561 รัฐบาลให้ข้อมูลว่า มีการคลี่คลาย 4 จาก 82 กรณีแล้ว[30] เหลือที่ยังเป็นปัญหาอยู่เพียง 78 กรณี[31] ระหว่างปี 2547 ถึง 2550 Human Rights Watch (HRW) เก็บข้อมูลการสูญหายของบุคคลที่ยังไม่ได้รับการคลี่คลาย หรือเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนใต้ 22 กรณี[32] แม้ว่าการเปรียบเทียบตัวเลขในแต่ละช่วงเวลาเป็นเรื่องยากลำบาก แต่ตัวเลขของ HRW ชี้ว่า กว่าหนึ่งในสี่ (28.2%) ของรายงานการบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศนับแต่ปี 2523 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนใต้ ในช่วงเวลาเพียง 4 ปี วันที่ 30 มิถุนายน 2554 คณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหายหรือการสูญหายโดยไม่สมัครใจแห่งสหประชาชาติ ขอให้ประเทศไทยเชิญเข้าเยี่ยมประเทศ และมีการส่งจดหมายเตือนทุกปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่รัฐบาล

---

[29] International Federation for Human Rights (FIDH), Union for Civil Liberty (UCL) and Internet Law Reform Dialogue (iLaw), "Assessment of Thailand's follow-up actions for the implementation of the UN Human Rights Committee's recommendations", Last modified August 14, 2018, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/THA/INT_CCPR_NGS_THA_32130_E.pdf.

[30] ทั้งสี่กรณีที่มีการคลี่คลายแล้ว เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ลุกฮือเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ที่กรุงเทพฯ รวมทั้งเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนใต้ โปรดดู "3 Panels to Oversee Rights Protection," *Bangkok Post*, Last modified July 12, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/general/1501678/3-panels-to-oversee-rights-protection.

[31] FIDH, UCL and iLaw, "Assessment of Thailand's follow-up actions for the implementation of the UN Human Rights Committee's recommendations".

[32] Human Rights Watch, " 'It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed' Enforced Disappearances in Thailand's Southern Border Provinces", Last modified March 2007. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0307webwcover.pdf.

ไทยก็ยังไม่ส่งจดหมายเชิญให้เข้าเยี่ยมประเทศ[33] นอกจากนั้น รัฐบาลไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญา ICPPED แม้จะลงนามแล้วในปี 2555[34]

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกระตุ้นไทยให้ "*ประกันให้มีการสอบสวนโดยเร็ว อย่างไม่ลำเอียงและอย่างรอบด้าน ต่อข้อกล่าวหาและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้กำลังเกินกว่าเหตุและไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายและกองทัพ รวมทั้งการทรมาน การบังคับบุคคลให้สูญหาย และการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทของจังหวัดชายแดนใต้*" และ "*ควรประกันว่าผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดี และหากศาลตัดสินว่ามีความผิด ควรถูกลงโทษตามบทลงโทษที่เหมาะสม*"[35]

2.3 การบังคับใช้กฎหมายอาญาแบบปรกติในจังหวัดชายแดนใต้

ตาราง 2: กฎหมายอาญาแบบปรกติ

กฎหมาย	หน้าที่ทางกฎหมาย
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พ.ศ. 2477, 2551)	กำหนดหลักเกณฑ์ของขั้นตอนปฏิบัติในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (พ.ศ. 2547)	กำหนดบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาที่ซับซ้อน หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ และอื่นๆ

[33] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF".

[34] "Human rights defenders call for fair investigation of enforced disappearances", *Prachatai,* Last modified August 31, 2018, https://prachatai.com/english/node/7352.

[35] UN Human Rights Committee, "Concluding Observations on the second periodic report of Thailand", UN Doc, p. 4.

กฎหมาย	หน้าที่ทางกฎหมาย
ประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ. 2499)	เป็นพื้นฐานสำคัญของกฎหมายอาญา กำหนดการกระทำต้องห้ามที่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ภาค II ลักษณะ I) การกระทำที่ถือเป็นการชุมนุมอย่างผิดกฎหมาย เป็นสิ่งต้องห้ามตามมาตรา 215 และ 216 ประมวลกฎหมายอาญายังครอบคลุมถึง “ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน” (ภาค II ลักษณะ VI) และ “ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย” (ภาค II ลักษณะ I/I)
พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (พ.ศ. 2550) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560)	มีบทบัญญัติที่อธิบายว่าการกระทำใดถือเป็น “ความผิดทางคอมพิวเตอร์” กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมายนี้
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พ.ศ. 2542) + พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551)	เอาผิดทางอาญาและกำหนดขั้นตอนปฏิบัติเพื่อป้องกันการฟอกเงิน
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (พ.ศ. 2556)	กำหนดนิยามการก่อการร้าย และควบคุมกำกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

ที่มา: ปรับปรุงจาก ICJ, “Thailand – Southeast Asia Security Laws,” https://www.icj.org/south-east-asia-security-laws/thailand-southeast-asia-security-laws/.

กฎหมายอาญาแบบปรกติที่บังคับใช้ในจังหวัดชายแดนใต้ ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พ.ศ. 2477, 2551) และประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ. 2499) โดยเฉพาะมาตรา 135/1 ถึง 135/4 ของประมวลกฎหมายอาญาที่ครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และมีการนำมาใช้กับความผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ[36] โทษสูงสุดของความผิดในประเภทนี้คือ การประหารชีวิต โดยในคดีล่าสุดเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2562 ชายคนหนึ่งถูกศาลตัดสินประหารชีวิต จากการมีส่วนร่วมในการบุกจับตัวประกันที่ร้านขายรถมือสอง อันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 1 คนเมื่อปี 2560[37]

พฤติการณ์ที่มีการนำกฎหมายอาญาเหล่านี้มาใช้ ส่งผลให้เกิดความรู้สึกว่ามีการเลือกปฏิบัติต่อประชากรชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ในปี 2556 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินคดีกับโรงเรียนญิฮาดวิทยา หรือปอเนาะญิฮาด ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงในพื้นที่ของ อ.ยะหริ่ง จ.ปัตตานี และมีการสั่งปิดโรงเรียนไปตั้งแต่ปี 2548 เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าใช้เป็นพื้นที่ฝึกนักรบ วันที่ 14 ธันวาคม 2558 ศาลสั่งให้ยึดที่ดินของโรงเรียน โดยเนื้อหาคำพิพากษาสะท้อนถึง "*ความพยายามของรัฐบาลไทยตั้งแต่ช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1960 ที่จะควบคุมโรงเรียนอิสลาม ซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการต่อต้านรัฐด้วยอาวุธ และก่อความไม่สงบให้กับคนในพื้นที่ ซึ่งมองว่าโรงเรียนปอเนาะเป็นสถานที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของชาวมลายู*"[38] ครอบครัวเจ้าของที่ดินยอมรับอำนาจศาลและย้ายออกจากพื้นที่ไป วันที่ 19 มีนาคม 2559 กลุ่มผู้สนับสนุนโรงเรียนปอเนาะญิฮาดจัดระดมทุนให้

---

[36] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

[37] "Gunman In 2017 Dealership Raid Sentenced To Die", *Khaosod,* Last modified February 12, 2019, http://www.khaosodenglish.com/featured/2019/02/12/gunman-in-2017-dealership-raid-sentenced-to-die/.

[38] International Crisis Group, "Southern Thailand's Peace Dialogue: No Traction Crisis Group Asia Briefing N°148", Last modified September 21, 2016, https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/southern-thailand-s-peace-dialogue-no-traction.

กับครอบครัวเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้มาร่วมงาน 50,000 คน และสามารถระดมเงินได้จำนวน 3.9 ล้านบาท มีการเปรียบเทียบกรณีที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนปอเนาะญิฮาด กับปฏิบัติการอื่นๆ ของรัฐบาล ซึ่งล้วนแต่สร้างความดูหมิ่นเกลียดชังในหมู่ประชาชน รวมทั้งกรณีมัสยิดกรือเซะและเหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ[39]

กฎหมายอาญาแบบปรกติยังถูกนำมาใช้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้เสียหายและครอบครัว รวมทั้งนักกฎหมาย ซึ่งต้องเผชิญกับการคุกคามด้วยกระบวนการกฎหมาย การแทรกแซง และการคุกคาม อันเป็นผลมาจากการทำงานเพื่อเปิดโปงกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง กรณีที่รู้จักกันต่อไปนี้เป็นเพียงบางส่วนของกรณีศึกษาที่มีการบันทึกข้อมูลไว้ [40] กรณีเหล่านี้ได้ถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งในการรณรงค์กดดันของประชาคมสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อกังวลของการเข้าถึงเงินทุนสนับสนุนและทรัพยากรอื่นๆ และระดับการคุ้มครองซึ่งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับรากหญ้าส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึง

1. วันที่ 20 พฤษภาคม 2557 พรเพ็ญ คงขจรเกียรติ และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (มสผ.) ของเธอ ถูกดำเนินคดีอาญา หลังจากเธอเขียนจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล ขอให้มีการสอบสวนข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ทหารซ้อมทรมานชายคนหนึ่งระหว่างการจับกุม โดยเธอถูกกล่าวหาว่า “ทำลายชื่อเสียง” ของหน่วยทหารพรานในจังหวัดชายแดนใต้ ในเดือนสิงหาคม 2558 พรเพ็ญได้รับแจ้งว่าอัยการสั่ง

[39] Ibid.

[40] กรณี 1, 2, 3 และ 5 ปรับปรุงจากข้อมูลของรายงานด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ), ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (มสผ.) ส่งมอบให้กับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อปี 2560 และ 2561 โดยมีการตัดทอนให้กระชับขึ้น

ไม่ฟ้องคดีนี้แล้ว[41]

2. วันที่ 26 กรกฎาคม 2559 พรเพ็ญ คงขจรเกียรติ สมชาย หอมลออ และอัญชนา หีมมิหน๊ะ ถูกดำเนินคดีหมิ่นประมาททางอาญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ จากการเผยแพร่รายงานข้อมูลการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย โดยเจ้าหน้าที่ในจังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่ปี 2547 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า ระบุว่าข้อกล่าวหาเหล่านี้ปราศจากมูลความจริง และจากการตรวจสอบมีกรณีการซ้อมทรมานเกิดขึ้นจริงเพียง 18 ครั้ง จากข้อกล่าวหาทั้งหมด 54 ครั้ง วันที่ 7 มีนาคม 2560 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า แถลงว่าต้องการถอนฟ้องคดีนี้ แต่ก็ใช้เวลาอีกเจ็ดเดือนก่อนที่อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษสำนักงานอัยการภาค 9 จะแจ้งต่อผู้กำกับ สภ. เมืองปัตตานีว่าจะสั่งไม่ฟ้องคดีต่อบุคคลทั้งสาม นอกจากถอนฟ้องคดีนี้แล้ว กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาคสี่ส่วนหน้า ยังเสนอเงื่อนไขสามประการ ได้แก่ 1) การตั้ง “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงร่วม” ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารและเอ็นจีโอ เพื่อสอบสวนตามข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนใต้ 2) การพิจารณาจัดทำกลไกเพื่อป้องกันและเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ 3) การเผยแพร่รายงานข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยก่อนเผยแพร่ต้องให้ “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงร่วม” เป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาเสียก่อน เพื่อให้มีความถูกต้องแม่นยำของข้อมูล และประกันว่า บุคคลใดจะไม่ได้รับผลกระทบในด้านลบ แต่มีผู้แสดงข้อกังวลว่า “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงร่วม” อาจขาดความ

[41] “คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF”, น. 18.

เป็นอิสระ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทหารเองจะมีส่วนร่วมในการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน[42]

3. วันที่ 22 พฤศจิกายน 2560 นายอนุพงศ์ พันธชยางกูร อดีตกำนันใน อ.สุไหงปาดี จ.นราธิวาส ถูกตัดสินจำคุกหนึ่งปี โดยศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำสั่งของศาลชั้นต้นที่เห็นว่า อนุพงศ์มีความผิดฐานแจ้งความเท็จ โดยเขากล่าวหาว่าถูกซ้อมทรมานเพื่อให้รับสารภาพว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ปล้นปืนในปี 2547 ที่ค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาส และการสังหารเจ้าหน้าที่ตำรวจคนหนึ่ง อนุพงศ์แจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ 20 นายในคณะพนักงานสอบสวน หลังจากศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องเขาในคดีความมั่นคง[43]

4. วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561 ผู้อำนวยการ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าแจ้งความดำเนินคดีตามมาตรา 328 ของประมวลกฎหมายอาญาและมาตรา 14(2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ กล่าวหาบรรณาธิการเว็บไซต์ 'Manager Online' ในข้อหาหมิ่นประมาท สืบเนื่องจากรายงานข่าวที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายที่เกิดขึ้นกับผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวในค่ายทหาร กองทัพเรียกค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 10 ล้านบาท[44] อีก 9 เดือนต่อมาในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องผู้บริหารสองคนของเว็บไซต์ Manager Online ต่อศาลจังหวัดปัตตานีในข้อหาหมิ่นประมาท ต่อมาศาลให้ประกัน

[42] เพิ่งอ้าง, น. 19–20.

[43] เพิ่งอ้าง, น. 20.

[44] เพิ่งอ้าง.

ตัวผู้บริหารทั้งสองคนในวงเงิน 50,000 บาทต่อคน[45]

5. วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561 กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าฟ้องคดีอาญาต่อนายอิสมาแอ เต๊ะ ผู้ก่อตั้งเครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี (HAP) สืบเนื่องจากรายการที่ออกอากาศทางช่องไทยพีบีเอส "นโยบาย By ประชาชน" เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 ซึ่งอิสมาแอ เต๊ะ ได้อธิบายว่า ตกเป็นเหยื่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายของทหารเมื่อปี 2551 โดยแม้ว่าที่ผ่านมาไม่มีเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษในคดีนี้ แต่เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559 ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้กองทัพไทยและกระทรวงกลาโหม จ่ายเงินจำนวน 305,000 บาทเป็นค่าเสียหายให้กับอิสมาแอ เต๊ะ เนื่องจากเห็นว่าเขา "ถูกทำร้ายร่างกาย" ระหว่างการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นระยะเวลา 9 วัน เกินกว่าที่กฎอัยการศึกให้อานาจในการกักตัวไม่เกิน 7 วัน[46]

3. การฟ้องคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้

แม้ว่ามีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในภูมิภาคนี้ แต่รัฐบาลไม่ได้ใช้ศาลทหารเพื่อไต่สวนพลเรือนในจังหวัดชายแดนใต้ งานยุติธรรมของไทยแบ่งออกเป็น 9 ภาค โดยจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของภาค 9 ซึ่งยังประกอบด้วยจังหวัดตรัง พัทลุง และสตูล ศาลยุติธรรมมีอำนาจเหนือคดีอาญาและคดีแพ่ง ซึ่งอาจมีการไต่สวนทั้งในระดับ

---

[45] "Prosecutors indict 'Manager Online' duo", *Bangkok Post,* Last modified November 13, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/general/1574718/#cxrecs_s.

[46] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF", น. 10.

จังหวัดหรือระดับแขวง[47] คดีความมั่นคง[48] เนื่องจากเป็นคดีร้ายแรง จึงมักไต่สวนที่ศาลจังหวัด ศาลอุทธรณ์ภาค 9 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา ในขณะที่ศาลฎีกาของไทยตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ[49]

ระหว่างปี 2555 ถึง 2556 สำนักงานอัยการภาค 9 ได้ตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติภายใน เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการฟ้องคดีความมั่นคง[50] โดยรายงานระบุถึงข้อบกพร่องจำนวนมากเกี่ยวกับการสั่งฟ้องคดีความมั่นคง อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบในรายงานส่งผลให้มีการกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อปรับปรุงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ดังที่จะอธิบายด้านล่าง

- **คุณภาพของการอำนวยความยุติธรรม**

มีการหมุนเวียนพนักงานอัยการจำนวนมาก หลายคนมีอายุน้อยและขาดประสบการณ์ พวกเขาต้องทำงานภายใต้แรงกดดันในสภาพแวดล้อมของความขัดแย้ง และขาดประสบการณ์ในการทำคดีความมั่นคงที่มีความซับซ้อน มีจำเลยเกี่ยวข้องจำนวนมาก และจำเลยหลายคนก็พัวพันกับคดีความมั่นคงอื่นๆ พนักงานอัยการยังต้องแก้ปัญหาการขาดแคลนพยานหลักฐาน โดยเฉพาะปากคำของพยานและหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

---

[47] ศาลแขวงมีเขตอำนาจการพิจารณาคดีแพ่ง กรณีที่ค่าเสียหายที่เรียกร้องไม่เกิน 300,000 บาท และคดีอาญากรณีที่เป็นความผิดที่มีบทลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (The Court of Justice System, “Judical System”, https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/91994).

[48] คดีความมั่นคงหมายถึงคดีซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 112, 113 และ 116 ของประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งคดีการก่อวินาศกรรมซึ่งส่งผลให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายในวงกว้าง และคดีซึ่งทำให้เกิดความปั่นป่วนต่อสาธารณะและก่อการร้าย (สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561).

[49] The Court of Justice System, “Judical System”, https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/91994.

[50] Sakchai Asawin-anand, *The Effectiveness of Prosecution of National Security Charges and the Protection of Citizens Rights: A Case Study of the Four Bordering Provinces in Southern Thailand* (The Asia Foundation, 2013).

อย่างไรก็ดี พนักงานอัยการมีแนวโน้มสั่งฟ้องคดี แม้จะขาดพยานหลักฐานในการเอาผิดกับจำเลย จึงมีความพยายามคัดสรรพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์ทำคดีอย่างน้อย 12 ปี เพื่อมาทำงานในพื้นที่ อย่างไรก็ดี ความพยายามแสวงหาพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์ตามที่ต้องการยังเป็นปัญหาท้าทาย และไม่อาจทำได้เสมอไป สืบเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ไม่พึงประสงค์ ไม่มีเจ้าหน้าที่จากพื้นที่อื่นต้องการย้ายมาในพื้นที่นี้[51]

นอกจากคำวิพากษ์วิจารณ์ต่อการขาดประสบการณ์ของพนักงานอัยการ ยังมีการวิจารณ์ผู้พิพากษาซึ่งทำงานในพื้นที่ขัดแย้งด้วย มาตรการหนึ่งที่นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหานี้ คือกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งทำงานคู่กับผู้พิพากษาที่ขาดประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีความมั่นคง[52] ทั้งยังมีการเสนอค่าตอบแทนและแรงจูงใจอื่นๆ เพื่อกระตุ้นให้ผู้พิพากษาจากจังหวัดอื่นมาทำงานในพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นแรงดึงดูดใจให้มีผู้พิพากษาใหม่เริ่มต้นการทำงานในพื้นที่นี้ แม้ไม่ควรจะเริ่มจากการวินิจฉัยคดีความมั่นคงที่มีความซับซ้อนก็ตาม แรงจูงใจอย่างหนึ่งสำหรับผู้พิพากษาคือ โอกาสที่จะเลือกไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่อื่น หลังรับราชการครบหนึ่งปีในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งผู้พิพากษาที่ทำงานในพื้นที่อื่นจะไม่ได้รับสิทธิเช่นนี้[53] การหมุนเวียนผู้พิพากษาจำนวนมากทำให้ขาดความต่อเนื่องและทำให้ขาดความทรงจำเชิงสถาบัน อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากกรณีการลอบสังหารผู้พิพากษาในจังหวัดปัตตานีเมื่อปี 2547 จึงเข้าใจได้ว่าเหตุใดจึงต้องมีแรงจูงใจเช่นนี้เพื่อกระตุ้นให้ผู้พิพากษามาทำงานในพื้นที่[54]

---

[51] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

[52] เพิ่งอ้าง.

[53] Chantra, “Political Participation during Conflict”.

[54] เพิ่งอ้าง.

- **ระยะเวลา/ความเหมาะสมของช่วงเวลา**

ระหว่างปี 2547 ถึงกรกฎาคม 2555 พบว่ากระบวนการยุติธรรมของคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ใช้เวลานานมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาอื่นๆ ที่มีการพิจารณาในภาค 9[55] โดยก่อนที่พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนฟ้องให้พนักงานอัยการ และก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้อง ต้องใช้เวลารวมกันไม่เกิน 84 วัน อย่างไรก็ดี การตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 พบว่า ระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนใช้ก่อนส่งสำนวนฟ้องเฉลี่ยอยู่ที่ 81 วัน ทำให้พนักงานอัยการมีเวลาน้อยมากในการพิจารณาพยานหลักฐานที่รวบรวมมา[56] เพื่อแก้ปัญหานี้ มีรายงานว่ามีการจัดทำร่างกฎหมายปฏิรูป ซึ่งเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) โดยมีเนื้อหาให้แบ่งระหว่างระยะเวลาการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการแยกจากกัน โดยจากระยะเวลาทั้งหมด 84 วัน ให้แบ่งเป็น 48 วันสำหรับการสอบสวนของตำรวจ และ 36 วันสำหรับการสอบสวนของพนักงานอัยการ[57]

การตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 ยังพบว่า ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาใช้เวลาการพิจารณาคดีเฉลี่ย 461, 424 และ 858 วันตามลำดับ ก่อนจะมีคำพิพากษา[58] ผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง มัก

---

[55] จากสถิติคดีอาญาในศาลชั้นต้น ภาค 9 พบว่า มีอัตราการยกฟ้องคดีเฉลี่ย 86.24 % ในแต่ละปีระหว่างปี 2551 ถึง 2555 อัตราการยกฟ้องโดยเฉลี่ยในแต่ละปีสำหรับคดีอาญาในศาลอุทธรณ์ก็สูงเช่นกัน (98.41%) แม้จะยกฟ้องน้อยกว่าในศาลฎีกา (40.69%) (Court of Justice, "2009-2012 Annual Judicial Statistics Thailand", https://www.coj.go.th/en/statistic.html).

[56] "Justice held up in South, study finds", *Phuket News,* Last modified September 8, 2013, https://www.thephuketnews.com/phuket-news-justice-held-up-in-south-study-finds-41783.php#lwwpHDqowbBY5M2T.97.

[57] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

[58] "Justice held up in South, study finds", *Phuket News.*

ไม่ได้รับการประกันตัว และต้องทนทุกข์ทรมานกับกระบวนการกฎหมายที่ยาวนาน ทำให้เกิดภาระทางการเงิน และส่งผลกระทบด้านจิตใจต่อทั้งผู้ถูกกล่าวหาและครอบครัวอย่างหนัก โดยเฉพาะคดีที่มีการอุทธรณ์กับศาลอุทธรณ์ และ/หรือศาลฎีกา โดยหากศาลพิพากษาให้ยกฟ้องในท้ายที่สุด ภาระที่เกิดขึ้นจากกระบวนการอันยืดเยื้อเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของความอยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาระยะเวลาอันยาวนานในศาล ศาลยุติธรรมได้กำหนดระเบียบภายในโดยมีเป้าหมายเพื่อประกันว่า การพิจารณาคดีความมั่นคงต้องไม่ใช้ระยะเวลาเกิน 3 ปี ผู้พิพากษาไม่เห็นด้วยกับระเบียบที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาในการพิจารณาคดีความมั่นคง ด้วยเหตุดังกล่าวระเบียบต่างๆ จึงกำหนดว่าศาลชั้นต้นต้องพยายามพิจารณาคดีความมั่นคงให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ภายใน 90 วันสำหรับศาลอุทธรณ์ และภายใน 2 ปีสำหรับศาลฎีกา[59]

สำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อนักเคลื่อนไหวและนักข่าวที่เปิดโปงปัญหาจากการรับมือภัยความไม่สงบ การใช้เวลานานในกระบวนการยุติธรรมชั้นต้นน่าจะไม่ได้เป็นผลมาจากการขาดศักยภาพของพนักงานอัยการ แต่ดูเหมือนจะเป็นเพราะยุทธวิธีของรัฐบาลด้วยการสนับสนุนของพนักงานอัยการโดยเป็นการฟ้องคดีเพื่อขู่ไม่ให้กลุ่มต่างๆ ออกมาวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติที่เกินกว่าเหตุของรัฐบาล กรณีข้างต้นสะท้อนให้เห็นกระบวนการที่ยืดเยื้อ โดยในกรณีแรกใช้เวลา 1 ปีกับ 3 เดือน ก่อนที่พนักงานอัยการจะแจ้งต่อพรเพ็ญว่าสั่งไม่ฟ้องคดีนี้แล้ว ในคดีที่สอง ใช้เวลา 7 เดือนก่อนที่ กอ.รมน. จะแจ้งต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน 3 คนว่า จะมีการถอนฟ้องคดีหมิ่นประมาทต่อพวกเขา และใช้เวลาอีก 7 เดือนก่อนที่อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษสำนักงานอัยการภาค 9 จะแจ้งต่อผู้กำกับ สภ. เมืองปัตตานีว่า จะสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ นับเป็นเวลารวมกัน 1 ปีกับ 2 เดือนที่นักเคลื่อนไหวทั้ง 3 คนต้องแบกรับความเป็นไปได้ว่าจะถูกดำเนินคดี และในกรณีที่สี่ พนักงานอัยการ

[59] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

สั่งไม่ฟ้องคดีหลังจากใช้เวลา 9 เดือน ไม่มีคำอธิบายว่าเหตุใดพนักงานอัยการจึงต้องใช้เวลานานถึงเพียงนั้นเพื่อรวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐาน นอกจากว่ามีสำนวนคดีสะสมจำนวนมาก เมื่อพิจารณาประกอบกรณีอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกันทั่วประเทศ เป็นไปได้ว่าการดำเนินงานเช่นนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลที่ใช้เพื่อปราบปรามเสียงวิพากษ์วิจารณ์และการเห็นต่าง[60]

- **การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

ประเด็นที่ท้าทายการบริหารงานยุติธรรมอีกประการหนึ่งคือ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ผู้ต้องหาบางคนถูกแจ้งข้อหาซ้ำกันในความผิดเดียวกัน ข้อมูลจากผลการตรวจสอบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 มีการแต่งตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อกำกับดูแลการสั่งฟ้องคดีความมั่นคงในภาคใต้ โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์ และเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมเป็นพิเศษ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2556 ต้องมีการส่งสำนวนคดีความมั่นคงทุกคดีในจังหวัดชายแดนใต้ ให้กับสำนักงานอัยการในจังหวัดปัตตานี เพื่อตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนตัดสินว่าจะมีการสั่งฟ้องหรือไม่ นอกจากนั้น ในช่วงปลายปี 2556 รัฐบาลได้เปิดศูนย์ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษด้านหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์และวัตถุระเบิดในจังหวัดยะลา[61]

ภายหลังการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 2 ภาค 9 ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงในบางส่วน ในแง่สัดส่วนคดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องต่อศาล แผนภูมิตามรายงานของมูลนิธิเอเชีย (TAF) ระบุว่า ระหว่างปี

---

[60] จากการพิจารณารายงานขององค์กรภาคประชาสังคม ระหว่างปี 2554 ถึง 2558 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทบทวน UPR ต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย พบว่า มีแนวโน้มการจำกัดควบคุมมากขึ้นต่อสิทธิของพลเรือนและสิทธิทางการเมืองทั่วประเทศ ภายหลังรัฐประหารปี 2557

[61] "Special Bomb Forensic Centre Nearing Completion, ISOC Says", *Bangkok Post*, Last modified October 12, 2013, https://www.bangkokpost.com/news/security/374285/special-bomb-forensic-centre-nearing-completion-isoc-says.

2547 ถึง 2549 จำนวนคดีที่สั่งฟ้องต่อศาลอยู่ที่ 90% ในปี 2556 ตัวเลขนี้ลดลงเหลือ 60% ระหว่างปี 2547 ถึง 2554 อัตราการตัดสินว่ามีความผิดของศาลฎีกาเฉลี่ยอยู่ที่ 36% แต่ในปี 2556 เพิ่มขึ้นเป็น 72% การดำเนินงานเพื่อคัดกรองคดีและอัตราการพิพากษาลงโทษที่เพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากการดำเนินงานตรวจสอบพยานหลักฐานที่เข้มข้นขึ้นของพนักงานอัยการ และการยึดมั่นกับหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่สมบูรณ์ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการสั่งฟ้องคดีต่าง ๆ[62]

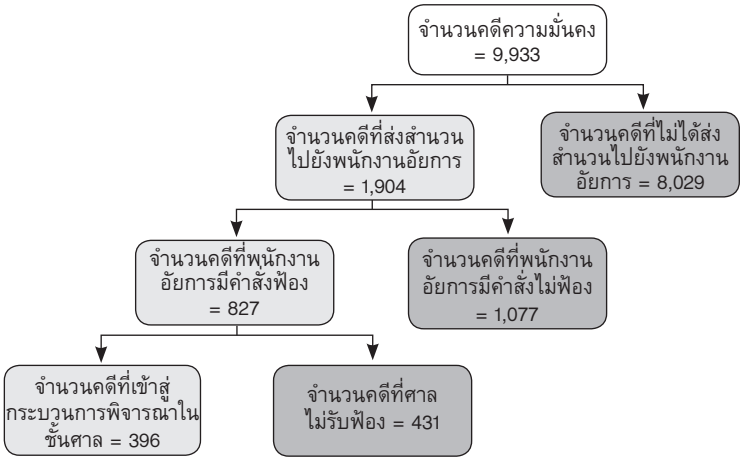
- **ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม**

แม้จะมีการปรับปรุงบางส่วน แต่ภาพรวมของการบริหารงานยุติธรรมยังเป็นภาพเชิงบวกไม่มากนัก แผนภูมิ 2 แสดงตัวเลขคดีความมั่นคงที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และผู้พิพากษาสั่งให้ยกฟ้องในสามจังหวัดชายแดนใต้ ระหว่างปี 2547 ถึง 31 พฤษภาคม 2558[63]

---

[62] Santi Nindang, "Reversing the Legacy of Injustice in Thailand's Conflict-Ravaged South", *The Asia Foundation,* Last modified January 21, 2015, https://asiafoundation.org/21/01/2015/reversing-the-legacy-of-injustice-in-thailands-conflict-ravaged-south/.

[63] " 'บิ๊กต๊อก' ถกเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดี 3 จว.ใต้", ผู้จัดการออนไลน์, แก้ไขครั้งสุดท้าย 25 มิถุนายน 2558, เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2561, https://mgronline.com/crime/detail/9580000072108.



แผนภูมิ 2: การสั่งฟ้องคดีความมั่นคง

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคดีความมั่นคงทั้งหมด (9,933) กับจำนวนคดีที่ส่งฟ้องโดยพนักงานสอบสวน (1,904) พบว่า มีคดีความมั่นคงเพียง 19.16% ที่พนักงานสอบสวนส่งให้กับพนักงานอัยการ ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการสอบสวน หากเปรียบเทียบตัวเลขคดีความมั่นคง 9,933 คดี ระหว่างปี 2547 ถึงพฤษภาคม 2558 กับจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณา (396) ถือว่ามีจำนวนเพียง 3.99% เราไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาในคดีเหล่านี้ได้ แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ยังยังลอยนวล ชี้ให้เห็นความล้มเหลวในงานของพนักงานสอบสวน ในการจำแนกและระบุตัวผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคง ทั้งนี้แม้จะมีการใช้งบประมาณจำนวนมากในพื้นที่นี้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ความมั่นคงจำนวนมากอยู่ในพื้นที่ หากพิจารณาตัวเลขเหล่านี้จากมุมมองของผู้เสียหายโดยตรงซึ่งได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง การที่พนักงานสอบสวนล้มเหลวในการระบุตัวและ/หรือควบคุมตัวผู้ต้องหาสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวตั้งแต่ในขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีที่พนักงานอัยการและผู้พิพากษาสั่งไม่ฟ้อง

และสั่งยกฟ้อง เป็นที่ชัดเจนว่า ต้องมีปัญหาในแง่คุณภาพและการ "รับฟังได้" ของพยานหลักฐาน กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงอนุญาตให้ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 37 วัน โดยไม่มีการตรวจสอบจากระบบยุติธรรมทางอาญาแบบปรกติ เป็นการทำลายหลักกระบวนการอันควรตามกฎหมาย จากมุมมองของกลุ่มสิทธิมนุษยชน พยานหลักฐานที่ได้มาในช่วงเวลาดังกล่าวเบื้องต้นถือว่ามีข้อบกพร่อง โดยเฉพาะไม่มีบันทึกกระบวนการสอบสวนที่เกิดขึ้น[64] ดังที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้แล้ว ที่ผ่านมามีการร้องเรียนกล่าวหาว่า มีการซ้อมทรมานเพื่อบังคับให้รับสารภาพหลายกรณี มาตรา 226 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดว่า พยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบและผิดกฎหมาย ย่อมไม่อาจรับฟังได้ในการพิจารณา ปัญหาท้าทายอีกประการหนึ่งคือพยานมักไม่ประสงค์จะให้ปากคำ เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในระบบคุ้มครองพยาน ทั้งชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูและชาวไทยพุทธที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง มักหลีกเลี่ยงไม่ให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากกังวลต่อความปลอดภัยของตนเอง การหลีกเลี่ยงไม่ข้องเกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นหนึ่งในยุทธวิธีที่คนในพื้นที่ใช้ เพื่อคุ้มครองตนเองจากการตอบโต้ของขบวนการต่อต้าน ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ยากลำบากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี คดีที่มีการสั่งไม่ฟ้องและยกฟ้องจำนวนมากเช่นนี้ อาจสะท้อนถึงความน่าเชื่อถือของอำนาจตุลาการ หากพนักงานอัยการและผู้พิพากษาปฏิเสธที่จะสั่งฟ้องหรือดำเนินคดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ[65]

- **ความโปร่งใส**

นอกจากการตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 เมื่อปี 2556 เราแทบไม่สามารถหาข้อมูลที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับคดีความมั่นคงได้ รายงานประจำปีเกี่ยวกับสถิติในกระบวนการยุติธรรมที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดยกระทรวงยุติธรรม ให้ภาพรวมของคดีแพ่งและอาญาทั่วประเทศในพื้นที่ศาลทั้ง 9 ภาค แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลที่

[64] สัมภาษณ์ทีมกฎหมายมูลนิธิผสานวัฒนธรรม.

[65] Chantra, "Political Participation during Conflict".

แยกแยะมากนัก นอกเหนือจากการแบ่งเป็นประเภทความผิดอาญาทั่วไป[66] แหล่งข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับคดีความมั่นคงมักมาจากรายงานข่าวของสื่อเกี่ยวกับคำพิพากษาในคดีเหล่านั้น[67] การขาดความโปร่งใสและข้อมูล ส่งผลให้เกิดข่าวลืออย่างกว้างขวางในภูมิภาค และส่งผลกระทบต่อการรับรู้สภาพความยุติธรรมของประชาชน แม้ว่าสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 2 ภาค 9 จะให้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับคดีความมั่นคงตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556 ถึง 18 ธันวาคม 2561 แต่ก็ไม่สามารถอ้างข้อมูลเหล่านั้นได้เนื่องจากปัญหาของการเปรียบเทียบ

คดีความมั่นคงอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) คดีที่มีการจับกุมผู้ต้องสงสัย 2) คดีที่มีการออกหมายจับแต่ไม่สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยได้ 3) คดีที่ไม่ทราบตัวผู้ต้องสงสัย และ 12) คดีการไต่สวนการตายสืบเนื่องจากการเสียชีวิตระหว่างปฏิบัติการด้านความมั่นคง หรือการเสียชีวิตของผู้ต้องสงสัยระหว่างการควบคุมตัว[68] ประเภท 12 เป็นคดีที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับคำถามต่อการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวนการตายยิ่งเข้าถึงยากมากกว่า ทั้งนี้จากการตรวจสอบผลการ

---

[66] Court of Justice, "Statistics of the Courts", https://www.coj.go.th/en/statistic.html.

[67] ตัวอย่างของรายงานข่าวจากสื่อมวลชน โปรดดู "Three get life, jail terms for Pattani unrest", *Bangkok Post,* Last modified January 4, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/security/1390242/three-get-life-jail-terms-for-pattani-unrest; "Two Men Jailed For Life For Mall Bombing", *Khaosod,* Last modified September 20, 2018, http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtscalamity/2018/09/20/two-men-jailed-for-life-for-mall-bombing/; "9 Students Convicted Of Bangkok Car Bomb Plot", *Khaosod,* Last modified September 25, 2018, http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtscalamity/2018/09/25/9 -students-convicted-of-bangkok-car-bomb-plot/.

[68] Asawin-anand, *The Effectiveness of Prosecution of National Security Charges and the Protection of Citizens Rights.*

ดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 ระหว่างปี 2547 ถึงกรกฎาคม 2555 พบว่า มีการยื่นคำร้องขอให้มีการไต่สวนการตาย 445 คดีต่อพนักงานอัยการ[69] เมื่อผู้ต้องสงสัยเสียชีวิตระหว่างปฏิบัติการด้านความมั่นคง มักจะเกิดความตึงเครียดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ความมั่นคงต้องมีคำอธิบายกับสิ่งที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มสิทธิมนุษยชนก็จะมีข้อกล่าวหาต่าง ๆ โดยระบุว่า การเสียชีวิตเหล่านี้เป็นผลมาจากการใช้กำลังเกินกว่าเหตุและไม่ชอบด้วยเหตุผล ข้อ 3 ของจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย รับรองตามมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 34/169 วันที่ 17 ธันวาคม 2522 กำหนดว่า "*เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย อาจใช้กำลังได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง และในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน*"[70] ในเวลาเดียวกัน การเสียชีวิตของผู้ต้องสงสัยระหว่างการควบคุมตัว อาจแบ่งได้เป็นการเสียชีวิตจากสาเหตุตามธรรมชาติและการเสียชีวิตที่ผิดธรรมชาติ การตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือผลการปฏิบัติของสำนักงานอัยการภาค 9 ไม่ได้แยกแยะสาเหตุของคำร้องขอให้มีการไต่สวนการตายทั้ง 445 กรณี[71]

---

[69] *Ibid.*

[70] "จรรยาบรรณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย รับรองตามมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 34/169", OHCHR, "Code of Conduct for Law Enforcement Officials adopted by General Assembly resolution 169/34", https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx.

[71] จากความพยายามแยกแยะรายละเอียดของตัวเลข 445 คดีโดยการสัมภาษณ์ ยืนยันว่าในจำนวนนี้รวมถึงคดีการไต่สวนการตายสำหรับผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะและอำเภอตากใบ รายงานสิทธิมนุษยชนหลายฉบับเกี่ยวกับการเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัว รวมทั้งกรณีซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างเช่น อัสฮารี สะมะแอ (2550) ยาการียา เปามานิ (2550) อิหม่ามยะผา กาเซ็ง (2551) และ สุไลมาน แนซา (2553) ในส่วนของการเสียชีวิตระหว่างปฏิบัติการด้านความมั่นคง มีผู้วิจารณ์การไต่สวนการตายเนื่องจากไม่มีการซักค้านของทนายฝ่ายครอบครัวผู้เสียหาย และเนื่องจากไม่มีการสอบสวนอย่างจริงจังว่า การเสียชีวิตที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการป้องกันตนเอง หรือเป็นการใช้กำลังอย่างไม่ได้สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ (CCrF & MAC, "Report to UPR Human rights in

การไต่สวนการตายเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อยืนยันพฤติการณ์ในระหว่างการเสียชีวิตของผู้ต้องสงสัย เพื่อประกันว่าสามารถดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดต่อการกระทำของตนเองได้ หากขาดความชัดเจนเกี่ยวกับคดีที่มีการไต่สวนการตาย ย่อมทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลในหมู่ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู โดยเฉพาะเมื่อผู้ต้องสงสัยคดีความมั่นคงทุกคนที่ถูกจับกุม เป็นชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[72] การไต่สวนเพื่อยืนยันว่าเป็นการเสียชีวิตด้วยเหตุอันชอบ (กรณีที่เป็นปฏิบัติการด้านความมั่นคง) หรือเป็นเพราะเหตุตามธรรมชาติ (กรณีการเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัว) ที่เกิดขึ้นยังไม่เพียงพอที่จะคลี่คลายข้อกังวล โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่คนในพื้นที่มองผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยความสงสัยและหวาดกลัว

4. ความรับผิดของเจ้าหน้าที่

แนวคิดเรื่องความรับผิดเป็นหัวใจของอุดมคติเรื่องความยุติธรรม ตามแนวคิดที่ว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องทำงานสอดคล้องตามกฎหมาย กฎหมายกำหนดช่องทางการเข้าถึงศาลและหน่วยงานฝ่ายบริหาร เพื่อฟ้องคดีและเรียกค่าเสียหาย และให้ยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ดี กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่ประกาศใช้ในจังหวัดชายแดนใต้ ป้องกันไม่ให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดจากการกระทำของตนเอง เป็นเหตุให้ผู้เสียหายอาจร้องขอค่าชดเชยได้จากหน่วยงานของรัฐบาลเท่านั้น

ในช่วง 15 ปีนับแต่ความขัดแย้งรอบใหม่ ยังไม่เคยมีเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกลงโทษอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำของตนเองเลย[73] ดังที่จะ

Criminal Justice Systems in Southern Conflict & counter-insurgency policies of the State", https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/thailand/session_12_-_october_2011/js-8jointsubmission-8eng.pdf).

[72] สัมภาษณ์ โสภณ ทิพย์บำรุง, ธันวาคม 2561.

[73] Human Rights Watch, "World Country Report-Thailand", https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/thailand.

กล่าวถึงตอนท้ายของหัวข้อนี้ การลงโทษที่เกิดขึ้นมักอยู่ในรูปของการย้ายเจ้าพนักงานที่กระทำผิดไปยังพื้นที่อื่น จากมุมมองของฮาเบอร์คอน (Tyrell Haberkorn) "*การที่ไม่สามารถดำเนินคดีอาญา หรือไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายในหน่วยงานได้ สะท้อนให้เห็นว่า ศาลและหน่วยงานสอบสวนอื่นๆ ของรัฐ มีแนวโน้มไม่มองว่าความรุนแรงของรัฐเป็นอาชญากรรม*"[74] จากการวิเคราะห์ของนักวิชาการท่านนี้ต่อรายงานการไต่สวนการตายกรณีการเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัวของอิหม่ามยะผา กาเซ็ง เมื่อปี 2551 พบว่ามีความแตกต่างระหว่างสิ่งที่พบในรายงานชันสูตรพลิกศพกับคำให้การของผู้ที่ถูกควบคุมตัวพร้อมกับอิหม่ามยะผาและครอบครัวของเขา เมื่อเปรียบเทียบกับคำให้การของเจ้าพนักงานที่อยู่เวรในขณะเกิดเหตุ ซึ่งเป็นคำให้การที่ลักลั่นและไม่สอดคล้องกัน จากรายงานดังกล่าว นักวิชาการท่านนี้คาดว่ามีความเป็นไปได้สองประการ โดยเจ้าหน้าที่ที่อยู่เวรขณะนั้นอาจให้การเท็จภายใต้คำสาบาน หรืออาจถูกบังคับให้ต้องเป็นผู้ถูกประณามแทนตัวผู้กระทำผิด ในกรณีแรก เธอสรุปว่าศาลทำหน้าที่ขัดขวาง แทนที่จะมุ่งไต่สวนให้เกิดความรับผิด โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงว่าการให้การเท็จ ย่อมเป็นความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 137 ของประมวลกฎหมายอาญา[75]

กลุ่มสิทธิมนุษยชนยังคงประณามวัฒนธรรมการลอยนวลพ้นผิด ซึ่งยังเกิดขึ้นในไทย ไม่เพียงในจังหวัดชายแดนใต้ นอกจากนั้นดูเหมือนว่าคนไทยทั่วประเทศมีความไว้วางใจน้อยมากต่อกระบวนการยุติธรรม ผลการสำรวจระดับประเทศของศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพพบว่า 71.7% ของผู้ให้ข้อมูลบอกว่ามีความมั่นใจน้อยต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศ นอกจากนั้น เมื่อถามว่ากลุ่มบุคคลใดมักลอยนวลไม่ต้องรับผิดจากการกระทำของตนเอง 69.2% ของผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเป็น "กลุ่มผู้มีอิทธิพล" รวมทั้งนักการเมือง (63.6%) คนรวย "ชนชั้นสูง" (61.5%) และข้าราชการ ตำรวจ

---

[74] Haberkorn, "When Torture is a Duty", p. 57.

[75] Ibid.

และทหาร (45.2%)[76] ในระดับสากล ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 61 จาก 137 ประเทศ จากการสำรวจความเป็นอิสระของศาล รายงานความสามารถในการแข่งขันระดับโลกของ World Economic Forum ระบุว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อปรับปรุงระบบยุติธรรมทั้งระบบ ทั้งนี้เพื่อประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ดีขึ้น[77]

มีตัวอย่างบางประการที่อาจทำให้เกิดความหวังระดับหนึ่ง ในแง่ความเป็นอิสระและการกำกับดูแลของศาล วันที่ 9 เมษายน 2561 ชายคนหนึ่งซึ่งถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการวางระเบิดที่มีผู้เสียชีวิตในตลาดสดอำเภอเมือง จังหวัดยะลา เมื่อเดือนมกราคม 2561 ได้รับการปล่อยตัว หลังจากศาลจังหวัดปัตตานีปฏิเสธคำขอขยายเวลาการฝากขังเป็นครั้งที่ 4 ศูนย์ทนายความมุสลิมกล่าวว่า ถือเป็นครั้งแรกที่ศาลปฏิเสธคำขอฝากขัง เพื่อขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ซึ่งอาจถือเป็นบรรทัดฐานใหม่ของคดีที่คล้ายคลึงกันที่เกิดขึ้นกับพลเรือน[78] นอกจากนี้ยังมีการไต่สวนอีกคดีหนึ่งเพื่อสอบสวนตามข้อกล่าวหาว่า บุคคลตกเป็นเหยื่อการซ้อมทรมานระหว่างการควบคุมตัว ภายหลังครอบครัวได้ยื่นคำร้องต่อศาล[79]

โดยภาพรวมแล้ว ในแง่ของความรับผิดต่อความอยุติธรรมของเจ้าพนักงานของรัฐ มาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้นอาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้ 1) การ

---

[76] "Survey reveals little faith in Thai justice system", *The Nation,* Last modified February 18, 2018, http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30339149.

[77] "Judicial Independence in Asia", *The Nation*, Last modified November 19, 2018, http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30358828.

[78] "Court frees man held for bombing of market in Yala", *Bangkok Post.* Last modified April 10, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/security/1444039/court-frees-man-held-for-bombing-of-market-in-yala.

[79] "Family of Yala suspect cite army torture", *Bangkok Post,* Last modified April 8, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/security/1442554/family-of-yala-suspect-cite-army-torture.

