



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

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ
และการปฏิรูปประเทศ
สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
จำนวน ๑ ชุด

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

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

๒. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากริยา สะอิ เป็นผู้เสนอ)

๔. ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตามการเจรจา สันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)
และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ

๓. นายกันวีร์ สืบแสง

๕. นายคอสีย์ มามู

๗. นายจาตุรนต์ ฉายแสง

๙. นายชูการ์โน มะทา

๑๑. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม

๑๓. นายนิคมุดดิน อูมา

๒. นางสาวกฤตัทศญา ดิษฐเนตร

๔. นายภูเฮง ยาวอหะซัน

๖. นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา

๘. นายชากริยา สะอิ

๑๐. นายณัฏฐ์ชนน ศรีก่อเกื้อ

๑๒. นางสาวธิษณา ชุณหะวัณ

๑๔. นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์

๑๕. นายประสิทธิ์...

๑๕. นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ
๑๗. นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา
๑๙. นายมหาหมัดเปาซี อาลีฮา
๒๑. นางสาวรุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช
๒๓. นายวัลลภ นาคบัว
๒๕. นายสมโภช โชติชูช่วง
๒๗. นายสุธรรม แสงประทุม
๒๙. นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย
๓๑. นางสาวอัญญา ทิมมิหนะ
๓๓. นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ
๓๕. นายฮานาฟี หมินเส้น

๑๖. นางสาวพรรณนิการ์ วานิช
๑๘. นายมะยู เจ๊ะนะ
๒๐. นายรอมฎอน ปันจอร์
๒๒. นายวัชร ยาวอหะซัน
๒๔. นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี
๒๖. นายสรพงศ์ ศรียานงค์
๒๘. พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
๓๐. นายอะห์หมัด บอสตา
๓๒. นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ
๓๔. นายอาหมัดบูรฮัน ดิฟอง

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

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

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอถอนรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อนำมาพิจารณาทบทวนใหม่ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติยินยอมให้ถอนรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ตามที่ร้องขอ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้มีการพิจารณาญัตติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมา เพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) จาตุรนต์ ฉายแสง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักกรรมาธิการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นายเจษ อนุกุลโกคาร์ตน)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

คณิต คำนวณผล/ร่าง
อัศวิน เปี่ยมปัญญาชน/พิมพ์
สุภาพร อาจเดช/ตรวจ

ตรวจทาน

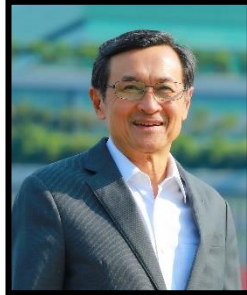
ครั้งที่ ๑ ณัฐกานต์ เวชพันธ์

ครั้งที่ ๒ คณิต คำนวณผล

ครั้งที่ ๓ สุภาพร อาจเดช

ครั้งที่ ๔ คณะทำงานฯ ของสำนักกรรมาธิการ ๒

รายนามคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม
กระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร



นายจาตุรนต์ ฉายแสง
ประธานคณะกรรมการ



นายสุธรรม แสงประทุม
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นายรอมฎอน ปันจอร์
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง



นายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม



นายชูการ์โน มะทา
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



นายวัลลภ นาคบัว
เลขานุการคณะกรรมการ



นางสาวพรณิการ์ วานิช
โฆษกคณะกรรมการ



นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา
โฆษกคณะกรรมการ



นายฮานาปี หมิ่นเลี่ยน
โฆษกคณะกรรมการ



นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายภูเฮง ยาวอหะซัน
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายณัฏฐดัติน อูมา
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นางสาวรุ่งรวิ เถลิศศิริภิญโญรัช
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นางสาวกฤตัทศชญา ดิษฐเนตร
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายณัฐวุฒิ บัวประทุม
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ



นายวัชร ยาวอหะซัน
กรรมการธิการ



นางสาวธิษณา ชุณหะวัณ
กรรมการธิการ



พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
กรรมการธิการ



นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย
กรรมการธิการ



นายอะห์หมัด บอสตา
กรรมการธิการ



นางสาวอัญชญา หิ้มมะหะนั้นะ
กรรมการ



นายมะยู เจ๊ะนะ
กรรมการ



นายมูหามัดเปาซี อาลีฮา
กรรมการ



นายอาหมัดบูรอัน ดิพอง
กรรมการ



นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา
กรรมการ



นายสมโภช โชติชูช่วง
กรรมการ



นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์
กรรมการ



นายคอซีย์ มามู
กรรมการ



นายกัณวีร์ สืบแสง
กรรมการ



นายซาการิยา สะอิ
กรรมการ



นายอามินทร์ มะยูไ้
กรรมการ



นายสรพงศ์ ศรียานงค์
กรรมการ



นางสาวลม้าย มานะการ
กรรมการ

บทสรุปผู้บริหาร

ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปรากฏการณ์ที่เด่นชัดคือการต่อต้านรัฐบาลด้วยอาวุธและความรุนแรง ในขณะที่ปรากฏชัดเจนว่าความขัดแย้งนี้ซับซ้อน ความไม่สงบที่เรื้อรังที่เห็นเป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็งของปัญหาที่ใหญ่กว่า ปัญหานี้กลายเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งรัฐบาลและสังคมไทยมากกว่ายี่สิบปี คำถามสำคัญในเวลานี้คือจะหาอย่างไรจึงจะยุติความรุนแรงนี้ได้และอย่างยั่งยืน

เพื่อจะตอบคำถามนี้จำเป็นต้องถามด้วยว่า สังคมไทยมีองค์ความรู้มากพอหรือยังในเรื่องความขัดแย้งดังกล่าว สิ่งที่ทำให้ปัญหาเรื้อรังยังแก้ไขไม่ได้ เป็นเพราะไม่มีความรู้หรือมีความรู้แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือขาดเจตนาารมณ์ทางการเมืองที่จะเป็นแรงผลักดันให้องคาพยพของรัฐบาลทำงานเป็นหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหา รายงานชิ้นนี้พยายามจะหาคำตอบต่อคำถามเหล่านี้ท่ามกลางข้อมูลที่ดูเหมือนจะมีมากและหลากหลายแต่บางครั้งขาดไปในจุดสำคัญ และท่ามกลางความเห็น การวิเคราะห์ที่แตกต่างอย่างมากของผู้ที่เกี่ยวข้อง

พื้นฐานของปัญหา

ภายใต้การต่อต้านรัฐที่มองเห็นอย่างชัดเจนขณะนี้ มีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่หล่อเลี้ยงจากความไม่พอใจในหมู่ประชาชนทั้งในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่และต่อวิธีการบริหารจัดการของรัฐที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรมในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม การเมือง สภาพในพื้นที่และการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นความล้าหลังของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแทบทุกด้านเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตต่ำ มีปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูงมากกว่าที่อื่น ผลการศึกษาของเด็กและเยาวชนอยู่ในระดับต่ำมากทั้งในด้านผลสัมฤทธิ์การพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่

ปัญหาสำคัญที่ปรากฏชัดในระยะหลังคือความรู้สึกไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรมอันสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการแก้ไขปัญหามาให้น้ำหนักกับการจัดการกับเหตุการณ์ความไม่สงบเหนือเรื่องอื่น จนกลายเป็นการกดทับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก โดยเฉพาะทางด้านการเมือง มีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่การแก้ปัญหาความไม่ปลอดภัยอันเป็นผลจากการต่อต้านรัฐเป็นไปได้อีกด้วยการตรึงกำลังในพื้นที่ภายใต้กฎหมายพิเศษหลายฉบับที่ใช้อย่างต่อเนื่องกว่า ๒๐ ปี เพราะภาครัฐเห็นว่าการใช้กฎหมายความมั่นคงเหล่านี้มีความจำเป็นเพื่อจะรับมือกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่อื่น รวมทั้งมีประชาชนกลุ่มเปราะบางที่มักตกเป็นเป้าของกลุ่มก่อเหตุรุนแรง เห็นว่าจำเป็นต้องใช้กฎหมายดังกล่าวแต่ประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะที่เป็นคนมุสลิมเชื่อสาวยุติธรรมได้ถึงความรู้สึกไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อผนวกปัญหาทั้งหมดนี้เข้ามายังเน้นย้ำภาพของความไม่เท่าเทียมหรือการถูกทอดทิ้ง ส่งผลให้เกิดความตึงเครียด สภาพเช่นนี้กัดกร่อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ ลดทอนความน่าเชื่อถือต่ออำนาจและกลไกรัฐ การแก้ปัญหาด้วยมาตรการข้อใจกลับทำให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกันในคนกลุ่มอื่น ๆ เช่น คนพุทธ เมื่อรวมเข้ากับปัญหาความไม่ปลอดภัยยิ่งกระทบความสัมพันธ์ในระดับประชาชนกับประชาชน ส่งผลให้ในพื้นที่นี้มีปัญหาความสัมพันธ์ทั้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง บรรยากาศเช่นนี้เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านรัฐให้ยังดำเนินอยู่และมีแนวโน้มที่จะดำเนินต่อไป

ปัญหาการเมืองต้องแก้ด้วยการเมือง

ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนหลายมิติ มีสิ่งที่เรียกว่าเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งหรือสาเหตุหลายประการด้วยกัน ทั้งจากเรื่องในอดีตและเงื่อนไขที่เกิดขึ้นใหม่ บางอย่าง

เป็นข้อเท็จจริงที่เห็นได้อย่างชัดเจน แต่หลายอย่างก็ขึ้นอยู่กับทักษะและการตีความ การให้คุณค่าที่สอดแทรกอยู่ในระบบวิธีคิดในการทำงาน ความพยายามจะคลี่คลายความขัดแย้งจึงต้องมองให้ไกลมากไปกว่าการยุติการก่อเหตุรุนแรง ซึ่งแม้จะรวดเร็วเห็นผลได้ง่ายแต่ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้มาซึ่งความสงบ มั่นคง และสันติภาพที่ยั่งยืน

ความมั่นคงและสันติภาพที่ยั่งยืนจะต้องมาจากการจัดการกับปัญหาที่ทำให้เกิดความคับข้องใจในภาพรวมให้รอบด้าน เพราะท้ายที่สุดแล้วสิ่งที่สอดแทรกอยู่ในแทบทุกมิติของสาเหตุหรือเงื่อนไขความขัดแย้งก็คือปัญหาการขาดการยอมรับในอัตลักษณ์ของประชากรไทยเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลามที่เรียกกันว่า “มลายูมุสลิม” ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมไปถึงการไม่เปิดพื้นที่ให้กับความทรงจำในประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง ปัญหานี้โดยเฉพาะในเรื่องอัตลักษณ์ ดูโดยผิวเผินไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเพราะรัฐยอมรับทั้งสิทธิพลเมือง สนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจไม่ว่าศาสนาใด สนับสนุนการแสดงออกทางวัฒนธรรม ให้พื้นที่กำหนดวันสำคัญทางศาสนา ฯลฯ แต่การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาในแต่ละด้านไม่ว่าในเรื่องการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ และอื่น ๆ ที่ควรมีฐานคิดอยู่บนอัตลักษณ์วัฒนธรรมของกลุ่มคนในพื้นที่กลับแยกตัวออกจากหลักคิดนี้ส่งผลให้การยอมรับในเชิงหลักการที่วามันไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติได้ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองควบคู่ไปกับการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ของการอยู่ร่วมกันและการเปิดพื้นที่ให้กับความทรงจำหรือประวัติศาสตร์ของดินแดนแห่งนี้ ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของประชากรกลุ่มนี้

การรวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยืนยันผลการศึกษาก่อนหน้านี้ว่าความขัดแย้งนี้เป็นปัญหาการเมืองที่ต้องแก้ไขด้วยทางออกทางการเมือง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมากลไกหรือระบบที่จะเปิดช่องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองกลับมีน้อยลงอันเป็นผลจากการลดระดับการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ส่งผลกระทบให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเช่นเดียวกันกับพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่อีกด้านหนึ่ง สิ่งที่เกิดขึ้นด้วยก็คือจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับกลายเป็นพื้นที่ที่มีการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการมากกว่าที่ใด ๆ จนอาจกล่าวได้ว่าได้กลายเป็น “เขตปกครองแบบรวบอำนาจพิเศษ” มาร่วมยี่สิบปีก็ว่าได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ช่องทางการแก้ไขปัญหทางการเมืองด้วยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางการเมืองใหม่จึงเป็นเรื่องที่พึงพิจารณาใคร่ครวญให้มากขึ้น คณะกรรมการจึงเสนอให้มีการศึกษาในเรื่องนี้เพิ่มเติม

ความท้าทายที่ยังคงอยู่

อันที่จริงแล้วรัฐบาลและกลไกรัฐในยุคต่างๆ ที่ผ่านมามีความพยายามหลายอย่างเพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งนี้ มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา จัดวางระบบเพื่อประสานงานกลไกราชการ แก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของระบบราชการ กระทั่งมีการกำหนดให้มีการตั้งศูนย์ราชการส่วนหน้าเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและแก้ปัญหาได้ทันที่ที่มีความพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนดูแลพื้นที่ให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

จากการศึกษายุทธศาสตร์ภาครัฐพบว่าในนโยบายของรัฐที่ปรากฏในรูปแบบต่างๆ มีเนื้อหาที่เป็นไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของการสร้างสันติภาพ (peacebuilding) ซึ่งเน้นการแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยการจัดการกับรากเหง้าของปัญหาด้วยวิถีทางการเมืองอย่างสันติวิธี ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ก็มีนโยบายการพัฒนาทางด้านอำนวยความยุติธรรม ยึดมั่นแนวทางสันติวิธี มีการส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ การคำนึงถึงวิถีชีวิต อัตลักษณ์และหลักศาสนาของประชาชน การเสริมสร้างและฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ การยอมรับประวัติศาสตร์อัตลักษณ์และส่งเสริมสังคม

พหุวัฒนธรรม การส่งเสริมให้มีการพูดคุยในเรื่องรูปแบบของการกระจายอำนาจ รวมทั้งกรอบนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

นอกจากนั้น ยังมีความพยายามแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญคนสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ รวมไปถึงการมีพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการดำเนินการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐในรัฐบาลหลายสมัย แต่การดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ยังมีข้ออ่อนอีกหลายจุดที่ทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ที่สำคัญเป็นเพราะระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ไม่เอื้อและช่องทางการใช้การเมืองเพื่อแก้ปัญหาอย่างไม่เปิดอย่างที่เหมาะสม ส่งผลให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดและหน่วยงานของรัฐยังไม่แนบนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง แม้จะมีการกำหนดนโยบายตามแนวทางสันติวิธีที่มุ่งแก้ไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม แต่การขาดเอกภาพในการบริหารงานและปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ภายใต้สถานการณ์ที่ต้องรับมือกับเหตุรุนแรง การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงรวมทั้งโครงสร้างทางการบริหารในพื้นที่ที่ให้น้ำหนักกับแนวทางป้องกันและปราบปรามความไม่สงบเป็นหลักทำให้นโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างสันติภาพยังคงเป็นเพียงกระแสรอง

การแก้ปัญหาหลายอย่างยังมีอุปสรรคจากความไม่มีประสิทธิภาพมากพอของระบบราชการ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐ รวมทั้งกระทบไปถึงการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้ง เช่น ผู้เกี่ยวข้องต่างได้บทสรุปแล้วว่าเหตุรุนแรงนั้นไม่ได้เกิดจากการต่อต้านรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ในกลุ่มที่ต่อต้านรัฐเอง นอกจากกลุ่ม “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) ซึ่งเป็นกลุ่มหลักแล้วยังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่ใช้ความรุนแรงรวมอยู่ด้วย การปฏิบัติการก่อเหตุมีลักษณะที่คาดการณ์ได้ยาก มีเหตุการณ์รุนแรงจำนวนมากที่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเกิดจากกลุ่มต่อต้านรัฐหรือสาเหตุอื่น ทั้งในพื้นที่ความขัดแย้งเช่นนี้เป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐและการดูแลประชาชนควรต้องเข้มแข็ง สภาพเช่นนี้ย่อมกลายเป็นความอ่อนแอและลดทอนความเชื่อถือต่ออำนาจรัฐและมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อันที่จริงแล้วระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนมากขึ้น ลดความซับซ้อนของปัญหาและจะมีผลให้การพูดคุยหรือต่อรองใด ๆ กับกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐด้วยความรุนแรงทำได้ง่ายขึ้น ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการนี้ได้มีประชาชนจำนวนมากเข้าร้องเรียนให้ข้อมูลซึ่งพบว่าหลายเรื่องเป็นเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกราชการ เช่น การแก้ปัญหาที่ดินทำกิน การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ขาดการรับฟังเสียงจากประชาชน ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ แม้แต่การช่วยเหลือประชาชนในกรณีเหตุการณ์โรงงานพลุระเบิดที่บ้านมูโนะ นราธิวาสก็มีทั้งความล่าช้าและส่อเค้าปัญหาการทุจริต สิ่งเหล่านี้กลายเป็นการซ้ำเติมประชาชนในช่วงเวลาที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ ลดทอนความเชื่อมั่นต่อกลไกรัฐในฐานะผู้ดูแลประชาชน

การมีระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมาะสมจะเป็นการจัดวางโครงสร้างในการป้องกันความขัดแย้งแต่ต้นทางเพราะการดำเนินการของกลไกรัฐจะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าเดิมจากความจำเป็นในเรื่องนี้ คณะกรรมการได้เสนอแนะให้มีการศึกษาเพิ่มเติมให้รอบคอบและถี่ถ้วน นอกจากนั้นการปรับแนวทางการทำงานที่เน้นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นการหนุนเสริมระบบดังกล่าวเมื่อผนวกรวมกันจะกลายเป็นกลไกรองรับการจัดการความขัดแย้งที่ไม่ใช้ความรุนแรง ควบคู่กันไปก็คือการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีหลายอย่างที่สามารถกระทำได้ทันทีไม่ว่าในเรื่องการศึกษา เศรษฐกิจ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ การคลี่คลายความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างประชาชนด้วยกัน การรื้อฟื้นความเชื่อมั่นในกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทและ

เข้าร่วมในการคลี่คลายความขัดแย้งผ่านช่องทางทางการเมืองที่ปลอดภัย ดังมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิการซึ่งทั้งหมดนี้คือข้อเสนอการใช้แนวทางการคลี่คลายความขัดแย้งที่จะทำงานในลักษณะของโครงสร้างของการสร้างสันติภาพอันเป็นภารกิจที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางที่เชื่อว่าหากดำเนินการอย่างจริงจังจะนำไปสู่การคลี่คลายความขัดแย้งที่ต้นเหตุ ลดเงื่อนไขความขัดแย้ง และป้องกันการเกิดซ้ำของเงื่อนไขเหล่านี้ได้

การสร้างสันติภาพและกระบวนการสันติภาพ

กลไกสำคัญในการสร้างสันติภาพก็คือการแก้ปัญหาความขัดแย้งผ่านกระบวนการสันติภาพอันเป็นแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งที่ได้ผลอย่างยั่งยืนมาแล้ว ในหลายรัฐบาลที่ผ่านมาต่างก็ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของการพูดคุยเพื่อสันติภาพ/สันติสุข เส้นทางของกระบวนการสันติภาพยังมีความท้าทายอีกหลายประการจนทำให้บางครั้งเกิดอาการชะงักงัน จากการศึกษาที่ผ่านมาคณะกรรมการเห็นว่าการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพมีความจำเป็นและมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการลดหรือยุติความรุนแรงจะเป็นการเปิดช่องให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งเสนอข้อเรียกร้องในการแก้ปัญหาการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุข้อตกลงสันติภาพตามที่ประชาชนคาดหวัง สิ่งที่ต้องทำคือการแก้ไขอุปสรรคที่มีอยู่และปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการนี้ให้มีประสิทธิภาพให้เป็นแนวทางสำคัญในการคลี่คลายปัญหาและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป หากจะทำการนี้ได้จำเป็นต้องมีเจตนาจริงทางการเมืองที่ชัดเจน มีการจัดการกลไกที่จำเป็นรองรับการดำเนินการ มีการแก้ปัญหาและจุดอ่อนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุปคือในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมกระบวนการสันติภาพให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อให้สามารถใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาทางออกได้อย่างแท้จริง สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปคือการสร้างสภาพแวดล้อมด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อลดเงื่อนไขความขัดแย้งที่มีอยู่พร้อม ๆ กันไปกับเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก

การสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบของแนวคิดหลัก ๆ อยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ การระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง การเสริมสร้างพินัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และการป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก

สภาพแวดล้อมใหม่นี้ควรจะทำหน้าที่เป็นโครงสร้างหรือฐานรากที่ดีในการสนับสนุนการสร้างสันติภาพ สิ่งนี้เริ่มได้จากการแสดงการยอมรับอัตลักษณ์ของประชากรเชื้อสายมลายูภายใต้การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมแบบพหุวัฒนธรรม ซึ่งกระทำได้ผ่านการกำหนดแนวทางการจัดวางความสัมพันธ์ดังกล่าวมานี้ นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกวัฒนธรรมได้ใช้สันติวิธีและวิถีทางทางการเมืองในการรณรงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของตน ซึ่งจะช่วยลดความคับข้องใจและความรู้สึกไม่มีสิทธิมีเสียง ไม่มีความเป็นเจ้าของหรือลดความจำเป็นที่จะต้องใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ การเปิดพื้นที่เช่นนี้ต้องเริ่มที่ทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ ควรจะต้องมีการให้การศึกษาเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกกระบวนเพื่อให้เห็นผลเสียของการใช้ความรุนแรงและปลูกฝังวัฒนธรรมการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี ซึ่งต้องอาศัยทักษะในการรณรงค์ต่อรองทางการเมือง โดยควรที่จะเริ่มจากการเปิดโอกาสและสนับสนุนการเคลื่อนไหวเรียกร้องอย่างสันติของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถกเถียงประเด็นปัญหาต่าง ๆ รวมถึงประเด็นที่มีความอ่อนไหวในเวทีสาธารณะได้อย่างปลอดภัย รวมทั้งการถกเถียงในรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็น

ตัวแทนของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐควรมองการรณรงค์เช่นนี้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการวางระบบการแก้ปัญหาโดยสันติวิธีและไม่หวั่นวิตกว่าเป็นการดำเนินการของแนวร่วมทางการเมือง ทั้งหมดนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อแนวทางสันติวิธี

บทบาทของรัฐสภา

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

แต่การแสดงบทบาทของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชนยังมียังจำกัดเมื่อเทียบกับระดับและพลวัตของการแก้ปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ทิศทางการแก้ปัญหาด้วยการเมืองผ่านความพยายามสร้างสันติภาพและกระบวนการสันติภาพต้องการการติดตามตรวจสอบ ร่วมผลักดันและส่งเสริมในประเด็นที่สำคัญและในจังหวะที่เหมาะสม สถานะของรัฐสภามีความสำคัญต่อการตัดสินใจในทิศทางของการใช้มาตรการทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหา จึงมีเรื่องที่รัฐสภาสามารถดำเนินการได้อีกหลายประการในฐานะตัวแทนที่ชอบธรรมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานของกลไกอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ หรือในกระบวนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายที่จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างสันติภาพ บทบาทในการติดตามและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ การติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การสร้างกลไกและระบบข้อมูลสำหรับการสร้างสันติภาพ ซึ่งบทบาทเหล่านี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ได้จัดทำข้อเสนอไว้แล้ว

การมีส่วนร่วมของสังคม

การคลี่คลายความขัดแย้งที่ยืดเยื้อกว่าสองทศวรรษนี้ แท้ที่จริงเป็นความท้าทายของสังคมไทยทั้งสังคม สภาพปัญหาคล้ายกับเป็นปรากฏการณ์พิเศษ แต่ความจริงแล้วมีเนื้อหที่สะท้อนถึงปัญหาการจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์เฉพาะกับรัฐในบริบทของสังคมไทย หากรัฐสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ได้จะเป็นการวางรากฐานองค์ความรู้ให้กับสังคมไทยในเรื่องการรับมือความขัดแย้งทางการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับคนกลุ่มน้อย การคลี่คลายปัญหาอย่างยั่งยืนยังต้องการความเข้าใจและร่วมมือร่วมใจของคนไทยทั้งสังคม มิใช่เพียงรัฐหรือกลไกของรัฐเท่านั้น ความรู้ความเข้าใจและความสนใจของสังคมต่อธรรมชาติและพลวัตของความขัดแย้ง รวมไปถึงทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งยวดเพราะจะเป็นเสียงสนับสนุนมาตรการการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะเป็นองค์ความรู้สำหรับการสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย

ความขัดแย้งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ มีอาการปัญหาที่ขึ้นและลง ประกอบกับการเป็นพื้นที่ที่ต่างวัฒนธรรมความเชื่อ ส่งผลทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ขาดการศึกษาหลายเรื่องที่ต้องเป็นความรู้พื้นฐานสนับสนุนให้สังคมทำความเข้าใจกับธรรมชาติและพลวัตของปัญหา รวมไปถึงการประเมินผลมาตรการแก้ปัญหา ทำให้หลายครั้งเกิดความเข้าใจถึงผลสำเร็จของบางมาตรการโดยขาดการประเมินที่เที่ยงตรง หรืออีกด้านหนึ่งจะพบว่าขณะที่ปัญหามีพัฒนาการไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ความเข้าใจของสังคมในเรื่องเหล่านี้กลับไม่ต่อเนื่องและไม่ทั่วถึง หลายครั้งความรู้มีลักษณะแยกส่วนกันขึ้นอยู่กับว่าภาคส่วนนั้นๆ

มีความใกล้ชิดเกี่ยวพันกับปัญหาในมิติใด ความรู้บางส่วนเป็นความรู้และการวิเคราะห์เดิมซึ่งไม่ชัดเจนว่า
ต้นเหตุการณ์และพลวัตของปัญหาหรือไม่

สภาพเช่นนี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละภาคส่วนมองปัญหาล้ายกันแต่ไม่ตรงกัน หลายเรื่อง
ไม่อาจทำให้เกิดการวิเคราะห์ที่ตรงกันได้เพราะขาดข้อมูลพื้นฐานที่แม่นยำและเชื่อถือได้เป็นเกณฑ์อ้างอิง
ตลอดจนขาดการถกเถียงอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาประวัติศาสตร์อันเป็นประเด็นที่เชื่อกันว่า
เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความขัดแย้งนี้ หรือปัญหาการไม่ยอมรับอัตลักษณ์ ทั้งสองเรื่องยังคงมีการถกเถียงกัน
จนยากที่จะหาความเห็นร่วม แม้แต่ในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหา อันที่จริงแล้ว ความเห็น
ที่แตกต่างกันทั้งต่อสาเหตุและการแก้ไขปัญหานับเป็นความท้าทายสำคัญอันหนึ่งของคณะกรรมการธิการชุดนี้
ซึ่งก็สะท้อนภาพสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นกัน สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยต้องการการศึกษาเพิ่มเติม รวมทั้ง
การหารืออย่างเปิดกว้างเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันให้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ทิศทางการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
มีเอกภาพมากขึ้นนำไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้ทำการศึกษาลำดับมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (๘ ข้อ)

ข้อ ๑ เสนอให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะ ด้วยการ
ออกคำสั่งทางบริหารจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก และแถลง
ยุทธศาสตร์ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะทุกปี

ข้อ ๒ เสนอให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้
โดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึง
ประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกัน
ระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑสถานบอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์
อันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณีร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน
หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใด
แบบหนึ่ง

ข้อ ๓ เสนอให้รัฐบาลตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้
คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจในเชิง
นโยบาย กำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ติดตาม
ประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการสั่งการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานให้ทัน
ต่อสถานการณ์ โดยมีคณะกรรมการบูรณาการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานบังคับบัญชางานทั้งหมด
ด้วยตนเอง ส่วนกรรมการ จะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรให้
รัฐบาลรวมทุกแผนงานเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ในขณะนี้เข้าเป็นแผนงานบูรณาการขับเคลื่อน
การสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้นำไปกำหนดเป็นแผนการจัดสรรและการใช้งบประมาณ
ในลักษณะงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้
งบประมาณที่ประสานสอดคล้องกับแผนงานอย่างแท้จริง

ข้อ ๔ เสนอให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางการกระบวนการ
สันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการ
และตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของการกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงาน
ของคณะพูดคุยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

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

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

ข้อ ๗ เสนอให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๙๗, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๘ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมนการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจรวมถึงการจัดตั้งกลไกรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการที่ให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสื่อสารโดยตรงถึงรัฐบาลในลักษณะของการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อเสนอที่รอบด้าน โดยผลของการรับฟังนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (๔ ข้อ)

ข้อ ๙ เสนอให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชนทั้งระบบ โดยเฉพาะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐานและการติดตามจับกลุ่มผู้กระทำความผิดควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนให้มีความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ข้อ ๑๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ รวมถึงการตั้งกลไกในการยุติความรุนแรง และติดตามการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พูดคุย

ข้อ ๑๑ เสนอให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงไปสู่กฎหมายปกติภายใต้หลักนิติธรรม รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่อำรวจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอนซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ โดยอาจพิจารณาทยอยยกเลิกการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในพื้นที่ที่หมดความจำเป็นภายในปี ๒๕๗๐ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านความมั่นคงภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นที่จะกลับคืนสู่สภาวะปกติ

ข้อ ๑๒ เสนอให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) สร้างความรู้สึกลดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) ยุติมาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม

การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการเยียวยา (๓ ข้อ)

ข้อ ๑๓ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและเสนอแนะแนวปฏิบัติตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด (Due Process of Laws)

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

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

การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (๒ ข้อ)

ข้อ ๑๖ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม

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

การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (๒ ข้อ)

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

ข้อ ๑๙ เสนอให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกัน มองเห็นและยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมฟื้นฟูความไว้วางใจและเชื่อมความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การมีพิพิธภัณฑ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณี ร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น

การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (๒ ข้อ)

ข้อ ๒๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ทั้งปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่ผ่านมา การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเอง และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ผลเป็นรูปธรรม

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

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (๗ ข้อ)

ข้อ ๒๒ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัด

ชายแดนภาคใต้และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปปรับฟังภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง โดยแนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้คือ การให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓ ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน

ข้อ ๒๓ เสนอให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นเจ้าภาพหลักในการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มศักยภาพเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดกับรัฐให้มากขึ้น โดยให้เพิ่มความสัมพันธ์กับบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชน

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

ข้อ ๒๕ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็วให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและได้รับเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นปัจจัยหลักในการสร้างงานและรายได้สามารถพัฒนาครอบครัวที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้วางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน นับเป็นการลดความยากจนซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนประการหนึ่งของความขัดแย้ง

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

ข้อ ๒๗ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” และจัดให้มีผู้สอนที่มีวิทยฐานะด้านภาษามลายูโดยตรง

เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ การทำธุรกิจ การศึกษาศาสนา การสื่อสารคบค้ากับประเทศต่าง ๆ และเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่มวัฒนธรรม

ข้อ ๒๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาวัตร หรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการและแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือระหว่างประเทศควบคู่กันเพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับรูปแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของคนรุ่นใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้งรองรับการกลับมาทำงานและพัฒนาประเทศ

การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (๓ ข้อ)

ข้อ ๒๙ เสนอให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาคราชการ

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

ข้อ ๓๑ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงสนับสนุนในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (๓ ข้อ)

ข้อ ๓๒ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้

กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรมและหลักการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรัฐสภา

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

ข้อ ๓๔ เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ศึกษาวิจัย และติดตามพัฒนาการของความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพทั่วโลก และในสังคมไทยรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และนักวิจัย โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

หน้า

รายนามคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ.....ก	
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้	
บทสรุปผู้บริหาร.....	ง
สารบัญ.....	ณ
สารบัญตาราง.....	ถ
สารบัญภาพ.....	ท
รายงานของคณะกรรมการวิชาการเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ.....	ด
สร้างสันติภาพ สภาผู้แทนราษฎร	
๑. คณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้มีมติการเลือกตั้ง	๒
๒. คณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ.....	๒
๓. การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุม.....	๓
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่	
๔. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ.....	๓
๕. การแต่งตั้งคณะทำงาน.....	๕
๖. การพิจารณาของคณะกรรมการ.....	๘
๗. การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ.....	๑๗
๘. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ.....	๒๔
บทที่ ๑ บทนำ.....	๒๕
๑.๑ ความเป็นมา.....	๒๕
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๒๕
๑.๓ วิธีดำเนินงาน.....	๒๕
๑.๔ ระยะเวลาในการศึกษา.....	๒๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๒๖
บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล.....	๒๗
๒.๑ โจทย์หลัก.....	๒๘
๒.๒ คำถามสำคัญ.....	๓๐
บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา.....	๓๒
๓.๑ บริบทของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๒
๓.๑.๑ กลุ่มประชากรจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๒
๓.๑.๒ สถิติเหตุรุนแรงและผลกระทบต่อคนในพื้นที่.....	๓๓
๓.๑.๓ สภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่.....	๓๗

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๒ สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง.....	๓๘
๓.๒.๑ รากเหง้าความเป็นมา.....	๔๑
๓.๒.๒ สาเหตุในปัจจุบัน.....	๔๗
๓.๒.๓ สรุปสาเหตุหลัก.....	๕๙
๓.๓ ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ.....	๖๑
๓.๓.๑ ภาพรวมพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ.....	๖๑
๓.๓.๒ พัฒนาการของการแก้ปัญหา.....	๗๔
๓.๓.๓ การดำเนินการในการสร้างสันติภาพที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม.....	๗๙
๓.๔ พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ.....	๑๒๑
๓.๔.๑ ความสำคัญของกระบวนการพูดคุย.....	๑๒๒
๓.๔.๒ พลวัตของกระบวนการพูดคุย.....	๑๒๒
๓.๔.๓ พัฒนาการของกระบวนการพูดคุย.....	๑๓๓
๓.๔.๔ ข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย.....	๑๓๗
๓.๔.๕ บทเรียนจากกรณีศึกษาต่างประเทศ.....	๑๔๕
๑) กรณีอาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย.....	๑๔๕
๒) กรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์.....	๑๔๖
๓.๔.๖ สรุปภาพรวมกระบวนการพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๔๙
๓.๕ สถาผู้แทนราษฎรกับการสร้างสันติภาพ.....	๑๕๐
๓.๕.๑ หลักการกำกับดูแลโดยรัฐสภาและความรับผิดชอบของรัฐบาล.....	๑๕๑
๓.๕.๒ บทบาทที่หลากหลายของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ.....	๑๕๑
๓.๕.๓ รัฐสภาไทยกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๕๓
๑) การปรับปรุงและการตรากฎหมายใหม่.....	๑๕๔
๒) การทำงานของกลไกคณะกรรมการ.....	๑๕๕
๓) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	๑๕๙
๔) การอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา.....	๑๕๙
๓.๖ ข้อค้นพบหลัก.....	๑๖๑
บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ.....	๑๖๗
๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ.....	๑๖๗
๔.๑.๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล (Political Will).....	๑๖๘
๔.๑.๒ การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ.....	๑๖๙

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๔.๑.๓ การกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๗๐
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๑ : การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน.....	๑๗๑
(Safety and Security)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๒ : การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม.....	๑๗๓
และการเยียวยา (Justice)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๓ : การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์.....	๑๗๕
ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม	
(Recognition of Identities)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๔ : การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม.....	๑๗๖
(Promoting Better Community Relationship)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕ : การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ.....	๑๗๗
และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเอง	
ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Decentralization and Constitutional	
Principle of Self – Governance)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๖ : การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ.....	๑๘๐
ทางสังคมและเศรษฐกิจ (Addressing Socio - Economic	
Inequality and Education)	
ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๗ : การแสวงหาทางออกทางการเมือง.....	๑๘๓
ด้วยกระบวนการสันติภาพ (Peace Process)	
๔.๑.๔ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๑๘๕
ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)	
๔.๒ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.....	๑๘๖
บรรณานุกรม.....	๑๘๕
ภาคผนวก.....	๑๘๘
ภาคผนวก ก คำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง.....	๑๘๙
ภาคผนวก ข หนังสือตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และหนังสือขอขยายเวลา.....	๒๐๓
การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	
ภาคผนวก ค สรุปการอภิปรายวาระที่ ๑.....	๒๒๑
ภาคผนวก ง - ประกาศตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ.....	๒๒๔
ในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้	
- ประกาศตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วม.....	๒๒๖
ของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้	
ภาคผนวก จ ภาพกิจกรรมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.....	๒๒๙
ภาคผนวก ฉ รายงานฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.....	๒๔๔

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑ :	จำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๔
ตารางที่ ๒ :	นโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา.....	๗๔
ตารางที่ ๓ :	นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๗๖
ตารางที่ ๔ :	งบประมาณแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙	๘๒
ตารางที่ ๕ :	สัดส่วนงบประมาณความมั่นคงและการก่อสร้างในแผนบูรณาการ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๘๓
ตารางที่ ๖ :	โครงสร้างองค์กรและกลไกการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐ ระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๖	๘๖
ตารางที่ ๗ :	สรุปสาระหลักของกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๙๑
ตารางที่ ๘ :	สรุปกระบวนการพูดคุยสันติภาพและสาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร.....	๑๓๒
ตารางที่ ๙ :	ข้อมูลพื้นฐานและข้อเสนอหลักของคณะกรรมการธิการวิสามัญ พิจารณาญัตติที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๕๖
ตารางที่ ๑๐ :	สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการ.....	๑๘๖

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ ๑ : กระบวนการสร้างสันติภาพ.....	๒๙
แผนภาพที่ ๒ : กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการสร้างสันติภาพ.....	๒๙
แผนภาพที่ ๓ : วงรอบเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	๓๕
แผนภาพที่ ๔ : งบประมาณแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๙	๘๓
แผนภาพที่ ๕ : งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๙ (ล้านบาท)	๘๔
แผนภาพที่ ๖ : ภาพรวมสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงรายปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๗.....	๑๓๕
แผนภาพที่ ๗ : ผลกระทบในทางบวกและลบของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ.....	๑๕๓
แผนภาพที่ ๘ : ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ.....	๑๖๗
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้	

รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญ
เพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

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

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

๒. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากาเรีย สะอิด เป็นผู้เสนอ)

๔. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตาม การเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)

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

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

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอถอนรายงาน การพิจารณาศึกษา เรื่อง ญัตติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ให้มีความสมบูรณ์ ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติยินยอมให้ถอนรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ญัตติเพื่อพิจารณาศึกษา

และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ตามที่ร้องขอ

บัดนี้ คณะกรรมการการวิสามัญ ได้ดำเนินการเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการวิสามัญได้มีมติการเลือกตั้ง

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

๒. คณะกรรมการการวิสามัญได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการการวิสามัญ คือ

- ๑) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์
- ๒) พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร
- ๓) นางสาวจุฬารัตน์ ดำรงวิจิตรธรรม
- ๔) นางสาวบุญณดา สุปิยพันธุ์
- ๕) นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ
- ๖) นายพลสิษฐ์ อิสสระชานน
- ๗) นายพีรพัทธ์ วงศ์กมลพร
- ๘) นางสาวพัทธธีรา นาคอุไรรัตน์
- ๙) นายไพชอล ดาโอ๊ะ
- ๑๐) นายเมธัส อนุวัตรอุดม
- ๑๑) นายมุฮัมหมัดอัณวัร หะยีเต๊ะ

- ๑๒) นางสาวสุวรา แก้วนัย
- ๑๓) นายสะหาก หมุดตะเหล็บ
- ๑๔) นายเสรี ศรีหะไตร
- ๑๕) นายอาทิตย์ ทองอินทร์
- ๑๖) นายโอภาส อาลมสิริ
- ๑๗) นายเอกรินทร์ ต่วนศิริ
- ๑๘) นายเอกพันธ์ ปินทวนิช
- ๑๙) นายสุสณี บินหะย็คอเนาะ
- ๒๐) นายวันวิชาติ บุญโปร่ง
- ๒๑) นายदनัย มู่สา
- ๒๒) นางสาวนวลน้อย ธรรมเสถียร
- ๒๓) พลเอก อภิวัชร์ หมื่นสวัสดิ์
- ๒๔) นายวิหวัธ ชัยภาคภูมิ
- ๒๕) พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก
- ๒๖) นายฟากิก กระระสี
- ๒๗) นางสาวนารี เจริญผลพิริยะ
- ๒๘) นางสาวยุตาสุคนธ์ ไกรเลิศจรูญชัย
- ๒๙) นายชนธิญ์ แสงพุ่ม
- ๓๐) นายเดชา เกษมทรัพย์

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

คณะกรรมการการวิสามัญได้มีมติแต่งตั้งนายคณิต คำนวนผล นิติกรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่

๔. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษา เรื่องต่าง ๆ จำนวน ๒ คณะ ดังนี้

๔.๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพ และข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย

๔.๑.๑ คณะอนุกรรมการ

- | | |
|-----------------------------------|------------------------|
| (๑) นายสุธรรม แสงประทุม | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายรอมฎอน ปันจอร์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๓) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา | อนุกรรมการ |
| (๔) นายชยุต จิตมานะ | อนุกรรมการ |
| (๕) นางสาวรุ่งรวิ เฉลิศรีภิญโญรัช | อนุกรรมการ |
| (๖) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ | อนุกรรมการ |
| (๗) นายศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี | อนุกรรมการ |

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| (๘) นายอาหมัดบูร์ฮัน ตีพอง | อนุกรรมการ |
| (๙) นายเมธีส อนุวัตรอุดม | กรรมการ |
| (๑๐) นางสาววันรพี ขาวสะอาด | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๔.๑.๒ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

- (๑) พลโท ชุมพล แก้วล้วน
- (๒) พลตรี สมเดช โยธา
- (๓) พันเอก พรรษิษฐ์ สุพรรณชนะบุรี
- (๔) นางสาวชนิษฐ์ทิรา ณ ถลาง
- (๕) นายตุแวนดาเนีย มีอริจิง
- (๖) นายสุชัยมี ลือแบชา
- (๗) นายพงศ์ศักดิ์ พรหมสัง
- (๘) นายอับลการิม อัสมะแอ
- (๙) นายพิเชษฐ์ ทองศรีนุ่น
- (๑๐) นายอับลสุโก ดินอะ

- (๑๑) นางสาวจิราพร งามเลิศศุภ

โดยให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

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

มออบหมาย

๔.๒ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย

๔.๒.๑ คณะอนุกรรมการ

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| (๑) นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายนัจมุดดีน อูมา | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| (๔) นางสาวอัญชญา หีมมีหน๊ะ | อนุกรรมการ |
| (๕) นายอรรถชาญ เขาวนวานิชย์ | อนุกรรมการ |
| (๖) นางสาวธิษณา ชุณหะวัณ | อนุกรรมการ |
| (๗) นายรอมซี ดอฆอ | อนุกรรมการ |
| (๘) นายแวรอมลี แวบูละ | อนุกรรมการ |
| (๙) นายอับลกอฮาร์ อาแวปุเตะ | อนุกรรมการ |
| (๑๐) นางสาวชญาณิชชัญ พูลยรัตน์ | อนุกรรมการและเลขานุการ |

อนึ่ง ในการประชุมคณะกรรมการเมื่อวันพุธที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ มีมติแต่งตั้งนางสาวนารี เจริญผลพิริยะ เป็นอนุกรรมการ แทนนายอัศดุลกอฮาร์ อาแวปุเตะ เนื่องจากที่ประชุมมีมติให้พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ

๔.๒.๒) ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

- (๑) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง
- (๒) นางโซรยา จามจุรี
- (๓) นายรักษาทิ สุวรรณ
- (๔) นางสาวสมใจ ชูชาติ
- (๕) นายตูแวนานียา ตูแวนแมง
- (๖) นางสาวปาตีเมาะ เปาะอีแตดาโอ
- (๗) นายมุฮัมมัดอาลาตี เติ้งนิ
- (๘) นายยามารุดดิน ทรงศิริ
- (๙) นายมาหามัด มะสีละ
- (๑๐) นางสาววรรณกนก เปาะอีแตดาโอ
- (๑๑) นายสมเกียรติ จันทสีมา
- (๑๒) นายสมัชชา นิลปัทม์
- (๑๓) นางธิดา วรรณลักษณ์
- (๑๔) นายอิสมาแอ บากา
- (๑๕) ว่าที่ร้อยตรี อัศดุลาฮิซ หิเล

โดยให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- (๑) พิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อสาเหตุของความขัดแย้งและแนวทางการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่
- (๒) สื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ถึงสถานการณ์ของความขัดแย้ง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่
- (๓) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