ขอโทษต่อสาธารณะ และ/หรือ 2) การจ่ายเงินเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายหรือครอบครัว และ 3) การย้ายเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดออกไปนอกพื้นที่

วันที่ 2 พฤศจิกายน 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ประกาศขอโทษต่อชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู จากการเสียชีวิตที่เกิดขึ้นระหว่างการสังหารหมู่ที่มัสยิดกรือเซะและอำเภอตากใบ โดยยอมรับว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตส่วนใหญ่เป็นความผิดพลาดของรัฐ มีการถ่ายทอดการขอโทษครั้งนี้ทางโทรทัศน์ทั่วประเทศ[80]

วันที่ 18 พฤษภาคม 2559 ศาลปกครองสูงสุดจังหวัดสงขลา สั่งให้ กอ.รมน.จ่ายเงิน 201,200 บาทพร้อมดอกเบี้ย 7.5% ต่อปีนับจากวันที่ 11 พฤษภาคม 2552 ให้แก่ผู้เสียหาย 2 คนซึ่งถูกซ้อมทรมานในไร่ข้าวโพดในจังหวัดปัตตานี โดยผู้กระทำผิดเป็นหัวหน้าหน่วยลาดตระเวน ถือว่าเป็นคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานใหม่ในการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย[81]

วันที่ 14 กันยายน 2559 ศาลจังหวัดปัตตานีมีคำสั่งไต่สวนการตายกรณีการเสียชีวิตของชาย 4 คนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในจังหวัดปัตตานี อำเภอทุ่งยางแดง เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2558 โดยในตอนแรกเจ้าหน้าที่ความมั่นคงอ้างว่าชายเหล่านี้มีอาวุธอยู่ในมือ และเสียชีวิตเพราะยิงต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ความมั่นคง แต่ประจักษ์พยาน 13 คนระบุว่า ชายเหล่านี้ไม่มีอาวุธ และที่ผ่านมาไม่มีการนำอาวุธมาแสดงเป็นหลักฐานต่อศาล อย่างไรก็ดี ไม่มีการระบุตัวผู้ซึ่งรับผิดชอบต่อการสังหารครั้งนี้อย่างเป็นทางการ นอกจากระบุว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ความมั่นคง” แม้ว่า กอ.รมน. จะเริ่มการสอบสวนของตนเอง โดยสัญญาว่าจะเป็นการสอบสวนอย่างรอบด้านและ

---

[80] Human Rights Watch, “ ‘It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed’ Enforced Disappearances in Thailand’s Southern Border Provinces”.

[81] “Court orders govt to compensate Muslim Malay torture victims”, *Prachatai,* Last modified May 19, 2016, https://prachatai.com/english/node/6173.

เป็นธรรม แต่เมื่อสิ้นสุดการสอบสวนในเดือนเมษายน 2558 กลับไม่มีการเปิดเผยผลการสอบสวน แม้ตำรวจระบุว่าเจ้าหน้าที่ความมั่นคง 7 นายจะถูกแจ้งข้อหาฆ่าคนตายจากเหตุการณ์นี้ แต่กลับมีการสั่งย้ายเจ้าหน้าที่เหล่านี้ออกนอกพื้นที่ และไม่มีการแจ้งข้อหาแต่อย่างใด[82]

5. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ศาลปกครองของไทยเป็นหน่วยงานหลักในการวินิจฉัยคดีปกครอง โดยแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ศาลปกครองสูงสุดซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ กับศาลปกครองชั้นต้นในจังหวัดชายแดนใต้ ศาลปกครองชั้นต้นที่ใกล้สุดตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา จากข้อมูลขององค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ แต่เดิมการฟ้องคดีเพื่อขอรับค่าเยียวยาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน มักฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งใช้ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนเพื่อให้การพิจารณาใช้เวลาน้อยลงและลดภาระการพิสูจน์ นอกจากนั้น ตุลาการศาลปกครองยังมีแนวโน้มเรียกเจ้าพนักงานมาให้การ ต่างจากศาลยุติธรรม คดีซึ่งฟ้องต่อศาลปกครองจึงมักนำไปสู่การเยียวยา แต่ต่อมามีข้อขัดแย้งว่า ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมควรมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทรมาน หรือการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย นับแต่ปี 2558 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวอยู่ใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากการทรมานเพื่อบังคับให้รับสารภาพ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการของเจ้าพนักงาน เนื่องจากกระบวนการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลใช้เวลานานมาก องค์กรภาคประชาสังคมที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายในปัจจุบันจึงมักฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียก

---

[82] "Pattani inquest rules army killed 4 unarmed men", *Bangkok Post,* Last modified September 15, 2016, http://www.bangkokpost.com/newssecurity/1085956/pattani-inquest-rules-army-killed-4-unarmed-men.

ค่าเสียหายโดยตรงกับศาลยุติธรรมจังหวัด ในปี 2560 มีการฟ้องสองคดีต่อศาลชั้นต้น ซึ่งศาลมีคำสั่งที่เป็นคุณกับจำเลย ทำให้เกิดข้อกังวลว่าอาจกลายเป็นบรรทัดฐานที่ไม่ดีต่อการฟ้องคดีแพ่งต่อเจ้าพนักงานในอนาคต[83]

นอกจากหน่วยงานตุลาการแล้ว มีการตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองอื่นๆ ซึ่งมีเป้าหมายทั้งโดยตรงหรือในทางอ้อม เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานปกครอง

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากสุดที่รัฐบาลส่วนกลางจัดตั้งขึ้นในจังหวัดชายแดนใต้[84] ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2524 โดยอดีตนายกรัฐมนตรีเปรม ติณสูลานนท์ และมีเหตุผลที่ชัดเจน เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของรัฐไทยในสายตาของชาวมุสลิมในพื้นที่[85] นับแต่ก่อตั้ง ศอ.บต. ทำหน้าที่หลายเรื่อง ครอบคลุมประเด็นด้านนโยบายมากมาย และนับแต่ปี 2549 ได้จัดทำนโยบายที่ครอบคลุมการอำนวยความยุติธรรมด้วย ดังที่วีเลอร์ (Matt Wheeler) อธิบายว่า เป็นความพยายามลดความไม่พึงพอใจของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูต่อรัฐ เริ่มจากมาตรการผสานกลืนทางวัฒนธรรม ไปจนถึงมาตรการที่เลือกปฏิบัติในเชิงบวกในแง่การศึกษา การให้บริการสาธารณสุขเป็นพิเศษ และการสนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจ[86]

---

[83] สัมภาษณ์ทีมกฎหมายมูลนิธิผสานวัฒนธรรม.

[84] Ora-Orn Poocharoen, “The Bureaucracy: Problem or Solution to Thailand›s Far South Flames?”, *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 187-207.

[85] Matt Wheeler, “People's Patron or Patronizing the People? The Southern Border Provinces Administrative Centre in Perspective”, *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 33-208.

[86] Ibid.

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จุดเน้นการทำงานของ ศอ.บต. เปลี่ยนแปลงไปตามการกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการขยายหรือลดบทบาทสอดคล้องกับพลวัตทางอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป ภายในรัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลทหารชุดต่าง ๆ ดังที่ อรอร ภู่เจริญ อธิบายไว้ ความสำเร็จและชื่อเสียงในการบริหารของ ศอ.บต. มักไม่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร แต่มักเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่[87]

สำนักงานบริหารงานยุติธรรม ศอ.บต. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากกระทรวงยุติธรรม แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานคดีพิเศษ ศูนย์ดำรงธรรม ส่วนงานอำนวยความยุติธรรม และกลุ่มงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กลุ่มงานคดีพิเศษทำหน้าที่สอบสวนตามข้อร้องเรียนที่รับมาจากศูนย์ดำรงธรรม ในส่วนของการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือความอยุติธรรมกรณีต่าง ๆ โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กลุ่มงานคดีพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ด้านความยุติธรรมในการสอบสวน ส่วนงานอีกสองกลุ่มจัดทำโครงการให้ความรู้เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตัวเอง และสนับสนุนคนในพื้นที่รวมทั้งครอบครัวของผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวในการติดต่อประสานงานกับระบบงานยุติธรรม ส่วนงานอำนวยความยุติธรรมยังมีเงินกองทุน ซึ่งสามารถจัดสรรให้จำนวนไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อช่วยเหลือค่าธรรมเนียมด้านกฎหมายสำหรับผู้ถูกควบคุมตัว สนับสนุนการเข้าเยี่ยมของครอบครัว และสนับสนุนการสอบสวน[88]

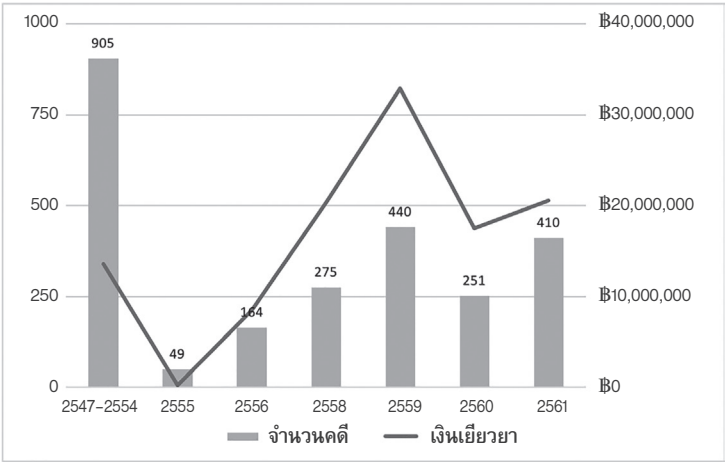
ในเดือนตุลาคม 2554 ทวี สอดส่อง ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขาธิการ ศอ.บต. เขาได้พยายามให้การชดเชยเยียวยาต่อการปฏิบัติละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นในอดีต และลดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในหมู่ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสรรค่าชดเชยให้ผู้เสียหาย ซึ่งมีวาระการทำงาน

---

[87] Ora-Orn Poocharoen, “The Bureaucracy: Problem or Solution to Thailand’s Far South Flames?”.

[88] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ศอ.บต., ธันวาคม 2561.

หนึ่งปี เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถให้การเยียวยาย้อนหลังแก่ผู้เสียหายจากการก่อความไม่สงบตั้งแต่ปี 2547 ได้อย่างไร กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับเงินเยียวยาประกอบด้วย 1) ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบ 2) เจ้าพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบ 3) ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง และ 4) ครอบครัวของผู้สูญหาย มีการออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนเงินเยียวยาในวงเงินขั้นต่ำ 500,000 บาท และไม่เกิน 7.5 ล้านบาท เพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละกรณี[89]



แผนภูมิ 3: เงินเยียวยาสำหรับผู้เสียหายจากการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน

มีการจ่ายเงินประมาณ 13.5 ล้านบาท เป็นเงินเยียวยาย้อนหลังให้แก่ผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน[90] ในปี 2555 มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยความช่วยเหลือต่อผู้เสียหายจากการก่อความไม่สงบ รวมทั้งผู้เสียหาย

---

[89] เพิ่งอ้าง

[90] ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), "การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ก่อนระเบียบ กพต.-2561", 2561.

จากการละเมิดสิทธิของรัฐบาล รวมทั้งการจัดทำคู่มือขั้นตอนการให้เงินเยียวยาสำหรับกรณีที่เกิดขึ้นในอนาคต ระหว่างปี 2555 และ 2561 ยังมีการเบิกจ่ายเงินอีกจำนวน 99,963,000 บาท เป็นเงินเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย[91] ไม่นับเงินเยียวยาต่อความสูญเสียหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน นับแต่ปี 2547 มีการเบิกจ่ายเงินเกือบ 2 พันล้านบาทให้แก่ผู้เสียหายจากการก่อความไม่สงบ เกือบ 60% เป็นการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ที่ถูกสังหาร ได้รับบาดเจ็บหรือพิการที่เป็นพลเรือน ส่วนที่เหลือเป็นเงินชดเชยให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ[92] นอกจากเงินชดเชยจาก ศอ.บต. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังให้เบี้ยเลี้ยงรายเดือนตลอดชีวิตสำหรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ นอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการยังให้ทุนการศึกษาแก่ลูกหลานของบุคคลที่เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบด้วย[93]

อย่างไรก็ดี มาตรการเหล่านี้ไม่ได้หมายความว่า ศอ.บต.เป็นที่ยอมรับอย่างเต็มที่สำหรับประชาชนในพื้นที่ เพราะยังถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เห็นได้จากความล้มเหลวของโครงการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายระดับตำบล หรือศูนย์อดิลันเซ็นเตอร์ ซึ่งในเวลาต่อมาทวีได้สั่งยกเลิกโครงการนี้ เหตุผลที่ยุติศูนย์อดิลันเซ็นเตอร์เป็นเพราะทวีน่าจะตระหนักว่าชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูมักไม่นิยมร้องเรียนกับหน่วยงานราชการเมื่อเกิดการปฏิบัติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ[94] ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะมีการฝึกอบรมชาวบ้านในพื้นที่ให้ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ในฐานะอาสาสมัครเท่านั้น

---

[91] เพิ่งอ้าง.

[92] ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), "สรุปผลการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-ปัจจุบัน", 2561.

[93] สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ ศอ.บต.

[94] Rungrawee Chalermsripinyorat and Sean Deely, "Southern Thailand Empowerment & Participation Project Review & Follow-Up Formulation Report", UNDP, http://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/others/UNDP_Thailand_STEP-Project-Review_ExecSummary_22.1.14.pdf.

ทำให้พวกเขาไม่สามารถทุ่มเทเวลาที่จำเป็นเพื่อทำให้โครงการเกิดผลสำเร็จ เป็นเหตุให้ศูนย์เหล่านี้มักไม่มีคนทำงาน[95] สุดท้ายแล้วจากการประเมินศูนย์อดิลันเซ็นเตอร์พบว่า หน่วยงานนี้ไม่ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ช่วยให้ผู้ได้รับผลกระทบเกิดความมั่นใจว่าจะมีการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน โดยเก็บข้อมูลเป็นความลับ เป็นการแก้ปัญหาอย่างเป็นธรรม หรือมีอำนาจหน้าที่เพื่อคุ้มครองพวกเขา โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการปฏิบัติมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐเอง[96]

วันที่ 30 พฤษภาคม 2557 นายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ออกประกาศ คสช. ที่ 34/2557 กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานในสังกัดของตน[97] การประกาศเช่นนี้เท่ากับทำให้ ศอ.บต. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. อีกครั้งหนึ่ง[98] ในเดือนเมษายน 2559 ประยุทธ์ได้ระงับการบังคับใช้หลายมาตราของพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสภาที่ปรึกษา 49 คนของ ศอ.บต. และแทนที่ด้วยคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิก 60 คนและแต่งตั้งโดย กอ.รมน. ศอ.บต. ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกรัฐมนตรี ระเบียบใหม่นี้ยังลดสถานะและเน้นการใช้งบประมาณกับเจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน.[99]

---

[95] สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ ศอ.บต.

[96] Rungrawee Chalermsripinyorat and Sean Deely, "Southern Thailand Empowerment & Participation Project Review & Follow-Up Formulation Report".

[97] "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 34/2557 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการจัดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92ง, 30 พฤษภาคม 2557, https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce2557-34.pdf.

[98] ศอ.บต. เคยอยู่ใต้การควบคุมของ กอ.รมน. ในปี 2549 สมัยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ และ 2551 สมัยนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ว่าทางหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นกลไกแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ได้ และการอยู่ใต้ กอ.รมน. ส่งผลให้คนในพื้นที่มีความไว้วางใจในหน่วยงานนี้น้อยลง

[99] International Crisis Group, "Southern Thailand's Peace Dialogue".

วันที่ 18 มิถุนายน 2561 คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประกาศว่า ศอ.บต. จะถูกจำกัดบทบาทให้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลนโยบายการพัฒนา การปฏิบัติงานส่วนอื่นๆ จะเป็นของกระทรวงต่างๆ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานและงบประมาณ เนื่องจาก "บุคลากรที่จำกัด" ของ ศอ.บต.[100] การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ส่งสัญญาณให้คนในพื้นที่ทราบว่า ศอ.บต. ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการทำงานแก้ปัญหา และไม่สามารถแก้ไขความทุกข์ยากของคนในพื้นที่ได้

หน่วยงานกึ่งรัฐ ซึ่งควรมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำหน้าที่หลักเป็นกลไกรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานระดับชาติและไม่ได้ทำงานครอบคลุมจังหวัดชายแดนใต้

จะมีการไต่สวนการตายขึ้นเมื่อเกิดเหตุเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัว แต่ข้อร้องเรียนว่ามีการทรมานซึ่งไม่ทำให้ถึงขั้นเสียชีวิตจะเป็นเหมือนข้อร้องเรียนอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนต้องยื่นข้อร้องเรียนนี้ต่อ**คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)** ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2542 จากนั้น ป.ป.ช. จะตรวจสอบข้อมูลและวินิจฉัยว่าจะส่งเรื่องต่อให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวหรือไม่[101] อย่างไรก็ดี หน่วยงานนี้ถือว่าไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนที่ค้างการสอบสวนมากมายทั่วประเทศ ปัญหาที่สำคัญกว่าอีกอย่างหนึ่งคือการขาดความเป็นอิสระ ส่งผลให้มีการใช้กฎหมายอย่างไม่ปรกติ หรือมีแรงจูงใจทางการเมือง คำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้อ

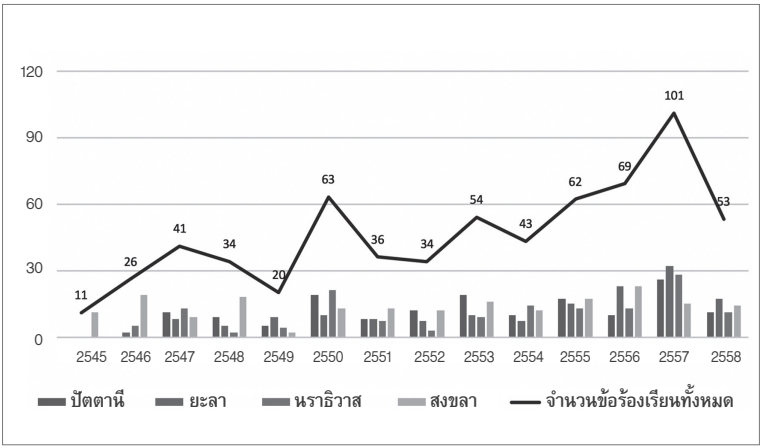
---

[100] "Border agency's power curtailed", *Bangkok Post,* Last modified June 19, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/security/1487970/border-agencys-power-curtailed.

[101] Haberkorn, "When Torture is a Duty".

ร้องเรียนด้านการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ถูกปฏิเสธ โดยอ้างระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าด้วยการเปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ. 2561[102]

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2540 โดยมีภารกิจเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ทางหน่วยงานมีสำนักงานสาขาในตัวเมืองปัตตานี และเปิดสำนักงานนี้ตั้งแต่ปี 2557



แผนภูมิ 4: รายงานการรับข้อร้องเรียนของ กสม.[103]

หมายเหตุ: โปรดสังเกตว่า ตัวเลขในจังหวัดสงขลาเป็นตัวเลขของทั้งจังหวัดไม่ได้แยกแยะเฉพาะสี่อำเภอซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ความขัดแย้ง

[102] ระเบียบนี้ให้อำนาจหน่วยงานวินิจฉัยได้ว่า จะมีการเปิดเผยเอกสารและข้อมูลใดต่อสาธารณะ และจะมีการปกปิดข้อมูลในส่วนใด (“คลอดระเบียบ ป.ป.ช. การเข้าถึงข้อมูลกำหนดชั้นความลับ กก.-เลขาฯ ชี้ขาดเปิดเผยหรือไม่”, สำนักข่าวอิศรา, 19 กันยายน 2561, https://www.isranews.org/isranews-news/-69612isranews69612-.html).

[103] National Human Rights Commission of Thailand, “Statistical information on complaints”, http://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Statistical-information/Statistical-information-on-complaints/Yearly-(-2548Now).aspx.

จากข้อมูลในแผนภูมิ 4 เราจะเห็นแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของจำนวนข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ กสม. เป็นไปได้ว่าแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเช่นนี้ มีผลมาจากการที่ประชาชนตระหนักถึงการมีอยู่ของกลไกนี้มากขึ้น ที่ควรสังเกตอย่างยิ่งได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างมากของจำนวนข้อร้องเรียนในปี 2557 ซึ่งเป็นปีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยึดอำนาจ

วันที่ 28 มกราคม 2559 องค์การสหประชาชาติเปิดเผยว่า คณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อประสานงานสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordinating Committee on National Human Rights Institutions - ICC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระระดับสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ลดสถานะของ กสม. ลง โดยก่อนหน้านี้ ICC ได้เคยแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย การขาดระบบคุ้มครองการทำงาน และการขาดความเป็นอิสระ รวมทั้งการที่ไม่สามารถแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ภายในเวลาอันเหมาะสม โดยเฉพาะในบริบทของระบอบการปกครองของทหารในไทย[104] กลุ่มสิทธิมนุษยชนวิจารณ์ว่า กสม. ไม่ฟ้องคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยตนเอง หรือไม่ฟ้องแทนผู้ร้องเรียน[105] อย่างไรก็ดี กสม. ระบุถึงปัญหาการเข้าถึงพยานหลักฐานในเวลาอันเหมาะสม และการไม่ให้ความร่วมมือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการสอบสวนของตน[106] ตามมาตรา 247 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กสม. ไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลอีกต่อไป และถูกจำกัดบทบาทลงเฉพาะการสอบสวนการละเมิด การจัดทำรายงาน และ

---

[104] "International rights body downgrades Thai National Human Rights Commission", *Prachatai,* Last modified January 28, 2016, https://prachatai.com/english/node/5811.

[105] US State Department, "Country Reports on Human Rights Practices for 2017".

[106] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF".

การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการหรือแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง[107]

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการรับพิจารณาและสอบสวนคำร้องจากประชาชนทั่วไป โดยมีสำนักงานในแต่ละจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ภายหลังการสอบสวน ทางสำนักงานอาจจัดทำข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานต่อไป สำนักงานยังรับพิจารณาคำร้องทุกประเภท แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของตนได้ มีการปฏิเสธคำขอข้อมูลจำนวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาค 15 ได้รับไว้ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำร้องที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต้องถูกส่งต่อไปยัง กสม.

แม้จะมีหน่วยงานเหล่านี้อยู่ แต่การขาดความเป็นอิสระและอำนาจหน้าที่ที่จำกัด เป็นเหตุสำคัญที่บั่นทอนประสิทธิภาพของหน่วยงานเหล่านี้ บรรยากาศทางการเมืองของไทยภายหลังรัฐประหารเดือนพฤษภาคม 2557 ทำให้มีความคาดหวังน้อยลงว่า หน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ร้องเรียนได้ ดังที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นไม่มากนักต่อกลไกยุติธรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่จึงมีบทบาทที่จำเป็นในการอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้โดย 1) ติดตามและเก็บข้อมูลเมื่อมีข้อกล่าวหาว่าเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน 2) พยายามส่งเสริมการประสานงานระหว่างชุมชนกับรัฐบาล 3) การไกล่เกลี่ยระหว่างชุมชนกับรัฐ หรือ 4) การ

---

[107] มาตรา 247 สำหรับคำแปลอย่างไม่เป็นทางการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โปรดดู "Unofficial Translation: Constitution of the Kingdom of Thailand", The Constitutional Court, http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_en/download/article_20170410173022.pdf.

ให้บริการชุมชนแทนการทำหน้าที่ของรัฐ เอ็นจีโอระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยการให้ทุนที่จำเป็นอย่างมาก การจัดอบรมให้และการช่วยรณรงค์กดดันในระดับนานาชาติ บางหน่วยงานยังสนับสนุนด้วยการทำงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในพื้นที่ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่มักเข้าไม่ถึง

6. สภาพความยุติธรรมดีขึ้นหรือไม่?

มีองค์ประกอบสำคัญสามประการที่อาจให้ความกระจ่างกับคำถามนี้ ได้แก่ 1) ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ข้างต้น 2) กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ ภายหลังรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และ 3) การรู้สึกถึงความยุติธรรมของกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ต่างๆ

6.1 การประเมินการบริหารสภาพความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

ภาพรวมของการบริหารสภาพความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้มีลักษณะผสม โดยระหว่างปี 2548 ถึง 2558 มีการขยายยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม จากการส่งเสริมความปรองดองและพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและเป็นผล มาเป็นการจัดทำกลไกยุติธรรมทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ย ความยุติธรรมชุมชน และการเยียวยาผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้เกิดช่องทางการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง โดยเน้นการเพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม จนถึงปี 2558 แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงยังครอบคลุมเป้าหมายเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ[108] แม้ว่าแผน

[108] Ministry of Justice, "Action plan of Ministry of Justice 2005-2008 A.D", Last modified 2005, http://website2556.moj.go.th/th/policy/check_count.php?

ยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนปฏิบัติอาจเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่ยังมีช่องว่างระหว่างนโยบายกับการนำไปใช้จริง

การปรับปรุงการสั่งฟ้องคดีและกระบวนการไต่สวนคดี ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเหมาะสมและมีประสบการณ์มากกว่านี้ เพื่อทำงานในพื้นที่ และต้องอาศัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพทางเทคนิคให้ดีขึ้น เช่น ในด้านนิติวิทยาศาสตร์ นอกจากนั้น การจัดตั้งสำนักงานอัยการหนึ่งแห่ง เพื่อดูแลคดีความมั่นคงทั้งหมด ควรทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดีขึ้น และการพัฒนาการจัดการฐานข้อมูลโดยการรวบรวมคดีต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้การทำงานของหน่วยงานเดียว เป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่าข้อเสนอเหล่านี้จะนำไปสู่การปรับปรุงอย่างเป็นรูปธรรมในแง่การสั่งฟ้องคดีและกระบวนการไต่สวนคดีหรือไม่ เนื่องจากขาดข้อมูลสาธารณะและข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน

นอกจากนั้น ดูเหมือนว่าความเป็นอิสระและความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม อาจขึ้นอยู่กับความสามารถของพนักงานอัยการและผู้พิพากษาแต่ละท่าน ในแง่หนึ่ง มีหลายกรณีซึ่งทำให้เกิดความหวังในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ผู้พิพากษาที่ปฏิเสธการใช้กฎหมายความมั่นคงจนเกินขอบเขต ดังกรณีของผู้พิพากษาที่ปฏิเสธคำร้องขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัว โดยอ้างว่าผู้ถูกควบคุมตัวอาจตกเป็นเหยื่อการทรมาน แต่ในอีกด้านหนึ่ง การตัดสินใจสั่งฟ้องคดีหมิ่นประมาทต่อบรรณาธิการสำนักข่าวผู้จัดการออนไลน์ในปี 2561 ชี้ว่า พนักงานอัยการยังคงขาดความเป็นอิสระ หรืออย่างแย่ที่สุดก็อาจถูกผนวกรวมเป็นพวกเดียวกับทหารไปแล้ว ส่งผลให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีในลักษณะที่อาจเป็นการควบคุมข้อมูลที่อาจสร้างภาพในด้านลบ

FileID=1253; "Strategic Plan of Ministry of Justice 2008-2012 A.D.", Last modified 2008, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwj9wqLrkp3KAhVRTI4KHdLGA_oQFgguMAQ&url=http%3A%2F%2Fstrategy.pacc.go.th%2Fdoc%2Fplansta5155.doc&usg=AFQjCNGrglZ-0-9yKlG8hzIjuyqlz2WBsQ.

ให้กับกองทัพ เป็นที่น่าเสียใจว่า ตัวอย่างในกรณีหลังได้กลายเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นในระดับประเทศ ซึ่งจะมีการพูดถึงอย่างละเอียดในเนื้อหาส่วนต่อไป

ในส่วนของ ศอ.บต. ประสิทธิภาพของหน่วยงานในแง่การเอาชนะจิตใจของประชาชนในพื้นที่ มีลักษณะขึ้นๆ ลงๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบังคับบัญชาที่เป็นอยู่ในตอนนั้น ในระหว่างปี 2554 ถึง 2557 ศอ.บต. ภายใต้การนำของ ทวี สอดส่อง ดำเนินการในเชิงสัญลักษณ์หลายประการ รวมทั้งการนำชื่อสถานที่ต่างๆ ในหมู่บ้านที่เขียนเป็นภาษามลายูกลับมาใช้ ก่อนหน้านี้มีการเปลี่ยนชื่อดังกล่าวเป็นภาษาไทยตามนโยบาย “เปลี่ยนให้เป็นไทย”[109] ในหลายโอกาสด้วยกัน ทวียังกล่าวถึงข้อเรียกร้องที่โด่งดังเจ็ดประการของหะยีสุหลง ที่กล่าวไว้เมื่อปี 2490 โดยถือเป็นแนวทางที่อาจช่วยแก้ปัญหาความทุกข์ของคนในพื้นที่ได้ นอกจากการปฏิบัติในเชิงสัญลักษณ์แล้ว ศอ.บต. ยังสนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจ รวมทั้งการจัดทำโครงการต่างๆ อย่างเช่น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งหลายชุมชนได้นำมาใช้เพื่อปรับปรุงสถานศึกษาด้านศาสนา (โรงเรียนตาดีกา) สำหรับเด็กในชุมชนของตน[110]

นอกจากการปฏิบัติเชิงสัญลักษณ์เหล่านี้ ทวียังจัดให้มีการเยียวยาย้อนหลังสำหรับผู้เสียหายจากความขัดแย้ง ซึ่งแม้จะเป็นที่น่ายินดีสำหรับหลายครอบครัว แต่การเยียวยาในฐานะที่จะชดเชยความอยุติธรรมก็ยังเป็นปัญหาเช่นกัน การเยียวยาอาจช่วยบรรเทาผลกระทบจากความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายและครอบครัวชั่วคราว แต่การเยียวยาอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ บรรดาครอบครัวซึ่งมีผู้สูญหายและให้สัมภาษณ์กับองค์กรฮิวแมนไรต์วอตช์ เน้นว่าการเยียวยาไม่สามารถทดแทนการสอบสวน

---

[109] Douglas A. Olthof, “Compounding Fractures: State-Society Relations and Inter-Ethnic Estrangement in Thailand’s ‘Deep South’ ” (PhD diss., Simon Fraser University, 2016).

[110] Ibid.

อย่างจริงจังเพื่อค้นหาบุคคลที่ตนรักได้ หรือไม่สามารถทดแทนการดำเนินคดีอย่างเหมาะสมต่อผู้มีส่วนรับผิดชอบ[111] หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อความรุนแรง คำขอโทษจึงเป็นเพียงคำพูดที่ว่างเปล่า โดยเฉพาะเมื่อ "การลงโทษ" ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดไปดำรง "ตำแหน่งที่ไม่สำคัญ"

หลังจากรัฐบาล คสช. แต่งตั้งเลขาธิการคนใหม่ของ ศอ.บต. และลดสถานะหน่วยงานให้อยู่ใต้การควบคุมของ กอ.รมน. รวมทั้งควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างเข้มงวด ทำให้ชื่อเสียงของ ศอ.บต. ตกต่ำลงอีกครั้งในสายตาของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งต่างคุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงจากพลเรือนเป็นการควบคุมของทหาร มาตรการเหล่านี้ไม่เป็นผลดีต่ออนาคตของหน่วยงาน ในแง่การแก้ไขความรู้สึกไม่เป็นธรรมของประชาชนในพื้นที่

ประการสุดท้าย ผลกระทบจากการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมควบคู่กับมาตรการเชิงสัญลักษณ์ของ ศอ.บต. ถูกบั่นทอนด้วยข้อกล่าวหาว่ายังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง และสภาพแวดล้อมที่พวกเขาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องรับผิด ด้วยเหตุดังกล่าว การที่กระทรวงกลาโหมกำหนดให้ทหารในหน่วยต่อต้านการก่อความไม่สงบ ต้องเข้ารับการอบรมด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการพิเศษ จึงไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจเรียกได้ว่าถูกเพิกเฉย ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ความมั่นคงทั้งหมดเป็นผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ดี การที่ยังคงใช้กำลังทหารบ้านต่อไป ซึ่งเป็นทหารที่ได้รับการฝึกฝนและมีวินัยแตกต่างกัน ย่อมหมายถึงว่า ชาวบ้านอาจมองเจ้าหน้าที่เหล่านี้ด้วยสายตาที่มีความกังวล รวมทั้งตัวอย่างเช่น ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ซึ่งถูกกล่าวหาในหลายกรณีว่า ปฏิบัติการใช้ความรุนแรงเพื่อล้างแค้น หรือขาดวินัยและขาดการฝึกอบรมตามสมควรเพื่อช่วยคลี่คลายสถานการณ์ที่ตึงเครียด

---

[111] Human Rights Watch, "It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed' Enforced Disappearances in Thailand's Southern Border Provinces".

โดยไม่จำเป็นต้องใช้กำลังที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ นอกจากนั้น ทหารพรานยังมีภาพของเจ้าหน้าที่ที่ขาดวินัยและโหดร้าย[112] เมื่อเจ้าหน้าที่ความมั่นคงเป็นผู้อยู่ในแนวหน้าการบังคับใช้กฎหมาย วิธีการที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนเข้าหาประชาชนในพื้นที่ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพของหน่วยงานความมั่นคงโดยรวม โดยกองกำลังความมั่นคงมักเป็นคนแรกที่ประชาชนจะเข้าถึงได้ในฐานะตัวแทนของรัฐ หากประชาชนมีประสบการณ์ในทางลบกับเจ้าหน้าที่เหล่านี้บ่อยครั้งยิ่งขึ้น ย่อมตอกย้ำความสงสัยและความไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรม

นับแต่รัฐประหารปี 2557 คสช. ยังคงใช้นโยบายที่สืบทอดมายาวนานเพื่อลดกำลังทหารในจังหวัดชายแดนใต้ แต่พร้อมกับการลดกำลังทหารได้มีการเพิ่มกำลังเพื่องานด้านความมั่นคงโดยใช้อาสาสมัครจากชาวบ้านในพื้นที่[113] แม้ว่าการขาดวินัยและการขาดการฝึกฝนอบรมของอาสาสมัครพลเรือนยังเป็นข้อน่ากังวล ในอีกทางหนึ่งนโยบายการใช้กองกำลังความมั่นคงจากภายนอกทำให้เกิดความเสี่ยงมากขึ้นต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งยังบั่นทอนหลักนิติธรรมและความยุติธรรมในพื้นที่

6.2 กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายหลังรัฐประหารเดือนพฤษภาคม 2557

สภาพความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ต้องถูกประเมินในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและโครงสร้างทางกฎหมายอย่างสำคัญ ภายหลังรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 แม้ว่ารูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้มีองค์ประกอบซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่นทั่วประเทศ แต่แนวโน้มของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมระดับประเทศ ย่อมส่งผลต่อโอกาสใน

---

[112] Olthof, “Compounding Fractures”.

[113] Don Pathan, “Thailand’s Military Outsourcing Deep South Security to Local Militias”, *Benar News,* Last modified October 5, 2016, http://www.benarnews.org/english/news/special-reports/Deep-South-troops10052016164917-.html.

การพัฒนาในเชิงบวกของการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

รัฐบาล คสช. ซึ่งกองทัพไทยจัดตั้งขึ้นหลังรัฐประหารและหลังการโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน ได้ระงับการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และประกาศใช้ประกาศคำสั่งของกองทัพ โดยประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร แม้ว่าต่อมาในวันที่ 1 เมษายน 2558 มีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ก็ถูกแทนที่ด้วยคำสั่ง คสช. ที่เข้มงวด

วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 สองเดือนหลังรัฐประหาร คสช. ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ให้อำนาจกับตนเองอย่างกว้างขวางไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเฉพาะมาตรา 44 ให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล มาตรา 47 ให้ถือว่าบรรดาประกาศและคำสั่งของ คสช. ภายหลังรัฐประหาร ไม่ต้องอยู่ใต้การตรวจสอบของศาล และมาตรา 48 คุ้มครองเจ้าพนักงานไม่ให้ต้องรับผิด ส่งผลให้มีการลอยนวลพ้นผิด[114]

วันที่ 7 สิงหาคม 2559 ประชาชนลงมติเห็นชอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่ได้รับแต่งตั้งจาก คสช. แม้ว่า 61% ออกเสียงเห็นชอบ แต่มีผู้มาใช้สิทธิเพียง 59% แม้ คสช. ประกาศอ้างถึงความสำเร็จของการออกเสียงครั้งนี้ แต่การจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุมอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในช่วงก่อนการออกเสียงประชามติ เป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน ระหว่างวันที่ 23 เมษายน ถึง 10 ธันวาคม 2559 มีบุคคลอย่างน้อย 207 คนถูกดำเนินคดีจากการใช้เสรีภาพในการแสดงออกเกี่ยวเนื่องกับการออกเสียงประชามติ[115] แม้ว่ามีการควบคุม

---

[114] ICJ, "Thailand: The Interim Constitution seems to ignore key pillars of rule of law", Last modified July 24, 2014, https://www.icj.org/thailand-interim-constitution-seems-to-ignore-key-pillars-of-rule-of-law/.

[115] TLHR, "TLHR,'s Legal Opinion on Prosecutions of 'Referendum Suspects' ", Last modified December 23, 2016, http://www.tlhr2014.com/th/?p=3095.

การรณรงค์อย่างเข้มงวดก่อนการออกเสียงประชามติ เป็นที่น่าสนใจว่า 60% ของผู้มีสิทธิในสามจังหวัดชายแดนใต้ออกเสียง "ไม่รับรอง"[116] การปฏิเสธไม่รับรองร่างธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความเห็นของผู้มีสิทธิในแง่ความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญนี้

การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหล่านี้เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 20 ในวันที่ 6 เมษายน 2560 มาตรา 265 และ 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังคงมีข้อบทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ที่ให้อำนาจแก่หัวหน้า คสช. และ คสช. ตามมาตรา 44, 47 และ 48 นอกจากนั้น มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังยืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของบรรดาประกาศและคำสั่งของ คสช. ในปัจจุบันและในอนาคต โดยให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อมีการออกเป็นพระราชบัญญัติ[117]

นับแต่รัฐประหาร 2557 คสช. ได้ออกประกาศคำสั่งทั้งหมด 557 ฉบับ ประกอบด้วยคำสั่ง คสช. 214 ฉบับ ประกาศ คสช. 132 ฉบับ และคำสั่งหัวหน้า คสช. 211 ฉบับ[118] ประกาศคำสั่งบางฉบับให้วางข้อกำหนดที่เข้มงวด โดยให้เจ้าพนักงานทหารมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการสอบสวน จับกุม และควบคุมตัวบุคคลในสถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นทางการไม่เกิน 7 วัน โดยไม่มีการตรวจสอบจากศาลอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดความเสี่ยงว่าบุคคลอาจตกเป็นเหยื่อของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายในรูปแบบอื่นๆ[119]

---

[116] International Crisis Group, "Southern Thailand's Peace Dialogue".

[117] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF".

[118] TLHR, "Military authorities can still arbitrarily detain civilians Analysis of the Head of the NCPO Order no. 9/2562 that repealed some Announcements/ Orders that are no longer necessary", Last modified July 11, 2019, https://www.tlhr2014.com/?p=12995&lang=en.

[119] "คำแถลงร่วมโดย ICJ, TLHR และ CrCF".

ส่งผลให้การควบคุมจำกัดที่มีผลบังคับใช้มา 15 ปีในจังหวัดชายแดนใต้ถูกขยายไปใช้ทั่วประเทศ เป็นสัญญาณบ่งบอกความถดถอยของการบริหารงานยุติธรรมทั่วประเทศ ยังมีคำสั่งอีกหลายฉบับที่มุ่งขยายอำนาจของกองทัพในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล ในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560 มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ เพื่อขยายอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรระดับภาคและจังหวัด กำหนดให้พนักงานอัยการภาคและจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเหล่านี้ ทำให้เกิดความหวาดกลัวว่า กอ.รมน. จะขยายบทบาทเข้ามาในส่วนงานด้านความยุติธรรม[120] เนื่องการสั่งฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ แนวโน้มเช่นนี้จึงส่งผลให้เกิดความกังวลต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ[121] วันที่ 9 กรกฎาคม 2562 มีการยกเลิกประกาศคำสั่งอย่างน้อย 70 จาก 557 ฉบับ โดยประกาศคำสั่งซึ่งสร้างปัญหาอย่างมากยังคงมีผลบังคับใช้อยู่[122]

ไม่เป็นที่ประหลาดใจว่านับแต่รัฐประหาร ตามดัชนีหลักนิติธรรมระดับโลก อันดับของประเทศไทยตกลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 76 จาก 126 ประเทศ เปรียบเทียบกับอันดับที่ 56 ในปี 2558 นับแต่ปี 2559 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 10 จาก 15 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ประเทศไทยมีคะแนนย่ำแย่โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิขั้นพื้นฐาน การควบคุมอำนาจของรัฐบาลและความยุติธรรมทาง

---

[120] "ISOC Power Boost not Political", *Bangkok Post*, Last modified January 8, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/general/1391986/isoc-power-boost-not-politica.

[121] "10 years of the Internal Security Act: democracy as a danger to security", *Prachatai*, Last modified March 26, 2018. https://prachatai.com/english/node/7686.

[122] TLHR, "Military authorities can still arbitrarily detain civilians".

อาญา[123] แนวโน้มความถดถอยของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ทำให้มีความหวังไม่มากนักว่าจะมีการพัฒนาการบริหารงานความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

6.3 การรับรู้ความยุติธรรม

6.3.1 ความเข้าใจต่อความยุติธรรม

นับแต่ปี 2558 สถาบันวิชาการในประเทศหลายแห่งได้ร่วมมือกันประเมินความเห็นของประชาชนและผู้นำทางความคิด[124] ในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและการคลี่คลายความขัดแย้ง ในการสำรวจความ

---

[123] World Justice Project, *Rule of Law Index 2019 Report* (Washington: World Justice Project 2019), https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced.pdf; *Rule of Law Index 2018-2017 Report* (Washington: World Justice Project, 2018), https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf; *Rule of Law Index 2017-2016 Report* (Washington: World Justice Project, 2017), https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf; *Rule of Law Index 2016-2015 Report* (Washington: World Justice Project 2016), https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf.

[124] หลักเกณฑ์ที่ใช้จำแนกบุคคลที่ถือว่าเป็นผู้นำทางความคิด ได้แก่ (1) สามารถอธิบายความเห็นของคนในพื้นที่จำนวนมากได้ (2) มีเครือข่ายอย่างกว้างขวางเชื่อมโยงกับคนในพื้นที่จำนวนมาก (3) เป็นที่ยอมรับของคนในพื้นที่จำนวนมาก ในฐานะเป็นผู้นำหรือตัวแทนของพวกเขา (4) บุคคลซึ่งมีคำพูดและ/หรือการกระทำที่มีอิทธิพลต่อความเห็นของคนในพื้นที่จำนวนมาก (5) บุคคลซึ่งมีคำพูดและ/หรือการกระทำที่มีอิทธิพลต่อการดำรงชีพของคนในพื้นที่จำนวนมาก (6) เป็นที่เคารพนับถือของคนในพื้นที่จำนวนมาก (7) มีชีวิตอยู่หรือทำงานในจังหวัดชายแดนใต้ และ (8) บุคคลที่เข้าถึงได้และยินดีให้ความร่วมมือกับบุคคลอื่น

เห็นเกี่ยวกับสันติภาพครั้งที่หนึ่ง[125] มีการขอให้ผู้ให้ข้อมูลนิยามสิ่งที่เรียกว่า "ความยุติธรรม" ตามความเห็นของพวกเขา แนวคิดหลักซึ่งประกอบขึ้นเป็นความเข้าใจเกี่ยวกับสันติภาพของพวกเขา ครอบคลุมถึง "ความเท่าเทียม" และ "กระบวนการที่มีกฎหมายรองรับ" อาจตีความโดยรวมได้ว่าเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับความยุติธรรมในเชิงขั้นตอนปฏิบัติ ซึ่ง "*เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการดำเนินงานตามผลการตัดสินใจ ผ่านกระบวนการที่เป็นธรรม เพื่อประกัน 'การปฏิบัติที่เป็นธรรม'*" และโดยที่ "*ต้องมีการปฏิบัติตามระเบียบอย่างไม่ลำเอียงและอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ปราศจากอคติ*"[126] ข้อแตกต่างระหว่างผู้ให้ความเห็นทั่วไปกับผู้นำทางความคิดเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผู้ให้ความเห็นโดยทั่วไปเข้าใจว่าความยุติธรรมหมายถึงการที่คนร้ายต้องรับผิดชอบต่อการก่ออาชญากรรม ในขณะที่ผู้นำทางความคิดเห็นว่าความปรองดองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเป็นอันดับสามของความยุติธรรม[127]

คำถามต่อมาในการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับสันติภาพทั้งสองครั้งแรกเจาะลึกลงไปว่าเหตุใดผู้ให้ความเห็นจึงมองว่าความยุติธรรมหมายถึง "ความเท่าเทียม" ผลลัพธ์ที่ได้มีลักษณะใกล้เคียงกันจากการสำรวจครั้งที่หนึ่งและสอง กล่าวคือผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า โดยทั่วๆ ไปชาวพุทธเชื้อสายไทยและจีนได้รับการปฏิบัติดีกว่าชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู โดยเฉพาะในแง่ความมั่นคงปลอดภัยและการบริหารงานยุติธรรม ในทางตรงข้ามชาวมุสลิม

---

[125] เป็นการสำรวจความเห็นของบุคคล 1,559 คนในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอของสงขลา โดยการสุ่มตัวอย่างในระดับตำบล หมู่บ้าน และครัวเรือน และมีการสุ่มตัวอย่างสมาชิกในครัวเรือนหนึ่งคนด้วย โดยคัดเลือกผู้ซึ่งมีอายุระหว่าง 18–70 ปี

[126] Michelle Maiese, "Types of Justice", *Beyond Intractability,* Last modified July 2003, https://www.beyondintractability.org/essay/types_of_justice.

[127] เครือข่าย Peace Survey, *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 (ก.พ.–มี.ค. 2559); ครั้งที่ 2 (ก.ค.–ส.ค. 2559); ครั้งที่ 3 (เม.ย.–พ.ค. 2560)* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559, 2560).

เชื้อสายมลายูถูกมองว่ามีสถานะดีกว่าชาวพุทธเชื้อสายไทย/ชาวจีน ในแง่ของศาสนาและภาษา[128] ผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มองว่าการขาดเสรีภาพด้านศาสนาเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความขัดแย้งในปัจจุบัน[129] ยกตัวอย่างเช่นชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ยังสามารถใช้กฎหมายอิสลามในเรื่องครอบครัวได้ ต่างจากมุสลิมในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489[130] นอกจากนั้น ศอ.บต. ยังสนับสนุนกิจกรรมด้านศาสนา รวมทั้งจัดการเดินทางไปยังกรุงเมกกะทุกปี ซึ่งถือว่าเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการสนับสนุนจารีตประเพณีของศาสนาอิสลาม แม้อาจถูกมองว่าเป็นเพียงความพยายามที่จะซื้อใจชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ปัญหาด้านภาษามีความชัดเจนน้อยกว่า แม้ว่าที่ผ่านมามีความพยายามตอบสนองเรื่องภาษาของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูตามความต้องการในส่วนของการให้บริการของภาครัฐโดยการจัดจ้างพนักงานจากคนท้องถิ่นเป็นต้น[131] แต่ยังคงมีปัญหาในความพยายามจัดการศึกษาแบบสองภาษาในระบบการศึกษากระแสหลัก[132]

---

[128] *เพิ่งอ้าง.*

[129] International Crisis Group, "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad".

[130] "Rights groups call for end to child marriage", *Bangkok Post,* Last modified July 31, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/asean/1512946/rights-groups-call-for-end-to-child-marriage.

[131] Ora-Orn Poocharoen, "The Bureaucracy: Problem or Solution to Thailand›s Far South Flames?".

[132] สำหรับการอภิปรายอย่างละเอียดเกี่ยวกับปัญหานี้ โปรดดู Gothom Arya, "Language and Educational Policies: Improving Ethnic Relations in the South of Thailand", *Asia Peacebuilding Initiatives,* Last modified August 14, 2015, http://peacebuilding.asia/language-educational-policies-south-thailand/; "Malay language and conflict in Deep South", *Prachatai,* Last modified June 30, 2016, https://prachatai.com/english/node/6295.

ความแตกต่างของคำตอบที่ได้จากการสำรวจความเห็นประจำปีทั้งสามครั้ง ต้องถูกตีความโดยพิจารณาถึงบริบทที่มีการสำรวจความเห็นเหล่านี้ หลายประเด็นมีความโดดเด่นขึ้นอยู่กับประเด็นร้อนในพื้นที่ในขณะนั้น ในแง่ข้อเสนอแนะให้มีการเจรจา รวมทั้งประเด็นสำคัญที่ควรเข้าสู่การเจรจา บรรดาผู้นำทางความคิดให้ความสำคัญกับประเด็นความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ในการสำรวจทั้งสองครั้งแรก ผู้ให้ความเห็นทั่วไปในการสำรวจแต่ละครั้งเห็นว่า การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการเยียวยาผู้เสียหายควรเป็นประเด็นเร่งด่วนสุดของการเจรจา เป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนว่า พวกเขาเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขความยุติธรรมเพื่อคลี่คลายความขัดแย้ง[133]

6.3.2 ปฏิบัติการของรัฐบาลและการรับรู้ความยุติธรรม

ท่าทีที่ไม่เป็นมืออาชีพของรัฐบาลต่อความตึงเครียดระหว่างชุมชนที่เกิดขึ้น มีอิทธิพลต่อการรับรู้ความยุติธรรม ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนอนุบาลปัตตานีในปี 2561 เกี่ยวกับเครื่องแต่งกายของนักเรียนมุสลิมหญิง โรงเรียนแห่งนี้มีนโยบายมาเป็นเวลานานห้ามไม่ให้นักเรียนมุสลิมสวมฮิญาบ เนื่องจากโรงเรียนแห่งนี้สร้างอยู่บนที่ดินอันเป็นที่ธรณีสงฆ์ และจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบของวัด อย่างไรก็ดี นักเรียนบางส่วนมาโรงเรียนช่วงเปิดเทอมใหม่โดยสวมฮิญาบและกางเกงขายาว ทำให้เกิดการต่อต้านจากครูที่เป็นชาวพุทธเชื้อสายไทย การตัดสินใจเปลี่ยนกลับไปกลับมาว่าโรงเรียนควรอนุญาตให้สวมเครื่องแบบตามหลักศาสนาอิสลามหรือไม่ ส่งผลให้เกิดการประท้วงจากกลุ่มต่างๆ ทั้งสองฝ่ายที่เห็นแย้งกัน กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามคลี่คลายปัญหานี้ โดยสั่งให้นักเรียนมุสลิมสวมผ้าคลุมฮิญาบและ

---

[133] เครือข่าย Peace Survey, *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 (ก.พ.–มี.ค. 2559); ครั้งที่ 2 (ก.ค.–ส.ค. 2559); ครั้งที่ 3 (เม.ย.–พ.ค. 2560).*

กางเกงขายาวได้ ทำให้เกิดการประท้วงจากชาวพุทธมากขึ้น[134] ต่อมามีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2561 เพื่อยุติข้อถกเถียง โดยระบุให้นักเรียนมุสลิมในโรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม สามารถเลือกสวมเครื่องแบบของโรงเรียนหรือไม่ก็ได้ ยกเว้นโรงเรียนซึ่งตั้งอยู่ในธรณีสงฆ์และมีระเบียบการแต่งกายบังคับ หมายถึงว่านักเรียนมุสลิมที่เรียนในโรงเรียนพุทธจะไม่ได้รับอนุญาตให้สวมเครื่องแบบตามหลักศาสนาอิสลาม[135] การตัดสินใจครั้งสุดท้ายนี้อาจช่วยคลี่คลายความขุ่นข้องหมองใจของชาวพุทธ แต่ทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีในส่วนของชาวมุสลิมซึ่งรู้สึกสะท้อนใจว่า การสั่งห้ามสวมเครื่องแบบเช่นนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพทางศาสนาของตน ทำให้ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการคลี่คลาย

การที่สุดท้ายแล้ว คสช. เข้าข้างชาวพุทธในประเด็นนี้ อาจเป็นเพราะชนกลุ่มน้อยชาวพุทธในพื้นที่เริ่มมีเสียงดังมากขึ้น ในการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับความอยุติธรรมจากมาตรการที่รัฐบาลใช้จัดการความขัดแย้งและความรุนแรงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 ชาวพุทธเชื้อสายไทยจำนวนมากในเขตชนบทของสามจังหวัดชายแดนใต้ได้อพยพเข้ามาในเขตเมือง หรือบางส่วนได้อพยพออกไปจากพื้นที่เลย ความเชื่อที่ว่าจำนวนประชากรชาวพุทธลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความกังวลว่า สุดท้ายแล้วพุทธศาสนาอาจสูญหายไปจากดินแดนนี้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากไม่มีข้อมูลสำมะโนประชากรที่เป็นปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องยากที่จะหาข้อมูลมาสนับสนุนความเห็นที่ว่าจำนวนชาวพุทธในพื้นที่ลดลงนับแต่ความขัดแย้งรอบใหม่ปะทุขึ้นเมื่อปี 2547 แม้จะมีข้อมูลที่แสดงถึงแนวโน้มดังกล่าว แต่ก็ยังต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ว่า ความรุนแรงเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดการอพยพออกจากภูมิภาค

---

[134] "Pattani School Lifts its Ban on Wearing Hijab", *The Nation,* Last modified May 21, 2018, http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30345872.

[135] "Thai Education Ministry Bars Hijab at Buddhist School in Deep South", *Benar News,* Last modified June 14, 2018, https://www.benarnews.org/english/news/thai/Pattani-school-hijab06142018170312-.html.

หรือไม่ อย่างไรก็ดี มีข้อกังวลว่าความเชื่อในบรรดาชาวพุทธเชื้อสายไทยเช่นนี้ กระตุ้นให้เกิดลัทธิชาตินิยมแบบพุทธรอบใหม่ รัฐบาลไทยชุดที่ผ่านๆ มาต่างให้ทุนและสนับสนุนชุมชนชาวมุสลิมในภาคใต้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งระหว่างศาสนา แต่มาตรการเช่นนั้นกลับทำให้ชาวพุทธรู้สึกว่าถูกทอดทิ้ง ช่วงปลายปี 2559 มีการก่อตั้ง "เครือข่ายชาวพุทธเพื่อปกป้องพุทธศาสนา" ในจังหวัดยะลา เพื่อรณรงค์กดดันให้รัฐบาลปกป้องชาวพุทธมากขึ้น และสนับสนุนให้ชาวพุทธอยู่ในพื้นที่ต่อไป หรือให้อพยพเข้ามาอยู่ในจังหวัดชายแดนใต้ ทางกลุ่มอ้างว่ารัฐบาลเป็นสาเหตุให้เกิดการอพยพออกจากพื้นที่ของชาวพุทธจำนวนมาก[136]

วันที่ 2 ตุลาคม 2561 พลโทพรศักดิ์ พูลสวัสดิ์ ซึ่งกำลังจะเข้ารับตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 4 ได้พบกับชาวพุทธในพื้นที่ 500 คนที่อำเภอเมืองยะลา เพื่อรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการก่อความไม่สงบ กลุ่มตัวแทนชาวพุทธในนาม "กลุ่มใต้ร่มพุทธธรรมยะลา" ได้พูดถึงปัญหาสองมาตรฐานในแง่การปฏิบัติต่อประชาชนและการให้ความช่วยเหลือของรัฐ เธอกระตุ้นให้มีมาตรการเพื่อดูแลให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างประชาชนจากศาสนาต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามยิ่งขึ้น[137]

6.3.3 การรับรู้ความยุติธรรมสำหรับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูและชาวพุทธเชื้อสายไทยในระดับท้องถิ่น

"ปัจจัยเชิงซ้อน" อื่นๆ ในความเห็นของโอลทอฟ (Douglas Olthof) ทำให้เห็นภาพลึกซึ้งยิ่งขึ้นถึงความเข้าใจต่อความยุติธรรมที่แตก

---

[136] "In conflict-hit southern Thailand, Buddhist nationalism is on the rise", *Channel News Asia*, Last modified June 18, 2017, http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/in-conflict-hit-southern-thailand-buddhist-nationalism-is-on-the-8940918.

[137] "Southern Army chief urged to tackle 'double standards' ", *The Nation,* Last modified October 3, 2018, http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30355663.

ต่างกันในบรรดากลุ่มที่มีอัตลักษณ์ต่างกันในพื้นที่ ข้อถกเถียงของเขาอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจว่า ท้องถิ่นไม่ได้มองว่ารัฐมีสภาพเป็นรัฐเดี่ยวในขั้นพื้นฐาน หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีอยู่ต่างก็มีลักษณะเฉพาะ และมีการประสานงานกันเพียงบางส่วน และความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมก็แตกต่างกันไปหมด แม้ว่ายากที่จะให้ภาพรวมของกรณีศึกษาในเชิงลึก แต่การศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณนาของโอลทอฟในสองหมู่บ้านของจังหวัดยะลาให้ภาพบางส่วนว่าชุมชนเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร และหลีกเลี่ยงการติดต่อสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากทราบว่าผลประโยชน์ที่ขัดแย้งและอิทธิพลทางสังคมส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายรูปแบบ ข่าวลือ และทฤษฎีเชิงสมคบคิดที่แพร่หลายในพื้นที่ยิ่งช่วยสร้างและส่งต่อความเข้าใจเหล่านี้[138]

ข้อค้นพบของเขาเผยให้เห็นว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแตกต่างกันไปอย่างมีนัยสำคัญ ขึ้นอยู่กับองคาพยพของรัฐและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์-ศาสนาของแต่ละบุคคล ชาวพุทธมักมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ความมั่นคงโดยทั่วไปในลักษณะที่เป็นมิตรและร่วมมือกันมากกว่า นอกจากนั้น ชาวพุทธยังสามารถใช้ทรัพยากรในเชิงสัญลักษณ์เพื่อหนุนเสริมอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ไทย เพื่อให้สามารถเข้าถึงความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้มากกว่า ในทางตรงข้าม กลุ่มชาวมุสลิมรู้สึกถูกคุกคามและตกเป็นเป้าการสอดส่องของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง ชาวมุสลิมจึงมักหลีกเลี่ยงการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เพราะเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้ให้ความสำคัญกับตนในฐานะเป็นชาวมุสลิมมากกว่าอย่างอื่น ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูมักมองการรับรู้เช่นนี้ว่าเป็นเรื่องธรรมดา ในขณะที่ชาวมุสลิมที่ใช้ภาษาไทยและย้ายมา

[138] Olthof, “Compounding Fractures”.

จากถิ่นอื่นกลับเห็นว่าเป็นประสบการณ์ที่แปลกใหม่[139] การปฏิบัติของหน่วยงานความมั่นคงที่สร้างความรู้สึกแปลกแยกกับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูไม่ถือเป็นเรื่องแปลกใหม่ อย่างไรก็ดี โอลทอฟพบว่า ชาวมุสลิมที่ใช้ภาษาไทยและย้ายมาจากภาคใต้ตอนบน น่าจะมีประสบการณ์การปฏิบัติแบบเดียวกัน และมีความคิดแบบเดียวกัน ซึ่งชี้ว่าหน่วยงานความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ มองว่าชาวมุสลิมเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ไม่มีความแตกต่างกัน และมองว่าพวกเขาเป็นพวกที่ต่อต้านขนบธรรมเนียมของชาติของชาวไทยพุทธ

โอลทอฟพบว่าสถานการณ์ของชาวพุทธกับชาวมุสลิมมีลักษณะตรงกันข้ามกับข้อมูลข้างต้น เมื่อพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น ประสบการณ์ของชาวบ้านเท่าที่สัมผัสกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น มองว่าหน่วยงานเหล่านี้เต็มไปด้วยการทุจริต ไม่ทำงานตอบสนองประชาชน และไม่กระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม ปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่เกิดระบบตัวแทนที่เหมาะสมและตอบสนองต่อทุกกลุ่มในสังคม มีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การครอบงำของชนชั้นนำในท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าว เส้นแบ่งระหว่างอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการกับ “อิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการ” อาจมีลักษณะที่เบาบางมาก โดยเฉพาะเมื่อชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในการบริหารงานระดับตำบล ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทำงานของอำนาจนอกเหนือจากช่องทางอย่างเป็นทางการ ทำให้ประชากรบางกลุ่มสามารถสอดแทรกเข้ามาใช้อำนาจเหล่านี้ได้ สำหรับชาวพุทธพวกเขามักไม่สามารถเข้าถึงช่องทางของอำนาจอย่างไม่เป็นทางการเช่นนี้ เนื่องจากถูกแปลกแยกในระดับท้องถิ่น ประชาคมชาวพุทธจึงมีแนวโน้มสร้าง

[139]ในหมู่บ้านที่ทำการสำรวจความเห็น ข้อมูลเชิงประชากรของโอลทอฟได้แยกแยะระหว่างชาวมุสลิมที่พูดไทยได้ซึ่งอพยพมาจากภาคอื่น กับชาวมุสลิมที่พูดภาษามลายู ทำให้สามารถสังเกตเชิงเปรียบเทียบได้ลึกซึ้งขึ้น ในแง่พลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในชุมชนเหล่านี้

เกราะป้องกันตนเอง และแยกจากประชาคมอื่นๆ ในเวลาเดียวกัน ชาวมุสลิมที่พูดไทยเลือกใช้เครื่องแต่งกายที่เน้นอัตลักษณ์ความเป็นมุสลิมของตนในลักษณะที่ตรงข้ามกับที่เคยปฏิบัติมาในหมู่บ้านเดิมที่เคยอยู่นอกจังหวัดชายแดนใต้ เข้าใจว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการเข้าถึงอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ การศึกษาของโอลทอฟชี้ให้เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในบรรดากลุ่มอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันในระดับท้องถิ่น ย่อมมีอิทธิพลต่อการรับรู้ความยุติธรรมของบุคคลในหลายรูปแบบ

7. ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

สำหรับองค์การสหประชาชาติ *"ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านหมายถึงกระบวนการและกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความพยายามของสังคมในการทำความเข้าใจกับมรดกที่เป็นการปฏิบัติอย่างมิชอบและแพร่หลายในอดีต ทั้งนี้เพื่อประกันให้เกิดความรับผิด ความยุติธรรม และความสมานฉันท์ ...ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านประกอบด้วยกระบวนการและกลไกทั้งในส่วนของศาลและส่วนอื่นๆ ทั้งมาตรการการสั่งฟ้องคดี มาตรการที่อำนวยความสะดวกให้กับการใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงความจริง การเยียวยาชดเชย การปฏิรูปเชิงสถาบัน และการปรึกษาหารือระดับชาติ ไม่ว่าจะเลือกองค์ประกอบแบบใด ทั้งหมดต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานและพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ"*[140]

7.1 ความยุติธรรมกับสันติภาพ

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เป็นข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายสนับสนุนสันติภาพกับฝ่ายสนับสนุนความยุติธรรม ฝ่ายสนับสนุน

---

[140]Guidance Note of the Secretary-General, "UN Approach to Rule of Law Assistance", Last modified April 2008, https://www.un.org/ruleoflaw/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf.

"ความยุติธรรม" ส่งเสริมแนวทางของนักกฎหมาย พวกเขาเห็นว่าควรใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นวิธีการเพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคต และเพื่อส่งเสริมการสร้างสันติภาพ ในทางตรงข้ามฝ่ายสนับสนุน "สันติภาพ" เน้นบทบาทของการต่อรองและการนิรโทษกรรมมากกว่าการฟ้องคดี เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องควบคุมบุคคลหรือกลุ่มที่ต้องการขัดขวางกระบวนการสันติภาพในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง อย่างไรก็ดี แนวคิดเช่นนี้ไม่ได้เป็นการยอมรับการลอยนวลพ้นผิดอย่างสิ้นเชิง แต่หากเป็นการนำการนิรโทษกรรมมาใช้เพียงบางส่วนและในบางเงื่อนไข[141]

เป็นที่น่าสนใจว่า ในระหว่างการสำรวจความเห็นด้านสันติภาพทั้งสามครั้ง ผู้นำทางความคิดมักมองว่าสันติภาพประกอบด้วยความยุติธรรมและความเป็นธรรม เสรีภาพและอิสรภาพ และความสามัคคีในสังคม แม้จะไม่เรียงลำดับความสำคัญในทุกกรณี แต่ในทางตรงกันข้าม ผู้ให้ความเห็นทั่วไปให้ความสำคัญเฉพาะแนวคิดของความยุติธรรมและความเป็นธรรมในการสำรวจความเห็นครั้งแรก แต่ในการสำรวจครั้งที่สองและสาม พวกเขาให้ความสำคัญกับความสามัคคีในสังคม อย่างไรก็ดี ผู้ให้ความเห็นโดยทั่วไปต่างเห็นตรงกันในทุกครั้งว่า สันติภาพหมายถึงเสรีภาพและอิสรภาพ และการปลอดจากความรุนแรง[142] ชี้ให้เห็นความรู้สึกเหนื่อยล้าต่อผลกระทบที่ยืดเยื้อของความขัดแย้ง ซึ่งยิ่งสร้างความแตกแยกมากขึ้นในสังคม

ทั้งผู้ให้ความเห็นทั่วไปกับผู้นำทางความคิด มีความเห็นที่คล้ายคลึง

---

[141] Martina Fischer, "Restorative Justice and Reconciliation–Theory and Practice", in *Berghof Handbook on Transitional Justice and Reconciliation* (2011), https://www.berghof-.foundation.org/nc/en/publications/publication/transitional-justice-and-reconciliation-theory-and-practice/.

[142] เครือข่าย Peace Survey, *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 (ก.พ.–มี.ค. 2559); ครั้งที่ 2 (ก.ค.–ส.ค. 2559); ครั้งที่ 3 (เม.ย.–พ.ค. 2560).*

กันในระหว่างการสำรวจครั้งที่สอง ซึ่งเป็นการสอบถามความเห็นของพวกเขาเกี่ยวกับความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน กว่าครึ่งหนึ่งของผู้นำทางความคิดเห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมในกรณีที่ไม่ร้ายแรง ส่วนที่เหลือเห็นว่าควรให้การนิรโทษกรรมในทุกกรณี เพื่อแลกกับการรักษาสันติภาพ ในทางตรงข้ามกว่าหนึ่งในสี่ของผู้ให้ความเห็นทั่วไปมองว่า ควรนิรโทษกรรมเฉพาะกรณีที่ไม่กระทำผิดร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการสันติภาพเดินหน้าต่อไปได้ และเกือบหนึ่งในสี่เห็นว่า ไม่ควรนิรโทษกรรมกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายทุกกรณี[143] การให้ความสำคัญกับความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และความยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนที่แตกต่างกัน เป็นตัวอย่างพื้นฐานที่เน้นย้ำถึงการมองที่แบ่งแยกระหว่างสันติภาพกับความยุติธรรม ในการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับสันติภาพยังพบว่า ผู้นำทางความคิดมักจะมีข้อมูลมากกว่าประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพในภาคใต้ การตระหนักรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการสันติภาพ อธิบายได้ว่าเหตุใดผู้นำทางความคิดจึงให้ความสำคัญกับการนิรโทษกรรมบางส่วนหรือทั้งหมด ในฐานะเป็นแนวทางรักษาสันติภาพ อย่างไรก็ดี ยังเป็นข้อมูลที่ชี้ว่าการได้รับนิรโทษกรรมมักขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลนั้นๆ คนที่อยู่ระดับล่างมักถูกลงโทษมากกว่าคนที่มีตำแหน่งสูงกว่าเสมอ น่าเสียดายที่การสำรวจครั้งนี้ไม่ได้แยกแยะคำตอบตามกลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ ซึ่งหากทำเช่นนั้นย่อมให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า กลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ มีทัศนะต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนแตกต่างกันอย่างไร

มีการตั้งข้อสังเกตในประเด็นการนิรโทษกรรมสมาชิกขบวนการต่อต้านเป็นครั้งแรก ในช่วงที่มีการประกาศหนึ่งในห้าข้อเรียกร้องของกลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (Barisan Revolusi Nasional-BRN) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2556 ช่วงที่มีการเจรจาสันติภาพอย่างเปิดเผยกับรัฐบาลไทยในถ้อยแถลงผ่านคลิปวิดีโอทางยูทูบ โฆษกของบีอาร์เอ็นระบุข้อเรียกร้อง

[143] *เพิ่งอ้าง.*

อย่างหนึ่งว่า "ทางการไทยต้องปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวทุกคน และระงับการใช้และยกเลิกหมายจับทั้งหมดในคดีความมั่นคงโดยไม่มีเงื่อนไข"[144] ในระหว่างการเจรจาสันติภาพภายใต้รัฐบาล คสช. มีการนำประเด็นการนิรโทษกรรมมาพูดคุยอีกครั้ง ในฐานะเป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญสามประการของกลุ่มมาราปาตานี เมื่อปี 2559 โดยเงื่อนไขที่สามเรียกร้องให้มี "ภูมิคุ้มกันทางกฎหมายสำหรับสมาชิกกลุ่มมาราปาตานี" โดยถือเป็นแนวทางรักษาความมั่นคงและคุ้มครองสมาชิกกลุ่มที่เข้าร่วมการเจรจา เพื่อให้สามารถเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อให้มีการพูดคุยกับประชาชนในจังหวัดชายแดนใต้ได้ แต่หัวหน้า คสช. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปฏิเสธข้อเสนอนี้[145] ในเดือนพฤศจิกายน 2559 กลุ่มมาราปาตานีประกาศข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับรัฐบาล ภายหลังความตกลงเบื้องต้นระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่จะใช้มาตรการพื้นที่ปลอดภัยในบางพื้นที่ ข้อเสนอแรกเน้นย้ำการให้ภูมิคุ้มกันทางกฎหมายกับตัวแทนกลุ่มมาราปาตานี ทั้งยังรวมถึงข้อเสนอให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองบางส่วนซึ่งอาจช่วยทำให้เกิดพื้นที่ปลอดภัยขึ้นได้จริง[146] แต่โครงการนี้ชะงักไปเมื่อปี 2561 ภายหลังรัฐบาลไทยปฏิเสธไม่ยอมลงนามในความตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัย โดยยืนยันว่ามาตรการเหล่านี้เป็นเพียงมาตรการที่ช่วยสร้างความมั่นใจ จึงไม่มีความจำเป็นต้องลงนามเป็นเอกสาร[147] เป็นสัญญาณอีกครั้งหนึ่งของการขาดเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลที่จะยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องอย่างจริงจังของตัวแทนจากขบวนการต่อต้าน

นอกเหนือบริบทกระบวนการเจรจาสันติภาพ ยังมีโครงการนิรโทษ

---

[144] "Penjelasan 5 Tuntutan Awal: BRN," [BRN 5 Demands], YouTube video, "flyer cryer", May 24, 2013, https://www.youtube.com/watch?v=x6r5WxFlBlY.

[145] Abu Hafez, "Dissecting the T-O-R", *Deep South Watch,* Last modified May 19, 2016, http://www.deepsouthwatch.org/node/8733.

[146] Abu Hafez, "Peace Talk at Cross Road, Again", *Deep South Watch,* Last modified May 23, 2018, https://deepsouthwatch.org/th/node/11829.

[147] Ibid.

กรรมที่อื้อฉาวในนาม "พาคนกลับบ้าน" ซึ่งเป็นโครงการของผู้บัญชาการ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า เริ่มขึ้นเมื่อปี 2555 มีรายงานว่า เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าจัดพิธีขึ้นที่ปัตตานี โดยมีบุคคล 288 คน ซึ่งยอมมอบตัวกับทางการ และเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนี้ โดยในจำนวนนี้มีอยู่ 161 คนซึ่งเข้าร่วมโครงการตั้งแต่ต้นปี 2561[148] อย่างไรก็ดี "ความสำเร็จ" ของโครงการดูเหมือนจะเป็นเพียงการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพ และสะท้อนถึงความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างผู้นำของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้ากับผู้นำของทีมเจรจาสันติภาพ[149] จึงทำให้เกิดการตั้งคำถามอย่างมากต่อประสิทธิภาพของมาตรการเพื่อความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเหล่านี้

ที่น่าสนใจยิ่งกว่าคือ ปฏิกิริยาของชุมชนชาวพุทธเชื้อสายไทยในพื้นที่ต่อมาตรการที่ตามมาของโครงการ "พาคนกลับบ้าน" ภายหลังจากที่กองทัพประกาศสนับสนุนเงิน 6 ล้านบาท เพื่อสร้างบ้าน 30 หลัง รวมทั้งการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับผู้เข้าร่วมโครงการ 105 คน[150] ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2561 ชาวบ้านกว่า 500 คนในอำเภอสุคิริน ประท้วงต่อต้านการจัดสรรที่ดิน โดยบอกว่าที่ดินของโครงการอยู่ใกล้กับหมู่บ้านของตนเกินไป สุดท้ายแล้ว

---

[148] "Thai Military Revamps Program to Entice Deep South Rebels to Surrender", *Benar News,* Last modified February 2, 2018, https://www.benarnews.org/english/news/thai/bring-home02092018160352-.html.

[149] โปรดดู "Gen Aksara assures no conflict over peace dialogue process with MARA Patani", Thai PBS, Last modified March 23, 2018, http://englishnews.thaipbs.or.th/gen-aksara-assures-no-conflict-peace-dialogue-process-mara-patani/; "Thai General's Comments Irk Panel Representing Southern Rebels in Peace Talks", *Benar News,* Last modified March 27, 2018, https://www.benarnews.org/english/news/thai/Thailand-militants03272018152451-.html.

[150] Abdullah Benjakit, "Villages Oppose Resettling Returnees near their Home". *Bangkok Post.* Last modified May 2, 2018, https://www.bangkokpost.com/news/security/1456633/villages-oppose-resettling-returnees-near-their-homes.

กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าต้องล้มเลิกแผนการจัดสรรที่ดินให้อดีตผู้ก่อความไม่สงบอันเป็นผลมาจากแรงต่อต้านอย่างหนัก[151] การต่อต้านอย่างรุนแรงของชาวพุทธเชื้อสายไทยต่อการจัดสรรที่ดินให้กับอดีตผู้ก่อความไม่สงบ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นว่า ชาวพุทธเชื้อสายไทยมีการรับรู้ต่อมาตรการความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่คล้ายคลึงกันอย่างไร และทำให้เห็นปัญหาสำคัญสำหรับฝ่ายเจรจาในการพูดคุยประเด็นเรื่องความยุติธรรม กล่าวโดยสรุป มาตรการใดๆ เพื่อเยียวยาความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อการรับรู้ความยุติธรรมในส่วนของชาวพุทธเชื้อสายไทยซึ่งรู้สึกว่ารัฐยอมอ่อนข้อ ตอบสนองความต้องการของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูมากเกินไปจนส่งผลกระทบกับพวกตน ทั้งยังเน้นให้เห็นการขาดความตระหนักรู้ของชุมชนท้องถิ่นในเรื่องกลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อก้าวข้ามความขัดแย้ง

7.2 ความจริงกับความยุติธรรม

ข้อถกเถียงอีกประการหนึ่งในวาทกรรมเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เกี่ยวข้องกับความจริงและความยุติธรรม มีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริง แทนที่จะใช้แนวทางการดำเนินคดี และให้ถือเป็นกลไกสำคัญเพื่อต่อต้านวัฒนธรรมของการปฏิเสธความจริง มีผู้เสนอว่าการเปิดเผยความจริงต่อสาธารณะและการเปิดเผยความจริงอย่างเป็นทางการ เป็นแนวทางการเยียวยาผู้เสียหายและเป็นส่วนหนึ่งของการเยียวยาบุคคลและสังคม และการสร้างความสมานฉันท์[152] อย่างไรก็ดี ความคาดหวังที่สูงในตอนแรกว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงเริ่มลดลงภายหลังพบว่ามีช่องว่างอย่างมากระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

---

[151] Waedao Harai, "4th Army drops 'Ex-Rebel' Village Plan", *Bangkok Post,* Last modified May 11, 2018, https://www.bangkokpost.com/newssecurity/1462478/4th-army-drops-ex-rebel-village-plan.

[152] Fischer, "Transitional Justice and Reconciliation-Theory and Practice".

ในการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปสังคมอย่างละเอียด และการที่รัฐบาลซึ่งได้รับข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่ได้นำข้อเสนอไปปฏิบัติ[153] โดยมีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อปี 2548 ในกรณีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.)

ในบริบทของจังหวัดชายแดนใต้ แนวทางแก้ปัญหาอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลทักษิณ ประกอบกับการสังหารหมู่ที่อำเภอตากใบเมื่อปี 2547 ส่งผลให้เกิดเสียงประณามจากระดับภูมิภาคและนานาชาติ ภายใต้แรงกดดันทักษิณจึงแต่งตั้ง กอส. ซึ่งแมคคาร์โก (Duncan McCargo) อธิบายว่าตั้งแต่เริ่มต้น กอส. ซึ่งมีสมาชิก 50 คนและมีอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธาน มี "*ขนาดใหญ่และอุ้ยอ้ายเกินไปจนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นผล*"[154] นอกจากนั้น แม้รายงานจะเน้นประเด็นความยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้พิจารณาคำถามพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง และรายงานฉบับสมบูรณ์แทบไม่มีอิทธิพลต่อนโยบายที่เกิดขึ้น เนื่องจากข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ในรายงานถูกเพิกเฉย[155] มีการตั้งกองทุน กอส. เพื่อให้เงินเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการสังหารหมู่ โดยเป็นการจ่ายเป็นเงินก้อนเดียวประมาณ 5,000 บาทสำหรับแต่ละครอบครัว[156] วันที่ 2 พฤศจิกายน 2549 นายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ ประกาศขอโทษอย่างเป็นทางการต่อนโยบายของทักษิณในภาคใต้ และอีกสองวันต่อมามีการถอนฟ้องคดีต่อผู้ประท้วงที่รอดชีวิตมาได้ แต่หลัง

---

[153] Ibid.

[154] Duncan McCargo, "Thailand's National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict", *Global Change, Peace and Security* 22, no. 1 (2010): 75–91.

[155] Ibid.

[156] Impunity Watch, "Memorialisation as Related to Transitional Justice Processes in Thailand: an Exploration", Last modified November 2014, https://www.impunitywatch.org/docs/ThailandCountryExploration.pdf.

การขอโทษก็ไม่ได้มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด[157]

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า สังคมที่ฟื้นตัวจากความขัดแย้งที่รุนแรงจำเป็นต้องสร้างกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นและความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ควบคู่กันไป เพื่อแก้ปัญหาความจริงและความยุติธรรมในหลายระดับและหลายมิติ อเล็กซ์ โบเรน (Alexander Boraine) สนับสนุนการตีความอย่างเป็นองค์รวมตามเสาหลัก 5 ประการ ได้แก่ ความรับผิด การค้นหาความจริง การเยียวยา การปฏิรูปเชิงสถาบัน และการสมานฉันท์[158] อันที่จริงองค์การสหประชาชาติใช้แนวทางการตีความที่เป็นองค์รวม และนำเนื้อหานี้ไปผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติว่าด้วยแนวทางของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแห่งสหประชาชาติ โดยแนวปฏิบัตินี้จำแนกองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ได้แก่ 1) มาตรการการฟ้องคดี 2) มาตรการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงความจริง 3) การสนับสนุนให้มีการเยียวยา 4) การปฏิรูปเชิงสถาบัน และ 5) การปรึกษาหารือระดับชาติ[159] ดังที่เน้นย้ำไว้ข้างต้น ชัดเจนว่าต้องมีการดำเนินงานอย่างจริงจังต่อไป เพื่อพัฒนากลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านที่เป็นผลสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ นอกจากนั้น ยังไม่แน่ว่านี่เป็นเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับกลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากยังขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะคลี่คลายความขัดแย้งผ่านการมีส่วนร่วมและการพูดคุยทางการเมืองอย่างจริงใจ

---

[157] Human Rights Watch, " 'It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed' Enforced Disappearances in Thailand's Southern Border Provinces"

[158] อดีตสมาชิก TRC แห่งแอฟริกาใต้ (South African Truth and Reconciliation Commission) และผู้ก่อตั้ง Internaitonal Center for Transitional Justice (อ้างถึงใน Fischer, "Transitional Justice and Reconciliation-Theory and Practice").

[159] Guidance Note of the Secretary-General, "UN Approach to Rule of Law Assistance".

8. บทสรุป

ในการประเมินสภาพความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างกลไกและกระบวนการต่างๆ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นระบบยุติธรรมของทางการ แม้ว่าจะมีความสำคัญในเชิงการกำหนดมาตรฐานให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตาม แต่แม้จะจัดทำมาเป็นอย่างดี หากนโยบายนั้นส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนไม่ชัดเจนนัก ย่อมไม่มีความหมายและเป็นเพียงวาทศิลป์มากกว่า

การขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับการรับรู้ความยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการรับรู้ของพวกเขาได้รับอิทธิพลจากปฏิสัมพันธ์ของตนเองกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ การเข้าใจว่าความยุติธรรมหมายถึงการปฏิบัติที่เท่าเทียมสะท้อนถึงทัศนคติและความรู้สึกต่อรัฐโดยรวม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปฏิสัมพันธ์ทั้งในเชิงบวกหรือลบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในประสบการณ์ชีวิตของพวกเขา ทั้งชาวพุทธเชื้อสายไทยและชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ต่างรู้สึกอย่างชัดเจนถึงความอยุติธรรม แต่เป็นความรู้สึกที่มีเป้าหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ที่มีกับรัฐที่แตกต่างกันมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจหนุนเสริมให้เกิดความแตกแยกด้านศาสนา ทำให้เกิดความตึงเครียดยิ่งขึ้นระหว่างชุมชนชาวพุทธและมุสลิม

ปฏิบัติการด้านความมั่นคงส่งผลกระทบเป็นอย่างมากกับชุมชนชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ด้วยเหตุดังกล่าว ความพยายามของรัฐที่จะเอาชนะหัวใจของพวกเขา จึงถูกมองว่าขาดความจริงใจ หรือเป็นเพียงการพยายามซื้อใจพวกเขาเท่านั้น ในเวลาเดียวกัน มาตรการเพื่อซื้อใจชาวมุสลิม ทำให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกสำหรับชาวพุทธเชื้อสายไทยที่เป็นคนกลุ่มน้อย ซึ่งแม้จะได้รับผลกระทบจากความรุนแรง แต่พวกเขารู้สึกว่าไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล สำหรับชาวพุทธเชื้อสายไทยบางส่วน พวกเขามองว่ามาตรการด้านความมั่นคงที่เป็นอยู่ยังไม่มากเพียงพอ

เมื่อพิจารณาระบบยุติธรรมจากมุมมองในระดับสถาบัน เราจะเห็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างหยิบโหย่งและเฉพาะหน้า หากไม่มีการปฏิรูประบบยุติธรรมอย่างจริงจัง การพัฒนาย่อมไม่อาจเกิดขึ้นในเชิงโครงสร้างหรือไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ ในแง่การกำกับดูแลการสั่งฟ้องและการวินิจฉัยคดี ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะเป็นผลมาจากความสามารถของพนักงานอัยการและผู้พิพากษาในระดับตัวบุคคล แม้จะมีความก้าวหน้าในการอบรมบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ถูกบั่นทอนจากอัตราการหมุนเวียนบุคลากรที่สูง มีเจ้าหน้าที่เข้าและออกพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทั้งยังถูกบั่นทอนจากการขาดความเป็นอิสระในแง่การสั่งฟ้องและวินิจฉัยคดีภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เป็นอยู่ของประเทศ การขาดความเป็นอิสระของศาล เป็นประเด็นที่เห็นได้ชัดเจน หลังเกิดเหตุพยายามฆ่าตัวตายของผู้พิพากษาที่เป็นเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณาศาลจังหวัดยะลา เมื่อเดือนตุลาคม 2562 โดยในเอกสาร 25 หน้า ผู้พิพากษาคนดังกล่าวกล่าวหาว่ามีการแทรกแซงทางการเมืองต่อการทำหน้าที่วินิจฉัยคดีความของตน คำแถลงการณ์นี้แสดงปัญหาหลายประการในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในช่วงต้นของบทความ รวมทั้งปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการอันควรตามกฎหมาย และการไม่รับฟังพยานหลักฐานบางอย่าง[160] นอกจากมีสภาพที่น่าตกใจแล้ว ผู้พิพากษาท่านนี้ยังต้องการสื่อสารข้อความบางอย่าง ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ได้ประกาศจุดยืนอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมระดับภาค ซึ่งควรมีการสอบสวนตามข้อกล่าวหานั้นอย่างรอบด้าน

ประการสุดท้าย การดำเนินคดีในปริมาณที่น้อยอาจถูกมองว่าเป็นความล้มเหลวของระบบยุติธรรม สำหรับผู้ที่ต้องการให้นำตัวผู้ก่อความรุนแรงมาลงโทษ การที่คดีความมั่นคงหลายคดีไม่นำไปสู่การจับกุม และไม่มี

---

[160] Thammachart Kri-aksorn, "What explains the judge's attempted suicide?", *Prachatai,* Last modified October 11, 2019, https://prachatai.com/english/node/8241.

การวินิจฉัยความผิดของบุคคล ถือเป็นความอยุติธรรมร้ายแรง จากมุมมองของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความรุนแรง ท้ายที่สุดการลดความรุนแรงเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ช่วยคลี่คลายความขัดแย้ง เพราะยังมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความรุนแรงจากทั้งสองฝ่ายซึ่งถูกเพิกเฉยมาตลอด

ในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ซึ่งยังคงมีคนหน้าเดิมเข้าร่วม รวมทั้งยังคงมีประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงให้ความหวังริบหรี่มากว่าจะมีการใช้ยุทธศาสตร์เพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่ก้าวหน้าหรือตามแนวทางอื่นๆ เช่น ยุทธศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหาความอยุติธรรมอย่างจริงจังและมีความหมาย แนวโน้มโดยรวมของประเทศนับแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ไม่ได้มุ่งสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ระบบยุติธรรมที่มีการบริหารจัดการอย่างดี ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างอำนาจของกองทัพและชนชั้นนำ ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของ คสช. ซึ่งเป็นตัวกำหนดกรอบความขัดแย้งในภาคใต้ โดยทำให้ถูกมองว่าเป็นประเด็นความมั่นคง[161] มีพื้นที่น้อยมากที่จะนำไปสู่ทางออกทางการเมืองเพื่อช่วยให้ก้าวข้ามความขัดแย้งได้ โดยความยุติธรรมควรเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของทางออกนี้

[161] Hara Shintaro, “From santiphap to santisuk: What Mahathir’s visit to Thailand indicates”, *Prachatai,* Last modified November 16, 2018, https://prachatai.com/english/node/7841.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์.* กรุงเทพฯ: กอส., 2549.

"คำแถลงร่วมโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม (CrCF) เพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะประการสำคัญที่ประเทศไทยได้รับจากการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่สอง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมสมัยที่ 119". https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/04/Thailand-Follow-up-HRC-Advocacy-Non-legal-submission-2018-THA.pdf.

เครือข่าย Peace Survey. *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 (ก.พ.-มี.ค. 2559); ครั้งที่ 2 (ก.ค.-ส.ค. 2559); ครั้งที่ 3 (เม.ย.-พ.ค. 2560)* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559, 2560).

"คลอดระเบียบ ป.ป.ช.การเข้าถึงข้อมูล กำหนดชั้นความลับ กก.-เลขาฯชี้ขาดเปิดเผยหรือไม่". สำนักข่าวอิศรา. 19 กันยายน 2561. https://www.isranews.org/isranews-news/69612-isranews-69612.html.

" 'บิ๊กต๊อก' ถกเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดี 3 จว.ใต้". ผู้จัดการออนไลน์. 25 มิถุนายน 2558. https://mgronline.com/crime/detail/9580000072108.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 34/2557 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการจัดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92ง. 30 พฤษภาคม 2557. https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce34-2557.pdf.

ศูนย์ข่าวภาคใต้. "กำลังพลตรึง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบ? ไฟใต้จ่อ 15 ปีสูญงบ 3 แสนล้าน". สำนักข่าวอิศรา. 3 ตุลาคม 2561. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/69962-ten-69962.html.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.). “การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ก่อนระเบียบ กพต.-2561”. 2561.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.). “สรุปผลการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547-ปัจจุบัน”. 2561

ภาษาอังกฤษ

“3 Panels to Oversee Rights Protection”. *Bangkok Post.* Last modified July 12, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/general/1501678/3-panels-to-oversee-rights-protection.

“9 Students Convicted Of Bangkok Car Bomb Plot”. *Khaosod.* Last modified September 25, 2018. http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtscalamity/2018/09/25/9-students-convicted-of-bangkok-car-bomb-plot/.

“10 years of the Internal Security Act: democracy as a danger to security”. *Prachatai.* Last modified March 26, 2018. https://prachatai.com/english/node/7686.

“20-year National Strategy comes into effect”. *Bangkok Post.* Last modified October 13, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/general/1557462/20-year-national-strategy-comes-into-effect.

Arya, Gothom. “Language and Educational Policies: Improving Ethnic Relations in the South of Thailand”. *Asia Peacebuilding Initiatives.* Last modified August 14, 2015. http://peacebuilding.asia/language-educational-policies-south-thailand/.

Asawin-anand, Sakchai. *The Effectiveness of Prosecution of National Security Charges and the Protection of Citizens Rights: A Case Study of the Four Bordering Provinces in Southern Thailand.* The Asia Foundation. 2013.

Benjakit, Abdullah. “Villages Oppose Resettling Returnees near their

Home". *Bangkok Post.* Last modified May 2, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1456633/villages-oppose-resettling-returnees-near-their-homes.

"Border agency's power curtailed". *Bangkok Post.* Last modified June 19, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1487970/border-agencys-power-curtailed.

Chalermsripinyorat, Rungrawee and Sean Deely. "Southern Thailand Empowerment & Participation Project Review & Follow-Up Formulation Report". UNDP. http://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/others/UNDP_Thailand_STEP-Project-Review_ExecSummary_22.1.14.pdf.

Chantra, Thanikun. "Political Participation during Conflict: A Case Study of the Conflict Areas in Songkhla and Pattani Provinces of Thailand". PhD diss., University of Canterbury, 2017.

Chewprecha, Worapong. *Criminal justice in solving the problem of Thailand's Southern Border Provinces.* National Justice Academy, Office of Judiciary, 2010.

"Court frees man held for bombing of market in Yala". *Bangkok Post.* Last modified April 10, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1444039/court-frees-man-held-for-bombing-of-market-in-yala.

Court of Justice. "2009-2012 Annual Judicial Statistics Thailand". https://www.coj.go.th/en/statistic.html.

Court of Justice. "Statistics of the Courts". https://www.coj.go.th/en/statistic.html.

"Court orders govt to compensate Muslim Malay torture victims". *Prachatai.* Last modified May 19, 2016. https://prachatai.com/english/node/6173.

CrCF & MAC. "Report to UPR Human rights in Criminal Justice Systems in Southern Conflict & counter-insurgency policies of the State". https://www.upr-info.org/sites/default/files/docu-

ment/thailand/session_12_-_october_2011/js8-jointsubmission8-eng.pdf.

"Emergency decree lifted at Sungai Kolok". *Bangkok Post.* June 18, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1487174/emergency-decree-lifted-at-sungai-kolok.

"Family of Yala suspect cite army torture". *Bangkok Post.* Last modified April 8, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1442554/family-of-yala-suspect-cite-army-torture.

Fischer, Martina. "Transitional Justice and Reconciliation-Theory and Practice". In *Berghof Handbook on Transitional Justice & Reconciliation* (2011). https://www.berghof-foundation.org/nc/en/publications/publication/transitional-justice-and-reconciliation-theory-and-practice/.

Ganjanakhundee, Supalak. "Religion not central to southern conflict: Dr M". *The Nation.* http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30357209.

"Gen Aksara assures no conflict over peace dialogue process with MARA Patani". Thai PBS. Last modified March 23, 2018. http://englishnews.thaipbs.or.th/gen-aksara-assures-no-conflict-peace-dialogue-process-mara-patani/.

Guidance Note of the Secretary-General. "UN Approach to Rule of Law Assistance". Last modified April 2008. https://www.un.org/ruleoflaw/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf.

"Gunman In 2017 Dealership Raid Sentenced To Die". *Khaosod.* Last modified February 12, 2019. http://www.khaosodenglish.com/featured/2019/02/12/gunman-in-2017-dealership-raid-sentenced-to-die/.

Haberkorn, Tyrell. "When Torture Is a Duty: The Murder of Imam Yapa Kaseng and the Challenge of Accountability in Thailand". *Asian Studies Review* 39, no. 1 (2015): 53-68.

Hafez, Abu. "Dissecting the T-O-R". *Deep South Watch.* Last modified May 19, 2016. http://www.deepsouthwatch.org/node/8733.

_____. "Peace Talk at Cross Road, Again". *Deep South Watch.* Last modified May 23, 2018. https://deepsouthwatch.org/th/node/11829.

Harai, Waedao. "4th Army drops 'Ex-Rebel' Village Plan". *Bangkok Post.* Last modified May 11, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1462478/4th-army-drops-ex-rebel-village-plan.

"Human rights defenders call for fair investigation of enforced disappearances". *Prachatai.* Last modified August 31, 2018. https://prachatai.com/english/node/7352.

"Human rights lawyer's 5 observations on ISOC declaration of Nong Chik as a special control zone". *Prachatai.* Last modified October 3, 2018. https://prachatai.com/english/node/7819.

Human Rights Watch. "'It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed' Enforced Disappearances in Thailand's Southern Border Provinces". Last modified March 2007. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0307webwcover.pdf.

Human Rights Watch. "World Country Report-Thailand". https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/thailand.

ICJ. "Thailand's Internal Security Act: risking the rule of law?". Last modified February 2010. https://www.icj.org/thailands-internal-security-act-risking-the-rule-of-law/.

ICJ. "Thailand: interim Constitution seems to ignore key pillars of rule of law". Last modified July 24, 2014. https://www.icj.org/thailand-interim-constitution-seems-to-ignore-key-pillars-of-rule-of-law/.

ICJ & TLHR. "Joint Submission of the International Commission of Jurists and Thai Lawyers for Human Rights in view of the UN

Committee against Torture's Adoption of a List of Issues to be transmitted to the Kingdom of Thailand prior to the submission of its Second Periodic Report under Article 19 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment". Last modified January 29, 2018. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/THA/INT_CAT_ICS_THA_30170_E.pdf.

Impunity Watch. "Memorialisation as Related to Transitional Justice Processes in Thailand: an Exploration". Last modified November 2014. https://www.impunitywatch.org/docs/ThailandCountryExploration.pdf.

"In conflict-hit southern Thailand, Buddhist nationalism is on the rise". *Channel News Asia*. Last modified June 18, 2017. http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/in-conflict-hit-southern-thailand-buddhist-nationalism-is-on-the-8940918.

International Crisis Group. "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad". Last modified 2005. https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/southern-thailand-insurgency-not-jihad.

International Crisis Group. "Southern Thailand's Peace Dialogue: No Traction Crisis Group Asia Briefing N°148". Last modified September 21, 2016. https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/southern-thailand-s-peace-dialogue-no-traction.

International Federation for Human Rights (FIDH), Union for Civil Liberty (UCL) and Internet Law Reform Dialogue (iLaw). "Assessment of Thailand's follow-up actions for the implementation of the UN Human Rights Committee's recommendations". Last modified August 14, 2018. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/THA/INT_CCPR_NGS_THA_32130_E.pdf.

"International rights body downgrades Thai National Human Rights Commission". *Prachatai.* Last modified January 28, 2016. https://prachatai.com/english/node/5811.

"ISOC Power Boost not Political". *Bangkok Post.* Last modified January 8, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/general/1391986/isoc-power-boost-not-political.