๕. การแต่งตั้งคณะทำงาน

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ จำนวน ๓ คณะ ดังนี้

๕.๑ คณะทำงานยกร่างรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

- (๑) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา
- (๒) นางสาวจุฬารัตน์ ดำรงวิถีธรรม
- (๓) นางสาวชญานิษฐ์ พูลยรัตน์

- (๔) นางสาวนวลน้อย ธรรมเสถียร
- (๕) นางสาวนวลแพร กุลธำรง
- (๖) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง
- (๗) นายเมธีส อนุวัตรอุดม
- (๘) นางสาวรุ่งรวี เณลิมศรีภิญโญรัช
- (๙) นายรอมซี ดอหมอ

- (๑๐) นายรอมฏอน ปันจอร์
- (๑๑) นางสาววันรพี ขาวสะอาด
- (๑๒) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี
- (๑๓) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ
- (๑๔) นายอาทิตย์ ทองอินทร์

โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- (๑) เสนอโจทย์หลักในแต่ละประเด็นเพื่อประกอบการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการ
- (๒) ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมจากรายงานวิจัย เอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นและโจทย์หลักที่อยู่ในกรอบการศึกษาของคณะกรรมการธิการ
- (๓) สังเคราะห์ข้อเสนอแนะ และยกร่างรายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการ
- (๔) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการธิการมอบหมาย

๕.๒ คณะทำงานพิจารณาการศึกษาแนวคิดร่างกฎหมายสันติภาพชายแดนภาคใต้

ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|----------------|
| (๑) นายณัฏฐดดิน อูมา | ประธานคณะทำงาน |
| (๒) นายชูการ์โน มะทา | คณะทำงาน |
| (๓) นายวัชรระ ยาวอหะซัน | คณะทำงาน |
| (๔) นายรอมฏอน ปันจอร์ | คณะทำงาน |
| (๕) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ | คณะทำงาน |
| (๖) นายจตุรนต์ เอี่ยมโสภา | คณะทำงาน |
| (๗) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี | คณะทำงาน |
| (๘) นายตูแวดานียา ตูแวมแมง | คณะทำงาน |
| (๙) นายแวรอมลี แวบูละ | คณะทำงาน |
| (๑๐) นางสาววันรพี ขาวสะอาด | คณะทำงาน |
| (๑๑) นางสาวจิราพร งามเลิศสุภกร | คณะทำงาน |
| (๑๒) นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิพอง | คณะทำงาน |
| (๑๓) นายรอมซี ดอหมอ | คณะทำงาน |
| (๑๔) นายกิตติ สุระคำแหง | คณะทำงาน |
| (๑๕) นางสาวอาติลา บูเตีย | คณะทำงาน |
| (๑๖) นายซาฟีอี เจ๊ะเลาะ | คณะทำงาน |
| (๑๗) นายมะรอนิง สาแลมิง | คณะทำงาน |
| (๑๘) นายสุกรี หลังปูเต๊ะ | คณะทำงาน |
| (๑๙) พลโท ชัชภณ สว่างโชติ | คณะทำงาน |

(๒๐) นายเบลาล ชำรงทรัพย์	คณะทำงาน
(๒๑) นายโมหะหมัดซอฮีมี ยา	คณะทำงาน
(๒๒) นายอิดเร๊ะ สอริ	คณะทำงาน
(๒๓) นางมาเรียม โส๊ะ	คณะทำงาน
(๒๔) นายพงษ์ศักดิ์ พรหมสัง	คณะทำงาน
(๒๕) นายอับดุลปาตะ ยูโซะ	คณะทำงาน
(๒๖) นางสาว ร่องสกุล	คณะทำงาน
(๒๗) นางสาวรีนา เจ๊ะเลาะ	คณะทำงาน
(๒๘) นายอับดุลมุไฮมิน สาละ	คณะทำงาน
(๒๙) นายชนัญญ์ แสงพุ่ม	เลขานุการคณะทำงาน
(๓๐) นายแวอับรอเฮม แวบือราเฮง	ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน

โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) พิจารณาศึกษาและจัดทำเกี่ยวกับแนวคิดร่างกฎหมายสันติภาพชายแดนภาคใต้ เพื่อการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาต่อไป

(๒) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการมอบหมาย

๕.๓ คณะทำงานพิจารณาศึกษาการใช้ภาษาแม่เป็นสื่อในการเรียนการสอนเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ประกอบด้วย

(๑) นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
(๒) Prof. Tejendra Pherali	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
(๓) Asst. Prof. Kirk R. Person	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
(๔) นางสาวมิรินต้า บุรุงโรจน์	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
(๕) นางสาวกุสุมา ภูใหญ่	ประธานคณะทำงาน
(๖) นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา	คณะทำงาน
(๗) นางสาวรุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช	คณะทำงาน
(๘) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง	คณะทำงาน
(๙) นางสาวนวลพรรณ วรรณสุธี	คณะทำงาน
(๑๐) นายเมธีส อนุวัตรอุดม	คณะทำงาน
(๑๑) นายมะยู เจ๊ะนะ	คณะทำงาน
(๑๒) นายยูเนียนสาสมิต้า สาเมาะ	คณะทำงาน
(๑๓) ผู้แทน UNICEF	คณะทำงาน
(๑๔) นายเชาวน์วัฒน์ มูลภักดี	เลขานุการคณะทำงาน

โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) พิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้ภาษาแม่เป็นสื่อในการเรียนการสอนเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

(๒) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการและคณะกรรมการมอบหมายต่อไป

๖. การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการเป็นไปด้วยความรอบคอบ ได้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน คณะกรรมการธิการได้มีการรวบรวมข้อมูล โดยมีการประชุมและเชิญหน่วยงานผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการธิการ รวมทั้งการดำเนินงานโดยผ่านคณะอนุกรรมการ ตลอดจนลงพื้นที่เพื่อศึกษาดูงานและดำเนินการจัดสัมมนา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ดังนี้

๖.๑ การประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการมีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษา จำนวน ๘๒ ครั้ง ระหว่างวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ - วันพุธที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โดยมีรายละเอียดดังนี้

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

- [illegible]

- ๖๘) การประชุมครั้งที่ ๖๘ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๘
 ๖๙) การประชุมครั้งที่ ๖๙ เมื่อวันพุธที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๘
 ๗๐) การประชุมครั้งที่ ๗๐ เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๘
 ๗๑) การประชุมครั้งที่ ๗๑ เมื่อวันพุธที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๘
 ๗๒) การประชุมครั้งที่ ๗๒ เมื่อวันพุธที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๘
 ๗๓) การประชุมครั้งที่ ๗๓ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘
 ๗๔) การประชุมครั้งที่ ๗๔ เมื่อวันพุธที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๕) การประชุมครั้งที่ ๗๕ เมื่อวันพุธที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๖) การประชุมครั้งที่ ๗๖ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๗) การประชุมครั้งที่ ๗๗ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๘) การประชุมครั้งที่ ๗๘ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘
 ๗๙) การประชุมครั้งที่ ๗๙ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๘
 ๘๐) การประชุมครั้งที่ ๘๐ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๘
 ๘๑) การประชุมครั้งที่ ๘๑ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๘
 ๘๒) การประชุมครั้งที่ ๘๒ เมื่อวันพุธที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

๖.๒ ผู้ซึ่งคณะกรรมการการวิสามัญได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

๖.๒.๑ สำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

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

สำนักงานอัยการภาค ๙

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

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

- | | |
|--------------------------------------|---|
| (๑) นายฉัตรชัย บางชวด | เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ |
| (๒) นายภพหล้า ปิยะพานันท์ | ผู้อำนวยการกองความมั่นคงจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ และชนต่างวัฒนธรรม
รักษาราชการในตำแหน่งที่ปรึกษา
ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง |
| (๓) นายพลเทพ ธนโกเศศ | ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ |
| (๔) นางสาวสุนิสา แพร่ภักดิ์ประสิทธิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ |
| (๕) นายชยุต จิตมานะ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| (๖) นายณรวิชัย กล่อมจิตต์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| (๗) นายณริน เวโรจน์วิวัฒน์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |

(๘) นายวสันต์ ชมภูศรี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
(๙) นางสาวศศิรินทร์ เทพทิพย์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
(๑๐) นายสิริวิทย์ อรรถพร	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
(๑๑) นายณัฏฐ์ เพชรสิงห์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
(๑๒) นางสาวมณีนุช ไยมะเตื้อ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน

ตำรวจภูธรภาค ๙

(๑) พลตำรวจตรี นิตินัย หล้าหาญ	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙
(๒) พลตำรวจตรี สหสชัย โลหะจายะ	ผู้บังคับการกองแผนงานความมั่นคง
(๓) พันตำรวจเอก รัชสี มั่นจิต	ผู้กำกับกองกำกับการชกถาม ๒ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนจังหวัด ชายแดนภาคใต้
(๔) พันตำรวจโท เสกสันต์ คงคิน	รองผู้กำกับการสอบสวน กลุ่มงานสอบสวน

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

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

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๑) พลตรี สุรวิทย์ รัตนประทุม	รองผู้อำนวยการศูนย์ประสาน การปฏิบัติที่ ๕ (ศปป.๕)
(๒) พลตรี ไพศาล หนูสังข์	รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า
(๓) พลตรี วัชรวิทย์ ณรงค์พันธุ์	รองผู้อำนวยการสำนักอำนวยการข่าวกรอง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า
(๔) พันเอก วราวุฒิ มัการุณ	ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕
(๕) พันเอกหญิง สุนารี สุนทรเมือง	หัวหน้าฝ่ายแผนส่วนงานเสริมสร้างความมั่นคง ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕
(๖) พันตำรวจเอก รัชสี มั่นจิต	หัวหน้างานชกถามศูนย์พิทักษ์สันติ กองกำลังตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้
(๗) พันตำรวจโท เสกสันต์ คงคิน	รองผู้กำกับสอบสวนกองบังคับการสืบสวน สอบสวน
(๘) พันเอก ขาดิชาย เกื้อกิจ	ผู้อำนวยการส่วนพัฒนายุทธศาสตร์
(๙) พลโท ธีรพล เปี่ยมวุฒิ	ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕
(๑๐) พันเอก วราวุฒิ มัการุณ	ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕

- (๑๑) พลตรี เฉลิมพงศ์ คงบัว
(๑๒) พันโท สุริยา จรรย์พาณิชย์

เลขาธิการ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า
หัวหน้าแผนกแผนและโครงการ
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ฯ

๖.๒.๒ กระทรวงกลาโหม

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

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงฯ
หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี
ผู้อำนวยการกองการเมืองฯ
นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรัฐมนตรี
ช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

สำนักงานรัฐมนตรี

- พันเอก ณรงค์ ศรีทาคง

รองผู้อำนวยการกองการเมืองฯ

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

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

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม
ผู้อำนวยการสำนักงานประสานภารกิจ
ด้านความมั่นคง กอ.รมน.
ศูนย์ประสานภารกิจทหาร

กรมพระธรรมนูญ

- (๑) พลตรี พัฒนชัย พัฒนเจริญ
(๒) พันเอก เสนีย์ พรหมวิวัฒน์
(๓) พันเอก สุเมธ ศิริบุญญา

(๔) พันเอก กนกศักดิ์ เสนายอด
(๕) พันตรีหญิง บุษย์สิริ พรหมดิเรก

(๖) ร้อยโทหญิง มณฑิรา แสงสว่าง

ผู้ช่วยเจ้ากรมพระธรรมนูญ
ผู้อำนวยการกองคุ้มครองพยาน
ตุลาการพระธรรมนูญ
รองหัวหน้าสำนักงานศาลมณฑลทหาร
ผู้อำนวยการกองอัยการอุทธรณ์และฎีกา
รักษาราชการหัวหน้าผู้ตรวจและร่างกฎหมาย
กองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ
ประจำแผนกวิชาการค้นคว้าและนิติบัญญัติ
กองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ

กรมยุทธการทหารบก

- (๑) พลตรี ชัช มนตรีสุข
(๒) พันเอก อภิชัย ทองธรรมชาติ
(๓) พันเอก แสนยาภาพ หงส์ไฉไล

ผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการ
ผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการพิเศษ
รองผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการพิเศษ

๖.๒.๓ กระทรวงการต่างประเทศ

- (๑) นางสาวพินทุ์สุดา ชัยนาม

(๒) นายปิยภัคดี ศรีเจริญ
(๓) นายวงศ์กร ชัยชนะ

เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง
การต่างประเทศ
อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก
นักการทูตชำนาญการ
กรมเอเชียตะวันออก ๑

- | | |
|------------------------------|---|
| (๔) นางสาวรัชดา สุเทพากุล | นักการทูตชำนาญการพิเศษ/หัวหน้า
กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ |
| (๕) นายปวิณ ธนรัช | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |
| (๖) นายกรกช ภารัชสิทธิ์ | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ |
| (๗) นางสาวฉัตรธิดา วิเศษสมิต | นักการทูตปฏิบัติการ กลุ่มงานความมั่นคง
ระหว่างประเทศ |
| (๘) นางสาวณฤดี ชมาฤกษ์ | นักการทูตปฏิบัติการ กองกฎหมาย
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |

๖.๒.๔ กระทรวงศึกษาธิการ

- | | |
|-------------------------------|--|
| (๑) นายธนากร ดอนเหนือ | ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ |
| (๒) นายคมกฤษ จันทร์ขจร | รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการศึกษาเอกชน |
| (๓) นายภิญญา รัตนวรชาติ | ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการศึกษาเอกชน จังหวัดนครราชสีมา |
| (๔) นางนภารัตน์ สัมพันธ์ภักดี | ผู้อำนวยการภารกิจนโยบายและระบบ
บริหารงานบุคคล |
| (๕) นางสาวประทวน มูลหล้า | ผู้อำนวยการภารกิจกองทุนและสวัสดิการ
ทางการศึกษา |
| (๖) นายนิกร แซ่เถียร | ผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๗) นายศุภวิชญ์ ธรรมรัตน์ | รองผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๘) นางรัตเกล้า น้อยแมน | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ |
| (๙) นายก่อภพ วิชญกุล | นักวิชาการศึกษาชำนาญการ |
| (๑๐) นางสาวฉัตรดา บุญยงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| (๑๑) นายกิตติ สันสอาด | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ |

๖.๒.๕ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

- | | |
|--|--|
| (๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์แพร ศิริศักดิ์ดำเกิง | ประธานคณะทำงานหน่วยบูรณาการ
ประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์
วิจัยและนวัตกรรม ด้านการสร้างธรรมาภิบาล
ลดปัญหาคอร์รัปชันและความรุนแรง |
| (๒) นายสินธุ์ แก้วสินธุ์ | นักวิชาการ กลุ่มภารกิจการพัฒนา ววน.
ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่
และลดความเหลื่อมล้ำ |
| (๓) นายเชาวชัยวัฒน์ มูลภักดี | นักวิชาการกลุ่มภารกิจและพัฒนางานฯ |

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

(๑) นางสาววิภารัตน์ ดีอ่อง

ผู้อำนวยการสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

(๒) นายธีรวัฒน์ บุญสม

ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการวิจัยฯ

(๓) นางยุพิน เลิศบุรุษ

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาเชิงพื้นที่
และชุมชน

(๔) นางสาวภาวณี คำชาลี

ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมพัฒนา

(๕) นางสาวสุภาพรรณ โทชัน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาเศรษฐกิจ
ฐานราก

(๖) นางสาวเสาวนีย์ มุ่งสุจริตการ

เลขานุการ

(๗) นางสาวกภาพย์แก้ว แก้วนาบอน

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
ศักยภาพบุคลากร

(๘) นางสาวพิมพ์ชนก เกตุแก้ว

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่

(๑) นายกิตติ สัจจาวัฒนา

ผู้อำนวยการหน่วยบริหารและจัดการทุน
ด้านการพัฒนาระดับพื้นที่

(๒) นายฉัตรวรุธ แสนทวีสุข

นักวิเคราะห์อาวุโส

๖.๒.๖ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ

(๑) พลเอก ออกนิษฐ์ หมั่นสวัสดิ์

สมาชิกวุฒิสภา

และประธานคณะกรรมการการบริหาร
ราชการแผ่นดิน วุฒิสภา

(๒) พลเอก อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์

สมาชิกวุฒิสภา

(๓) พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก

ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(ภูมิธรรม เวชยชัย)

(๔) นายคณิศ แสงสุพรรณ

อดีตประธานที่ปรึกษาพิเศษสำนักงาน
คณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ
ภาคตะวันออก (สกพอ.)

(๕) พลเอก วัลลภ รักเสนาะ

ที่ปรึกษาคณะพูดคุยสันติสุข
จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๖) พลเอก ธิวัช เพ็ญเขตกรณ์

ที่ปรึกษาคณะพูดคุยสันติสุข
จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๗) นายชยุต จิตมานะ

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(๘) พันเอก ศุภกร ภูทอง

รองเสนาธิการกองกำลังนเรศวร

(๙) นางภมรรัตน์ ต้นสงวนวงศ์

ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการพัฒนาสังคม
ธนาคารโลกประจำประเทศไทย

(๑๐) นางศุทธนา วิจิตรานนท์

ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาสังคม
ธนาคารโลกประจำประเทศไทย

- (๑๑) นางสาวกิริฎา เกาพิจิตร ผู้อำนวยการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศและการพัฒนา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- (๑๒) ศาสตราจารย์ธเนศ อารณสุวรรณ ศาสตราจารย์แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (๑๓) ศาสตราจารย์จรัญ มะลูลีม รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยเกริก
- (๑๔) รองศาสตราจารย์มุฮัมหมัดอียาส หล้าปริง อาจารย์คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (๑๕) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์ แม่ทัพน้อยที่ ๔
- (๑๖) พันเอก พรรษิษฐ์ สุพรรณชนะบุรี รองผู้บัญชาการกองพลพัฒนา ๔
- (๑๗) นายพลเทพ ธนโกเศศ เลขานุการคณะพูดคุย
- (๑๘) นางสาวรัชดา สุเทพกกุล หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ
- (๑๙) นายชยุต จิตมานะ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- (๒๐) นางสาวภัทริน ลีลาเอียร นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา กต.)
- (๒๑) นางสาววันรพี ขาวสะอาด นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ
- (๒๒) นางสาวนวลแพร กุลธำรง นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ
- (๒๓) ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ธเนศวร์ เจริญเมือง
- (๒๔) ศาสตราจารย์มีเรียม โคโรเนล-เฟอเรอร์
- (๒๕) รองศาสตราจารย์มารค ตามไท
- (๒๖) รองศาสตราจารย์โคทม อารียา
- (๒๗) นางสาวคณินิจ มากชูชิต
- (๒๘) นายชำนาญ จันทร์เรือง
- (๒๙) นายชาฮารี เจ๊ะหลง
- (๓๐) นายอัฐางมย์ มาเจ๊ะมะ
- (๓๑) นายธนภัสสร ยืนยง
- (๓๒) นายพัชรเดชา เฟ่งพินิจ
- (๓๓) จำสืบเอก กฤติเดช โชคธรรวัฒน์
- (๓๔) นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ
- (๓๕) นางสาวแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง
- (๓๖) นางสาวจิราพร วรรณวิเศษสุภา
- (๓๗) นางสาวมณฑนา สุกแก้วณรงค์
- (๓๘) นายกิตติพงษ์ สนธิสัมพันธ์
- (๓๙) นางสาวณัฐนิชา วาณิชยวิรุฬห์
- (๔๐) นายสิทธิรักษ์ ปิยะกุล
- (๔๑) นางสาวพัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์
- (๔๒) นายอันวาร์ อุเซ็ง
- (๔๓) นายรอมซี ดอกคอ
- (๔๔) นางสาวสมใจ ชูชาติ

- (๔๕) นางสาวชญาณิช พูลยรัตน์
- (๔๖) นางสาวศิตา ทิพย์กัน
- (๔๗) นายกิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์
- (๔๘) นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ
- (๔๙) นายราชัน เพชรร่วง
- (๕๐) นายแอรอมลี แวบุละ
- (๕๑) นางสาวดวงใจ แก้วโกฏิทรัพย์
- (๕๒) นายสิริวิชญ์ เสรีธิวัฒน์
- (๕๓) นางสาวสุพิชชาย์ เนื่องพิมพ์
- (๕๔) นางนัชชา โมไธสง
- (๕๕) นายตุแวนดาเนีย มอริริง

๖.๓ การศึกษาดูงานและการสัมมนาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีการรวบรวมข้อมูลโดยมีการสัมมนาและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน ๖ ครั้ง ดังนี้

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

๒) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ จังหวัดปัตตานี

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

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

๕) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๘ - วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ณ กรุงมะนิลา และเขตการปกครองตนเองบังซามโร เกะมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

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

๗. การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมาธิการได้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูลผ่านการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ จำนวน ๒ คณะ สามารถสรุปการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการได้ ดังนี้

๗.๑ การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการดำเนินงานโดยมีการประชุม จำนวน ๒๘ ครั้ง โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

๑) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวความคิดกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

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

๒) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทเรียนกระบวนการเจรจาสันติภาพภายใต้การดำเนินการของคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

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

๓) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “กลไกฝ่ายนิติบัญญัติในการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุมชี้แจง ดังนี้

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

๔) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “กลไกฝ่ายบริหารในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยเชิญนายพลเทพ ธนโกเศศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

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

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

๖) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “มุมมองต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยเชิญ พลตรี ชاکริต อุจะรัตน์ ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจสันติสุข กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

๗) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจต่อเรื่องการยกระดับความขัดแย้ง การแยกดินแดน และสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ รวมถึงพัฒนาการและข้อจำกัดที่ผ่านมาของกลไกและกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญ พลเอก สำเร็จ ศรีหะราย อดีตรองแม่ทัพภาคที่ ๔ มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

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

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

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

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

๑๑) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวคิดร่างพระราชบัญญัติกระบวนการสันติภาพชายแดนภาคใต้” โดยมีบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|----------------------------|--|
| (๑) นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ | อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร |
| (๒) นายตุแวตานียา ตูแวแมแง | ผู้ประสานงานคณะสันติภาพภาคประชาชน (คสป.) |

(๓) นายแวรอหมลี แวบูละ

๑๒) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “มุมมองการดำเนินงานของฝ่ายความมั่นคงต่อกระบวนการสร้างสันติภาพ” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- | | |
|--------------------------------|---|
| (๑) พลโท ปราโมทย์ พรหมอินทร์ | แม่ทัพน้อยที่ ๔ รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า คณะพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ |
| (๒) พันเอก พรชัย สุพรรณชนะบุรี | ผู้อำนวยการกองสานใจสู่สันติ ศูนย์สันติวิธี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า |

๑๓) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทบาทสื่อสารมวลชนในกระบวนการเจรจาสันติภาพ” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- (๑) นายปรกรณ์ พึ่งเนตร บรรณาธิการบริหารเนชั่นทีวี
- (๒) นางสาวติชิลลา พุทธสาระพันธ์ หัวหน้าศูนย์ข่าวภาคใต้
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

๑๔) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “ข้อค้นพบเบื้องต้นของการเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยเชิญ นายรอมซี ดอฆอ ประธานสมัชชาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ เข้าร่วมประชุม

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

๑๖) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและการบริหารจัดการงบประมาณบูรณาการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการวิเคราะห์สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเดือนรอมฎอน” โดยมีผู้แทนจากกองความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเข้าร่วมประชุมดังนี้

- (๑) นางสาวสุนิสา แพรภักทรประสิทธิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ
- (๒) นายสุรณรงค์ หอสุวรรณ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- (๓) นางสาวกมลชนก ศรีรอด นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

๑๗) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “วิเคราะห์สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเดือนรอมฎอน” โดยเชิญผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ มาร่วมประชุม ทั้งนี้ มีบุคคลมาร่วมประชุม ดังนี้

- (๑) นายฐนัตต์ สุวรรณานนท์ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (๒) นายชีวิน ภริตานนท์ นักการข่าวปฏิบัติการ

๑๘) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทเรียนการพูดคุย : อาเจห์และมินดาเนาถึงปาตานี จังหวัดชายแดนใต้” โดยเชิญ รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี เข้าร่วมประชุม

๑๙) การพิจารณาศึกษาเรื่อง “บทเรียนกระบวนการพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพ อาเจห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย” โดยเชิญบุคคลเข้าร่วมประชุม ดังนี้

- (๑) รองศาสตราจารย์ชนินท์ทิวรา ณ ถลาง
- (๒) นายเมธัส อนุวัตรอุดม

๒๐) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- (๑) บันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการ
- (๒) เอกสารการนำเสนอข้อมูลของผู้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ
- (๓) หนังสือกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต. ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑) บันทึกเหตุการณ์ โดย พลตรี สิทธิ ตระกูลวงศ์ เลขาธิการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต.

- (๔) องค์กรปฏิบัติปัตตานีคือใคร โดย พลโท สำเร็จ ศรีหรั่ง
- (๕) หนังสือศึกใต้ไม่ลับ ลวง พราง ๒๕๕๗ ภาคพิเศษ โดย พลเอก สำเร็จ ศรีหรั่ง

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

(๗) หนังสือ ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ : กรณีศึกษา พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและบทเรียนจากบางประเทศ โดย ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ

๗.๒ การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการดำเนินงานเพื่อรวบรวมข้อมูลจากการประชุม การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ประชาชนจาก ๔ ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ตอนบน และภาคใต้ตอนล่าง เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จนถึง วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๗ โดยมีการประชุมทั้งหมด จำนวน ๓๖ ครั้ง ศึกษาดูงาน จำนวน ๕ ครั้ง

เชิญบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม ดังนี้

๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณ

- | | |
|------------------------------|---|
| (๑) นางพลินี เตชะมวลไวยวิทย์ | ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร |
| (๒) นางสาวกรกช เอกวิรุฬห์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี และงบกลาง ๓ |
| (๓) นางวัชรินทร์ วิชัยกุล | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ
ส่วนราชการไม่สังกัด ฯ |

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

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

สภาความมั่นคงแห่งชาติ (ศูนย์ขับเคลื่อนนโยบายพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้)

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

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

- นายันทพวงศ์ สุวรรณรัตน์ ผู้ช่วยเลขาธิการศูนย์อำนวยการ
บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒) กระทรวงการต่างประเทศ

(๑) นางสาวรัชดา สุเทพฮากุล หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ
(๒) นางสาวฉัตรธิดา วิเศษสมิต นักการทูตปฏิบัติการ

๓) กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

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

สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑) นายสรารุช เดชมณีรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา
เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัด
ชายแดนภาคใต้
(๒) นางสาวทิพานันท์ คล้ายกระโทก นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ

ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑) นายศุภวิชญ์ ธรรมรัตน์ รองผู้อำนวยการศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
(๒) นางรัตเกล้า นุ้ยแมน นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ

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

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

๕) เครือข่ายโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑) ว่าที่ร้อยตรี ดร.อับดุลฮาฟิซ หิเล ประธานเครือข่ายโรงเรียนเอกชน
สอนศาสนาอิสลาม จังหวัดชายแดน
ภาคใต้

๖) มูลนิธิผสานวัฒนธรรม

- นายสมชาย หอมลออ ที่ปรึกษาอาวุโส มูลนิธิผสานวัฒนธรรม

๗) มูลนิธิความร่วมมือสันติภาพ (Peace Resource Collaborative

Foundation : PRC)

(๑) Dr. Norbert Ropers ผู้อำนวยการมูลนิธิความร่วมมือ
สันติภาพ

(๒) นายรัฐวิศว์ เอื้อประชนนท์ ผู้จัดการโครงการ

๘) มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม

- นางสาวเกาชัย อาลีมามะ ผู้ช่วยทนายความ
ศูนย์ทนายความมุสลิม

๙) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development

Programme : UNDP)

(๑) นางสาวอริชา ชัยวิเชียร นักวิเคราะห์ความร่วมมือและพันธกิจ

(๒) นายชิตัน कुमार ที่ปรึกษาด้านการสร้างสันติภาพ

(๓) นายบาสเกอร์ คัฟเล ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันความขัดแย้ง
และสันติภาพภูมิภาค (เอเชีย-แปซิฟิก)

(๔) นางสาวอภิษฎา โออินทร์ ผู้จัดการโครงการ Social Cohesion for
SDGs in Southern Border Provinces

(๕) นางสาวณิกานต์ ธรรมธัช นักวิเคราะห์งานการมีส่วนร่วมของ
เยาวชนและนวัตกรรมเพื่อสังคม

(๖) นายวิสุทธิ์ ตันดินนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความร่วมมือและพันธกิจ

๑๐) องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai Public

Broadcasting Service : TPBS)

- นายสมเกียรติ จันทสีมา ผู้อำนวยการสำนักเครือข่าย
และการมีส่วนร่วมสาธารณะ TPBS

๑๑) Amnesty International Thailand

- นายชนาธิป ตติยการณวงศ์ Researcher, Thailand and Laos,
Amnesty Regional Officer for
Southeast Asia

๑๒) ผู้เชี่ยวชาญด้านพหุวัฒนธรรม

(๑) นายดนัย มู่สา อดีตผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์แพร ศิริศักดิ์ดำเกิง อาจารย์ภาควิชามานุษยวิทยา
คณะโบราณคดี
มหาวิทยาลัยศิลปากร

การเดินทางศึกษาดูงาน จำนวน ๕ ครั้ง ดังนี้

๑) ศึกษาดูงาน เรื่อง กระบวนการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขององค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงมุมมองของต่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ วันพุธที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ โดย สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ณ องค์การสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

๒) ศึกษาดูงาน เรื่อง การจัดการศึกษา การเรียนรู้ด้านมรดกและวัฒนธรรมของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ วันอาทิตย์ที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ พิพิธภัณฑ์มรดกวัฒนธรรมอิสลาม และศูนย์การเรียนรู้คัมภีร์อัลกุรอาน โรงเรียนสมานมิตรวิทยา พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นขุนละหาร และโรงเรียนอักษรศาสตร์วิทยา อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส

๓) ศึกษาดูงาน เรื่อง การอยู่ร่วมกันของประชาชนที่แตกต่างทางด้านอัตลักษณ์ และการนับถือศาสนา วันเสาร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ พุทธสถานเชียงใหม่ และชุมชนมัสยิดบ้านฮือ จังหวัดเชียงใหม่

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

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

การจัดการสัมมนา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๘ ครั้ง ดังนี้

๑) วันจันทร์ที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ สำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

๒) วันอาทิตย์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

๓) วันจันทร์ที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร

๔) วันจันทร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๗ ณ สำนักกวีราชรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

๕) วันเสาร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

๖) วันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ตึกพระพรหมบัณฑิต วิทยาลัยพุทธศาสนานานาชาติ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

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

๘) วันเสาร์ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ อาคารเรียนรวม ห้องประชุม ผู้ช่วยศาสตราจารย์เปรม ปออิมพร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

เมื่อได้ข้อมูลจากทุกแหล่งแล้วคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงได้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบในการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

๘. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษา เรื่อง ญัตติเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้นำข้อมูลที่ได้รับมาสรุปและรวบรวมเอกสารเป็นรูปเล่ม ปรากฏผลการดำเนินการตามที่แนบมาพร้อมนี้ โดยสามารถแบ่งเนื้อหาของรายงานออกเป็น ๔ บท ประกอบด้วย

บทที่ ๑ บทนำ

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

บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล

- ๒.๑ โจทย์หลัก
- ๒.๒ คำถามสำคัญ

บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา

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

บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

- ๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ
- ๔.๒ ข้อสังเกตของคณะกรรมการ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ความเป็นมา

ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปรากฏการณ์ที่เด่นชัดคือการต่อต้านรัฐบาลด้วยอาวุธและความรุนแรง ในขณะที่มีปรากฏการณ์ชัดเจนว่าความขัดแย้งนี้ซับซ้อนทำให้ความไม่สงบที่เรื้อรังเป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็งของปัญหาที่ใหญ่กว่า ปัญหานี้กลายเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งรัฐบาลและสังคมไทยมากกว่ายี่สิบปี คำถามสำคัญในเวลานี้คือจะอย่างไรจึงจะยุติความรุนแรงนี้ได้และอย่างยั่งยืน

เพื่อจะตอบคำถามนี้จำเป็นต้องถามด้วยว่า สังคมไทยมีองค์ความรู้มากพอหรือยังในเรื่องความขัดแย้งดังกล่าว สิ่งที่ทำให้ปัญหาเรื้อรังยังแก้ไขไม่ได้เป็นเพราะไม่มีความรู้หรือมีความรู้แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะเป็นตัวในการผลักดันให้องค์การของรัฐบาลทำงานเป็นหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหา รายงานชิ้นนี้พยายามจะหาคำตอบต่อคำถามเหล่านี้ท่ามกลางข้อมูลที่ดูเหมือนจะมีมากและหลากหลายแต่บางครั้งขาดไปในจุดสำคัญ และท่ามกลางความเห็น การวิเคราะห์ที่แตกต่างอย่างมากของผู้ที่เกี่ยวข้อง จนทราบถึงสภาพปัญหา และมีการศึกษาจนค้นพบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา และข้อสังเกตที่จะนำเสนอให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปศึกษาต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑.๒.๑ เพื่อพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๒.๒ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์จัดทำเป็นข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๑.๓ วิธีดำเนินงาน

คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวิธีการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการดำเนินการตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย ด้วยการประชุม การเดินทางศึกษาดูงาน การจัดสัมมนา การศึกษางานวิจัย การสัมภาษณ์ และอื่น ๆ ภายใต้งานที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๔ ระยะเวลาในการศึกษา

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

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ คณะกรรมาธิการได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพและความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๕.๒ คณะกรรมาธิการนำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้มาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบเพื่อนำส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

บทที่ ๒

กรอบแนวคิดในการรวบรวมข้อมูล

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

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลและการศึกษาของคณะกรรมการ มีการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาหรืออีกนัยหนึ่งการกำหนด “โจทย์” ของการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาระหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งกรอบคิดนี้ประมวลมาจากเจตนารมณ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการผ่านการเสนอญัตติของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนไปจนถึงการรวบรวมคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับประเด็นหลักในการดำเนินการแก้ไข ความขัดแย้งที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประมวลออกมาเป็นแนวคิดหรือโจทย์ ของการศึกษาให้กับคณะกรรมการ โดยมีเนื้อหาในบทที่ ๒ ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

กรอบคิดในการศึกษา

โจทย์และคำถามสำคัญ

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

โดยการเสนอญัตติข้างต้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอหลักการและเหตุผลของญัตติ โดยสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องการเมืองที่เชื่อมโยงกับชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความเป็นธรรม เป็นความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ ความคิด และความรักศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์และมาตุภูมิ

(๒) การแก้ปัญหาของหลายรัฐบาลที่ผ่านมายังไม่บรรลุผล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาด้วยการใช้ ความรุนแรงตอบโต้กลับส่งผลต่อการสูญเสียชีวิต กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และคุณภาพชีวิต

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

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

ของผู้คนอย่างต่อเนื่องยาวนาน ประชาชนในพื้นที่ที่ยังขาดความเชื่อมั่นว่าจะเกิดความปรองดองที่จะนำไปสู่สันติภาพ สันติสุข ความเป็นธรรม และความเสมอภาคทางกฎหมายเหมือนกับประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง

(๓) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรจะได้รับ การหยิบยกเป็นวาระแห่งชาติ โดยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพของคู่ขัดแย้งหลักระหว่างรัฐไทยกับผู้เห็นต่างอย่างตรงไปตรงมาที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สะสมมานาน อย่างไรก็ตาม การพูดคุยเจรจา ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงทางการเมืองได้ ขณะที่กระบวนการสันติภาพ ยังเป็นที่รับรู้อย่างจำกัดและขาดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง

(๔) การดำเนินการแก้ปัญหาและการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น การดำเนินงานโดยฝ่ายบริหารและกลไกของราชการฝ่ายความมั่นคงเป็นหลัก ขาดมิติการตรวจสอบถ่วงดุล การส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงขาดการฟังเสียงสะท้อนของประชาชนที่มากพอ

(๕) ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีบทบาทสำคัญเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการสันติภาพและการสร้าง สันติภาพที่ยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๑ โจทย์หลัก

โจทย์หลัก:

“ศึกษาสาเหตุรากเหง้าของปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ผ่านมา รวมทั้งเสนอแนะแนวทาง การสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อผู้เกี่ยวข้องผ่านกลไกของรัฐสภา”

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

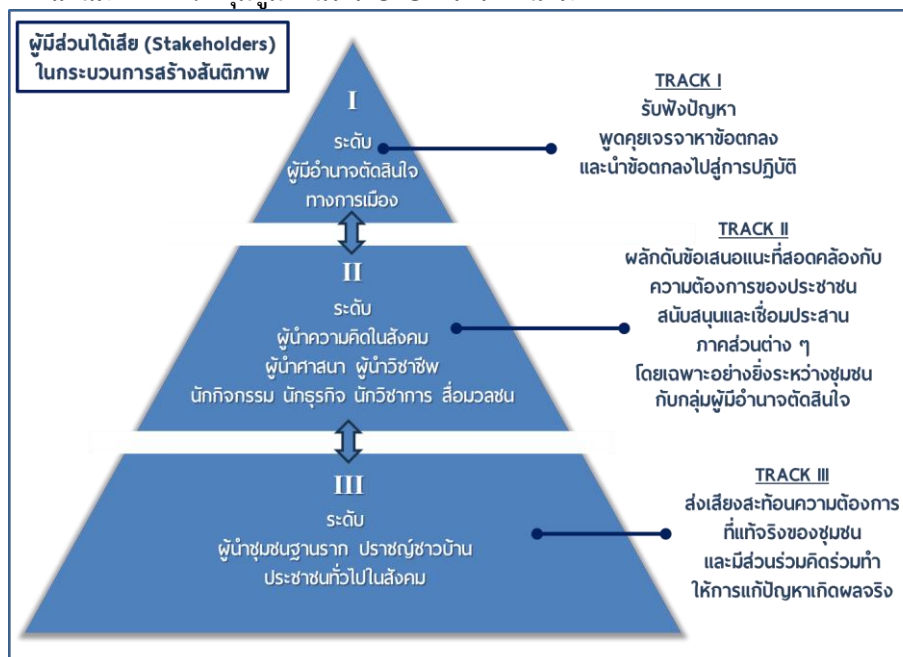
^๓ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

แผนภาพที่ ๑ : กระบวนการสร้างสันติภาพ



อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างสันติภาพทั้งหมดนี้จะมีความยั่งยืนได้ จะต้องส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีพื้นที่ในการปรึกษาหารือและพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการระหว่างกัน (Public Dialogue) ตลอดจนได้ร่วมคิดและตัดสินใจในการกำหนดมาตรการและนโยบายการแก้ปัญหาบนฐานคิดที่ว่าคนทุกกลุ่มต่างเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นเจ้าของปัญหาาร่วมกัน เป็นการปรับมุมมองการแก้ปัญหาจากการเอาชนะกันเป็นการทำงานร่วมกันกับพลเมืองในชาติเพื่อหาทางออกทางการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

แผนภาพที่ ๒ : กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการสร้างสันติภาพ



ทั้งนี้ สามารถจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)^๔ กับการสร้างสันติภาพออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ คือ กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลและผู้ที่มีอำนาจมอบหมายให้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา และขบวนการปลดปล่อยปาตานี ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองเหล่านี้จะมีบทบาทในการรับฟังปัญหาจากภาคส่วนต่าง ๆ พุดคุยหารือ เจรจาหาข้อสรุป หรือข้อตกลงที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา และนำข้อสรุปหรือข้อตกลงร่วมไปสู่การปฏิบัติ

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

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

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

๒.๒ คำถามสำคัญ

คำถามสำคัญ:

“หลังจากความพยายามทุ่มเททรัพยากรและเวลากว่าสองทศวรรษ
เพราะเหตุใดรัฐจึงยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้?” และ
“รัฐควรมีแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพอย่างไร
เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ได้อย่างยั่งยืน?”