"Justice held up in South, study finds". *Phuket News.* Last modified September 8, 2013. https://www.thephuketnews.com/phuket-news-justice-held-up-in-south-study-finds-41783.php#lwwpHDqowbBY5M2T.97.

"Judicial Independence in Asia". *The Nation.* Last modified November 19, 2018. http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30358828.

"Knee-jerk reactions not the solution to crisis in far South-Editorial". *The Nation.* Last modified July 10, 2016. http://www.nationmultimedia.com/opinion/Knee-jerk-reactions-not-the-solution-to-crisis-in--30290195.html.

Kri-aksorn, Thammachart. "What explains the judge's attempted suicide?". *Prachatai.* Last modified October 11, 2019. https://prachatai.com/english/node/8241

Maiese, Michelle. "Types of Justice". *Beyond Intractability.* Last modified July 2003. https://www.beyondintractability.org/essay/types_of_justice.

"Malay language and conflict in Deep South". *Prachatai.* Last modified June 30, 2016. https://prachatai.com/english/node/6295.

"Martial Law allows military in Patani to arrest civilian for merely taking pictures". *Prachatai.* Last modified April 24, 2018. https://prachatai.com/english/node/7722.

McCargo, Duncan. "Thailand›s National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict". *Global Change, Peace & Security* 22, no. 1 (2010): 75-91.

Ministry of Justice. "Action plan of Ministry of Justice 2005-2008 A.D". Last modified 2005. http://website2556.moj.go.th/th/policy/check_count.php?FileID=1253.

_____. "Strategic Plan of Ministry of Justice 2008-2012 A.D.". Last modified 2008. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwj9wqLrkp3KAhVRTI4KHdLGA_oQFgguMAQ&url=http%3A%2F%2Fstrategy.pacc.go.th%2Fdoc%2Fplansta5155.doc&usg=AFQjCNGrglZ-0-9yKlG8hzIjuyqlz2WBsQ.

Ministry of Labour. "Pattani Chief Labour Officer welcomed Prime Minister". http://www.mol.go.th/en/anonymouse/provincial/13725.

National Human Rights Commission of Thailand. "Statistical information on complaints". http://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Statistical-information/Statistical-information-on-complaints/Yearly-(2548-Now).aspx.

Nindang, Santi. "Reversing the Legacy of Injustice in Thailand's Conflict-Ravaged South". *The Asia Foundation*. Last modified January 21, 2015. https://asiafoundation.org/2015/01/21/reversing-the-legacy-of-injustice-in-thailands-conflict-ravaged-south/.

Office of Judiciary. "The Courts of Justice System". https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/91994.

OHCHR. "Code of Conduct for Law Enforcement Officials adopted by General Assembly resolution 34/169". https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx.

Olthof, Douglas A. "Compounding Fractures: State-Society Relations and Inter-Ethnic Estrangement in Thailand's 'Deep South' ". PhD diss., Simon Fraser University, 2016.

Pathan, Don. "Thailand's Military Outsourcing Deep South Security to Local Militias". *Benar News*. Last modified October 5, 2016. http://www.benarnews.org/english/news/special-reports/

Deep-South-troops-10052016164917.html.

"Pattani inquest rules army killed 4 unarmed men". *Bangkok Post.* Last modified September 15, 2016. http://www.bangkokpost.com/news/security/1085956/pattani-inquest-rules-army-killed-4-unarmed-men.

"Pattani School Lifts its Ban on Wearing Hijab". *The Nation.* Last modified May 21, 2018. http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30345872.

"Penjelasan 5 Tuntutan Awal: BRN." [BRN 5 Demands]. YouTube video, "flyer cryer". May 24, 2013. https://www.youtube.com/watch?v=x6r5WxFlBlY.

"Police search student activist's house in Deep South". *Prachatai.* Last modified May 25, 2016. https://prachatai.com/english/node/6189.

Poocharoen, Ora-Orn. "The Bureaucracy: Problem or Solution to Thailand›s Far South Flames?". *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 184-207.

"Prosecutors indict 'Manager Online' duo". *Bangkok Post.* Last modified November 13, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/general/1574718/#cxrecs_s.

"Rights groups call for end to child marriage". *Bangkok Post.* Last modified July 31, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/asean/1512946/rights-groups-call-for-end-to-child-marriage.

"Security law relaxed in district". *Bangkok Post.* November 17, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/general/1577250/security-law-relaxed-in-district.

Shintaro, Hara. "From santiphap to santisuk: What Mahathir's visit to Thailand indicates". *Prachatai.* Last modified November 16, 2018. https://prachatai.com/english/node/7841.

"Southern Army chief urged to tackle 'double standards' ". *The Nation.* Last modified October 3, 2018. http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30355663.

"Special Bomb Forensic Centre Nearing Completion, ISOC Says". *Bangkok Post.* Last modified October 12, 2013. https://www.bangkokpost.com/news/security/374285/special-bomb-forensic-centre-nearing-completion-isoc-says.

"Survey reveals little faith in Thai justice system". *The Nation.* Last modified February 18, 2018. http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30339149.

"Thai Education Ministry Bars Hijab at Buddhist School in Deep South". *Benar News.* Last modified June 14, 2018. https://www.benarnews.org/english/news/thai/Pattani-school-hijab-06142018170312.html.

"Thai General's Comments Irk Panel Representing Southern Rebels in Peace Talks". *Benar News.* Last modified March 27, 2018. https://www.benarnews.org/english/news/thai/Thailand-militants-03272018152451.html.

Thai Lawyers for Human Rights (TLHR). "Military authorities can still arbitrarily detain civilians Analysis of the Head of the NCPO Order no. 9/2562 that repealed some Announcements/Orders that are no longer necessary". Last modified July 11, 2019. https://www.tlhr2014.com/?p=12995&lang=en.

_____. "TLHR's Legal Opinion on Prosecutions of 'Referendum Suspects' ". Last modified December 23, 2016. http://www.tlhr2014.com/th/?p=3095.

"Thai Military Revamps Program to Entice Deep South Rebels to Surrender". *Benar News.* Last modified February 2, 2018. https://www.benarnews.org/english/news/thai/bring-home-02092018160352.html.

"Three get life, jail terms for Pattani unrest". *Bangkok Post.* Last modified January 4, 2018. https://www.bangkokpost.com/news/security/1390242/three-get-life-jail-terms-for-pattani-unrest.

"Tourists return Betong after emergency decree lifted". Thai PBS.

March 26, 2018. http://englishnews.thaipbs.or.th/tourists-return-betong-emergency-decree-lifted/.

"Two Men Jailed For Life For Mall Bombing". *Khaosod.* Last modified September 20, 2018. http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtscalamity/2018/09/20/two-men-jailed-for-life-for-mall-bombing/

UN Human Rights Committee. "Concluding Observations on the second periodic report of Thailand". UN Doc. Last modified April 25, 2017. CCPR/C/THA/CO/2.

United Nations. "Guidance Note of The Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice". Last modified March 2010. https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf.

US State Department. "Country Reports on Human Rights Practices for 2017". https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm.

Wheeler, Matt. "People's Patron or Patronizing the People? The Southern Border Provinces Administrative Centre in Perspective". *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 208-33.

World Justice Project. *Rule of Law Index 2015–2016 Report.* Washington: World Justice Project, 2016. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf.

_____. *Rule of Law Index 2016–2017 Report.* Washington: World Justice Project, 2017. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf.

_____. *Rule of Law Index 2017–2018 Report.* Washington: World Justice Project, 2018. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf.

_____. *Rule of Law Index 2019 Report.* Washington: World Justice Project, 2019. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/

documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced.pdf.

"World Peace Day prohibited in Deep South". *Prachatai*. Last modified September 22, 2016. https://prachatai.com/english/node/6585.

บทที่ 5

ภาษาและภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน ในฐานะคุณลักษณะสำคัญของความขัดแย้ง และการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง

พิญญ์ดาริกา มาลัยโรจน์ศิริ

1. เกริ่นนำ

ภาษาซึ่งอาจพูดโดยรวมหมายถึงการศึกษา ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี เนื่องจากภาษาเป็นองค์ประกอบสำคัญของอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู คำว่า ภาษามลายู หมายถึงภาษาที่พูดกันในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และบางส่วนของสงขลา ภาษามลายูจึงเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ของบุคคลในฐานะเป็นชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู และภาษายังเป็นสื่อกลางที่ถ่ายทอดความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งทางวัฒนธรรม การเมือง และประวัติศาสตร์กับผู้ที่ใช้ภาษาดังกล่าว

ประเด็นเรื่องภาษากลายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่กระพือความขัดแย้ง เนื่องจากภาษาได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการสร้างชาติของรัฐไทย ภาษาไทยยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของคนไทย โดยเฉพาะเมื่อผ่านโครงสร้างของการศึกษาในระบบตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นในคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีความพยายามสร้างอัตลักษณ์ไทยทั่วประเทศ และบังคับให้ประชาชนที่หลากหลายยอมรับอัตลักษณ์นั้น[1] ในบริบทของจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี นโยบายสร้างชาติเหล่านี้ส่งผลให้เกิด

[1]Michael E. Brown, "The Politics of Language in Thailand and Laos," in *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, ed. Sumit Ganguly (NetLibrary, 2013), pp. 177–210.

การผลักให้ภาษา การศึกษา และวัฒนธรรมของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูไปอยู่ชายขอบ และยังกระพือความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่[2] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียนการสอนที่ใช้เฉพาะภาษาไทยอย่างเดียว ส่งผลให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจอันเนื่องมาจากภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งหนุนเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนทางการเมืองและการใช้ความรุนแรง[3]

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ว่า ภาษาและการศึกษามีส่วนเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับความขัดแย้งที่รุนแรงในภูมิภาคอย่างไร และพิจารณาว่ามาตรการที่ใช้ในการปฏิรูปนโยบายด้านภาษาและการศึกษา อาจกลายเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่นำไปสู่การคลี่คลายความขัดแย้งที่รุนแรง บทความนี้เน้นถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ครอบคลุมทั้งการศึกษาสายอาชีพและการศึกษาพิเศษ และเกี่ยวข้องกับการศึกษาที่รัฐบาลไทยจัดให้โดยไม่คิดมูลค่ากับพลเมืองไทยทุกคน การศึกษาขั้นพื้นฐานแบ่งออกได้เป็นสามระดับ ได้แก่ ชั้นอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี[4]

ภาษาและการศึกษามีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้ง แต่ขณะเดียวกันก็มีศักยภาพสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งได้เช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว ในบทนี้จึงเป็นการสำรวจความเป็นไปได้ที่ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในภูมิภาค ในที่นี้ถือว่าการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งเป็นกระบวนการ

---

[2] International Crisis Group, "Thailand: The Evolving Conflict in the South, Asia Report N°241-11 December 2012", https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/241-thailand-the-evolving-conflict-in-the-south.pdf.

[3] William W. Bostock, "Language Grief: A 'Raw Material' of Ethnic Conflict," *Nationalism and Ethnic Politics* 3, no. 4 (1997): 94-112.

[4] "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136ง, 15 มิถุนายน 2559, https://www.bic.moe.go.th/images/stories/pdf/The_provision_of_basic_education_to_15_years_without_charge_17-6-2559.PDF.

ของการมีส่วนร่วม และการเปลี่ยนผ่านความสัมพันธ์ ผลประโยชน์ และวาท-กรรม รวมทั้งหลักการที่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงอย่างต่อเนื่อง[5]

การอภิปรายที่สำคัญเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน และสถานะของภาษา มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ แนวทางการเปลี่ยนผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สมมาตร ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เมื่อมีการให้ความสำคัญกับภาษาใดภาษาหนึ่งมากกว่าภาษาอื่น เราจะบรรลุความสมดุลของอำนาจ หรือเราจะทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สมมาตรมากขึ้น โดยสนับสนุนอัตลักษณ์ทางภาษาที่หลากหลายให้ดำรงอยู่ และเติบโตอย่างมีศักดิ์ศรีได้อย่างไร

เนื้อหาส่วนแรกกล่าวถึงบริบทของการทำให้ภาษาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเชิงสถาบัน และการใช้ภาษาในประเทศไทยและจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ส่วนที่สองตรวจสอบว่า ภาษาและการศึกษามีส่วนเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด และได้กลายเป็นเครื่องมือของการผสานกลืนทางวัฒนธรรม ซึ่งถูกนำมาใช้ในกระบวนการสร้างชาติไทยได้อย่างไร ส่วนที่สาม กล่าวถึงการเกิดขึ้นของกลุ่มต่อต้านด้วยอาวุธ ซึ่งทำให้เกิดข้อกังวลด้านความมั่นคงของรัฐ และนำไปสู่มาตรการควบคุมจำกัดมากขึ้นด้านการศึกษา ส่วนที่สี่เปรียบเทียบการใช้ภาษาในสถาบันการศึกษารูปแบบต่างๆ ในจังหวัดชายแดนใต้ และตามมาด้วยการอภิปรายถึงผลกระทบของการศึกษาที่ใช้ภาษาไทยอย่างเดียวที่มีต่อเด็กซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในส่วนที่ห้า ส่วนที่หกกล่าวถึงความพยายามส่งเสริมการยอมรับสถานภาพของภาษา และการวางแผนเพื่อพัฒนาการใช้ภาษามลายูในภูมิภาค ส่วนที่เจ็ดยกตัวอย่างว่า ประเทศอื่นๆ สามารถจัดการกับกรณีภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนได้อย่างไร และอาจ

---

[5]Hugh Miall, “Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task,” Berghof Foundation, 2004, เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2559, http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/miall_handbook.pdf

เป็นตัวอย่างอ้างอิงให้ผู้อ่าน และบรรยายให้เห็นว่าการยอมรับและการวางแผนด้านภาษา อาจช่วยคุ้มครองและส่งเสริมภาษาของคนส่วนน้อย ซึ่งอาจช่วยลดความอึดอัดคับข้องใจของผู้ได้รับผลกระทบได้ บทนี้ยังสรุปโดยชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องสนทนาอย่างเปิดเผยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่ออภิปรายถึงการยอมรับสถานภาพของภาษา โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นผลจากกระบวนการสร้างสันติภาพหรือการปฏิรูปการเมือง การวางแผนและนโยบายที่ใช้ภาษาทางเลือกในการเรียนการสอน มีศักยภาพที่จะช่วยสร้างสมดุลให้กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สมมาตรได้ นโยบายและการวางแผนเช่นนี้มีส่วนสำคัญในการช่วยคลี่คลายการปะทะของอัตลักษณ์ และแก้ปัญหาความอึดอัดคับข้องใจอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับการตอบสนองด้านภาษาและการศึกษา

ผู้เขียนใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์ครั้งนี้ โดยมีทั้งการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อศึกษาทัศนคติที่มีต่อนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนในภูมิภาค ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้มีความรู้และความชำนาญในนโยบายเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน ประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้มีอิทธิพลด้านความเห็น ผู้กำหนดนโยบายระดับสูง รวมทั้งผู้ทำงานด้านการศึกษาในภูมิภาค มีการปิดชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์เนื่องจากความอ่อนไหวของประเด็นนี้ในบริบทความขัดแย้ง

2. บริบท: ภาษาในประเทศไทยและจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

ภาษาถูกทำให้กลายเป็นสถาบันในสังคมผ่านนโยบายและการวางแผนด้านภาษาของรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว การวางแผนและนโยบายด้านภาษาจึงเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งกำหนดความสำคัญของภาษาใดภาษาหนึ่งรวมทั้งพัฒนาการของภาษานั้นๆ

การวางแผนด้านภาษามักประกอบด้วย 3 มิติดังต่อไปนี้

1) การวางแผนด้านสถานภาพ ครอบคลุมถึงการวางแผนระดับนโยบายและการวางแผนเชิงโครงสร้าง การวางแผนระดับนโยบายหมายถึงการกำหนดเป้าหมายของนโยบายด้านภาษา ในขณะที่การวางแผนเชิงโครงสร้าง หมายถึงระบุแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับสถานภาพของภาษานั้นๆ ทั้งนี้อาจกระทำโดยผ่านการประกาศให้ภาษาใดภาษาหนึ่งเป็นภาษาประจำชาติและ/หรือภาษาราชการ หรือโดยผ่านการกำหนดสถานภาพของภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน และการใช้งานทั่วไป

2) การวางแผนสร้างระบบภาษา หมายถึงพัฒนาการของภาษารวมทั้งการกำหนดมาตรฐานของโครงสร้างภาษา ตัวอักษร และการสะกดคำ ทั้งยังครอบคลุมการอ่านออกเสียง สำเนียง และการประดิษฐ์คำใหม่ๆ

3) การวางแผนด้านการรับภาษา หมายถึงการประกันว่ากลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ของภาษานั้นๆ และสามารถพัฒนาความชำนาญในการใช้ภาษานั้นได้ โดยผ่านกลไกทางการเมืองและสังคม ทั้งด้านการศึกษา สถาบันทางศาสนา สื่อมวลชน งานวรรณกรรม และรัฐบาล

ประเทศไทยขาดการวางแผนด้านสถานภาพของภาษาอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาต่างไม่กล่าวถึงภาษาราชการของประเทศ และไม่มีกฎหมายใดกำหนดภาษาราชการอย่างชัดเจน ประกาศรัฐนิยมฉบับที่ 9 ที่ตราขึ้นมาเมื่อปี 2483 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นเอกสารอย่างเป็นทางการฉบับเดียวที่ประกาศให้ภาษาไทยเป็นภาษาประจำชาติของไทย ในช่วงเวลานั้นการกำหนดให้ภาษาไทยเป็นภาษาประจำชาติในทางปฏิบัติ และการกำหนดให้ใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอน มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย และเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามสร้างชาติที่รอบด้านของไทย[6]

นับแต่นั้นมา แม้จะมีการส่งเสริมภาษาไทยให้เป็นสื่อกลางในการ

---

[6]วีระ สมบูรณ์, *รัฐ-ชาติ ชาติพันธุ์: ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยความเป็นชาติ ความเป็นรัฐ และปัญหาชาติพันธุ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ, 2553), น. 42–44.

ประกอบสร้างอัตลักษณ์ร่วมแห่งชาติ แต่ก็ขาดการวางแผนและนโยบายด้านภาษาที่รอบด้านในไทยอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากไม่มีนโยบายด้านภาษาที่ครอบคลุม การวางแผนสร้างระบบภาษาจึงตกเป็นภาระของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา (ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี) การวางแผนด้านการเข้าถึงจึงตกอยู่ใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

แม้ว่ากรอบกฎหมายของไทยไม่กำหนดสถานภาพของภาษาอย่างชัดเจน แต่การศึกษาในระบบเป็นเครื่องมือสำคัญที่สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดภาษาไทย ให้กับประชากรกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรมแดนของประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว ความพยายามเพิ่มอัตราการรู้ภาษาไทย จึงถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของวาระแห่งชาติ และถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายการศึกษาระดับชาติ[7]

แม้จะไม่มีการกำหนดภาษาราชการ แต่ภาษาไทยยังคงเป็นภาษาที่มีการใช้อย่างกว้างขวางในประเทศ เนื่องจากเป็นภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน เป็นภาษาที่ใช้สำหรับสื่อมวลชนและหน่วยงานของรัฐบาล อย่างไรก็ดี ยังคงมีความแตกต่างหลากหลายด้านภาษาชาติพันธุ์ โดยมีการพูดกว่า 70 ภาษาในพรมแดนของประเทศ[8] ในปี 2544 ในขณะที่ประชากรของประเทศอยู่ที่ 60,657,660 คน คาดการณ์ว่าเกือบ 100% ของประชากรสามารถพูดภาษาไทยกลางได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี จำนวนประชากรที่พูดภาษาไทยเป็นภาษาที่สอง (L2: 40,000,000 คน) คาดว่ามีจำนวนสูงเกือบสองเท่าของจำนวนผู้ที่พูดภาษาไทยเป็นภาษาแรก (L1: 20,657,660 คน)[9]

---

[7] บรรจง ฟ้ารุ่งสราง, *การศึกษาในวิถีพหุวัฒนธรรมชายแดนใต้* (เชียงใหม่: สมใจนึก ปริ้นท์ แอนด์ ก๊อปปี้ เซ็นเตอร์, 2555).

[8] สุวิไล เปรมศรีรัตน์ และคณะ, "สถานการณ์ทางภาษาในสังคมไทยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์", TCI-ThaiJO, 2006. เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2559, https://www.tci-thaijo.org/index.php/JLC/article/view/22287/19129.

[9] "Ethnologue: Thai," Ethnologue, เข้าถึงเมื่อ 23 สิงหาคม 2562, https://www.ethnologue.com/language/tha.

ในส่วนของจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นคนเชื้อสายมลายู ภาษามลายูหรือภาษามลายูท้องถิ่นเป็นภาษาพูดที่คนใช้โดยทั่วไป โดยการเขียนภาษามลายูอาจใช้ทั้งอักษรยาวี (ตัวอักษรในภาษาอาหรับ) หรืออักษรรูมี (อักษรโรมัน) ภาษาไทยกลางได้ถูกใช้ในบริบทที่เป็นทางการสำหรับชาวมลายู ทั้งในห้องเรียน ในหน่วยงานของรัฐบาล หรือเป็นภาษากลางสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ คนไทยที่ไม่ได้มีเชื้อสายมลายูในภูมิภาคจะสนทนาในภาษาใต้ และใช้ภาษาไทยกลางในบริบทที่เป็นทางการ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2547 ชี้ว่า จากประชากร 1.8 ล้านคนในพื้นที่ มีครัวเรือนซึ่งใช้ภาษามลายูเป็นหลักถึง 62.21% ในขณะที่สัดส่วนของครัวเรือนที่พูดทั้งภาษาไทยและภาษามลายูอยู่ที่ 20.36% (66,938 ครัวเรือน) และสัดส่วนของครัวเรือนที่ใช้แต่ภาษาไทยอยู่ที่ 17.43% (57,395 ครัวเรือน)[10]

แม้จะเป็นการสำรวจผู้ให้ความเห็นเพียงแค่ 1,559 คน แต่การสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ในปี 2559 ให้มุมมองล่าสุดเกี่ยวกับศักยภาพด้านภาษาและการใช้ภาษาในภูมิภาค ในการสำรวจพบว่าผู้ให้ความเห็น 53.9% บอกว่าใช้ภาษามลายูเป็นภาษาหลักในครอบครัว ตามมาด้วยภาษาใต้ (26.3%) และภาษาไทยกลาง (24.6%) อย่างไรก็ดี เมื่อถามถึงความสามารถในการอ่านและเขียน ผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่บอกว่า สามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ดีกว่า โดยสามารถอ่านได้ (78.1%) และเขียนได้ (75.9%) ในทางตรงข้าม ความสามารถในการอ่านอักษรยาวีอยู่ที่เพียง 45.1% และมีเพียง 39.5% ของผู้ให้ข้อมูลที่บอกว่าสามารถเขียนอักษรยาวีได้ดี[11] เหตุที่ประชาชนมีความรู้ภาษามลายูใน

---

[10] "การสำรวจข้อมูลสำมะโนประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้", RYT9, เข้าถึงเมื่อ 3 สิงหาคม 2557, https://www.ryt9.com/s/cabt/146831.

[11] เครือข่าย Peace Survey, *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 2 (กรกฎาคม–กันยายน)* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559).

แง่การพูดได้ดีกว่าการอ่านและเขียน เป็นเพราะว่ามีการใช้ภาษาไทยเป็นสื่อกลางในการศึกษาในระบบ

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นภาพที่แตกต่างกันสองประการ ซึ่งหากนำมาประกอบกันจะทำให้เห็นหัวใจของประเด็นนี้ กล่าวคือ ในแง่หนึ่งความพยายามส่งเสริมการใช้ภาษาไทยในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา อาจถือว่าประสบความสำเร็จหากพิจารณาจากความแพร่หลายของภาษาตลอดทั้งประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีสัดส่วนครัวเรือนค่อนข้างสูงในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานีที่ยังคงใช้ภาษามลายูเป็นภาษาหลักในการพูดในครัวเรือน ซึ่งชี้ให้เห็นการต่อต้านอย่างดื้อดึงของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู ต่อความพยายามส่งเสริมการใช้ภาษาไทยช่วงหลายปีที่ผ่านมา

3. ภาษาและการศึกษาในฐานะเครื่องมือของการผสานกลืนทางวัฒนธรรมและการสร้างชาติ

กระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะต่อต้านอิทธิพลของอำนาจเจ้าอาณานิคมอังกฤษและฝรั่งเศสในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งยังเป็นความพยายามสร้างเอกภาพในหมู่ประชากร ซึ่งมีความหลากหลายด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนหนึ่งของกระบวนการนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญด้านภาษาและการศึกษา ซึ่งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5)

ในปี 2435 รัชกาลที่ 5 ทรงวางพื้นฐานของระบบการศึกษาสมัยใหม่ โดยการตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นมา ทำหน้าที่ไม่เพียงกำกับดูแลด้านการศึกษา หากยังรวมถึงด้านศาสนา การพยาบาล และพิพิธภัณฑ์ด้วย ต่อมามีการปรับอำนาจหน้าที่ให้แคบลงมาที่การศึกษา และได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ในการพัฒนาการศึกษาในระบบ รัชกาลที่ 5 ยังได้รวบอำนาจและกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาทั่วประเทศ

ในปี 2441 รัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการตั้งโรงเรียนรัฐบาลสองแห่งแรกในภูมิภาค ตั้งอยู่ที่อำเภอหนองจิกแห่งหนึ่ง และที่อำเภอเมืองปัตตานี[12] โรงเรียนรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าว ไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับประชากรเชื้อสายมลายูในพื้นที่ ในช่วงแรกโรงเรียนจึงมีนักเรียนไม่มากนัก ส่วนมากจะเป็นลูกหลานของข้าราชการเชื้อสายมลายูและบรรดาเจ้านาย โดยพ่อแม่ที่เป็นมุสลิมเชื้อสายมลายูมองว่าโรงเรียนรัฐบาลเป็นโรงเรียนพุทธ และเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของรัฐบาลที่จะทำลายศรัทธาในอิสลาม และเปลี่ยนรีตชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ให้มานับถือพุทธ

ในปี 2461 กระทรวงศึกษาธิการได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 เพื่อจัดทำหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ จัดทำตำราและการสอบที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการที่ต่ำในโรงเรียนรัฐบาล ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของรัฐในการกำกับดูแลโรงเรียนเอกชนที่เป็นของกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลาย ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งกำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุระหว่าง 7 ถึง 14 ปี ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาของไทย[13]

นโยบายสร้างชาติและการผสานกลืนทางวัฒนธรรมเข้มข้นขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2482 ถึง 2485 ภายใต้รัฐบาลทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากมาตรการด้านระบบการศึกษาแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรการอื่นๆ ซึ่งรุกรานอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ทั้งนี้รวมถึงการห้ามใช้ภาษามลายูในหน่วยงานราชการทุกแห่ง การจำกัดการเรียนการสอนด้านศาสนาอิสลาม และการห้ามสวมชุดตามจารีตประเพณี การจำกัดสิทธิเหล่านี้ถือเป็นการทำลายและ

---

[12] ใกล้รุ่ง รัตนอมตกุล, “การวิเคราะห์นโยบายด้านการศึกษาในมณฑลปัตตานีระหว่าง พ.ศ. 2449-2468”, วิทยานิพนธ์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

[13] เพิ่งอ้าง.

ขัดแย้งกับความเชื่อและการปฏิบัติโดยทั่วไปของคนในท้องถิ่น[14] นโยบายเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อนำอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมไทย เข้ามาทดแทนอัตลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย ส่งผลให้เกิดความโกรธเคืองอย่างกว้างขวางในหมู่ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[15]

แม้จะมีความต้องการให้ยอมรับภาษามลายูในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี แต่ยุทธศาสตร์หลักของรัฐไทยยังคงมุ่งเน้นการผสานกลืนทางวัฒนธรรม โดยผ่านการบังคับให้ยอมรับการใช้ภาษาไทย ส่งผลให้เกิดการดื้อแพ่งของมวลชนในหลายกรณี ยกตัวอย่างเช่น คนในพื้นที่ที่ไม่พอใจได้ปฏิเสธที่จะจ่ายภาษี การต่อต้านในรูปแบบอื่นๆ ยังเกิดขึ้นรวมทั้งการพยายามจัดประท้วง และบ่อยครั้งที่การประท้วงเหล่านี้ถูกปราบปรามอย่างรุนแรงโดยทางการไทย[16] ตัวอย่างสำคัญประการหนึ่งของการรณรงค์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูเพื่อต่อต้านนโยบายการผสานกลืนทางวัฒนธรรมของไทย เกิดขึ้นในปี 2490 เมื่อหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำและตัวแทนของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปาตานียื่นข้อเรียกร้องสำคัญ 7 ประการต่อรัฐไทย โดย 2 จาก 7 ข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับภาษา ได้แก่ 1) กำหนดให้ใช้ภาษาปาตานี-มลายูในการเรียนการสอนชั้นประถมศึกษาเป็นเวลา 7 ปี และ 2) กำหนดให้ภาษาปาตานี-มลายูเป็นภาษาราชการในภูมิภาคควบคู่กับภาษาไทย[17] แต่มีการเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้ หะยีสุหลงถูกจับและต่อมาหายตัวไปในปี 2507

---

[14] อารีฟีน บินจิ และคณะ, *ปาตานี: ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู* (มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้, 2556), น. 263.

[15] Joseph Chinyong Liow, *Islam, Education, and Reform in Southern Thailand: Tradition & Transformation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), p. 26.

[16] Wan Kadir Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1987).

[17] อารีฟีน บินจิ และคณะ, *ปาตานี: ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู*, น. 284.

กระทรวงศึกษาธิการยังคงส่งเสริมการสอนภาษาไทยในการศึกษาในระบบทั่วประเทศต่อไป ระหว่างปี 2497 ถึง 2500 ได้จัดอบรมครูสำหรับผู้ที่เรียนภาษาไทยเป็นภาษาที่สองขึ้นมา[18] เป้าหมายหลักของการเรียนการสอนในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานีอยู่ที่การรู้ภาษาไทย และต่อมาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวาระแห่งชาติของรัฐบาลไทย แม้ว่าความพยายามสนับสนุนการรู้หนังสืออาจไม่ใช่สิ่งที่ควรถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยตัวของมันเอง แต่ต้องมีการพิจารณามาตรการเหล่านี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายด้านชาติพันธุ์–ภาษาของประเทศด้วย เป้าหมายการส่งเสริมให้ประชาชนมีการศึกษาและรู้หนังสือ เกิดขึ้นควบคู่กับวาระทางการเมืองที่เน้นการสืบทอดอำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพลในสังคม และการปราบปรามกลุ่มอื่นๆ กล่าวโดยย่อ ได้มีการนำภาษาไทยมาบังคับให้คนในปาตานีต้องยอมรับ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการยอมรับระบอบการปกครองของชาวสยาม

การเน้นสอนภาษาไทยยังเห็นได้ชัดเจนในระหว่างการเสด็จฯ เยือนจังหวัดยะลาของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช (รัชกาลที่ 9) ในปี 2502 พระองค์มีพระราชดำรัสในคราวเสด็จฯ เยี่ยมราษฎรจังหวัดยะลา ณ ครุสัมมนาคาร ภาคศึกษา 2 ว่า *"การศึกษาที่นี่สำคัญมาก ให้พยายามจัดให้ดี ให้พลเมืองสามารถพูดภาษาไทยได้ แม้จะพูดได้ไม่มากนักเพียงแต่พอรู้เรื่องกันก็ยังดี ควรให้พูดเข้าใจกันได้เพื่อสะดวกในการติดต่อซึ่งกันและกัน"*[19] พระราชดำรัสที่ประกอบด้วยคำสั่งการเช่นนี้เป็นเหมือนการตอกย้ำความพยายามของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่จะส่งเสริมการรู้หนังสือไทยในภูมิภาค

---

[18] *เพิ่งอ้าง*, น. 347.

[19] บรรจง ฟ้ารุ่งสราง, *การศึกษาในวิถีพหุวัฒนธรรมชายแดนใต้.*

4. การต่อต้านด้วยอาวุธ ความมั่นคงของรัฐ และการศึกษา

ระหว่างคริสต์ทศวรรษ 1950-1980 ได้เกิดการแพร่หลายของอุดมการณ์ต่อต้านและปลดแอกอย่างกว้างขวางในบรรดาชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู และเป็นช่วงที่จำนวนกลุ่มต่อต้านด้วยอาวุธเพิ่มขึ้นมาก มีการวางเพลิงเผาและทำร้ายบุคลากรด้านการศึกษา โดยถือเป็นสัญลักษณ์การต่อต้านระบบการศึกษาของรัฐ และการต่อต้านรัฐไทย ระหว่างปี 2511-2518 เป็นช่วงที่มีความรุนแรงอย่างมาก เนื่องจากการรณรงค์ทางการเมืองที่ไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหาการผลักให้ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูอยู่ชายขอบ แทบไม่ประสบความสำเร็จใดๆ โดยในด้านหนึ่ง พรรครักชาติปัตตานีรณรงค์ให้มีการปฏิรูปอย่างรอบด้านของระบบการเมือง โดยเสนอแนวทางเขตปกครองตนเองที่อยู่ภายใต้รัฐไทย ขณะที่ในอีกด้านหนึ่งเป็นข้อเสนอให้มีการปฏิรูปแบบแยกส่วนของพรรคประชาชาติปัตตานี ที่ก่อตั้งขึ้นมาในปี 2516 โดยกลุ่มชาวมุสลิมที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล พวกเขารณรงค์ให้มีการกำหนดให้ภาษามลายูเป็นภาษาราชการในภูมิภาค [20]

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบถูกนำมาใช้โดยรัฐไทยเพื่อต่อต้านกลุ่มขบวนการติดอาวุธ มาตรการเหล่านี้รวมถึงการควบคุมอย่างเข้มงวดต่อสถานศึกษานอกระบบในจังหวัดชายแดนใต้ เนื่องจากเริ่มมีข้อกังวลมากขึ้นเกี่ยวกับโรงเรียนปอเนาะในฐานะแหล่งเผยแพร่แนวคิดต่อต้านและแบ่งแยกดินแดนของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[21] ความมั่นคงของรัฐได้ถูกอ้างเป็นเหตุผลของการออกระเบียบราชการที่เข้มงวดขึ้น และการออกระเบียบควบคุมสถานศึกษานอกระบบ ทั้งยังถูกใช้เป็น

---

[20] Songporn Tacharoemsak, "Language Policy and National Security," *Security Studies Pamphlet* 70, December (2009): 31.

[21] Liow, *Islam, Education, and Reform in Southern Thailand: Tradition & Transformation*, p. 26.

เหตุผลเพื่อสนับสนุนการควบคุมหลักสูตรการศึกษามากขึ้น ความหวาดกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ยังส่งผลให้เกิดข้อกังวลด้านความมั่นคงของรัฐ ทำให้มีการตรวจสอบควบคุมสถาบันการศึกษามากขึ้น มีการออกกฎหมายบังคับให้ทั้งโรงเรียนปอเนาะและโรงเรียนจีนต้องขึ้นทะเบียนและต้องมีการปฏิรูปการบริหารอย่างจริงจัง ในปี 2497 พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 กำหนดขั้นตอนปฏิบัติและแนวทางมาตรฐานสำหรับโรงเรียนเอกชน ในปี 2504 รัฐบาลกำหนดให้โรงเรียนปอเนาะต้องจดทะเบียน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการปรับปรุง ส่งเสริมปอเนาะในภาคศึกษา 2 พ.ศ. 2504 มาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์สำคัญและชัดเจน ที่จะปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และดูแลให้มีการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย แต่มีการกำหนดให้สถาบันการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ต้องยอมใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และต้องปรับเนื้อหาของหลักสูตรด้านศาสนา ทั้งยังมีการเสนอเงินเป็นแรงจูงใจให้โรงเรียนปอเนาะขึ้นทะเบียนโดยสมัครใจ และมีรายงานว่าโรงเรียนปอเนาะ 122 แห่งได้ขึ้นทะเบียนในปีนั้น[22] อย่างไรก็ดี การปฏิรูปเหล่านี้สร้างความขุ่นเคืองให้กับผู้รู้ด้านศาสนาอิสลาม ซึ่งมองว่าความพยายามของรัฐบาลเป็นการควบคุมสิทธิด้านศาสนาและวัฒนธรรมของตน และเป็นเหตุให้โรงเรียนปอเนาะและโรงเรียนจีนหลายแห่งต้องปิดตัวลง เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ได้

ยังคงมีการมองว่าการเรียนการสอนศาสนาอิสลาม เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และรัฐบาลได้ทำการปฏิรูปอีกครั้งโดยการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นมาทดแทนพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ 2497 และฉบับที่แก้ไขในปี 2518 ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ “โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม” ได้เปลี่ยนมาเป็น “โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” และมีการกระตุ้นให้โรงเรียนปอเนาะแบบเดิมปรับตัวเข้าหารูปแบบของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม

[22] Ibid., p. 25.

โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้ได้รับการจัดสรรบุคลากร อุปกรณ์ รวมทั้งความสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการสำหรับการเรียนการสอนวิชาสามัญ โดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ยังกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่โรงเรียนเหล่านี้ต้องปฏิรูป โรงเรียนสอนศาสนาอิสลามอาจแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ ได้แก่ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนศาสนาอิสลามและวิชาสามัญ และโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนเฉพาะศาสนาอิสลาม การปฏิรูปกฎหมายและยุทธศาสตร์ทำให้รัฐบาลควบคุมการสอนศาสนาอิสลามแบบดั้งเดิมได้มากขึ้น

ในช่วงหลายทศวรรษต่อมา ผู้นำชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูและมวลชนของพวกเขา ยังคงเรียกร้องให้ยอมรับภาษาของพวกเขาและข้อเรียกร้องทางสังคมอื่นๆ แต่ไม่เคยมีการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องเหล่านี้ พวกเขามองว่า การพยายามผลักให้อัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูไปอยู่ชายขอบ คุกคามต่อความอยู่รอดของกลุ่มพวกเขา และแม้จะมีความพยายามจัดตั้งทางการเมืองเพื่อต่อต้านภัยคุกคามดังกล่าว แต่การจัดตั้งเหล่านี้มักนำไปสู่การเผชิญหน้าที่รุนแรง[23] ปฏิบัติการความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบัน ยังคงอยู่ในรูปการวางเพลิงเผาและการยิงเพื่อโจมตี โดยมีเป้าหมายเป็นสถานศึกษาและบุคลากรด้านการศึกษา ในปี 2536 มีปฏิบัติการวางเพลิง 36 โรงเรียนพร้อมๆ กัน[24] การที่กลุ่มต่อต้านเลือกเป้าหมายเช่นนี้เพราะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณค่าในเชิงสัญลักษณ์ของนโยบายการผสานกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐไทย

หลังเกิดความขัดแย้งรุนแรงระลอกใหม่ในปี 2547 โรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษายังคงตกเป็นเป้าหมายความรุนแรงต่อไป ข้อมูล

---

[23] Brown, "The Politics of Language in Thailand and Laos", pp. 177–210.

[24] "วันนี้ในอดีต 1 ส.ค. 2536 เผา '36 โรงเรียนใต้'," *คมชัดลึก*, แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 1 กันยายน 2560, เข้าถึงเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2560, http://www.komchadluek.net/news/today-in-history/290182.

ระหว่างเดือนสิงหาคม 2547 ถึงธันวาคม 2557 สะท้อนให้เห็นความรุนแรงที่มีเป้าหมายเป็นบุคลากรทางการศึกษาและโรงเรียน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีการโจมตีโรงเรียนในระบบ 202 แห่ง และโรงเรียนในการศึกษานอกระบบ 2 แห่ง ส่งผลให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ เสียชีวิต 175 คน[25]

เนื่องจากภาษามลายูกับอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การผลักให้ภาษาและการศึกษาอยู่ชายขอบ จึงส่งผลให้เป็นหนึ่งในประเด็นที่ทำให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจมากที่สุด และช่วยกระพือความขัดแย้งและความรุนแรงในภูมิภาค [26] ขบวนการบีอาร์เอ็นมักอ้างการผสานกลืนทางวัฒนธรรมตามนโยบายของรัฐ และการเลือกปฏิบัติต่อชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ เป็นเหตุผลสนับสนุนการต่อสู้ด้วยอาวุธของพวกตน[27] โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการบีอาร์เอ็นยังพาดพิงถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาที่เปลี่ยนจากภาษามลายูเป็นภาษาไทย ซึ่งกระทบต่อความสูญเสียทางอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู[28]

5. การจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานีในปัจจุบัน

ระบบการศึกษาของไทยประกอบด้วยการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายซึ่งรับประกัน

---

[25] กลุ่มด้วยใจ, "รายงานสถานการณ์เด็กในพื้นที่ความขัดแย้งชายแดนใต้ ประจำปี 2557", เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2560, https://voicefromthais.files.wordpress.com/2015/01/child_report_duayjai_2014_updated2-1.pdf.

[26] Bostock, "Language Grief": 94-112.

[27] ทวีพร คุ้มเมธา, บทสัมภาษณ์ ฮารา ชินทาโร่: "ภาษามลายู ปมความขัดแย้งที่รัฐไทยมองไม่เห็น", *ประชาไท*, 13 กรกฎาคม 2559, สืบค้นจากเว็บไซต์ 18 กรกฎาคม 2559, http://prachatai.com/journal/2016/07/66854.

[28] "Declaration on Five Demands", YouTube Video, May 24, 2013, http://youtube.be/x6r5WxFIBIY.

ภายใต้รัฐธรรมนูญ แบ่งเป็นขั้นประถมศึกษา 6 ปี (ป.1 ถึง ป.6) และมัธยมศึกษา 6 ปี (ม.1 ถึง ม.6)[29]

มีการแบ่งการศึกษาออกเป็นสองประเภท ได้แก่ 1) การศึกษาในระบบ และ 2) การศึกษานอกระบบ การศึกษาในระบบแบ่งออกเป็นการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา[30] ซึ่งหมายถึงระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง มีการแบ่งเป็นขั้นอย่างชัดเจน นักเรียนจะได้รับประกาศนียบัตร ซึ่งเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานการศึกษาทั้งระดับชาติหรือระดับภูมิภาค

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นิยามการศึกษานอกระบบ ว่าหมายถึงการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม แต่ยังเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องสนับสนุนการศึกษานอกระบบเพื่อการพัฒนาด้านมนุษย์ของพลเมือง

โรงเรียนในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานีแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1) โรงเรียนรัฐบาล 2) โรงเรียนเอกชนสายสามัญ 3) โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และ 4) โรงเรียนปอเนาะ สามประเภทแรกถือเป็นโรงเรียนของการศึกษาในระบบ ในขณะที่โรงเรียนปอเนาะเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษานอกระบบ

---

[29] สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, “Towards a Learning and Sharing Society in Thailand: An Introduction to Education in Thailand”, แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ พฤศจิกายน 2551, เข้าถึงเมื่อ 6 กันยายน 2562, https://www.bic.moe.go.th/images/stories/book/library/54-07-007-72.DPI.pdf.

[30] เพิ่งอ้าง.

1) โรงเรียนรัฐบาลไทย/โรงเรียนรัฐบาลไทยที่เน้นการสอนศาสนาอิสลาม

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ถือเป็นหลักสูตรพื้นฐานสำหรับโรงเรียนรัฐบาลทุกแห่ง ประกอบด้วย 8 วิชาหลัก ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา พุทธศาสนาและวัฒนธรรม กลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปะ กลุ่มสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี และกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ นับแต่ปี 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอนุญาตให้มีการดัดแปลงหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีในท้องถิ่น มีการจัดอบรมครูผู้ชำนาญการ และมีการเพิ่มชั้นเรียนการสอนศาสนาอิสลามและภาษามลายูกลางเข้าไป นอกจากนั้น แม้จะยังใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการเรียนการสอน แต่ก็อาจใช้ภาษามลายูในวิชาเกี่ยวกับศาสนาอิสลามได้ และถือเป็นภาษาที่สองในการเรียนการสอนเพื่อการอธิบายและชี้แจงทำความเข้าใจอย่างไม่เป็นทางการ

ในโรงเรียนรัฐบาลไทยที่เน้นการสอนศาสนาอิสลาม นักเรียนมุสลิมจะได้รับการสอนตามหลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2546 ส่วนนักเรียนที่ไม่ได้เป็นมุสลิมจะได้รับการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการทดลองนำหลักสูตรที่เน้นการสอนอิสลามมาใช้ในโรงเรียนรัฐบาลตั้งแต่ปี 2547 ในปี 2553 ได้มีการนำมาใช้กับหลักสูตรทั่วไปใน 350 โรงเรียน[31]

ตาราง 1 แสดงจำนวนโรงเรียนรัฐบาลและจำนวนนักเรียนที่สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลในพื้นที่ความขัดแย้ง

[31] "สพฐ. ชงเปิดหลักสูตรอิสลามศึกษาโรงเรียนแดนใต้", *ไทยรัฐ*, 5 ธันวาคม 2555, เข้าถึงเมื่อ 15 กันยายน 2558. https://www.thairath.co.th/content/310968.

ตาราง 1: จำนวนโรงเรียนรัฐบาลในจังหวัดชายแดนใต้

	ประถม		มัธยม	
จังหวัด	**จำนวนโรงเรียน (แห่ง)**	**จำนวนนักเรียน (คน)**	**จำนวนโรงเรียน (แห่ง)**	**จำนวนนักเรียน (คน)**
ปัตตานี	321	52,570	17	9,706
ยะลา	212	41,302	12	7,396
นราธิวาส	342	65,216	17	12,221
สงขลา (เขตพื้นที่การศึกษา 3: เทพา จะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และสะเดา)	195	31,156	42 *ทุกเขตพื้นที่การศึกษาในสงขลา	46,490 *ทุกเขตพื้นที่การศึกษาในสงขลา
รวม	**1,070**	**190,244**	**88**	**75,813**

ที่มา: ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2556 กลุ่มพัฒนาข้อมูล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 12

2) โรงเรียนเอกชนสายสามัญ

โรงเรียนเอกชนก็ต้องสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้ใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอน โดยอาจจัดให้มีการสอนภาษามลายูเป็นวิชาเลือก ส่วนในโรงเรียนเอกชนที่ตั้งขึ้นตามหลักศาสนาหรืออัตลักษณ์อื่นๆ เช่น โรงเรียนคาทอลิก/คริสเตียน หรือโรงเรียนจีน ก็อาจสอนโดยเน้นวิชาภาษาอังกฤษหรือจีนได้ โดยให้เป็นวิชาเลือกสำหรับภาษาต่างประเทศ

3) โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม

โรงเรียนเหล่านี้จะมุ่งเน้นการสอนศาสนาและภาษามลายูมากขึ้นเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ทางศาสนา และเป็นการสอนตามหลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2546 หลักสูตรอิสลามศึกษาต่างจากหลักสูตรแกนกลางการ

ศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากมีการเพิ่ม 5 ชั่วโมงเรียนด้านศาสนา วัฒนธรรม นอกเหนือจากการเรียน 4 ชั่วโมงตามหลักสูตรแกนกลาง หลักสูตรอิสลามศึกษาเป็นหลักสูตรบังคับสำหรับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม โดยในการสอนศาสนาจะใช้ภาษามลายูที่เขียนด้วยอักษรยาวี ในชั้นเรียนภาษามลายูจะใช้ตัวอักษรรูมี ส่วนวิชาสามัญอื่นๆ จะสอนเป็นภาษาไทย โดยมีการอธิบายเสริมด้วยภาษามลายูหากจำเป็น

4) โรงเรียนปอเนาะ

โรงเรียนปอเนาะเป็นโรงเรียนสอนศาสนาและวัฒนธรรมอิสลามแบบดั้งเดิม ครูผู้สอนมักเป็นผู้รู้ทางศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่า “โต๊ะครู” ไม่มีกรอบเวลาที่แน่นอนสำหรับการเรียนและการประเมินผลจะใช้วิธีสัมภาษณ์ ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นภาษามลายู ส่วนตำราเรียนจะเขียนด้วยอักษรยาวีหรือตัวอักษรอาหรับแบบดั้งเดิม

หลายทศวรรษที่รัฐบาลพยายามออกแบบและควบคุมการเรียนการสอนในโรงเรียนปอเนาะ ส่งผลให้มีการแบ่งโรงเรียนปอเนาะออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) โรงเรียนปอเนาะแบบดั้งเดิม ซึ่งไม่ได้สอนศาสนาอิสลามตามหลักสูตรมาตรฐานและไม่ได้มีการประเมินผลแบบมาตรฐาน 2) โรงเรียนปอเนาะที่สอนเฉพาะศาสนาอิสลาม แต่มีการนำหลักสูตรการศึกษารูปแบบการประเมินผลและการแบ่งชั้นเรียนของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมาใช้ 3) โรงเรียนปอเนาะซึ่งสอนศาสนาอิสลามและวิชาสามัญ โดยโรงเรียนปอเนาะประเภทนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และ 4) โรงเรียนปอเนาะซึ่งสอนศาสนาอิสลาม รวมทั้งสอนวิชาชีพ ทักษะชีวิต ภาษาไทย ตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 โรงเรียนปอเนาะแบบที่ 4 สามารถจัดหลักสูตรการศึกษาที่หลากหลาย และสามารถใช้ประโยชน์จากครูและทรัพยากรจากสำนักงานการศึกษานอกระบบได้ โดยมีการใช้ภาษาไทยในการสอนวิชาสามัญเพิ่มเติม

ในปี 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนปอเนาะต้อง

ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงตามระเบียบนี้ กระทรวงศึกษาธิการพยายามส่งเสริมศักยภาพของสถาบันการศึกษาเหล่านี้ โดยจัดทำหลักสูตรมาตรฐานของรัฐที่มี 16 วิชาที่สอนกันทั่วไปในโรงเรียนปอเนาะ ทั้งยังจัดทำหลักสูตรวิชาชีพ สนับสนุนเงินทุนเพื่อจัดอบรมเพิ่มเติมด้านการสอนให้กับโต๊ะครูและผู้ช่วย และให้ทุนสนับสนุนตั้งแต่ 200,000–450,000 บาท เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ดี โรงเรียนปอเนาะยังคงต่อต้านนโยบายเช่นนี้ และในปี 2551 มีการออกระเบียบใหม่กำหนดให้โรงเรียนปอเนาะต้องยอมรับและปฏิบัติตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับโรงเรียนปอเนาะ พ.ศ. 2561

5) โรงเรียนตาดีกา

Madrasas หรือที่รู้จักกันในชื่อ โรงเรียนตาดีกา เป็นโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามวันหยุดสุดสัปดาห์ เป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กมุสลิมทุกคนที่มีอายุระหว่าง 5 ถึง 12 ขวบ มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจด้านศาสนา ภาษาที่ใช้ในการสอนคือภาษามลายู และตำราด้านศาสนาที่ใช้เรียนส่วนใหญ่เขียนด้วยอักษรยาวี บางส่วนเขียนด้วยอักษรรูมี ส่วนตำราภาษาอาหรับจะใช้เรียนในวิชาภาษาอาหรับ โรงเรียนตาดีกายังสอนวิชาวัฒนธรรมและจริยธรรม รวมทั้งสอนภาษามลายูทั้งที่ใช้อักษรยาวีและอักษรรูมี[32]

ตาราง 2 แสดงจำนวนสถานศึกษาเอกชนในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ทั้งยังจำแนกจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาในแต่ละจังหวัด

[32] สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน อำเภอจะแนะ, “การศึกษาอิสลามขั้นพื้นฐาน”, เข้าถึงเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2560, https://opechanae.simdif.com.

ตาราง 2: แสดงจำนวนโรงเรียนเอกชนในจังหวัดชายแดนใต้

จังหวัด	โรงเรียนเอกชน		โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม		โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนทั้งศาสนาควบคู่วิชาสามัญ		โรงเรียนปอเนาะ		โรงเรียนตาดีกา	
	จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)
ปัตตานี	41	19,062	29	2,190	65	57,726	219	20,205	640	63,663
ยะลา	31	14,635	1	109	41	37,891	117	11,311	427	43,371
นราธิวาส	28	19,894	49	33,450	51	62,285	62	6,530	617	71,475
สงขลา (4 อำเภอ)	23	6,222	1	118	26	15,118	36	2,662	188	16,653
รวม	**123**	**59,813**	**80**	**35,867**	**183**	**173,020**	**434**	**40,708**	**1,872**	**195,162**

ที่มา: ข้อมูล ณ วันที่ 5 มีนาคม 2557 กลุ่มพัฒนางานข้อมูล, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สช.

แม้จะมีโรงเรียนหลากหลายประเภทในพื้นที่ แต่พ่อแม่มุสลิมเชื้อสายมลายูมักส่งลูกเข้าเรียนโรงเรียนประถมของรัฐบาล โรงเรียนเหล่านี้มักเป็นทางเลือกในระดับประถมศึกษา หลังจบชั้นประถม ประมาณ 70% ของนักเรียนมุสลิมเชื้อสายมลายูจะสมัครเรียนต่อในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในชั้นมัธยม ซึ่งมีการสอนตามหลักสูตรอิสลามศึกษา และอีก 30% เป็นการสอนตามหลักสูตรโรงเรียนมัธยมของรัฐบาล[33] นักเรียนมุสลิมที่เข้าโรงเรียนมัธยมของรัฐบาล อาจสมัครเรียนศาสนาเพิ่มเติมที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามหรือโรงเรียนปอเนาะได้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า นักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนปอเนาะมักจบออกมาเป็นครูสอนศาสนาหรือผู้นำศาสนา เนื่องจากแทบไม่มีโอกาสประกอบอาชีพอื่นๆ เพราะเป็นการศึกษาในกรอบที่แคบ นักเรียนอาจต้องเข้าเรียนโรงเรียนปอเนาะ เพราะผลการเรียน

[33] กัณหา แสงรายา, “เส้นทางนักเรียนมุสลิม...สู่นักแบ่งแยกดินแดนจริงหรือ?”, เข้าถึงเมื่อ 29 ตุลาคม 2559, http://www.islammore.com/view/2080.

ไม่ดีขณะที่อยู่ในโรงเรียนประถมของรัฐ หรืออาจเพราะถูกมองว่าไม่มีความถนัดในวิชาสามัญ[34]

ในแง่ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน มีความพยายามอยู่บ้างที่จะส่งเสริมและคุ้มครองภาษาท้องถิ่นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อนุญาตให้โรงเรียนสามารถจัดทำหลักสูตรการศึกษาโดยใช้ภาษาของตนเอง หรือหลักสูตรที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียน ตราบที่ยังมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน[35] แม้โรงเรียนจะมีเสรีภาพในการจัดทำหลักสูตรของตนเอง แต่ข้อกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐยังมักเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายเมื่อพูดถึงการเรียนการสอนในภูมิภาค ด้วยเหตุดังกล่าวแผนและนโยบายการศึกษาจึงมักถูกจับตามองและควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยกระทรวงศึกษาธิการ

ในแง่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดจำนวนชั่วโมงเรียนที่สามารถใช้สำหรับเรียนด้านศาสนาและภาษาได้ โดยโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ยังเริ่มการสอนวิชาภาษามลายูด้วย อย่างไรก็ดี ยังถือว่าเป็นแนวทางแบบชั่วครั้งชั่วคราว และการกำหนดประเภทวิชาที่สอนของแต่ละโรงเรียนขึ้นอยู่กับนโยบายและทรัพยากรที่มีอยู่ ในแง่ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนขึ้นอยู่กับครูแต่ละคนและนโยบายของสถานศึกษา กรณีที่อาจต้องมีการอธิบายหรือขยายความในบางวิชา ซึ่งอาจต้องอธิบายเป็นภาษามลายูหรือภาษาไทย

---

[34] Thailand Development Research Institute, "Report of the Subcommittee on Human Development for Human Security," 2006, เข้าถึงเมื่อ 2 มีนาคม 2561, http://tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/as_papers/edu2_final.pdf.

[35] Maneerot, "Local curriculum: What? Why? How?", *Primary Education Office Region* 2, 2011, Accessed March 4, 2018, 203.172.179.23/myoffice2554/tkk3/214996.doc.

ตาราง 3: การใช้ภาษาในโรงเรียนแบบต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้

ประเภทของโรงเรียน	โรงเรียนรัฐบาลไทย/โรงเรียนเอกชนไทย	โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม/โรงเรียนรัฐบาลไทยที่เน้นการสอนศาสนาอิสลาม	โรงเรียนปอเนาะ
ประเภทของหลักสูตร	หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551	หลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2546 8 วิชา (ภาษาอาหรับ, ภาษามลายู, ตาริค, ฟิกห์, หะดีษ, กลุ มวิชาอัคลาค, อัลกุรอาน และ อัลอะกีดะฮฺ) สอนร่วมกับวิชาสามัญ	หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับโรงเรียนปอเนาะ พ.ศ. 2561 เป็นวิชาเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม 16 วิชาที่สอนร่วมกับหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551
ชั้นเรียนภาษาไทย	200 ชม./ปี สำหรับ ป. 1–3 160 ชม./ปี สำหรับ ป. 4–6 120 ชม./ปี สำหรับ ม. 1–3 240 ชม./ปี สำหรับ ม. 4–6	200 ชม./ปี สำหรับ ป. 1–3 160 ชม./ปี สำหรับ ป. 4–6 120 ชม./ปี สำหรับ ม. 1–3 240 ชม./ปี สำหรับ ม. 4–6	ไม่กำหนด
ชั้นเรียนภาษามลายู	ถือเป็นส่วนหนึ่งของชั้นเรียนศาสนาอิสลาม 40 ชม./ปี	40 ชม./ปี นักเรียนใช้ตำราที่เขียนด้วยอักษรยาวีส่วนใหญ่สำหรับวิชาศาสนาอิสลาม	ภาษามลายูกลาง และมีการใช้ภาษามลายูในการเรียนการสอน
ภาษาอื่น ๆ	โรงเรียนสายสามัญบางแห่งจะสนับสนุนการเรียนภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาจีน ภาษามลายูกลาง ภาษาอาหรับ (ภาษามาเลเซียมาตรฐาน) และภาษาอินโดนีเซีย	โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามบางแห่งส่งเสริมการเรียนภาษาต่างประเทศ อย่างเช่น ภาษามลายูมาตรฐาน ภาษาอาหรับ (ภาษามาเลเซียมาตรฐาน) และภาษาอินโดนีเซีย หรือภาษาต่างประเทศอื่นๆ	เน้นการเรียนภาษาอาหรับและภาษามลายูที่เขียนด้วยอักษรยาวี

โดยสรุปแล้ว แม้จะมีความพยายามส่งเสริมการใช้ภาษามลายูในการเรียนการสอน แต่ก็จำกัดเฉพาะในการสอนศาสนาอิสลาม หรือในฐานะเป็นภาษาต่างประเทศ หรือใช้ในการเรียนการสอนเบื้องต้น ก่อนจะใช้ภาษาไทยเป็นสื่อในการเรียนการสอนต่อไป ภาษามลายูยังคงไม่มีสถานะอย่างเป็นทางการในภูมิภาค ข้อเรียกร้องปัจจุบันเกี่ยวกับสิทธิด้านภาษา รวมทั้งความพยายามฟื้นฟูความสำคัญและการส่งเสริมภาษา ยังคงเป็นสิ่งที่ถูกอภิปรายอย่างกว้างขวางต่อไป[36]

6. ผลกระทบของนโยบายการสอนด้วยภาษาไทยอย่างเดียว

การผสานกลืนทางวัฒนธรรมของไทย และการสนับสนุนให้ใช้ภาษาไทยเพียงภาษาเดียวในการเรียนการสอนอย่างที่เป็นมา ส่งผลคุกคามต่อภาษาอื่นๆ ที่พูดกันในดินแดนแถบนี้ เนื่องจากคนรุ่นใหม่ไม่มีโอกาสได้เรียนภาษาแม่ของตนเอง จึงทำให้เกิดความเสี่ยงว่าภาษาจำนวนมากจะต้องสูญพันธุ์ไป และยิ่งเสี่ยงมากขึ้นเมื่อพิจารณาว่า ภาษาเหล่านี้เป็นภาษาที่ใช้พูดที่ไม่มีตัวอักษรเพื่อเขียน ประมาณกันว่า 70 ภาษาที่ใช้พูดในประเทศนี้ บางส่วนประสบความล้มเหลวหรือไม่สามารถพัฒนาไปได้ เป็นเหตุให้บางภาษาเสี่ยงจะต้องสูญพันธุ์[37] สุดท้ายแล้วผลกระทบระยะยาวอาจรวมถึงการสูญเสียภาษาต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย

แม้ว่าภาษามลายูมีความจำเป็นต่อการธำรงรักษาอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายู นโยบายการผสานกลืนทางภาษาส่งผลให้เกิดความ

---

[36] สำนักนโยบายและแผน, *แผนการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548).

[37] สุวิไล เปรมศรีรัตน์ และคณะ, “สถานการณ์ทางภาษาในสังคมไทยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์”.

ถดถอยของภาษามลายู โดยจำนวนผู้พูดมลายูลดลง โดยเฉพาะในเขตเมือง[38] นอกจากนั้น ภาษามลายูยังได้รับอิทธิพลอย่างมากจากภาษาไทย โดยมีการยืมคำและสำนวนไทยมาใช้ มีการใช้ไทยคำมลายูคำสลับกัน และอาจถึงขั้นเป็นภาวะการเปลี่ยนภาษา

นอกจากนั้น การนำนโยบายการสอนด้วยภาษาไทยอย่างเดียวมาบังคับใช้ ยังส่งผลให้เกิดช่องว่างของผลการศึกษาระหว่างนักเรียนที่พูดภาษาไทยเป็นภาษาแรก กับนักเรียนที่พูดภาษามลายูเป็นภาษาแรก พื้นที่นี้จัดว่าเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่มีอัตราการไม่รู้หนังสือสูงสุดของประเทศ โดยมีอัตราการไม่รู้หนังสือประมาณ 24% ในสามจังหวัด นราธิวาสมีอัตราการไม่รู้หนังสือสูงสุดถึง 32% ของนักเรียนชั้น ป. 6[39] นอกจากนั้นในแง่สัมฤทธิผลด้านวิชาการตามข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับปีการศึกษา 2556 พบว่า นักเรียนในสามจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ทำคะแนนได้ต่ำสุดในการสอบโอเน็ต[40]

การไม่รู้หนังสือและผลการเรียนที่ต่ำ อาจเป็นเพราะปัจจัยหลายประการผสมกัน รายงานหลายฉบับพบว่าเด็กมุสลิมเชื้อสายมลายูประสบ

---

[38] ทวีพร คุ้มเมธา, “บทสัมภาษณ์ ฮารา ชินทาโร่: ภาษามลายู ปมความขัดแย้งที่รัฐไทยมองไม่เห็น”.

[39] จากการทดสอบนักเรียนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส พบว่า 16% ของนักเรียนในปัตตานีไม่สามารถอ่านและเขียนไทยได้ 24% และ 25% ของนักเรียนในยะลาไม่สามารถอ่านและเขียนไทยได้ตามลำดับ และ 32% ของนักเรียนในนราธิวาสไม่สามารถอ่านและเขียนไทยได้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู สำนักงานรัฐมนตรี, “การรับฟังการพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้”, ข่าวสำนักงานรัฐมนตรี 88/2557, แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 9 เมษายน 2558, เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2559, http://www.moe.go.th/websm/2014/apr/088.html.

[40] เพิ่งอ้าง.

ปัญหาในการเรียนเนื่องจากไม่ได้พูดภาษาไทยเป็นภาษาแม่[41] นักเรียนประสบปัญหาในหลายวิชาที่สอนเป็นภาษาไทย อาจพยายามพูดภาษามลายูกับครู และปฏิเสธที่จะสื่อสารเป็นภาษาไทย[42] ในระดับโลก นักวิจัยพบความเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างผลการเรียนกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน หากเป็นภาษาแรกหรือภาษาแม่สำหรับเด็ก งานวิจัยของธนาคารโลกพบว่า 50% ของผู้ที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเป็นเด็กซึ่งมาจากชุมชนที่ใช้ภาษาแตกต่างจากภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน งานวิจัยยังพบความสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนกับสภาพด้านสังคม–วัฒนธรรมของโรงเรียน โดยถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออัตราการออกจากโรงเรียน[43] ในงานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งของ UNESCO พบว่า 40% ของประชากรโลกไม่ได้รับการศึกษาที่สอนในภาษาที่ตนเองพูดหรือเข้าใจ และถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยซึ่งส่งผลให้ช่องว่างด้านการศึกษากว้างขึ้น[44]

7. อนาคตของภาษามลายู

ภายหลังความรุนแรงระลอกใหม่ในปี 2547 คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เสนอในรายงานว่า ควรกำหนดให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาในการทำงาน โดยให้นำมาใช้ในลักษณะที่เป็นทางการได้

---

[41] Nantawan Watwadra, "Bilingual Education: Multiculturalism or Assimilation", แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 16 กันยายน 2559, เข้าถึงเมื่อ 18 ตุลาคม 2559, http://www.multied.org.

[42] Jeerawat Na Thalang, "Cover Story," *Bangkok Post*, October 2, 2016, pp. 6–9.

[43] Jessica Ball, "Enhancing Leaning of Children from Diverse Language Backgrounds," UNESCO, 2011, เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2559, http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212270e.pdf.

44 UNESCO, "Global Education Monitoring Report: Policy Paper 24," แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อกุมภาพันธ์ 2559, เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2559, http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002437/243713E.pdf.

เช่น ในที่ว่าการอำเภอ โรงพยาบาล และสถานีตำรวจในพื้นที่ กอส. ยังเสนอให้ทางการจัดทำนโยบายด้านภาษา ซึ่งประกันให้มีการใช้ภาษามลายูเป็นสื่อในการเรียนการสอนของโรงเรียน นอกจากนั้น กอส. ยังเสนอให้จัดทำป้ายชื่อถนนและชื่อสถานที่ทางราชการต่างๆ ทั้งสองภาษา ข้อเสนอสุดท้ายได้รับการปฏิบัติตามโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อย่างไรก็ดี ข้อเสนอที่ครอบคลุมมากกว่าของ กอส. ในแง่การกำหนดให้ภาษามลายูเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงาน และภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน กลับถูกปฏิเสธโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง[45]

นับจากนั้นมา ได้มีความพยายามมากขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้ภาษามลายู โดยมีการก่อตั้งสถาบันภาษามลายูไทยแลนด์ (Dewan Bahasa dan Pustaka Melayu Thailand) เมื่อปี 2556 ภายใต้ ศอ.บต. เพื่อประสานงานเกี่ยวกับกิจการด้านภาษามลายูในไทย อย่างไรก็ดี หลัง พ.ต.อ. ทวี สอดส่อง ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์สถาบันแห่งนี้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ ศอ.บต. เป็นเหตุให้สถาบันไม่ได้รับความสนับสนุนจาก ศอ.บต. อีกต่อไป ภายหลังการยุบสถาบันภาษามลายู–ภาษาไทยก็ไม่ได้มีการสนับสนุนอย่างเป็นทางการอีกเลยเพื่อฟื้นฟูสถาบันดังกล่าว นอกจากนั้นคณะกรรมการราษฎรบัณฑิตด้านภาษาและวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้ (Badan Cendikiawan Rakyat Bidang Bahasa Dan Budaya Melayu Patani–BACENDRA) ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานชำนาญการด้านภาษามลายู ภาษาและวัฒนธรรมในพื้นที่ โดยมีสมาชิกเป็นองค์กรท้องถิ่นรวมทั้งคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด สมาคมโรงเรียนตาดีกา ศูนย์อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน่วยงานนี้มีเป้าหมายส่งเสริมวัฒนธรรมในท้องถิ่น จัดอบรมภาษามลายู และทำวิจัยด้านภาษาและ

[45] คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์* (กรุงเทพฯ: กอส., 2549).

วัฒนธรรม [46]

ความเสื่อมถอยของภาษามลายูในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นปัญหาท้าทายต่อความพยายามในปัจจุบันที่จะหาวิธีการที่เหมาะสมมากที่สุด เพื่อเปลี่ยนระบบภาษาให้สอดคล้องกับความต้องการด้านภาษาท้องถิ่น โดยเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางในบรรดาองค์กรภาคประชาสังคมและแวดวงวิชาการ นอกจากนั้นยังมีการอภิปรายอย่างมากเกี่ยวกับทิศทางและการพัฒนาของภาษามลายู ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการอภิปรายในระดับโลกและภูมิภาค โดยตัวเลือกของการใช้อักษรในภาษามลายูเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีการพูดคุย เนื่องจากมีการโต้แย้งว่าในทางปฏิบัติแล้ว การใช้ตัวอักษรรูมีจะทำให้ภาษามีลักษณะทันสมัยและสอดคล้องกับอนาคตมากกว่า ด้วยเหตุดังกล่าว การใช้ตัวอักษรรูมีจะยิ่งทำให้จังหวัดชายแดนใต้/ปาตานีสามารถผนวกรวมเป็นหนึ่งเดียวกับประเทศร่วมภูมิภาคที่ใช้ภาษามลายูอย่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน และสิงคโปร์ได้ ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ที่สนับสนุนให้ใช้อักษรยาวีเน้นถึงคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ของตัวอักษรดังกล่าว โดยพวกเขาแย้งว่า การใช้อักษรยาวีเป็นการยอมรับต่อคุณูปการสำคัญที่มีต่อการสอนศาสนาอิสลามของ (อดีต) สุลต่านของปาตานี พวกเขายังแย้งว่าอักษรยาวีสามารถถ่ายทอดและสะท้อนอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูได้เหมาะสมกว่า ปัญหาจากการพยายามเลือกระบบภาษาที่เหมาะสมสำหรับตัวอักษรที่ใช้เขียน กลายเป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะนำภาษามลายูมาใช้ในระบบการศึกษาของพื้นที่ จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย (RILCA) เสนอให้ใช้ตัวอักษรพิเศษในระบบภาษาไทย โดยให้เหตุผลว่าจะสามารถเป็นสื่อกลางสำหรับการเปลี่ยนผ่านจากการใช้

[46] ประชาคมวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), "BACENDRA: คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาและวัฒนธรรมมลายูถิ่นในนาม 'คณะกรรมการราษฎรบัณฑิตด้านภาษาและวัฒนธรรมมลายู'," เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2562, http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=3008.

ภาษามลายูเป็นภาษาแม่ ไปสู่การเรียนรู้ภาษาไทย[47]

นอกจากการอภิปรายเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานด้านภาษาแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการพูดคุยถึงข้อดีและข้อเสียของการยอมรับภาษาและสถานภาพของภาษาโดยรวม มีความพยายามในระดับชาติเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองและการส่งเสริมภาษาที่ไม่ใช่กระแสหลัก ในปี 2549 สำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้จัดทำร่าง "แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยภาษาประจำชาติ" ซึ่งกำหนดมาตรการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และอนุรักษ์ภาษาที่หลากหลายที่ใช้กันอยู่ในประเทศ จากนโยบาย 6 ข้อตามแผนภาษาประจำชาติ มีอยู่ 2 ข้อที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมด้านภาษาในประเทศไทย และยังมีเนื้อหาที่เน้นการส่งเสริมภาษาแม่และภาษาท้องถิ่น อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีไม่เคยให้ความเห็นชอบต่อแผนของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา[48]

8. การเรียนการสอนที่ใช้หลายภาษาในประเทศอื่น

กรอบระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิด้านภาษาและการศึกษา เน้นที่สิทธิทั้งของบุคคลและกลุ่มที่จะเลือกใช้ภาษาแม่หรือภาษาแรกของตนในการเรียนการสอน ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรระหว่างประเทศจำนวนมากเกี่ยวกับสิทธิด้านภาษา สิทธิเด็ก และสิทธิของชนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย

---

[47] สุวิไล เปรมศรีรัตน์, "การจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาท้องถิ่นและภาษาไทยเป็นสื่อ: กรณีการจัดการศึกษาแบบทวิภาษา (ภาษาไทย-มลายูถิ่น) ในโรงเรียนเขตพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ [Scholarly project]," สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เข้าถึงเมื่อ 7 สิงหาคม 2558, http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=220:2013-12-02-07-39-09&catid=53&Itemid=202.

[48] Udom Warotamasikkhadit and Kirk Person, "Development of the National Language Policy (2006-2010) Committee to Draft the National Language Policy," *The Journal of the Royal Institute of Thailand* 3, (2011): 29-44, http://www.royin.go.th/royin2014/upload/246/FileUpload/2523_4254.pdf.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาระดับสูงของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติยืนยันว่า "*การเรียนการสอนในภาษาแม่และการเรียนการสอนแบบสองภาษา มีความสำคัญมากสุดในโรงเรียนประถมและมัธยม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสัมฤทธิผลด้านการศึกษาในระยะยาวได้*" นอกจากนั้นยังมีการยอมรับว่า ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) กำหนดให้มี "*กรอบสำคัญเพื่อประกันการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นของการศึกษาสำหรับชนพื้นเมือง และการใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง*" ก่อนจะกล่าวต่อไปว่า "*ระบบการศึกษาควรเคารพ ยอมรับ และครอบคลุมโลกทัศน์ของชนพื้นเมือง วัฒนธรรม ภาษา และองค์ความรู้ตามจารีตของพวกเขา พร้อมกับประกันให้เกิดความเท่าเทียมด้านเพศสภาพและการยอมรับบทบาทของผู้รักษาภูมิปัญญาชาวบ้านในฐานะผู้มีความรู้ด้านการศึกษา*"[49]

ในเวลาเดียวกัน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งไทยให้สัตยาบันรับรองในปี 2535 ย้ำว่าการศึกษาสำหรับเด็กควรเคารพอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และคุณค่าของเด็ก มาตรา 30 ประกาศอย่างชัดเจนว่า "*ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา หรือกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมอาศัยอยู่ เด็กที่มาจากชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนพื้นเมืองจะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ที่จะนับถือและปฏิบัติทางศาสนาหรือสิทธิที่จะใช้ภาษาของตนในชุมชนกับสมาชิกอื่นในกลุ่มเดียวกับตน*"[50]

---

[49] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, "Recommendations on Education-United Nations for Indigenious Peoples," เข้าถึงเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/education/recs-education.html.

[50] สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก", เข้าถึงเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx.

สอดคล้องกับการปฏิบัติเพื่อยอมรับและคุ้มครองภาษา หลายประเทศได้นำหลักการเหล่านี้มากำหนดเป็นกรอบนโยบายระดับชาติ โดยมุ่งประกันสิทธิขั้นต่ำของภาษาและการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับกลุ่มประชากรที่หลากหลาย โดยในบทสุดท้ายได้กล่าวถึงประสบการณ์จากสังคมพหุวัฒนธรรมหลายแห่ง ซึ่งได้ยอมรับและปฏิบัติตามการวางแผนและนโยบายด้านการศึกษาที่ใช้หลายภาษา ตัวอย่างต่อไปนี้เน้นให้เห็นต้นแบบต่างๆ และได้เลือกมานำเสนอเพราะมีความโดดเด่นของแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับว่าต้นแบบเหล่านี้อาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง โดยควรมีการศึกษาต้นแบบเหล่านี้ในระดับลึก ซึ่งจะช่วยให้เกิดคำวิจารณ์ที่หลากหลายได้ อย่างไรก็ดี ก็ยังถือเป็นตัวอย่างความพยายามที่จะดำเนินการอย่างสอดคล้องกับคุณค่าทางวัฒนธรรมและภาษาของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุชนชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงนำมาเสนอเพื่อสะท้อนให้เห็นทางเลือกที่อาจสอดคล้องในบริบทของจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

1) ราชอาณาจักรสเปน

ในราชอาณาจักรสเปน นโยบายเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นสิ่งที่ได้รับการถกเถียงมานาน เนื่องจากในยุคเผด็จการของนายพลฟรังโก มีการกดขี่ไม่ให้ใช้ภาษาอื่นนอกจากภาษาสเปน อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญสเปนฉบับปัจจุบัน ยอมรับคุณลักษณะที่มีความหลากหลายด้านภาษาของสเปน และให้อำนาจการบัญญัติกฎหมายกับประชาชนในพื้นที่ปกครองตนเอง ที่จะบริหารจัดการกิจการของตนได้ ด้วยเหตุดังกล่าว พื้นที่ปกครองตนเองทุกแห่งจึงดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ ตามกฎหมายของตน

ในพื้นที่ปกครองตนเองคาตาโลเนีย รัฐบาลส่วนท้องถิ่นกำหนดให้คาตาลันเป็นภาษาเดียวที่ใช้ในการเรียนการสอน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำให้เป็นปรกติด้านภาษา ค.ศ. 1983 (Law of Linguistic Normalization) การใช้ภาษาคาตาลันเพียงภาษาเดียวในการเรียนการสอนเป็นแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยจะใช้ภาษาสเปนเฉพาะในวิชาภาษาและวรรณกรรมสเปนเท่านั้น นักเรียนที่ไม่ได้มีเชื้อสายคาตาลันซึ่งเข้าเรียนใน

ระบบโรงเรียนคาตาลันอาจขอรับความช่วยเหลือเพิ่มเติมได้หากไม่ได้พูดคาตาลันเป็นภาษาแรก เป้าหมายของระบบเช่นนี้เพื่อป้องกันการกีดกันแบ่งแยกด้วยเหตุด้านภาษาในโรงเรียน และเพื่อประกันว่าทุกคนในพื้นที่คาตาโลเนียมีสิทธิได้รับการศึกษาในในทุกระดับ เป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 35 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองตนเองของคาตาโลเนีย ค.ศ. 2006 (Catalonia Statute of Autonomy) อย่างไรก็ดี นโยบายการสอนเป็นภาษาเดียว ส่งผลให้เกิดการอภิปรายอย่างหนักสำหรับผู้ที่พูดภาษาสเปนเป็นภาษาแรก โดยในปัจจุบันประชากร 55% ในพื้นที่พูดภาษาสเปนเป็นภาษาแรก ส่งผลให้มีเสียงเรียกร้องมากขึ้นให้รัฐบาลในพื้นที่ปกครองตนเองหันมาใช้รูปแบบการเรียนการสอนที่ใช้หลายภาษา[51] และต่อมาศาลคาตาโลเนียวินิจฉัยให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวในปี ค.ศ. 2014 นับจากนั้นมาโรงเรียนรัฐจึงต้องใช้ภาษาสเปน 25% ในการสอน เพื่อให้นักเรียนมีโอกาสเรียนในภาษาสเปนมากขึ้น

ในพื้นที่ปกครองตนเองบาสก์ ปฏิญญาบาสก์ (Basque Declaration) นำไปสู่การออกกฎหมายว่าด้วยการทำให้การใช้ภาษาบาสก์เป็นปรกติ ค.ศ. 1982 (Law on the Normalization of the use of the Basque language) อย่างไรก็ดี ในพื้นที่ปกครองตนเองบาสก์มีระบบการศึกษาที่ต่างกัน 3 โมเดล โดยแต่ละโมเดลมีความแตกต่างกันในแง่ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน

- โมเดล A: ใช้ภาษาสเปนในการสอน โดยมีการสอนภาษาบาสก์เป็นวิชาต่างหาก
- โมเดล B: ใช้ภาษาบาสก์และสเปนในการสอน และมีการสอนภาษาบาสก์และสเปนเป็นวิชาต่างหากด้วย

[51] Sonia Sierra and Mercè Vilarrubias, "Language rights in Catalonia, Euro Crisis in the Press: The politics of public discourse in Europe," แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 22 เมษายน 2557, เข้าถึงเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2558, http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2014/04/22/language-rights-in-catalonia.

- โมเดล C: ใช้ภาษาบาสก์ในการสอน โดยมีการสอนภาษาสเปนเป็นวิชาต่างหาก

โมเดล C เป็นทางเลือกที่คนนิยมมากสุดตามข้อมูลในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งพบว่า 62.7% ของนักเรียนเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนตามโมเดลการศึกษานี้ ในทางตรงข้าม มีนักเรียนเพียง 20.6% เข้าเรียนในโรงเรียนตาม Model B และที่ต่ำสุด (16.7%) ของนักเรียนเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนตาม Model A

2) แอฟริกาใต้

หลังยุคเหยียดผิว รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1994 กำหนดให้ภาษาชาติพันธุ์ 11 ภาษาเป็นภาษาราชการของประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นจัดตั้งหน่วยงาน 14 แห่งเพื่อบริหารและพัฒนาภาษาเหล่านี้ในระดับชาติ[52] ในส่วนของนโยบายด้านการศึกษา กรอบการศึกษาระดับชาติรับรองสิทธิที่จะเลือกภาษาที่ใช้ในการสอน โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงที่เท่าเทียมและจริงจังด้านการศึกษา รวมทั้งมุ่งพัฒนาภาษาที่เคยถูกผลักให้อยู่ชายขอบ นโยบายด้านการศึกษาของแอฟริกาใต้ยังให้สิทธิกับนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ สามารถเลือกเรียนในภาษาของตนเองได้ แต่ละสำนักงานเขตการศึกษามีหน้าที่สนับสนุนให้นักเรียนสามารถเรียนในภาษาที่ตนเองต้องการ จากจำนวนภาษาราชการทั้ง 11 ภาษา ในระดับประถม โรงเรียนที่มีนักเรียนขั้นต่ำ 35 คนที่ต้องการเรียนในภาษานั้นๆ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ ในระดับมัธยมศึกษา ถ้าโรงเรียนมีนักเรียนเกินกว่า 40 คน ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ กรณีที่จำนวนนักเรียนที่ต้องการเรียนภาษาไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ สำนักงานเขตการศึกษาก็ต้องให้การสนับสนุนรูปแบบอื่นให้แก่นักเรียนที่ต้องการเรียนในภาษา

[52] Neville Alexander, “Language Education Policy, National and Sub-National Identities in South Africa,” Language Policy Division, Council of Europe, 2003, เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2561, https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/alexanderen.pdf.

ของตน โดยสอดคล้องกับกรอบการศึกษาระดับชาติของแอฟริกาใต้[53]

3) เมียนมา

ในเมียนมา การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อประเทศ ในบริบทปัจจุบัน รัฐบาลกลางให้การยอมรับที่จำกัดต่อภาษาของชาติพันธุ์ โดยถือเป็นภาษาประจำภูมิภาค จึงยอมให้กลุ่มชาติพันธุ์มีพื้นที่จัดทำระบบการศึกษาที่เป็นของตนเองได้ ในรัฐมอญ พรรค New Mon State Party (NMSP) สามารถบรรลุความตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐมอญได้พัฒนาแนวทางจากล่างสู่บน โดยให้องค์กรในท้องถิ่นรวมตัวกันจัดการศึกษา วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง คณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐมอญ เป็นผู้พัฒนาโรงเรียนประจำรัฐมอญ โดยใช้หลักสูตรการศึกษาที่ผสมกันระหว่างหลักสูตรในท้องถิ่นกับหลักสูตรระดับชาติ หลักสูตรในท้องถิ่นเน้นประวัติ-ศาสตร์และภาษามอญ ซึ่งจะสอนควบคู่ไปกับหลักสูตรประจำชาติ โดยทุกวิชาในโรงเรียนประถมของรัฐจะสอนในภาษามอญ ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึง ป. 4 ส่วนในระดับประถมปลายจนถึงมัธยม นักเรียนจะเริ่มเรียนโดยมีการสอนเป็นภาษาเมียนมาตามหลักสูตรประจำชาติ ในปัจจุบันมีนักเรียน 17,000 คนใน 156 โรงเรียนที่เข้าเรียนในระบบนี้[54]

4) บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ในขณะที่พื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศมีการเรียนการสอนแยกตามภาษาและชาติพันธุ์ของตนเอง แต่ในพื้นที่ Brčko District จัดการสอนที่

---

[53] SAlanguages, “South Africa Language and Education,” แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 2009, เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2561, http://www.salanguages.com/education.htm

[54] Lawi Weng, “Mon State to Allow Ethnic Language Classes in Govt Schools,” *The Irrawaddy*, แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 10 เมษายน 2557, เข้าถึงเมื่อ 14 มกราคม 2561, http://www.irrawaddy.com/news/burma/mon-state-allow-ethnic-language-classes-govt-schools.html.

ต่างไป โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความรู้และส่งเสริมคุณค่าความหลากหลายของชาติพันธุ์ภายใต้คำขวัญ "สองโรงเรียนใต้หลังคาเดียวกัน" ถือเป็นส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูหลังสงคราม มีการปฏิรูประบบการศึกษาที่มุ่งท้าทายกระแสชาตินิยม/ชาติพันธุ์นิยม โดยการทำต้นแบบการศึกษาที่นักเรียนจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ สามารถเรียนอยู่ในห้องเรียนเดียวกันได้ หลักสูตรการศึกษาใน Brčko อนุญาตให้นักเรียนมีเสรีภาพด้านภาษา ในแง่การเลือกตัวอักษรในตำราเรียน นอกจากนั้นนักเรียนยังเลือกได้ว่าจะเขียนด้วยภาษาใดที่สอดคล้องกับชาติพันธุ์ของตนเอง อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าทางเลือกเช่นนี้สามารถทำได้เนื่องจากทั้งสามภาษามีคุณลักษณะด้านภาษาที่คล้ายคลึงกันแตกต่างกันเล็กน้อยด้านการออกเสียง คำศัพท์ การสะกดคำ และตัวอักษร โดยภาษาเซอร์เบียจะเขียนด้วยตัวอักษรซีริลลิกหรือโรมัน ส่วนภาษาโครเอเชียและบอสเนียกจะเขียนด้วยตัวอักษรโรมัน นอกจากนั้นอาจถือได้ว่าภาษาบอสเนียกเป็นส่วนผสมระหว่างภาษาโครเอเชียกับเซอร์เบีย[55]

ตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นขอบเขตของนโยบายด้านภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน ตั้งแต่การยอมรับอย่างเต็มที่ต่อสถานภาพอย่างเป็นทางการ ไปจนถึงการอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดการตนเองได้ ที่สำคัญที่สุดคือการยอมรับภาษาที่ไม่ใช่กระแสหลัก และให้ความคุ้มครองด้านกฎหมายแก่ภาษาเหล่านั้น โดยอาจถือเป็นภาษาราชการร่วมของประเทศหรือภายในภูมิภาคที่ปกครองตนเอง ประสบการณ์ข้างต้นช่วยให้เกิดการอภิปรายถึงความเป็นไปได้ในการวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

---

[55] Wayles Brown and Theresa Alt, "A Handbook of Bosnian, Serbian, and Croatian," SEELRC, 2004, เข้าถึงเมื่อ 19 มกราคม 2561, http://seelrc.org:8080/grammar/pdf/compgrammar_bcs.pdf.

9. สรุป

ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดว่าภาษาจะอยู่รอดได้ในสังคมแต่ละสังคมหรือไม่[56] การวางแผนภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนสำหรับจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี ต้องอาศัยการยืดหยุ่นต่อความหลากหลายด้านชาติพันธุ์ ผลประโยชน์ และความต้องการ ทั้งยังต้องคำนึงถึงอิทธิพลของนานาชาติหรือภูมิภาคในพื้นที่นี้ โดยถือว่าไม่มีต้นแบบภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนใดที่ "ถูกต้อง" และสามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนในกลุ่มประชากรนั้นได้ หากชุมชนและโรงเรียนควรมีโอกาสมากขึ้นในการตัดสินว่าการศึกษาและภาษาแบบใดที่เหมาะสมกับความหวังและความต้องการของพวกเขา

การสนทนาอย่างสร้างสรรค์และมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมความเห็นจากมุมมองที่หลากหลายจะช่วยแก้ปัญหาที่ละเอียดอ่อนของภาษาได้ สิ่งที่ควรเน้นมากสุดคือการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อให้การอภิปรายไม่อยู่ใต้อิทธิพลของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนเท่านั้น แต่หน่วยงานหรือคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ควรทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงานเพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนอย่างเปิดเผยได้

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนสนทนาอย่างจริงจังและมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย จำเป็นต้องมีพื้นที่การเมืองแบบเปิด เพื่อให้ทุกคนที่มีเจตนารมณ์ ผลประโยชน์ และความต้องการต่างๆ สามารถแลกเปลี่ยนความเห็นและแสดงความกังวลของตนได้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ตอบสนองมากสุดต่อประชากรที่หลากหลาย และเปิดโอกาสให้มีการจัดสรรโครงสร้างอำนาจ อันเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน

---

[56] Susan E. Malone, "MTB-MLE for sustainable development for all: what have we learned? (and what comes next?)", Paper presented at The 5th International Conference on Language and Education: Sustainable Development through Multilingual Education, October 19-21, 2016, Bangkok, Thailand.

ประการสุดท้าย การวางแผนและนโยบายด้านภาษาที่ตอบสนองต่อความต้องการ เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่คลี่คลายความตึงเครียดด้านอัตลักษณ์ และสุดท้ายจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความอึดอัดคับข้องใจ อันเกิดจากความต้องการและผลประโยชน์ด้านภาษาที่ไม่ได้รับการตอบสนอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กลุ่มด้วยใจ. "รายงานสถานการณ์เด็กในพื้นที่ความขัดแย้งชายแดนใต้ ประจำปี 2557". เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2560. https://voicefromthais.files.wordpress.com/2015/01/child_report_duayjai_2014_updated2-1.pdf.

กัณหา แสงรายา. "เส้นทางนักเรียนมุสลิม...สู่นักแบ่งแยกดินแดนจริงหรือ?". เข้าถึงเมื่อ 29 ตุลาคม 2559. http://www.islammore.com/view/2080.

"การสำรวจข้อมูลสำมะโนประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้". RYT9. เข้าถึงเมื่อ 3 สิงหาคม 2557. https://www.ryt9.com/s/cabt/146831.

ใกล้รุ่ง รัตนอมตกุล. "การวิเคราะห์นโยบายด้านการศึกษาในมณฑลปัตตานี ระหว่าง พ.ศ. 2449-2468". วิทยานิพนธ์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). *เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์*. กรุงเทพฯ: กอส., 2549.

คณะพูดคุยสันติสุข. *กระบวนการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2559.

"คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136ง. 15 มิถุนายน 2559. https://www.bic.moe.go.th/images/stories/pdf/The_provision_of_basic_education_to_15_years_without_charge_17-6-2559.PDF.

เครือข่าย Peace Survey. *ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 2 (กรกฎาคม-กันยายน)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

บรรจง ฟ้ารุ่งสราง. *การศึกษาในวิถีพหุวัฒนธรรมชายแดนใต้*. เชียงใหม่: สมใจนึก ปริ้นท์ แอนด์ ก๊อปปี้ เซ็นเตอร์, 2555.

ประชาคมวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). “BACENDRA: คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาและวัฒนธรรมมลายูถิ่นในนาม ‘คณะกรรมการราษฎรบัณฑิตด้านภาษาและวัฒนธรรมมลายู’”. เข้าถึงเมื่อ 28 ตุลาคม 2560. http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=3008.

ทวีพร คุ้มเมธา. บทสัมภาษณ์ ฮารา ชินทาโร่: “ภาษามลายู ปมความขัดแย้งที่รัฐไทยมองไม่เห็น”. *ประชาไท*. 13 กรกฎาคม 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ 18 กรกฎาคม 2559. http://prachatai.com/journal/2016/07/66854.

“วันนี้ในอดีต 1 ส.ค. 2536 เผา ‘36 โรงเรียนใต้’”. *คมชัดลึก*. แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 1 กันยายน 2560. เข้าถึงเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2560. http://www.komchadluek.net/news/today-in-history/290182.

วีระ สมบูรณ์. *รัฐ-ชาติ ชาติพันธุ์: ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยความเป็นชาติ ความเป็นรัฐ และปัญหาชาติพันธุ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ, 2553. หน้า 42-44.

“สพฐ. ชงเปิดหลักสูตรอิสลามศึกษาโรงเรียนแดนใต้”. *ไทยรัฐ*. 5 ธันวาคม 2555. เข้าถึงเมื่อ 15 กันยายน 2558. https://www.thairath.co.th/content/310968.

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. “Towards a Learning and Sharing Society in Thailand: An Introduction to Education in Thailand”. แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ พฤศจิกายน 2551. เข้าถึงเมื่อ 6 กันยายน 2562. https://www.bic.moe.go.th/images/stories/book/library/54-07-007-72.DPI.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน อำเภอจะแนะ. “การศึกษาอิสลามขั้นพื้นฐาน”. เข้าถึงเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2560. https://opecha-nae.simdif.com.

สำนักงานรัฐมนตรี. “การรับฟังการพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้”. ข่าวสำนักงานรัฐมนตรี 88/2557. แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ 9 เมษายน 2558. เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2559. http://www.moe.go.th/websm/2014/apr/088.html.

สำนักนโยบายและแผน. *แผนการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548.

สุวิไล เปรมศรีรัตน์. "การจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาท้องถิ่นและภาษาไทยเป็นสื่อ: กรณีการจัดการศึกษาแบบทวิภาษา (ภาษา ไทย-มลายูถิ่น) ในโรงเรียนเขตพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ [Scholarly project]". สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เข้าถึงเมื่อ 7 สิงหาคม 2558. http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=220:2013-12-02-07-39-09&catid=53&Itemid=202.

สุวิไล เปรมศรีรัตน์ และคณะ. "สถานการณ์ทางภาษาในสังคมไทยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์". TCI-ThaiJO, 2006. เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2559. https://www.tci-thaijo.org/index.php/JLC/article/view/22287/19129.

อารีฟีน บินจิ และคณะ. *ปาตานี: ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู*. มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้, 2556.

ภาษาอังกฤษ

Alexander, Neville. "Language Education Policy, National and Sub-National Identities in South Africa". Language Policy Division, Council of Europe, 2003. https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/alexanderen.pdf.

Ball, Jessica. "Enhancing Leaning of Children from Diverse Language Backgrounds". UNESCO, 2011. http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212270e.pdf.

Bostock, William W. "Language Grief: A 'raw Material' of Ethnic Conflict". *Nationalism and Ethnic Politics* 3, no. 4 (1997): 94-112.

Brown, Michael E. "The Politics of Language in Thailand and Laos". In *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia*. Edited by Sumit Ganguly. NetLibrary, 2013. pp. 177-210.

Brown, Wayles, and Theresa Alt. "A Handbook of Bosnian, Serbian, and Croatian". SEELRC, 2004. http://seelrc.org:8080/grammar/pdf/compgrammar_bcs.pdf.

Che Man, Wan Kadir. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Singapore: Oxford University Press, 1987.

"Declaration on Five Demands". YouTube Video. May 24, 2013. http://youtube.be/x6r5WxFIBIY.

Ethnologue. "Ethnologue: Thai". https://www.ethnologue.com/language/tha.

International Crisis Group. "Thailand: The Evolving Conflict in the South, Asia Report N°241-11 December 2012". https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/241-thailand-the-evolving-conflict-in-the-south.pdf.

Liow, Joseph Chinyong. *Islam, Education, and Reform in Southern Thailand: Tradition & Transformation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

Malone, Susan E. "MTB-MLE for sustainable development for all: what have we learned? (and what comes next?)". Paper presented at The 5th International Conference on Language and Education: Sustainable Development through Multilingual Education, October 19-21, 2016, Bangkok, Thailand.