เพื่อที่จะตอบคำถามข้างต้น คณะกรรมาธิการได้กำหนดแนวทางการศึกษาที่ประกอบด้วย ประเด็นต่อไปนี้

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

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

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

๑) สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง เพื่อทบทวนถึงความเข้าใจต่อสาเหตุและความเป็นมาของความขัดแย้งให้ลึกซึ้งไปกว่าปรากฏการณ์ความรุนแรงระดับพื้นผิว เรื่องราวในอดีตยังเป็นปัญหาอย่างไรและมีผลมาถึงปัจจุบันในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการหาคำตอบว่าแนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมาสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหรือไม่อย่างไร

๒) ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของภาครัฐโดยเน้นช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๖๗ ผลที่เกิดขึ้นจากการแก้ปัญหานั้นช่วยคลี่คลายความขัดแย้งหรือก่อให้เกิดปัญหาใหม่หรือไม่อย่างไร การดำเนินการใดที่ถือเป็นพัฒนาการ และการดำเนินการใดที่ยังต้องปรับแก้

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

๔) บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามตรวจสอบการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาว่าได้ดำเนินการไปในด้านใดบ้าง และได้ผลเป็นอย่างไรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนประชาชน การศึกษาในประเด็นนี้จะมีการพิจารณาตัวอย่างจากต่างประเทศและศึกษาในหลักการที่ควรจะเป็นประกอบกัน

จากการรวบรวมข้อมูลการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ การเดินทางไปจัดเวทีสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการศึกษาเอกสารวิชาการ ผลการวิจัย บทความทางวิชาการต่าง ๆ ของคณะกรรมการธิการ คณะอนุกรรมการ รวมทั้งคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่ได้รับการมอบหมายของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ ได้รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้มาประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏผลดังรายงานในบทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา และบทที่ ๔ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ

บทที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษา

รายงานบทนี้ประมวลภาพของความขัดแย้งและความพยายามในการคลี่คลายปัญหาที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพรวมและลักษณะเด่นของปัญหารวมไปถึงความสำเร็จของมาตรการ ตลอดจนความท้าทายที่ยังจะต้องรับมือต่อไป

รายงานจะกล่าวถึงสาเหตุและความพยายามในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาโดยเริ่มจากภาพรวมทั้งบริบทและพลวัตของความขัดแย้ง เพื่อให้ผู้อ่านประเมินได้ว่าปัญหายังคงระดับรุนแรงทั้งในเชิงกายภาพและในแง่ภูมิที่ไม่ปรากฏตัวอยู่อีกมากน้อยเพียงใด ทั้งมองเห็นด้วยว่าความขัดแย้งยังมีศักยภาพในการขยายตัวหรือไม่ อย่างไร รายงานจะแยกแยะเงื่อนไขต่าง ๆ ของความขัดแย้ง ทั้งเงื่อนไขเดิมจากในอดีตไปจนถึงเงื่อนไขใหม่ ๆ ผลกระทบจากความพยายามแก้ปัญหาที่กลัปลากลายมาเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งเพิ่มเติม รายงานจะพิจารณาว่าเงื่อนไขใดยังมีน้ำหนักส่งผลทั้งในปัจจุบันและที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งยืดเยื้อต่อไป จากนั้นจะกล่าวถึงการรับมือปัญหาที่ผ่านมาจากวิธีการหรือมาตรการสำคัญรวมไปถึงกรอบแนวคิดที่เป็นที่มาของมาตรการเหล่านั้น โดยจะแยกเป็นช่วงเวลาแต่มีจุดเน้นอยู่ที่ห้วงสองทศวรรษที่เกิดความรุนแรงระลอกใหม่ซึ่งยังไม่ยุติ

ควบคู่กันไปกับประเด็นที่กล่าวมาแล้วคือการพิจารณาความแตกต่างของแต่ละมาตรการที่ใช้รับมือและผลที่ได้ เพื่อประเมินภาพความท้าทายที่ยังหลงเหลืออยู่ อันจะทำให้มองเห็นได้ในลำดับถัดไปว่าการแก้ปัญหาควรเดินหน้าในทิศทางใด คณะกรรมาธิการได้รวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการสร้างสันติภาพและการใช้กระบวนการสันติภาพในการคลี่คลายความขัดแย้งอันเป็นไปตามโจทย์ของการศึกษา ทั้งหมดนี้เป็นการนำเสนอผลของการศึกษาก่อนที่จะกล่าวถึงข้อเสนอและข้อสังเกตในบทถัดไป

๓.๑ บริบทของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓.๑.๑ กลุ่มประชากรจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในรายงานฉบับนี้ พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุม ๓ จังหวัด (จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส) และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (จะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย) มีประชากรรวมกันทั้งหมด ๒.๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๖ ของประเทศ^๗ ประชาชนเกือบทั้งหมดในพื้นที่กว่าร้อยละ ๘๐ เป็นคน “เชื้อสายมลายู” ที่พูด “ภาษามลายู” เป็นภาษาแม่ (Mother Tongue) ใช้ “ภาษาไทย” เป็นภาษาที่สอง (Second Language) และนับถือ “ศาสนาอิสลาม”^๘ (พลเมืองไทยเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะเรียกว่า “คนมลายูมุสลิม”)^๙ ประชาชนกลุ่มที่ใหญ่รองลงมาในพื้นที่เป็นคน “เชื้อสายไทย” ที่พูด “ภาษาไทย” และนับถือ “ศาสนาพุทธ” (คนไทยพุทธ) โดยมีคนเชื้อสายอื่น เช่น จีนและมณี/โอรังอัสลี มีภาษาอื่น เช่น จีน ควน ตรัง โคกโพธิ์ และเงาะ และยังมีศาสนาอื่น เช่น คริสต์และซิกข์ ตลอดจนยังมีคน

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

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

^๙ ในรายงานจากนี้ไปจะใช้คำว่าคนมลายูมุสลิมเพื่อความสะดวกในการสื่อสาร

เชื้อสายมลายูที่นับถือศาสนาพุทธ (คนมลายูพุทธ) และคนเชื้อสายไทยที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่ร่วมกันในพื้นที่ด้วย

แม้คนทุกกลุ่มที่เกิดในพื้นที่ดังที่กล่าวมานี้ต่างเป็นพลเมืองที่ถือ “สัญชาติไทย” ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพ เสมอกันตามกฎหมายทุกประการ แต่โครงสร้างทางประชากรที่คนส่วนใหญ่เป็นคนเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลามนี้ก็ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม^{๑๐} ที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากพื้นที่อื่นของประเทศไทยที่ประชาชนเกือบทั้งหมด (ร้อยละ ๙๔.๖) ของประเทศพูดภาษาไทยและนับถือศาสนาพุทธ^{๑๑} นอกจากความพิเศษในเชิงวัฒนธรรมเหล่านี้ ยังมีเรื่องสำนึกทางประวัติศาสตร์ของประชาชนส่วนหนึ่งที่เรียกพื้นที่นี้ว่า “ปัตตานี”^{๑๒} ซึ่งมีความทรงจำต่อเรื่องราวในอดีตที่แตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ “ไทย” ของรัฐอีกด้วย ลักษณะพิเศษทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คือพื้นหลังของความขัดแย้งรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๑๓}

๓.๑.๒ สถิติเหตุรุนแรงและผลกระทบกับคนในพื้นที่

นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น ๙ คนจนถึงปัจจุบัน (สิงหาคม ๒๕๖๘) ได้เกิดเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ก่อความสูญเสียต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไปรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทั้งการลอบยิง วางระเบิด และวางเพลิง โดยเฉลี่ยทุกสองวันจะมีผู้เสียชีวิตจากเหตุรุนแรงหนึ่งคน ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ให้ข้อมูลว่า ผู้เสียชีวิตเกินครึ่งเป็นประชาชนทั่วไป รองลงมาคือ

^{๑๐} “อัตลักษณ์” (Identity) คือ ความรู้สึกของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเกี่ยวกับตัวตนของตนเอง ซึ่งถูกหล่อหลอมจากประสบการณ์ส่วนบุคคล พื้นหลังทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อ และค่านิยม ทั้งนี้ อัตลักษณ์ยังครอบคลุมถึงวิธีที่บุคคลรับรู้ตนเอง และวิธีที่ผู้อื่นยอมรับพวกเขา ซึ่งส่งผลต่ออารมณ์ พฤติกรรม และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคม. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ James. D. Fearon, *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/iden1v2.pdf> ส่วน “วัฒนธรรม” (Culture) คือ วิถีชีวิตของคนในสังคมที่สั่งสมกันมา มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมและถูกถ่ายทอดส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวิทยาการ และความเชื่อ เป็นต้น

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

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

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

ทหาร ตำรวจ และขบวนการต่อต้านรัฐ สำหรับประชาชนทั่วไปที่เสียชีวิต ร้อยละ ๕๑ เป็นชาวพุทธ อีกร้อยละ ๔๕ เป็นชาวมุสลิม^{๑๔}

ตารางที่ ๑ : จำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อมูลจากกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร (กอ.รมน.)	ข้อมูลจากกลุ่มงานเยียวยา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ^{๑๕}	ข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวัง สถานการณ์ภาคใต้ ^{๑๖}
ม.ค. ๒๕๔๗ – พ.ค. ๒๕๖๘ จำนวนเหตุการณ์ ๑๐,๖๓๔ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๔,๖๘๘ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๑,๗๙๙ ราย	ม.ค. ๒๕๔๗ – ก.ค. ๒๕๖๘ จำนวนเหตุการณ์ ๑๐,๐๓๑ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๕,๙๘๒ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๓,๓๘๔ ราย	ม.ค. ๒๕๔๗ – พ.ค. ๒๕๖๘ จำนวนเหตุการณ์ ๒๓,๑๙๑ ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต ๗,๗๓๖ ราย จำนวนผู้บาดเจ็บ ๑๔,๖๓๐ ราย

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

“แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)” และ “แผนปฏิบัติการด้านการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐”^{๒๐} ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จไว้ว่าความรุนแรงจะต้องยุติลงภายในปี ๒๕๗๐ ซึ่งนับจากนี้ไปจะมีเวลาสองปีก่อนที่จะถึงกำหนดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์รุนแรงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีทิศทางที่ลดลงในช่วงปี ๒๕๕๖-๒๕๖๓ แต่หลังจากนั้นความรุนแรงกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมาจนถึง ณ ขณะนี้ โดยเฉพาะในช่วงรอมฎอนเดือนล่าสุด (มีนาคม ๒๕๖๘) เกิดเหตุการณ์ ๗๑ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๑๔ คน บาดเจ็บ ๗๔ คน^{๒๑} ซึ่งผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ สมาชิกอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) และอาสาสมัครทหารพราน (อส.ทพ.) แต่ถัดมาในเดือนเมษายนโดยเฉพาะช่วงสองสัปดาห์สุดท้าย เหตุการณ์รุนแรงได้เกิดขึ้น

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

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

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

^{๑๗} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

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

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

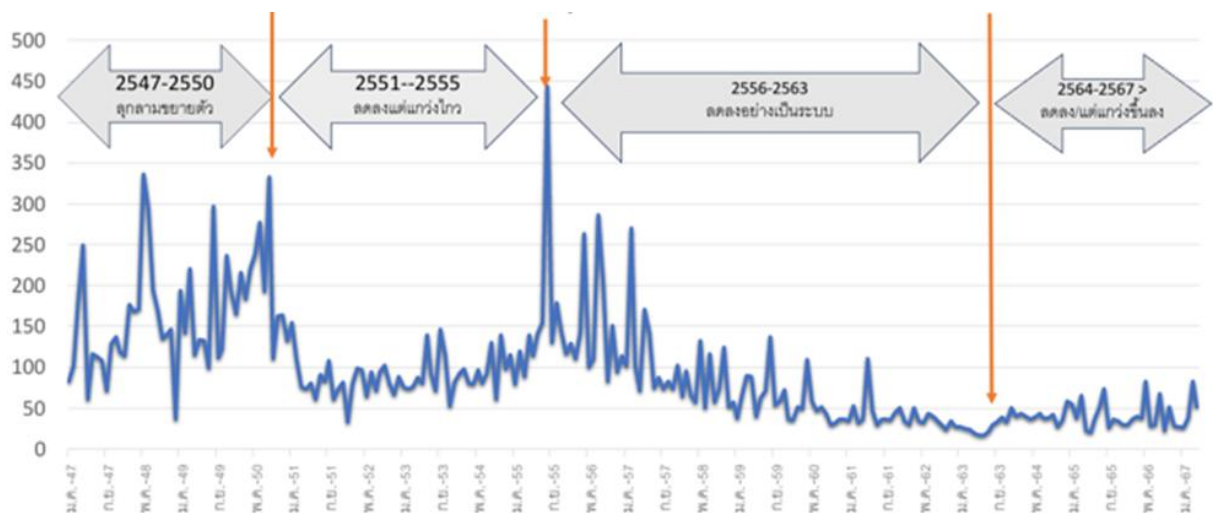
^{๒๐} แผนแม่บทเป็นแผนระดับสองที่ใหญ่กว่าแผนปฏิบัติการด้าน (แผนระดับสาม) และเป็นเอกสารนโยบายที่จัดตั้งในการกำหนดตัวชี้วัด อีกทั้งยังประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

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

กับพลเรือนด้วยตั้งแต่การลอบยิงครูสอนศาสนา (อูสตาซ) ที่ อ.สุไหงโก-ลก (๑๘ เม.ย.) การลอบวางระเบิดบริเวณ แพลตตำรวจสถานีตำรวจภูธรโคกเคียนที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและนักเรียนมุสลิมบาดเจ็บ (๒๐ เม.ย.) การลอบยิงชาวไทยพุทธที่ อ.แว้ง (๒๐ เม.ย.) การลอบยิงเจ้าหน้าที่ตำรวจและสามเณรที่ อ.สะบ้าย้อย (๒๒ เม.ย.) การลอบยิงหญิงสูงวัยที่ อ.จะนะ และชายสูงวัยพร้อมกับเด็กที่ อ.ตากใบ (๒ พ.ค.)^{๒๒} ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความสะเทือนใจและความรู้สึกไม่ปลอดภัยแก่ประชาชนทุกกลุ่มในวงกว้าง โดยที่บางเหตุการณ์ไม่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นการกระทำของฝ่ายใด

ผู้แทนศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ได้วิเคราะห์สถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วง ยี่สิบปีที่ผ่านมาว่าสามารถแบ่งได้เป็น ๔ ระยะตามทิศทางของความรุนแรง ระยะที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ความรุนแรงลุกลามขยายตัวและมีจำนวนความถี่สูง ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕ เหตุการณ์ลดลงแต่ยังมีความกว้างแปรปรวนจนกลับมาสูงขึ้นอีกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ระยะที่สาม พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๓ เหตุการณ์ความรุนแรงลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เริ่มมีการพูดคุยสันติภาพ ส่วนระยะที่สี่อยู่ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๖๗ มีแนวโน้มที่ตัวเลขเหตุการณ์เริ่มได้กลับขึ้นมาอีกหลังจากที่ลดลงไปจนถึงระดับต่ำสุดในปี ๒๕๖๓

แผนภาพที่ ๓ : วงรอบเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

หลังปี ๒๕๖๗ แม้ทางผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าจะให้ข้อมูลว่า สถานการณ์ความรุนแรงโดยรวมในพื้นที่ได้ลดลงแล้ว^{๒๓} แต่คนไทยพุทธส่วนหนึ่งรู้สึกว่าการรุนแรงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเหมือนหนึ่งว่าไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั้งที่ภาครัฐมีเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และอุปกรณ์สนับสนุนการทำงานจำนวนมาก^{๒๔}

สำหรับผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในส่วนของคุณภาพชีวิตทางการศึกษาและเศรษฐกิจ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ข้อมูลว่า ผลการทดสอบ

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

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

^{๒๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

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

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

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

โดยภาพรวม การที่การศึกษาและเศรษฐกิจล้าหลังพื้นที่อื่นมาก มีผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐทอดทิ้ง เกิดความไม่พอใจและอาจกลายเป็นเงื่อนไขสนับสนุนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐได้ไม่สิ้นสุด และเมื่อมีเหตุรุนแรงก็จะยิ่งทำให้ไม่มีใครกล้ามาลงทุน การพัฒนาทำได้ไม่เต็มที่ เศรษฐกิจก็ยิ่งตกต่ำลงไปอีกเป็นวงจรไป^{๓๒}

เมื่อพิจารณาผลกระทบในแง่ของความสูญเสียจะพบว่าไม่ได้จบลงที่บุคคลหรือครอบครัวที่จากไปแล้ว แต่ยังส่งผลถึงผู้ที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ต่อไปอีกจำนวนมาก สร้างบาดแผลฝังลึกจากผลของความรุนแรง อีกทั้งการขาดกำลังหลักของครอบครัวก็มีผลต่อการหารายได้ของสมาชิกในครอบครัวที่เหลืออยู่ตามมา

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

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

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

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

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

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

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

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

คนกลุ่มใหญ่ที่มีประสบการณ์ใกล้ชิดความรุนแรงคือกลุ่มเด็กเยาวชนคนรุ่นใหม่ ระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๓ มีเด็กและเยาวชนเสียชีวิตเพราะเหตุรุนแรงถึง ๒๔๓ คน บาดเจ็บ ๑,๒๐๕ คน พิกการ ๓๗ คน และอีกกว่า ๗,๐๐๐ คนสูญเสียพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่เป็นเสาหลักของครอบครัว ทำให้ต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน บ้างต้องทำงานแบกรับ ภาระครอบครัวขณะที่ยังไม่ถึงวัย ทำให้ได้รับผลกระทบด้านจิตใจที่จะติดตัวไปตลอดชีวิต ความขัดแย้งและความรุนแรงโดยรวมได้ส่งผลกระทบสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของคนในชุมชนและระหว่างชุมชน กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันจึงเปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยอยู่ร่วมกันในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกันได้ อย่างปลอดภัย

๓.๑.๓ สภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่

ข้อมูลจากฝ่ายความมั่นคงโดยฝ่ายวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้ประมวลสภาพการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของสงขลา ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา สรุปสภาพการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่ได้ว่า ในช่วงเริ่มต้นก่อเหตุรุนแรงปี ๒๕๔๗ ต่อเนื่องจนถึงปี ๒๕๕๕ มีการก่อเหตุโดยไม่เลือกพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกระทำต่อเหยื่อที่เป็นพลเรือนไม่ติดอาวุธและเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งเกิดเหตุรุนแรงเกือบทุกวัน การก่อเหตุมีลักษณะหลายรูปแบบ สำหรับในช่วงต่อมาคือปี ๒๕๕๖ จนถึงปัจจุบัน (๒๕๖๘) มีการก่อเหตุที่มุ่งจำแนกพื้นที่และเลือกกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นเหยื่อที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่ทำงานดูแลความปลอดภัยเป็นหลัก เช่น ตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยก่อเหตุรุนแรงเป็นบางเวลาและในโอกาสที่เป็นสัญลักษณ์สำคัญ ลักษณะการก่อเหตุเป็นการลอบยิงและประกอบระเบิดทำลาย ลอบทำร้ายบุคคล ทำลายยานพาหนะและสถานที่ราชการ ทั้งนี้ จากข้อมูลฝ่ายความมั่นคงสรุปว่า กลุ่มขบวนการ “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional: BRN) คือกลุ่มหลักที่ก่อเหตุรุนแรงดังกล่าว ซึ่งไม่มีประกาศความรับผิดชอบในการก่อเหตุแต่ละครั้ง

จากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายต้องทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการก่อเหตุรุนแรงเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนทุกกลุ่มโดยการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงสองฉบับ คือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ (กฎอัยการศึก) และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) ซึ่งโดยธรรมชาติของกฎหมายทำให้ต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชน และเมื่อมีการใช้กฎหมายดังกล่าวในระยะยาวอย่างต่อเนื่องก็ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบอยู่จำนวนไม่น้อย รวมถึงเด็กและเยาวชนจำนวนหนึ่งที่ถูกจับตาและถูกควบคุมตัวโดยพลการเพราะถือว่าอยู่ในวัยที่มีศักยภาพในการก่อเหตุ หรือถูกฟ้องดำเนินคดีเพราะการทำกิจกรรมทางการเมืองในมหาวิทยาลัย ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยจากมาตรการแก้ปัญหาของรัฐ คนมลายูมุสลิมได้แสดงความกังวลว่ามักจะตกเป็นเป้าในการปิดล้อมและตรวจค้นตามด้านต่าง ๆ หรือถูกจับตาจากเจ้าหน้าที่หากมีการแสดงความเห็นทางการเมือง ในขณะที่คนไทยพุทธก็ได้แสดงความกังวลว่าการใช้ชีวิตประจำวันมีความลำบากและความไม่สบายใจมากขึ้น บางส่วนไม่กล้าแสดงตัวว่าเป็นคนไทยพุทธ เวลาในการปฏิบัติศาสนกิจของคนพุทธก็ต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์^{๓๓}

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

๓.๒ สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง

สรุปข้อมูลที่ได้รับจากหลายฝ่ายทั้งภาคประชาชนหลายกลุ่ม เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคง และฝ่ายพลเรือน และนักวิชาการที่ศึกษาปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถประมวลภาพรวมได้ว่า สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายประเด็นผสมผสานกันไปทั้งเรื่องราวในอดีตและปัจจุบัน

ประเด็นในอดีตที่กล่าวถึงกันมากที่สุดคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเรื่องการไม่ยอมรับอัตลักษณ์หลาย ซึ่งมิทั้งผู้ที่เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญและผู้ที่เห็นว่าเป็นไม่ใช่ประเด็นเลย นอกจากนี้ได้มองเห็นประเด็นเพิ่มขึ้น คือ มาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาลที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความล่าช้าทางเศรษฐกิจและการศึกษานั้น เป็นประเด็นที่หล่อเลี้ยงความขัดแย้งและความรุนแรงให้ดำรงอยู่ รวมทั้งยังมองเห็นประเด็นอันเนื่องมาจากกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐที่ขาดบูรณาการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนทักษะและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานด้วยดังจะได้กล่าวต่อไป

โดยรวมแล้วภาพของความเข้าใจต่อสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าวนี้ บ่งบอกอย่างชัดเจนว่า แต่ละฝ่ายที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาหลักต่างกันออกไปในหลายเรื่อง และบางเรื่องขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง เรื่องหลักที่เห็นต่างกันอย่างชัดเจนคือเรื่องของประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์

ในมุมมองของฝ่ายความมั่นคง เรื่องประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ไม่ใช่สาเหตุของความขัดแย้ง แต่เป็นเพียงเครื่องมือที่กลุ่มขบวนการและผู้สนับสนุนกลุ่มขบวนการใช้เพื่อปลุกกระตมให้มีการต่อต้านรัฐ ผู้แทนกองทัพภาคที่ ๔ ให้ข้อมูลว่า ต้นเหตุของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการมีกลุ่มคนไม่หวังดีก่อเหตุรุนแรงเพื่อสร้างความหวาดกลัว เคลื่อนไหวบิดเบือนประวัติศาสตร์และศาสนา บ่มเพาะเยาวชนตามสถานศึกษาต่าง ๆ ให้โกรธแค้นและเกลียดชังรัฐ^{๓๔} มีการรณรงค์ส่งเสริมอัตลักษณ์หลายที่แฝงประเด็นที่ก่อผลกระทบความมั่นคง ทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม “หลอกลวงว่าภาษาไทยเป็นบาปเพื่อให้คนต่อต้าน” เพื่อปลุกต้น “อัตลักษณ์เชิงเดี่ยว”^{๓๕} ทำให้สังคมเข้าใจผิดจนตกเป็นเหยื่อของกลุ่มขบวนการโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีการนำเรื่องนี้มาเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ยกระดับเพิ่มสูงขึ้นโดยผสมผสานกับการที่มวลชนกลุ่มหนึ่งพยายามจะตอกย้ำภาพของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องความสนใจจากต่างประเทศให้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในโดยหวังผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อ “แบ่งแยกดินแดนเอกราชปัตตานี”^{๓๖} “หากยังมีคนกลุ่มนี้คอยสร้างปัญหาย่อยต่อไป สันติสุขจะเกิดขึ้นไม่ได้”^{๓๗} ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทน กอ.รมน. ที่มองว่าประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ไม่ใช่สาเหตุหลักของปัญหา สาเหตุที่แท้จริงเกิดจากขบวนการก่อเหตุรุนแรงที่ใช้ประวัติศาสตร์และ “อัตลักษณ์อำพราง” เป็นเครื่องมือหล่อเลี้ยงสถานการณ์ คอยผลิตชุดความคิดเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา มาตุภูมิในการปลุกกระตมมวลชน และการยกระดับขณะนี้ได้รุกคืบไปถึงเวทีในรัฐสภาแล้ว^{๓๘}

ส่วนผู้แทน คอ.บต. ได้ให้ข้อมูลว่า ต้นเหตุรากเหง้าของปัญหาคือความยากจนกับการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่ และเรื่องสังคมจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์และความเชื่อ ในขณะที่ผู้แทนสำนักงานสภามันคงแห่งชาติ (สมช.) ให้ข้อมูลว่าต้นเหตุของปัญหามี ๓ เรื่อง คือ ๑) กลุ่มผู้เห็นต่าง

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

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

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

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

^{๓๘} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

จากรัฐก่อเหตุรุนแรงโดยอาศัยเงื่อนไขทางวัฒนธรรม ศาสนา และประวัติศาสตร์ ๒) การบริหารจัดการภาครัฐยังไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และขาดการกระจายอำนาจที่เหมาะสม และ ๓) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเฉพาะ ประชาชนในพื้นที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในสังคม^{๓๙} พร้อมกับระบุว่ากลุ่มขบวนการหลักที่ใช้ความรุนแรงและสร้างความสูญเสียในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาตลอด ๒๐ ปี คือกลุ่ม BRN และยังคงพยายามสร้างผู้ก่อเหตุรุนแรงขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง^{๔๐} ในขณะที่กลุ่มคนไทยพุทธบางส่วนมีความเห็นสอดคล้องกับ กอ.รมน. แต่บางส่วนก็เห็นสอดคล้องกับทาง ศอ.บต. และ สมช.^{๔๑}

ในอีกด้านหนึ่ง อดีตข้าราชการระดับสูงของกระทรวงกลาโหมได้กล่าวถึงการได้รับข้อมูลลึกที่สุดมาจากชาวบ้านว่า รากเหง้าของปัญหาจริง ๆ คือยาเสพติด ซึ่งเป็นอาณานิคมที่ปล่อยให้ใครทำอะไรก็ได้แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้ไม่สอดคล้องกับข้อมูลของนายความในพื้นที่ที่ระบุว่า ผู้ที่ถูกจับในคดีความมั่นคงไม่มีใครเสพยาเลย^{๔๒} ในขณะที่อดีตข้าราชการระดับสูงของกองทัพบกกล่าวว่า ปัญหาไม่ใช่เรื่องยาเสพติด หากแต่เป็น “โจรใต้” ที่ก่อการร้าย^{๔๓} ทั้งนี้ มีเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่า รัฐแก้ปัญหาไปโดยไม่รู้สาเหตุที่แท้จริงของความรุนแรง ส่วนใหญ่เป็นการแก้ที่ปลายเหตุ อีกทั้งยังมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรม^{๔๔}

ในส่วนของตัวแทนภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่เรื่องความยากจนและไม่ใช่เรื่องยาเสพติด หากแต่เป็นความขัดแย้งทางการเมือง^{๔๕} หัวใจสำคัญของการต่อสู้คือเรื่องดินแดน ชาติพันธุ์ และศาสนา^{๔๖} รากเหง้าของปัญหาคือ โครงสร้างการบริหารปกครองของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และวัฒนธรรมความเป็นอยู่รวมถึงจารีตประเพณีของประชาชนในพื้นที่^{๔๗} เช่น การจัดการศึกษาที่ยึดหลักสูตรการเรียนการสอนที่กำหนดจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่อย่างกรณีเนื้อหาวิชาประวัติศาสตร์ที่อาจขัดกับความรู้สึกของคนในพื้นที่ ส่วนการเรียนรู้อาณัติศาสตร์ของท้องถิ่นกลับกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่ทำให้ถูกจับตาหรือถูกมองว่าบิดเบือนข้อเท็จจริงกลายเป็นความคับแค้นซ้ำซ้อนในพื้นที่^{๔๘} ในสายตาของพวกเขา การใช้อำนาจของรัฐจากส่วนกลางในการกำหนดนโยบายหลายด้านนี้มีผล “กดทับวิถีชีวิตที่เป็นอยู่ในพื้นที่”^{๔๙} จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐพยายาม “กลืนวัฒนธรรมมลายู” ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหญ่ที่นำไปสู่การต่อต้านและเหตุรุนแรงไม่สิ้นสุด^{๕๐} ประชาชนในพื้นที่พยายามเรียกร้องแต่ก็ได้รับการตอบสนองจากรัฐจนทำให้มีกลุ่มหนึ่งเลือกที่จะใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ เกิดเป็นกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ แท้จริงแล้ว

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

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

^{๔๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

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

^{๔๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

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

^{๔๕} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

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

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

^{๔๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

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

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

การเกิดขึ้นของกลุ่มขบวนการจึงเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐเอง^{๔๑} เมื่อพิจารณาจากมุมมองนี้ ผู้ก่อเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ใช่อาชญากรโดยสันดาน แต่กระทำไปเพราะอุดมการณ์ทางการเมือง^{๔๒}

ด้านนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายรายให้ข้อมูลตรงกันว่า เรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นประเด็นที่มีบทบาทในความขัดแย้งและมีน้ำหนักมากไปกว่าการเป็นแค่เครื่องมือในการปลุกระดม โดยชี้ว่าเรื่องของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างไปจากความขัดแย้งอื่น ๆ ในประเทศไทย แม้จะแก้ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมฟื้นฟูเศรษฐกิจและการศึกษารวมทั้งแก้ปัญหาอื่น ๆ ได้ แต่หากยังคลี่คลายปมนี้ไม่ได้ ก็ยากที่จะเกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้จริง^{๔๓}

ด้านอดีตผู้บริหารระดับสูงของ สมช. มีความเห็นว่า ประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนาไม่ได้เป็นสาเหตุของปัญหาโดยตรงแต่เป็นเงื่อนไขที่สามารถกระตุ้นให้คนในพื้นที่จำนวนหนึ่งเกิดความไม่พอใจได้ และยังเห็นว่าสิ่งที่เป็นตัวต้นตอของปัญหาหลายเรื่อง คือความหวาดระแวงที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อกัน^{๔๔} กล่าวคือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งตีความคำพูดและการกระทำของประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งว่ามีเจตนาจะแบ่งแยกดินแดน ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งก็ตีความคำพูดและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งว่าต้องการปราบปรามและกลืนกลายอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายู ดังที่นักกิจกรรมในพื้นที่สะท้อนว่า “ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐกลัวขุฒมลายู คนในชุมชนก็กลัวเครื่องแบบ”^{๔๕} ทั้งนี้ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔ ท่านหนึ่งได้ตั้งคำถามทิ้งท้ายไว้ว่า สังคมควรพยายามหาคำตอบว่า เรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์นี้เป็นสาเหตุของความขัดแย้งจริงหรือไม่ มีสัดส่วนที่เป็นสาเหตุจริงมากน้อยเพียงใด และมีแค่ไหนที่ถูกนำไปใช้ปลุกระดม^{๔๖}

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าความขัดแย้งที่มีขบวนการปลดปล่อยปาตานีใช้ความรุนแรงต่อต้านรัฐอยู่ในขณะนี้ เป็นความขัดแย้งที่มีประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และศาสนาเป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองรวมถึงระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความเห็นต่างกันต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา บางฝ่ายมองว่าอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นเพียงข้ออ้างหรือเครื่องมือที่ใช้บิดเบือนปลุกระดมให้เกลียดชังรัฐ ในขณะที่บางฝ่ายมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาจริงที่รัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ของคนมลายูมุสลิมในพื้นที่ ผลที่ตามมาจากการมองสาเหตุต่างกันคือวิธีแก้ปัญหาที่ต่างกันดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

ดังนั้น เพื่อที่จะทำความเข้าใจปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และสามารถกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับสภาพสาเหตุรากเหง้าอย่างแท้จริง ทุกฝ่ายจำเป็นต้องมองให้ลึกลงไปกว่าพื้นผิวที่ปรากฏเพื่อหาคำตอบว่าความรุนแรงที่เห็นนั้นเกิดจากอะไร? เพราะเหตุใดคนกลุ่มหนึ่งจึงใช้อาวุธต่อสู้กับรัฐ? การหาคำตอบเพื่อทำความเข้าใจความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมองรวมไปถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีตและเชื่อมโยงมาถึงปัจจุบัน ดังที่นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่สะท้อนว่า เมื่อพูดถึงสาเหตุของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องพูดถึงเรื่องประวัติศาสตร์ด้วย เนื่องจากเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต “มีความร้อยเรียงเกี่ยวข้องกับทุกคนที่อยู่ที่นั่น”

^{๔๑} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๔๒} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการสิทธิฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๔๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๔๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๔๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการสิทธิฯ CA412 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๔๖} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการสิทธิฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

และเป็นฐานอ้างอิงที่ทำให้การต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองในปัจจุบันมีความชอบธรรมในสายตาของประชาชนจำนวนหนึ่ง^{๕๗}

๓.๒.๑ รากเหง้าความเป็นมา

๑) การปฏิรูปการบริหารปกครองรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ในปี ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความพยายามสร้างบูรณภาพดินแดนท่ามกลางความท้าทายเพราะภัยจากภายนอกที่มาในรูปของการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระบรมราโชบายให้ปรับระบบการปกครองจากแบบ “ประเทศราชาธิราช” เป็น “พระราชอาณาจักร” ที่รวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นส่วนเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ^{๕๘} เกิดเป็นการปฏิรูปการปกครองของสยามที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การดำเนินการดังกล่าวต้องเผชิญกับแรงต้านจากหลายพื้นที่ในประเทศรวมถึงภาคใต้ แนวทางหนึ่งของรัฐในการรับมือกับการต่อต้านนี้คือการถอดเจ้าเมืองปัตตานีออกจากตำแหน่งในปี ๒๔๔๕ และประกาศ “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐”^{๕๙} ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรวมศูนย์การบริหาร แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ตระหนักถึงวัฒนธรรมที่แตกต่างของประชากรในพื้นที่ภาคใต้ จึงกำหนดให้มีการผ่อนปรนในเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมด้วย เช่น การให้ใช้กฎหมายอิสลามในเรื่องครอบครัวและมรดก พร้อมทั้งย้าให้ข้าราชการในพื้นที่ทุกคนหัดพูดและเขียนภาษามลายู^{๖๐} ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ผนวกรวมพื้นที่ที่ผู้คน ส่วนหนึ่งเรียกกันว่า “ปัตตานี” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามอย่างสมบูรณ์จากการทำ “สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒” (Anglo-Siamese Treaty of 1909) ภายใต้แนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่

๒) กระบวนการสร้างชาติและความเป็นไทย

ในปี ๒๔๖๑ รัฐบาลได้ออก “พ.ร.บ.โรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑” ให้สอนอ่านเขียน “ภาษาไทย” และประกาศใช้ “พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔” ทั่วประเทศรวมถึงมณฑลปัตตานี^{๖๑} อันเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาภาคบังคับให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนโรงเรียนของรัฐเพื่ออ่านเขียนภาษาไทย ซึ่งแม้จะยังคงมีการเรียนการสอนภาษามลายูในโรงเรียนประชาบาลซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งขึ้นด้วยทุนของราษฎร แต่ก็ทำให้พื้นที่รู้สึกว่ารัฐกำลัง “พยายามจะเปลี่ยน ‘ธรรมเนียม’ และ ‘ลัทธิศาสนา’ ของชาวมลายูให้เป็นอย่างที่คนไทยนับถือ” ความรู้สึกเช่นนี้นำไปสู่การเกิด “วิกฤติมณฑลปัตตานี”

รายงานกราบบังคมทูลของเจ้าพระยายมราชระบุว่าข้าราชการในพื้นที่ “ต่างก็ละลืมิเสีย” ว่าพื้นที่นี้เป็นที่ที่ประชากรมีความแตกต่างจากส่วนอื่นของประเทศ มีการจัดการกับการประท้วงในลักษณะที่ “ใหญ่เกินกว่าเหตุที่เกิดขึ้นจริง” เพราะเจ้าหน้าที่ระแวงและเชื่อข้อมูลบางอย่างโดยไม่มีหลักฐานสนับสนุน ทำให้แก้ปัญหาผิดพลาด จากนั้นก็มีข้อเสนอต่อเรื่องการจัดการศึกษาว่า “ต้องเป็นธุระทั้งการสอน

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

^{๕๘} สถาบันดำรงราชานุภาพ, *การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๕, น.๑๐.

^{๕๙} เจ็ดหัวเมือง ได้แก่ ตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลอ รามัญ และระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราช

^{๖๐} กฎข้อบังคับดังกล่าวกำหนดว่า “ข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ ควรหัดพูดภาษาและเขียนหนังสือมลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรกำหนดว่าถ้าไปรับราชการภายใน ๑ ปีควรพูดภาษาได้ และถ้าได้รับราชการอยู่ถึง ๓ ปีแล้ว ควรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้ามิฉะนั้น ยังมิควรได้รับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มเติมอัตรา”

^{๖๑} มณฑลปัตตานีถูกตั้งขึ้นปี ๒๔๔๗ เพื่อดูแล ๔ เมือง คือ ปัตตานี ยะลา สายบุรี และระแงะ ซึ่งยุบมาจาก ๗ หัวเมืองเดิม (ปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง รามัน ยะลา สายบุรี และระแงะ)

ศาสนา สอนภาษามลายู ภาษาไทย รวมไปถึงด้วยกัน” และสรุปในตอนท้ายว่าเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ควร “ถือเอามณฑลปัตตานี เป็นท้องที่พิเศษด้วยภูมิประเทศแลบุคคคล”^{๖๒}

จากข้อมูลรายงานข้างต้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี “พระราชหัตถเลขาที่ ๓/๗๘” (๖ ก.ค. ๒๔๖๖) วางหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับการปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีโดยให้แก่วิธีปฏิบัติที่ขัดกับหลักวัฒนธรรมอิสลาม มิให้กดขี่บีบบังคับหรือดูหมิ่นคนในพื้นที่ ห้ามใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความใจเย็นและสุจริต เมื่อใดที่ข้าราชการทำผิด “ต้องให้ผู้ทำผิดรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่ว่าจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ”^{๖๓}

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่ยึดหยุ่นเน้นความเข้าใจและพยายามโอบรับอัตลักษณ์ที่แตกต่างนี้ ได้เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ๒๔๘๒ หลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องการจะสร้างความเป็นไทยสมัยใหม่ในแนวชาตินิยม โดยเริ่มจากการเปลี่ยนชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” ให้เรียกคนสยามว่าคนไทย^{๖๔} ให้เลิกเรียกชื่อกลุ่มคนตามเชื้อชาติและให้เรียกทุกคนว่า “ชาวไทย”^{๖๕} ให้ “ยกย่อง เคารพ และนับถือภาษาไทย” และ “ทุกคนต้องถือว่าเมื่อเกิดมาเป็นชนชาติไทย มีเลือดไทยและพูดภาษาไทยอย่างเดียวกัน ไม่มีความแตกต่างกันในการที่กำเนิดต่างท้องที่”^{๖๖} ให้แต่งกายสุภาพเรียบร้อยสมกับวัฒนธรรมของไทย ให้สวมเสื้อ ไมุ่่งแต่กางเกง ไมุ่่งผ้าลอวยชาย^{๖๗} และให้ยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก ผลของการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่พอใจและรู้สึกว่าคุณบังคับให้ละทิ้งอัตลักษณ์ของตนเอง^{๖๘}

๓) การต่อสู้เพื่อดำรงรักษาอัตลักษณ์มลายูและกำเนิดชนวนการปลดปล่อยปาตานี

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

^{๖๒} พรณงาม เก่งธรรมสาร, “วิกฤติมณฑลปัตตานี ๒๔๖๕: บทเรียนสมัยรัชกาลที่ ๖,” บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข, *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ ๔๑ มิถุนายน ๒๕๕๑, น.๑๕-๒๒.

^{๖๓} สถาบันดำรงราชานุภาพ, *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*, กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗, น.๓.

^{๖๔} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๔๘๒ วันที่ ๒๔ มิ.ย. อนึ่ง หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์คัดค้านการเปลี่ยนชื่อประเทศครั้งนี้ว่า “คนในสยามมีหลายชาติ...เขาอาจจะน้อยใจถ้าเราเลิกใช้ ‘สยาม’ ใช้แต่ ‘ไทย’ จะเกิดความรู้สึกว่าเขาพวกชาติอื่นออกเพราะไม่ใช่ไทย พวกปัตตานีก็ไม่ใช่ไทย ถ้าเราเรียกว่า ‘สยาม’ ก็รวมพวกปัตตานีด้วย เขาก็พอใจ” ในขณะที่พระราชวรรังศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เคยมีพระราชดำริว่า “ชนชาวสยามมีเป็นอันมากที่เป็นมลายู...กะมุ ลว่า เขมร ล้วนแต่ไม่ใช่ไทย แต่เป็นชาวสยามทั้งนั้น บางพวกอยู่ในสยามก่อนไทยมาอยู่เสียอีก”. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ สายชล สัตยานุรักษ์, *๑๐ ปัญญาชนสยาม เล่ม ๒ ปัญญาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซด์, ๒๕๕๗, น.๔๔-๔๕.

^{๖๕} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๔๘๒ วันที่ ๒ ส.ค.

^{๖๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๙ พ.ศ.๒๔๘๓ วันที่ ๒๔ มิ.ย.

^{๖๗} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ.๒๔๘๔ วันที่ ๑๕ ม.ค.

^{๖๘} “เมื่อภาษาสูญหาย ชาติก็สูญหายเช่นเดียวกัน” จากคำกล่าวของผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของ คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

เป็นการสร้างความเดือดร้อนโดยส่วนรวม จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ”^{๖๙} จากการเรียกร้องนี้ทำให้เขาถูกจับตาจากทางการจนท้ายที่สุดต้องออกนอกประเทศไป^{๗๐}

รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ พยายามผ่อนคลายความตึงเครียดโดยการออก “พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๔๘๙” และตั้ง “กรรมการสอดส่องภาวะการณ์ใน ๔ จังหวัดภาคใต้” เพื่อลงพื้นที่รับฟังคำร้องเรียนและปัญหาของชนมลายูมุสลิม การตั้งคณะกรรมการครั้งนี้นำไปสู่การที่ฮัจยีสุหลง อับดุลกาเดร์ โต๊ะมีนา (ส่วนมีนาล) ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานียื่น “ข้อเสนอ ๗ ข้อ” ต่อรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ (๓ เม.ย. ๒๔๙๐) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ๑) ให้มีผู้ปกครองของปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลที่เป็นมุสลิมในสี่จังหวัดนี้ ซึ่งได้รับเลือกจากคนมุสลิมในภาคนี้ มีอำนาจในการศาสนาอิสลามและการแต่งตั้งข้าราชการในพื้นที่โดยสมบูรณ์ ๒) ให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นชนมุสลิมร้อยละ ๘๐, ๓) ให้ใช้ภาษามลายูควบคู่ภาษาไทยในหนังสือราชการ ๔) ให้มีการศึกษาภาษามลายูในโรงเรียนประถม ๕) ให้มีศาลตามกฎหมายอิสลามแยกจากศาลจังหวัด และมีโต๊ะกาลีที่มีเสรีในการพิพากษาชี้ขาด ๖) ให้นำผลประโยชน์รายได้ต่าง ๆ ของพื้นที่มาใช้ในพื้นที่ทั้งหมด และ ๗) ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดทั้งสี่มีเอกสิทธิ์ออกระเบียบการปฏิบัติศาสนาตามที่มีอำนาจในข้อ ๑ เห็นชอบ^{๗๑} ทั้งนี้ ได้ระบุด้วยว่า “ขอให้รัฐบาลไทยรับเราในฐานะที่เป็นพลเมืองเชื้อชาติมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม เพื่อยุติให้โลกมองเราในฐานะเป็นไทยอิสลาม”^{๗๒} หลังจากนั้นฮัจยีสุหลงได้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีว่า ทั้ง ๗ ข้อนี้ผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งได้รับคำตอบว่า “ไม่ผิด”^{๗๓}

ข้อเสนอ ๗ ข้อดังกล่าวนับเป็นข้อเรียกร้องที่ชัดเจนว่า ชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ต้องการให้มีโครงสร้างทางการเมืองที่รองรับการจัดการในเรื่องอัตลักษณ์ทั้งความเป็นมลายูและความเป็นอิสลาม เพื่อให้ได้ผู้นำทางการเมืองที่เข้าใจอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง ผู้สื่อข่าวชาวอังกฤษได้สะท้อนบรรยากาศในพื้นที่ขณะนั้นไว้ในหนังสือพิมพ์สเตรทไทมส์ (๒๔๙๐) ว่า “ความไม่พอใจลึก ๆ เกิดขึ้นจากการห้ามไม่ให้ศึกษาภาษามลายู” และรัฐบาลไทยพยายาม “ลดความเป็นชาติของประชากรเหล่านั้น” ทำให้คนมลายูกลายเป็นคนสยาม คนมลายูจึง “ปฏิเสธที่จะส่งลูกหลานของตนไปเข้าโรงเรียนสยาม” และไม่ยอมเรียนภาษาไทย ผลกระทบของความกลัวและการพยายามถอยตัวออกห่างจากระบบเช่นนี้ทำให้พวกเขา “ขาดการศึกษา” และเรื่องนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไข “จุดรั้งการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมดของพวกเขาโดยสิ้นเชิง”^{๗๔} อย่างไรก็ตาม รายงานข่าวชิ้นนี้ถูกตีความจากรัฐว่าจงใจโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลเนื่องจากผู้เขียนมีความสนิทสนมกับทายาทของอดีตเจ้าเมืองปัตตานี

^{๖๙} อิบรอฮิม ชุกรี, *ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปัตตานี*, แปลโดย ดร.หะสัน หมัดหมาน และมะหามะซากี เจ๊ะหะ, เรียบเรียงโดย ผศ.ดลมนรรัตน์ บากา, กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๔๙, น.๘๑.

^{๗๐} ปกรณ์ พึ่งเนตร, “เปิดใจ ‘จูแว’ พลัดถิ่น (2) ขอทางสิทธิดินแดน - ชนชาติ - การเมือง,” ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. https://www.isra-news.org/content-page/item/25234-right_25234.html

^{๗๑} ข้อเสนอ ๗ ข้อนี้เป็นความเห็นร่วมของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนประมาณ ๒๐๐ คน (ซึ่งบันทึกโดยฮัจยีโม่ง เก็บอูรี รองประธานฯ) อนึ่ง การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นที่มัสยิดบ้านปรีกั ต.ยะรัง จ.ปัตตานี. ดู ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖, น.๑๐๗.

^{๗๒} อ.บางนรา, *ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน*, กรุงเทพฯ: ชมรมแสงเทียน, ๒๕๑๙, น.๑๑๖.

^{๗๓} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง” : ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, น.๑๘๗.

^{๗๔} ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, น.๘๗.