Maneerot. "Local curriculum: What? Why? How?". Primary Education Office Region 2, 2011. Accessed March 4, 2018. 203.172.179.23/myoffice2554/tkk3/214996.doc.

Miall, Hugh. "Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task". Berghof Foundation, 2004. http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/miall_handbook.pdf.

Na Thalang, Jeerawat. "Cover Story". *Bangkok Post*. October 2, 2016.

SAlanguages. “South Africa Language and Education”. Last Modified 2009. http://www.salanguages.com/education.htm.

Sierra, Sonia and Mercè Vilarrubias. “Language rights in Catalonia, Euro Crisis in the Press: The politics of public discourse in Europe”. Last Modified April 22, 2014. http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2014/04/22/language-rights-in-catalonia.

Siltragool, Wisanee. “Thailand Non-Formal Education. Country Profile Commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: Will We Make It?”. UNESCO, 2007. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155581.

Tacharoemsak, Songporn. “Language Policy and National Security”. *Security Studies Pamphlet* 70, December (2009): 31.

Thailand Development Research Institute. “Report of the Subcommittee on Human Development for Human Security”. 2006. http://tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/as_papers/edu2_final.pdf.

TRCT. *Final Report of Truth for Reconciliation Commission of Thailand (TRCT): July 2010-July 2012*. Bangkok: Truth for Reconciliation Commission of Thailand, 2013.

UNESCO. “Global Education Monitoring Report: Policy Paper 24”. Last Modified February 2016. http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002437/243713E.pdf.

United Nations Office of the High Commissioner. “Convention on the Rights of the Child”. https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. "Recommendations on Education - United Nations for Indigenious Peoples”. https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/education/recs-education.html.

Warotamasikkhadit, Udom, and Kirk Person. “Development of the

National Language Policy (2006-2010) Committee to Draft the National Language Policy". *The Journal of the Royal Institute* of Thailand 3, (2011): 29-44. http://www.royin.go.th/royin2014/upload/246/FileUpload/2523_4254.pdf.

Watwadra, Nantawan. "Bilingual Education: Multiculturalism or Assimilation". Last Modified September 16, 2016. http://www.multied.org.

Weng, Lawi. "Mon State to Allow Ethnic Language Classes in Govt Schools". *The Irrawaddy*. Last Modified April 10, 2014. http://www.irrawaddy.com/news/burma/mon-state-allow-ethnic-language-classes-govt-schools.html.

บทที่ 6

มุมมองเปรียบเทียบด้านพลวัตระหว่างชาติพันธุ์และศาสนาในภาคใต้ของไทยและพื้นที่อื่นๆ

คริสโตเฟอร์ เอ็ม. โจลล์

1. อารัมภบท

เนื้อหาในบทนี้เป็นการสำรวจปฏิสัมพันธ์ด้านชาติพันธุ์และศาสนาระหว่างชาวมุสลิมกับชาวพุทธในภาคใต้ของไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประชากรกลุ่มน้อยชาวมุสลิมจำนวนมากและมีจำนวนเพิ่มขึ้น[1] ซึ่งที่ผ่านมามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับชาวพุทธ (เถรวาท) มาเป็นเวลานานเช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในเมียนมา[2] ศรีลังกา[3] และกัมพูชา[4] ด้วยเหตุดังกล่าว ในเชิงภูมิศาสตร์จึงไม่เกินเลยไปที่จะกล่าวถึงความโดดเด่นของพลวัตเหล่านี้ อิสลามเป็นศาสนาที่แพร่หลายเป็นอย่างมากในภูมิภาคเอเชีย[5] ไม่ว่าชาวมุสลิมจะอยู่ที่ไหนพูดภาษาใด พวกเขาจะท่องพระคัมภีร์อัลกุรอานเป็นภาษา

---

[1]ใน *Islam in Modern Thailand: Faith, Philanthropy and Politics* เรจสแวรี บราวน์ (Rajeswary Brown) อ้างว่าจากประชากร 65 ล้านคนในประเทศไทย 12 % เป็นชาวมุสลิม เป็นตัวเลขจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (รายงานสถิติปี 2549 และรายงานกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปี 2549)

[2]Jean Berlie, *The Burmanization of Myanmar's Muslims* (Bangkok: White Lotus Press, 2008); Moshe Yegar, *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma/Myanmar* (Lanham, MD: Lexington Books, 2002); Stephen

อาหรับ ซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ในการทำละหมาด โดยต้องหันหน้าไปทางกรุงเมกกะ ชาวมุสลิมส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะที่ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างชาวคริสต์-มุสลิมเป็นที่เข้าใจได้ เพราะถือเป็นศาสนาใหญ่ที่สุดสองกลุ่มในโลก ส่วนการให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างมุสลิมกับชาวฮินดูและชาวพุทธได้รับความสนใจมากกว่าที่ควรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา[6] นักมานุษยวิทยาและนักประวัติศาสตร์ซึ่งทำงานในคาบสมุทรไทย-มลายู ได้บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลายของพวกเขาเอาไว้[7] โดย อิมติยาซ ยูซุฟ (Imtiyaz Yusuf) เป็นผู้เชี่ยวชาญการศึกษาด้านศาสนาในภาษาไทยคนเดียวที่ศึกษาการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง

Keck, "The Making of an Invisible Minority: Muslims in Colonial Burma," in *Living on the Margins: Minorities and Borderlines in Cambodia and Southeast Asia*, ed. Peter J. Hammer (Phnom Penh: Center for Khmer Studies, 2009); Eric Tagliacozzo, "Burmese and Muslim: Islam and the Hajj in the Sangha State," in *Burmese Lives: Ordinary Life Stories under the Burmese Regime*, ed. Eric Tagliacozzo, Wen-Chin Chang and Mandy Sadan (Oxford: Oxford University Press, 2014).

[3]Dennis McGilvray, *Crucible of Conflict: Tamil and Muslim Society on the East Coast of Sri Lanka* (Durham, NC: Duke University Press, 2008; Dennis McGilvray and Mirak Raheem, "The Origins of the Sri Lankan Muslims and Varieties of the Muslim Identity," in *The Sri Lanka Reader: History, Culture, Politics*, ed. John Clifford Holt (Durham, NC: Duke University Press, 2011); Dennis McGilvray, "Sri Lankan Muslims: Between Ethno-Nationalism and the Global Ummah," *Nations and Nationalism* 17, no. 1 (2011).

[4]Allen Stoddard, "The Cham Muslims of Cambodia: Defining Islam Today and the Validity of the Discourse of Syncretism," in *Living on the Margins: Minorities and Borderlines in Cambodia and Southeast Asia*, ed. by Peter Hammer (Phnom Penh: Center for Khmer Studies, 2009); Omar Farouk Bajunid and Hiroyuki Yamamoto, *Islam at the Margins: The Muslims of Indochina* (Kyoto: Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, 2008).

[5]Pew Research Center, *Mapping the Global Muslim Population: A Report on*

ชาวพุทธ-มุสลิม[8]

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่พูดภาษาต่างกัน ดำเนินไปตามจารีตทางศาสนาที่แตกต่างกัน รวมไปถึงการนิยามตัวเองว่าเป็นคนไทยหรือคนมลายูในภาคใต้ของไทยก็มีอย่างมากมายและหลากหลาย เช่นเดียวกับความขัดแย้ง การติดต่อสัมพันธ์เกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ทั้งนี้เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่ทำให้เหตุซึ่งจะนำไปสู่ผลนั้นมีมากกว่าหนึ่งสาเหตุ[9] ข้าพเจ้าใช้แนวทางศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์ในภาคใต้ของไทย แบบเดียวกับชยันต์ วรรธนะภูติ ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการทางประวัติศาสตร์ โดยทำให้เห็นว่าปัญหาที่มองว่าเป็นเรื่องของ "ชาติพันธุ์" อาจเกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลมากกว่าหนึ่งอย่าง[10] แบบที่การวิเคราะห์ของเขาในภาคเหนือของไทยทำให้เกิดข้อค้นพบคือ การละทิ้งอัตลักษณ์สากลของชาวสยามที่รุ่งเรืองในสมัยอยุธยา (พ.ศ. 1894-2310) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในภาคเหนือของไทย นโยบายจากกรุงเทพฯ ที่มุ่งสร้างอาณานิคมภายในตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษ 1800 และการปกครองในระบอบทหารเพื่อการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1930 การสร้างภาพว่าชนกลุ่ม

---

the Size and Distribution of the World's Muslim Population (Washington, DC: Pew Research Center, 2009); Pew Research Center, *The Global Religious Landscape*, (Washington, DC: Pew Research Center, 2012).

[6]โครงการวิสาสะชาวพุทธ-มุสลิมเป็นโครงการของ Daisaku Ikeda และ Majid Tehranian, *Global Civilization: A Buddhist-Islamic Dialogue* (London: British Academic Press, 2004); Reza Shah-Kazemi and Hamza Yusuf, *Common Ground between Islam and Buddhism* (Louisville: Fons Vitae, 2010); David Scott, "Buddhism and Islam: Past to Present Encounters and Interfaith Lessons," *Numen* 42, no. 2 (1995) งานศึกษาเกี่ยวกับการติดต่อสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างชาวมุสลิมกับฮินดูในเอเชียใต้ ได้แก่ Imtiaz Ahmad and Helmut Reifeld, *Lived Islam in South Asia: Adaptation, Accommodation and Conflict* (Oxford: Berghahn Books, 2004); David Gilmartin and Bruce Lawrence, *Beyond Turk and Hindu: Rethinking Religious Identities in Islamicate South Asia* (Gainesville: University Press

น้อยทางชาติพันธุ์เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติในช่วงที่มีการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และการปฏิเสธไม่ให้สัญชาติไทย

เนื้อหาของบทนี้จะเริ่มจากการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีวิทยาและทฤษฎีเพื่ออธิบายว่าเหตุใดจึงใช้แนวทางเชิงเปรียบเทียบเพื่อศึกษาประเด็นนี้ เนื่องจากปัญหาหรือทางออกมักมีที่มาจากอดีต ข้าพเจ้าจึงอาศัยการพิจารณาข้อมูลจากอดีตเพื่อทำความเข้าใจเหตุการณ์ในปัจจุบัน เนื้อหาส่วนที่สองของบทนี้เป็นการศึกษาประวัติศาสตร์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธตามแนวคาบสมุทรไทย–มลายู จากนั้นจะยกกรณีศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่าง

---

of Florida, 2000); Peter Gottschalk, *Beyond Hindu and Muslim: Multiple Identity in Narratives from Village India* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Peter Gottschalk, *Religion, Science, and Empire: Classifying Hinduism and Islam in British India* (Oxford: Oxford University Press, 2012); Peter Van der Veer, *Religious Nationalism: Hindus and Muslims in India* (Berkeley: University of California Press, 1994).

[7]โปรดดู Irving Chan Johnson, *The Buddha on Mecca's Verandah: Encounters, Mobilities, and Histories along the Malaysian–Thai Border* (Seattle: University of Washington Press, 2012); Robert Winzeler, *Ethnic Relations in Kelantan: A Study of the Chinese and Thai as Ethnic Minorities in a Malay State* (Singapore: Oxford University Press, 1985); Mohamed Yusoff Ismail, Buddhism and Ethnicity: Social Organization of a Buddhist Temple in Kelantan (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993); Wattana Sungunnasil, *Dynamic Diversity in Southern Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2005); Louis Golomb, *Brokers of Morality: Thai Ethnic Adaptation in a Rural Malaysian Setting* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 1978); Louis Golomb, *An Anthropology of Curing in Multiethnic Thailand* (Urbana: University of Illinois Press, 1985); and Michael J. Montesano and Patrick Jory, *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula* (Singapore: National University of Singapore Press, 2008).

กรุงเทพฯ กับชนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีน ลาว และกัมพูชา จากการพิจารณาข้อมูลเหล่านี้ทำให้พบว่าประเทศไทยเป็นศูนย์รวมด้านชาติพันธุ์และภาษา และความแตกต่างระหว่างคนกรุงเทพฯ กับชาวมลายูตอนใต้นั้นไม่ได้มีแค่ความแตกต่างด้านศาสนา จากการใช้แนวทางวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ข้าพเจ้ายังได้อธิบายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธในภาคใต้ของไทยในปัจจุบัน

2. แนวทางการศึกษาเชิงเปรียบเทียบปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนา: ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีวิทยาและทฤษฎี

ข้าพเจ้าได้ใช้แนวทางศึกษาเชิงเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ทั้งด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และความแตกต่างด้านภาษา (ที่สำคัญทั้งหมด) ใน

---

[8]Imtiyaz Yusuf, "Islam and Buddhism Relations from Balkh to Bangkok and Tokyo," *The Muslim World.* 100, no. 2 (2010); Imtiyaz Yusuf, "Dialogue between Islam and Buddhism through the Concepts of Tathagata and Nur Muhammadi," *International Journal of Buddhist Thought and Culture* 5, (February 2005); Imtiyaz Yusuf, "Muslim-Buddhist Relations Caught between Nalanda and Pattani" in *Ethnicity and Conflict in Buddhist Societies in South and Southeast Asia*, ed. Kingsley M. DeSilva (Colombo: Vijitha Yapa, 2015).

[9]Christopher M. Joll, "Revisiting Ethnic and Religious Factors in Thailand's Southern Discomfort," in *The Politics of Scholarship and Trans-Border Engagement in Mainland Southeast Asia: A Festschrift in Honor of Ajarn Chayan Vaddhanaphuit*, ed. Oscar Salemink (Chiang Mai: Silkworm Books, 2015).

[10]Chayan Vaddhanaphuti, "The Thai State and Ethnic Minorities: From Assimilation to Selective Integration," in *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*, ed. Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson (Bangkok: Institute of Security and International Studies; Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 156.

จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสในภาคใต้ของไทย ก่อนจะสรุปข้อมูลของกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายในหัวข้อนี้ โดยจะกล่าวถึงข้อจำกัดและข้อกังวลบางประการ อันเป็นเหตุให้มีการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้

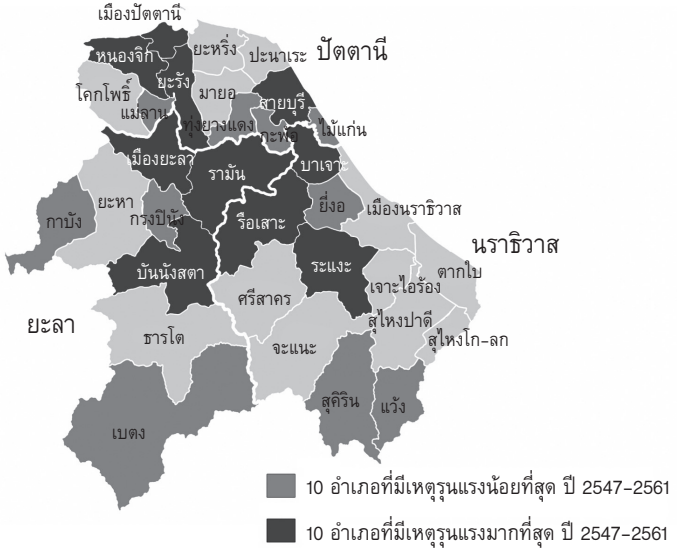
แม้ว่างานศึกษาเรื่องการทำบุญของข้าพเจ้า[11] จะให้ข้อมูลว่า ชาวมลายูในเขตเมืองต่อรองกับอิทธิพลของชาวไทยอย่างไร โดยเฉพาะการนำคำว่า *ทำบุญ* ซึ่งเป็นคำศัพท์ของคนไทยมาใช้ แต่ข้าพเจ้าไม่ประสงค์จะเขียนซ้ำเรื่องดังกล่าว ณ ที่นี้ ในขณะนั้นข้าพเจ้าอยากพยายามทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างศาสนา (ซึ่งดูเหมือนเป็นเรื่องทั่วไป) ในภาคใต้ของไทย ในขณะที่คนอื่นๆ มักศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับลัทธิญิฮาดข้ามชาติ เหตุที่ต้องใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขาดข้อมูลดิบพื้นฐานใน (ก) ประเด็นที่ข้าพเจ้าถือว่าสำคัญ (ข) การขาดข้อมูลจากพื้นที่ที่มีความรุนแรงมากสุดในภาคใต้ของไทย (ภาพที่ 1) ที่ผ่านมามีการศึกษาถึงพื้นที่สูง (*ฮูลู*) ในยะลาและนราธิวาส บางส่วนเป็นการศึกษาจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว บางส่วนก็เป็นผลมาจากการทำงานภาคสนาม น่าเสียใจที่มีอยู่ไม่กี่ชิ้น[12] การศึกษา

---

[11] Christopher M. Joll, "Muslim Merit-Making in Thailand's Far-South," in *Muslims in Global Societies*, ed. Gabriele Marranci and Bryan Turner (Dordrecht: Springer, 2011).

[12] งานวิจัยด้านมานุษยวิทยาที่มีการจัดทำในจังหวัดยะลาเมื่อเร็วๆ นี้ ประกอบด้วย Anusorn Unno, *We Love Mr King: Malay Muslims of Southern Thailand in the Wake of the Unrest* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018); Munirah Yamirudeng, "Language as an Ethnic Denominator in Southern Thailand: ACase Study of Yala Province" (PhD diss. University Utara Malaysia, 2011) ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลที่ทันสมัยมากกว่าการศึกษาที่ผ่านมา เช่น Andrew Cornish, *Whose Place Is This? Malay Rubber Producers and Thai Government Officials in Yala* (Bangkok: White Lotus Press, 1997); Saihoo Patya, "Social Organization of an Inland Malay Village Community in Southern Thailand (with Emphasis on the Patterns of Leadership)" (PhD diss. Brasenose College, Oxford

ในเรื่องการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธ-มุสลิมมีความแตกต่างกันเล็กน้อยเมื่อบริบทต่างกัน เราไม่สามารถศึกษาชาวมลายูในเขตเมืองของปัตตานีที่พูดได้ทั้งสองภาษาซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมสมัยใหม่ของไทยด้วยเหตุผลหลายประการ จากการอาศัยอยู่ในเขตเมืองปัตตานีตั้งแต่ปลายปี 2555 ข้าพเจ้าได้มีโอกาสไปเยือนพื้นที่ห่างไกลในนราธิวาสและยะลาบ่อยครั้ง ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพลวัตที่เห็นและคุ้นเคยในปัตตานีนั้นกลับไม่ปรากฏหรือ



ภาพ 1: การวิเคราะห์เหตุการณ์ความรุนแรง (ที่มา: แองวัลล์, น. 76)

University, 1974) งานวิจัยภาคสนามที่อำเภอสุไหงโกลก ชายแดนจังหวัดนราธิวาสเป็นผลงานของ Michiko Tsuneda, “Navigating Life on the Border: Gender, Marriage, and Identity in Malay Muslim Communities in Southern Thailand” (PhD diss. University of Wisconsin–Madison, 2009); Suparb Pas-Ong, “Trader and Smuggler: Who Is Who? A Sociology of Market, Trade, State and Society” (PhD diss. Bielefeld University, 1990). นักประวัติศาสตร์ Phillip King (2006) และ Mala Sathian (2004) ซึ่งให้ข้อมูลที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อพื้นที่สูงของยะลาและนราธิวาส

[13] พื้นที่วิจัยหลักของข้าพเจ้า ได้แก่ สงขลา อ่าวพังงา กรุงเทพฯ และอยุธยา

มีความแตกต่างอย่างมากในพื้นที่ชนบท น่าจะกล่าวได้ว่าบริบทภาคใต้นั้นไม่ได้มีแบบเดียว และจังหวัดปัตตานีไม่ได้เป็นตัวแทนภูมิภาคทั้งหมด อันที่จริงเนื้อหาในบทนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเชิงปฏิกิริยาและเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตามยะลาและนราธิวาสไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่เดียวที่ข้าพเจ้าได้ทำงานภาคสนามตั้งแต่ช่วงปลายปี 2555[13] แม้ว่าจะให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการแพร่หลายของขบวนการอิสลามที่ได้รับอิทธิพลจากลัทธิซูฟี แต่โครงการนี้ก็เป็นโอกาสที่ข้าพเจ้าจะได้ทบทวนสมมติฐานและภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมของศาสนาอิสลามและศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธและมุสลิมระหว่างภาคกลางกับจังหวัดชายแดนใต้

ไม่ว่ากรณีศึกษาและการวิเคราะห์แนวประวัติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบจะเป็นตัวแทน เป็นการบิดเบือนหรือเป็นการสะท้อนภาพที่สุดโต่ง มีลักษณะที่โดดเด่นอย่างไร หน่วยการวิเคราะห์อาจครอบคลุมถึงด้านสังคม วัฒนธรรม ภาษา ศาสนา และการเมือง นอกจากนั้นแต่ละกรณีศึกษามีบริบทด้านเวลาและพื้นที่ที่แตกต่างกัน เดวิด สโนว์ (David Snow) มีข้อสังเกตว่า แม้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ จะช่วยให้เข้าใจคุณลักษณะสำคัญและพลวัตที่โดดเด่น แต่โดยตัวมันเองไม่ได้เป็นวิธีการวิจัย หากเป็น "ยุทธศาสตร์การวิจัยที่สอดคล้องกับวิธีการ และกระบวนการของการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนมาก" ความรู้ที่ละเอียดและสอดคล้องกับบริบท เป็นผลมาจากการใช้ข้อมูลจากแหล่งที่หลากหลาย (โดยส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ)14[3] สตีเฟน บอลล์ (Stephen Ball) เสริมว่า การศึกษาเชิงปริมาณจำนวนมาก มุ่งสร้างแบบแผนทางสถิติ จัดทำกรณีศึกษาเชิงปริมาณ นำไปสู่ทฤษฎีที่เข้มแข็ง และทำให้เกิด

---

[14] David Snow, "Case Studies and Social Movements," in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, ed. David Snow, Donatella della Porta, Bert Klandermans, and Doug McAdam (Oxford: Wiley-Blackwell, 2013), p. 89.

ความหลากหลายและเพิ่มจำนวนของกรณีศึกษา15[4] อย่างไรก็ดี เรายังอาจนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ใหม่ และการวิเคราะห์แนวประวัติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบยังชี้ให้เห็นปัญหาเก่า โดยการตรวจสอบจากหลักฐานที่มีอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องมีจำนวนกรณีศึกษาที่วิเคราะห์มากเพียงพอ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ การใช้แนวทางนี้ต้องพึ่งพาความอุตสาหะของนักประวัติศาสตร์ ทั้งในแง่การตีความแหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ และการเลือกแหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิอย่างรอบคอบ

ต่อข้อกังวลว่าโครงการศึกษาเชิงเปรียบเทียบต้องพึ่งพาข้อมูลชั้นทุติยภูมิมากเกินไปอย่างไร จนทำให้งาน *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia* (2009) ของ เจมส์ สกอตต์ (James Scott) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เราไม่อาจยอมรับนักวิจัยซึ่งเลือกเฉพาะแหล่งข้อมูลที่ยืนยันความเชื่อทางทฤษฎีของตนได้ แต่นักประวัติศาสตร์สามารถแก้ปัญหานี้ในงานประวัติศาสตร์นิพนธ์ของตนเองได้ โดยอ้างอิงข้อมูลจากเหตุการณ์ในอดีต และแสดงให้เห็นถึงความรู้อย่างกว้างขวางต่อข้อมูลเอกสารชั้นทุติยภูมิ[16] นักวิจัยที่ศึกษาแนวทางที่หลากหลายในอดีตและมีข้อสรุปที่หลากหลาย ย่อมสามารถให้ความเห็นที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ได้มาก[17]

งานศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างมุสลิมกับฮินดูในเอเชียใต้ของ เดวิด กิลมาร์ติน (David Gilmartin) และ บรูซ ลอว์เรนซ์ (Bruce Lawrence)

---

[15] Stephen Ball, "Case Study," in *The Social Science Encyclopedia*, ed. Adam Kuper and Jessica Kuper (London: Routledge, 1996).

[16] Daniel Ritter, "Comparative Historical Analysis," in Methodological Practices in Social Movement Research, ed. Donatella della Porta (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 107.

[17] James Mahoney and Celso Villegas, "Historical Enquiry and Comparative Politics," in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, ed. Carles Boix and Susan Carol Stokes (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 82–84.

เป็นพื้นฐานการวิเคราะห์ และนำไปสู่แนวทางการตั้งคำถามเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนาซึ่งข้ามพ้นไปจากกับดักเชิงแนวคิดแบบเดิมๆ ได้ กิลมาร์ตินและลอว์เรนซ์จำแนกให้เห็น "เรื่องแต่งทางประวัติศาสตร์" จำนวนมาก อย่างแรกคือ ความแตกต่างระหว่างความเชื่อสามารถจำแนกให้เห็น "แบบแผนต่างๆ ของการแลกเปลี่ยน" ประการที่สอง ชุมชนทางศาสนา "ไม่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มต่อต้าน [...] ซึ่งถูกเสี้ยมให้ทะเลาะกันอย่างยากจะเยียวยา"[18] เนื่องจากประวัติศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัจจุบันด้วย แม้แต่นักประวัติศาสตร์ที่ "มีความเห็นเป็นธรรม" ก็อาจตีความอย่างผิดพลาดในการอ่าน "งานทางศาสนาที่แต่งขึ้นตั้งแต่อดีต และเจือปนด้วยอคติในปัจจุบัน" แม้ว่างานเหล่านี้จะไม่สอดคล้องกับหลักฐานที่มีอยู่ แต่นักวิชาการก็มักจะไม่ทอดทิ้งงานเหล่านี้[19] ดังที่ข้าพเจ้าได้แย้งในที่อื่นว่า คำศัพท์ทางชาติพันธุ์อย่างเช่น "มลายู" และ "ไทย" เป็นคำศัพท์ที่คิดค้นขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้ และสะท้อนความเป็นชาตินิยม[20]

เอมิลี ทริปป์ (Emily Tripp) ซึ่งมีความเห็นแบบเดียวกัน ตั้งคำถามกับสมมติฐาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ภาษา และศาสนาใน "ความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์" ภายในประเทศ[21] เราไม่สามารถประเมินได้ว่า ความขัดแย้งมักเกิดขึ้นในรัฐที่แบ่งแยกด้วยศาสนาหรือด้วยภาษา เราจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมว่า "รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง" รักษา

---

[18] Gilmartin and Lawrence, *Beyond Turk and Hindu*, p. 1.

[19] *Ibid.*, p. 1.

[20] Christopher M. Joll, "Thailand's Muslim Kaleidoscope between Central Plains and Far-South: Fresh Perspectives from the Sufi Margins," in *Ethnic and Religious Identities and Integration in Southeast Asia*, ed. Volker Grabowsky and Keat Gin Ooi (Chiang Mai: Silkworm Books, 2016).

[21] Emily Tripp, "Evaluating Religious or Linguistic Conflict through the State," *E-International Relations, Students*, January 17, 2014, http://www.e-ir.info/2014/01/17/evaluating-religious-or-linguistic-conflict-through-the-state/. และโปรดดู Joseph Ruane and Jennifer Todd, "Ethnicity and Religion: Redefining the Research Agenda," *Ethnopolitics* 9, no. 1 (2010).

อำนาจควบคุมไว้อย่างไร ไม่ว่าความหลากหลายทางชาติพันธุ์ศาสนา และ/หรือภาษาชาติพันธุ์จะเกิดขึ้นในรูปแบบใด แต่รัฐเป็นผู้สร้างเงื่อนไขที่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้ง ทริปป์ยังปฏิเสธสมมติฐานข้อสองว่าอัตลักษณ์ทางศาสนาและภาษาเป็นสิ่งตายตัว รวมถึงสมมติฐานที่ว่าชนชั้นนำมักสนใจการสนับสนุนการสืบทอดความเป็นชาติพันธุ์ดั้งเดิม (primordialism) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากงานเขียนของ คลิฟฟอร์ด เกียร์ซ (Clifford Geertz) นักมานุษยวิทยาชาวอเมริกัน[22] นักมานุษยวิทยาหลายคนดูเหมือนจะไม่สามารถเลิกยึดถือแนวคิดการสืบทอดความเป็นชาติพันธุ์ดั้งเดิม แม้จะมีโอกาสใช้แนวทางเลือกในการศึกษาแบบรื้อฟื้นและสร้างอัตลักษณ์ (constructivism) ได้ ตามแนวการศึกษานี้ แม้จะมองว่าอัตลักษณ์ไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังคับ แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดตายตัว[23] นอกจากนั้นการตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธชื่อเรียกกลุ่มชาติพันธุ์ใด ขึ้นอยู่กับความพอใจระดับบุคคลและชุมชน โดยเฉพาะรัฐที่อ่อนแอและไม่มั่นคง มักใช้

---

[22] งานศึกษาที่กล่าวถึงความพยายามของชนชั้นนำในการรักษาแนวคิดของการสืบทอดความเป็นชาติพันธุ์ดั้งเดิม (primordialism) ซึ่งเป็นการศึกษาในหลายพื้นที่ ได้แก่ Kee Howe Yong, "There Are Ponoks, and There Are Ponoks: Traditional Religious Boarding Schools in Thailand's Far-South," *Advance in Anthropology* 2, no. 3 (2012); Michael Jerryson and Mark Juergensmeyer, *Buddhist Warfare* (New York: Oxford University Press, 2010).

[23] ผู้สนับสนุนแนวทางการรื้อฟื้นและสร้างอัตลักษณ์ (constructivism) ได้แก่ Murat Bayar, "Reconsidering Primordialism: An Alternative Approach to the Study of Ethnicity" *Ethnic and Racial Studies* 32, no. 9 (2009); Roger Brubaker and Frederick Cooper, "Beyond 'Identity'" *Theory and Society* 29, no.1 (2000); Thomas Schwandt, "Constructivist, Interpretivist Approaches to Human Inquiry," in *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*, ed. Norman Denzin and Yvonna Lincoln (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998) ในการนำแนวทางการรื้อฟื้นและสร้างอัตลักษณ์ (constructivism) หรือ circumstantialist มาใช้กับประเด็นชาติพันธุ์ในภาคใต้ของไทย โปรดดู Joll, "Thailand's Muslim Kaleidoscope,"; Joll, "Revisiting Ethnic and Religious Factors,"; Joll, "Muslim

ประโยชน์จากความแตกแยกด้านชาติพันธุ์วรรณนาหรือชาติพันธุ์ศาสนาจากบรรดาพลเมืองของตน ผู้คุ้นเคยกับการเมืองไทยน่าจะยินดีกับประโยชน์จากข้อสังเกตนี้ จากงานเขียนที่เกิดขึ้นก่อนประเทศไทยจะเข้าสู่ยุคไร้เสถียรภาพทางการเมือง ชาร์ลส์ คายส์ (Charles Keyes) ยืนยันว่ารัฐไทยซึ่งมีพลังมากย่อมสามารถสนับสนุนชนกลุ่มน้อยด้านภาษาอย่างเป็นทางการได้[24] สุดท้ายทริปป์สนับสนุนความคิดของกิลมาร์ตินและลอว์เรนซ์ โดยวิจารณ์ว่าผู้เชี่ยวชาญด้านความขัดแย้งมักวิเคราะห์อย่างผิดพลาดว่า การปะทะกันมักเกิดระหว่างศาสนาหรือระหว่างกลุ่มภาษามากกว่าจะเกิดขึ้นภายในกลุ่มศาสนาและกลุ่มภาษาเดียวกัน

3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนาในอดีต: มุมมองจากประวัติศาสตร์

นักประวัติศาสตร์ที่ศึกษาชาวมุสลิมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ชี้ให้เห็นว่า นักประวัติศาสตร์ชาวอาหรับตั้งแต่ยุคกลาง ได้กล่าวถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอินเดีย โดยบรรยายถึงการดำรงอยู่ของอาณาจักรที่ได้รับอิทธิพลจากอินเดีย ซึ่งมีการใช้ภาษาสันสกฤตทั้งในชวา ศรีวิชัย และนครวัด นักประวัติศาสตร์แนวอาณานิคมยืนยันว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกเป็นอาณานิคมของระบอบและอารยธรรมอินเดีย "ที่สูงส่งกว่า" เป็นแนวทางศึกษาที่ไม่ได้รับความนิยมในยุคหลังอาณานิคม

Merit-Making," pp. 61-79; Christopher M. Joll, "What's in a Name? Problematizing Descriptions of Muslims in Southern Thailand," in *Islamic Thought in Southeast Asia: New Interpretations and Movements*, ed. Patrick Jory and Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 2013).

[24] Charles Keyes, "The Politics of Language in Thailand and Laos," in *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, ed. Michael Brown and Sumit Ganguly (Cambridge, MA: MIT Press, 2003), p. 208.

แนวคิดดังกล่าวได้ถูกทดแทนโดยทฤษฎีการพัฒนาให้เป็นอินเดีย (india-nization) ของ ยอร์ช เซเดส์ (Georges Coedès) ซึ่งยืนยันว่า การติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า พ่อค้าจากอินเดีย ที่ปรึกษาซึ่งเป็นพราหมณ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านพิธีกรรม ต่างมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดอารยธรรมของอินเดียในภูมิภาคนี้[25] ในทางตรงข้าม ด๊อด อาลี (Daud Ali) ชี้ว่า อารยธรรมแบบอินเดีย "อาจได้รับการซึมซับ แปล และถ่ายทอดให้เข้ากับบริบทอย่างเป็นธรรมชาติ"[26] เชลดอน พอลล็อก (Sheldon Pollock) ยืนยันว่า ตั้งแต่ ค.ศ. 300 จนถึงช่วงเวลาที่ภาษาสันสกฤตแบบคลาสสิกได้กลายเป็น "สื่อกลางการประกาศรับรองวาทกรรมทางการเมืองและเป็นตัวแทนสุนทรียภาพ" เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดย "การถ่ายทอดข้ามวัฒนธรรม" ซึ่งพอลล็อกเรียกว่าเป็น "เมืองที่หลากหลายทางวัฒนธรรมโดยมีสันสกฤตเป็นสื่อกลาง (Sanskrit cosmopolis)"[27] การนำภาษาสันสกฤตมาใช้ในพื้นที่ได้เพิ่มบทบาทของผู้ปกครองท้องถิ่นของภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสังคมที่มีความหลากหลายด้านวัฒนธรรม[28] โรนิต ริกกี (Ronit Ricci) ได้พัฒนาแนวคิดสังคมที่หลากหลายด้านวัฒนธรรมของพอลล็อกโดยยืนยันว่า การขยายตัวของศาสนาอิสลามในช่วงแรกโดยชาวมุสลิมเชื้อสายทมิฬมีบทบาทสำคัญ ส่งผลให้เกิดการสร้าง "นครที่มีความหลากหลายซึ่งใช้

---

[25] Georges Coedès, *The Indianized States of Southeast Asia* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1971).

[26] Daud Ali, "Connected Histories? Regional Historiography and Theories of Cultural Contact between Early South and Southeast Asia," in *Islamic Connections: Muslim Societies in South and Southeast Asia*, ed. R. Michael Feener and Terenjit Sevea (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), pp. 12–13.

[27] Sheldon Pollock, *The Language of the Gods in the World of Men: Sanskrit, Culture, and Power in Premodern India* (Berkeley: University of California Press, 2006).

[28] Ali, "Connected Histories?," p. 16.

ภาษาอาหรับเป็นสื่อกลาง (Arabic cosmopolis)"[29] ตอร์สเทน ทชาเชอร์ (Torsten Tschacher) เสนอว่าชาวมลายูได้นำคำอาหรับมาใช้ในภาษาของตน โดยเป็นการยืมคำจากภาษาทมิฬ ตัวอย่างที่ดีสุดอย่างหนึ่งของการใช้คำจากภาษาทมิฬ ซึ่งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของคำศัพท์ในภาษามลายู ได้แก่คำว่า *lebai* (ซึ่งในภาษาทมิฬเขียนว่า *leppai* หรือ *lappai*) ซึ่งหมายถึงศาสนกิจปลีกย่อย เช่น การประกาศเรียกคนให้มาทำละหมาด[30] แม้จะไม่อาจมองข้ามความสำคัญของภาษาอาหรับในคำศัพท์สมัยใหม่ของชาวมลายู แต่ต้องยอมรับว่ามีการเก็บรักษาคำศัพท์สันสกฤต ซึ่งได้รับอิทธิพลจากศาสนาอิสลามไว้เป็นเวลานาน แม้ภายหลังการล่มสลายของนครรัฐที่ใช้ภาษาสันสกฤตแล้วก็ตาม และแม้จะมีภาษาอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกับภาษาอาหรับ เช่น *salat* และ *saum* แต่คำในภาษาสันสกฤตอย่างเช่น *sembahyang* และ *puasa* ก็ยังเป็นคำศัพท์หลักที่ใช้เรียกการทำละหมาดและการถือศีลอด[31]

ภาษาเป็นหลักฐานชนิดหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของศาสนาอิสลามและอินเดีย ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นมุสลิมในปัจจุบัน ความก้าวหน้าด้านโบราณคดีในสมัยก่อนประวัติ-

---

[29] Ronit Ricci, *Islam Translated: Literature, Conversion, and the Arabic Cosmopolis of South and Southeast Asia* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

[30] Torsten Tschacher, "Circulating Islam: Understanding Convergence and Divergence in the Islamic Traditions of Mabar and Nusantara," in *Islamic Connections: Muslim Societies in South and Southeast Asia*, ed. R. Michael Feener and Terenjit Sevea (Singapore: Islamic Connections, Muslim Societies in South and Southeast Asia, 2009), pp. 55–56.

[31] Joll, "Muslim Merit-Making," p. 86. สำหรับงานศึกษาชิ้นยอดเยี่ยมล่าสุดเกี่ยวกับอิทธิพลของพหุภาษาต่อภาษามลายูสมัยใหม่โปรดดู Seong Chee Tham, *A Study of the Evolution of the Malay Language: Social Change and Cognitive Development* (Singapore: National University of Singapore Press, 1990); James Sneddon, *The Indonesian Language: Its History and Role in Modern Society* (Sydney: University of New South Wales Press, 2003).

ศาสตร์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เผยให้เห็นอิทธิพลของอินเดียในหลายพื้นที่ของคาบสมุทรไทย/มลายู ซึ่งมักเรียกกันว่าเป็นภาคใต้ของไทย[32] โดยหลักฐานชิ้นสำคัญสุดอย่างหนึ่งได้แก่ เมืองโบราณยะรังซึ่งอยู่ห่าง 15 กม.จากจุดซึ่งเป็นที่ตั้งของจังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน จากบันทึกภาษาจีนมีการอ้างในหลายจุดถึงอิทธิพลของศาสนาฮินดูและพุทธในอาณาจักรลังกาสุกะ แต่การล่มสลายของราชอาณาจักรนี้ยังเป็นความลับต่อไป[33] เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า หลังการล่มสลายของอาณาจักรลังกาสุกะได้เกิดดินแดนที่ได้รับอิทธิพลจากอินเดียตั้งอยู่ที่กรือเซะ ซึ่งทำหน้าที่เหมือนเป็นอาณาจักรสุลต่านแห่งมลายู (*Kerajaan*) ของปาตานี[34] ต่อมายังมีการปฏิบัติตามลัทธิศิวะตันตระผู้ปกครองชาวมลายูหลายยุคสมัยอ้างว่าตนเองเป็นพระศิวะ[35] และมีการ

---

[32] ประเด็นโบราณคดีวิทยา โปรดดู Michel Jacq-Hergoualc'h, *The Malay Peninsula: Crossroads of the Maritime Silk Road (100 BC–1300 AD)*, trans. Victoria Hobson (Leiden: Brill, 2002); Michel Jacq-Hergoualc'h, "Archaeological Research in the Malay Peninsula" *Journal of Southeast Asian Studies* 85, no. 1–2 (1997); Paul Wheatley, *The Golden Khersonese: Studies in the Historical Geography of the Malay Peninsula before AD 1500.* (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1961); Jane Allen, "History, Archaeology, and the Question of Foreign Control in Early Historic-Period Peninsular Malaysia" *International Journal of Historical Archaeology* 2, no. 4 (1998).

[33] David Welch and Judith McNeill, "Archaeological Investigation of Pattani History," *Journal of Southeast Asian Studies* 19, (1989); Paul Wheatley, "Langkasuka," *T'oung Pao* 44, no. 4–5 (1956); Wales, "Langkasuka and Tambralinga: Some Archaeological Notes," *Journal of the Malaysian Branch Royal Asiatic Society* 47, (1974); Jacq-Hergoualc'h, *The Malay Peninsula,* pp. 326–28.

[34] Andries Teeuw and David Wyatt, *Hikayat Patani: The Story of Patani* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1970), p. 3.

[35] Wayne Bougas, *The Kingdom of Patani: Between Thai and Malay Mandalas* (Bangi: Institute of the Malay World and Civilization, Universiti Kebangsaan Malaysia, 1994), p. 77.

ถ่ายทอดแนวคิดเกี่ยวกับจักรวาลของศาสนาฮินดู (ต่อมาเป็นพุทธศาสนา) ในสถาปัตยกรรมด้านต่างๆ ที่ก่อสร้างในปาตานีและในโลกมลายูอย่างกว้างขวาง

สุเหร่าอาวห์ หรือมัสยิดอาโห (Surau Aur) ซึ่งเป็นมัสยิดเก่าแก่ที่สุดในปาตานี ถูกออกแบบตามแนวคิดของศาสนาฮินดู (และต่อมาเป็นศาสนาพุทธ)[36] เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไปในโลกของมลายู-อินโดนีเซีย[37] ยังมีตัวอย่างอื่นๆ ที่สะท้อนถึงอิทธิพลของอินเดียในวัฒนธรรมเชิงวัตถุของท้องถิ่นในโลกภาคมลายู-อินโด รวมถึงภาพเขียนจำนวนมากบนเรือประมงหรือที่เรียกว่า *เรือกอและ (prahu kolek)*[38] และงานแกะสลักไม้ รวมทั้ง *กริช (Kris)*[39] เช่นเดียวกับศิลปะการแสดง ไม่ว่าจะมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมใด เมื่อมีการนำศิลปะเหล่านี้มาใช้มักมีการปรับให้เข้ากับภาษาในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการยอมรับและเพื่อความอยู่รอด วงดนตรีที่เน้นเครื่องตี (ประกอบด้วยกลอง ฆ้อง และฉาบ) นำมาใช้ประกอบการเล่นโอโบของชาวชวาเป็นดนตรีประกอบการแสดงมหากาพย์หลายเรื่องของชาวมลายูและอินเดีย การส่งออกด้านวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดของชาวชวาน่าจะเป็นการแสดงหนังตะลุง หรือที่รู้จัก

---

[36] Wayne Bougas, "Surau Aur: Patani's Oldest Mosque?," *Archipel* 43, (1992).

[37] สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับชาวมุสลิมในโลกชาวมลายู-อินโดนีเซีย โปรดดู James Dickie, "Allah and Eternity: Mosques, Madrasas, and Tombs," in *Architecture of the Islamic World: Its History and Sacral Meanings*, ed. George Michell (London: Thames and Hudson, 1978); Abdul Halim Nasir, *Mosque Architecture in the Malay World* (Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia Press, 2004).

[38] Paul Coatalen, *The Decorated Boats of Kelantan: An Essay on Symbolism* (Penang: Pernerbit Universiti Sains Malaysia, 1982).

[39] โปรดดูโดยเฉพาะ Farish Noor, Eddin Khoo, and David Lok, *Spirit of Wood: The Art of Malay Woodcarving; Works by Master Carvers from Kelantan, Terengganu, and Pattani* (Singapore: Periplus, 2003). Ismail Said and Zumahiran Binti Kamarudin, "Composition of Malay Woodcarving: Case Studies on Two Traditional Timber Houses" *Jurnal Alam Bina* 11, no. 2 (2008); Ismail Said,

กันในรัฐกลันตันว่า *wayang jawa* และที่รู้จักในเมืองไทยว่า *wayang siam* และ *wayang kulit*[40] ศิลปะการแสดงประกอบด้วยการแสดงละครรามเกียรติ์ในรูปแบบของชาวมลายู นิทานปันหยี และนิทานพื้นเมืองของชาวมลายู ซึ่งเป็นการแสดงแบบหุ่นเชิด (*dalang*)[41] ในพื้นที่ภาคใต้ซึ่งพูดภาษาไทยตรงคาบสมุทรระหว่างจังหวัดพัทลุงกับนครศรีธรรมราช การแสดงแบบนี้เรียกว่า *หนังตะลุง*[42] เรายังพบเห็นพลวัตแบบเดียวกันในการรำแบบ*มะโย่ง* (*mak yong*) และพิธีบำบัดแบบพื้นบ้าน *main puteri* การแสดง*มโนราห์* เป็นการแสดงแบบเดียวกันของคนไทย (โดยตั้งชื่อตามกินรีที่มาจากสวรรค์)

"Visual Composition of Malay Wood Carvings in Vernacular Houses of Peninsular Malaysia," *Jurnal Teknologi* 37, (December 2002); Ismail Said, "The Art of Woodcarving in Timber Mosques of Peninsular Malaysia in Southern Thailand," *Jurnal Teknologi* 34, (June 2001).

[40] สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับ *wayang* โปรดดู Beth Osnes, *The Shadow Puppet Theatre of Malaysia: A Study of Wayang Kulit with Performance Scripts and Puppet Designs* (Jefferson, NC: McFarland, 2010); Barbara Wright, "Islam and the Malay Shadow Play: Aspects of the Historical Mythology of the Wayang Siam" *Asian Folklore Studies* 40, no. 1 (1981); Amin Sweeney, *Malay Shadow Puppets: The Wayang Siam of Kelantan* (London: Trustees of the British Museum, 1972); Jeune Scott-Kemball, "The Kelantan Wayang Siam Shadow Puppets 'Rama' and 'Hanuman': A Comparative Study of Their Structure" *Man* 59, (May 1959).

[41] Patricia Matusky and James Chopyak, "Malay Peninsula," in *The Garland Handbook of Southeast Asian Music*, ed. Terry Miller and Sean Williams (London: Routledge, 2008), p. 225.

[42] Paul Dowsey-Magog, "Khao Yam, a Southern Rice Salad: Heteroglossia and Carnival in Nang Talung; The Shadow Theatre of Southern Thailand" (PhD diss. University of Sydney, 1997); Paul Dowsey-Magog, "Popular Culture and Traditional Performance: Conflicts and Challenges in Contemporary Nang Talung," in *Dynamic Diversity in South Thailand*, ed. Wattana Sungannasil

และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับจังหวัดสงขลา[43]

สิ่งเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องระหว่างชาวมุสลิมและพุทธ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าความสัมพันธ์นี้ไม่ได้เป็นภาพของการแข่งขัน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ฟรานซิส แบรดลีย์ (Francis Bradley) ได้เสนอภาพสำคัญที่คลี่คลายปริศนา โดยเขาได้บันทึกรายละเอียดที่โหดร้ายของสงครามห้าทศวรรษ ซึ่งรัฐบาลที่กรุงเทพฯ กระทำต่อกองกำลัง Kerajaan Melayu แห่งปาตานี เริ่มตั้งแต่ปี 2329[44] แบรดลีย์ยืนยันว่าสยามกดขี่ใช้อำนาจเหนือปาตานี โดยผ่าน "การสังหารหมู่ การจับไพร่พลมาเป็นทาส การทำสงครามด้านสิ่งแวดล้อม และการขับไล่ผู้ลี้ภัย" ซึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดของความสัมพันธ์แบบรัฐมณฑล (Mandala State)[45]

(Chiang Mai: Silkworm Books, 2005). หนัง ภาษาไทยหมายถึงเครื่องหนัง (ซึ่งใช้ในการทำตัวหุ่น) ส่วน ตะลุง เป็นคำย่อมาจากพัทลุง โปรดดู Michael Smithies and Euayporn Kerdchouay, "Nang Talung: The Shadow Theatre of South Thailand," *Journal of the Siam Society* 60, no. 1 (1972): 379.

[43] Marlane Guelden, "Ancestral Spirit Mediumship in Southern Thailand: The Nora Performance as a Symbol of the South on the Periphery of a Buddhist Nation-State" (PhD diss. University of Hawai'I, 2005a); Marlane Guelden, "Spirit Mediumship in Southern Thailand: The Feminization of Nora Ancestral Possession," in *Dynamic Diversity in Southern Thailand*, ed. Wattana Sungannasil (Chiang Mai: Silkworm Books, 2005b).

[44] Francis Bradley, "Siam's Conquest of Patani and the End of Mandala Relations, 1786–1838," in *The Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*, ed. Patrick Jory (Singapore: National University of Singapore Press, 2012); Francis Bradley, "Forging Islamic Power and Place: The Legacy of Shaykh Da'ud bin 'Abd Allah al-Fatani in Mecca and Southeast Asia," in *Southeast Asia: Politics, Meaning, and Memory,* ed. David Chandler and Rita Smith Kipp (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2016), pp. 39–62.; ช่วงเวลาที่กองทัพสยามเข้าไปทำศึกในภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2328-2329, 2332-2334, 2351, 2374-2375, และ 2381.

[45] Bradley, "Siam's Conquest of Patani," p. 150.

เวย์น บูกัส (Wayne Bougas) อ้างว่า ปาตานีถือเป็นรัฐที่มีเอกลักษณ์ของตนเองในบรรดารัฐมลายู โดยตั้งอยู่ระหว่างอยุธยากับมะละกา ซึ่งต่างเป็นมณฑลที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น[46] แม้ว่าในรัฐอื่น (*kerajaans)* ศาสนาอิสลามจะเข้ามามีอิทธิพลแทนศาสนาฮินดูและพุทธ แต่ในปาตานี ทั้งพุทธและอิสลามต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ส่งผลให้เห็นถึงอิทธิพลบางส่วนจากพุทธศาสนาอยู่ในศาสนาอิสลามเอง[47] หลักฐานจากเนเธอร์แลนด์ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 อ้างว่า 30% ของประชากรในปาตานีตอนนั้นเป็นชาวพุทธ[48] ส่วนในบันทึกของ อิบบราฮิม สุกรี (Ibrahim Syukri) ระบุว่า มีการส่งมอบทาสชาวพม่า 60 คน เป็นเครื่องบรรณาการให้กับผู้ปกครองชาวมุสลิม โดยไม่มีใครถูกบังคับให้เข้ารีตรับอิสลามแต่อย่างใด[49] แต่เดิมนั้นเป็นการปฏิบัติทั่วไปสำหรับเด็กชายชาวมลายูในช่วงก่อนจะถูกขลิบอวัยวะเพศ พวกเขาจะถูกโกนหัวในลักษณะเดียวกับพิธีกรรมที่ใช้ในการอุปสมบทพระภิกษุในพุทธศาสนา แต่การปฏิบัติเช่นนี้ได้ถูกล้มล้างไปจากกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปอิสลามในภายหลัง[50] จนถึงช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1960 สถานะทางสังคมของ "หะยี" ในชุมชนมลายูภาคใต้มีลักษณะใกล้เคียงกับพระภิกษุในพุทธศาสนา[51]

การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนาของ หลุยส์ โกลอมบ์ (Louis Golomb) ถือว่าเป็นบันทึกที่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่หลากหลาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นอิทธิพล

---

[46] Bougas, *The Kingdom of Patani*, p. 1.

[47] *Ibid.,* p. 37.

[48] *Ibid.* และโปรดดู Francis Bradley, "The Social Dynamics of Islamic Revivalism in Southeast Asia: The Rise of the Patani School, 1785–1909" (PhD diss. University of Wisconsin–Madison, 2010), p. 108.

[49] Ibrahim Syukri, *History of the Malay Kingdom of Patani,* trans. Connor Bailey and John Miksic (Athens: Center for International Studies, Ohio University, 1985), p. 20.

[50] Bougas, *The Kingdom of Patani*, p. 37.

[51] Raymond Scupin, "The Social Significance of the Haji for Thai Muslims," *The Muslim World* 72, (1982).

ของทั้งพุทธ-มุสลิมในประเทศไทยและมาเลเซีย[52] โดยเขาได้เตือนว่า การใช้คำที่โยงกับชาติพันธุ์วรรณนาและศาสนาเรียกว่า "ไทย-พุทธ" และ "มลายู-มุสลิม" อาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า จารีตทางสังคม-วัฒนธรรมทั้งสองแยกจากกัน หรือเป็นจักรวาลวิทยาที่อยู่ติดกัน แต่เนื่องจากคนที่พูดไทยทุกคนไม่ได้เป็นชาวพุทธ และไม่ใช่ว่าคนที่พูดภาษามลายูตามแนวพรมแดนไทย-มาเลเซียทุกคนจะเป็นมุสลิม การปฏิบัติและความเชื่อหลายประการของพวกเขาสอดคล้องกับแนวจารีตทั้งของพุทธ-มุสลิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นองค์ประกอบของ "ยุทธศาสตร์ด้านชาติพันธุ์ที่หลากหลายเพื่อใช้ประโยชน์จากอำนาจเหนือธรรมชาติ"[53] แอนโทนี มิลเนอร์ (Anthony Milner) ชี้ว่าเราไม่ควรเข้าใจว่า "ศาสนา" เป็นเพียงเรื่องทางเทคนิค โดยอาจเป็นเรื่องของความเป็นพวกพ้องมากกว่า เขาจึงเตือนว่า เราต้องระมัดระวังอย่างเต็มที่เมื่อนำคำว่า "isms" หรือ ลัทธิ มาต่อท้ายกับคำว่า Buddhism หรือ Hinduism เพราะอาจทำให้เกิดสมมติฐานที่ผิดพลาดว่า เป็นองค์ความรู้ที่แยกจากกัน[54] ข้อเสนอของโกลอมบ์เกิดขึ้นก่อนแนวคิดของ สุธิวงศ์ พงศ์ไพบูลย์ ที่ได้กล่าวถึง "ความสัมพันธ์ฉันพี่น้อง" ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธในจังหวัดสงขลา[55] อเล็กซานเดอร์ ฮอร์สแมนน์ (Alexander Horstmann) เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่เสนอมุมมองเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ระหว่างพุทธ-มุสลิมในจังหวัดสงขลา โดยเขาเสนอว่า ความเชื่อที่แพร่หลายเกี่ยวกับบุญ บรรพชน และภูติผีปิศาจในภาคใต้ ชี้ให้เห็นการดำรงอยู่ของ "จักรวาล

---

[52] Golomb, *Brokers of Morality*; and Golomb, *Anthropology of Curing*.

[53] Golomb, *Anthropology of Curing*, p. 1.

[54] Anthony Milner, *The Malays* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2008), p. 32.

[55] Suthiwong Phongpaibun, "Ties of Brotherhood: Southern Thai-Malay Cultural Roots," in *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, ed. Michael J. Montesano and Patrick Jory (Singapore: National University of Singapore Press, 2008).

วิทยาร่วมกัน”[56]

จากการวิเคราะห์การใช้คำว่าการทำบุญของข้าพเจ้าชี้ให้เห็นว่า ชาวมลายูในภาคใต้ของไทยยังคงมีบทบาทต่อพัฒนาการด้านภาษาในทางปฏิบัติ ชาวมลายูที่พูดไทยมักเรียกศาสนพิธีหลายอย่างว่าการทำบุญ (*ผลบุญ บุญ*) ซึ่งเป็นสิ่งที่สะสมได้จากการ*ทำบุญ* แม้ในภาษามลายูจะไม่มีคำศัพท์ที่ใช้แทนได้กับแนวคิดของคนไทยเรื่อง*ทำบุญ* แต่ผลบุญหรือ “cosmic cash” ก็เป็น *pahala* ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่มาจากสันสกฤต คำศัพท์สันสกฤตที่มักใช้เรียกการทำความดีคือ*บุญญะ* หรือ *กุศล* แต่ในภาษาบาลีเขียนว่า *punya* หรือ *kusala* เอฟ.เค. เลห์แมน (F. K. Lehman) ยืนยันว่า*กุศล* หมายถึงการสะสมผลบุญของบุคคล ซึ่งเป็นตัวชี้ว่า จะไปเกิดในชาติภพแบบใด *บุญ* จึงเป็นคำที่มีความหมายเชื่อมโยงโดยเฉพาะกับหลักจริยธรรม เป็นการปฏิบัติและเจตนาที่ดีเพื่อประโยชน์แห่งชีวิตในปัจจุบันของตน[57] ตอร์เกล เบรกก์ (Torkel Brekke) ให้ความเห็นที่สำคัญเกี่ยวกับคำว่า *พละ* ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า *pahala* เขายังได้อ้างคติพจน์ที่บอกว่าการให้ทานเป็นการเพิ่มผลบุญของตน (*punya*) และยังส่งผลดีต่อพ่อแม่ของตน (*phala*) ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า[58] ในขณะที่สังคมที่ใช้สันสกฤตเป็นสื่อกลางถูกเปลี่ยนให้มีความเป็นอิสลามมากขึ้น คำว่า *phala* อาจถูกนำมาใช้เนื่องจากสามารถถ่ายทอดทาง

---

[56]Alexander Horstmann, “Ethnohistorical Perspectives on Buddhist-Muslim Relations and Coexistence in Southern Thailand: From Shared Cosmos to the Emergence of Hatred?” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 19, no. 1 (2004): 85, 93.

[57]F. K. Lehman, “Can God Be Coerced? Structural Correlates of Merit and Blessing in Some Southeast Asian Religions,” in *Merit and Blessing in Mainland Southeast Asia in Comparative Perspective*, ed. Cornelia Ann Kammerer and Nicola Beth Tannenbaum (New Haven, CT: Yale University, Southeast Asia Studies, 1996), p. 24.

[58]Torkel Brekke, “Contradiction and the Merit of Giving in Indian Religions,” *Numen* 45, no. 3 (1998): 296.

ภาษาได้ง่ายกว่าคำว่า *punya*[59]

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธตามแนวคาบสมุทรไทย-มลายู อาจมีหลายรูปแบบและแตกต่างกัน แม้จะมีช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งอยู่บ้าง แต่การติดต่อสัมพันธ์เป็นไปอย่างสงบ แม้จะมีช่วงที่เกิดปัญหาละเอียดอ่อนทางศาสนาและการยึดมั่นถือมั่นกับภาษาของตนเอง (linguistic loyalties) อยู่บ้าง ถึงจะมีการกล่าวถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงห้าทศวรรษของสงครามจากสยามในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 2 และ 3 กรณีศึกษาที่จะแนะนำต่อไปนี้ได้ท้าทายความเชื่อผิดๆ ว่าชาวมลายูในภาคใต้ของสยามเป็นเป้าหมายเพียงอย่างเดียวของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่พยายามบริหารจัดการความหลากหลายทั้งด้านศาสนา ภาษา และ "ชาติพันธุ์"[60]

4. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสยาม กับชนกลุ่มน้อย ชาวจีน ลาวและเขมร

หัวข้อนี้เป็นการเปรียบเทียบทัศนคติของรัฐบาลสยามที่มีต่อพลเมืองเชื้อสายมลายูในภาคใต้ กับผู้เข้าเมืองที่มีเชื้อสายจีนและชาวพุทธส่วนน้อยที่พูดภาษาลาวและเขมร ซึ่งอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย คริส เบเกอร์ (Chris Baker) ชี้ให้เห็นว่า ในทางประวัติศาสตร์แล้ว มะละกาและอยุธยาต่างมีคุณสมบัติร่วมกันหลายประการ โดยมะละกาพ่ายแพ้สงครามให้กับโปรตุเกสในปี ค.ศ. 1511 อันเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของอยุธยา ก่อนจะพ่ายแพ้ให้แก่พม่าในปี 1767 ทั้งสองเมืองต่างเป็นนครที่มีผู้อาศัยอยู่อย่างหลากหลายและเป็นนครรัฐริมฝั่งน้ำ โดยมีอำนาจควบคุม

---

[59] Joll, "Muslim Merit-Making," p. 86.

[60] Thongchai Winichakul, *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 1994).

อย่างหลวมๆ เหนือรัฐบริวารของตน[61] หนึ่งทศวรรษหลังจากรัชกาลที่ 1 เริ่มปกครองสยาม ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1700 ราชวงศ์ใหม่ของสยามปกครองพื้นที่มากกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา อย่างไรก็ดี ในขณะนั้นยังไม่มีภาษาที่ใช้ร่วมกัน หรือยังไม่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน (corporate identity) แอนดรูว์ ซิมป์สัน (Andrew Simpson) และ นวลน้อย ธรรมเสถียร ต่างชี้ให้เห็นว่าอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของประชากรที่กรุงเทพฯ ในตอนนั้นพูดภาษาลาวและคำเมือง นอกจากนั้นภายหลังการทำสนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศสในปี 1893 "เกือบ 80% ของประชากรเชื้อสายลาว" ในอินโดจีน อาศัยอยู่ในพรมแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสยาม[62] การยืนยันถึงความเป็นเอกภาพด้านชาติพันธุ์วรรณนาของประเทศไทย จึงเป็นเพียง "การประกอบสร้างทางสังคม เป็นการสร้างอุดมการณ์ ซึ่งในหลายช่วงเวลาเป็นการปกปิดความจริง และในบางช่วงเวลาเป็นการเน้นให้เห็นความหลากหลายภายในของคนไทย"[63] ในประเทศไทย กว่า 70 ภาษาอยู่ในตระกูล Tai-Kadai, Austroasiatic, Austronesian, Sino-Tibetan และ Hmong-Mien ภาษาไทยภาคกลางอาจเป็นภาษาอย่างเป็นทางการเพียงภาษาเดียวของไทย แต่ภาษาเหนือ (คำเมือง) ตะวันออกเฉียงเหนือ (ลาว) และใต้ (ปักษ์ใต้) ต่างทำหน้าที่เป็นภาษาท้องถิ่น ความแตกต่างด้านไวยากรณ์ การออกเสียง และคำศัพท์ของภาษาท้องถิ่นเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นความแตกต่างที่พบได้ในบรรดาภาษาในตระกูล Romance หรือ Germanic เป็นต้น ผู้ที่ยังสามารถ

---

[61] Christopher J. Baker, "Ayutthaya Rising: From Land or Sea?," *Journal of Southeast Asian Studies* 34, no. 1 (2003) doi:10.1017/S0022463403000031.

[62] Andrew Simpson and Noi Thammasathien, "Thailand and Laos," in *Language and National Identity in Asia*, ed. Andrew Simpson (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 391-92.

[63] Antonio Rappa and Lionel Wee, *Language Policy and Modernity in Southeast Asia: Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand* (New York: Springer, 2006), p. 106.

พูดภาษาของผู้พลัดถิ่น และภาษาอย่างเช่น จีนและเวียดนาม ยังคงมีชีวิตอยู่[64] ประการสุดท้าย ภาษาไทใหญ่และขมุในตอนเหนือ ภาษาขแมร์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาษามอญในภาคตะวันตกเฉียงเหนือ และภาษามลายูในจังหวัดชายแดนใต้ ต่างเป็นภาษาข้ามพรมแดน

ในช่วงที่อิทธิพลของยุโรปรุ่งเรืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลสยามมองว่าเพื่อความอยู่รอด ต้องหาทางสถาปนาให้เกิดรัฐเดี่ยว เพื่อให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นโดยตรงของทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษ สยามจึงกลายเป็นผู้ล่าเมืองขึ้นเอง ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2475 เพื่อโค่นล้มรัชกาลที่ 7 รัฐบาลทหารใหม่ของสยามเน้นบทบาทของภาษาไทยภาคกลางในฐานะภาษาประจำชาติ รัฐบาลทหารที่นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างปี 2481 และ 2487 รวมทั้งในช่วง 2491 และ 2500 ได้ประกาศรัฐนิยมหลายฉบับ ฉบับแรกวันที่ 24 มิถุนายน 2482 โดยให้เปลี่ยนชื่อจากประเทศสยาม เป็นประเทศไทย[65] ฉบับที่ 3 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2482 ซึ่งหนุนเสริมประกาศฉบับแรก ห้ามใช้คำว่า 'ไทย' เป็นคำนำหน้าเพื่อแสดงภูมิภาคหรือชาติพันธุ์/ศาสนา อย่างเช่น มีการห้ามใช้คำว่า "ไทยเหนือ ไทยอีสาน ไทยใต้ ไทยอิสลาม" โดยให้เรียกคนในประเทศทุกคนว่า "คนไทย"[66] คำประกาศเหล่านี้เป็นตัวอย่างของสิ่งที่ อัมรี บาฮารุดดิน แชมซุล (Amri Baharuddin Shamsul) เรียกว่าเป็น "ป้ายฉลากที่กำหนดโดยรัฐ" ซึ่งอาจ

---

[64] ภาษาของผู้พลัดถิ่นที่ผู้ลี้ภัยพูดกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไท (พวน โซ่ง ผู้ไท ลาวเวียง ลาวครั่ง ญ้อ และโย้ย) นอกจากนั้นได้แก่ภาษามอญและขมุ ซึ่งใช้พูดในบางพื้นที่ของภาคกลาง. Suwilai Premsrirat, "Thailand: Language Situation," in *Encyclopedia of Language and Linguistics*, ed. Keith Brown (Oxford: Elsevier, 2005).

[65] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 1 เรื่อง "ชื่อประเทศ, ประชาชน และสัญชาติ", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 56, 2482, น. 810.

[66] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 3 เรื่อง "การเรียกชื่อชาวไทย", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 56, 2482, น. 1281.

เปรียบเทียบได้กับการเป็นชื่อเรียกชาติพันธุ์สามัญ[67] คำเรียกอย่างเช่น "ลาว" และ "ไทใหญ่" จะถูกแทนด้วยคำว่า "ไทย" โดยเฉพาะประกาศรัฐนิยมฉบับที่ 9 เกี่ยวข้องกับภาษาไทยเป็นการเฉพาะ[68] โดยประกาศฉบับที่ 10 ระบุว่าคนไทยไม่ควรปรากฏตัวในที่ชุมชน ที่สาธารณะ หรือในเขตเมือง หากมิได้ "แต่งกายอย่างเหมาะสม" กล่าวคือการไม่สวมใส่เสื้อผ้าที่ไม่ได้ผ่านการตัดเย็บให้เข้ารูป[69]

ดังที่ข้าพเจ้ายืนยันในที่อื่น[70] คำประกาศเหล่านี้เป็นเหมือนความพยายามของรัฐในการหลอมรวมประชากรในท้องถิ่น ซึ่งนำมาใช้โดยไม่มีการ

---

[67] Amri Baharuddin Shamsul, "Identity Contestation in Malaysia: A Comparative Commentary on 'Malayness' and 'Chineseness,'" *Akademika* 55, (July 1999); Amri Baharuddin Shamsul, "'Malay' and 'Malayness' in Malaysia Reconsidered: A Critical Review," *Communal/Plural: Journal of Transnational and Cross-cultural Studies* 9, no. 1 (2001).

[68] คำประกาศนี้กำหนดว่า "1. ชนชาติไทยจะต้องยกย่อง เคารพ และนับถือภาษาไทย และต้องรู้สึกเป็นเกียรติยศในการพูดหรือใช้ภาษาไทย 2. ชนชาติไทยจะต้องถือว่าหน้าที่ของพลเมืองไทยที่ดีประการที่หนึ่งนั้น คือ ศึกษาให้รู้หนังสือไทยอันเป็นภาษาของชาติ อย่างน้อยต้องให้อ่านออกเขียนได้ ประการที่สอง ชนชาติไทยจะต้องถือเป็นหน้าที่อันสำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุนแนะนำชักจูง ให้พลเมืองที่ยังไม่รู้ภาษาไทย หรือยังไม่รู้หนังสือไทยให้ได้รู้ภาษาไทย หรือให้รู้หนังสือไทยจนอ่านออกเขียนได้ 3. ชนชาติไทยจะต้องไม่ถือเอาสถานที่กำเนิด ภูมิลำเนาที่อยู่หรือสำเนียงแห่งภาษาพูดที่แปร่งไปตามท้องถิ่นเป็นเครื่องแสดงความแตกแยกกัน ทุกคนต้องถือว่า เมื่อเกิดมาเป็นชนชาติไทย ก็มีเลือดไทยและพูดภาษาไทยอย่างเดียวกัน ไม่มีความแตกต่างกันในการกำเนิดต่างท้องที่หรือพูดภาษาไทยด้วยสำเนียงต่างๆ กัน 4. ชนชาติไทย จะต้องถือเป็นหน้าที่ในการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีแห่งชาติ ช่วยแนะนำชักชวนกันสั่งสอนผู้ที่ยังไม่รู้ไม่เข้าใจหน้าที่พลเมืองดีของชาติ ให้ได้รู้ได้เข้าใจในหน้าที่พลเมืองดีแห่งชาติไทย" ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 9 เรื่อง "ภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 57, 2482, น. 151.

[69] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 10 เรื่อง "การแต่งกายของประชาชนชาวไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 58, 2484, น. 113.

[70] Joll, "Thailand's Muslim Kaleidoscope".

แบ่งแยกกับประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งชาติพันธุ์วรรณนาและชาติพันธุ์ศาสนา ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงมาตรการอื่นๆ อีกหลายประการ ที่มีเป้าหมายเป็นประชากรเชื้อสายจีนที่มีจำนวนมากและมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจต่อสยาม (ทั้งการห้ามพิมพ์หนังสือพิมพ์และสั่งปิดโรงเรียนสอนภาษาจีน) ชาวมลายูได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เพราะในตอนนี้ ต้องถือว่าพวกเขาเป็น "คนไทย" ซึ่งมีหน้าที่ต้องพูดภาษาไทย และสามารถสวมโสร่งได้เฉพาะเมื่ออยู่ในบ้าน หรือระหว่างการแสดง*ปัญจสีลัต* ชาวมลายูมีความเห็นต่อคำว่า "ไทย–มุสลิม" ไม่ต่างจากคำว่า "มุสลิม–พุทธ" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายตรงข้ามกัน[71] แม้จนทุกวันนี้ ชาวมลายูในชนบทของจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ไม่ได้เรียกชาวพุทธว่าเป็นคนไทย แต่เรียกว่าเป็นสยามหรือออแรซีแย

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสยามกับภาคใต้ของไทยที่ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายมลายู มีความคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีน ซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ที่สุดที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธในประเทศไทยอย่างไร ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนโยบายของรัฐต่อชาวมลายูและชาวจีน ซึ่งถือว่าเป็นงานวิชาการที่สำคัญหลายชิ้นของเขาเกี่ยวกับการเมืองไทยในภาคใต้ โดยในบทวิเคราะห์ เขาได้สำรวจแนวคิดของความเป็นพลเมืองอย่างไม่เป็นทางการ (informal citizenship) และท้าทายสมมติฐานที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า ความเป็นพลเมืองเท่ากับสัญชาติ โดยเขาชี้ให้เห็นว่า ทั้งชาวมลายูและชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ต่างมีประสบการณ์กับสิ่งที่เขาเรียกว่า "ความเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์ (graduated citizenship)"[72] แม้จะมีการยกย่องโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ดีของการผนวกกลืนทางวัฒนธรรม

---

[71] Pierre Le Roux, "To Be or Not to Be…The Cultural Identity of the Jawi (Thailand)," *Asian Folklore Studies* 57, no. 2 (1998): 243.

[72] William Skinner, *Chinese Society in Thailand: An Analytical History* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1957); William Skinner, *Leadership and*

คนจีนให้เข้ากับสังคมไทย "แต่ความเป็นจริงมีรายละเอียดที่แตกต่างและซับซ้อนกว่าที่คิด"[73] ยกตัวอย่างเช่น บางช่วงเวลามีการห้ามไม่ให้ประชากรเชื้อสายจีนใช้สิทธิลงคะแนนเสียง สำหรับชาวมลายู รัฐมองว่าพวกเขาไม่ได้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับ "หลักเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างไม่เป็นทางการ" เพื่อให้สามารถลงคะแนนเสียงได้[74] นิยามของคำว่าความเป็นพลเมืองที่ยังมีอยู่อย่างเช่น แนวคิดของ ที.เอช. มาร์แชลล์ (T. H. Marshall) เรื่องความเป็นพลเมือง "อย่างเป็นทางการ" ไม่สามารถสะท้อนภาพที่แท้จริงทั้งหมดของไทยได้ นิยามทางเลือกอย่างอื่นก็ยังมีข้อบกพร่อง ไม่ว่าจะเป็น "ความเป็นพลเมืองในเชิงวัฒนธรรม" ("cultural citizenship") ซึ่งเป็นแนวคิดของชาติตะวันตกที่พยายามผนวกกลืนวัฒนธรรมของคนเข้าเมือง[75]

ในช่วงหลายทศวรรษแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 แมคคาร์โกอธิบายว่า กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติและการแปลงสัญชาติ มีลักษณะค่อนข้างไปในทางเสรีนิยม ยกตัวอย่างเช่น คนจีนซึ่งเกิดในประเทศจะได้รับสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติ และหลังจากอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาห้าปี คนเข้าเมืองชาว

Power in the Chinese Community of Thailand (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1958); Chee-Kiong Tong and Kwok Chan, *Alternate Identities: The Chinese of Contemporary Thailand* (Leiden: Brill, 2001); Kasian Tejapira, "The Misbehaving Jeks: The Evolving Regime of Thainess and Sino-Thai Challenges," *Asian Ethnicity* 10, no. 3 (2009); Kasian Tejapira, "Pigtail: A Pre-History of Chineseness in Siam," *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 7, no. 1 (1992); Kasian Tejapira, "The Postmodernisation of Thainess," in *Cultural Crisis and Social Memory: Modernity and Identity in Thailand and Laos*, ed. Shigeharu Tanabe and Charles Keyes (London: Routledge Curzon, 2002).

[73] Duncan McCargo, "Informal Citizens: Graduated Citizenship in Southern Thailand," *Ethnic and Racial Studies* 34, no. 5 (2011): 837.

[74] *Ibid.:* 833.

[75] *Ibid.:* 835.

จีนที่มีความประพฤติเรียบร้อยและมีฐานะด้านการเงิน สามารถขอรับการแปลงสัญชาติได้ แต่ในช่วงปลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี 2475 มีการบังคับให้ประชากรเชื้อสายจีนต้องมีคุณสมบัติ "เข้ากับหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดด้านการศึกษาหรือการจ้างงาน" ก่อนที่จะมีสิทธิออกเสียง หรือลงสมัครเป็นผู้แทนได้ ทั้งยังมีการกีดกันไม่ให้ชาวจีนทำการค้าและประกอบอาชีพบางประเภท ในระหว่างปี 2496 ถึง 2499 เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นคนจีนจะไม่ถือว่าเป็นคนไทย แม้จะเกิดบนแผ่นดินไทย ในขณะที่ลูกซึ่งมีพ่อเป็นคนต่างด้าวจะไม่สามารถรับราชการทหารได้ ซึ่งล้วนเป็นตัวอย่างของ "สิทธิแบบชั่วคราวและเต็มที่ [...] ซึ่งไม่เทียบเท่ากับการได้รับสัญชาติไทย" โดยเป็นสิทธิที่อาจถูกเพิกถอนได้ แมคคาร์โกอ้างว่า วิลเลียม สกินเนอร์ (G. William Skinner) ประหลาดใจ เนื่องจากแม้อคติต่อชาวจีนจะมีอย่างกว้างขวาง แต่จิตวิทยาความเป็นไทยกลับไม่ปฏิเสธชาวจีนที่สามารถพูดหรือมีพฤติกรรมแบบคนไทย[76] ความเป็นพลเมืองไทย จึงครอบคลุมทั้ง "มิติด้านกฎหมายที่มีรากฐานมาจากสถานะและสิทธิอย่างเป็นทางการ" กับ "มิติอย่างไม่เป็นทางการที่มีรากฐานมาจากทัศนคติ การแสดงออกส่วนบุคคล และพฤติกรรม" ซึ่ง เกษียร เตชะพีระ เรียกว่าเป็น "กลุ่มอาการความเป็นไทยบกพร่อง"[77]

กรณีศึกษาของแมคคาร์โกสะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาหลายประการ ประการแรกได้แก่ ความเชื่อทางทฤษฎีอย่างผิดๆ ว่า ความเป็นพลเมืองหมายถึงการที่ชนกลุ่มน้อยได้สถานะความเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์ ชาวมลายูจำนวนมากในประเทศไทยเข้าร่วมกับ "สังคมที่พวกเขารู้สึกถูกทำให้แปลกแยก" อย่างไม่ตั้งใจ ประการที่สอง ในภาคใต้ของไทย ภาษามลายูสร้างและรักษา "ช่องว่างด้านอัตลักษณ์" ระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมที่พูดภาษามลายู ชาวพุทธที่เป็นชนกลุ่มใหญ่จำนวนมากของไทย ตั้งคำถามต่อความจงรักภักดีที่ชาวมลายูมีต่อประเทศชาติที่มีบุญคุณต่อพวกเขา นอก

---

[76] Skinner, *Chinese Society in Thailand*, p. 381.

[77] Tejapira "Misbehaving Jeks," p. 271.

เหนือจากภาษา การปฏิบัติด้านศาสนา อย่างเช่นการสวมผ้าคลุมหน้า ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อชาวมลายูว่ามีวาระเพื่อ "สร้างความแตกต่างและแบ่งแยก" แมคคาร์โกมองว่า ชาวมลายูมีทัศนคติต่อรัฐบาลสยามในลักษณะที่ "ไม่ต้อนรับ ระแวงสงสัย มุ่งสร้างระบบอุปถัมภ์ และชิงชังอย่างลึกซึ้ง"[78]

อีกประเด็นซึ่งยืนยันถึงความสำคัญเชิงสัมพัทธ์ของภาษา (เหนือศาสนา) ในประเทศไทยได้แก่ ชาวมุสลิมที่พูดไทยได้มักมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาเป็นเวลานานกับชนชั้นนำทางการเมืองในกรุงเทพฯ ยกตัวอย่างเช่น ตระกูลบุนนาค ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากชาวเปอร์เซีย เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในราชสำนักสมัยกรุงศรีอยุธยา[79] โดยคนไทยคนแรกๆ ที่ได้ดำรงตำแหน่งจุฬาราชมนตรี (จากการแต่งตั้งของพระเจ้าอยู่หัว) มาจากตระกูลนี้ เช่นเดียวกับ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ซึ่งเป็นผู้ทำรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 เพื่อขับไล่ ทักษิณ ชินวัตร[80] ประเทศไทยสมัยใหม่ควรได้รับการยกย่องจากการให้เสรีภาพทางศาสนากับประชากรที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา อย่างไรก็ดี ควรตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ในช่วงที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง มักมีการประหัตประหารชนกลุ่มน้อยทางศาสนา[81] ยกตัวอย่าง

---

[78] McCargo, "Informal Citizens," p. 833.

[79] โปรดดู "ชมรมสายสกุลบุนนาค," http://www.bunnag.in.th/english/index.html.

[80] Imtiyaz Yusuf, "Islam and Democracy in Thailand: Reforming the Office of the Chularajamontri/Shaikh Al-Islam," *Journal of Islamic Studies* 9, no.2 (1998); Christoph Marcinkowski, "Iranians, Shaykh al-Islams and Chularajamontris: Genesis and Development of an Institution and Its Introduction to Siam," *Journal of Asian History* 37, no.2 (2003).

[81] Shane Strate, *The Lost Territories: Thailand's History of National Humiliation* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2015); Shane Strate, "An Uncivil State of Affairs: Fascism and Anti-Catholicism in Thailand, 1940–1944," *Journal of Southeast Asian Studies* 42, no. 1 (2011); Thongchai Winichakul, "Buddhist Apologetics and a Genealogy of Comparative Religion in Siam," *Numen* 62, no. 1 (2015).

เช่น ทัศนคติของสมเด็จพระเจ้าตากสิน (ปกครองประเทศตั้งแต่ปี 2310–2325) ซึ่งปกครองกรุงธนบุรีเป็นช่วงเวลาสั้นๆ แตกต่างจากทัศนคติของผู้ปกครองก่อนหน้าพระองค์ โดยพระองค์มีนโยบายต่อต้านศาสนาคริสต์และอิสลาม ซึ่งรวมไปถึงการห้ามไม่ให้ชาวสยามและชาวมอญเข้ารีตเป็นมุสลิม (*phuak mahamat*) หรือเข้ารีตเป็นคริสต์ (*phuak khao rit*) โดยกำหนดโทษหนักถึงขั้นประหารชีวิต[82] ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ตระกูลบุนนาคบางส่วนได้เปลี่ยนไปเข้ารีตเป็นพุทธ โดยคนในตระกูลบุนนาคที่เปลี่ยนศาสนาเหล่านี้ได้ดำเนินการอันมีส่วนช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของสยามในยุคทันสมัย[83]

แม้ว่ารัฐไทยอาจสนับสนุน "ความเป็นพลเมืองที่ไม่แบ่งแยก" โดยไม่มีการให้ "อภิสิทธิ์ทางชาติพันธุ์อย่างชัดเจน" อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ประเทศไทยมีลักษณะเป็นสังคมที่มี "การแบ่งแยกอย่างชัดเจนในแง่การให้อภิสิทธิ์กับพลเมืองบางกลุ่ม (อย่างไม่เป็นทางการ)"[84] ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพลวัตในมาเลเซีย และ (โดยเฉพาะ) อินโดนีเซีย[85] แมคคาร์โกเป็นหนึ่งในนักวิชาการไม่กี่คน ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของความใกล้ชิดระหว่างภาคใต้ของไทยกับมาเลเซีย กล่าวคือ ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์มักอาศัยกันอย่างหนาแน่นอยู่ในบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศ ซึ่ง "มีแนว

---

[82] สมบัติ พลายน้อย, *ชาวต่างชาติในประวัติศาสตร์ไทย* (กรุงเทพฯ: แพร่วิทยา, 2516).

[83] Chris Baker and Phongpaichit Pasuk, *A History of Thailand* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

[84] McCargo, "Informal Citizens," p. 837.

[85] Eugene Tan, "From Sojourners to Citizens: Managing the Ethnic Chinese Minority in Indonesia and Malaysia," *Ethnic and Racial Studies* 24, no. 6 (2001); Chee-Kiong Tong, *Identity and Ethnic Relations in Southeast Asia: Racializing Chineseness* (Dordrecht: Springer, 2010); James Chin, "The Malaysian Chinese Dilemma: The Never Ending Policy (NEP)," *Chinese Southern Diaspora* Studies 3, (2009).

โน้มจะพัฒนาไปสู่ขบวนการแบ่งแยกดินแดน”[86] อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องมีการระบุถึงประโยชน์ที่ได้ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง (ทั้งที่เป็นจริงหรือคาดคิด) จาก “ลัทธิแบ่งแยกดินแดน” พลวัตซึ่งอธิบายให้เห็นถึงว่า เหตุใดจึงไม่มีประชากรเชื้อสายเขมรในตอนเหนือเรียกร้องที่จะเป็นส่วนหนึ่งของกัมพูชา และไม่มีชาวไทใหญ่ ชาวมอญ หรือชาวกะเหรี่ยงที่เรียกร้องให้เป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา ในทางตรงกันข้าม ชาวมลายูในภาคใต้อาศัยอยู่อย่างใกล้ชิดกับมาเลเซีย ซึ่งมีการดำเนินงานตามรูปแบบ “ความเป็นพลเมืองที่มีความแตกต่างแต่มีความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม” กล่าวคือ ประชากรเชื้อสายมลายูและภูมิบุตรา (ชนพื้นเมือง) ถือว่ามีอภิสิทธิ์มากกว่าโดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย Ketuanan Melayu (อภิสิทธิ์ชนของชาวมลายู) โดยตามนโยบายใหม่ด้านเศรษฐกิจ (New Economic Policy-NEP) ชาวมลายูจะได้รับอภิสิทธิ์ทั้งด้านเศรษฐกิจและการทำงาน[87]

ชนชั้นนำที่สร้างชาติไทยนำวาทกรรม “ความเป็นไทย” มาใช้ เพื่อกดขี่ชาติพันธุ์ที่แตกต่างซึ่งไม่สอดรับกับแนวทางชาตินิยมของตน การประกอบสร้างอัตลักษณ์ของไทยได้พัฒนาขึ้นเป็น “กระบวนการกดขี่แบบเงียบๆ” เพื่อบีบบังคับให้ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ภาษา และชาติพันธุ์ศาสนา “ต้องปกปิด ปฏิเสธ หรือลดความสำคัญ” รากเหง้าที่มาของชนชาติ

---

[86] Keyes, “Politics of Language,” p. 203.

[87] Edmund T. Gomez and Johan Saravanamuttu, *The New Economic Policy in Malaysia: Affirmative Action, Ethnic Inequalities, and Social Justice* (Kuala Lumpur: Strategic Information and Research Development Centre, 2013); Souchou Yao, “After the Malay Dilemma: the Modern Malay Subject and Cultural Logics of ‘National Cosmopolitanism’ in Malaysia,” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast* Asia 18, no.1 (2003); Ling Chien Neo, “Malay Nationalism, Islamic Supremacy and the Constitutional Bargain in the Multiethnic Composition of Malaysia,” *International Journal on Minority and Group Rights* 13, no. 1 (2006) doi:10.1163/157181106777069950.

ตน[88] แม้ว่าจะไม่มีพื้นที่มากพอเพื่ออภิปรายในประเด็นนี้ แต่ชาวมุสลิมส่วนใหญ่ซึ่งอาศัยอยู่ในภาคใต้ตอนบนทั้งสตูลและสงขลา ต่างให้ความร่วมมือกับความพยายามของรัฐบาลสยามที่จะหลอมรวมประชากรในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าเป็นคน "ไทยมุสลิม"[89] ขอตั้งข้อสังเกตว่า ชาวมลายูที่เกิดและได้รับการศึกษาในเขตอำเภอเมืองของปัตตานี ยะลาและนราธิวาส มีจำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ดี คนเหล่านี้จำนวนมากต่อต้าน "วาทกรรมความเป็นไทยที่ครอบงำ" ซึ่งให้พื้นที่กับความเป็นมุสลิม แต่ไม่รวมถึงความเป็นมลายู[90] ในประเทศไทย มีการยอมรับ*อัตลักษณ์ระดับรอง* แต่ไม่เคยถือว่าอัตลักษณ์เหล่านี้*เท่าเทียมกัน*[91] คนที่ปรารถนาจะเป็นคนไทยต้องยอมให้ "อัตลักษณ์ด้านชาติพันธุ์ ภาษา และศาสนาของตน" มีสถานะต่ำกว่า "วาทกรรมและวิธีคิดกระแสหลัก"[92]

---

[88] McCargo, "Informal Citizens," p. 836.

[89] Joll, "Thailand's Muslim Kaleidoscope,". Important recent studies on Satun include Claudia Merli, "Bodily Practices and Medical Identities in Southern Thailand" (PhD diss. Uppsala University, 2009); and Thomas Parks, "Maintaining Peace in a Neighbourhood Torn by Separatism: The Case of Satun Province in Southern Thailand" *Small Wars and Insurgencies* 20, no. 1 (2009). ผู้สนใจจังหวัดสงขลา โปรดดูงานของ Angela Burr, "Buddhism, Islam and Spirit Beliefs and Practices and Their Social Correlates in Two Southern Thai Costal Fishing Villages" (PhD diss., School of Oriental and African Studies, University of London, 1974); Alexander Horstmann, *Class, Culture and Space The Construction and Shaping of Communal Space in Southern Thailand* (Hamburg: LIT, 2002).

[90] McCargo, "Informal Citizens," p. 840.

[91] Michael Connors, "Another Country: Reflections on the Politics of Culture," *in Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*, ed. John Funston (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), p. 113; cited in McCargo, "Informal Citizens," p. 289.

[92] McCargo, "Informal Citizens," p. 846.

ผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลสยามที่มีต่อชาวมลายูและชาวจีนเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สุดในการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบต่อปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับชนกลุ่มน้อยด้านชาติพันธุ์ในประเทศไทย ทั้งสองกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อยใหญ่ที่สุดของประเทศ ตามมาด้วยกลุ่มขแมร์เหนือในอีสานใต้ ซึ่ง ปีเตอร์ เวล (Peter Vail) คาดว่ามีอยู่ประมาณหนึ่งล้านคน[93] ชาวมลายูและชาวจีนถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่ชาวพุทธ แม้ว่าชาวไทยเชื้อสายจีนส่วนใหญ่จะเข้าวัดและไหว้เจ้า ปฏิบัติศาสนกิจตามปฏิทิน และให้สมาชิกครอบครัวที่เป็นผู้ชายได้รับการบรรพชาอุปสมบท ชาวจีนจำนวนหนึ่งในประเทศไทยไม่สามารถสื่อสารเป็นภาษาไทย ส่วนลูกหลานจีนในรุ่นที่สองและสามที่พูดภาษาของพ่อแม่ปู่ย่าตายายตัวเองได้มีอยู่ไม่มากนัก แม้ว่าในปัจจุบันชาวมลายูในภาคใต้ของไทยส่วนใหญ่จะสามารถพูดได้ทั้งสองภาษา แต่ก็ยังถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อยด้านศาสนา ไม่ใช่ด้านภาษา ความสัมพันธ์ของรัฐบาลสยาม (ที่มักจะร้าวฉาน) กับชาวพุทธที่พูดภาษาขแมร์และลาวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ท้าทายความเชื่อที่ว่า ความแตกต่างด้านศาสนาเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง[94]

นโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของสยาม ส่งผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาและองค์กรพุทธศาสนาในภูมิภาคนี้[95] ปีเตอร์ เวล ให้ความเห็นว่า นับแต่ปี 2441 รัฐบาลสยามเริ่ม "กระบวนการพัฒนาระบบการ

---

[93] Peter Vail, "Thailand's Khmer as 'Invisible Minority': Language, Ethnicity and Cultural Politics in North-Eastern Thailand," *Asian Ethnicity* 8, no. 2 (2007): 125.

[94] Nils-Christian Bormann, Lars-Erik Cederman, and Manuel Vogt, "Language, Religion, and Ethnic Civil War," *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 4 (2015).

[95] ผู้สนใจเกี่ยวกับบทบาทของภาษาลาวในอัตลักษณ์อีสานโปรดดู Saowanee Alexander and Duncan McCargo, "Diglossia and Identity in Northeast Thailand: Linguistic, Social, and Political Hierarchy," *Journal of Sociolinguistics* 18, no. 1 (2014). doi: 10.1111/josl.12064.

ศึกษาของมวลชนอย่างช้าๆ" ก่อนหน้านี้ โรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนวัดอยู่ร่วมกัน ผลการสอบที่แย่ของกลุ่มที่พูดภาษาขแมร์บนยืนยันว่า เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนที่พูดภาษาลาวที่อยู่ในอีสานเหนือ นักเรียนที่พูดภาษาขแมร์มักประสบกับปัญหาในการเรียนภาษาไทย แม้กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้มีการสอนในภาษาท้องถิ่นได้[96] แต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2445 ห้ามไม่ให้พระชาวขแมร์สอนเป็นภาษาลาวและขแมร์ในโรงเรียนวัด อย่างไรก็ดี เฉพาะการศึกษาที่สอนเป็นภาษาไทยภาคกลางเท่านั้นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ การขยายตัวของโรงเรียนสยามในอีสานจึงเพิ่มขึ้นภายหลังการต่อต้านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ที่มักจะเต็มไปด้วยความรุนแรง) ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการต่อต้านของท้องถิ่นได้แก่ รูปแบบของพุทธศาสนาซึ่งได้รับการหนุนเสริมจากคณะสงฆ์ที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ แตกต่างจากเอกลักษณ์ของพุทธศาสนาทั้งในทางพิธีกรรมและคำสอนในภาคอีสาน[97]

ระหว่างปี 2490 ถึง 2516 ส.ส. 4 คนจากภาคอีสานถูกสังหาร เนื่องจากเป็นแกนนำประท้วงการเลือกปฏิบัติและการแทรกแซงจากรัฐบาลไทย โดยเฉพาะกรณีที่ขึ้นในปี 2492 ระหว่างที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง[98] ในเหตุการณ์ที่มักเรียกว่า กม. 11 ทำให้ ส.ส. ทั้ง 4 คนถูกตำรวจสังหาร และมีความพยายามดำเนินคดีข้อหาแบ่งแยกดินแดนกับอีก 2 คน

---

[96] Federico Ferrara, *The Political Development of Modern Thailand* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 46–47; 72–73; 221–22.

[97] Volker Grabowsky, "The Isan up to Its Integration into the Siamese State," in *Regions and National Integration in Thailand 1892–1992* (Wiesbaden: Harrassowitz Verlag, 1995); Duncan McCargo, "Contesting Isan-ness: Discourses of Politics and Identity in Northeast Thailand," *Asian Ethnicity* 5, no. 2 (2004).

[98] Kobkua Suwannathat-Pian, *Thailand's Durable Premier: Phibun Through Three Decades, 1932–1957* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995).

แต่ไม่ประสบความสำเร็จ[99] ผู้ให้ความเห็นมักมองข้ามประเด็นหนึ่ง กล่าวคือ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับที่มะหะหมัด สุหลง บิน อับดุลกาเดร์ บิน มะหะหมัด อัลฟาฏอนี (หะยีสุหลง) (พ.ศ. 2438–2497) หายตัวไป หลังถูกเรียกตัวมาที่สถานีตำรวจจังหวัดสงขลาในปี 2497[100]

5. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนา

กรณีศึกษาข้างต้นชี้ว่าการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์บางส่วนระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับชาวมลายูในภาคใต้ ต้องทำโดยไม่ควรมองว่าเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ ชาวมลายูไม่ได้เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มแรกหรือกลุ่มเดียวที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ หรือได้รับผลกระทบจาก "อาการความเป็นไทยบกพร่อง" ชาวพุทธที่พูดภาษาขแมร์และลาวเองต่างโกรธเคืองและเข้าร่วมการต่อต้านนโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมต่างๆ อย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเหมือนรถไถที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อกลบไถภูมิทัศน์ทางศาสนาและภาษาให้ราบเรียบ ในบทนี้ข้าพเจ้าจะเปรียบเทียบโดยการอธิบายถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธในภาคใต้ในปัจจุบัน ซึ่งข้าพเจ้าได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมต่อคำยืนยันก่อนหน้านี้เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างตอนใต้ของสงขลา ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ในลำดับต่อไปข้าพเจ้าจะแจกแจงให้เห็นถึงชนกลุ่มน้อยชาวพุทธที่กระจายอยู่ในจังหวัดเหล่านี้ สุดท้ายจะเป็นการสำรวจระดับและความยืดหยุ่นด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธและมุสลิมในเขตเมืองที่มีประชากรหลากหลาย

---

[99] Thomas Parks, "The Last Holdout of an Integrated State: A Century of Resistance to State Penetration in Southern Thailand," in *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*, ed. Michelle Ann Miller (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), p. 245, 247.

[100] James Ockey, "Individual Imaginings: The Religio-Nationalist Pilgrimages of Haji Sulong Abdulkadir al-Fatani," *Journal of Southeast Asian Studies* 42, no. 1 (2011).