๔) การตอบสนองของรัฐต่อการเรียกร้องที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม

หลังจากยื่นข้อเสนอไม่นาน ภายใต้รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ฮัจยีสุหลงถูกจับในข้อหาดูหมิ่นรัฐบาลไทยซึ่งในเวลานั้นถือว่าเป็นกบฏและถูกตัดสินจำคุก ๔ ปี ๘ เดือน^{๗๕} หลังได้รับการปล่อยตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจมีคำสั่งให้ฮัจยีสุหลงพร้อมลูกชายคนโตและเพื่อนอีกสองคนไปพบที่สงขลา แต่หลังจากเข้าพบแล้วทั้งหมดก็หายตัวไป ภรรยาของฮัจยีสุหลงได้คำตอบจากระองปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า “นายหะยีสุหลงกับพวกอยู่ภายนอกประเทศ จึงแจ้งมาเพื่อทราบ” หลายปีให้หลังครอบครัวจึงได้ทราบจากคณะกรรมการสะสางคดีที่ตั้งโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่าทุกคนเสียชีวิตในวันที่ไปพบตำรวจนั่นเอง โดยถูกรัดคอแล้วผ่าศพผูกเสาซีเมนต์ไปทิ้งที่ทะเลสาบสงขลา^{๗๖}

การหายตัวไปของฮัจยีสุหลงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้การต่อต้านของคนในพื้นที่มีความแข็งแกร่งมากขึ้น ปี ๒๕๐๒ เกิดขบวนการต่อต้านรัฐติดอาวุธกลุ่มแรกคือ “แนวร่วมแห่งชาติปลดปล่อยปาตานี” (Barisan Nasional Pembebasan Patani: BNPP) นำโดยเต็งกูอับลูญะลา นาสะหรือนายอดุลย์ ณ สายบุรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาสที่เคยใช้วิถีทางการเมืองต่อสู้ในระบบรัฐสภามาก่อนหน้านี้ ตามมาด้วยการเกิด “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) ในปี ๒๕๐๓ และ “องค์การปลดปล่อยสหปาตานี” (Patani United Liberation Organization: PULO) ในปี ๒๕๑๑

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มองว่าต้นเหตุของปัญหาคือการบ่มเพาะความคิดต่อต้านรัฐในสถานศึกษา จึงเข้าไปปรับเปลี่ยนการศึกษาในปอเนาะ^{๗๗} ในช่วงปี ๒๕๐๔ โดยกำหนดให้ปอเนาะดั้งเดิมจดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ให้เปิดสอนวิชาสามัญและใช้ภาษาไทยเป็นสื่อการเรียนการสอน นโยบายดังกล่าวนี้เผชิญกับการต่อต้านอย่างมากจากกลุ่มครูสอนศาสนาซึ่งถือว่าปอเนาะเป็นสถาบันหลักในการสอนศาสนาอิสลามมาอย่างยาวนานในจังหวัดชายแดนภาคใต้และมีความสำคัญต่อการรักษาอัตลักษณ์ทั้งทางชาติพันธุ์และศาสนา และนโยบายดังกล่าวยังส่งผลให้ขบวนการปลดปล่อยปาตานีโดยเฉพาะกลุ่ม BRN ขยายตัวมากขึ้น

ในบรรดาขบวนการปลดปล่อยปาตานีกลุ่มหลัก ๆ BNPP นับว่าเป็นกลุ่มที่มีความเป็นชนชั้นนำมากที่สุด ผู้นำหลักของ BNPP ประกอบด้วยลูกหลานของอดีตเจ้าเมืองปาตานี ซึ่งมีนายอดุลย์ ณ สายบุรี บุตรชายของเต็งกูอับลูมุดตอลิบ เจ้าเมืองสายบุรีคนสุดท้ายเป็นผู้นำคนแรก ซึ่งก่อนหน้านี้ นายอดุลย์เคยเป็นรองประธานของ “สมาคมมลายูปาตานีรายา” (Gabungan Melayu Patani Raya: GAMPAR)

^{๗๕} หลังจากการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ได้มีการใช้คำว่า “ข้อเรียกร้อง” หรือ “คำร้องขอ” แทนคำว่า “ข้อเสนอ” ซึ่งต่อมาได้มีการจับกุมฮัจยีสุหลงและคณะในข้อหากบฏแบ่งแยกดินแดนจากข้อเสนอดังกล่าวนั่นเอง ต่อมาฮัจยีสุหลงและคณะถูกตัดสินจำคุกจาก “ข้อหาหมิ่นประมาทรัฐบาลไทย” จากข้อความที่ให้สัมภาษณ์นางสาวบาบาร่า โจนส์ นักข่าวหนังสือพิมพ์สเตรทไทม์ สิงคโปร์ที่ระบุว่า “...รัฐบาลปกครองชาวมาลายูตั้งแต่ชนพลเมืองชั้นสอง ให้ดูจากบ้านพักของข้าราชการซึ่งมีสภาพแย่งยิ่งกว่าเล้าไก่...” อนึ่ง ฮัจยีสุหลงและคณะถูกจับกุมและพิจารณาคดีตามกฎหมาย “ลักษณะอาญา” ซึ่งข้อหาหมิ่นประมาทรัฐบาลอยู่ในหมวด “กบฏภายในราชอาณาจักร” ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับข้อหาหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบังคับใช้ภายหลัง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่เพชรดาว โต๊ะมีนา, *หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำที่อยู่ในใจประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้*, งานค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ ๖ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒, น.๑๓.

^{๗๖} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง”: ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ*, น.๑๙๐-๑๙๒.

^{๗๗} “ปอเนาะ” (Pondok) เป็นภาษาอาหรับ แปลว่า “กระท่อม” แต่ความหมายในพื้นที่คือ สถาบันการศึกษาแบบดั้งเดิมที่สอนศาสนาอิสลาม นับเป็นสถานศึกษาที่เก่าแก่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มุลนิธิลีก-ประไพ วิริยะพันธุ์ <http://lek-prapai.org/home/view.php?id=264>

ซึ่งเป็นขบวนการปลดปล่อยปาตานีที่เคลื่อนไหวในตอนเหนือของมาเลเซียช่วงทศวรรษ ๒๕๘๐^{๗๘} ในด้านอุดมการณ์ BNPP มีแนวคิดหลักในการต่อสู้เพื่อเอกราชและมีความปรารถนาที่จะฟื้นฟูรัฐสุลต่านปาตานี

ตำรวจไทยได้อธิบายถึงกลุ่ม BNPP ว่ามีกองกำลังประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ คน BNPP มีกองกำลังกองโจรขนาดเล็กในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ซึ่งปฏิบัติการส่วนใหญ่อยู่ในป่า จากบันทึกของตำรวจปี ๒๕๑๓-๒๕๑๕ มีชาวบ้านเสียชีวิตประมาณ ๒๐๐ คน บาดเจ็บ ๘๐ คน เจ้าหน้าที่เสียชีวิต ๑๕ นาย บาดเจ็บ ๒๙ นาย ต่อมากลุ่ม BNPP ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Barisan Islam Pembebasan Patani (Patani Islamic Liberation Front: BIPP) ในปี ๒๕๒๙

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

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

ในส่วนของกลุ่ม PULO ผู้ก่อตั้งและเลขาธิการที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดคือ Tengku Biro Kotanila (หรือที่รู้จักกันในชื่อ Kabir Abdulrahman) ศูนย์กลางของการเคลื่อนไหวของ PULO ในช่วงแรก ๆ อยู่ในตะวันออกกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งซีเรียและลิเบีย มีคนมลายูมุสลิมที่เดินทางไปฝึกที่ตะวันออกกลางซึ่งต่อมาได้มีบทบาทนำในองค์กรโดยเฉพาะในทางการทหาร ในด้านอุดมการณ์ กลุ่ม PULO อยู่ระหว่างอุดมการณ์สองขั้วระหว่างกลุ่ม BNPP ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมที่ต้องการฟื้นคืนระบบสุลต่านและกลุ่ม BRN ที่มีแนวทางค่อนข้างไปทางสังคมนิยม ตามธรรมนูญของกลุ่ม PULO ซึ่งร่างขึ้นในปี ๒๕๑๑ อุดมการณ์ของกลุ่ม PULO วางอยู่บนหลักคิดเรื่อง UBANGTAPEKEMA (Ugama, Bangsa, Tanah Air, Peri Kemanusiaan, ศาสนา ชาติพันธุ์ ดินแดน หลักมนุษยธรรม) กองกำลังของ PULO มีความเข้มแข็งที่สุดในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๑๐ และต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ โดยมีกองกำลังที่เรียกว่า “กองกำลังปาตานีมลายูรายา” (Nagara Malayu Patani Raya Army: NAMPRA) NAMPRA รุ่งเรืองที่สุดในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๙-๒๕๒๑

^{๗๘} กลุ่ม GAMPAR ก่อตั้งโดยตนกูมะหมุด มาฮัยยิดดิน บุตรชายของตนกูอับดุลกอดร์ เจ้าเมืองปาตานีคนสุดท้าย

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

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

แต่จำนวนกองกำลังลดลงเหลือหลักร้อยในเวลาต่อมา กองกำลังของ PULO ดูเหมือนจะใหญ่กว่ากองกำลังของ BNPP แต่ก็ขนาดเล็กกว่ากองกำลังของ BRN ในปัจจุบัน สิ่งหนึ่งที่แตกต่างกันระหว่าง PULO และ BRN คือปฏิบัติการของ PULO ในอดีตจะมีการออกมาประกาศความรับผิดชอบ ในขณะที่ไม่มีกลุ่มใดออกมาแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติการทางทหารในช่วงหลังปี ๒๕๔๗^{๔๑}

การปราบปรามด้วยความรุนแรงของรัฐส่งผลให้การต่อต้านของชนมลายูมุสลิมยังคงดำเนินต่อไป ในปี ๒๕๑๘ ได้เกิดเหตุการณ์ “สะพานกอตอ” ที่กลุ่มชายฉกรรจ์ทำร้ายชาวบ้านเสียชีวิต ๕ คนแต่อีก ๑ คนรอดมาได้ ข้อมูลของผู้รอดชีวิตทำให้เกิดความเชื่อในหมู่ประชาชนว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ เหตุการณ์นี้นำมาซึ่งการประท้วงใหญ่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดปัตตานี แต่ในระหว่างการชุมนุมมีผู้ไปกระโดดเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๓ คน^{๔๒} การชุมนุม ๔๕ วันยุติลงหลังจากรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ส่งผู้แทนลงไปเจรจา^{๔๓} จากนั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้ปราศรัยที่หอประชุมกลางจังหวัดยะลาว่า “การแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ คิดอย่างไรก็ไม่ออกเพราะเราหลอกเขาว่าเขาเป็นคนไทย ซึ่งที่จริงเขาเป็นคนมลายู ขอให้ทุกคนยอมรับความจริงว่าเขาไม่ใช่คนไทย...อย่าบังคับให้เขาเป็นคนไทย ส่งเสริมให้เขาเป็นตัวของเขา รักษาเอกลักษณ์ชนมลายูไว้ แต่ไม่ใช่ให้สิทธิพิเศษเหนือคนถือศาสนาพุทธซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดนี้”^{๔๔}

สองเหตุการณ์ข้างต้นเป็นกรณีตัวอย่างของเหตุรุนแรงที่ไม่มีผลการสอบสวนชัดเจน แต่ประชาชนส่วนหนึ่งเชื่อว่าเป็นความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ แม้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้รับปากว่าจะติดตามสอบสวนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแต่ท้ายที่สุดก็ไม่มีความจริงใจ อีกทั้งภายหลังเหตุการณ์ ผู้ที่มีบทบาทจัดการชุมนุมและปราศรัยบนเวทีหลายคนหายไปหรือเสียชีวิตอย่างกะทันหันด้วย ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการอำนวยความสะดวกของรัฐและทำให้คนจำนวนหนึ่งเลือกที่จะเข้าร่วมกองกำลังติดอาวุธในเวลานั้น กรณีที่เป็นตัวอย่างชัดเจนคือฮัจยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำซึ่งเคยเข้าร่วมการชุมนุมแต่ถูกติดตามโดยเจ้าหน้าที่ ท้ายที่สุดก็ได้เข้าร่วมกับขบวนการต่อต้านรัฐด้วยอาวุธ^{๔๕}

การออกนโยบายรัฐนิยมและการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.๒๔๘๘ รวมถึงการฆาตกรรมฮัจยีสุหลง เป็นต้นเรื่องของความขัดแย้งยุคใหม่ในพื้นที่ และเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งขบวนการต่อสู้ด้วยอาวุธจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการต่อสู้ด้วยแนวทางการเมืองและสันติวิธีที่มีตัวอย่างจากผู้นำเช่นฮัจยีสุหลงและคณะที่ต่อสู้ด้วยแนวทางสันติวิธีและการเมืองมาโดยตลอดแต่กลับถูกบังคับสูญหายในที่สุดในวันศุกร์ที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

นโยบายรัฐนิยมเป็นแนวทางการสร้างรัฐชาติยุคใหม่ของจอมพล ป. ที่อาจมีความจำเป็นในบริบทของการเมืองการปกครองในเวลานั้น แต่นโยบายดังกล่าวนี้เช่นกันที่เป็นการรอนสิทธิทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมของชนชาติอื่น ๆ เพื่อบังคับทุกคนให้กลายเป็น “ไทย” โดยไม่คำนึงถึงสภาพแท้จริงในสังคมที่มีความหลากหลาย แน่นนอนว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีประชากรเชื้อสายมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตเฉพาะที่อิงกับศาสนาอิสลามและการปฏิบัติศาสนกิจอย่างแนบแน่น การบังคับในเรื่องการแต่งกาย การห้ามพูดหรือห้ามมีการเรียนการสอนภาษามลายู

^{๔๑} Rungrawee Chalermripinyorat, “Jihad for Patani,” pp.79-86.

^{๔๒} อ.บางนรา, *ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน*, น.๑๗๔-๑๘๐.

^{๔๓} นายปรีดา พัฒนถาบุตร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีศักดิ์เป็นอาของ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในอีก ๓๗ ปีต่อมา

^{๔๔} พลเดช ปิ่นประทีป (เรียบเรียง), *สานติธรรมรวมใจ ดับไฟใต้ด้วยปัญญา*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๔๗, น.๘-๙.

^{๔๕} “หะยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำ: ผมไม่ได้ต้องการอะไร ต้องการแค่ความยุติธรรมเท่านั้น,” *บีบีซีไทย-BBC Thai*, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘. <https://www.facebook.com/share/19uVaE3FJ5/>

ที่เป็นภาษาแม่ และการสร้างวัฒนธรรมเชิงเดี่ยว เป็นปัจจัยเร่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านนโยบายของรัฐตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา การบังคับสูญหายผู้นำศาสนาและจิตวิญญาณของชาวมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังที่กล่าวไป ถือเป็นปฐมบทของการจัดตั้งกองกำลังต่อต้านรัฐด้วยอาวุธในที่สุด

เมื่อพิจารณาเรื่องราวในอดีตข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าใจกลางของปัญหา คือการที่ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งในพื้นที่รู้สึกว่ารัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์ความเป็นมลายูและประวัติศาสตร์ ปาตานี ซึ่งสะท้อนจากการบริหารปกครองของรัฐที่พยายามจำกัดการเรียกร้องแสดงออกในประเด็นดังกล่าว การปราบปรามด้วยความรุนแรงส่งผลให้คนมลายูมุสลิมจำนวนหนึ่งหันไปใช้การต่อสู้ด้วยอาวุธ และมีข้อเรียกร้องที่แข็งกร้าวมากยิ่งขึ้นโดยต้องการแยกตัวเป็นเอกราชในที่สุด ความรู้สึกถูกกดทับของประชาชนและการจัดการของรัฐก่อให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงที่ในหลายกรณีสังคมไม่เชื่อมั่นว่ารัฐมีการบังคับใช้กฎหมายกับทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคกัน ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การต่อต้านรัฐโดยประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่ง ยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน

๓.๒.๒ สาเหตุในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา เกิดเหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่รอบใหม่ทั้งการลอบยิงและวางระเบิด โดยเป็นที่รับรู้ในหมู่ผู้เกี่ยวข้องว่า กลุ่มขบวนการหลักที่ก่อความไม่สงบในพื้นที่ คือ BRN ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อแยกดินแดนเป็นเอกราช การเคลื่อนไหวก่อความรุนแรงในพื้นที่โดยกลุ่มขบวนการหลักได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทุกหน่วย เป้าหมายของรัฐในลำดับแรกจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อควบคุมและระงับเหตุรุนแรงให้ได้โดยเร็ว

๑) การก่อตัวของ “แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี” (BRN) ในยุคใหม่

การศึกษาของนักวิชาการบางส่วนพบว่า การก่อเหตุรุนแรงที่เห็นอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นผลของการเคลื่อนไหวของกลุ่ม BRN ในสาย Co-ordinate ซึ่งกลับมารวมตัวกันและเริ่มมีการฝึกสมาชิกรุ่นใหม่ ๆ ตั้งแต่ทศวรรษ ๒๕๓๐ เป็นต้นมา BRN-Co-ordinate ปรับฐานอุดมการณ์จาก NASOSI มาเป็นแนวคิดที่เรียกว่า Filsafat Jihad (ปรัชญาญิฮาด) การเปลี่ยนแปลงในเชิงกรอบคิดในการต่อสู้ของ BRN เกิดขึ้นท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในโลกอิสลามที่กระแสปันฟุอิสลามกำลังขึ้นสูงทั่วโลก ส่งผลให้เกิดการปรับตัวของขบวนการปลดปล่อยปาตานีทั้งหมด มีการผสมผสานกรอบคิดทางศาสนาเข้ากับการต่อสู้แบบชาตินิยมที่เข้มข้นมากขึ้นเพื่อแสวงหาแรงสนับสนุนการต่อสู้ของพวกเขาในโลกอิสลาม แนวคิดเรื่องปรัชญาญิฮาดถูกระบุไว้ในธรรมนูญฉบับที่สามของ BRN ที่ร่างขึ้นในปี ๒๕๓๐ ในธรรมนูญนี้ได้ระบุว่าการต่อสู้ของ BRN มีพื้นฐานอยู่บนศาสนาอิสลามและ Iman (ศรัทธา) หลักการของปรัชญาญิฮาดประกอบด้วย “เอกภาพ เสรีภาพ และความยุติธรรม” โดยมีเป้าหมายหลักสามประการ ได้แก่ ๑) การทวงคืน Hak Pertuanan (สิทธิความเป็นเจ้าของ) ของชาวมลายูปาตานี ๒) การสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเจริญรุ่งเรือง และ ๓) การบังคับใช้กฎหมายอิสลามในรัฐปาตานี การเปลี่ยนจาก NASOSI มาเน้นปรัชญาญิฮาด มีส่วนในการกำหนดแนวทางการฝึกคนรุ่นใหม่เข้าสู่ขบวนการ แม้ว่าชาตินิยมมลายูยังคงเป็นฐานคิดสำคัญในการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีและยังคงมีการใช้ภาษาชาตินิยมที่เรียกร้องการต่อต้านอาณานิคม แต่ก็มี การอธิบายการต่อสู้ที่อิงอยู่กับกรอบคิดแบบศาสนาอิสลามที่เข้มข้นและแข็งกร้าวมากขึ้นกว่าในอดีต^{๔๖}

^{๔๖} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา; ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Rungrawee Chalermripinyorat, “Jihad for Patani.”; Rungrawee Chalermripinyorat, “Islam and the BRN’s Armed Separatist Movement.”; รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, “อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีหลัง 2547” ใน ระหว่างปริศนาและศรัทธา: ชัยวัฒน์ สถาอานันท์กับการเมืองมนุษย์ ในศตวรรษที่ ๒๑, จันจิรา สมบัติพูนศิริและประจักษ์ ก้องกีรติ (บก.), กรุงเทพฯ: เคล็ดไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒.

แม้ว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีใช้ความขัดแย้งระหว่างคนต่างศาสนา แต่จากการศึกษาของนักวิชาการพบว่าอิสลามได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการต่อสู้ของ BRN โดยถูกนำมาใช้ใน ๓ มิติหลัก

มิติแรก อิสลามในฐานะที่เป็นกรอบในการปลุกให้คนต่อสู้ (motivational frame)

กลุ่มขบวนการได้เชื่อมร้อยประวัติศาสตร์บาดแผลเข้ากับคำอธิบายในทางศาสนาอย่างมีพลัง สมาชิกของกลุ่มขบวนการมองว่าพวกเขาเป็น “นักรบ” หรือในภาษามลายูปาตานีเรียกว่า “ญูแว” ซึ่งมีพันธกิจในการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์กับสยามที่พวกเขามองว่าเข้ามายึดครองปาตานีและปกครองอย่างไม่เป็นธรรม การต่อสู้ถูกทำให้ศักดิ์สิทธิ์ด้วยการนิยามว่าสิ่งนี้เป็นหน้าที่ทางศาสนา (วาญิบ/ฟิรดูอิน) ที่มุสลิมทุกคนต้องเข้าร่วมในการ “ญิฮาด” ด้วยอาวุธ โดยในตำราการฝึกสมาชิกที่เข้าใหม่มีการอ้างถึงข้อความในอัลกุรอานและตำราทางศาสนาอิสลาม ผู้ที่เข้าร่วมการต่อสู้ในปฏิบัติการที่มีความเสี่ยงสูง มีความพร้อมที่จะสละชีวิตในหนทางของพระเจ้า (ชาฮีด) ซึ่งจะมีการฝังศพบุคคลเหล่านี้โดยไม่อาบน้ำศพ เราจะเห็นได้ว่าการเสียชีวิตของ “นักรบ” เหล่านี้มักจะมีการแห่ศพไปยังกูโบร์ (สุสาน) โดยผู้เข้าร่วมมักจะตะโกนคำว่า “อัลลอฮ์อักบร” (พระเจ้าผู้ยิ่งใหญ่) พิธีกรรมเช่นนี้มีพลังอย่างยิ่งในสังคมอนุรักษ์นิยมชนบทที่ศาสนายังคงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตทางสังคมวัฒนธรรมของผู้คน การจัดการด้วยการปราบและการวิสามัญฆาตกรรมผู้ก่อความไม่สงบจึงจะยิ่งเป็นการปลุกขวัญนักรบในขบวนการคนอื่น ๆ และทำให้การต่อต้านขยายตัวมากยิ่งขึ้น

มิติที่สอง คือ อิสลามในฐานะที่เป็นการให้ความชอบธรรมและแหล่งอ้างอิง

ในเรื่องกฎแห่งสงคราม (justification and reference for the moral conduct of war) คณะกรรมการการศึกษาจากงานวิชาการพบว่าผู้ที่ผ่านการอบรมเพื่อเข้าร่วมกลุ่มขบวนการ มักมองว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “ดาร์ุลฮัรบี” (แผ่นดินแห่งสงคราม) และคนนอกศาสนาในบริบทนี้ถือว่าเป็น “กาฟิรฮัรบี”^{๔๗} ขบวนการมองว่าพื้นที่ที่เคยเป็นอาณาจักรปาตานีในอดีตเป็นดาร์ุลฮัรบีเนื่องจากถูกสยามยึดครอง แต่ในเรื่องนี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก แม้แต่ในหมู่ผู้รู้ทางศาสนาอิสลามเองก็มีทัศนะที่ไม่ตรงกันว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้จะถือเป็นดาร์ุลฮัรบีหรือไม่ รศ.อับดุลเลาะ อับรู่ ในขณะที่เป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ซึ่งได้ศึกษาความคิดทางการเมืองของอิสลามมายาวนาน ได้อธิบายว่าเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดสถานะเป็นดาร์ุลฮัรบีมี ๒ ประการที่สำคัญ คือ หนึ่ง ชาวมุสลิมไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการของอิสลามได้อย่างครบถ้วน สอง ชาวมุสลิมถูกกดขี่ข่มเหง ซึ่งก็จะทำให้มีความชอบธรรมในการต่อสู้ เขามองว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าข่ายเป็นดาร์ุลฮัรบี เพราะมีปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และความยุติธรรมในเรื่องสิทธิในทางศาสนา รศ.อับดุลเลาะมองว่า หากเรามองเรื่องสิทธิในทางศาสนาแต่เพียงผิวเผิน เช่น การมีสิทธิในการละหมาดได้ก็คงไม่เพียงพอ ในอดีตรัฐไทยได้ปฏิเสธข้อเรียกร้อง ๗ ข้อของฮัจยีสุหลง อับดุลกาเดร์ โต๊ะมีนา เพราะว่าเป็นประเด็นที่กระทบกับอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองในรูปแบบหนึ่งและมีข้อเรียกร้องทางศาสนารวมอยู่ด้วย รศ.อับดุลเลาะมองว่าการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรจะต้องมุ่งจัดเงื่อนไขทางการเมืองและสังคมที่ขบวนการ

^{๔๗} หลักการดั้งเดิมของศาสนาอิสลามได้แบ่งประเภทดินแดนหลัก ๆ เป็นสองแบบคือ ดาร์ุลอิสลาม คือดินแดนที่ใช้กฎหมายอิสลามเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ในดาร์ุลอิสลาม ชุมชนคนนอกศาสนามีสถานะเป็นซิมมี (ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง) ภายใต้กฎหมายอิสลาม ในทางตรงข้าม ดาร์ุลฮัรบี คือดินแดนที่ไม่ได้ใช้กฎหมายอิสลามในการปกครองและไม่ได้มีสนธิสัญญาสันติภาพกับรัฐอิสลาม. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, “อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีหลัง 2547,” น.๔๘๙-๔๙๐.

สามารถนำไปสร้างความชอบธรรมในการต่อสู้ ในระบบคิดเชิงดินแดนแบบอิสลามจะมีดินแดนประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “ดาร์ลอามาน” (ดินแดนแห่งสันติ) ซึ่งประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด^{๔๘}

ทั้งนี้ ฝ่ายความมั่นคงมีความพยายามจะให้ผู้รู้ทางศาสนาให้คำวินิจฉัย (ฟัตวา) ว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้มีได้มีสถานะเป็นดาร์ลอฮ์บี โดยหวังว่าจะลดทอนการต่อต้านรัฐลงได้ แต่ยังคงมีคำถามว่าผู้ที่ปฏิบัติการทางการทหารอยู่นั้นจะเชื่อฟังฟัตวาของผู้ใดหรือองค์กรใด สำนักจุฬาราชมนตรีได้ออกคำชี้แจงว่าการปลุกฝังความคิดว่าประเทศไทยเป็น “ดินแดนแห่งสงคราม” เป็นการอธิบายที่ “มีความคลาดเคลื่อนและห่างไกลจากบทบัญญัติศาสนาอิสลามโดยสิ้นเชิง เพราะรัฐบาลไทยให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบศาสนกิจแก่คนมุสลิมอย่างเท่าเทียม และถือว่าการทำร้ายผู้บริสุทธิ์เป็นบาปใหญ่ตามหลักการศาสนาอิสลาม”^{๔๙} การเชื่อฟังคำตัดสินฟัตวานั้นเป็นเรื่องของความเคารพนับถือ ไม่มีองค์กรอิสลาม ใด ๆ ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตีความตัวบทในประเทศไทยและคำวินิจฉัยไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย จากคำบอกเล่าของคนในกลุ่มขบวนการ การฟัตวากระทำโดยอุลามาของกลุ่ม BRN แต่ก็ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่าเป็นใคร

นอกจากนี้แล้ว อิสลามยังเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการสงคราม โดยเฉพาะหลักการเรื่องการไม่อนุญาตให้ฆ่าผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้รบโดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง คนชรา นักบวช ผู้ป่วย และการไม่ทำลายศพ ผู้รู้ในศาสนาอิสลามหลายท่านได้แสดงทัศนะในประเด็นนี้ หรือแม้แต่คนในขบวนการเองก็กล่าวว่าตนเองมิได้เห็นด้วยกับการสังหารพลเรือนที่ได้ติดอาวุธ ดร.อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา อธิการบดีมหาวิทยาลัยฟาฏอนี ได้ให้ทัศนะไว้ว่า “ตามทฤษฎีของอิสลามแล้ว สงครามเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้หากตั้งอยู่บนหลักของการรักษาสันติภาพและความสงบสุข ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยญิฮาดจึงไม่ใช่คำสอนที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรุกรานกดขี่ข่มเหงผู้ด้อยกว่า หรือเป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยเด็ดขาด ในจำนวนหลักฐานที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องดังกล่าว คือความเห็นอย่างเป็นทางการของบรรดานักวิชาการอิสลามว่า ไม่อนุญาตให้ฆ่าผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้รบโดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง คนแก่ นักบวช ผู้ป่วย และผู้ที่มีลักษณะในความหมายนี้”^{๕๐}

สมาชิกขบวนการบางคนตัดสินใจยุติการเคลื่อนไหวเพราะไม่เห็นด้วยที่มีการกระทำที่ขัดกับหลักการของอิสลามด้วยการโจมตีเด็ก ผู้หญิง และคนชรา มีคำอธิบายบางทัศนะของคนในขบวนการว่าการโจมตีกาพิรฮ์บีในภาวะสงครามสามารถกระทำได้ แต่การนิยามว่าใครบ้างเป็นกาพิรฮ์บีอาจจะมี ความแตกต่างกัน ทัศนะที่มีความสุดโต่งอาจจะมองว่าคนนอกศาสนาในบริบทนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของผู้รุกราน แต่บางทัศนะก็เห็นว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ให้ความร่วมมือกับรัฐไทยเท่านั้นที่เข้าข่ายเป็นกาพิรฮ์บี

มิติที่สาม คือ อิสลามในฐานะที่เป็นแบบแผนทางศีลธรรมของสังคมใหม่ที่พึงปรารถนา (a blue-print of new moral order) เป็นที่ชัดเจนว่าเป้าหมายสูงสุดของกลุ่ม BRN นั้นต้องการเรียกร้องเอกราชและสร้างรัฐใหม่ที่ใช้กฎหมายอิสลามเป็นฐานในการปกครอง ความปรารถนาในการสร้างสังคมที่มีอิสลามเป็นแบบแผนทางศีลธรรมสะท้อนให้เห็นผ่านการเลือกเป้าหมายในการโจมตี ในช่วงปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๕ มีการโจมตีร้านคาราโอเกะและย่านสถานบันเทิงถึง ๖๗ แห่ง ในช่วงเดียวกันนั้น ย่านสถานบันเทิง

^{๔๘} รุ่งริ เณิมศรีภิญโญรัช, *ถอดความคิด ขบวนการเอกราชปาตานี*, ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพีบุ๊คส์, ๒๕๕๖, น.๗๔-๗๗. รศ.อับล-เลาะ อับดุล ซึ่งขณะนั้นเป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ให้สัมภาษณ์ในปี ๒๕๕๕ ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่

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

^{๕๐} อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา, *อิสลาม ศาสนาแห่งสันติภาพ*, วิทยา: สำนักงานความร่วมมือเพื่อเผยแพร่และสอนอิสลาม, ๒๕๔๙. น.๖๕.

ใน อ.สุโขทัย-ลก จ.นราธิวาส ถูกโจมตีด้วยคาร์บอมบ์ถึง ๖ ครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ร้านที่ขายสินค้า “ฮารอม” (ต้องห้ามในศาสนาอิสลาม) มักจะตกเป็นเป้าโจมตี เช่น ร้านที่ขายหมูหรือสุรา มีการปล่อยข่าวลือจะโจมตีร้านค้าที่เปิดทำการในวันศุกร์ซึ่งเป็นวันที่ชาวมุสลิมจะไปรวมตัวกันที่มัสยิดเพื่อละหมาดวันศุกร์ เป้าหมายการโจมตีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงมิติทางศาสนาในการต่อสู้ของ BRN การพูดถึงเรื่องการปกครองบนฐานของกฎหมายอิสลามนับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวมาก ในประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ก็มีการใช้กฎหมายอิสลามในระดับที่แตกต่างกันไป กลุ่ม BRN เองไม่ได้ใช้คำว่าต้องการสร้าง “รัฐอิสลาม” (Caliphate) ซึ่งอาจจะทำให้ถูกมองได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มญิฮาดสากลที่ต้องการฟื้นคืนรัฐอิสลาม ซึ่งจะทำให้ BRN ถูกมองเป็นภัยความมั่นคงโดยเฉพาะในสายตาของประเทศตะวันตก แกนนำ BRN คนหนึ่งสะท้อนว่าทางกลุ่มต้องการสร้างระบอบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยกับหลักอิสลาม ซึ่งประเด็นเรื่องรูปแบบการปกครองนี้จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกันต่อไปและควรวางอยู่บนความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

เมื่อมีการใช้ศาสนาเข้ามากำกับความคิดของสมาชิก BRN ความขัดแย้งได้ถูกยกระดับให้กลายเป็นข้อขัดแย้งอย่างสุดขั้ว และการต่อสู้เป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้เข้าร่วมพร้อมที่จะพลีชีพเพื่อเป้าหมายอันสูงส่งในทางศาสนา ดังที่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องศาสนากับความขัดแย้งเรียกว่า “สงครามแห่งจักรวาล” (Cosmic War)^{๙๑} แต่การแก้ไขปัญหานั้นไม่ใช่การพยายามทำให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเปลี่ยนความคิดความเชื่อหรือมองว่าเป็นการตีความศาสนาที่ “บิดเบือน” แต่คือการจัดการกับปัญหารากเหง้าที่ถูกนำไปใช้ในการโน้มน้าวให้คนมลายูมุสลิมเข้าร่วมการต่อสู้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยน เกิดการพูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ได้เกิดการปรับตัวของกลุ่ม BRN ในเรื่องปฏิบัติการทางทหาร โดยจะเห็นได้ว่าระดับของปฏิบัติการใช้ความรุนแรงลดลงและมีความพยายามหลีกเลี่ยงเป้าหมายอ่อนมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าจะมีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อนการต่อสู้ แต่มีได้หมายความว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นพวกสุดโต่งที่สามารถเจรจาหรือประนีประนอมได้ ผู้นำฝ่ายการเมืองของ BRN เองได้อ้างถึงอัลกุรอาน (๘:๖๑) ที่ว่า “และหากพวกเจ้าโอนอ่อนมาเพื่อการประนีประนอมแล้ว เจ้าก็จงโอนอ่อนมาเพื่อการนั้นด้วย และจงมอบหมายแด่อัลลอฮ์เถิด แท้จริงนั้นพระองค์คือผู้ทรงได้ยิน ทรงรอบรู้”^{๙๒} การสร้างพื้นที่การต่อสู้ทางการเมืองอย่างสันติที่มีความหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของขบวนการปลดปล่อยปาตานีที่มีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อน

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคง กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้ามีความเห็นว่า จากปมปัญหาเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายูของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่กลุ่มขบวนการหลักคือ BRN นำศาสนาอิสลามมาเป็นเครื่องมือชักนำประชาชนให้ร่วมเรียกร้องต่อสู้ นั้นได้สะท้อนภาพปัญหาดังกล่าวไว้ แกนนำกลุ่ม BRN ที่เป็นผู้นำศาสนาและครูสอนศาสนา ได้นำหลักสำคัญของศาสนาต่างกล่าวอ้างต้นและข้อมูลประวัติศาสตร์พื้นที่ในอดีตกว่าร้อยปีที่ผ่านมา มาตีความอย่างเข้มข้นสุดโต่ง โดยมุ่งสร้างการบ่มเพาะชักนำให้คนหลงเชื่อและเข้าร่วมการต่อสู้โดยยอมพลีชีพบนความศรัทธาทางศาสนา ทั้งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปให้เกิดความเกลียดชังคนต่างชาติพันธุ์

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

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

และต่างศาสนา พร้อมทั้งจัดการฝึกการต่อสู้ด้วยอาวุธให้สามารถฆ่าใครก็ได้โดยไม่เลือกเป้าหมายแม้จะเป็นพลเมืองไทยด้วยกันหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มลายูด้วยกันแต่ไม่ร่วมมือต่อสู้ตามแนวทางของกลุ่ม BRN นอกจากนี้ยังได้ใช้การก่อเหตุรุนแรงสร้างความกลัวให้กับประชาชนทั่วไปและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ร่วมมือหรืออยู่คนละฝ่ายกับกลุ่ม BRN

๒) ประเด็นความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายและการเยียวยา

เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงต่างมีความเห็นตรงกันว่า รัฐจำเป็นต้องใช้กฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ (กฎอัยการศึก) และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน)^{๙๓} เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันและระงับยับยั้งการก่อเหตุรุนแรงและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด หากใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) เพียงอย่างเดียวในคดีความมั่นคง รัฐจะไม่สามารถได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการสืบสวนขยายผลหาตัวผู้กระทำความผิดและการสืบสวนขยายผลเพื่อป้องกันการก่อเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการกระทำของกลุ่มขบวนการ ในขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวทำให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีความมั่นคง ซึ่งเป็นคดีที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนกว่าคดีอาญาทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่มุ่งหวังจะเพิ่มประสิทธิภาพต่อการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นในการพิจารณาดำเนินคดี ซึ่งการที่พื้นที่มีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกปลอดภัยมากขึ้น โดยภาครัฐได้ยืนยันว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีความรอบคอบมากขึ้นในปัจจุบันเนื่องจากมีการสรุปบทเรียนที่ผ่านมาแล้วมีการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด และเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายด้วยความระมัดระวัง^{๙๔}

อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักกฎหมายและทนายความในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าวมาตลอด การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางส่วนส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นการจับกุมโดยพลการ การสอบปากคำโดยไม่มีญาติหรือทนายความเข้าร่วมรับรู้ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การบังคับให้สูญหายหรือการทรมานในขณะที่อยู่ระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่^{๙๕} การที่กฎหมายความมั่นคงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากขณะที่แทบไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตได้โดยง่าย และตลอดเวลาที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีกลไกตรวจสอบอย่างจริงจังสำหรับผลกระทบของการใช้กฎหมายดังกล่าว แม้การละเมิดสิทธิจะลดน้อยลงจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความระมัดระวังมากขึ้น แต่ในหลายเหตุการณ์ความรุนแรงที่สังคมเคลือบแคลงสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังไม่พบว่ามีกระบวนการค้นหาความจริงเพื่อนำผู้กระทำผิดเข้าสู่การพิจารณาของ

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

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

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

กระบวนการยุติธรรม^{๙๖} ประชาชนส่วนหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงรู้สึกวุ่นวายอยู่ใน “สภาวะยกเว้น”^{๙๗} จากหลักนิติธรรมมาโดยตลอด^{๙๘}

ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๖๒ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๖ มีผู้ถูกจับกุมควบคุมตัวตามกฎหมายความมั่นคงนี้ ๗๓๕ คน มีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก^{๙๙} โดยอดีตข้าราชการระดับสูงของ สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า เคยตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่แล้วพบว่า จากหมายจับที่ออกตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ๖,๐๐๐ หมาย มีถึง ๓,๐๐๐ หมายที่ได้สั่งการให้ยกเลิกไปเนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน^{๑๐๐} กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่เน้นกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงซึ่งออกแบบมาเพื่อจัดการสถานการณ์รุนแรงอย่างจลาจล หรือสงคราม มากกว่าจะตอบโจทย์การคุ้มครองสิทธิพลเมืองในภาวะปกติ ทำให้เกิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชน สร้างบาดแผลสะสมและความไม่ไว้วางใจต่อรัฐ กระบวนการยุติธรรมจึงไม่เป็นที่ยอมรับเชื่อถือและไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนบางส่วน^{๑๐๑}

ที่ผ่านมามีการร้องเรียนผ่านทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องการทำร้ายร่างกายบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างการควบคุมตัว หลายกรณีมีการเสียชีวิตในศูนย์ซักถาม แม้ว่า การสอบสวนของทางการจะได้ข้อสรุปว่าการเสียชีวิตเหล่านั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการถูกทำร้ายร่างกาย ในระหว่างการซักถามดังเช่นกรณีของนายอับดุลเลาะ อีซอมูซอ ซึ่งถูกนำตัวเข้าสู่ศูนย์ซักถามภายใต้การดูแลการศึกษแล้วเสียชีวิตขณะอยู่ระหว่างการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่^{๑๐๒} แต่มีอย่างน้อยสองกรณีที่มีการเสียชีวิตขณะอยู่ในระหว่างการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งศาลลงความเห็นว่า เป็นการเสียชีวิตจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คือกรณีนายอัสฮารี สะมะแอ^{๑๐๓} และนายยะผา กาเซ็ง^{๑๐๔} อีกทั้งมีบางกรณีที่มีปรากฏการณ์

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

^{๙๗} “สภาวะยกเว้นแห่งนิติธรรม” (State of Exception of the Rule of Law) คือ สถานการณ์ที่รัฐใช้อำนาจเหนือกฎหมายปกติ อ้างถึง เหตุฉุกเฉินหรือภัยคุกคามเพื่อระงับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ต้องยึดถือกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมตามหลัก นิติธรรม เช่น การประกาศกฎอัยการศึก การใช้กฎหมายความมั่นคง หรือการออกคำสั่งฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ในสภาวะเช่นนี้ อำนาจอธิปไตยระดับเหนือกฎหมาย ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และลดทอน หลักการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎอัยการศึกในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเข้าสู่สภาวะที่รัฐสามารถควบคุมตัวบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล และจำกัดสิทธิบางประการของประชาชนโดยอ้างถึงเหตุความมั่นคง. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Giorgio Agamben, *State of Exception*, Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005. อนึ่ง Agamben อธิบายว่าในสภาวะยกเว้น รัฐจะใช้ อำนาจอธิปไตยเพื่อละเว้นกฎหมายโดยอ้างว่าเป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งทำให้เขาเตือนว่า “สภาวะยกเว้น” กำลัง กลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ของการปกครอง

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

^{๙๙} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๓๑.