ว่ามีความแตกต่างจากชุมชนชาวมลายูในชนบทที่มีแนวอนุรักษ์อย่างไร รวมทั้งผลกระทบด้านเพศสภาพ

ข้าพเจ้ามีเหตุผลหลายประการเพื่อสนับสนุนการศึกษาถึงพลวัตระหว่างศาสนาในภาคใต้ของไทย ซึ่งอธิบายโดยการมองข้ามความแตกต่างระหว่างจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส

ประการแรก ข้าพเจ้ารู้สึกขอบคุณที่ได้อาศัยอยู่ในชุมชนชาวมลายูเขตเมือง (เป็นช่วงๆ) เป็นเวลาหนึ่งทศวรรษ และเมื่อได้ทำงานภาคสนามด้านชาติพันธุ์วรรณนาในหลายพื้นที่นับแต่ปลายปี 2555 ยิ่งทำให้ข้าพเจ้าซาบซึ้งต่อภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมของศาสนาอิสลามในไทย การศึกษาลัทธิซูฟีในไทย เป็นเหตุให้ข้าพเจ้าต้องเดินทางไปเยือนไม่เฉพาะชุมชนมุสลิมที่พูดภาษาไทยในอยุธยา กรุงเทพฯ เกาะยาวน้อย (ด้านตะวันออกของภูเก็ต) และสงขลา แต่ยังรวมถึงชุมชนชาวมลายูในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งในระหว่างที่ใช้ชีวิตอยู่ในปาตานี/ปัตตานีข้าพเจ้าไม่เคยได้ติดต่อมาก่อน[101] ข้าพเจ้าจำได้แม่นยำว่า ตอนนั้นได้รับคำเตือนไม่ให้เสี่ยงภัยเดินทางลงไปในภาคใต้ของไทย ซึ่งในตอนนั้นรวมทั้งในตอนนี้เป็นเขตที่มีความรุนแรงสูง (ดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 1)

เหตุผลประการที่สอง ที่เสนอประเด็นความแตกต่างในพลวัตระหว่างศาสนา เปรียบเทียบระหว่างปัตตานี ยะลาและนราธิวาส เนื่องจากเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ เป็นที่ทราบกันดีถึงความแตกต่างระหว่างจังหวัดสตูลและสงขลากับสามจังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวมุสลิมในจังหวัดสตูลและสงขลาจำนวนไม่มากนักที่มีระดับความภักดีต่อภาษามลายูแบบเดียวกับชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ นอกจากนั้นยิ่งเดินทางลงไปด้านใต้ของภูมิภาคเท่าไร ก็ยิ่งพบว่ามีการแต่งงานข้ามศาสนากับชาวพุทธน้อยลงไปเท่านั้น จากข้อมูลเชิงประจักษ์ ข้ออ้างที่ว่าเราสามารถมองสามจังหวัดชายแดนใต้ว่า

[101] Joll, “Thailand’s Muslim Kaleidoscope”.

เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีเอกภาพเหมือนกัน เป็นข้อมูลที่น่าสงสัยอย่างยิ่ง ผู้ซึ่งเดินทางอย่างสม่ำเสมอมายังภาคใต้ของไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาส่วนใหญ่คงเห็นด้วยว่า ในเขตอำเภอเมืองของปัตตานี ได้ถูกพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการศึกษา รวมทั้งเป็นพื้นที่ต้นแบบที่แสดงถึงความทันสมัยของไทย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะพื้นที่นี้อยู่ใกล้กับอำเภอหาดใหญ่ และเป็นพื้นที่ที่มีการโจมตีจนถึงขั้นเสียชีวิตน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอำเภอเมืองยะลา ความสำคัญด้านการศึกษายังมีเหตุผลมาจากประวัติศาสตร์ และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเป็นที่ตั้งของหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ซึ่งสามารถดึงดูดนักศึกษาและเจ้าหน้าที่จำนวนมากได้

มีการยอมรับกันมานานว่าอำเภอเมืองยะลา เป็นทั้งเขตเมืองที่รุนแรงมากที่สุดในสามจังหวัดชายแดนใต้ และยังเป็นเขตที่มีประชากรเชื้อสายมลายูน้อยที่สุด ทั้งยังต้องเสริมด้วยว่า ขบวนการปฏิรูปและฟื้นฟูซึ่งที่ผ่านมาสร้างผลกระทบใหญ่หลวงต่อภูมิศาสตร์ด้านศาสนานับแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้สร้างฐานที่มั่นสำคัญในจังหวัดยะลา[102]

อำเภอเมืองนราธิวาสมีพื้นที่เล็กกว่าอำเภอเมืองปัตตานีและยะลา แต่มีสัดส่วนประชากรเชื้อสายมลายูสูงสุด โดยเฉพาะในเขตเทศบาล เป็นพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์น้อยสุดจากการพัฒนาให้ทันสมัยของประเทศไทย และควร

---

[102]โครงการ "ปฏิรูป" ของมหาวิทยาลัยฟาฏอนี มีความแตกต่างจากโครงการ "ฟื้นฟูจารีต" ของกลุ่ม South Asian Tablighi Jama'at ซึ่งมีศูนย์ศึกษาอิสลาม (*Markaz*) ขนาดใหญ่ตั้งอยู่ห่างจากมหาวิทยาลัย 8 กม. เช่นเดียวกับขบวนการต่าง ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจาก "ลัทธิซูฟี" วัตถุประสงค์หลักของขบวนการปฏิรูปคือ การปฏิรูปการปฏิบัติศาสนาในท้องถิ่น เพื่อให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับ *Salaf al-Salih* (พระศาสดาและสาวกในชุดแรก) เป็นเหตุให้มีการตั้งชื่อกลุ่มหรือขบวนการแบบดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามมีข้อกังวลสำคัญว่ากลุ่ม Tablighi Jama'at ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นกลุ่มฟื้นฟูการปฏิบัติศาสนาตามจารีตมากกว่าจะเป็นกลุ่มปฏิรูป ความสำเร็จของหน่วยงานในท้องถิ่นของ Tablighi Jama'at ในภาคใต้ของไทยเป็นผลมาจากความสามารถขององค์กรในการคัดเลือกผู้เชื่อถือแนวทางตามจารีตในภาคใต้ของไทย ซึ่งมีความโกรธเคืองและต่อต้านแนวปฏิบัติของ "Salafi"

ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ชาวมลายูในชนบทที่เคร่งครัดของนราธิวาส มีแนวโน้มต่อต้านกลุ่มปฏิรูปในท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มฟื้นฟูจารีตในท้องถิ่น เนื่องจากความพยายามของขบวนการดังกล่าวที่จะเปลี่ยนแนวปฏิบัติด้านศาสนาในพื้นที่ ข้าพเจ้าอยากเน้นตรงนี้ถึงประเด็นสำคัญที่กล่าวไปแล้วว่า ในปัจจุบันยังมีการศึกษาน้อยมากเกี่ยวกับชุมชนชาวมลายูชนบทบนพื้นที่สูง (*ฮูลู*) ในนราธิวาส ซึ่งมีหลายพื้นที่ที่มีความรุนแรงสูง (โปรดดูภาพที่ 1) แม้ด้วยเหตุผลด้านการดำเนินงานและจริยธรรมอันเป็นเหตุให้นักวิจัยชาวไทยและต่างชาติเลือกที่จะไม่ทำงานภาคสนามในนราธิวาส แต่ก็ส่งผลให้เกิดสมมติฐานเกี่ยวกับชาวมลายูในชนบทตามแนวจารีตในยะลาและนราธิวาส ว่ามีความเห็นแบบเดียวกันต่อรัฐไทยและต่อเป้าประสงค์ของกลุ่มบีอาร์เอ็น เช่นเดียวกับชาวมลายูที่พูดได้สองภาษาในเขตอำเภอเมืองของปัตตานี ทั้งยังมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างจังหวัดเหล่านี้ ในระหว่างปี 2359 ถึง 2475 พื้นที่บางส่วนของคาบสมุทรไทย/มลายูได้พัฒนาจากรัฐเดี่ยวมลายู เป็นรัฐสุลต่านขนาดเล็กเจ็ดแห่ง และอีกสี่มณฑล ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบการปกครองอย่างในปัจจุบัน ก่อนที่จะมีการลงนามสนธิสัญญาแองโกล-สยามในปี 2452 ชาวอังกฤษจำนวนมาก[103] ซึ่งเดินทางมาท่องเที่ยวจากจังหวัดสงขลาถึงแม่น้ำโกลกได้เขียนบันทึกความรู้สึกของพวกเขา ตัวอย่างเช่น พวกเขาระบุว่าราชาของปาตานีเป็นเพียงผู้นำที่ไม่มีอำนาจ ส่วนเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบจากสงคราม และที่ปรึกษาชาวสยามของราชาต่างก็ใช้ประโยชน์จากราชาโดยไม่ละอายแก่ใจ ซึ่งเป็นเหตุผลบางส่วนที่ทำให้ราชาติดฝิ่น ในทางตรงกันข้ามจากบันทึกของชาวอังกฤษเหล่านี้ ราชาแห่งรามัน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ที่ยากแก่การเข้าถึงของชาวสยาม พยายามหาทางใช้ประโยชน์จากเสถียรภาพและความรุ่งเรืองอันเป็นผลมาจากการที่ชาว

[103] Nelson Annandale and Hervert Robinson, *Fasciculi Malayenses: Anthropological and Zoological Results of an Expedition to Perak and the Siamese Malay States, 1901-1902* Vol. 1 (London: University Press of Liverpool, 1904); James McCarthy, *Surveying and Exploring in Siam* (London: J. Murray, 1900).

อังกฤษช่วยพัฒนาภาคตะวันตกของรามัน อิทธิพลของพระองค์เป็นผลมาจากผืนป่าขนาดใหญ่ที่มีช้างที่มีราคาสูงโดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 19 พื้นที่นี้ยังอุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ดีบุก มีการตั้งข้อสังเกตในทำนองเดียวกันเกี่ยวกับอำเภอระแงะที่มีประชากรเบาบางและมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์

เส้นทางระหว่างสงขลาถึงแม่น้ำโกลกไม่ได้เป็นเพียงที่ตั้งของชุมชนมลายูที่หลากหลาย หากชุมชนเหล่านี้ยังได้ติดต่อสัมพันธ์เป็นเวลานานกับชนกลุ่มน้อยชาวพุทธจำนวนมาก ในอำเภอปานาเระ ยี่งอ และตากใบ เป็นที่ตั้งของชุมชนชาวพุทธ ตั้งแต่ช่วงหลังยุคกรุงศรีอยุธยา ซึ่งหลายชุมชนยังคงพูดได้ทั้งสองภาษา[104] ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950 รัฐบาลไทยจัดทำ "โครงการนิคมสร้างตนเองเพื่อพัฒนาภาคใต้"[105] มาลา เสถียร ให้ข้อมูลว่าเป็นโครงการรองรับการอพยพเข้ามาของชาวพุทธ ซึ่งมาจากพื้นที่ที่ขาดแคลนและยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้มาทำกินใน "พื้นที่ที่ไม่มีคนอยู่อาศัยหรือมีประชากรเบาบาง" ของยะลาและนราธิวาส[106] นอกจากเข้ามาบุกเบิกและทำกินในที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์แล้ว ผู้อพยพชาวไทยเหล่านี้ยังมีส่วนทำให้ประชากรชาวพุทธในภาคใต้ของไทยเพิ่มขึ้นถึง 10%

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ผู้เชี่ยวชาญด้านความขัดแย้ง ให้ความสนใจกับผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิดจากการที่รัฐบาลไทยพัฒนาให้เกิดชุมชนชาวพุทธในอำเภอรามันและระแงะซึ่งมีประชากรเบาบางแต่มีทรัพยากร

---

[104] Chan Johnson, *Buddha on Mecca's Verandah*, pp. 12–16, 58–60. ชาน จอห์นสัน อธิบายภูมิหลังของศาสนาพุทธในตากใบอย่างลึกซึ้ง

[105] เรื่องนิคมโปรดดูเพิ่มเติม Doug Olthof, " 'Playing on Relations': Practices of Local-Level Citizenship and Inter-Ethnic Estrangement in a Southern Thai Village," *Simons Papers in Security and Development*, no. 49 (Simon Fraser University, School for International Studies, Vancouver, 2015), p. 10.

[106] Mala Sathian, "Economic Change in the Pattani Region c. 1880–1930: Tin and Cattle in the Era of Siam's Administrative Reforms" (PhD diss. National University of Singapore, 2004), p. 62.

อุดมสมบูรณ์ ส่วนอำเภอที่มีความรุนแรงอย่างเช่นบันนังสตา รือเสาะ ระแงะ และสุไหงปาดีก็ได้รับผลกระทบจากโครงการนี้ ในพื้นที่ชนบทเหล่านี้เองที่ชาวบ้านเห็นใจและสนับสนุนการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านรัฐบาลไทยและตัวแทนรัฐมากที่สุด แม้จะมีความเสี่ยงว่าอาจเป็นการพูดเรื่องที่รู้กันชัดเจนอยู่แล้ว แต่ก็ควรย้ำเตือนว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผู้ชาย โดยควรสังเกตว่า เมื่อเทียบกับผู้หญิง ผู้ชายชาวมลายูในชนบทมีแนวโน้มที่จะติดต่อสัมพันธ์กับชาวพุทธน้อยกว่า และไม่ได้รับประโยชน์กับการติดต่อสัมพันธ์กับการพัฒนาสมัยใหม่ของไทย นอกจากนั้น พ่อแม่ชาวมลายูมักเลือกที่จะส่งลูกชายไปเรียนในโรงเรียนปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามทำให้ผู้ชายเหล่านี้มีการติดต่อสัมพันธ์และมีความยืดหยุ่นกับชาวพุทธในภาคใต้ของไทยน้อย "กลไกการแทรกแซงของรัฐที่กว้างขวางและประสบความสำเร็จมากที่สุด" จากรัฐบาลกรุงเทพฯ คือการสร้างเครือข่ายโรงเรียนรัฐ และการกำหนดให้โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามต้องใช้หลักสูตรจากส่วนกลาง[107] ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมอัตลักษณ์แบบไทย และความภักดีต่อรัฐ โดยการตีความด้านประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์จากมุมมองชาตินิยม และผ่านการสอนโดยใช้ภาษาไทยกลาง ดังที่ทราบกันดีอยู่ว่า โรงเรียนรัฐมักตกเป็นเป้าหมายการวางเพลิง และครูโรงเรียนรัฐ (ทั้งพุทธและมุสลิม) มักตกเป็นเหยื่อการลอบยิงมากที่สุด

ตารางที่ 1 สรุปข้อมูลทางเลือกด้านการศึกษาของพ่อแม่ชาวมุสลิมในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยแสดงให้เห็นว่าพ่อแม่ชาวมุสลิมทั้งในเขตชนบทและเมืองส่งลูกชายลูกสาวเข้าเรียนที่ไหน พบว่าประมาณ 80–90% ของพ่อแม่ชาวมุสลิมที่ส่งลูกอายุ 5–9 ขวบเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐในช่วง 10–14 ปีที่ผ่านมา ลดลงเหลือ 60–65% สำหรับเด็กนักเรียนชาวมลายูที่อายุ 15–19 ปี เราอาจสังเกตเห็นแนวโน้มดังต่อไปนี้ (ก) ครอบครัวในชนบทมีแนวโน้มน้อยสุดที่จะสนับสนุนให้ลูกเรียนหนังสือหลังอายุ 14 ปี (ข) โดย

[107] Parks, "Last Holdout of an Integrated State," p. 239.

สัดส่วนของนักเรียนชายที่เรียนในโรงเรียนสอนศาสนามีมากกว่าเป็นสองเท่าของนักเรียนหญิง แม้จะมีความแตกต่างด้านพลวัตเขตชนบทและเมืองไม่มากนัก และ (ค) พ่อแม่ชาวมลายูในเขตเมืองมีแนวโน้มมากกว่าถึงสองเท่าที่จะส่งลูกในวัยรุ่นเข้าโรงเรียนรัฐเมื่อเทียบกับพ่อแม่ในชนบท แม้ว่าความแตกต่างระหว่างจำนวนนักเรียนชายกับหญิงจะมีไม่มากนัก[108]

ตาราง 1: ทางเลือกด้านการศึกษาของชาวมุสลิมในปัตตานี ยะลา นราธิวาส

อายุ (ปี)	เพศสภาพ	เขตเมือง เขตชนบท	ไม่มีข้อมูล	ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน	โรงเรียนสอนศาสนา	โรงเรียนเอกชน	โรงเรียนรัฐบาล
5–9	♂	เขตเมือง	2%	2%	1%	16%	79%
		ชนบท	1%	3%	2%	4%	90%
	♀	เขตเมือง	–	2%	2%	17%	79%
		ชนบท	–	3%	2%	5%	90%
10–14	♂	เขตเมือง	1%	7%	16%	11%	65%
		ชนบท	2%	8%	19%	6%	65%
	♀	เขตเมือง	–	5%	18%	13%	64%
		ชนบท	–	8%	24%	8%	60%
15–19	♂	เขตเมือง	1%	36%	14%	8%	41%
		ชนบท	1%	43%	24%	8%	24%
	♀	เขตเมือง	–	27%	18%	11%	44%
		ชนบท	–	34%	29%	10%	27%

ที่มา: ปรับปรุงจาก Suwannarat 2011, pp. 48–49.

[108] Gary Suwannarat, *Children and Young People in Thailand's Southernmost Provinces: UNICEF Situation Analysis* (Bangkok: UNICEF, 2011), p. 43.

6. ความเห็นเชิงสรุป

ข้าพเจ้าได้ใช้แนวทางศึกษาแบบเปรียบเทียบ เพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธในบางพื้นที่ของภาคใต้ของไทยซึ่งได้รับผลกระทบจากความรุนแรงรอบใหม่มากที่สุดด้วยเหตุผลหลายประการ เหตุผลสำคัญที่สุดได้แก่ แม้ว่าข้าพเจ้าจะสนใจในประเด็นนี้เป็นการส่วนตัว แต่มุมมองของข้าพเจ้าเป็นไปตามข้อมูลที่ได้จากการทำงานภาคสนามในพื้นที่ที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดในสามจังหวัดชายแดนใต้ ในพื้นที่ซึ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนามีความเป็นอารยะมากที่สุด นับแต่ปี 2555 ข้าพเจ้าเดินทางไปยังหลายพื้นที่ของนราธิวาสอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่ได้เน้นศึกษาในประเด็นความสัมพันธ์และมิตรภาพระหว่างชาวมุสลิมและพุทธ ในบทนี้ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นบริบทโดยรวมที่อยู่เบื้องหลังปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลายในพื้นที่ส่วนที่มีความขัดแย้งในคาบสมุทรไทย/มลายู ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางประวัติศาสตร์ โดยเริ่มจากการใช้มุมมองทางประวัติศาสตร์เพื่อหาเหตุผลว่าเหตุใดอิสลามจึงถูกมองว่าเป็นศาสนาของเอเชีย โดยข้าพเจ้ายืนยันว่าในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ชาวมุสลิมมีปฏิสัมพันธ์กับชาวฮินดูและพุทธมากกว่าที่มีกับชาวคริสต์หรือยิว และชี้ให้เห็นตัวอย่างมากมายของปฏิสัมพันธ์เหล่านี้ ที่ปรากฏในเชิงวัตถุและคำศัพท์ทางศาสนา ข้าพเจ้าได้นำเสนอกรณีศึกษาที่แสดงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสยามกับพลเมืองที่เป็นชนกลุ่มน้อยชาวจีน ลาว และขแมร์ โดยยืนยันว่า พลวัตในภาคใต้ไม่ควรถือเป็นกรณีพิเศษ นโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐบาลไทยไม่ได้เกี่ยวข้องทั้งหมดกับชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมในภาคใต้ รวมถึงความภักดีต่อภาษามลายูซึ่งอาจเป็นเรื่องที่สร้างข้อกังวลให้กับรัฐบาลส่วนกลางในแง่ของความภักดีของชาวมลายูที่มีต่ออิสลาม ประการสุดท้าย ข้าพเจ้าได้ตรวจสอบหลายปัจจัยที่มีแนวโน้มประกอบสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและพุทธ ความเป็นมลายูมีมากกว่าหนึ่งแบบในสามจังหวัดชายแดนใต้ และพลวัตที่เกิดขึ้นในจังหวัดปัตตานีไม่สามารถจะเหมารวมได้ว่าเป็นแบบเดียวกันกับในยะลาหรือนราธิวาส นอกจากนั้นยังมีความแตกต่างที่สำคัญระหว่างชุมชนที่มีความเป็นสากลนิยมกับชุมชนชนบท (แนวอนุรักษ์นิยม) ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจ

ของพ่อแม่ชาวมลายูในการส่งลูกชายและลูกสาวเข้าเรียน และย่อมมีอิทธิพลต่อระดับและขอบเขตการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ทั้งสองกลุ่ม จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมว่า หญิงสาวชาวมลายูที่เติบโตขึ้นในเขตอำเภอเมืองที่เป็นสากลนิยมในภาคใต้ของไทย มีความแตกต่างจาก (และมักแยกขาดจาก) ผู้ชายในชนบทอย่างไร สุดท้ายแล้ว ความรุนแรงเป็นสิ่งหนึ่งที่ดึงดูดเยาวชนชายในชนบทให้เข้าไปมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้อง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 1 เรื่อง "ชื่อประเทศ, ประชาชน และสัญชาติ". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 56. 2482. น. 810.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 3 เรื่อง "การเรียกชื่อชาวไทย". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 56. 2482. น. 1281.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 8 เรื่อง "เพลงสรรเสริญพระบารมี". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 57. 2483. น. 78.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 9 เรื่อง "ภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 57. 2483. น. 151.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 10 เรื่อง "การแต่งกายของประชาชนชาวไทย". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 58. 2484. น. 113.

สมบัติ พลายน้อย. *ชาวต่างชาติในประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่วิทยา, 2516.

ภาษาอังกฤษ

Abdul Halim Nasir. *Mosque Architecture in the Malay World*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia Press, 2004.

Ahmad, Imtiaz and Helmut Reifeld, eds. *Lived Islam in South Asia: Adaptation, Accommodation and Conflict*. Oxford: Berghahn Books, 2004.

Alexander, Saowanee T. and Duncan J. McCargo. “Diglossia and Identity in Northeast Thailand: Linguistic, Social, and Political Hierarchy”. *Journal of Sociolinguistics* 18, no. 1 (2014): 60–86. doi: 10.1111/josl.12064.

Ali, Daud. “Connected Histories? Regional Historiography and Theories of Cultural Contact between Early South and Souteast Asia”. In *Islamic Connections: Muslim Societies in South and Southeast Asia*. Edited by R. Michael Feener and Terenjit Sevea. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009. pp. 1–24.

Allen, Jane. "History, Archaeology, and the Question of Foreign Control in Early Historic-Period Peninsular Malaysia". *International Journal of Historical Archaeology* 2, no. 4 (1998): 261-89.

Allport, Gordon W. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley, 1954.

Annandale, Nelson and Hervert Robinson, eds. *Fasciculi Malayenses: Anthropological and Zoological Results of an Expedition to Perak and the Siamese Malay States, 1901-1902*. Vol. 1. London: University Press of Liverpool, 1903.

Baker, Chris. "Ayutthaya Rising: From Land or Sea?". *Journal of Southeast Asian Studies* 34, no. 1 (2003): 41–62. doi:10.1017/S0022463403000031.

Baker, Chris, and Phongpaichit Pasuk. *A History of Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Ball, Stephen J. "Case Study". In *The Social Science Encyclopedia*. Edited by Adam Kuper and Jessica Kuper. London: Routledge, 1996. pp. 129-131.

Bayar, Murat. "Reconsidering Primordialism: An Alternative Approach to the Study of Ethnicity". *Ethnic and Racial Studies* 32, no. 9 (2009): 1639–57.

Berlie, Jean A. *The Burmanization of Myanmar's Muslims*. Bangkok: White Lotus Press, 2008.

Bormann, Nils-Christian, Lars-Erik Cederman and Manuel Vogt. "Language, Religion, and Ethnic Civil War". *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 4 (2015): 744-771.

Bougas, Wayne A. "Surau Aur: Patani's Oldest Mosque?". *Archipel* 43, (1992): 89-112.

Bougas, Wayne A. *The Kingdom of Patani: Between Thai and Malay Mandalas*. Bangi: Institute of the Malay World and Civilization, Universiti Kebangsaan Malaysia, 1994.

Bradley, Francis R. "The Social Dynamics of Islamic Revivalism in

Southeast Asia: The Rise of the Patani School, 1785–1909". PhD diss., University of Wisconsin–Madison, 2010.

Bradley, Francis R. "Siam's Conquest of Patani and the End of Mandala Relations, 1786–1838". In *The Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Edited by Patrick Jory. Singapore: National University of Singapore Press, 2012. pp. 149–160.

____. "Forging Islamic Power and Place: The Legacy of Shaykh Da'ud bin 'Abd Allah al-Fatani in Mecca and Southeast Asia". In *Southeast Asia: Politics, Meaning, and Memory*. Edited by David Chandler and Rita Smith Kipp. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2016.

Brekke, Torkel. "Contradiction and the Merit of Giving in Indian Religions". *Numen* 45, no. 3 (1998): 287–320.

Brown, Rajeswary. *Islam in Modern Thailand: Faith, Philanthropy and Politics*. London: Routledge, 2013.

Brubaker, Rogers, and Frederick Cooper. "Beyond 'Identity' ". *Theory and Society* 29, no. 1 (2000): 1–47.

Burr, Angela. "Buddhism, Islam and Spirit Beliefs and Practices and Their Social Correlates in Two Southern Thai Costal Fishing Villages". PhD diss., School of Oriental and African Studies, University of London, 1974.

Chan Johnson, Irving. *The Buddha on Mecca's Verandah: Encounters, Mobilities, and Histories along the Malaysian–Thai Border*. Seattle: University of Washington Press, 2012.

Chin, James. "The Malaysian Chinese Dilemma: The Never Ending Policy (NEP)". *Chinese Southern Diaspora Studies* 3, (2009): 167–182.

Coatalen, Paul J. *The Decorated Boats of Kelantan: An Essay on Symbolism*. Penang: Pernerbit Universiti Sains Malaysia, 1982.

Coedès, George. *The Indianized States of Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 1971.

Connors, Michael K. "Another Country: Reflections on the Politics of Culture". In *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*. Edited by John Funston. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008. pp. 110–23.

Cornish, Andrew. *Whose Place Is This? Malay Rubber Producers and Thai Government Officials in Yala*. Bangkok: White Lotus Press, 1997.

Dickie, James. "Allah and Eternity: Mosques, Madrasas, and Tombs". In *Architecture of the Islamic World: Its History and Sacral Meanings*. Edited by George Michell. London: Thames and Hudson, 1978. pp. 15–47.

Dowsey-Magog, Paul. "Khao Yam, a Southern Rice Salad: Heteroglossia and Carnival in Nang Talung; The Shadow Theatre of Southern Thailand". PhD diss., University of Sydney, 1997.

____. "Popular Culture and Traditional Performance: Conflicts and Challenges in Contemporary Nang Talung". In *Dynamic Diversity in South Thailand*. Edited by Wattana Sungannasil. Chiang Mai: Silkworm Books, 2005. pp. 109–152.

Engvall, Anders. "Conflict and Peace in South Thailand". Paper presented at the fifth Annual East Asian Peace Conference: Regional Peace and Domestic Conflict, Singapore, November 6–8, 2015.

Farouk Bajunid, Omar and Hiroyuki Yamamoto, eds. *Islam at the Margins: The Muslims of Indochina*. Kyoto: Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, 2008.

Ferrara, Federico. *The Political Development of Modern Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Gilmartin, David, and Bruce B. Lawrence, eds. *Beyond Turk and Hindu: Rethinking Religious Identities in Islamicate South Asia*. Gainesville: University Press of Florida, 2000.

Golomb, Louis. *Brokers of Morality: Thai Ethnic Adaptation in a Rural Malaysian Setting*. Honolulu: University of Hawai'i Press,

1978.

Golomb, Louis. *An Anthropology of Curing in Multiethnic Thailand*. Urbana: University of Illinois Press, 1985.

Gomez, Edmund Terence and Johan Saravanamuttu, eds. *The New Economic Policy in Malaysia: Affirmative Action, Ethnic Inequalities, and Social Justice*. Kuala Lumpur: Strategic Information and Research Development Centre, 2013.

Gottschalk, Peter. *Beyond Hindu and Muslim: Multiple Identity in Narratives from Village India*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

____. *Religion, Science, and Empire: Classifying Hinduism and Islam in British India*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Grabowsky, Volker. "The Isan up to Its Integration into the Siamese State". In *Regions and National Integration in Thailand, 1892-1992*. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag, 1995.

Guelden, Marlane. "Ancestral Spirit Mediumship in Southern Thailand: The Nora Performance as a Symbol of the South on the Periphery of a Buddhist Nation-State". PhD diss., University of Hawai'i, 2005a.

____. "Spirit Mediumship in Southern Thailand: The Feminization of Nora Ancestral Possession". In *Dynamic Diversity in South Thailand*. Edited by Wattana Sungannasil. Chiang Mai: Silkworm Books, 2005b. pp. 179-212.

Horstmann, Alexander. *Class, Culture and Space. The Construction and Shaping of Communal Space in South Thailand*. Hamburg: LIT, 2002.

____. "Ethnohistorical Perspectives on Buddhist-Muslim Relations and Coexistence in Southern Thailand: From Shared Cosmos to the Emergence of Hatred?". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 19, no. 1 (2004): 76–99.

____. "Pilgrimage and the Making of Identities in the South of Thailand". In *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*. Edited by Michael J. Montesano and

Patrick Jory. Singapore: National University of Singapore Press, 2008. pp. 275–291.

Horstmann, Alexander. "Living Together: The Transformation of Multi-Religious Coexistence in Southern Thailand". *Journal of Southeast Asian Studies* 41, no. 3 (2011): 487–510.

Howe Yong, Kee. "There Are Ponoks, and There Are Ponoks: Traditional Religious Boarding Schools in Thailand's Far-South". *Advance in Anthropology* 2, no. 3 (2012): 161–68.

Ikeda, Daisaku and Majid Tehranian. *Global Civilization: A Buddhist-Islamic Dialogue*. London: British Academic Press, 2004.

Jacq-Hergoualc'h, Michel. "Archaeological Research in the Malay Peninsula". *Journal of Southeast Asian Studies* 85, no. 1-2 (1997): 121–32.

____. *The Malay Peninsula: Crossroads of the Maritime Silk Road (100 BC–1300 AD)*. Translated by Victoria Hobson. Leiden: Brill, 2002.

Jerryson, Michael K. and Mark Juergensmeyer, eds. *Buddhist Warfare*. New York: Oxford University Press, 2010.

Joll, Christopher M. "Muslim Merit-Making in Thailand's Far-South". In *Muslims in Global Societies*. Edited by Gabriele Marranci and Bryan S. Turner. Dordrecht: Springer, 2011.

____. "What's in a Name? Problematizing Descriptions of Muslims in Southern Thailand". In *Islamic Thought in Southeast Asia: New Interpretations and Movements*. Edited by Patrick Jory and Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 2013. pp. 125–138.

____. "Revisiting Ethnic and Religious Factors in Thailand's Southern Discomfort". In *The Politics of Scholarship and Trans-Border Engagement in Mainland Southeast Asia: A Festschrift in Honor of Ajarn Chayan Vaddhanaphuti*. Edited by Oscar Salemink. Chiang Mai: Silkworm Books, 2015. pp. 91–113.

____. "Thailand's Muslim Kaleidoscope between Central Plains and

Far-South: Fresh Perspectives from the Sufi Margins". In *Ethnic and Religious Identities and Integration in Southeast Asia.* Edited by Volker Grabowsky and Keat Gin Ooi. Chiang Mai: Silkworm Books, 2016.

Keck, Stephen L. "The Making of an Invisible Minority: Muslims in Colonial Burma". In *Living on the Margins: Minorities and Borderlines in Cambodia and Southeast Asia.* Edited by Peter J. Hammer. Phnom Penh: Center for Khmer Studies, 2009. pp. 222-234.

Keyes, Charles F. "The Politics of Language in Thailand and Laos". In *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia.* Edited by Michael E. Brown and Sumit Ganguly. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. pp. 171-210.

King, Philip. "From Periphery to Centre: Shaping the History of the Central Peninsula". PhD diss., University of Wollongong, 2006.

Laffan, Michael F. "Southeast Asia, History and Culture". In *Medieval Islamic Civilization: An Encyclopedia.* Edited by Josef W. Meri. New York: Routledge, 2006. pp. 765-767.

Lehman, F. K. "Can God Be Coerced? Structural Correlates of Merit and Blessing in Some Southeast Asian Religions". In *Merit and Blessing in Mainland Southeast Asia in Comparative Perspective.* Edited by Cornelia Ann Kammerer and Nicola Beth Tannenbaum. New Haven, CT: Yale University, Southeast Asia Studies, 1996. pp. 20-52.

Le Roux, Pierre. "To Be or Not to Be…The Cultural Identity of the Jawi (Thailand)". *Asian Folklore Studies* 57, no.2 (1998): 223-55.

Mahoney, James, and Celso M. Villegas. "Historical Enquiry and Comparative Politics". In *The Oxford Handbook of Comparative Politics.* Edited by Carles Boix and Susan Carol Stokes. Oxford: Oxford University Press, 2007. pp. 73-89.

Marcinkowski, Christoph. "Iranians, Shaykh al-Islams and

Chularajamontris: Genesis and Development of an Institution and Its Introduction to Siam". *Journal of Asian History* 37, no. 2 (2003): 59–76.

Matusky, Patricia, and James Chopyak. "Malay Peninsula". In *The Garland Handbook of Southeast Asian Music*. Edited by Terry E. Miller and Sean Williams. London: Routledge, 2008. pp. 222–246.

McCargo, Duncan J. "Contesting Isan-ness: Discourses of Politics and Identity in Northeast Thailand". *Asian Ethnicity* 5, no. 2 (2004): 219–34.

____. "Informal Citizens: Graduated Citizenship in Southern Thailand". *Ethnic and Racial Studies* 34, no. 5 (2011): 833–49.

McCarthy, James. *Surveying and Exploring in Siam*. London: J. Murray, 1900.

McGilvray, Dennis B. *Crucible of Conflict: Tamil and Muslim Society on the East Coast of Sri Lanka*. Durham, NC: Duke University Press, 2008.

McGilvray, Dennis B. "Sri Lankan Muslims: Between Ethno-Nationalism and the Global Ummah". *Nations and Nationalis*m 17, no. 1 (2011): 45–64.

McGilvray, Dennis B. and Mirak Raheem. "The Origins of the Sri Lankan Muslims and Varieties of the Muslim Identity". In *The Sri Lanka Reader: History, Culture, Politics*. Edited by John Clifford Holt. Durham, NC: Duke University Press, 2011.

Merli, Claudia. "Bodily Practices and Medical Identities in Southern Thailand". PhD diss., Uppsala University, 2009.

Milner, Anthony. *The Malays*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008.

Neo Jaclyn, Ling Chien. "Malay Nationalism, Islamic Supremacy and the Constitutional Bargain in the Multiethnic Composition of Malaysia". *International Journal on Minority and Group Rights* 13, no. 1 (2006): 95–118. doi:10.1163/157181106777069950.

Noor, Farish A., Eddin Khoo and David Lok. *Spirit of Wood: The Art*

of Malay Woodcarving; Works by Master Carvers from Kelantan, Terengganu, and Pattani. Singapore: Periplus, 2003.

Ockey, James. "Individual Imaginings: The Religio-Nationalist Pilgrimages of Haji Sulong Abdulkadir al-Fatani". *Journal of Southeast Asian Studies* 42, no. 1 (2011): 89-119.

Olthof, Doug. "'Playing on Relations': Practices of Local-Level Citizenship and Inter-Ethnic Estrangement in a Southern Thai Village". Simons Papers in Security and Development, no. 49. Simon Fraser University, School for International Studies, Vancouver, 2015.

Osnes, Beth. *The Shadow Puppet Theatre of Malaysia: A Study of Wayang Kulit with Performance Scripts and Puppet Designs*. Jefferson, NC: McFarland, 2010.

Parks, Thomas I. "Maintaining Peace in a Neighbourhood Torn by Separatism: The Case of Satun Province in Southern Thailand". *Small Wars and Insurgencies* 20, no. 1 (2009): 185-202.

Parks, Thomas I. "The Last Holdout of an Integrated State: A Century of Resistance to State Penetration in Southern Thailand". In *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*. Edited by Michelle Ann Miller. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012.

Pas-Ong, Suparb. "Trader and Smuggler: Who Is Who? A Sociology of Market, Trade, State and Society". PhD diss., Bielefeld University, 1990.

Patya, Saihoo. "Social Organization of an Inland Malay Village Community in Southern Thailand (with Emphasis on the Patterns of Leadership)". PhD diss., Brasenose College, Oxford University, 1974.

Pew Research Center. *Mapping the Global Muslim Population: A Report on the Size and Distribution of the World's Muslim Population*. Washington, DC: Pew Research Center, 2009.

____. *The Global Religious Landscape*. Washington, DC: Pew

Research Center, 2012.

Phongpaibun, Suthiwong. "Ties of Brotherhood: Southern Thai-Malay Cultural Roots". In *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*. Edited by Michael J. Montesano and Patrick Jory. Singapore: National University of Singapore Press, 2008. pp. 327-335.

Pollock, Sheldon I. *The Language of the Gods in the World of Men: Sanskrit, Culture, and Power in Premodern India*. Berkeley: University of California Press, 2006.

Premsrirat, Suwilai. "Thailand: Language Situation". In *Encyclopedia of Language and Linguistics*. Edited by Keith Brown. Oxford: Elsevier, 2005. pp. 642-644.

Rappa, Antonio L. and Lionel Wee. *Language Policy and Modernity in Southeast Asia: Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand*. New York: Springer, 2006.

Ricci, Ronit. *Islam Translated: Literature, Conversion, and the Arabic Cosmopolis of South and Southeast Asia*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

Ritter, Daniel P. "Comparative Historical Analysis". In *Methodological Practices in Social Movement Research*. Edited by Donatella della Porta. Oxford: Oxford University Press, 2014. pp. 97-116.

Ruane, Joseph, and Jennifer Todd. "Ethnicity and Religion: Redefining the Research Agenda". *Ethnopolitics* 9, no. 1 (2010): 1-8.

Said, Ismail. "The Art of Woodcarving in Timber Mosques of Peninsular Malaysia in Southern Thailand". *Jurnal Teknologi* 34, (June 2001): 45-56.

____. "Visual Composition of Malay Wood Carvings in Vernacular Houses of Peninsular Malaysia". *Jurnal Teknologi* 37, (December 2002): 43-52.

Said, Ismail, and Zumahiran Binti Kamarudin. "Composition of Malay Woodcarving: Case Studies on Two Traditional Timber Houses". *Jurnal Alam Bina* 11, no. 2 (2008): 101-18.

Sathian, Mala R. "Economic Change in the Pattani Region c. 1880–1930: Tin and Cattle in the Era of Siam's Administrative Reforms". PhD diss., National University of Singapore, 2004.

Schwandt, Thomas A. "Constructivist, Interpretivist Approaches to Human Inquiry". In *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues.* Edited by Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

Scott, David. "Buddhism and Islam: Past to Present Encounters and Interfaith Lessons". *Numen* 42, no. 2 (1995): 141–55.

Scott, James C. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia.* New Haven, CT: Yale University Press, 2009.

Scott-Kemball, Jeune. "The Kelantan Wayang Siam Shadow Puppets 'Rama' and 'Hanuman': A Comparative Study of Their Structure". *Man* 59, (May 1959): 73–78.

Scupin, Raymond. "The Social Significance of the Haji for Thai Muslims". *The Muslim World* 72, (1982): 25–33.

Shah-Kazemi, Reza and Hamza Yusuf. *Common Ground between Islam and Buddhism.* Louisville: Fons Vitae, 2010.

Shamsul, Amri Baharuddin. "Identity Contestation in Malaysia: A Comparative Commentary on 'Malayness' and 'Chineseness.'" *Akademika* 55, (July 1999): 17–37.

____. "'Malay' and 'Malayness' in Malaysia Reconsidered: A Critical Review". *Communal/Plural: Journal of Transnational and Crosscultural Studies* 9, no. 1 (2001): 69–80.

Simpson, Andrew, and Noi Thammasathien. "Thailand and Laos". In *Language and National Identity in Asia.* Edited by Andrew Simpson. Oxford: Oxford University Press, 2007. pp. 391–414.

Skinner, G. William. *Chinese Society in Thailand: An Analytical History.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1957.

____. Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1958.

Smithies, Michael, and Euayporn Kerdchouay. "Nang Talung: The Shadow Theatre of South Thailand". *Journal of the Siam Society* 60, no. 1 (1972): 379–90.

Sneddon, James N. *The Indonesian Language: Its History and Role in Modern Society*. Sydney: University of New South Wales Press, 2003.

Snow, David A. "Case Studies and Social Movements". In *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Edited by David A. Snow, Donatella della Porta, Bert Klandermans and Doug McAdam. Oxford: Wiley-Blackwell, 2013. pp. 89–93.

Stoddard, Allen. "The Cham Muslims of Cambodia: Defining Islam Today and the Validity of the Discourse of Syncretism". In *Living on the Margins: Minorities and Borderlines in Cambodia and Southeast Asia*. Edited by Peter J. Hammer. Phnom Penh: Center for Khmer Studies, 2009. pp. 235–248.

Strate, Shane R. "An Uncivil State of Affairs: Fascism and Anti-Catholicism in Thailand, 1940–1944". *Journal of Southeast Asian Studies* 42, no. 1 (2011): 59–87.

____. *The Lost Territories: Thailand's History of National Humiliation*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2015.

Sungunnasil, Wattana, ed. *Dynamic Diversity in Southern Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books, 2005.

Suwannarat, Gary. *Children and Young People in Thailand's Southernmost Provinces: UNICEF Situation Analysis*. Bangkok: UNICEF, 2011.

Suwannathat-Pian, Kobkua. *Thailand's Durable Premier: Phibun through Three Decades, 1932–1957*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995.

____. "Thai Wartime Leadership Reconsidered: Phibun and Pridi". *Journal of Southeast Asian Studies* 27, 1996.

Sweeney, Amin. *Malay Shadow Puppets: The Wayang Siam of*

Kelantan. London: Trustees of the British Museum, 1972.

Syukri, Ibrahim. *History of the Malay Kingdom of Patani*. Translated by Connor Bailey and John N. Miksic. Athens: Center for International Studies, Ohio University, 1985.

Tagliacozzo, Eric. "Burmese and Muslim: Islam and the Hajj in the Sangha State". In *Burmese Lives: Ordinary Life Stories under the Burmese Regime*. Edited by Eric Tagliacozzo, Wen-Chin Chang and Mandy Sadan. Oxford: Oxford University Press, 2014. pp. 83-108.

Tan, Eugene K. B. "From Sojourners to Citizens: Managing the Ethnic Chinese Minority in Indonesia and Malaysia". *Ethnic and Racial Studies* 24, no. 6 (2001): 949-78.

Teeuw, Andries, and David K. Wyatt. *Hikayat Patani: The Story of Patani*. 2 vols. The Hague: Martinus Nijhoff, 1970.

Tejapira, Kasian. "Pigtail: A Pre-History of Chineseness in Siam". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 7, no. 1 (1992): 95–122.

____. "The Misbehaving Jeks: The Evolving Regime of Thainess and Sino-Thai Challenges". *Asian Ethnicity* 10, no. 3 (2009): 263–83.

____. "The Postmodernisation of Thainess". In *Cultural Crisis and Social Memory: Modernity and Identity in Thailand and Laos*. Edited by Shigeharu Tanabe and Charles F. Keyes. London: Routledge Curzon, 2002. pp. 202-227.

Tham, Seong Chee. *A Study of the Evolution of the Malay Language: Social Change and Cognitive Development*. Singapore: National University of Singapore Press, 1990.

Tong, Chee-Kiong. *Identity and Ethnic Relations in Southeast Asia: Racializing Chineseness*. Dordrecht: Springer, 2010.

Tong, Chee-Kiong and Kwok B. Chan. *Alternate Identities: The Chinese of Contemporary Thailand*. Vol. 1. Leiden: Brill, 2001.

Tripp, Emily. "Evaluating Religious or Linguistic Conflict through the

State". E-International Relations, Students, January 17, 2014. http://www.e-ir.info/2014/01/17/evaluating-religious-or-linguistic-conflict-through-the-state/.

Tschacher, Torsten. "Circulating Islam: Understanding Convergence and Divergence in the Islamic Traditions of Mabar and Nusantara". In *Islamic Connections: Muslim Societies in South and Southeast Asia*. Edited by R. Michael Feener and Terenjit Sevea. Singapore: Islamic Connections, Muslim Societies in South and Southeast Asia, 2009. pp. 48-67.

Tsuneda, Michiko. "Navigating Life on the Border: Gender, Marriage, and Identity in Malay Muslim Communities in Southern Thailand". PhD diss., University of Wisconsin–Madison, 2009.

Unno, Anusorn. *We Love Mr King: Malay Muslims of Southern Thailand in the Wake of the Unrest*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018.

Vaddhanaphuti, Chayan. "The Thai State and Ethnic Minorities: From Assimilation to Selective Integration". In *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*. Edited by Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson. Bangkok: Institute of Security and International Studies; Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005. pp. 151-166.

Vail, Peter. "Thailand's Khmer as 'Invisible Minority': Language, Ethnicity and Cultural Politics in North-Eastern Thailand". *Asian Ethnicity*. 8, no. 2 (2007): 112–27.

Van der Veer, Peter. *Religious Nationalism: Hindus and Muslims in India*. Berkeley: University of California Press, 1994.

Wales, H. G. Q. "Langkasuka and Tambralinga: Some Archaeological Notes". *Journal of the Malaysian Branch Royal Asiatic Society* 47, (1974): 15-40.

Welch, David J. and Judith R. McNeill. "Archaeological Investigation of Pattani History". *Journal of Southeast Asian Studies* 19, (1989): 27-41.

Wheatley, Paul. "Langkasuka". *T'oung Pao* 44, no. 4–5 (1956): 387–412.

Wheatley, Paul. *The Golden Khersonese: Studies in the Historical Geography of the Malay Peninsula before AD 1500*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1961.

Winichakul, Thongchai. *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 1994.

____. "Buddhist Apologetics and a Genealogy of Comparative Religion in Siam". *Numen* 62, no. 1 (2015): 76–99.

Winzeler, Robert L. *Ethnic Relations in Kelantan: A Study of the Chinese and Thai as Ethnic Minorities in a Malay State*. Singapore: Oxford University Press, 1985.

Wright, Barbara S. "Islam and the Malay Shadow Play: Aspects of the Historical Mythology of the Wayang Siam". *Asian Folklore Studies* 40, no. 1 (1981): 51–63.

Yamirudeng, Munirah. "Language as an Ethnic Denominator in Southern Thailand: A Case Study of Yala Province". PhD diss., University Utara Malaysia, 2011.

Yao, Souchou. "After the Malay Dilemma: the Modern Malay Subject and Cultural Logics of 'National Cosmopolitanism' in Malaysia". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 18, no. 1 (2003).

Yegar, Moshe. *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma/Myanmar*. Lanham, MD: Lexington Books, 2002.

Yusoff Ismail, Mohamed. *Buddhism and Ethnicity: Social Organization of a Buddhist Temple in Kelantan*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993.

Yusuf, Imtiyaz. "Islam and Democracy in Thailand: Reforming the Office of the Chularajamontri/Shaikh Al-Islam". *Journal of Islamic Studies* 9, no. 2 (1998): 277–98.

Yusuf, Imtiyaz. "Dialogue between Islam and Buddhism through the Concepts of Tathagata and Nur Muhammadi". *International Journal of Buddhist Thought and Culture* 5, (February 2005): 103–14.

____. "Islam and Buddhism Relations from Balkh to Bangkok and Tokyo". *The Muslim World* 100, no. 2 (2010): 177–86.

____. "Muslim–Buddhist Relations Caught between Nalanda and Pattani". In *Ethnicity and Conflict in Buddhist Societies in South and Southeast Asia*. Edited by Kingsley M. DeSilva. Colombo: Vijitha Yapa, 2015. pp. 157–270.