^{๑๐๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

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

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

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

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

อันถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายเจ้าหน้าที่^{๑๐๕} กล่าวคือ เจ้าหน้าที่อ้างว่า มีการวิสามัญฆาตกรรม เหตุเพราะผู้ตายมีพฤติการณ์ต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น เหตุการณ์ ยิงชาวบ้านสามคนที่ไปตัดไม้บนเขาตะเว อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าผู้ตายมีพฤติการณ์ใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้ เกิดการยิงปะทะสามคนถึงแก่ความตาย^{๑๐๖} เหตุการณ์ยิงชาวบ้าน บนรถกระบะที่บุละบูโย อ.หนองจิก จ.ปัตตานี ที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าในกลุ่มของชาวบ้าน ที่อยู่บนรถกระบะใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้^{๑๐๗} หรือเหตุการณ์ ยิงชาวบ้านที่บ้านโต๊ะชูด อ.ทุ่งยางแดง จ.ปัตตานี ที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าผู้ตายใช้อาวุธปืนยิงฝ่ายเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องยิงตอบโต้ ซึ่งภายหลังเกิดเหตุ ทางราชการมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนของญาติผู้ตาย ได้พบว่าพฤติการณ์ขณะเกิดเหตุไม่ได้เป็นดังที่ ฝ่ายเจ้าหน้าที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด^{๑๐๘}

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐได้ส่งผลกระทบ กับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไปในพื้นที่โดยเฉพาะกับคนมลายูมุสลิม เช่น การตั้งด่านเลือก ถ่ายรูปบัตรประชาชนโดยไม่ได้รับความยินยอม การบังคับเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) หรือการ ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของประชาชนด้วยการ “เยี่ยมบ้าน” ที่ทำให้ผู้ถูกเยี่ยมรู้สึกไม่สบายใจหรือรู้สึก ถูกคุกคาม เป็นต้น^{๑๐๙}

นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่สะท้อนว่า หากพูดถึงคนรุ่นใหม่ในยุคสมัยนี้ สำนักของความภูมิใจในประวัติศาสตร์หรือบาดแผลที่เกิดจากการกระทำของรัฐในอดีตอาจจะไม่ได้มีมากนัก แต่ภาพในปัจจุบันที่คนรุ่นใหม่ได้เห็นด้วยตาตัวเองว่าเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น กลับเป็นเครื่องตอกย้ำเหตุการณ์ในอดีตที่เขาเกิดไม่ทันแต่เคยได้ยินได้ฟังมา ทำให้ “เห็นเค้าร่างแห่งความเป็นจริง”^{๑๑๐} ซึ่งนักวิชาการด้านสันติศึกษาเรียกว่าเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักให้เห็นว่าความเชื่อของตนนั้นมีเหตุผล (justify to believe)^{๑๑๑} บาดแผลในอดีตจึงกลายเป็นความทรงจำที่มีชีวิตซึ่งจะถูกถ่ายทอดต่อไปอีก เช่น เหตุการณ์ล่าสุดคือกรณี “ตากใบ” ที่ไม่มีข้าราชการคนใดต้องรับโทษจากการที่มีผู้เสียชีวิตภายใต้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐหลังผ่านมา ๒๐ ปีจนหมดอายุความ แม้ผู้เสียหายส่วนหนึ่งจะพยายามฟ้องร้อง ดำเนินคดีด้วยตนเองและมีการออกหมายจับ แต่ผู้ต้องหาที่ทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ

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

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

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

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

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

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

^{๑๑๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

ได้หลบหนีจนคดีหมดอายุความ และหลังจากหมดอายุความ หนึ่งในผู้ต้องหาได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ^{๑๑๒} นอกจากนี้ยังรวมถึงการผ่านประสบการณ์ความไม่เป็นธรรมด้วยตัวเอง เช่น การรวมตัวของเยาวยชนมุสลิมมลายูภายใต้ชื่องานมลายูรายอ (Melayu Raya) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการแสดงออกถึงตัวตนและอัตลักษณ์ตามวิถีของมลายูมุสลิม หรือการจัดเวทีเพื่อจำลองการทำประชาคมติของกลุ่มนักศึกษาที่ทำให้พวกเขาต้องตกเป็นเหยื่อของกฎหมายอย่างไม่ชอบธรรม แต่การแสดงออกทางการเมืองและวัฒนธรรมของเด็กและเยาวชนมักถูกตอบโต้จากเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงหรือใช้การฟ้องก่อกวนแก่งแย่งเพื่อยุติการเคลื่อนไหวที่เป็นความต้องการของพวกเขา อีกทั้งยังเผชิญกับปัญหาการละเมิดและสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ จากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง เช่น การตรวจเก็บดีเอ็นเอ การตรวจบัตรประชาชนตามด่านตรวจ การบุกตรวจค้นหอพักนักเรียนและนักศึกษา การคุกคามในสถานศึกษาผ่านการใช้โดรนเพื่อสอดส่อง การใส่ความโดยไม่มูลทำให้เกิดการควบคุมตัวเยาวชนโดยพลการและเชิญตัวไปสอบปากคำในค่ายทหาร และการสูญเสียหัวหน้าครอบครัวจากกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อเยาวชนที่ต้องสูญเสียโอกาสทางการศึกษา ขาดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกประกอบอาชีพที่ตนต้องการ มีการติดตามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รู้สึกเหมือนถูกคุกคามอยู่เสมอ เนื่องจากเยาวชนที่ถูกจัดอยู่ในประเภทกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่แนวร่วมมักถูกจับจ้องจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นพิเศษ บ่อยครั้งที่ต้องอยู่กับความรู้สึกหวาดกลัวไม่ปลอดภัยจากการที่เยาวชนจำนวนหนึ่งถูกจับตาหรือกระทั่งตกเป็นผู้ต้องสงสัยเนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งมองว่าเยาวชนมีศักยภาพในการเคลื่อนไหวกับขบวนการ สิ่งเหล่านี้อาจมีผลต่อพลวัตและเป็นเงื่อนไขใหม่ต่อสถานการณ์ในพื้นที่ในอนาคต

การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกรณีที่มีข้อสงสัยว่าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางกรณีประชาชนยังไม่เห็นว่าการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษและไม่มีความจริงปรากฏว่าเกิดอะไรขึ้น ในขณะที่เหตุการณ์อื่น ๆ ที่คาดว่าจะเป็นการกระทำของกลุ่มขบวนการมักจับตัวผู้ต้องสงสัยได้เร็ว ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐเลือกปฏิบัติส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมจนไม่มีความหวังว่ากระบวนการยุติธรรมจะเป็นที่พึ่งได้ กลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งใหม่ตามมาไม่สิ้นสุด ในขณะเดียวกัน การเฝ้าระวังผู้ได้รับผลกระทบมักไม่ทั่วถึงเพียงพอสำหรับผู้ได้รับผลกระทบทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทุกฝ่ายรวมทั้งญาติหรือชุมชนของผู้ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ ซึ่งควรถือเป็น “เหยื่อของความรุนแรงเชิงโครงสร้าง”^{๑๑๓} ด้วยการละเลยกลุ่มเหล่านี้ทำให้ความรู้สึกเจ็บปวดและแปลกแยกยังดำรงอยู่ ไม่เอื้อต่อการเยียวยาสังคมโดยรวม

๓) ประเด็นรัฐปิดกั้นการแสดงออกทางการเมือง

ภายใต้มาตรการรักษาความมั่นคงของรัฐ นักกิจกรรมทางสังคมได้สะท้อนว่าประชาชนรู้สึกไม่มีพื้นที่ทางการเมืองที่ปลอดภัย กลัวว่าจะถูกดำเนินคดีจากสิ่งที่ตนพูดหรือแสดงออก^{๑๑๔}

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

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

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

สามารถเห็นได้จากกรณีทางคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดเวทีรับฟังความเห็นประชาชนในมหาวิทยาลัย ได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบเข้ามาสังเกตการณ์โดยไม่ได้รับเชิญ มีเจ้าหน้าที่ทหารรายงานผู้บังคับบัญชาว่าผู้เข้าร่วมคนใดบ้างที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ หรือเกิดเหตุการณ์ที่อาสาสมัครด้านสิทธิมนุษยชนที่มาแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาต่อคณะกรรมการถูกเชิญไปให้ข้อมูลในค่ายทหารและถูกยิงเสียชีวิตจากบุคคลไม่ทราบฝ่ายในเวลาต่อมา^{๑๑๕}

ในช่วงปี ๒๕๖๑-๒๕๖๖ มีนักกิจกรรมในพื้นที่ซึ่งรวมถึงเยาวชนคนรุ่นใหม่ถูกดำเนินคดีซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระบุว่าเป็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP)^{๑๑๖} จำนวน ๓๙ คน^{๑๑๗} เป็นการดำเนินคดีกับผู้ทำกิจกรรมทางสังคมหรือรณรงค์ทางการเมืองและงานสื่อสารในพื้นที่ ในข้อหาที่มีตั้งแต่การขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่และการทำกิจกรรมในเชิงการเมือง กรณีการแสดงออกทางการเมืองที่สะท้อนถึงความไม่เข้าใจหรือความหวาดระแวงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ คืองาน “มลายูรายอ 2022” ที่กล่าวไปข้างต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมรวมตัวกันนัดแต่งกายชุดมลายูในหมู่เยาวชนคนรุ่นใหม่เนื่องในโอกาสการเฉลิมฉลองวันฮารีรายอหรือวันสิ้นสุดช่วงเทศกาลถือศีลอดที่ อ.สายบุรี จ.ปัตตานี อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาที่อยู่ในระหว่างการตกลงลดเหตุรุนแรง/ยุติปฏิบัติการทางทหารในห้วงเดือนรอมฎอนรวม ๔๐ วันระหว่างรัฐบาลกับ BRN โดย กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้แจ้งความดำเนินคดีแกนนำจัดงาน ๙ คนในข้อหาว่ากิจกรรมมีลักษณะของการ “ยุยงปลุกปั่นให้เยาวชนร่วมกันปลุมนักก่อการรัฐปัตตานี” มีการแสดงธงของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน BRN รวมทั้งมีการกล่าวถ้อยคำบนเวทีอันมีลักษณะว่า “มีศัตรูมาทำลายชาติมลายูปัตตานีทำให้เสียเอกราช เยาวชนต้องรวมตัวกันทำให้หมดไปซึ่งการถูกกดขี่ข่มเหง” การกล่าวถ้อยคำว่า “วันรายอที่ ๓ เป็นวันเยาวชนแห่งชาติปัตตานี” รวมทั้งกิจกรรมร้องเพลงปลุกใจที่มีเนื้อหาทำนองให้เยาวชนร่วมกันปฏิวัติ ซึ่งพฤติกรรมและการกระทำได้กล่าวเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา โดย กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้ายืนยันว่าไม่ใช้การดำเนินคดีเพราะแต่งชุดมลายู เนื่องจากที่ผ่านมาก็ส่งเสริมอัตลักษณ์และพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะการแต่งกาย ศาสนา ภาษา หรือวัฒนธรรมมาโดยตลอด^{๑๑๘} ฟ็องมุสลิมในพื้นที่มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ได้เต็มที่อยู่แล้ว และรัฐมิได้ดำเนินคดีกับทุกคนที่แต่งกายชุดมลายูแต่อย่างใด ที่มีการดำเนินคดีกับผู้จัดงานเป็นเพราะกิจกรรมนี้มีเบื้องลึกเบื้องหลังอยู่^{๑๑๙}

อย่างไรก็ตาม ผู้จัดงานได้ให้ข้อมูลว่า ทางผู้จัดเชื่อว่าการแสดงออกที่เน้นอัตลักษณ์นี้เป็นพื้นฐานที่มาของความสงสัย โดยปฏิเสธว่ามิได้มีการปลุกปั่น อีกทั้งได้แสดงอย่างชัดเจนว่าพยายามป้องกันไม่ให้มีการแสดงออกที่เป็นการต่อต้านรัฐแล้ว ทั้งนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์และการกล่าวถึง

^{๑๑๕} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๓.

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

^{๑๑๗} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๒๗.

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

^{๑๑๙} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมักถูกมองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์เพื่อแบ่งแยกดินแดน^{๑๒๐} ทำให้มองว่าคดีนี้ไม่เชิงว่าไม่เกี่ยวข้องกับชุดมลายู และน่าจะมีจุดเริ่มต้นจากการที่ประชาชนแต่งกายด้วยชุดมลายูมารวมตัวกันจำนวนมาก บางคนอาจจะรู้สึกว่าการรวมตัวลักษณะนี้เป็นภัยคุกคามเสมือนเป็นการจำลองประกาศเอกราช ในความเห็นของผู้จัด การฟ้องคดีครั้งนี้จึงเป็นการดำเนิน คดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมิให้แสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ “เมื่อเราพูดหรือทำกิจกรรมทางการเมืองไม่ได้ เมื่อพื้นที่ทางการเมืองของนักกิจกรรมถูกจำกัด เรากังวลว่าความรุนแรงจะเพิ่มขึ้น เรากังวลว่าคนรุ่นใหม่บางคนจะต่อสู้โดยใช้ความรุนแรง”^{๑๒๑}

อย่างไรก็ตาม กรรมการบางส่วนได้รับข้อมูลยืนยันจากฝ่ายความมั่นคง โดย ศปก.ตร.ส่วนหน้า และ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าว่า ทางหน่วยงานได้สื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ มาตลอดเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายว่า ภาครัฐไม่ได้มีปัญหาเรื่องชุดมลายูตามที่ถูกจับกุมและองค์กรเครือข่ายของ BRN ได้พยายามให้ชาวบิดเบือนดังกล่าวข้างต้น โดยย้ำชัดเจนว่า จับกุมเพราะพฤติกรรมหลายลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ ซึ่งได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้ง ๙ คน ในข้อความผิดฐานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ ร่วมกันทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือด้วยวิธีอื่นใดอันมิใช่กระทำการภายในกรอบความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมด้วยสุจริต (๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร (๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดต่อกฎหมายแผ่นดิน, มาตรา ๒๐๙ ความผิดฐานร่วมกันเป็นอั้งยี่, มาตรา ๒๑๐ ความผิดฐานร่วมกันเป็นช่องโจร และดำเนินคดีตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กรณีการชุมนุมฝ่าฝืนมาตรการป้องกันโรคโควิด ๑๙ และในกระบวนการยุติธรรมปกตินั้น ผู้ถูกจับกุมสามารถพิสูจน์ความถูกต้องในการทำกิจกรรมได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายที่เห็นสอดคล้องกันด้วย

ในมุมมองของภาครัฐ ผู้แทน สมช. สะท้อนถึงข้อห่วงใยของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนว่า หากเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี จะมีผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐเข้ามาปลุกระดมมวลชนมากขึ้น และอาจจะมียุทธวิธีใด ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ^{๑๒๒} ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นในทางที่สอดคล้องกับภาคประชาชนว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทำให้ประชาชนไม่มีพื้นที่หรือกลไกในการต่อสู้ด้วยสันติวิธี ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนอาจรู้สึกว่าจะไม่สามารถพึ่งกลไกวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยและเอนเอียงไปสู่แนวทางรุนแรงมากขึ้น การปฏิเสธการแสดงออกจึงจะยิ่งทำให้เกิดแรงต้านมากขึ้น ซึ่งการต่อต้านดังกล่าวต่างหากที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงดังที่ได้เห็นบทเรียนจากในอดีตที่ผ่านมา เช่นกรณีการที่รัฐปิดกั้นการแสดงออกของฮัจยีสุหลงจนนำไปสู่การเกิดขบวนการที่ใช้ความรุนแรงต่อสู้^{๑๒๓}

๔) ประเด็นรัฐไม่ให้อำนาจประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจทิศทางการบริหารและการพัฒนา

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนามากจากต้นทุนทางสังคมวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่ยังอุดมสมบูรณ์ สามารถสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ที่จะนำไปสู่

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

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

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

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

คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีศักยภาพในการพัฒนาดังที่กล่าวไป แต่ประชาชนในพื้นที่กลับไม่มีโอกาสที่จะนำศักยภาพทั้งหมดไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่สาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งมาจากแนวทางการบริหารและการพัฒนาที่มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่คำนึงถึงความต้องการและวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับพื้นที่ ขาดกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในพื้นที่ระบุถึงข้อจำกัดของระบบราชการที่ผู้บริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องขึ้นตรงและรับฟังคำสั่งจากผู้บริหารระดับสูงที่กรุงเทพฯ ทำให้การทำงานของภาครัฐอาจจะตอบสนองช้าหรือไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน^{๑๒๔} ซึ่งเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจทั่วประเทศ กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็ยังไม่เอื้อให้ประชาชนในทุกระดับได้มีส่วนร่วมรับรู้ คิดวางแผน และตัดสินใจได้อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งการแสดงความเห็นของประชาชนต่อการบริหารและการพัฒนาภาครัฐก็ยังถูกจำกัดจากการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงซึ่งเป็นปัจจัยที่พิเศษแตกต่างจากพื้นที่อื่นด้วย

โครงการพัฒนาที่เข้าถึงและสร้างประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในระดับชุมชน มีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เพียงแต่ถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ แต่ยังถูกละเมิดสิทธิและจำกัดการเข้าถึงช่องทางในการปกป้องทรัพยากรของท้องถิ่น ทั้งที่ทรัพยากรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกิน แหล่งน้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ คือรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่น การขาดสิทธิในการปกป้องและบริหารจัดการทรัพยากรทำให้ชุมชนรู้สึกว่าถูกลดทอนบทบาทและศักดิ์ศรีในฐานะเจ้าของพื้นที่

โครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาที่ไม่ตอบสนองอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ต่ำ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความรู้สึกถูกทอดทิ้งหมดหวังในอนาคต ปัญหานี้สะท้อนแนวคิดในสันติศึกษาเรื่องความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) ซึ่งเป็นความไม่เป็นธรรมที่ฝังอยู่ในระบบและกีดกันโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม

ด้วยปัจจัยทั้งหมดนี้ การพัฒนาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่จึงยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่ และบ่อยครั้งได้ไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐ ถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น และสูญเสียความเป็นเจ้าของพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการบริหารและการพัฒนาไป กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก

๕) ประเด็นรัฐพยายามผสมกลมกลืนอัตลักษณ์ชาติพันธุ์

ประชาชนเชื้อสายมลายูในพื้นที่นี้ได้ชื่อว่ารักษาและแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์มลายูมุสลิมอย่างเข้มแข็งท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคม มีผู้พยายามฟื้นฟูภาษามลายูและวัฒนธรรม เช่น การแต่งกายแบบมลายูที่กลายเป็นกระแสความสนใจ ตลอดจนการอนุรักษ์มรดกจากอดีต การฟื้นคืนความทรงจำ การรักษาสิ่งที่เป็นมรดกทางสังคมและวัฒนธรรมเช่นปอเนาะ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นของพื้นที่ สิ่งเหล่านี้เป็นความสนใจร่วมที่มีปรากฏการณ์แสดงให้เห็นมากขึ้นเรื่อย ๆ การพยายามรักษาและฟื้นฟูอัตลักษณ์ทำให้มีการเรียกร้องการตอบสนองจากรัฐในหลายเรื่องเพื่อวางกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว เช่น เรื่องการสวมฮิญาบ หรือการรักษาความเป็นอิสระของปอเนาะ เป็นต้น

ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนต่ออัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ทำให้คนมลายูมุสลิมต้องเรียกร้องมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และหลายครั้งได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ดังที่กล่าวไปข้างต้น แม้เหตุการณ์ในอดีตที่ประชาชนรู้สึกว่าการกดขี่อัตลักษณ์ยังคงเกิดขึ้น

^{๑๒๔} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมสิทธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

อยู่ในปัจจุบัน จะได้รับการพิจารณาทั้งการแก้ปัญหาเดิม และการสนับสนุนส่งเสริมอัตลักษณ์พื้นที่ให้ดำรงอยู่และพัฒนาตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องต่อเรื่องนี้ในปัจจุบันก็ยังคงเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่ต่างจากในอดีต แม้ปัจจุบันหน่วยงานรัฐจะรณรงค์แนวทางพหุวัฒนธรรมและมีโครงการส่งเสริมอัตลักษณ์ท้องถิ่นมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนชาวมลายูมุสลิมยังคงรู้สึกกว่าอัตลักษณ์ของตนไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ได้รับการเคารพอย่างเพียงพอ การแสดงออกในทางวัฒนธรรม เช่น การใช้ภาษามลายู หรือการศึกษาศาสนา (ตาติกา) อาจถูกเพ่งเล็งว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง สร้างความรู้สึก “เป็นอื่น” ในสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน

ที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐได้ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพหุวัฒนธรรมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะหลังจากที่สภาความมั่นคงแห่งชาติมีนโยบายส่งเสริมพหุวัฒนธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา โดยมี กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัตินอกเหนือจากส่วนราชการด้านวัฒนธรรมและการศึกษาในพื้นที่ แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่าขาดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดดังกล่าว อีกทั้งยังดำเนินกิจกรรมในลักษณะบังคับให้ผสมกลมกลืนตามวัฒนธรรมกระแสหลักมากกว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือบนฐานของการเคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การส่งเสริมพหุวัฒนธรรมของรัฐ ไม่ได้พิจารณาพหุวัฒนธรรมในบริบทความขัดแย้งที่คนต่างชาติพันธุ์และศาสนาอยู่ร่วมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สมมาตร ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการส่งเสริมวัฒนธรรม เกิดความรู้สึกว่ามีความลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ ฉะนั้น แทนที่จะสร้างพื้นที่และบรรยากาศของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ การส่งเสริมพหุวัฒนธรรมของรัฐกลับก่อให้เกิดช่องว่างและการเปิดทับทางวัฒนธรรม สร้างเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้คนต่างชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่มีระยะห่างกันมากขึ้น

นอกจากนี้ คนมลายูมุสลิมอีกจำนวนหนึ่งก็มองว่ารัฐออกกฎหมายกีดกันการใช้ทรัพยากรที่ดินตามวิถีดั้งเดิม ห้ามปลูกพืชและเก็บผลผลิตจากป่า ถูกแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลจากทุนใหญ่ในพื้นที่ อีกทั้งยังรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐมาโดยตลอด จากการที่ต้องต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้รัฐยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนมานานเกือบร้อยปี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเรียนรู้และการใช้ภาษามลายูหรือการจัดการสังคมและวิถีชีวิตตามหลักอิสลาม รวมถึงจากการที่รู้สึกว่ารัฐ ทหาร และชุมชนไทยพุทธสัมพันธ์กันใกล้ชิดจนกลุ่มตนถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผลของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทั้งหมดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตประจำวันและที่สำคัญคือก่อให้เกิดความกังวลว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนมลายูมุสลิมจะถูกทำให้เลือนหายไป

๖) ประเด็นความเป็นคนส่วนน้อยของคนไทยพุทธ

ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อและแนวทางการจัดการความขัดแย้งของรัฐ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนอีกกลุ่มวัฒนธรรมหนึ่งตามมา โดยชาวไทยพุทธได้ให้ข้อมูลว่า ในฐานะที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ที่มีความวิตกกังวลกับการตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มขบวนการและการแสดงออกถึงอัตลักษณ์มลายูมุสลิมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนรู้สึกว่ามีผลกระทบต่อการดำรงรักษาอัตลักษณ์วัฒนธรรมของชาวไทยพุทธ ธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างการจัดพิธีไหว้ครูหรือการไม่มีพื้นที่ตั้งโต๊ะหมู่บูชาในสถานที่ราชการ บริโภคเนื้อหมูก็ไม่สามารถทำได้อย่างอิสระ^{๑๒๕} บางพื้นที่พ่อค้าแม่ค้าไทยพุทธที่ไปขายของในตลาดก็ถูกกดดันจากมุสลิมบางคนว่า “ของไทยพุทธ มุสลิมไม่กินไม่ซื้อ” และบางครั้งมีคนมาขายสินค้าคล้ายกัน ขนบข้าง ทำให้คนมุสลิมไม่มาซื้อสินค้าของคนพุทธ นอกจากนี้ยังรู้สึกว่าการรัฐทอดทิ้งคนพุทธที่เป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่แต่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาของชนกลุ่มใหญ่ พยายามซื้อใจคนมุสลิมด้วยการมอบสิทธิพิเศษให้

^{๑๒๕} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี

ในหลายเรื่อง เช่น มีโครงการสนับสนุนการศึกษาของนักเรียนและนักศึกษาให้ศึกษาต่อในต่างประเทศ สนับสนุนให้ทุนไปประกอบพิธีฮัจญ์ จัดครัวฮาลาล หรือกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานที่ต้องพูดภาษามลายูได้ เท่านั้น เป็นต้น บางพื้นที่เคยของบประมาณจากภาครัฐเพื่อซ่อมแซมสนามเด็กเล่นในวัดหรือโรงเรียนของชาวพุทธ แต่มักได้รับคำตอบเสมอว่าไม่มีงบประมาณให้ดำเนินการ แต่เคยเห็นความแตกต่างว่าคนมุสลิมขอแล้วจะได้เร็ว “ตรงนี้เป็นเรื่องที่น่าน้อยใจของชาวพุทธในพื้นที่ที่เป็นคนกลุ่มน้อยมาก”^{๑๒๖}

ตลอดเวลาที่ผ่านมา คนไทยพุทธรู้สึกว่ามีสิทธิเสรีภาพและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนกำลังถูกเบียดขับให้เหลือพื้นที่น้อยลงทั้งจากการถูกลอบยิงหรือเข้าพื้นที่ทำกินไม่ได้จนเกิดการอพยพออกนอกพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ^{๑๒๗} คนไทยพุทธจำนวนหนึ่งเห็นว่าคนไทยพุทธในพื้นที่ลดน้อยลงจากเดิมที่มีอยู่ ๕ แสนคน ปัจจุบันเหลือไม่ถึง ๑ แสนคน มีที่ดินถิ่นบ้างแต่ในจำนวนไม่ถึง ๑๙ ครัวเรือนในแต่ละปี บางหมู่บ้านเหลือชาวไทยพุทธอยู่เพียง ๗ หลังคาเรือน บางครั้งการย้ายออกในระยะหลังจำใจจะต้องขายที่ดินให้คนมุสลิมไปด้วย ส่งผลให้การกลับเข้าไปทำกินในที่ดินเดิมลำบาก ในขณะที่รัฐกลับทุ่มงบประมาณจำนวนมากจัดทำโครงการพาคนที่ก่อเหตุความไม่สงบกลับบ้าน แต่กลับไม่มีงบประมาณสนับสนุนโครงการให้คนไทยพุทธได้กลับบ้านบ้าง^{๑๒๘} ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าโครงการพาคนไทยคืนถิ่นไม่มีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน ทำให้มีผลน้อย

จะเห็นได้ว่า ทั้งคนมลายูมุสลิมและคนไทยพุทธต่างมีความรู้สึกว่ามีอัตลักษณ์ วัฒนธรรมและสิทธิเสรีภาพของตนถูกจำกัด หรือบางครั้งถูกละเมิดจากความรุนแรงและการจัดการกับปัญหา ทั้งโดยรัฐและกลุ่มขบวนการมากขึ้นเรื่อย ๆ สภาวะดังกล่าวนี้นอกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนแล้ว นานวันเข้าก็ขยายตัวไปจนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนมลายูมุสลิมกับประชาชนไทยพุทธรวมถึงประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ไปด้วย ความรู้สึกของคนทั้งสองกลุ่มเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์เชิงลบและเกิดสภาวะ “ความเป็นอื่น” ต่อกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันจึงเปลี่ยนไปจากเดิม ที่เคยอยู่ร่วมกันในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกันด้วยความรู้สึกปลอดภัยและไว้วางใจกัน ทั้งที่ประชาชนทั้งสองกลุ่มต่างมีปมความรู้สึกในการเป็นคนกลุ่มน้อยที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมเหมือนกัน กล่าวคือ คนมลายูมุสลิมรู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศไทย ขณะที่คนไทยพุทธก็รู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐและคนอีกกลุ่มหนึ่ง เสมือนเป็นพลเมืองชั้นสองใน “บ้าน” ของตัวเอง

๓.๒.๓ สรุปสาเหตุหลัก

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ต้องการจะแยกตัวจากประเทศไทยอยู่จริง ซึ่งมีทั้งผู้ที่ใช้กำลังรุนแรงและผู้ที่ใช้สันติวิธีในการเรียกร้องแสดงออกถึงความต้องการที่จะเป็นเอกราชนี้ และมีกลุ่มคนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งอาจจะซ้อนทับกันกับคนกลุ่มแรกหรือไม่ก็ได้ คือกลุ่มคนที่รู้สึกถูกกดทับจากการบริหารปกครองของรัฐตั้งแต่อดีตก่อนเกิดเหตุปี ๒๕๔๗ และจากการจัดการของรัฐต่อปัญหาความไม่สงบในช่วงกว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา จนขาดสิทธิเสรีภาพที่จะใช้ชีวิตตามวิถีของตนและได้เรียกร้องแสดงออกถึงความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หากต้องการจะกำหนดแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ตรงจุดและเกิดสันติภาพที่ยั่งยืน รัฐจำเป็นต้องพิจารณาอย่างจริงจังว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชน

^{๑๒๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๑๒๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๒๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

จำนวนไม่น้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกอึดอัดคับข้องใจและขัดแย้งกับรัฐ และกำหนดแนวทางแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

ประการแรก คือ ความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ของดินแดนที่มีผู้คนเรียกกันว่า “ปาตานี” ซึ่งมีความเจริญรุ่งเรืองทางการเมือง การค้า และศาสนา และมีผู้นำที่มีอิสระในการปกครองพื้นที่มาในอดีต ทำให้คนจำนวนหนึ่งปรารถนาที่จะฟื้นฟูความเจริญในพื้นที่ของตนให้กลับคืนมาอีกครั้ง แต่ไม่มีความหวังว่าความต้องการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้หากยังอยู่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้รัฐกับประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งยังมีความเข้าใจประวัติศาสตร์ของพื้นที่แตกต่างกันอยู่ โดยรัฐมักไม่เปิดพื้นที่ให้เรียนรู้หรือพูดถึงประวัติศาสตร์ในหลายมุม ส่งผลให้ความทรงจำและอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ยังคงเป็นปมปัญหาที่ไม่สามารถนำไปสู่ความสมานฉันท์ทางสังคมได้

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

ประการที่สาม คือ การเรียกร้องแสดงออกของประชาชนถึงความต้องการที่จะให้รัฐปรับการบริหารปกครองให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ กลับถูกจำกัดปิดกั้นจากรัฐสะท้อนให้เห็นจากการกล่าวหาว่าผู้เรียกร้องให้ยอมรับความเป็นมลายูหรือประวัติศาสตร์ปาตานีเป็นแนวร่วมกลุ่มผู้ก่อเหตุแบ่งแยกดินแดน ถูกจับกุมดำเนินคดี หรือบางครั้งก็ถูกทำให้เสียชีวิตเช่นกรณีของฮัจยีสุหลง โต๊ะมีนา หรือกรณีนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความที่ถูกมองว่าให้ความช่วยเหลือแนวร่วม

ประการที่สี่ คือ การใช้มาตรการทหารและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับเหตุรุนแรงที่ในอีกมุมหนึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อนิติสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินชีวิต บางครั้งเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความรุนแรงในบางเหตุการณ์ที่สังคมสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่มีคำอธิบาย และไม่มีความจริงปรากฏชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ กลายเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นสาเหตุเงื่อนไขของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาหลายปีแล้ว แม้ภาครัฐจะได้เร่งแก้ไขปัญหาทิ้งเชิงโครงสร้างของกลไกการดำเนินงานในเรื่องนี้และเปิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีบางประเด็นที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความรุนแรงขึ้นใหม่ได้

ประการที่ห้า คือ ความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเป็นการกำหนดและตัดสินใจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานสำคัญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐคาดหวังให้ทุกฝ่ายมีเอกภาพในการดำเนินงานตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) แต่ผลที่เกิดขึ้นในพื้นที่คือการบริหารแบบพิเศษที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก สำหรับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยที่ต้องทำหน้าที่เชื่อมร้อยบูรณาการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ ก็ถูกจำกัดบทบาทโดยการมีคำสั่ง คสช. ยับยั้งการทำหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และให้ศอ.บต. ขึ้นต่อ กอ.รมน. เป็นเวลานานนับสิบปี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยังอ่อนแอ

และประสบปัญหาเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่พื้นที่นี้มีลักษณะเฉพาะและควรมีความยืดหยุ่นในการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ แม้จะมีการจัดกระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเสนอแนะ แต่ก็ยังเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ได้เป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง พื้นที่ไม่มีอิสระที่จะ “ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๒๙} ส่งผลให้การพัฒนาของรัฐไม่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของประชาชน

จากสาเหตุที่กล่าวไปข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม (Identity-based Conflict) มิใช่ความขัดแย้งทางศาสนาแต่อย่างใด ความรู้สึกคับข้องใจจากความขัดแย้งเหล่านี้เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตและยังคงอยู่ในปัจจุบัน หลายเหตุการณ์รวมถึงข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนที่เสนอต่อรัฐในอดีตก็ใกล้เคียงกับเหตุการณ์ ข้อเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่นเดียวกันกับความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการปลดปล่อยปาตานีในอดีตก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึงขณะนี้ แม้กลุ่มที่มีบทบาทต่อสถานการณ์จะเปลี่ยนไปตามกาลเวลาก็ตาม อีกทั้งเหตุการณ์ความรุนแรงในบางครั้งก็เกิดขึ้นในลักษณะของการตอบโต้กันระหว่างคนต่างวัฒนธรรม หรือบางครั้งก็เกิดขึ้นในลักษณะที่กลุ่มขบวนการมุ่งกระทำต่อคนต่างศาสนาเพื่อให้เข้าใจว่าเป็นปัญหาระหว่างคนต่างศาสนาซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางของความสัมพันธ์ระหว่างกัน การใช้กฎหมายโดยขาดความยุติธรรมและการก่อความไม่สงบโดยใช้ความรุนแรงกับกลุ่มผู้เปราะบาง ยิ่งทำให้ชุมชนต่างวัฒนธรรมห่างเหินและเกิดความหวาดระแวงมากขึ้น นำไปสู่ความขัดแย้งระดับชุมชนที่ซับซ้อนขึ้น สภาพการณ์ที่กล่าวไปสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหามาในประเด็นสำคัญแต่บางส่วนก็ยังไม่เกิดผลชัดเจน ทำให้ต้นเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงดำรงอยู่จนถึงทุกวันนี้

๓.๓ ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในการจัดการความขัดแย้งตลอดสองทศวรรษ

ในส่วนนี้จะเป็นการประมวลภาพการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐนับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นที่เป็นต้นทางของแนวคิดการเมืองนำการทหารเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ จากนั้นจะเป็นการพิจารณาว่ารัฐมีการดำเนินการส่วนใดที่ถือเป็นพัฒนาการและมีส่วนใดที่ยังเป็นปัญหาซึ่งต้องปรับเปลี่ยนต่อไป

๓.๓.๑ ภาพรวมพลวัตในการแก้ปัญหาของรัฐ^{๑๓๐}

การรับมือกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วง มาตรการส่วนใหญ่ผสมผสานกันไประหว่างการเมืองกับการทหาร แนวทางใดจะมีความสำคัญจะขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้นำและรัฐบาลในแต่ละช่วงรวมถึงเจตนารมณ์ทางการเมือง และหลายครั้งยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกด้วย เช่น สถานการณ์การเมืองในขณะนั้นที่จะมีผลต่อสถานการณ์ของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ให้เข้มแข็งพอจะผลักดันมาตรการใด ๆ ได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

ในการศึกษาพลวัตการแก้ปัญหาของรัฐนี้ ได้ทบทวนย้อนไปก่อนปี ๒๕๔๗ และร้อยเรียงสถานการณ์สำคัญต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๖๘) โดยการแบ่งช่วงเวลาหลังปี ๒๕๔๗

^{๑๒๙} มาตรา ๒๔๔ ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

^{๑๓๐} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๒๓ วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จะพิจารณาจากจุดเปลี่ยนที่มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือการรัฐประหารเป็นสำคัญ
ทั้งนี้ ได้แบ่งช่วงเวลาออกเป็น ๕ ช่วงด้วยกัน คือ

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

๑) ช่วงก่อนปี ๒๕๔๗: ต้นทางของแนวคิดการเมืองนำการทหาร

ในช่วงสงครามเย็น ประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) รัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรื่อยมาจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ต่างใช้วิธีการปราบปรามอย่างเข้มข้น ความรุนแรงปรากฏมากที่สุดในการก่อการ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ที่นอกเหนือจากการใช้กำลังแล้วยังมีการรณรงค์ทำสงครามจิตวิทยาเพื่อแย่งชิงมวลชนด้วย
อย่างไรก็ตาม การใช้แนวทางจัดการปัญหาดังกล่าวกลับทำให้ พคท. ได้ผู้สนับสนุนเพิ่มขึ้น^{๑๓๑}

รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เริ่มใช้แนวทางการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองในเวลานั้น เช่น การออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กับนักศึกษาและประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมวันที่ ๖ ตุลาคม แนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาโดยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งประกาศใช้นโยบาย ๖๖/๒๕๒๓^{๑๓๒} นโยบายนี้มีส่วนอย่างมากในการคลี่คลายความขัดแย้งที่ยาวนานร่วมสี่สิบปีภายใต้สงครามเย็น ทำให้ผู้ที่ไม่เข้าร่วมกับ พคท. สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ ในห้วงเวลาที่ พคท. กำลังระส่ำระสายทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก พล.อ.เปรมยังได้ประกาศ “แผนรุกทางการเมือง” ด้วยนโยบาย ๖๕/๒๕๒๕^{๑๓๓} เน้นการใช้ “งานการเมือง” เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ด้วย

งานการเมืองดังกล่าวนี้คือการส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง สนับสนุนให้มีการจัดตั้งมวลชนเพื่อร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ พยายามแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตเพื่อลดเงื่อนไขที่รัฐมองว่าเป็นเหตุให้ประชาชนสนับสนุน พคท. การล่มสลายของ พคท. แม้จะมีหลายปัจจัย แต่สำหรับกองทัพและฝ่ายความมั่นคงแล้วถือว่าความสำเร็จหนึ่งมาจากการใช้แนวทางดังกล่าวเป็นหลัก และทำให้ความคิด “การเมืองนำการทหาร” ได้รับการยอมรับจากทั้งกองทัพและฝ่ายความมั่นคงที่ยึดถือต่อเนื่องกันมาว่าเป็นแม่แบบในการต่อสู้กับภัยความมั่นคงในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งทางความคิด

ในส่วนของพื้นที่ความขัดแย้งภาคใต้ รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ได้ออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๓๐” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการออกนโยบายความมั่นคงต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญว่า “ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย...มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นคนไทย...เชื่อมั่นในสถาบันหลักของชาติ...ให้สภาวะความเป็นอยู่และรายได้ของประชากรสูงขึ้น” โดยในช่วงเวลาเดียวกัน พล.อ.เปรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้กำหนด “หลักการปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล” ซึ่งมีสาระสำคัญคือพื้นที่นี้ “จำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษ”^{๑๓๔} เนื่องจากมีประเพณี

^{๑๓๑} เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ, “การเอาชนะสงครามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย,” *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*, <https://wiki.kpi.ac.th/>

^{๑๓๒} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์, ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓

^{๑๓๓} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๕/๒๕๒๕ เรื่อง แผนรุกทางการเมือง, ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๕

^{๑๓๔} สถาบันดำรงราชานุภาพ, *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*, กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗, น.๑๐.

ที่ต่างจากชาวไทยภาคอื่น ระเบียบและการบริหารปกครองต้องเข้ากันได้กับชาวไทยมุสลิม ไม่ตั้งข้อรังเกียจ การแต่งกายตามประเพณีนิยม เรียนรู้หลักศาสนาอิสลาม กฎหมายอิสลาม และพูดอ่านเขียนภาษามลายูได้ แต่ก็ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้ภาษาไทย และสร้างความเข้าใจว่าพื้นที่นี้เป็นหนึ่งเดียวกับประเทศไทย จะแบ่งแยกไม่ได้

ปี ๒๕๒๔ รัฐบาล พล.อ.เปรม ได้ตั้ง “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศอ.บต.) เพื่อรับผิดชอบงานพัฒนา และ “กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ ๔๓” (พตท.๔๓) เพื่อรับผิดชอบงานความมั่นคงในพื้นที่^{๑๓๕} มีการออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๓๑-๒๕๓๕” ซึ่งมีสาระสำคัญคือการใช้การเมืองนำการทหาร ลดความหวาดระแวง ยอมรับความต่างและให้เกียรติกัน และเพิ่มบทบาทให้นัมนุสลิมมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา นับเป็นการกำหนดให้นาแนวทาง “การเมืองนำการทหาร” มาใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม นโยบายการยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของรัฐยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีเช่น ศอ.บต. กำหนดโครงการเปลี่ยนชื่อผู้นับถือศาสนาอิสลามจากภาษามลายูเป็นภาษาไทย กระทรวงสาธารณสุขมีการทักท้วงเภสัชกรหญิงว่าการคลุมฮิญาบ ผิดระเบียบการแต่งกายแม้จะมีหนังสือเวียนจากกระทรวงมหาดไทยให้ข้าราชการสตรีมุสลิมคลุมฮิญาบได้แล้วก็ตาม^{๑๓๖} หรือการที่นักศึกษามุสลิมที่วิทยาลัยครูยะลาถูกอาจารย์ปฏิเสธไม่ให้เข้าห้องเรียนเนื่องจากคลุมฮิญาบมาซึ่งขัดกับระเบียบการแต่งกายของนักศึกษา^{๑๓๗}

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๔๐ รัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ออกประกาศให้นักเรียนในสถานศึกษาเอกชนสอนศาสนาอิสลามแต่งกายตามหลักศาสนาได้ หลังจากนั้นรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๔๒-๒๕๔๖” สาระสำคัญคือเน้นให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา เห็นคุณค่าของความหลากหลาย และให้คนในพื้นที่ได้ใช้ชีวิตตามวิถีวัฒนธรรม ซึ่งนโยบายนี้ สมช. มีกระบวนการจัดทำโดยการรับฟังคนในพื้นที่เป็นครั้งแรก จากเดิมที่กำหนดโดยส่วนกลาง^{๑๓๘}

หลังการเลือกตั้งปี ๒๕๔๔ รัฐบาลในขณะนั้นได้ประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า “เนื่องจากสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ได้พัฒนาไปอีกระดับหนึ่งแล้ว การแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วม ประการสำคัญคือ ให้นำมาตรการและกำลังเจ้าหน้าที่ตามปกติมาใช้แก้ไขปัญหามาใช้ ทั้งนี้ เพราะสภาพปัญหาหลักในพื้นที่เป็นเรื่องของกลุ่มโจรมิถาฮิฟ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย เป็นส่วนใหญ่มากกว่าการก่อการร้ายเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีต”^{๑๓๙} จากการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท.๔๓ และมอบให้หน่วยงานปกติดำเนินการแทน^{๑๔๐}

^{๑๓๕} ศอ.บต. เป็นหน่วยงานที่พัฒนามาจากศูนย์ประสานงานการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาและจิตวิทยาการเมืองที่อยู่ภายใต้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วน พตท.๔๓ เป็นกลไกด้านความมั่นคงที่ขึ้นกับ กอ.รมน. ที่รับผิดชอบโดยแม่ทัพภาคที่ ๔ ทั้งสองหน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๘/๒๕๒๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๔

^{๑๓๖} อารีเพ็ญ อุตรสินธุ์, “ย้อนรอยการเมือง Di Selatan (๒๕),” *เดอะพับลิกโพสต์*, ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘, <https://www.publicpostonline.net/4001>

^{๑๓๗} ๓๑ ปีต่อมา การคลุมฮิญาบในสถานศึกษายังเป็นประเด็นอยู่ในโรงเรียนของรัฐ ดังกรณีของโรงเรียนอนุบาลปัตตานีวัดนพวงศาราม

^{๑๓๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๑๓๙} “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕,” <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-04-30.html#17>

^{๑๔๐} คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕

๒) ช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๔๙: การรับมือกับความรุนแรงรอบใหม่

ปี ๒๕๔๗ ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากความรุนแรงในปีดังกล่าวมีสถิติพุ่งสูงขึ้นและมีแบบแผนที่แตกต่างไปจากสถานการณ์ก่อนหน้านี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจำนวนมากต่างเห็นว่า “เหตุการณ์ปล้นปืน” ที่ค่ายทหารกองพันพัฒนาที่ ๔ ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (ค่ายปิเหล็ง) อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระลอกใหม่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้จะมีสัญญาณของเหตุการณ์ความรุนแรงอยู่ก่อนหน้านี้บ้างแล้ว แต่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง^{๑๔๑} โดยเฉพาะการลงมือปฏิบัติการของกลุ่มติดอาวุธที่มีการจัดตั้งโดยองค์กรลับของกลุ่มขบวนการ BRN

รัฐบาลจัดการปัญหาโดยส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลางลงพื้นที่เพื่อสืบสวนสอบสวนไปพร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎอัยการศึกอย่างเข้มข้น^{๑๔๒} ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเหนือเจ้าหน้าที่พลเรือนเพื่อใช้รับมือสถานการณ์สงครามหรือการจลาจล เมื่อพิจารณาทั้งวิธีการก่อเหตุที่ใช้โดยกลุ่มติดอาวุธและวิธีการรับมือของรัฐบาลที่ใช้มาตรการเด็ดขาดเพื่อหวังผลในการปราบปรามและสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าความเคลื่อนไหวของทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ตลอดจนทำให้มีการละเมิดสิทธิบางประการและเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ปัญหาซับซ้อนมากขึ้น

สถานการณ์รุนแรงยังไม่คลี่คลายและเกิดขึ้นอีกอย่างต่อเนื่องทั้งการสังหารพระสงฆ์รูปแรกที่ อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส การบังคับสูญหายนายความมุสลิมหลังจากที่ออกมาเปิดเผยว่าถูกความผิดปล้นปืนถูกซ้อมทรมานระหว่างการควบคุมตัวเพื่อให้รับสารภาพและเป็นคนหลักในการเรียกร้องให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จากนั้นก็มีปฏิบัติการความรุนแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนอีกเช่นกัน โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ “มัสยิดกรือเซะ”^{๑๔๓} และ “ตากใบ”^{๑๔๔} สองเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลสะท้อนต่อความรู้สึกของผู้น้อยอย่างกว้างขวางและกระทบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างมาก รัฐบาลรับมือโดยการตั้ง “คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์สลายการชุมนุมตากใบ” เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง^{๑๔๕} หลังมีความพยายามดำเนินคดีและการเยียวยาหลายครั้ง

ในช่วงปี ๒๕๔๗ รัฐบาลไม่มีนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะเจาะจงเหมือนที่ผ่านมา เมื่อแนวโน้มของสถานการณ์ดูจะยืดเยื้อและไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่

^{๑๔๑} ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, “ความรุนแรงชายแดนภาคใต้: ปริศนาของปัญหาและทางออก,” รัฐศาสตร์สาร ๒๖, น.๑ (๒๕๔๘), น.๗๙-๘๐.

^{๑๔๒} ประกาศกองทัพบกที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่, วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗

^{๑๔๓} เหตุการณ์เกิดขึ้นวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ใน อ.เมือง จ.ปัตตานี หลังเข้าทำร้ายเจ้าหน้าที่ที่ป้อม ผู้ก่อเหตุบางส่วนได้หลบเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ เจ้าหน้าที่ใช้เวลาปิดล้อมหลายชั่วโมงก่อนเข้าสลาย มีผู้เสียชีวิตทั้งที่เป็นผู้ก่อเหตุและเจ้าหน้าที่

^{๑๔๔} เหตุการณ์เกิดขึ้นวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ เมื่อมีการชุมนุมหน้า สภ.อ.ตากใบ จ.นราธิวาส เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวอาสาสมัครชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน ๖ คน ที่ถูกจับกุมตัวก่อนหน้านี้ การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นในช่วงบ่ายวันนั้น ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ๗ คน เจ้าหน้าที่บาดเจ็บ ๑๔ คน แต่หลังจากที่เจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ชุมนุม ๑,๓๗๐ คน และลำเลียงขึ้นรถบรรทุกขบวนทับกันไปค่ายอิงคยุทธ-บริหาร จ.ปัตตานี เป็นระยะทาง ๑๔๕ กม. ได้ทำให้มีผู้เสียชีวิตอีก ๗๘ คน. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ ชัสรา ชมะวรรณ มุกดาวิจิตร (บรรณาธิการ), *ลี้มรสความทรงจำ: ตากใบ*, กรุงเทพฯ: คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๖๖.

^{๑๔๕} คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส, *รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ (ส่วนที่ ๑ ภาครายงาน)*, ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗. <https://drive.google.com/file/d/1tYLErP5bYRh9dDhbhTXwMeN3eGKp3P9a/view>

โดยตรง รัฐบาลจึงมีคำสั่งจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาในชื่อ “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ. สส.จชต.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมและประสานการปฏิบัติงานการแก้ปัญหา โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจให้การสนับสนุนการทำงาน อย่างไรก็ตาม กลไกนี้ทำงานได้ไม่นานก็ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหารปี ๒๕๕๙

รัฐบาลพยายามตั้งหลักในการแก้ปัญหาด้วยการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ๓ ฉบับ ในช่วงเวลาไม่ถึงสองปี คือ สามเดือนหลังเหตุการณ์ปล้นปืนมีการออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๘/๒๕๕๗ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้” จากนั้นประมาณหกเดือนก็ออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๖๐/๒๕๕๗ เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” และแปดเดือนหลังจากนั้นได้ออก “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๐/๒๕๕๘ เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” **จุดร่วมสำคัญ** ของนโยบายทั้งสามฉบับคือความพยายามในการกำหนดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในขณะนั้น

หลังการเลือกตั้งในปี ๒๕๕๘ รัฐบาลสมัยที่สองซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ระบุถึงทิศทางการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นหนึ่งใน “นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ” ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ว่า “รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน”^{๑๔๖}

คำแถลงดังกล่าวถือเป็นครั้งแรกที่อ้างถึงหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งต่อมาจะถูกกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในนโยบายของภาครัฐหลังจากนั้น นอกจากนี้รัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ” (กอส.) ขึ้น โดยมีองค์ประกอบจากหลายภาคส่วน ในด้านหนึ่งเพื่อเป็นการลดความตึงเครียดและอีกด้านหนึ่งคือเพื่อศึกษาสภาพปัญหาอย่างลงลึกและรอบด้าน ตลอดจนแสวงหาข้อเสนอแนะที่รัฐบาลควรจะต้องดำเนินการ^{๑๔๗}

ผลผลิตในเชิงกลไกกฎหมายที่สำคัญในช่วงสองปีแรก คือ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) เดิมทีการประกาศใช้กฎอัยการศึกนับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนนั้นก็ได้รับคำวิจารณ์มาโดยตลอดว่าเป็นเครื่องมือที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงพัฒนากฎหมายใหม่ขึ้นเพื่อนำมาทดแทนกฎอัยการศึก ซึ่งการบัญญัติให้มี พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการที่ผู้ปฏิบัติต้องการระยะเวลาเพิ่มเติมในการสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม อันเนื่องมาจากระยะเวลาตาม ป. วิอาญาไม่เพียงพอกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ที่ไม่ใช่การก่ออาชญากรรมตามปกติ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพเพียงพอในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมด้วย และเจตนารมณ์ตรงนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงฉบับใหม่ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้นมาบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อทดแทนการประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังเช่นกฎหมายความมั่นคงภายใน (Internal Security Act) ของมาเลเซียที่มีระยะเวลาเพียงพอ

^{๑๔๖} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๑๔๗} คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์, ๒๕๕๙. <https://peaceresourcecollaborative.org/deep-south/nrcreport>

ในการควบคุมตัวเพื่อสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยาน หลักฐานให้เกิดความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่

หนึ่งวันหลังประกาศใช้ พ.ร.ก. อุกฉินฯ คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกการประกาศใช้ ฎอัยการศึก^{๑๔๘} ทำให้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีช่วงเวลาที่เว้นการบังคับใช้ ฎอัยการศึกไป ๔๒๕ วัน^{๑๔๙} ก่อนจะประกาศใช้อีกครั้งทั่วประเทศในวันที่มีการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๙ และนับตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา กฎหมายทั้งสองฉบับก็ถูกบังคับใช้ในพื้นที่เดียวกันจนถึงปัจจุบัน การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ โดยไม่ต้องรับผิดทางอาญาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ถูกวิจารณ์มาตลอดว่าวิธีที่รัฐใช้แก้ปัญหาหลักกลายเป็น ปมปัญหาใหม่ที่สะสมเพิ่มเติมเข้าไปอีก^{๑๕๐}

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น มีข้อเสนอในทางยุทธศาสตร์จากภายในรัฐบาลเอง หลายครั้ง โดยเฉพาะข้อเสนอ “ทฤษฎีดอกไม้หลากสี”^{๑๕๑} ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นที่แม้จะไม่มีรายละเอียดมากนัก แต่ข้อเสนอให้ถอยคนละสามก้าวและจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ^{๑๕๒} “นครปัตตานี” นั้น ถือเป็นครั้งแรกที่มีข้อเสนอทางการเมืองให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารปกครอง เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลมากนัก ก่อนที่ ข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏขึ้นในเวทีและพื้นที่สาธารณะในอีกหลายปีต่อมา

๓) ช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๗: การปรับตัวของภาครัฐ

ระหว่างปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๗ เป็นช่วงเวลาที่การบริหารประเทศมีความไม่แน่นอน สูง จุดเปลี่ยนสำคัญคือการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และอีกครั้งในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในขณะที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ก็เพิ่มสูงขึ้นในช่วงแรก ก่อนที่จะค่อย ๆ ลดลงและกลับมาปะทุขึ้น อีกครั้งในปี ๒๕๕๕ ตลอดระยะเวลา ๘ ปีนี้ มีนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศถึง ๕ คน มีการปรับปรุง โครงสร้างและกลไกการบริหารสถานการณ์ความขัดแย้งหลายประการ ในขณะเดียวกันก็มีการพูดคุยสันติภาพ กับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีทั้งในช่องทางที่ปิดลับและเปิดเผยต่อสาธารณะ ผลของการดำเนินนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ในช่วงนี้ มีบางส่วนที่ยังส่งผลอยู่จนถึงปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนสำคัญในช่วงนี้เริ่มต้นจากการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ รัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ ปรับแนวทางการรับมือกับสถานการณ์โดยกำหนดทิศทางใหม่ที่เน้น “การเมืองนำการทหาร” อันเป็น กรอบคิดสำคัญที่เคยประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบในอดีต^{๑๕๓} หนึ่งเดือนหลังรับตำแหน่ง รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓ ฉบับที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการกับปัญหาชายแดนใต้ภายในวันเดียว ทั้งการยกระดับ กอ.รมน. ขึ้นใหม่^{๑๕๔} การกำหนดนโยบาย

^{๑๔๘} พระบรมราชโองการ ประกาศเลิกใช้ ฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๙ ก (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘)

^{๑๔๙} ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

^{๑๕๐} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๕๑} คำนำญ สิริธิดาสมาน, “ทฤษฎีดอกไม้หลากสี,” MGR Online, ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗. <https://mgronline.com/daily/detail/9470000017734>

^{๑๕๒} “เขตปกครองพิเศษ” คือ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในรูปแบบที่แตกต่างไปจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นโดยเฉพาะ ความแตกต่างทางด้านอัตลักษณ์วัฒนธรรมของประชากร ทำให้มีความจำเป็นต้องจัดการบริหารปกครองด้วยรูปแบบที่สอดคล้อง เหมาะสมกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

^{๑๕๓} กองทัพบก, หลักนิยมการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ พ.ศ. ๒๕๔๐.

^{๑๕๔} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

เสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะนโยบายระดับชาติและทิศทางใหม่ในการแก้ปัญหา^{๑๕๕} ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างกลไกของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะการฟื้นฟูสถานะของ ศอ.บต. และ พตท. ในฐานะหน่วยปฏิบัติในพื้นที่^{๑๕๖} หลังจากที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อปี ๒๕๔๕

ผลของคำสั่งเหล่านี้คือการปรับโครงสร้างให้ สมช. เป็นผู้รับผิดชอบระดับนโยบาย และให้ข้อเสนอแนะต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในขณะที่ กอ.รมน. ซึ่งมีผู้บัญชาการกองทัพบกเป็นผู้อำนวยการ จะรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนการสั่งการ และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมี กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าซึ่งรับผิดชอบโดยแม่ทัพภาคที่ ๔ เป็นองค์กรอำนวยการในระดับพื้นที่ รับผิดชอบบัญชาการ ควบคุม กำกับ และดูแลการทำงานของสองหน่วยงานหลัก คือ พตท. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าที่ดูแลงานด้านความมั่นคง และ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. ที่ดูแลงานด้านการพัฒนา

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

นอกจากนี้ “นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ได้กลายเป็นต้นแบบของการน้อมนำเอายุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบนโยบายการแก้ปัญหา อีกทั้งยังวางวัตถุประสงค์ไว้ว่าให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย สงบสันติ ปราศจากเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง และมีบรรยากาศที่เกื้อกูลต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสร้างความสมานฉันท์ ความเป็นธรรม การพัฒนา และการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน^{๑๕๗} ซึ่งได้กลายเป็นข้อความที่ถูกกล่าวซ้ำในนโยบายอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่การปฏิบัติอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพบกซึ่งมีผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร การดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติช่วงปลายปี ๒๕๔๙ ต่อเนื่องถึงตลอดปี ๒๕๕๐ จึงเป็นไปในลักษณะผสมผสานระหว่างมาตรการทางการเมืองที่มุ่งเน้นการพัฒนาและการกดดันด้วยยุทธการทางการทหารต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้กำลังเข้าปิดล้อมตรวจค้นและควบคุมตัวประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ตลอดจนการเสริมสร้างกองกำลังทหารพรานเพิ่มเติมในพื้นที่ให้เข้ามาประจำการในพื้นที่ ทั้งหมดนี้เป็นแนวทางดำเนินงานตามหลักการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (ปปส.) ที่วางอยู่บนหลักคิดสำคัญ ๔ ประการ^{๑๕๘} ซึ่งระบุเอาไว้ในคู่มือของกองทัพบกในขณะนั้น ได้แก่ ๑) “การแยกปลาออกจากน้ำ” ซึ่งหมายถึงการทำให้ประชาชน (น้ำ) หายตลิ่งสนับสนุนกลุ่มก่อความไม่สงบ (ปลา) ให้ได้ ๒) “การกวนน้ำให้ขุ่น” ด้วยการจรรยาวัธเข้าไปในหมู่บ้านเพื่อสืบสภาพและสร้างสัมพันธ์กับประชาชน ๓) “การให้ปลากัดกัน” ด้วยการเข้าไปสนับสนุนประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในระดับชุมชน และ ๔) “การเกาะติด ๓ อย่าง”

^{๑๕๕} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๖} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๗} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

^{๑๕๘} กองทัพบก, คู่มือปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายผู้บัญชาการทหารบก, เอกสารลับ, ม.ป.ท.: ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก, ๒๕๕๐.

อันหมายถึงการเกาะติดประชาชน เกาะติดฝ่ายตรงกันข้าม และเกาะติดสถานการณ์ ซึ่งการกดดันทางทหาร ถูกนำมาใช้อย่างจำกัดเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าภายหลังการรัฐประหาร ๒๕๔๙ เป็นต้นมา แนวคิด และแนวทางปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นทิศทางหลักที่ชัดเจนขึ้นกว่ารัฐบาล ก่อนหน้านั้น และยังมีอิทธิพลทางความคิดและกำหนดกรอบคิดในเชิงนโยบายและปฏิบัติสืบมาถึงปัจจุบัน

ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๑๕๙} ที่กำหนดให้ สมช. เป็นผู้จัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็น “กรอบแนวทาง” ในการปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นผู้จัดทำยุทธศาสตร์รองรับนโยบาย ดังกล่าวให้ครอบคลุมทั้งมิติด้านความมั่นคงและการพัฒนา โดยมี ศอ.บต. จัดทำแผนงานและโครงการ ด้านการพัฒนา ส่วน พตท. จัดทำแผนงานและโครงการด้านความมั่นคง ในขณะที่หน่วยงานอื่นจัดทำ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตน โดยทั้งหมดนี้ ให้ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้าซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบูรณาการทั้งหมดข้างต้น

อาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นมาตรการของฝ่ายบริหาร ที่ยกระดับขึ้นมาจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ดำรงความต่อเนื่องของการปรับโครงสร้างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตั้งแต่หลังรัฐประหารเป็นต้นมา การดำเนินการที่ควบคู่กันไปคือการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับ กอ.รมน. ด้วยการผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ....” (พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ) ในปี ๒๕๕๐ กระทั่งผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในวันประชุมนัดสุดท้ายปลายปี เดียวกัน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเพียง ๓ วัน

พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ รองรับการดำรงอยู่ของ กอ.รมน. ให้มั่นคงมากขึ้นเมื่อเทียบกับสถานะอันไม่แน่นอนหลังภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เบาบางลงไป ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือสำคัญ ของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรตามกรอบของพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด โดยถือเป็นมาตรการที่ทดแทนการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางอำเภอตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการตามมาตรา ๒๑ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่ได้กระทำความผิดในคดีความมั่นคง ได้กลับใจเข้ามามอบตัวต่อทางเจ้าหน้าที่ และเข้าอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่างในฐานะผู้หลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์โดยแลกกับการระงับการฟ้องคดีอาญา นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายฉบับนี้ มาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายยังระบุให้ ศอ.บต. และ พตท. ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ ข้างต้นมีฐานะเป็น “ศูนย์อำนวยการ” ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ ซึ่งเท่ากับว่าสถานะ ของหน่วยงานพลเรือนอย่าง ศอ.บต. ก็ต้องขึ้นกับ กอ.รมน. นั่นเอง

รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งหลังจากนั้นต้องเผชิญกับความขัดแย้ง ทางการเมืองที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานความมั่นคงเป็นหลัก แนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบของกองทัพ จึงกลายเป็นมุมมองหลักในการประเมินสภาพปัญหาและกำหนดวิธีการรับมือ ส่วนสถานการณ์การเมืองไทย ในปี ๒๕๕๑ ก็ไร้เสถียรภาพ ในปีเดียวกันนี้ นายกรัฐมนตรีต้องถูกถอดออกจากตำแหน่งจากคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองหลักของรัฐบาล ก่อนที่คะแนนเสียงในฝั่งรัฐบาลจะ พลิกขั้วและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ที่เข้าบริหารประเทศในต้นปี ๒๕๕๒

^{๑๕๙} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๑, ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑

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

ผลผลิตสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕–๒๕๕๗” ซึ่ง สมช. จัดทำโดยผ่านการให้ความเห็นของทั้งสภาที่ปรึกษาฯ และสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก โดยมีวิสัยทัศน์คือ “มุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง มีสภาวะแวดล้อมที่พร้อมและเอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งอย่างสันติ ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพ” และกำหนดนโยบายรองรับที่ครอบคลุมงานทุกมิติสำคัญ นอกจากจะเอ่ยถึง “กระบวนการสร้างสันติภาพ” แล้ว ยังเป็นครั้งแรกที่นโยบายแห่งชาติว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ระบุถึงทิศทางการสนับสนุนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ และเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงถึงทางเลือกในการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้รัฐธรรมนูญและไม่นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับผลการดำเนินการพูดคุยสันติภาพที่ปิดลับเป็นเวลาหลายปี^{๑๖๐} อีกทั้งยังเป็นหลักประกันการเคลื่อนไหวรณรงค์เรื่องการกระจายอำนาจที่ดำเนินไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเลือกตั้งกลางปี ๒๕๕๔ เป็นการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองใหญ่รณรงค์หาเสียงโดยเสนอนโยบายการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นครั้งแรก^{๑๖๑} อย่างไรก็ตามแม้พรรคเพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายดังกล่าวได้เนื่องจากมีแรงต้านสูงมาก หลังการเลือกตั้ง รัฐบาลในขณะนั้นพบว่ามีความหมายรองรับหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักอยู่ ๒ ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ที่ให้อำนาจกับ กอ.รมน. ในการดูแลงานด้านความมั่นคง และ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่จัดตั้ง ศอ.บต. แยกออกมาจาก กอ.รมน. เพื่อดูแลงานด้านการพัฒนาจากเดิมที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ในภาพรวมจึงเห็นว่ามีความหมายหลักอยู่ในพื้นที่ ๒ หน่วยงานที่ทำงานคู่ขนานกันแต่ประสบปัญหาเอกภาพและบูรณาการในการทำงาน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาลจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กปต.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่นำโดยรองนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการงานด้านต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพ

^{๑๖๐} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อ ๓.๔ “พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ”

^{๑๖๑} “ปู” ชูเขตปกครองพิเศษ ดับไฟใต้พัฒนาเศรษฐกิจ, *โลกวันนี้*, ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, ๑A; “ปูแดงหาเสียงคนใต้ ดัน 3 จังหวัดปกครองพิเศษ,” *ผู้จัดการรายวัน* ๓๖๐, ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑.

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่สามารถผลักดันนโยบายเขตปกครองพิเศษได้ แต่การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นก็แตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่เปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการที่นำโดย สมช. และมีผู้แทนของทางการมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก การริเริ่มดังกล่าวก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันทั้งในเชิงทิศทางและภาพเป้าหมายสุดท้ายในการแก้ปัญหาระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในขณะนั้น

๔) ช่วงปี ๒๕๕๗-๒๕๖๖: ยุทธศาสตร์ชาติและสันติสุข

หลังการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นอกจากจะมีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกิจการด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการพูดคุยเพื่อสันติภาพแล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นคณะรัฐประหารยังได้เปลี่ยนการใช้ถ้อยคำที่เป็นทางการจาก “สันติภาพ” ให้เป็น “สันติสุข” ทั้งหมด^{๑๖๒} ส่งผลให้ในเวลาต่อมา “การพูดคุยเพื่อสันติภาพ” ที่เคยเป็นคำทางการก่อนรัฐประหารเปลี่ยนเป็น “การพูดคุยเพื่อสันติสุข” การปรับถ้อยคำเป็นการตีกรอบความคิดในเชิงนโยบายเพื่อตอกย้ำว่าการพูดคุยที่เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาอันเป็นเรื่องภายในประเทศ และเชื่อว่าจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการยกระดับการแก้ไขปัญหาให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ^{๑๖๓}

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ตามมาคือการปรับปรุงในเชิงสถาบันและกลไกต่าง ๆ เพื่อบูรณาการงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นเอกภาพมากขึ้น^{๑๖๔} โดยจัดให้มีกลไกรับผิดชอบในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ หัวหน้า คสช. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางหลักโดยมี สมช. เป็นผู้ให้คำปรึกษา ส่วนระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจัดให้มี “คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (คปต.)^{๑๖๕} ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้บัญชาการทหารบกในฐานะรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (รอง ผอ.รมน.) เป็นรองประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงงานของกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้วอย่าง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กพต.)^{๑๖๖} และ “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กปต.)^{๑๖๗} ส่วนในระดับปฏิบัติ ให้ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักและรับผิดชอบขับเคลื่อนงาน “ทั้งปวงในพื้นที่” โดยจัดโครงสร้างหน่วยในพื้นที่ให้ คอ.บต. เป็น คอ.บต. ส่วนหน้า ปฏิบัติงานร่วมกับ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า

^{๑๖๒} “คสช.เดินหน้าต่อ-เจรจาไฟใต้,” *ข่าวสด*, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗, น.๑๕

^{๑๖๓} รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๑๗. และดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ รอมฎอน ปันจอร์, *การเมืองของถ้อยคำในชายแดนใต้/ปาตานี: การประกอบสร้าง “สันติภาพ” ในความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง*, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

^{๑๖๔} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ประกาศฉบับนี้ยังปรากฏคำว่า “สันติสุข” ที่ทดแทน “สันติภาพ” เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการอีกด้วย

^{๑๖๕} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๙๖/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗. แนวคิดในการสร้างเอกภาพและการบูรณาการภารกิจและงบประมาณนั้นมีอยู่บ้างแล้ว ก่อนจะมีคำสั่งข้างต้น คสช. จัดตั้งและทำงานผ่านกลไกของคณะทำงานในนาม คปต. อยู่ก่อนแล้ว หลังจากนั้นจึงมีคำสั่ง คสช. ในการจัดตั้ง คปต. อย่างเป็นทางการ โดยช่วงแรกประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีรองผู้บัญชาการทหารบกเป็นประธาน แต่หลังจากนั้นมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายในช่วงเดือนตุลาคม คสช. จึงมีคำสั่งอีกฉบับเพื่อปรับให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คปต. ซึ่งในขณะนั้นคือ พล.อ.ประวิตร วงศ์สุวรรณ และมีผู้บัญชาการทหารบกหรือ รอง ผอ.รมน. เป็นรองประธาน หลังจากทีโครงสร้างใหม่นี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อนแล้วอยู่ระยะหนึ่ง

^{๑๖๖} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๖๗} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนก่อนการรัฐประหารเพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติที่พยายามปิดจุดอ่อนในเรื่องการทำงานที่ไม่สอดคล้องกันของหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะ กอ.รมน. และ คอ.บต.

ในปี ๒๕๕๙ หัวหน้า คสช. มีคำสั่งให้ดเว้นการบังคับใช้ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับที่มาและอำนาจหน้าที่เดิมของสภาที่ปรึกษา^{๑๖๘} ทำให้สภาที่ปรึกษา ยุติบทบาทไป และกำหนดกลไกใหม่ขึ้นมาแทนคือ “คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการ กล่าวได้ว่าพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้ก็ถูกตีกรอบให้จำกัดมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันภายใต้คำสั่งฉบับนี้ยังขยายอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ให้มีมากขึ้น และจัดความสัมพันธ์ให้ กอ.รมน. มีอำนาจเหนือ ศอ.บต. อย่างชัดเจน

หลังจากนั้นไม่นานก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ในการจัดตั้งกลไกพิเศษขึ้นมาอีกคณะหนึ่งชื่อ “คณะผู้แทนพิเศษของรัฐบาล” (ผทพ.) ซึ่งประกอบด้วยอดีตข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน^{๑๖๙} ในคำสั่งฉบับหลังนี้ยังเปิดช่องให้มีการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานได้หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหลักการนี้จะกลายเป็นข้อยกเว้นเฉพาะสำหรับแผนงานบูรณาการที่จะระบุเอาไว้ในกฎหมายวิธีการพิจารณางบประมาณหลังจากนี้

ในส่วนของนโยบายและแผนงาน หลังประกาศจัดตั้งเพียงวันเดียว คปต. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติหลักที่ใช้กับการทำงานจริงของหน่วยงานต่าง ๆ ในขณะนั้นให้อยู่ภายใต้แผนเดียว อันได้แก่ “แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๐”^{๑๗๐} ภายใต้แผนปฏิบัติการดังกล่าว คปต. จะเป็นข้อต่อสำคัญในการบูรณาการงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้วอย่าง กพต.^{๑๗๑} และ กปต.^{๑๗๒} ในช่วงแรกหลังการรัฐประหาร แม้ คสช. จะยังคงใช้ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗” เป็นนโยบายหลักไปพลางก่อน แต่หัวใจในการจัดเรียงลำดับความสำคัญและจัดวางจุดเน้นในทางปฏิบัติจะเน้นหนักไปที่แผนปฏิบัติการฯ ที่กล่าวไป

ปี ๒๕๕๙ รัฐบาล คสช. ประกาศใช้นโยบายฉบับใหม่ คือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒” โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรง วิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน”^{๑๗๓} อย่างไรก็ตาม หนึ่งในวันถัดมาประกาศสำคัญประการหนึ่งยังคงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยและส่งเสริมให้พูดคุยเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสม ในขณะที่หนึ่งในปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรวมถึงกระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ

^{๑๖๘} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๔/๒๕๕๙ เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๙} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๕๙ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๐} ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๐, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

^{๑๗๑} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๗๒} กลไกนี้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนก่อนการรัฐประหารเพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติที่พยายามปิดจุดอ่อนในเรื่องการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะ กอ.รมน. และ ศอ.บต.

^{๑๗๓} จะเห็นได้ว่า “กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” ในนโยบายฉบับก่อนถูกปรับเป็น “กระบวนการเสริมสร้างสันติสุข” ในฉบับนี้

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

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของ “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐)” (แผนระดับ ๑) จะพบว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกจัดว่าเป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยมุ่งเน้นการสร้างความปลอดภัยและสันติสุขถาวรในพื้นที่ ประชาชนได้รับโอกาสในการพัฒนา อยู่ร่วมกันได้ในสังคมพหุวัฒนธรรม ส่งเสริมการอำนวยความสะดวกธรรมรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม และสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเห็นต่างตามแนวทางสันติวิธี ในขณะที่ “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง” (แผนระดับ ๒) กำหนดให้มุ่งจัดการเงื่อนไขปัญหาที่มีอยู่เดิมให้หมดไป และเฝ้าระวังมิให้เกิดเงื่อนไขใหม่ขึ้น โดยมีรูปธรรมที่ปรากฏในแผนนี้ เช่น การลดขีดความสามารถของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงและแนวร่วมในทุกระดับ การมุ่งป้องกันเหตุรุนแรงในพื้นที่ และการยุติการขยายแนวร่วมในหมู่เยาวชน เป็นต้น แผนแม่บทนี้จะกำหนดรายละเอียดใน “แผนบูรณาการการป้องกันและแก้ไขปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้” (แผนระดับ ๓)^{๑๗๔} ต่อไปตามลำดับ โดยแผนบูรณาการนี้มีผลในการกำหนดโครงสร้างของงบประมาณใน “แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น “แผนงาน” ที่กำหนด “แผนเงิน” ที่เป็นจริงและสำคัญกว่า “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

แผนงานบูรณาการฯ (แผนเงิน) ข้างต้นริเริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ที่ระบุไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง ซึ่งจะประกาศใช้ตามมาอย่างเป็นทางการหลังจากนั้น จุดเน้นสำคัญที่ถูกระบุเอาไว้ในฐานะ “แนวคิด” ที่สอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบอย่างชัดเจน คือ ๑) มุ่งดำเนินการต่อจุดศูนย์กลางหลักของปัญหาและแนวทางการปฏิบัติของขบวนการในพื้นที่ ด้วยการลดขีดความสามารถของขบวนการและแนวร่วมในทุกระดับ ๒) ป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่และกับประชาชนกลุ่มเสี่ยง ๓) ระวังยับยั้งการบ่มเพาะเยาวชนเพื่อจัดตั้งมวลชนสนับสนุนในอนาคต ๔) ยุติการขยายแนวคิดที่ถูกบิดเบือนจากหลักศาสนาที่ถูกต้อง และ ๕) ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศนานาชาติและภาคประชาชน^{๑๗๕} โดยมีคำเป้าหมายสำคัญที่ระบุว่าเหตุการณ์ความรุนแรงจะต้องยุติลงภายในปี ๒๕๗๐^{๑๗๖} แนวคิดดังกล่าวยังคงเป็น “กรอบคิด” สำคัญ แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี ๒๕๖๖ แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง^{๑๗๗}

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงแรกของการบริหารราชการแผ่นดินของ คสช. และรัฐบาลที่สืบทอดมา นโยบายและทิศทางในการแก้ปัญหาจึงมีที่มาจากนโยบายสองสาย สายหนึ่งคือนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกสายหนึ่งคือนโยบายที่ถูกกำหนดกรอบมาจากยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตาม ในช่วงการบริหารงานในรัฐบาลดังกล่าว เครื่องมือและกลไกสำคัญในการบูรณาการนั้น นอกจากจะมีคณะกรรมการระดับชาติอย่าง คปต. ในการกำกับทิศทางแล้ว ก็ยังมีแผนงบประมาณในการกำหนดตัวชี้วัดและภารกิจงานของหน่วยงานในกระทรวง

^{๑๗๔} ต่อมาเปลี่ยนชื่อจาก “แผนบูรณาการ” เป็น “แผนปฏิบัติการ” ได้แก่ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๑๗๕} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก, ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒, น.๑๘.

^{๑๗๖} เพ็ญอ้วน, น.๒๒.

^{๑๗๗} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๑ ง, ๗ มีนาคม ๒๕๖๖, น.๑๕-๑๖.

ทววง กรม ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดให้ สมช. กอ.รมน. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงาน
เจ้าภาพหลัก

สำหรับงบประมาณในแผนงานบูรณาการฯ นั้น แม้จะมีตัวชี้วัดของแผนงาน
ร่วมกัน แต่หลายโครงการและกิจกรรมก็ไม่ต่างไปจากงบประมาณตามภารกิจปกติของหน่วยงาน นอกจากนี้
ยังพบว่ามิงงบประมาณในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกไม่น้อยที่ไม่ถูก
นับรวมเข้ามาอยู่ในแผนงานบูรณาการฯ ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ายอดงบประมาณจะดูเหมือนลดลงอย่างมี
นัยสำคัญในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ แต่ก็ไม่ได้สะท้อนต้นทุนและทรัพยากรที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา
อย่างครอบคลุม

หลังการเลือกตั้งปี ๒๕๖๒ คำสั่ง คสช. และกลไกพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจ
ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็เริ่มแปลงไปสู่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารปกติ กระทั่ง
คปต. ยุติบทบาทลงไประหว่างการเลือกตั้ง ๒๕๖๖ ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ กลไกตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการ
จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่าง กพต. ก็ค่อย ๆ ถูกฟื้นฟูกลับมาทำหน้าที่เหมือนเดิม แต่ประเด็น
ปัญหาความเป็นเอกภาพในระหว่างส่วนราชการเองก็ยังคงดำรงอยู่

ส่วนนโยบายและแผนที่กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาที่เคยมีนโยบายสองชุด
ก่อนหน้านี้ก็มีความพยายามจัดวางให้มีการสอดประสานกัน กล่าวคือ มีการกำหนดให้นโยบายการบริหาร
และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหนึ่งในแผนระดับสามตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้นโยบายในระดับ
นี้มีความลักลั่นอยู่เนื่องจากที่มาและกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าวและแผนปฏิบัติการการบริหารและการ
พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (แผนระดับสามเดิม) นั้นแตกต่างกัน แม้ว่าจะจัดทำขึ้นโดย สมช. และมีชื่อ
ที่ใกล้เคียงกันก็ตาม

๕) ช่วงปี ๒๕๖๖-ปัจจุบัน: การทบทวนสถานการณ์และยุทธศาสตร์

การเลือกตั้งในปี ๒๕๖๖ นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัคร
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมากมีจุดเน้นไปที่การส่งเสริมการสร้างสันติภาพและการพูดคุยสันติภาพแม้ว่า
จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอยู่บ้าง^{๑๗๘} อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลที่มีส่วนผสมจาก
หลายพรรคการเมือง พบว่าเป็นครั้งแรกในรอบเกือบสี่ปีที่คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (๑๑ กันยายน ๒๕๖๖)
ไม่ปรากฏข้อความเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่มีข้อความที่อาจเกี่ยวข้อง
ในภาพรวมว่า “...จะสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชนที่มีความแตกต่าง
ทางความคิด ศาสนา และอุดมการณ์ ให้สามารถอาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขภายใต้หลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง
เพื่อให้สันติภาพเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศต่อไป”^{๑๗๙}

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเศรษฐา ทวีสินได้แต่งตั้งนายฉัตรชัย บางชวด รองเลขาธิการ
สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่ และเริ่มต้นกระบวนการพูดคุยอีกครั้งตั้งแต่ปี ๒๕๖๗
มีการลงพื้นที่ร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยและมาเลเซีย ซึ่งแสดงเจตจำนงที่จะพัฒนาเศรษฐกิจการค้า
และการลงทุนในพื้นที่ มีการลงยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๔/๒๕๕๙ ที่ทำให้
สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับมามีบทบาทอีกครั้ง พร้อมกับการที่ ศอ.บต.
สามารถดำเนินการกิจและใช้กลไกขับเคลื่อนงานพัฒนาได้ตามกฎหมาย หลังจากที่อยู่ใต้โครงสร้าง กอ.รมน.
ภาค ๔ ส่วนหน้า ต่อเนื่องถึง ๘ ปี

^{๑๗๘} “เลือกตั้ง ๒๕๖๖ : ศักดิ์ประชันวิสัยทัศน์ ‘เส้นทางสันติภาพปาตานี’ เวทีดีเบตแรกในจังหวัดชายแดนใต้,” *The Standard*,
๑๑ เมษายน ๒๕๖๖, <https://thestandard.co/patani-vision-debate/>

^{๑๗๙} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖

คณะรัฐมนตรีชุดถัดมาที่นำโดยนางสาวแพทองธาร ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยระบุประเด็นที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ในนโยบายทางการเมืองที่ว่าด้วยการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนว่า “...รวมถึงการสร้างสันติภาพและสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน”^{๑๘๐} แม้ถ้อยแถลงเป็นเช่นนั้น แต่ยังไม่มีการส่งสัญญาณที่ชัดเจนต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเมื่อคณะพูดคุยสันติภาพสิ้นสุดลงพร้อมการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เศรษฐา ทวีสิน ก็ยังไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะพูดคุยสันติภาพชุดใหม่ให้ทำงานต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (สิงหาคม ๒๕๖๘)

อย่างไรก็ตาม ต้นปี ๒๕๖๘ ผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลมีข้อสั่งการให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลักประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมทบทวนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และจัดทำแนวทางยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐบาล^{๑๘๑} ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบสองทศวรรษที่ฝ่ายบริหารมีดำริในการทบทวนและสรุปบทเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน แนวทางใหม่กำลังอยู่ในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่มีข้อสรุปในขณะนี้ (สิงหาคม ๒๕๖๘)

๓.๓.๒ พัฒนาการของการแก้ปัญหา

๑) นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาและนโยบายที่จัดทำโดย สมช.

เมื่อพิจารณานโยบายในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลแต่ละช่วงที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว ในภาพรวมจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันและครอบคลุมการแก้ปัญหาในหลายด้าน ทั้งการรักษาความปลอดภัยของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การอำนวยความสะดวก การเคารพอัตลักษณ์วัฒนธรรม การกระจายอำนาจ และการพูดคุย ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาพอสมควร (ดูตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ : นโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

รัฐบาล	สาระสำคัญ
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒๓ มี.ค. ๒๕๔๔	จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างความสมานฉันท์ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่ การอำนวยความสะดวก เป็นธรรมและความยุติธรรม การขจัดอิทธิพลอำนาจมืดและการประทุพทุฏจริตผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเฉียบขาด ควบคุมไปกับการขจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของประชาชน ตลอดจนร่วมมือกับนานาชาติโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน
พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ๓ พ.ย. ๒๕๔๙	จะแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”
นายสมัคร สุนทรเวช ๑๘ ก.พ. ๒๕๕๑	จะแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้มีความสอดคล้อง

^{๑๘๐} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗

^{๑๘๑} “ภูมิธรรม สั่งสมช.-หน่วยมั่นคง ทบทวนใหม่ ดับไฟใต้ 20 ปีมาถูกทางไหม,” มติชนออนไลน์, ๖ มกราคม ๒๕๖๘, https://www.matichon.co.th/politics/news_4987380

รัฐบาล	สาระสำคัญ
	กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน ตลอดจนทั้งอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและความยุติธรรม บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ขจัดเงื่อนไขความไม่ยุติธรรม และพัฒนาระบบการพิสูจน์การกระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด
นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ๗ ต.ค. ๒๕๕๑	จะแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการพัฒนาเพื่อปรับปรุงส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและความยุติธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยให้การกิจต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและมีการจัดการอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสมานฉันท์ และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด
นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ๓๐ ธ.ค. ๒๕๕๑	จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมไฮเทค รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ๒๓ ธ.ค. ๒๕๕๔	เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำริสพระราชบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม
พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ๑๒ ก.ย. ๒๕๕๗	เร่งแก้ไขปัญหาคาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน่ายุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาใช้ตามแนวทางกลยุธยมิตรแบบสันติวิธี ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม ขจัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อนเพื่อซ้ำเติมปัญหา ไม่ว่าจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเอง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้
พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ๒๕ ก.ค. ๒๕๖๒	จะเร่งสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการ ยุกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ รวมทั้ง

รัฐบาล	สาระสำคัญ
	จัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ โดยให้เป็นการแก้ไขปัญหาภายในของประเทศด้วยกฎหมายไทยและหลักการสากล
นายเศรษฐา ทวีสิน ๑๑ ก.ย. ๒๕๖๖	---
นางสาวแพทองธาร ชินวัตร ๑๒ ก.ย. ๒๕๖๗	จะสร้างสันติภาพและสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้” ที่เป็นเสมือนนโยบายที่กำกับทิศทางการแก้ปัญหาของหน่วยงานรัฐทั้งหมดซึ่งจัดทำโดย สมช. ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๕๕ นั้น ก็กำหนดให้มีการดำเนินการที่มุ่งขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรงครอบคลุมในทุกมิติตามแนวทางสันติวิธี (Nonviolence)^{๑๘๒} ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับนโยบายของแต่ละรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมการขับเคลื่อนการพูดคุย การพัฒนากระบวนการยุติธรรม การเยียวยาบนพื้นฐานของความเป็นธรรม การยกระดับการพัฒนาให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจในรูปแบบที่เหมาะสม (ดูตารางที่ ๓) โดยผู้แทน สมช. ได้สรุปหัวใจสำคัญของแนวนโยบายในการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าคือ ๑) การใช้การเมืองนำการทหาร ๒) การใช้หลักสันติวิธีในการแก้ปัญหา ๓) การลดความรุนแรงโดยพยายามสร้างบรรยากาศให้ทุกฝ่ายลดเหตุความรุนแรงลง ๔) การส่งเสริมการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่เพื่อตอบโจทย์การแก้ปัญหาในภาพรวม ๕) การอำนวยความยุติธรรม และ ๖) การสร้างความร่วมมือในการเสริมสร้างความยุติธรรมกับภาคประชาสังคม^{๑๘๓}

ตารางที่ ๓ : นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒๕๕๕-๒๕๕๗	๒๕๖๐-๒๕๖๒	๒๕๖๕-๒๕๖๗
วิสัยทัศน์: “มุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของความรุนแรง มีสภาวะแวดล้อมที่พร้อมและเอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติ ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” สาระสำคัญ: • ดำรงนโยบายการเมืองนำการทหาร ปรับวิธีคิดของทุกฝ่ายจากการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาไปสู่	วิสัยทัศน์: “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรง วิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน” สาระสำคัญ: • กำหนดให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ	วิสัยทัศน์: “จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยและมีสันติสุข บนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” สาระสำคัญ: • กำหนดให้การพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ • เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมคุณค่าและการยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุ

^{๑๘๒} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๖๔ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๓} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๒๕๕๕-๒๕๕๗	๒๕๖๐-๒๕๖๒	๒๕๖๕-๒๕๖๗
แนวทางสันติวิธี ไม่มองผู้เห็นต่างเป็นศัตรู • เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจและเห็นคุณค่าของวิถีชีวิต ศาสนา วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของพื้นที่, ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลาย • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษา มลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • จัดวัฒนธรรม “การไม่ต้องรับผิด” แรงกลี่คลายเหตุการณ์รุนแรงที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน เคารพสิทธิมนุษยชน อำนาจความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม • พัฒนาการศึกษาศาสตร์และเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหา • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ” มีความต่อเนื่อง • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่	• เพิ่มประสิทธิภาพงานการข่าวและระบบการรักษาความปลอดภัย • ส่งเสริมคุณค่าและการยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคม “พหุวัฒนธรรม” อย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียม • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษา มลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • แรงกลี่คลายเหตุการณ์รุนแรงที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน เคารพสิทธิมนุษยชน อำนาจความยุติธรรมตามหลักนิติธรรมนำผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยไม่มีเหตุละเว้น • พัฒนาการศึกษาศาสตร์และเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ปลอดภัยทุกระดับ ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหา และแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีบนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” มีความต่อเนื่อง และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้าร่วมกระบวนการพูดคุย • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่	วัฒนธรรม อย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียม • ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษา มลายู และภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา • ส่งเสริมการอำนวยความสะดวกและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ • พัฒนาการศึกษาศาสตร์และเศรษฐกิจให้ตรงกับความต้องการของประชาชน • เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหา • ส่งเสริมให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” มีความต่อเนื่อง และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้าร่วมกระบวนการพูดคุย • ส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญไทย • เสริมสร้างความเข้าใจทั้งในและนอกพื้นที่

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐได้พัฒนานโยบายแต่ละด้านที่ครอบคลุมแทบทุกมิติ หากพิจารณาเนื้อหาที่ปรากฏในนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา รวมถึง “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช. ซึ่งออกมากำกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายมีเนื้อหาไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของกระบวนการสร้างสันติภาพซึ่งเน้นแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยวิถีทางการเมือง โดยมีทั้งนโยบายในการระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับ "การพัฒนางานด้านอำนาจความยุติธรรม" "ยึดมั่นแนวทางสันติวิธี" ประสานความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ ในระดับนโยบายระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศตลอดจน "ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้" พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยคำนึงถึง "วิถีชีวิต อัตลักษณ์ และหลักศาสนา" ของประชาชน การเสริมสร้าง
 พันธมิตรความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ การยอมรับอัตลักษณ์และส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม
 และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหา นอกจากนี้ กรอบนโยบายยังเชื่อมโยงกับพันธกรณี
 ระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีทั้งเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals:
 SDGs) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)
 และตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนรัฐสภายังได้มีมติเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกัน
 และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับอายพรัก พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพ
 ของปัญหาและเป็นแนวทางที่ประชาชนในพื้นที่ให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการธิการบางส่วนให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้นโยบาย
 การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความก้าวหน้าที่ครอบคลุมแทบจะทุกมิติ แต่ก็ยังขาด
 การลงน้ำหนักและการเรียงลำดับความสำคัญของบรรดาประเด็นในเชิงนโยบายเหล่านั้น ยังผลให้รัฐบาล
 และหน่วยงานในระดับปฏิบัติเข้าใจและตีความสาระสำคัญของนโยบายแตกต่างกัน อีกทั้งยังเกิดความสับสน
 ด้วยว่านโยบายดังกล่าวกับยุทธศาสตร์ชาติและบรรดาแผนและแผนที่เกี่ยวข้องซึ่งริเริ่มขึ้นหลังการรัฐประหาร
 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น แนวทางใดสำคัญและมีน้ำหนักมากกว่ากัน ด้วยเหตุนี้ เจตจำนง
 ทางการเมืองของรัฐบาลจึงสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
 โดยภาพรวม

๒) การริเริ่มกระบวนการพูดคุย

ในปี ๒๕๕๖ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจในทางนโยบาย
 ที่เปิดทางเลือกใหม่ให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพ
 กับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐและเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการ พร้อมกับประสานรัฐบาลมาเลเซียให้เป็น
 ผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ซึ่งรัฐบาลหลังจากนั้นได้สานต่อการพูดคุยมาตลอดแม้ว่าอาจจะมียุทธวิธี
 ดำเนินการแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด

ผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า การพูดคุยที่ผ่านมาได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญ
 และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ซึ่งถือว่า “เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง”^{๑๘๔}
 เช่นเดียวกับที่นักวิชาการด้านสันติศึกษาระบุว่าจากการศึกษางานวิจัยการจัดการความขัดแย้งในหลายพื้นที่
 ทั่วโลกที่มีปัญหาเรื่องการแยกตัวเป็นเอกราชนั้น พบว่าการใช้กระบวนการสันติภาพซึ่งเป็นแนวทางการเมือง
 จะนำมาซึ่งสันติภาพที่ยั่งยืนมากกว่าการปราบปรามด้วยกำลังทหาร^{๑๘๕} สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการรับฟัง
 ความคิดเห็นประชาชนของคณะกรรมการที่ผู้เข้าร่วมตั้งข้อสังเกตว่า “สันติภาพจะเกิดได้อย่างไรโดยไม่เปิด
 การเจรจา”^{๑๘๖} เนื่องจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาจากการต่อสู้กันด้วยอาวุธระหว่างกลุ่มขบวนการกับ
 เจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก หากจะยุติความรุนแรงก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งสองฝ่าย และแนวทาง
 ที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ก็คือ การพูดคุยเจรจา^{๑๘๗} เช่นเดียวกับที่ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้กล่าวว่า
 “เราต้องดูว่าความรุนแรงเกิดจากใคร ความรุนแรงเกิดจากกลุ่มขบวนการที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราช
 ถ้าต้องการยุติความรุนแรงก็ต้องทำให้ผู้ก่อเหตุหยุดใช้ความรุนแรง ยอมลดธงเอกราชมาอยู่ใต้รัฐธรรมนูญไทย

^{๑๘๔} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๘๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ จังหวัดเชียงใหม่

^{๑๘๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๙ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ซึ่งจะเป็นรูปแบบใดก็ต้องพูดคุยกัน บางคนเห็นว่าไม่จำเป็นต้องคุย ไม่ต้องสนใจกลุ่มขบวนการแล้วหันมาทำให้ประชาชนกินอยู่ดีแทน แต่จะพัฒนาพื้นที่ได้อย่างไรหากยังมีความรุนแรงอยู่ สันติภาพกับการพัฒนาต้องไปคู่กัน การแก้ปัญหาที่ติดต้องกลับไปมองถึงต้นเหตุของปัญหา”^{๑๘๘} ประเด็นมุมมองดังกล่าวละเอียดละเอียดใจสำคัญของปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่หลายประการ โดยเฉพาะเงื่อนไขที่นำไปสู่การใช้อาวุธก่อเหตุรุนแรงเพื่อให้ข้อเรียกร้องบรรลุผล

การสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่มีการดำเนินการทั้งโดยภาครัฐและภาควิชาการก็สะท้อนข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่าการพูดคุยเป็นเครื่องมือที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ ผู้แทน กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้ให้ข้อมูลว่า จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในจังหวัดนราธิวาสจำนวน ๘๗๗ คนที่จัดโดยคณะขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ (คพท.) ระหว่างเดือน ก.พ.-พ.ค. ๒๕๖๗ พบว่าประชาชนเห็นด้วยกับการใช้กระบวนการพูดคุยในการแก้ปัญหาร้อยละ ๗๙.๙๘^{๑๘๙} ในขณะที่ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนโดยเครือข่าย Peace Survey ระหว่างเดือน ก.พ.๒๕๕๙-ก.ย. ๒๕๖๑ จำนวน ๖,๓๒๑ ตัวอย่างในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สนับสนุนให้ใช้การพูดคุยเจรจาเป็นแนวทางแก้ปัญหาร้อยละ ๖๕.๔^{๑๙๐}

อนึ่ง อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการไว้ว่า มีความเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหาหากเห่าแบบฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องมีการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการที่เป็นคู่ขัดแย้ง แต่รัฐจะต้องมียุทธศาสตร์ที่ใช้อ้างอิงทั้งฐานความรู้จากงานวิจัยและข้อมูลจากการข่าวโดยไม่ใช้อารมณ์และความเชื่อส่วนตัวว่าอะไรเป็นเหตุให้คนตัดสินใจใช้ความรุนแรงและเข้าใจจริง ๆ ว่าประชาชนในพื้นที่ต้องการอะไร^{๑๙๑} โดยอดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ถ้ารัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตรงจุดจริง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการพูดคุย แต่ประเด็นคือที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถทำได้^{๑๙๒}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยสันติภาพได้เปลี่ยนพลวัตความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่ที่เป็นทางเลือกให้คู่ขัดแย้งเปลี่ยนวิธีการต่อสู้จากการใช้กำลังมาสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองอย่างสันติ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ความสูญเสียของทุกฝ่ายลดลงโดยเฉพาะในช่วงที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะยุติปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน แม้ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าสู่ประเด็นสารัตถะได้ราบรื่นนักด้วยเหตุปัจจัยที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป แต่ก็ถือเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนถึงระดับที่จะสามารถยุติความรุนแรงบรรลุข้อตกลงสันติภาพ และแก้ไขเงื่อนไขของความขัดแย้งได้จริงตามที่ประชาชนคาดหวัง

๓.๓.๓ การดำเนินการในการสร้างสันติภาพที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม

๑) ด้านการบริหารจัดการภายในภาครัฐ

๑.๑) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา รวมถึง “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช.

^{๑๘๘} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๑๘๙} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๙๐} เครือข่าย Peace Survey, ๗ ข้อเสนอประชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี, กรุงเทพฯ: เครือข่าย Peace Survey, ๒๕๖๒, น.๖.

^{๑๙๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๑๙๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จะมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุนดังที่กล่าวไป แต่อดีตผู้บริหารระดับสูงของ สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังไม่เป็นไปตามที่นโยบายกำหนดหรือแม้กระทั่งอาจจะสวนทางกัน ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุ ๓ ประการ คือ ๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจำนวนมาก รวมทั้งยังมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องในหลายระดับอีกจำนวนมากเช่นกัน หลายคนไม่รู้ว่ามีนโยบายจึงไม่ได้ดำเนินการ ๒) บางหน่วยงานรับทราบนโยบาย แต่ไม่เข้าใจว่านโยบายมีความสำคัญอย่างไร มีเป้าประสงค์อะไร และต้องทำอะไรในทางปฏิบัติ จึงไม่ได้ดำเนินการหรืออาจจะดำเนินการไปไม่ตรงกับเจตนารมณ์ และ ๓) บางหน่วยงานรับทราบนโยบาย แต่ไม่เห็นด้วยและไม่เชื่อมั่นว่านโยบายที่กำหนดมาจะถูกทิศทางและสามารถแก้ปัญหาได้ จึงไม่ได้ดำเนินการหรือในบางครั้งอาจจะปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย^{๑๙๓}

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

นอกจากปัญหาในเรื่องการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ยังมีปัญหาในแง่วิธีคิดของหน่วยงานรัฐในการมองปัญหาด้วยที่ทำให้นโยบายการสร้างสันติภาพไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาโดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะมองว่าปัญหาเกิดจากกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงที่บิดเบือนศาสนาและประวัติศาสตร์ว่ารัฐไม่ให้ความเป็นธรรม บ่มเพาะเยาวชนให้เกลียดชังรัฐ ใช้งานการเมืองขยายมวลชนเพื่อปลุกสำนึกในอัตลักษณ์มลายูให้สังคมแตกแยก ย้ำถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและยกระดับให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงเพื่อแบ่งแยกดินแดน ด้วยมุมมองเช่นนี้สถานการณ์ในพื้นที่จึงเป็นเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐที่ต้องใช้การทหาร ใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือในการตรวจค้นจับกุม มุ่งสลายโครงสร้างองค์กรที่ต่อต้านรัฐ ปรับทัศนคติและทำลายแหล่งบ่มเพาะในสถานศึกษา ดึงมวลชนให้มาอยู่ข้างรัฐโดยเน้นพัฒนาเศรษฐกิจให้มีรายได้เพื่อลดแรงจูงใจที่จะก่อเหตุจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง หล่อหลอมให้มีความรักชาติ มองผู้ที่เรียกร้องให้ยอมรับอัตลักษณ์มลายูและประวัติศาสตร์ของพื้นที่ว่าเป็นภัยคุกคาม เป็นแนวร่วมที่ต้องการแยกดินแดนเหมือนกลุ่มผู้ก่อเหตุ ในขณะที่มีการใช้แนวทางการเมืองผ่านนโยบาย “การกลับคืนสู่สังคม” ที่คล้ายคลึงกับนโยบาย ๖๖/๒๓ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต่อสู้กับรัฐวางอาวุธและกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติ พร้อมกับใช้การพูดคุยกับภาคส่วนต่าง ๆ เป็นแนวทางเสริม โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการยุติเหตุรุนแรงเพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย แต่ไม่ได้มุ่งแก้ไขเงื่อนไขทางการเมืองที่ทำให้เกิดการก่อเหตุรุนแรงขึ้นมาแต่แรก

^{๑๙๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

เมื่อผู้เกี่ยวข้องมองว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาการก่อความไม่สงบหรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย^{๑๙๔} ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐจากข้อกังวลเรื่องการแบ่งแยกดินแดน จึงให้น้ำหนักกับแนวทางแก้ไขที่เน้นการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบโดยให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งที่ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต้องการให้หน่วยงานพลเรือนเป็นองค์กรนำในการบริหารจัดการการแก้ปัญหา ซึ่งแม้แนวทางนี้จะสามารถจำกัดการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงและทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐจะแก้ปัญหาได้จริง เนื่องจากสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่อีกทั้งแนวทางดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้างจนกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวมากยิ่งขึ้นด้วย จนประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งรู้สึกว่ “ที่แก้ปัญหาไม่สำเร็จก็เพราะทุกรัฐบาลต่างใช้การทหารนำการเมือง”^{๑๙๕}

ทั้งนี้ ศสช. ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งปวงในพื้นที่”^{๑๙๖} และกำหนดให้เลขาธิการ ศอ.บต. “รับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไปดำเนินการหรือปฏิบัติงาน”^{๑๙๗} ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว กอ.รมน. จึงเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๑๙๘} ซึ่งผู้แทน ศอ.บต. ได้ให้ข้อมูลว่า แม้จะมีการยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับนี้ไปแล้ว แต่ผู้เกี่ยวข้องยังคงมีแนวปฏิบัติในทิศทางเดิมอยู่^{๑๙๙}

การปฏิบัติของภาครัฐที่ให้น้ำหนักกับงานความมั่นคงมากในระดับที่ไม่ได้สัดส่วนกับงานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้น ยังสะท้อนให้เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณ “แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ถึงปัจจุบันด้วย โดยงบประมาณด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเพิ่มประสิทธิภาพทางการข่าวและการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงโครงการอื่น ๆ ในงานความมั่นคง คิดเป็นจำนวนเกือบครึ่งของงบประมาณทั้งหมดในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือร้อยละ ๔๔.๔ และหากนับรวมงบประมาณการก่อสร้างทาง ถนน สะพาน และเขื่อน ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหาที่สาเหตุของความขัดแย้งอีก ร้อยละ ๙.๘๔^{๒๐๐} นั้น จะเหลืองบประมาณสำหรับงานของหน่วยพลเรือนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหา

^{๑๙๔} “กลุ่ม สว. ภาคใต้ เรียกร้องรัฐบาล ออก กม. การก่อการร้าย จัดการผู้ก่อความไม่สงบ,” *ประชาไท*, ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๘, <https://prachatai.com/journal/2025/05/112782>

^{๑๙๕} รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๑.

^{๑๙๖} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๑๙๗} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔/๒๕๕๙ เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙

^{๑๙๘} ในแง่ขนาดขององค์กร กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า มีอัตรากำลังทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร ๔๙,๙๑๓ คน (ดู “คำสั่ง กอ.รมน. ที่ ๖๓/๒๕๖๗ เรื่องโครงสร้างการจัด และอัตรากำลัง กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗” ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗) ในขณะที่ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยระดับปฏิบัติในพื้นที่เหมือนกัน มีอัตรากำลัง ๒๓๓ คน (ดู “แผนการสรรหาบุคลากรศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๘-๒๕๗๐”)

^{๑๙๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๓ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๐} งบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมืองและของกรมทางหลวงชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทาง ถนน สะพาน และเขื่อน

ที่เงื่อนไขของความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเยียวยา การอำนวยความสะดวก การพัฒนากลไกและเจ้าหน้าที่รัฐ และกระบวนการพูดคุย รวมกันไม่ถึงครึ่งคือร้อยละ ๔๕.๗^{๒๐๑}

ตารางที่ ๔ : งบประมาณแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๙

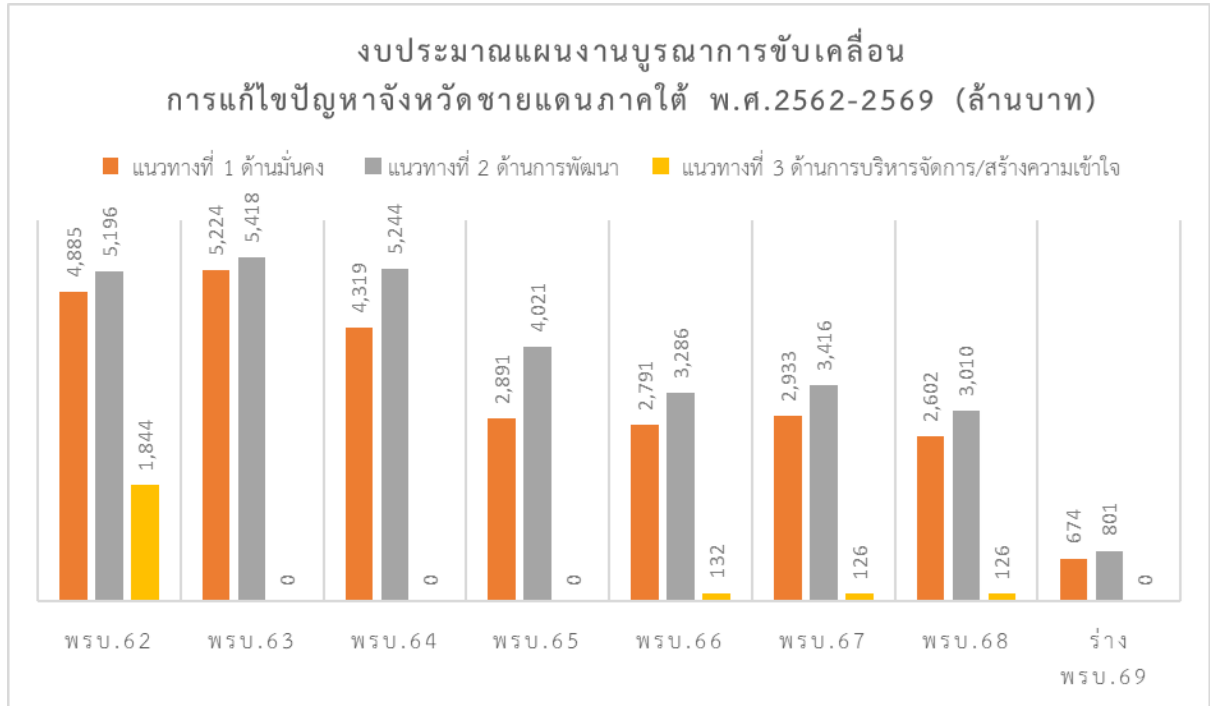
ปีงบประมาณ	เอกสารงบประมาณ	เป้าหมายที่ ๑	เป้าหมายที่ ๒	เป้าหมายที่ ๓	เป้าหมายที่ ๔	รวม
พ.ร.บ.๖๐	๑๒,๕๑๐,๑๑๐,๓๐๐	๖,๒๐๘,๖๘๓,๕๐๐	๓,๒๕๘,๗๗๓,๘๐๐	๒,๖๑๑,๖๗๓,๐๐๐	๔๓๐,๙๘๐,๑๐๐	๑๒,๕๑๐,๑๑๐,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๑	๑๓,๒๕๕,๗๔๔,๗๐๐	๘,๐๙๐,๘๒๗,๘๐๐	๒,๐๒๘,๔๗๓,๐๐๐	๒,๕๗๐,๕๙๔,๕๐๐	๕๖๕,๘๔๙,๕๐๐	๑๓,๒๕๕,๗๔๔,๗๐๐
		แนวทางที่ ๑ ด้านความมั่นคง	แนวทางที่ ๒ ด้านการพัฒนา	แนวทางที่ ๓ ด้านการบริหาร จัดการ		
พ.ร.บ.๖๒	๑๑,๙๒๔,๒๖๖,๓๐๐	๔,๘๘๔,๙๐๗,๙๐๐	๕,๑๙๕,๖๕๕,๑๐๐	๑,๘๔๓,๗๐๔,๓๐๐		๑๑,๙๒๔,๒๖๖,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๓	๑๐,๖๔๑,๙๑๐,๓๐๐	๕,๒๒๔,๐๒๙,๙๐๐	๕,๔๑๗,๘๘๐,๔๐๐			๑๐,๖๔๑,๙๑๐,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๔	๙,๕๖๓,๓๓๘,๗๐๐	๔,๓๑๙,๑๒๗,๐๐๐	๕,๒๔๔,๒๑๑,๗๐๐			๙,๕๖๓,๓๓๘,๗๐๐
พ.ร.บ.๖๕	๖,๙๑๒,๐๖๖,๐๐๐	๒,๘๙๐,๙๔๘,๘๐๐	๔,๐๒๑,๑๑๗,๒๐๐			๖,๙๑๒,๐๖๖,๐๐๐
พ.ร.บ.๖๖	๖,๒๐๘,๙๑๙,๓๐๐	๒,๗๙๐,๙๓๗,๙๐๐	๓,๒๘๕,๗๘๕,๓๐๐	๑๓๒,๑๙๖,๑๐๐		๖,๒๐๘,๙๑๙,๓๐๐
พ.ร.บ.๖๗	๖,๔๗๔,๒๑๓,๘๐๐	๒,๙๓๒,๖๐๖,๗๐๐	๓,๔๑๕,๗๓๓,๕๐๐	๑๒๕,๘๗๓,๗๐๐		๖,๔๗๔,๒๑๓,๘๐๐
พ.ร.บ.๖๘	๕,๗๓๗,๙๖๐,๑๐๐	๒,๖๐๒,๔๒๘,๗๐๐	๓,๐๐๙,๗๗๗,๑๐๐	๑๒๕,๗๕๔,๓๐๐		๕,๗๓๗,๙๖๐,๑๐๐
ร่าง พ.ร.บ.๖๙	๑,๔๗๕,๐๐๓,๖๐๐	๖๗๔,๑๕๒,๖๐๐	๘๐๐,๘๕๑,๐๐๐			๑,๔๗๕,๐๐๓,๖๐๐
รวม	๘๔,๗๐๓,๕๓๓,๑๐๐	๔๐,๖๑๘,๖๕๐,๗๐๐	๓๕,๖๗๘,๒๕๗,๐๐๐	๗,๔๐๙,๗๙๕,๘๐๐	๙๙๖,๘๒๙,๖๐๐	๘๔,๗๐๓,๕๓๓,๑๐๐

หมายเหตุ

๑. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๑ ได้จำแนกเป้าหมายเป็น ๔ เป้าหมาย ๘ แนวทางการพัฒนา รองรับภารกิจแก้ไขปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้จำแนกเป้าหมายเป็น ๑ เป้าหมาย ๓ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านการสร้างความเข้าใจ) รองรับภารกิจแก้ปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ได้จำแนกเป้าหมายเป็น ๑ เป้าหมาย ๒ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา) รองรับภารกิจแก้ปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้
๔. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๘ ได้จำแนกเป้าหมายเป็น ๑ เป้าหมาย ๓ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านการสร้างความเข้าใจ) รองรับภารกิจแก้ปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้
๕. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้จำแนกเป้าหมายเป็น ๑ เป้าหมาย ๒ แนวทางการพัฒนา (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา) รองรับภารกิจแก้ปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๒๐๑} เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๘, <https://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545>

แผนภาพที่ ๔ : งบประมาณแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๙



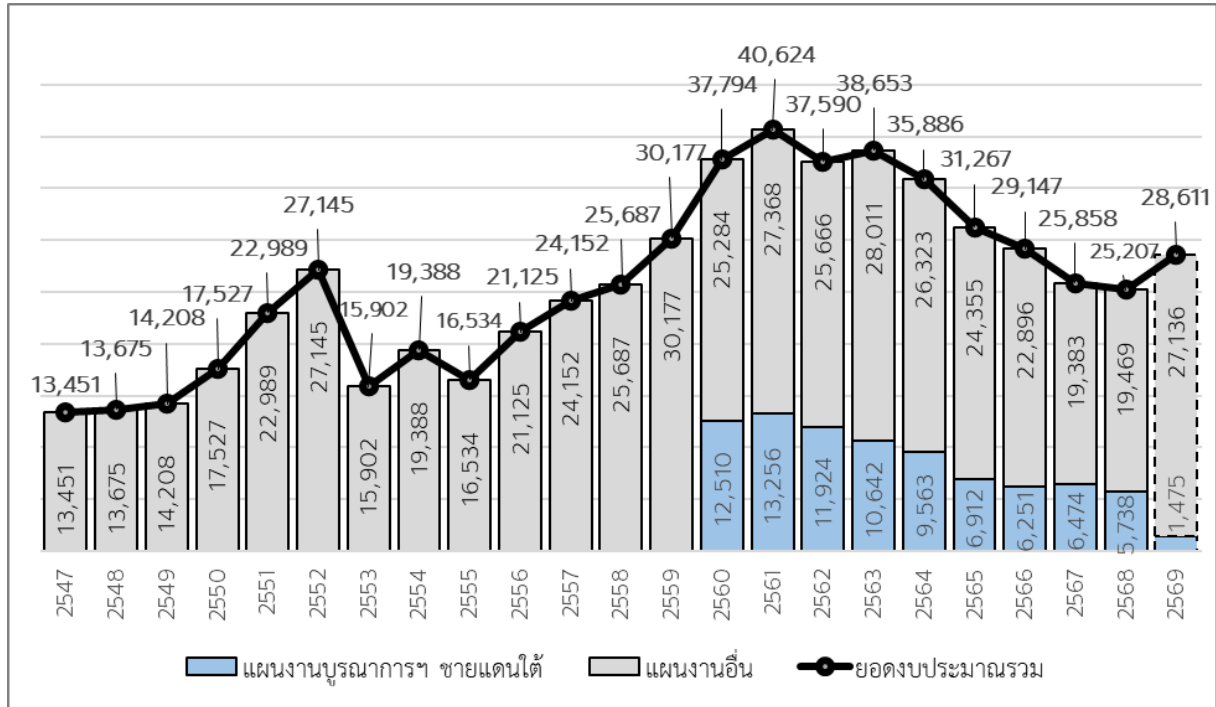
ตารางที่ ๕ : สัดส่วนงบประมาณความมั่นคงและการก่อสร้างในแผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปีงบประมาณ	งบประมาณรวม (ล้านบาท)	งบประมาณความมั่นคง และการดูแลรักษาความปลอดภัย (ล้านบาท)	งบประมาณการก่อสร้าง ทาง ถนน สะพาน เขื่อน (ล้านบาท)
๒๕๖๐	๑๒,๕๑๐.๑๑	๕,๒๔๓.๗๒	๙๕๐.๓๙
๒๕๖๑	๑๓,๒๕๕.๗๔	๖,๑๑๕.๐๐	๘๒๕.๕๕
๒๕๖๒	๑๑,๙๒๔.๒๖	๔,๘๘๕.๙๐	๘๑๗.๓๘
๒๕๖๓	๑๐,๖๔๑.๙๑	๕,๒๒๔.๐๒	๙๔๑.๘๐
๒๕๖๔	๙,๕๖๓.๓๓	๔,๓๑๙.๒๑	๙๑๕.๓๐
๒๕๖๕	๖,๙๑๒.๐๖	๒,๘๙๑.๙๔	๑,๐๑๙.๖๐
๒๕๖๖	๖,๒๐๘.๙๑	๒,๗๙๐.๙๓	๘๓๑.๖๓
๒๕๖๗	๖,๔๗๔.๒๑	๒,๙๓๓.๖๐	๑,๑๘๑.๙๑
๒๕๖๘	๕,๗๓๗.๙๖	๒,๖๐๒.๔๒	๗๑๕.๓๒
รวม	๘๓,๒๒๘.๔๙	๓๗,๐๐๓.๗๔	๘,๑๙๒.๘๘

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด จะเห็นได้ว่างบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของยอดงบประมาณทั้งหมดที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับ โดยมียอดงบประมาณนับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เป็นต้นมาสูงถึงเกือบ ๖ แสนล้าน (ดูแผนภาพที่ ๔) ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดในแผนงาน บูรณาการข้างต้นซึ่งกำหนดให้จำนวนเหตุรุนแรงลดลงปีละร้อยละ ๑๐ จนเป็นศูนย์ในปี ๒๕๗๐ นั้นก็มีแนวโน้มที่จะไม่ผ่านเกณฑ์ต่อเนื่องมาหลายปี ล่าสุดในปีงบประมาณ ๒๕๖๙

โครงการส่วนใหญ่ในแผนงานบูรณาการก็ได้รับการปรับเปลี่ยนไปยังแผนงานยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่มีผลกระทบด้านความมั่นคง ซึ่งยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าข้อจำกัดของการบูรณาการและประสานการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

แผนภาพที่ ๕ : งบประมาณที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๙ (ล้านบาท)



คณะกรรมการธิการเห็นว่า ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่ให้น้ำหนักและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยถือว่าเป็นปัญหาที่ทำลายของชาติ ส่วนในแง่ของตัวนโยบายภาครัฐ ได้กำหนด “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีจุดเน้นในแนวทางสันติวิธี (Nonviolence) ซึ่งไม่เฉพาะมุ่งสร้างความปลอดภัยเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งแก้ไขที่เงื่อนไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ลึกลงไปกว่าการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีเอกภาพและความต่อเนื่อง เนื่องจากการ ขาดประสิทธิภาพของกลไกประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมุมมองต่อปัญหาของหน่วยงานความมั่นคงโดยเฉพาะกองทัพที่ได้ให้น้ำหนักกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบเป็นหลักตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสะท้อนจากกรอบคิดในยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นมิติความมั่นคงที่มุ่งขจัดตัวบุคคลที่ก่อเหตุรุนแรงควบคู่กับภารกิจพัฒนาของ ศอ.บต. ที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนด้วยแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้แนวทางการสร้างสันติภาพยังไม่ปรากฏเด่นชัดในการขับเคลื่อนงานที่ผ่านมาและยังคงไม่ได้รับการยอมรับมากพอ

๑.๒) การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการ

การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากในจังหวัดอื่นของประเทศ การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหน่วยงานระดับชาติทำงานเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ ๓ หน่วยงานตาม พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดินจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยที่การทำงานของแต่ละหน่วยต่างก็มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการกำกับและต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตัวเอง อันได้แก่ ๑) สมช. ทำงานภายใต้ “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” ตาม พ.ร.บ. สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศและนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒) กอ.รมน. ทำงานภายใต้ “คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง จัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานด้านความมั่นคงให้สอดคล้องกับนโยบายที่ สมช. กำหนด และ ๓) ศอ.บต. ทำงานภายใต้ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กพต.) ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา จัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานด้านการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายที่ สมช. กำหนดเช่นกัน^{๒๐๒}

ปัญหาในภาพรวมคือ นอกเหนือจาก ๓ องค์กรดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก จึงทำให้รัฐมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีเจ้าภาพหลักชัดเจนที่จะรับผิดชอบการบูรณาการกลไกต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องทำงานเชื่อมโยงกันหลายมิติ ซึ่งผู้แทน กอ.รมน. ได้ให้ข้อมูลว่า มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ๑๓ กระทรวงกับอีก ๔๖ หน่วยงาน และต่างมีงบประมาณของตนเองเช่นกัน^{๒๐๓} โดยหน่วยงานภาครัฐจะเขียนแผนงานเพื่อของบประมาณและจะดำเนินการตามแผนงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมาเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องส่งแผนงานและงบประมาณของตนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาให้ สมช. พิจารณาว่าสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่อย่างไร^{๒๐๔}

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมให้ข้อมูลว่าที่ผ่านมามีความพยายามในการจัดตั้งกลไกที่จะเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่าง สมช. ศอ.บต. และ กอ.รมน. รวมถึงหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกรรมการในส่วนกลางและระดับพื้นที่ หรือการออกคำสั่งทางการบริหาร (ดูตารางที่ ๖) แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร^{๒๐๕} สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทน สมช. ที่ว่าปัจจุบันก็ยังไม่มีการใดทำหน้าที่ประสานงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบ แม้ สมช. จะพยายามจัดประชุมหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อกำกับการทำงานให้มีเอกภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ในทุกประเด็น เนื่องจาก สมช. ไม่ใช่หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานและโดยภารกิจของ สมช. นั้นไม่ใช่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และวัฒนธรรมของแต่ละหน่วยงานก็มีความแตกต่างกันมาก^{๒๐๖}

^{๒๐๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๓} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๔ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๐๖} การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตารางที่ ๖ : โครงสร้างองค์กรและกลไกการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐ ระหว่าง

ปี ๒๕๔๗-๒๕๖๖

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

ปี	โครงสร้างกลไก	องค์ประกอบ	บทบาทหน้าที่
	(คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๐๔/๒๕๕๕)		ขับเคลื่อนการแก้ปัญหาตามนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง
๒๕๕๗	คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗)	รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองประธาน มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ	บูรณาการงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงงานของกลไกบูรณาการเดิมที่มีอยู่แล้วอย่าง กพต. และ กปต.
๒๕๕๙	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) (ตาม พ.ร.บ. สมช. พ.ศ. ๒๕๕๙ ฉบับเดิมคือ ๒๕๐๗)	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) และรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน	จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะและให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
๒๕๕๙	คณะผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (ผทพ.) (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๙)	ประกอบด้วยอดีตข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทหารและพลเรือน	ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ และให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
๒๕๖๔	คณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คผบ.จชต.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙/๒๕๖๔)	มีประธานกรรมการและกรรมการ โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยประกอบด้วย ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ การศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมพหุวัฒนธรรม ไม่เกิน ๕ คน	ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ และให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งติดตามการดำเนินงานและโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงให้บูรณาการ
๒๕๖๖	คณะกรรมการนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คยค.จชต.) (คำสั่งสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ ๑/๒๕๖๖)	เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน โดยมีเลขาธิการ กอ.รมน., เลขาธิการ ศอ.บต., ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ผบ.ตร., ผอ.รมน. ภาค ๔, ปลัดกระทรวงการมหาดไทย, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ	ติดตามประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์เชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ และเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากจะมีปัญหาการบูรณาการกลไกและงานการแก้ปัญหาในภาพใหญ่แล้ว ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การขับเคลื่อนงานในแต่ละเรื่องเช่นการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มีปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน^{๒๐๗} อีกทั้งภายในแต่ละกระทรวงก็แยกกันทำงานอีก เช่น หน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลังปี ๒๕๔๗ จนเกิดความทับซ้อนและไม่สามารถบูรณาการจัดการศึกษาทั้งระบบให้เกิดประสิทธิภาพได้ ดังที่อดีตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลว่า การจัดการศึกษาส่วนใหญ่ในพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา รวมถึงศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศค.จชต.) ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างมี

^{๒๐๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

งบประมาณของตัวเองและทำงานกัน “อยู่คนละแห่ง ไม่มีอะไรเชื่อมโยงกันเลย” ในส่วนของโครงสร้างการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจก็มีปัญหาเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ ต่างคนต่างทำงานตามภารกิจของหน่วยงานตน ไม่มีเจ้าภาพที่จะกำกับดูแลให้ทำงานสอดคล้องและบูรณาการกันอย่างแท้จริง กระทรวงต่าง ๆ จะทำตามนโยบายของตนเองแม้ว่าจะอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ถืองบประมาณไว้เอง^{๒๐๘}

การขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักนี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ขาดเอกภาพตั้งแต่การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การกำหนดนโยบายแก้ปัญหา และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานต่างมีมุมมองต่อสาเหตุและวิธีแก้ปัญหาที่แตกต่างกันไป อีกทั้งอาจจะเข้าใจเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ สมช. กำหนดไว้แตกต่างกัน รวมถึงบางครั้งแผนปฏิบัติการก็มีเนื้อหาที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ ที่มองว่ากลุ่มขบวนการเป็นจุดศูนย์กลางหลักของปัญหา จึงต้องเน้นการปราบปราม การก่อความไม่สงบเป็นแนวทางหลัก ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากแนวคิดเรื่องการสร้างสันติภาพ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่มีความเป็นเอกภาพ มีลักษณะต่างฝ่ายต่างมีอำนาจของตัวเองที่ทำไปตามภารกิจเฉพาะของหน่วยงานตนโดยอาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

คณะกรรมการธิการเห็นว่า การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่มีเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ มี ๓ หน่วยงานระดับชาติ คือ สมช. ศอ.บต. และ กอ.รมน. ที่แม้ทั้งสามหน่วยจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล แต่ต่างก็ต้องทำงานภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับรวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตัวเอง ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแล แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตนโดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

๑.๓) ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ

หลังจากที่เหตุการณ์ไม่สงบเริ่มขึ้นเมื่อต้นปี ๒๕๔๗ รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้ทยอยออกมาตรการเพื่อสนับสนุนกลไกราชการให้รับมือสถานการณ์รุนแรงได้ทันทั่วทั้ง รวมทั้งมีมาตรการพิเศษช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถรับมือกับผลกระทบได้ มาตรการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ชัดเจนว่าจะให้เป็นมาตรการระยะยาว และอาจด้วยเหตุนี้ ทำให้มาตรการจำนวนหนึ่งขาดกลไกสร้างความโปร่งใสกำกับหรือขาดระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีเห็นว่าปรากฏข้อครหาและมีกรณีที่มีการร้องเรียนหลายครั้งเรื่องการทุจริตอันเนื่องมาจากการฉวยประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้

ตัวอย่างเช่น มาตรการที่ส่งเสริมศักยภาพการทำงานของกลไกรัฐในการสร้างขวัญกำลังใจ ส่งผลให้มีการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่ข้าราชการและปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ทำงานในพื้นที่ที่ไม่ปกติหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการได้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณ สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษประจำปี ๒ ชั้น (นอกเหนือโควตาปกติ) สิทธิกำลังพลตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบำเหน็จความชอบค่าทดแทนและการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือช่วยเหลือราชการเนื่องในการป้องกันอธิปไตยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๑” หรือการได้รับเงินตอบแทนพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๒๐๘} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

ที่เรียกว่าเงินเสี่ยงภัยหรือ “เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ” (พ.ส.ร.) การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลบางแห่งก็อาจถูกตั้งคำถามเรื่องความไม่โปร่งใสในหลายเรื่อง เช่นการรู้เห็นกับภาคเอกชนที่ให้บริการสถานที่เพื่อการฝึกอบรมในการแบ่งผลประโยชน์จากค่าที่พัก ค่าอาหาร และอื่น ๆ

มีกรณีที่ปรากฏข้อมูลในพื้นที่สาธารณะหลายครั้งเรื่องการเรียกรับผลประโยชน์หากต้องการให้บรรจุในอัตรากำลังพล หรือการเสริมสร้างกำลังพลเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ในด้านกำลังพลโดยเฉพาะในระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (Fast Track) รวมถึงการเลื่อนเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งที่ผ่านมามีคำถามถึงความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการดำเนินการคัดเลือกและยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่ามีการประเมินผลอย่างจริงจัง ลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้มีข้อครหาว่ากระบวนการคัดสรรกำลังคนในบางส่วน เปิดช่องให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องและมีข้อสงสัยว่าจะไม่ทำให้ได้บุคลากรที่มีศักยภาพและความมุ่งมั่นเข้าสู่ระบบการทำงานที่เรียกร้องมาตรฐานสูง ส่งผลต่อระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง ซึ่งกระทบกับความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ตามมา

ความไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของบุคลากรในการรักษาความปลอดภัยนี้ อาจส่งผลกระทบต่อเรื่องการถ่ายโอนกำลังในการดูแลรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ที่ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติกำหนดให้มีการถอนกำลังทหารที่มาจากภาคอื่นออกจากพื้นที่ภายในปี ๒๕๗๐ อย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้ให้ข้อมูลว่า เริ่มมีการถอนกำลังทหารออกนอกพื้นที่กองทัพภาคที่ ๔ แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๖๖ เป็นต้นมา และหากสถานการณ์เป็นปกติจะมีการส่งมอบพื้นที่ให้กับกองทัพภาคที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลพื้นที่ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุดคุ้มครองตำบล (ชคต.) ภายใต้กระทรวงมหาดไทยที่ปัจจุบันมีจำนวน ๑๖๔ ชุด โดยมีปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นหัวหน้าชุด ต่อประเด็นนี้อดีตข้าราชการ ฝ่ายปกครองระดับสูงได้ให้ข้อมูลว่า แท้จริงแล้วฝ่ายปกครองยังไม่มีความพร้อมที่จะรับส่งมอบพื้นที่จากกองทัพ การคัดกรองอาสารักษาดินแดน (อส.) ก็ยังไม่มีคุณภาพเนื่องจากมีนายอำเภอบางคนทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากกระบวนการคัดเลือก อส. ทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตั้งด่านตรวจและรักษาความปลอดภัย^{๒๐๙}

ในส่วนของการมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ก็ยังมีจุดอ่อนที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในเรื่องความไม่โปร่งใสหลายประเด็น เช่น มีการเรียกหาประโยชน์จากญาติและครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งโดยหลักปฏิบัติ การจะได้รับเงินเยียวยาจะต้องมีการรับรองจาก ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ซึ่งมีข้อครหาว่ามีบุคคลเข้าต่อรองขอส่วนแบ่งจากเงินเยียวยาถ้าญาติและครอบครัวต้องการรับเงินจากรัฐ และมีบุคคลที่ทำหน้าที่วิ่งเต้นเจรจาให้ได้เงินเยียวยา โดยจะใช้วิธีหักเงินจากญาติและครอบครัวไปตามที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้บางกรณีที่เกิดการเสียชีวิตไม่ได้มาจากเหตุการณ์ความไม่สงบก็อาจได้รับการพิจารณาว่าเกิดจากเหตุการณ์เพื่อนำไปสู่การได้รับเงินเยียวยาช่วยเหลือจากรัฐ

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

^{๒๐๙} การประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า รัฐบาลได้ออกมาตรการพิเศษหลายประการ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพกลไกราชการที่จะตอบสนองสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ การก่อเหตุรุนแรงและส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมทั้งมีมาตรการช่วยเหลือผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติที่ผ่านมาได้จัดการประเมินผลมาตรการเหล่านี้อย่างจริงจัง จึงไม่อาจวัดผลได้อย่างชัดเจน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มาตรการเหล่านี้ได้ช่วยสนับสนุนการปรับตัวรวมทั้งลดผลกระทบในระยะสั้น แต่ในบางกรณีไม่มีกลไกตรวจสอบผลที่จริงจังเป็นระบบ นานวันเข้าก็อาจกลายเป็นการเปิดช่องทางให้มีการทุจริตแสวงผลประโยชน์ เท่ากับมีผลบั่นทอนความเข้มแข็งของระบบงานโดยรวมที่ต้องการให้รับมือปัญหาสำคัญในพื้นที่ และกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกลไกราชการ จึงจำเป็นต้องเร่งทบทวน การดำเนินการในส่วนนี้โดยเร็ว

๒) ด้านการสร้างสรรค์ภาพในมิติต่างๆ

๒.๑) การประกาศใช้ พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมองว่าการใช้กฎหมายความมั่นคง โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความจำเป็น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยที่ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้แทน กอ.รมน. ให้ข้อมูลว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นสถานการณ์พิเศษ โครงสร้างของกลุ่มที่ก่อเหตุรุนแรงมีความเป็นองค์กรลับจึงไม่สามารถใช้กฎหมายปกติในการสืบสวนสอบสวนและจับกุมได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่เอง ก็คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนเสมอมา และในฐานะที่เป็นทหาร “เราทุกคนมอง พี่น้องประชาชน ในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือพลเมืองร่วมชาติ เราไม่เคยมีความคิดว่าจะต้องใช้มาตรการปราบปรามในฐานะ ที่เขาเป็นศัตรู ไม่เหมือนกับการไปรบกับคู่สงครามโดยตรง”^{๒๑๐}

ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ให้ข้อมูลว่าตั้งแต่ปี ๒๕๖๔-๒๕๖๖ มีการออกหมายจับตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ จำนวน ๑๖๗ หมาย จับกุม ๑๓๓ หมาย^{๒๑๑} ในขณะที่ภาคประชาสังคม มีข้อมูลว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๖ มีผู้ถูกควบคุมตัวโดยการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงจำนวน ๗๓๕ คน ผู้ที่ถูกควบคุมตัวมีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก^{๒๑๒} เมื่อเทียบกับข้อมูลของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ / ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจ ส่วนหน้า (ศปก.ตร.สน.) พบว่า มีผู้ต้องสงสัยเฉพาะที่น่าตัวเข้าสู่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศก.ตร.สน. ในช่วงปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๖ ปี รวม ๒๕๔ ราย ในจำนวนนี้มีเด็กหนึ่งราย ไม่มีผู้ต้องสงสัย เป็นผู้หญิง ทั้งนี้ ผู้แทน สมช. มีความเห็นว่า รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับ เพื่อระงับยับยั้งการก่อเหตุรุนแรงและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน^{๒๑๓} ซึ่งทาง สตช. สะท้อนว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด ถ้าใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) เพียงอย่างเดียวในคดีความมั่นคง รัฐจะไม่สามารถสืบสวนสอบสวนก่อนที่จะเกิดเหตุและไม่ได้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี^{๒๑๔}

^{๒๑๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๒} รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๓๑.

^{๒๑๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ตารางที่ ๗ : สรุปสาระหลักของกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กฎหมาย	สาระหลัก
พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ (กฎอัยการศึก)	ประกาศใช้เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองในช่วงเวลาที่เกิดเหตุจำเป็น เช่น สงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่ในการตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับไล่ มีอำนาจในการกักตัวบุคคลไว้ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้น ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องกฎอัยการศึกหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ทั้งนี้ เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ โดยมีระยะเวลาจำกัดไม่เกิน ๗ วัน ระบุให้ผู้บังคับบัญชาทหารมีอำนาจควบคุมพื้นที่กรณีเกิดสงครามหรือจลาจล เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลตามความจำเป็นของทางราชการหรือเพื่อการสอบถามได้ไม่เกิน ๗ วันโดยไม่ต้องขออำนาจศาล และมีอำนาจให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในพื้นที่บังคับใช้กฎหมายได้ (ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พลเรือนยังขึ้นศาลยุติธรรมปกติ) และเจ้าหน้าที่ทหารไม่ต้องรับผิดชอบจากความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามหน้าที่
พระราชบัญญัติ การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ)	เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการออกข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ให้ยุติลงได้โดยเร็ว ด้านขอบเขตการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือพื้นที่ฟู หรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจออกข้อกำหนดอื่น ๆ ได้แก่ ห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้ครอบครองสิ่งของที่เป็นอันตรายต่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรืออำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ผู้โฆษณาผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือพื้นที่ฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ระบุให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมพื้นที่กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ให้เจ้าหน้าที่คุมตัวบุคคลไว้เพื่อซักถามในพื้นที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่เรือนจำหรือสถานใดตรวจได้ไม่เกิน ๗ วันโดยขออนุญาตจากศาล จากนั้นขอขยายเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน ๗ วัน รวมไม่เกิน ๓๐ วัน และหากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้
พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ (พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ)	ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหลัก คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ทำหน้าที่ป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงของรัฐ รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความมั่นคงของชาติ กฎหมายกำหนดให้มีการบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคง มีมาตรการในการเปิดโอกาสให้บุคคลที่กระทำความผิดไปโดยผิดหลง หรือกลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับโอกาสในการอบรมแทนการฟ้องคดี เพื่อเปิดโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีและกลับคืนสู่สังคมต่อไป โดยกฎหมายนี้จะใช้ในกรณีที่เหตุการณ์ยังไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมาย	สาระหลัก
	ระบุให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบให้ กอ.รมน. รับผิดชอบพื้นที่ หากเห็นว่าสถานการณ์ยังไม่มีควมจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้กลับใจเข้ามาขอตัวหรือเห็นว่าทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจเสนอให้บุคคลนั้นเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องคดีได้ หากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ กอ.รมน. ชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี

ทั้งนี้ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมให้ข้อมูลว่า ทางกองทัพยืนยันว่าได้มีการสรุปบทเรียนและตระหนักดีว่าการใช้ความรุนแรงไม่ใช่วิธีการที่จะแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน กระบวนการควบคุมตัวบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยในปัจจุบันนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่สามารถนำตัวผู้ต้องสงสัยมาได้ จะไม่มีการนำตัวเข้าควบคุมในค่ายทหารอีกต่อไป แต่จะส่งตัวไปยังสถานที่ซักถามโดยตรงซึ่งได้ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครบครันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระบบกล้องวงจรปิด การดูแลด้านการแพทย์ ตลอดจนสุขอนามัยที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ หากผลการซักถามปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดก็จะได้รับการปล่อยตัวกลับภูมิลำเนาทันที อีกทั้งจะได้รับค่าตอบแทนรายวันในอัตรา ๔๐๐ บาทต่อวันด้วยโดยเบิกจ่ายจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว ทางกระทรวงได้ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุ หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่^{๒๑๕} เช่นเดียวกับที่ผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าได้ให้ข้อมูลว่า ทุกรัฐบาลได้มีการเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายความมั่นคงด้วยความระมัดระวัง และมีการให้สถาบันการศึกษาทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการบังคับใช้โดยมีฝ่ายปกครองและผู้นำท้องถิ่นรับผิดชอบการประเมินผลด้วย และปัจจุบัน (เมษายน ๒๕๖๘) ได้ปรับลดการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เหลืออยู่จำนวน ๑๗ อำเภอแล้ว^{๒๑๖}

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ข้อมูลในอีกมุมหนึ่งว่าการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การตรวจค้นเคหสถานและการจับกุมบุคคลตามมาตรา ๙ และ ๑๕ ทวิ แห่ง พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่ให้กักตัวได้สูงสุด ๗ วัน ซึ่งแม้จะเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการนำตัวผู้ต้องสงสัยมาสอบถาม แต่ก็เป็นการดำเนินการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด^{๒๑๗} การไม่อนุญาตให้ญาติหรือทนายความเข้าร่วมในกระบวนการซักถามและการเยี่ยมได้อย่างอิสระนำไปสู่การร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตัว การซ้อมทรมานหรือปฏิบัติอย่างโหดร้ายระหว่างกระบวนการควบคุมตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสารภาพ

มุมมองของประชาชนอีกส่วนหนึ่งในพื้นที่ที่รู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างมาก เนื่องจากให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่มีการตั้งข้อหา รวมไปถึงการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐาน

^{๒๑๕} การประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๑๖} มติคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๘ โดยการขยายเวลาลำสุดท้ายคือการขยายอายุการบังคับใช้ต่อเนื่องเป็นครั้งที่ ๘๐ นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/95225>

^{๒๑๗} รายงานผลการพิจารณาการร้องเรียนเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอนในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๑๐๑๘-๑๐๒๐/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.), ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

กระบวนการยุติธรรมทั่วไป เช่น การไม่อนุญาตให้ญาติหรือทนายความเข้าร่วมในกระบวนการซักถาม หรือการไม่อนุญาตให้เยี่ยมได้อย่างอิสระ เป็นต้น หรือการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของฝ่ายความมั่นคงในการเข้าตรวจค้น จับกุมภายในโรงเรียนตาดีกา^{๒๑๘}โดยไม่แจ้งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือโต๊ะอิหม่ามให้เข้าร่วมตามที่ตกลงกัน^{๒๑๙} โดยการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายความมั่นคงที่กล่าวมานี้ เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบ (Impunity) ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายนี้

อนึ่ง อดีตข้าราชการระดับสูงของ สมช. ได้ตั้งข้อสังเกตในเชิงกรอบคิดว่า การมีกฎหมายความมั่นคงไม่ใช่เรื่องผิดปกติ ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกต่างก็มีกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน แต่ปัญหาคือการใช้กฎหมายโดยไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่ใช้ในการสงครามกับอริราชศัตรูนอกประเทศหรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง คำถามคือ “ภาคใต้ฉุกเฉินมา ๒๐ ปีและเป็นสถานการณ์สงครามที่ต้องใช้กำลังทหารสู้รบกับอริราชศัตรูหรือไม่” และในความจริงแล้ว หน่วยงานหลักที่จะเป็นเจ้าภาพในการรักษาความมั่นคงภายในควรเป็นตำรวจหรือพลเรือน ไม่ใช่ทหารอย่างที่เป็นอย่างอยู่^{๒๒๐}

ศปก.ตร.ส่วนหน้า ตำรวจภูธรภาค ๙ ประเมินว่า จากสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา หากย้อนหลังไปเมื่อปี ๒๕๔๗ เรื่อยมากระทั่งปัจจุบัน พบว่ารูปแบบการก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงนั้น เน้นการก่อเหตุกับเจ้าหน้าที่รัฐ สถานที่หน่วยงานภาครัฐ และคนทั่วไปโดยไม่เลือกเหยื่อ ไม่มีมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดระหว่างผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความหวาดกลัวต่อประชาชน สร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ เช่น การลอบวางระเบิดหน้า ศอ.บต. ในเขตเมืองยะลา การลอบวางระเบิดสถานที่ในกรุงเทพฯ การลอบวางระเบิดในเขตเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดของกลุ่มขบวนการที่มีสายการบังคับบัญชาการทำงานอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งงานมอบหน้าที่กันทำ มีกลุ่มบุคคลที่ทำการสำรวจพื้นที่ เตรียมอุปกรณ์ ยานพาหนะ การใช้คนจำนวนมากในการก่อเหตุ มีการวางแผนการปกปิดทำลายพยาน หลักฐาน มีพัฒนาการในการก่อเหตุหลังจากที่มีการจับกุม หรือผิดพลาดในครั้งที่ผ่านๆ มา ทำให้การสืบสวน สอบสวน การป้องกัน แก่ไข การปราบปราม การระงับยับยั้ง การฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนในอำนาจตาม ป.วิ.อาญาปกตินั้นกระทำได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพียงพอกับสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ โดยต้องมีมาตรการพิเศษซึ่งมาตรการทางกฎหมายปกติ เช่น ป.วิ.อาญา ไม่มี

เป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในการดำเนินงานด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ คือการยุติเหตุรุนแรงให้หมดไปในปี ๒๕๗๐ โดยมุ่งจัดกำลังเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร มอบให้รับผิดชอบสร้างความปลอดภัยในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แม้ว่าได้จำแนกกลุ่มพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน/ชุมชน ตามเงื่อนไขความเสี่ยงของการก่อเหตุรุนแรงแล้ว แต่การปฏิบัติงานของภาครัฐยังแยกส่วน ขาดเอกภาพของหน่วยงาน จึงทำให้งานความปลอดภัยไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด และส่งผลให้งานการพัฒนาพื้นที่ไม่สามารถกระจายตัวได้ทั่วถึงประชาชนในวงกว้าง และผลสุดท้ายไม่อาจทำให้ประชาชนเชื่อมั่นภาครัฐและรัฐบาลด้วย

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภายใต้กรอบคิดการรักษาความมั่นคงของรัฐ กรอบของการรักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ในพื้นที่ และการคุ้มครอง

^{๒๑๘} “ตาดีกา” คือศูนย์อบรมคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่กำลังเรียนอยู่ในระดับประถมศึกษาที่มีอายุระหว่าง ๖-๑๒ ปี โดยกำหนดให้มีการเรียนในวันเสาร์และอาทิตย์ที่มุ่งให้เด็กเรียนภาษาบาลีและศาสนาอิสลาม (มูลนิธิศูนย์ประสานงานตาดีกาจังหวัดชายแดนภาคใต้)

^{๒๑๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๒๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

สิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ไม่ให้ถูกล่วงละเมิดหรือทำลายโดยกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง^{๒๒๑} รัฐพยายามสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่โดยการบังคับใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมุมหนึ่ง เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งมีผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งรู้สึกปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ในอีกมุมหนึ่งก็พบว่า ผลจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ไปจำกัดและละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก่อให้เกิด “สภาวะยกเว้น” ที่บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกทั้งยังไม่มีกลไกติดตามประเมินผลการปฏิบัติที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการขาดบทบาทการติดตามและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอันถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยและรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมจากรัฐ ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มานานโดยยังไม่มีข้อสรุปที่ยอมรับได้ทุกฝ่ายว่าเป็นการแก้ปัญหาที่สมควรแก่เหตุและตรงจุดหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับมือกับภาวะสงคราม การรบ การจลาจล และสถานการณ์ร้ายแรงที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องประเมินกันอย่างรอบด้านโดยมีโจทย์ว่ารัฐจะบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างไรเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มรู้สึกปลอดภัยอย่างแท้จริง

อนึ่ง กรรมการิการบางส่วนเห็นว่าแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงยังเห็นถึงความจำเป็นต้องใช้กฎหมายความมั่นคงคือ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ยังคงปรากฏข้อมูลปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับมีการบังคับใช้มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี แต่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้ และยังไม่มีแนวโน้มที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงให้ลดน้อยลงได้ จึงเห็นควรให้รัฐบาลเสนอเลิกใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้คณะรัฐมนตรีมีมติไม่ต่ออายุการบังคับใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกต่อไป

๒.๒) การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก

การแสวงหาสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคมกับการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก ความรู้สึกว่าได้ได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่เท่าเทียมภายใต้กฎหมายเดียวกันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน

ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า กระทรวงยุติธรรมได้มีการจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเรื่องกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ มีการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม และส่งเสริมการดำเนินการของศูนย์ยุติธรรมชุมชนเพราะใกล้ชิดเข้าถึงประชาชนในพื้นที่และสามารถช่วยประชาชนได้จริง ในส่วนระบบการควบคุมตัวผู้ต้องขัง กรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพได้เข้าไปอบรมดูแลให้ความรู้ความเข้าใจต่อหน่วยงานปฏิบัติในเรื่องสิทธิมนุษยชน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ

^{๒๒๑} กรรมการิการบางส่วนได้รับการยืนยันจาก ศปก.ตร.ส่วนหน้า/ตร.ภาค ๙ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘ โดยหน่วยงานเน้นย้ำว่า หลักในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือเพื่อควบคุมสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่นั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำงานภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับล้วนเป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการร่างและตรากฎหมายโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการนิติรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ

ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ได้เข้ามาอยู่ในแผนบูรณาการฯ โดยดำเนินการจัดหลักสูตรอบรมให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน^{๒๒๒}

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่าตั้งแต่ปี ๒๕๖๔-๒๕๖๖ มีการออกหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีความมั่นคงจำนวน ๔๕๐ หมาย จับกุม ๑๒๓ หมาย มีการขยายผลคดีจากผลตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ทั้งจากการตรวจสอบสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) และลายนิ้วมือแฝงจนรู้ตัวผู้กระทำผิดจำนวน ๔๐๕ คดี ในส่วนของสถิติการสั่งฟ้องคดี ผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๙ ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๖ มีสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ๖๗๒ คดี สั่งฟ้อง ๔๖๕ คดี มีสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา ๓๑๓ คดี สั่งฟ้อง ๑๔๘ คดี และมีสำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ๖๖๔ คดี ซึ่งที่ผ่านมามีคดีที่สั่งไม่ฟ้องและยกฟ้องจำนวนมาก กรณีสั่งไม่ฟ้องส่วนหนึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกของอัยการ ส่วนกรณียกฟ้องเป็นผลจากความสงสัยในพยานหลักฐานของโจทก์ของศาล^{๒๒๓}

ต่อประเด็นการเก็บดีเอ็นเอ ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่า ผลที่ได้จากการเก็บดีเอ็นเอถือเป็นหลักฐานสำคัญและส่งผลกระทบในการพิจารณาคดีความมั่นคงที่โดยทั่วไปแล้วบุคคลมักเกรงกลัวผู้ก่อเหตุและไม่กล้ามาเป็นพยาน ในขณะที่ผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๙ ระบุว่า อัยการไม่สามารถดัดพยานหลักฐานที่ได้จากผลการซักถามและการเก็บดีเอ็นเอออกจากสำนวน เนื่องจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีการะบุให้รับฟังพยานหลักฐาน เมื่อมีอยู่ในสำนวนก็ต้องนำสืบ มิเช่นนั้นทางอัยการก็จะมีผลความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^{๒๒๔}

อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลในอีกมุมหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่มีการเก็บดีเอ็นเอของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง เช่น เด็ก สตรี และผู้สูงอายุโดยเฉพาะบุคคลในครอบครัวผู้ต้องหาคดีความมั่นคงหรือครอบครัวผู้ที่หลบหนี และมีการถ่ายภาพบัตรประชาชนที่ด่านตรวจโดยไม่ได้รับความยินยอม สร้างความกังวลใจต่อการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้^{๒๒๕}

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

อนึ่ง ในประเด็นการเลือกปฏิบัตินั้น ผู้แทน กอ.รมน. มีความเห็นว่าทางเจ้าหน้าที่ไม่ได้เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะกับคนมุสลิมแต่อย่างใด “แต่ต้องยอมรับว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงในพื้นที่มาตลอด ๒๑ ปีมีแต่พี่น้องชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ยังไม่เคยมี

^{๒๒๒} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๕} รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๓๓.

ผู้ก่อเหตุรุนแรงที่นับถือศาสนาอื่น”^{๒๒๖} การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติ หากแต่เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่กระทำความผิดเท่านั้น

ในส่วนของการขั้นตอนการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนบางกรณีได้ดำเนินการในสถานที่ควบคุมตัว และมีการกดดันให้รับสารภาพเพื่อแลกกับโทษที่เบาลง เนื่องจากหากผู้ใดมีโอกาสได้รับการประกันตัวจะมีน้อยมาก และกรณีที่จำเลยปฏิเสธข้อกล่าวหา มักถูกตั้งข้อหาเพิ่ม ในขณะที่พยานหลักฐานที่นำมากล่าวหาได้มาในระหว่างการควบคุมตัวและซักถามภายใต้การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงโดยปราศจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ผลที่ตามมาคือ หลายคดีที่เข้าสู่ศาลถูกยกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานไม่มีน้ำหนักเพียงพอหรือได้มาโดยไม่ชอบธรรม เช่น การซ้อมทรมานเพื่อให้รับสารภาพ หรือหลักฐานสำคัญมักเป็นคำให้การของ “พยานปากเดียว” ที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ซึ่งบางกรณีมีการให้การไม่สอดคล้องในขั้นตอนการสอบสวนและการพิจารณาคดี เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารให้การในชั้นสอบสวนว่าเห็นจำเลยในเหตุการณ์แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีพยานได้ระบุว่าไม่แน่ใจว่าเป็นใคร^{๒๒๗}

ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ขั้นตอนการดำเนินคดีมีความล่าช้าอยู่ ส่งผลให้จำเลยต้องถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีเนื่องจากไม่ได้รับสิทธิในการประกันตัวและต้องอยู่ในการควบคุมตัวเป็นเวลานานโดยยังไม่ได้มีการพิสูจน์ความผิด มีคดีจำนวนมากที่ยังไม่สามารถคลี่คลายได้ถึงแม้จะมีการจับกุมควบคุมตัวแล้ว เช่นกรณีที่บุคคลหนึ่งมีหลายหมายจับหรือหลายคดี แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเมื่อพ้นโทษในคดีแล้ว สภาพปัญหาทับซ้อนการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เช่น การใช้ พ.ร.บ. มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ (Justice Safety Observation ad hoc: JSOC) กับจำเลยคดีความมั่นคงที่ถูกลงโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เมื่อได้รับโทษก็จะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ซ้ำอีกที่ด้วยมาตรการ เช่น การห้ามออกนอกประเทศ หรือการให้ข้อมูลกรณีเล็กน้อยกรณีติดตามตัวในการเฝ้าระวัง เป็นต้น

กระบวนการในชั้นศาลก็พบว่าพนักงานอัยการใช้บันทึกการสอบคำให้การในฐานะพยาน บันทึกการสอบคำให้การในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ และรายงานผลการซักถามเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา แม้ในการพิจารณาคดีจะมีรองอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๙ ร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี แต่ในการพิพากษาคดี ยังมีระเบียบให้ต้องส่งร่างคำพิพากษาที่องค์คณะพิจารณาเขียนแล้วให้กับอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๙ หรือผู้แทนตรวจก่อนจะมีการอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟัง ซึ่งอาจทำให้มีการตั้งข้อสังเกตถึงการแทรกแซงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีได้^{๒๒๘}

ขั้นตอนหลังจากมีคำพิพากษา ในกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีความมั่นคงมิได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดี และต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง จำเลยจะได้รับการปล่อยตัวภายหลังมีคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม เมื่อจำเลยยื่นคำร้องขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญาตามสิทธิ กลับพบว่าจำเลยส่วนใหญ่ไม่ได้รับการเยียวยาตามสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาค่าขอค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญามักยกเหตุว่า ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด หรือคำพิพากษาของศาลอาญาไม่มีข้อความระบุชัดเจนว่าข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้

^{๒๒๖} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการตำรวจ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๗} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๑๙-๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เรื่อง “การสร้าง ความเข้าใจจากเห่าความขัดแย้งและกระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี” ของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๒๒๘} ดุราลัยเถิดเพิ่มเติมที่ “คนถก เพียรชนะ: เสียงจากนายจำเลยในคดีสุดท้ายของผู้พิพากษาคณากร ‘อยากให้ยุติต่อสู้ไปด้วยกัน,’” *BBC News ไทย*, ๗ มีนาคม ๒๕๕๓. <https://www.bbc.com/thai/thailand-51781494>

กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด จึงมีมติไม่อนุมัติให้จ่ายค่าทดแทน สถานการณ์เช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ศาลยกฟ้องจำเลยแล้ว แต่เมื่อไม่มีถ้อยคำระบุในคำพิพากษา อย่างชัดเจนว่า “จำเลยมิได้กระทำความผิด” จำเลยจะไม่ได้รับสิทธิเยียวยาตามกฎหมาย ส่งผลให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้บริสุทธิ์ในคดีความมั่นคงไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจะมีเพียงกระบวนการเยียวยาจาก คอ.บต. เท่านั้น ทำให้การเยียวยาในทางกฎหมายยังไม่ครอบคลุมผู้เสียหายทุกกลุ่ม

นอกจากนี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาเรื่องมีบุคคลสูญหายที่ไม่รู้จำนวนแน่ชัด แม้ไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนปัญหาบุคคลสูญหายกรณีใหม่ ๆ เพิ่มอีกในระยะหลัง แต่กับกรณีที่เกิดขึ้นแล้วยังไม่ปรากฏความคืบหน้า ในช่วงท้ายของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ รัฐสภาได้ออก “พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญต์สูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕” ที่มาจากการผลักดันของหลายฝ่าย ทั้งภาคการเมืองและภาคประชาสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ครอบคลุมสามารถร้องทุกข์แทนเหยื่อได้ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ซ้อมทรมาน อุ้มหาย หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีความผิดทางอาญารวมถึงผู้บังคับบัญชาที่รู้เห็นการกระทำความผิดด้วย หลังจากการประกาศใช้กฎหมายนี้ ทางตำรวจก็มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การเริ่มใช้กล้องติดตามตัวมาบันทึกภาพขณะจับกุมตัวผู้ต้องหา หรืออัยการและศาลก็มีการออกหนังสือเวียนให้รับข้อร้องเรียนหากมีผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมาขึ้นเรื่อง แม้จะมีข้อสังเกตจากผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีในอดีตว่ายังมีความล่าช้าในการดำเนินการอยู่ก็ตาม^{๒๒๙}

ประเด็นที่ทำให้คนในพื้นที่ส่วนใหญ่รู้สึกไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด คือกรณีที่มีข้อสงสัยว่าเป็นการสังหารที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางกรณีประชาชนยังไม่เห็นว่ามี การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด^{๒๓๐} ไม่มีความจริงปรากฏว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น ไม่มีคำอธิบายที่ทำให้ผู้สูญเสียได้รู้ว่าบุคคลใกล้ชิดต้องตายไปด้วยสาเหตุใดและใครเป็นผู้ทำให้เกิดการตายนั้น ในขณะที่เหตุการณ์อื่น ๆ มักจะจับตัวผู้ต้องสงสัยได้รวดเร็วและส่วนใหญ่เป็นคนมลายุมุสลิม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าการเลือกปฏิบัติและรู้เห็นในการปกป้องเจ้าหน้าที่ให้พ้นผิด และรู้สึกว่าตนอยู่ใน “สภาวะยกเว้น” จากหลักนิติธรรมมาโดยตลอด^{๒๓๑} กรณีนี้ต่างจากความสูญเสียที่มีผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำผิดชัดเจนเนื่องจากผู้สูญเสียยังมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นที่พึ่งในการติดตามผู้กระทำผิดมาลงโทษ

คณะกรรมการสิทธิเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการดำเนินงานที่ได้รับอิทธิพลจากกรอบคิดเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐ มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน แม้เจ้าหน้าที่จะมีความระมัดระวังมากขึ้นมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการดำเนินการตรวจค้นจับกุม การสืบสวนสอบสวน หรือการรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนอยู่ ประกอบกับมีบางเหตุการณ์ที่มีความข้อสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่ง มักจะไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรมไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกของรัฐทั้งระบบ กลายเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา^{๒๓๒}

^{๒๒๙} “ครบ 2 ปี” พ.ร.บ.ทรมาน-อุ้มหาย ‘คนอยู่ทุกขใจ-คนห(ต)ายยังไม่พบ’, Thai PBS, ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘. <https://www.thaiPBS.or.th/news/content/349524>

^{๒๓๐} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๑ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๑} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการบางส่วน ได้รับทราบข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ศปก.ตร. ส่วนหน้า ว่า การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่มีเป้าหมายเพื่อยุติการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่นั้น แนวทางดำเนินการยึดถือทั้งกรอบการรักษาความมั่นคงของรัฐและกรอบของการรักษาความปลอดภัยให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ไม่ให้ถูกล่วงละเมิดหรือทำลายโดยการกระทำของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงโดยเฉพาะกลุ่ม BRN เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำงานภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับล้วนเป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการยกร่างและตรากฎหมายโดยรัฐสภา จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการนิติรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ จากกรณีกล่าวหาว่ารัฐไม่ให้ความเป็นธรรมนั้น ในขั้นตอนของตำรวจ จึงต้องพัฒนากระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในทางคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีความมั่นคงที่มีเงื่อนไขและรูปแบบการก่อเหตุที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าคดีอาญาโดยทั่วไป สำหรับในชั้นการพิจารณาของศาล ได้จัดกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อพิจารณาตัดสินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป หลักสำคัญในการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ศาลหรือผู้พิพากษาก็ยังคงถือเป็นเคร่งครัดดังเช่นคดีอาญาทั่วไป อีกทั้งหลักในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลก็ยังคงถือเป็นที่เคร่งครัดด้วย สรุปได้ว่า ในคดีความมั่นคงในพื้นที่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคง จึงเป็นเพียงการเสริมการแสวงหาพยานหลักฐานในทางคดีเท่านั้น ส่วนหลักในการทำงานหรือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดียังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป^{๒๓๓}

๒.๓) การเยียวยา

การเยียวยาทั้งในรูปแบบของตัวเงินและในเชิงสัญลักษณ์เป็นส่วนสำคัญต่อการฟื้นฟูชีวิตและความรู้สึกของเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อของความรุนแรง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างสันติภาพและความปรองดองของผู้คนในสังคมที่ผ่านสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรง

ผู้แทน สตช. ให้ข้อมูลว่า ภาครัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาไว้ว่า ผู้รับการเยียวยาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความมั่นคง ซึ่งการพิจารณารับรองว่าเหตุการณ์ใดเป็นคดีความมั่นคงหรือไม่จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ ๓ ฝ่ายในพื้นที่ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ โดยดู ๑) วิธีการกระทำในท้องถิ่น เช่น ความรุนแรง เป้าหมาย ความเชื่อมโยงกับเหตุการณ์อื่น เป็นต้น ๒) มีพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ และ ๓) ข้อมูลการสืบสวนในด้านการข่าวทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ ประกอบการพิจารณา ซึ่งการพิจารณานั้นค่อนข้างยาก ต้องดูพยาน หลักฐานอย่างรอบด้าน หากคณะกรรมการมีความเห็นให้เยียวยา จะมีคณะทำงานของ ศอ.บต. ทำหน้าที่คัดกรองอีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีการรับรองสองฝ่ายจะจ่ายร้อยละ ๒๕ หากรับรองสามฝ่ายจะจ่ายเต็มจำนวน^{๒๓๔}

ในส่วนของการดำเนินการเยียวยาที่ผ่านมา ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไปแล้วประมาณ ๒๕,๐๐๐ ราย รวมถึงมีการช่วยเหลือทางกฎหมายผ่านศูนย์ยุติธรรมชุมชนกว่า ๑๐๐ แห่ง^{๒๓๕} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ ศอ.บต. ได้ลงพื้นที่ดูแลและช่วยเหลือเยียวยาตามสถานการณ์ในด้านความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สินและด้านกายภาพอื่น ๆ รวมถึงการเสริมให้มี

^{๒๓๓} ศปก.ตร.ส่วนหน้า /ตร.ภาค ๙ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘

^{๒๓๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

รายได้และดูแลเรื่องสุขภาพจิตใจโดยมีการประสานกับกรมสุขภาพจิตเพื่อลงพื้นที่พูดคุยกับผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง^{๒๓๖}

ล่าสุดทาง กพต. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้จัดตั้งโรงพยาบาลจิตเวชครบวงจรที่ จ.นราธิวาสเพื่อดูแลผู้ป่วยจิตเวชที่มีจำนวน ๑๔๒,๗๔๖ คน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๖.๗๒ ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่^{๒๓๗} รวมถึงได้อยู่ระหว่างการจัดทำร่าง “ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ...” โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ มีกลไกการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี กำหนดช่องทางให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถยื่นขอรับความช่วยเหลือได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดให้มีการจัดเก็บฐานข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่องโดยสามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๒๓๘}

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบยังไม่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม ไม่มีความเสมอภาค และรู้สึกว่าการดูแลของรัฐยังไม่มีความต่อเนื่อง เช่น ผู้พิการที่ยังต้องมีการรักษาพยาบาลต่อ ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ เพราะมีกำหนดระยะเวลาในการจ่ายเพียง ๑๐ ครั้ง (ระยะเวลา ๑๐ ปี) เท่านั้น การเยี่ยมบ้านเพื่อดูแลสภาพจิตใจผู้ได้รับผลกระทบไม่มีความสม่ำเสมอหรือบางทีก็เพียงแต่ให้ออกมารับของหน้าบ้าน ไม่ได้พบปะพูดคุยกับผู้ได้รับผลกระทบจริง ๆ^{๒๓๙} อีกทั้งมีการเลือกเยียวยาเฉพาะบางฝ่ายโดยไม่ครอบคลุมถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ถูกวิสามัญฆาตกรรม^{๒๔๐} และผู้ต้องขังซึ่งบุตรและภรรยาในครอบครัวของผู้ถูกวิสามัญฆาตกรรมและของผู้ต้องขังในคดีความมั่นคง ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยการเลือกปฏิบัติจากการเยียวยาที่ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทุกฝ่าย อาจเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงได้ในอนาคต^{๒๔๑} ซึ่งในสองปีที่ผ่านมานี้มีจำนวนกว่า ๙๐ คน^{๒๔๒}

คณะกรรมการสิทธิฯ เห็นว่า ภาครัฐควรมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและได้มีการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเยียวยาเป็นธรรมตามหลักมนุษยธรรมมาเป็นระยะ แต่ยังมีผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนรู้สึกว่ารัฐยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงทุกฝ่าย ไม่ครอบคลุมรอบด้านในทุกมิติโดยเฉพาะการเยียวยาจิตใจนอกเหนือจากตัวเงินที่รวมถึงการจัดการกับความทรงจำเจ็บปวดของสังคมเพื่อให้อดีตของคนทุกกลุ่มได้รับการรับรู้และเป็นการกอบกู้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กลับคืนมา และที่สำคัญคือยังขาดความต่อเนื่องยั่งยืนที่จะทำให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้ด้วยตัวเอง เพื่อไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐละเลยทอดทิ้ง

^{๒๓๖} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๓๗} มติที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ วันที่ ๗ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

^{๒๓๘} เอกสารประกอบการประชุมพิจารณา (ร่าง) ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ... จัดทำโดย ศอ.บต.

^{๒๓๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตปัตตานี

^{๒๔๐} “วิสามัญฆาตกรรม” คือ การสังหารชีวิตผู้กระทำความผิดทางอาญาร้ายแรง โดยเจ้าพนักงานไม่มีเจตนาที่จะฆ่าผู้กระทำความผิด เพียงแต่ใช้สิทธิในการป้องกันตนเองเนื่องจากผู้กระทำความผิดขัดขวางการจับกุมด้วยการใช้อาวุธร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเจ้าพนักงานหรือผู้บริสุทธิ์ได้ (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา)

^{๒๔๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม – ๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ จังหวัดนราธิวาส

^{๒๔๒} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

๒.๔) โครงการที่ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม

การกลับคืนสู่สังคมของกลุ่มติดอาวุธเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการคลี่คลายความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านไปสู่สภาวะหลังความขัดแย้ง ซึ่งในหลายประเทศจะเป็นกลไกหนึ่งของการกลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalisation) ในบางประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การวางอาวุธ การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคม” (Disarmament, Demobilisation and Reintegration: DDR) วัตถุประสงค์ของโครงการเหล่านี้คือการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในช่วงสภาวะหลังความขัดแย้งเพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูและการพัฒนา ส่วนใหญ่แล้วโครงการ DDR ซึ่งรวมถึงการกลับคืนสู่สังคมมักจะดำเนินการหลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว แต่ก็มีในบางประเทศที่มีการนำ DDR ไปใช้ในขณะที่ความขัดแย้งยังคงดำเนินอยู่ ซึ่งความเสี่ยงก็คือประชาชนอาจจะมองว่าโครงการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อทำลายกองกำลังของคู่ขัดแย้งมากกว่าการแสวงหาสันติภาพร่วมกัน

ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการนโยบายการเปิดทางให้กลุ่มต่อต้านกลับคืนสู่สังคมในภาคใต้ที่สำคัญในสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการสนับสนุนการกลับคืนสู่สังคมโดยผ่านกลไกทางกฎหมายตาม มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และรูปแบบที่สองผ่านโครงการ “พาคนกลับบ้าน” (ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “สานใจสู่สันติ”) มาตรการตามมาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ให้อำนาจ กอ.รมน. ในการถอนฟ้องคดีอาญาผู้ต้องหาคดีความมั่นคงโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล โดยมีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นต้องสารภาพผิดและยินยอมเข้าร่วมการอบรมสูงสุดหกเดือน มาตรการนี้ใช้สำหรับผู้ที่มิหมายจับตามประมวลกฎหมายอาญา อาจกล่าวได้ว่านโยบายตามมาตรา ๒๑ นั้นไม่ประสบความสำเร็จ ในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๖๑ มีผู้ที่เข้ากระบวนการนี้เพียง ๑๒ คน เพราะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายภาคส่วน รวมถึงยังคงมีปัญหาความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ส่วนโครงการ “พาคนกลับบ้าน” ซึ่งดำเนินการโดย กอ.รมน. เป็นอีกโครงการที่เปิดทางให้ผู้เห็นต่างกลับคืนสู่สังคม โครงการนี้เริ่มต้นในสมัยที่ พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์เป็นแม่ทัพภาคที่ ๔ โดย กอ.รมน. เสนอจะช่วยจัดการกับคดีให้สำหรับผู้ที่มิหมายจับที่ออกตาม พ.ร.ก. ดุ๊กเฉินฯ แม้จะมีผู้เข้าร่วมโครงการหลายพันคน แต่ก็มีคำถามว่าคนที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้เคยร่วมขบวนการปลดปล่อยปาตานีจริงหรือไม่ บางคนเข้าร่วมโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเจ้าหน้าที่ทหารในพื้นที่ข่มขู่และกดดันโดยที่อาจจะมิได้เป็นแนวร่วมหรือสมาชิกของขบวนการแต่อย่างใด

ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่า งานการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่แต่เดิมเน้นเฉพาะการพูดคุยเพื่อสันติภาพนั้นจะให้ความสำคัญเรื่องการรองรับ “ผู้หลงผิด” ให้กลับคืนสู่สังคมมากขึ้น ซึ่งต้องจัดระบบและการบูรณาการงานร่วมกันของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การเตรียมการฟื้นฟูสังคม ความเป็นอยู่และเศรษฐกิจ จะต้องคิดแบบในเชิงบูรณาการทั้งระบบ^{๒๔๓} ซึ่งเรื่องนี้มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ โดยฝ่ายความมั่นคงเปิดทางถอยภายใต้นโยบาย “สานใจสู่สันติ” ให้กับกลุ่มผู้เห็นต่างที่ต้องการยุติความรุนแรงชุดแรกจำนวน ๙๓ คนที่มีความคิดว่าการต่อสู้ด้วยความรุนแรงไปต่อไม่ได้ ได้มีโอกาสกลับคืนสู่สังคม กลุ่มเป้าหมายคือบุคคลเฝ้าระวังและผู้ที่มีหมายจับซึ่งรัฐพร้อมอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งแยกออกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มที่ ๑ คือ กลุ่มที่มีหมายคดีอาญาที่จะนำไปสู่มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ กลุ่มนี้มีจำนวนไม่มากประมาณ ๘๐๐-๙๐๐ คน กลุ่มที่ ๒ คือกลุ่มที่มีหมายตาม พ.ร.ก. ดุ๊กเฉินฯ^{๒๔๔}

^{๒๔๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๔๗ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

โดยผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ให้ข้อมูลว่า ในปัจจุบันฝ่ายความมั่นคงได้เชิญชวนและสร้างความเข้าใจแก่ผู้ที่ยังเคลื่อนไหวอยู่ซึ่งพบว่ามีจำนวนมากที่ต้องการกลับเข้าสู่สังคมในส่วนผู้เห็นต่างที่มีหมายจับต้องรอการหาหรือข้อกฎหมายตาม พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ มาตรา ๒๑ หรืออาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งข้อจำกัดส่วนหนึ่งมาจากบทบัญญัติที่ระบุให้การบังคับใช้ต้องได้รับการยินยอมสมัครใจ^{๒๔๔} ซึ่งผู้แทนสำนักงานอัยการภาค ๔ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมามีการยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๑ ต่อศาลจังหวัดนาทวี ๑๒ ราย ผ่านการฝึกอบรม ๘ ราย ส่วนอีก ๔ รายกลับใจไม่ให้ความยินยอมในภายหลัง^{๒๔๖}

ปัจจุบันโครงการ “พาคนกลับบ้าน” ดำเนินการโดย กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า โดยมอบหมายให้ ศอ.บต. นำบุคคลที่ผ่านโครงการและได้รับคัดเลือกมาพัฒนาอาชีพ เช่น การทำปศุสัตว์ ที่นิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล อ.ปะนาเระ จ.ปัตตานี และสร้างที่พักอาศัยให้^{๒๔๗} ซึ่งปัจจุบันไม่มีผู้พักอาศัยอีกแล้ว ในขณะที่ทาง กอ.รมน. ยังคงมีค่าของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการด้านการอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องกับวิถีและวัฒนธรรมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม อดีตเลขาธิการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ข้อมูลว่า การบังคับใช้มาตรา ๒๑ ระบุให้ใช้กับบุคคลที่ “หลงผิด” หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่ในข้อเท็จจริงบุคคลที่ได้เคยเข้าร่วมกลุ่มขบวนการและต้องการที่จะยุติการใช้ความรุนแรง ไม่ได้มองว่าสิ่งที่ตนได้กระทำไปในอดีตเป็นการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ต้องการเข้ากระบวนการภายใต้ข้อกฎหมายดังกล่าว อีกปัจจัยหนึ่งคือ มาตรา ๒๑ มีผลบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ที่ได้ประกาศใช้ ถ้าพื้นที่ใดไม่ได้ประกาศใช้ก็ถือว่ามาตรา ๒๑ ไม่มีผลบังคับ ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่การบังคับใช้^{๒๔๘}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า การเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต้องการยุติการใช้ความรุนแรงหรือต้องการเปลี่ยนวิถีการต่อสู้จากการใช้กำลังอาวุธมาเป็นการใช้การเมืองเป็นหนึ่งในงานสันติวิธีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่และจะมีผลให้ความรุนแรงจำกัดขอบเขตหรือลดน้อยลงได้ แต่การจะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย อาจจะต้องมีการจัดระบบและบูรณาการงานที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยไม่ว่าจะเป็นในเชิงกฎหมายหรือมาตรการรองรับให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข นอกจากนี้ การดำเนินการเรื่องการกลับคืนสู่สังคมขนาดใหญ่จะต้องเกิดขึ้นหลังมีข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการปลดปล่อยปัตตานีเสียก่อน

๒.๕) การจัดการกับความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง

รัฐและผู้คนในพื้นที่ส่วนหนึ่งต่างมีมุมมองและคำอธิบายต่อประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะเหตุการณ์สงครามใหญ่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ในปี ๒๓๒๘ ตามมาด้วยเหตุการณ์ที่เจ้าเมืองปัตตานีถูกถอดออกจากตำแหน่งในปี ๒๔๔๕ และการทำ “สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒” (Anglo-Siamese Treaty of 1909)

^{๒๔๔} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๖} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB415 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๔๘} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA308 ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

ซึ่งผนวกรวมพื้นที่ที่ผู้คนส่วนหนึ่งเรียกกันว่า “ปาตานี” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนสยามอย่างสมบูรณ์ภายใต้แนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่

ผู้คนจำนวนหนึ่งเห็นว่าสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ที่ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของการสร้างชาติภายใต้แนวคิดของการมีเส้นเขตแดนชัดเจนและการรวมศูนย์อำนาจบริหารปกครองเพื่อดำรงรักษาความเป็นอิสระของสยามจากการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก โดยพื้นที่บริเวณนี้เป็นเมืองประเทศราชของสยามตั้งแต่ยุคจารีตมาก่อนแล้ว ความพยายามแข่งขันต่อต้านในพื้นที่จึงถือเป็นกบฏที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งมุมมองนี้นับได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ฉบับทางการ ในอีกด้านหนึ่ง ผู้คนอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่าสัญญาดังกล่าวทำให้ดินแดนที่เรียกว่าปาตานีนี้ถูกยึดครอง (Penjajah) โดยที่ไม่ได้มีส่วนร่วมและตัดสินใจ ซึ่งคนในยุคสมัยใหม่บางส่วนรู้สึกไม่ต่างจากการตกเป็นอาณานิคม ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของดินแดนแต่กลับถูกบังคับผนวกรวมโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ความพยายามแข่งขันต่อต้านจึงมิใช่การกบฏหากแต่เป็นความพยายามจะปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระ ซึ่งมุมมองนี้นับได้ว่าเป็นความทรงจำทางประวัติศาสตร์ในพื้นที่ที่แตกต่างจากทางการ^{๒๔๙}

เหตุการณ์ข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นมุมมองและการตีความเหตุการณ์ในอดีตที่แตกต่างกันของผู้คนต่างกลุ่มตลอดเวลาที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันมายาวนานจนถึงปัจจุบัน โครงเรื่องเล่าทางประวัติศาสตร์ทั้งสองชุดที่ดำรงอยู่เป็นพื้นหลังของความขัดแย้งที่ดำเนินมานั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีผู้คนจำนวนหนึ่งมองเห็นประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการปกครองดินแดนแห่งนี้ ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองที่ต้องแก้ไขด้วยแนวทางการเมือง^{๒๕๐}

การดำรงอยู่ของสำนักทางประวัติศาสตร์แบบชาตินิยมนี้มีภาวะที่ไม่ลงรอยกันและต่างทำร้ายกันและกันอยู่ สภาวะที่ประวัติศาสตร์ทำงานผ่านอุดมการณ์ความเชื่อนี้เป็นประวัติศาสตร์อันตรายที่จำเป็นต้องหาวิธีรับมืออย่างสร้างสรรค์ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างรวมถึงประวัติศาสตร์ในแง่มุมมองของความภาคภูมิใจที่หลากหลายได้ปรากฏตัวอย่างเสรี บนสมมติฐานว่าการพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างมีวุฒิภาวะจะทำให้ผู้คนในสังคมนั้นอยู่ร่วมกับความคิดเห็นที่แตกต่างได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความอันตรายของประวัติศาสตร์ชาตินิยมที่ขัดแย้งกันเหล่านั้นลง

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

^{๒๔๙} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย,” ใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ), *ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔, น.๓-๓๙.

^{๒๕๐} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ ดันแคน แม็กคาร์โก, ดันแคน, *ฉีกแผ่นดิน: อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย*, แปลโดยณัฐธยาน์ วันอรุณวงศ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๗.

คณะกรรมการธิการเห็นว่า มุมมองและการตีความประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอย่างมากซึ่งส่งผลต่อการกำหนดจุดยืนและความต้องการของแต่ละฝ่ายในปัจจุบัน การทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันนี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความพยายามจะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงสำนวนเดียวที่จริงแท้ที่สุด นอกจากจะไม่แก้ปัญหาคืออะไรแล้ว ยังกลับจะเป็นเงื่อนไขกดดันเพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ ในอนาคต การออกแบบหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่นควรจะดำเนินการโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของคนในพื้นที่จากหลากหลายกลุ่มเพื่อทำให้เกิดความครอบคลุมรอบด้าน การเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบจะเป็นการสร้างภาคภูมิใจแก่คนในพื้นที่และลดความรู้สึกถูกกีดกันหรือลดความเป็นชายขอบลง

๒.๖) การดำเนินการเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม

การเคารพอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่มีความหลากหลาย ในทางนโยบาย การยอมรับซึ่งสิทธิในการดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์วัฒนธรรม การอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย” ใน “ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี” ได้ระบุไว้ว่าการ “ส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่” ให้เข้มแข็งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการสร้างสันติสุขอย่างถาวรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ประชาชนยังคงมีความรู้สึกที่รัฐยังมองเรื่องการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรมด้วยความเคลือบแคลงว่าจะเป็นสัญญาณของการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ อนึ่ง เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ซึ่งอาจจะมีผลต่อการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของประชาชนที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมต่อไป

ทั้งนี้ ผู้แทน กอ.รมน. ให้ข้อมูลว่า ประเด็นอัตลักษณ์วัฒนธรรมไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด แต่ BRN ใช้เรื่องนี้เป็นเครื่องมือในการปลุกระดมให้มวลชนเกลียดชังรัฐเพื่อหล่อเลี้ยงสถานการณ์รุนแรง เจ้าหน้าที่ยืนยันได้ว่าไม่มีการคุกคามใด ๆ จากรัฐในเรื่องอัตลักษณ์ การส่งเสริมอัตลักษณ์ท้องถิ่นและขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่รัฐย้ามาโดยตลอด ประชาชนในพื้นที่มีสิทธิและเสรีภาพเต็มที่ในการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ โครงสร้างการบริหารของรัฐทั้งรัฐธรรมนูญและกรอบนโยบายของรัฐก็สอดคล้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม^{๒๕๑} ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้กำหนดนโยบายให้หน่วยงานรัฐเห็นคุณค่าและยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายเพื่อการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) ก็กำหนดให้มีการส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ให้เข้มแข็งเพื่อให้เป็นพลังสำคัญในการปกป้องและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยระบุว่าต้องการให้ “มีทักษะชีวิตสามารถอยู่ร่วมและทำงานกับผู้อื่นได้ภายใต้สังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม” และ “เพิ่มการรับรู้ของคนไทยด้านพหุวัฒนธรรม การเห็นคุณค่าและมีความอดกลั้นต่อความแตกต่างทางความเชื่อ ความคิด วิถีชีวิตผ่านความสามารถ

^{๒๕๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

ในการใช้ภาษาเพื่อนบ้าน”^{๒๕๒} รวมถึงในพื้นที่ที่มีการเปิดกว้างมากขึ้นในเรื่องของภาษา เช่น มีการขึ้นป้ายสถานที่ราชการบางแห่งเป็นภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่มีความเห็นว่า นโยบายพหุวัฒนธรรมของรัฐนั้น ดูเหมือนว่าจะเป็นการเน้นย้ำให้วัฒนธรรมมลายูยอมรับและปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมไทยเป็นหลัก มากกว่าที่จะเน้นให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความหมายที่แท้จริงของแนวคิดพหุวัฒนธรรมตามที่นักวิชาการด้านมานุษยวิทยาได้ให้ข้อมูลว่า แนวคิดพหุวัฒนธรรมเกี่ยวข้องกับการรู้จักคุณค่าของวัฒนธรรมของตนเองและการให้ความเคารพวัฒนธรรมของผู้อื่น โดยรัฐควรมีนโยบายในการจัดการให้ทุกความหลากหลายมีพื้นที่ของตนเอง ไม่ให้มีวัฒนธรรมใดมาครอบงำสังคมเพียงวัฒนธรรมเดียว ส่งเสริมให้ประชาชน “ทนกันได้” (tolerance) ต่ออัตลักษณ์และความเชื่อที่ต่างไปจากของตน สร้างบทสนทนาระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจและการเคารพยอมรับกัน^{๒๕๓} ต่อประเด็นปัญหามีความไม่เข้าใจความหมายของคำว่าพหุวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลว่า สมช. ได้พยายามดูแลเรื่องนี้อยู่เพราะความเข้าใจคำว่าวัฒนธรรมมีความหลากหลาย เมื่อมีการถ่ายทอดคำว่าพหุวัฒนธรรมลงมาในพื้นที่กลับทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกถูกแบ่งแยก ขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาปรับปรุงการนิยามความหมายดังกล่าว รวมถึงการนำไปใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๕๔}

ในมุมมองของชาวมลายูมุสลิมบางส่วนในพื้นที่รู้สึกว่ รัฐโดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงยังมีความหวาดระแวงการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ความเป็นมลายูว่าจะเป็นสัญญาณของการกบฏหรือการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ เช่น หน่วยทหารในพื้นที่ที่มีการเก็บข้อมูลหมู่บ้านที่มีการติดป้ายชื่อหมู่บ้านหรือสถานที่ต่าง ๆ ด้วยภาษามลายูอักษรยาวี และตั้งข้อสันนิษฐานว่าอาจจะเป็นพื้นที่ที่ถูกใช้ในการปฏิบัติการความรุนแรง สะท้อนจากคำกล่าวของผู้แทนหน่วยงานความมั่นคงว่า การแสดงออกทางการเมืองในมิติเหล่านี้ เป็น “การรณรงค์เพื่อสร้างความแตกแยก”^{๒๕๕} ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะเฝ้าระวังหรือจำกัดการแสดงออกทางอัตลักษณ์มลายู ซึ่งไปสร้างความรู้สึกรัฐไม่เห็นคุณค่าของอัตลักษณ์มลายูหรือบางส่วนอาจรู้สึกถึงขั้นว่ารัฐพยายามจะกลืนกลายชาติพันธุ์มลายู^{๒๕๖} ดังเช่นที่ข้อเสนอเรื่องการให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาทำงานถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากผู้เกี่ยวข้อง หรือกรณีการดำเนินคดีกับผู้จัดกิจกรรมการแต่งกายชุดมลายูในงาน “มลายูรายอ” ที่แม่เจ้าหน้าที่จะยืนยันว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการแต่งกาย หากแต่เป็นเรื่องของการปลุกกระตมทางการเมืองดังรายละเอียดที่กล่าวไปในส่วนต้นของรายงาน แต่ประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังรู้สึกว่าการดำเนินคดีมาจากความกังวลของเจ้าหน้าที่ที่มีผู้เข้าร่วมงานจำนวนมาก ทำให้น่าเรื่องการปลุกกระตมทางการเมืองมาผูกโยงกับการแสดงออกทางอัตลักษณ์มลายูจนกลายเป็นเรื่องความมั่นคงที่ต้องป้องกัน

^{๒๕๒} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันพุธที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ วันพุธที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๔} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันพุธที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๕} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA412 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๕๖} รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๑๕.

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภาครัฐไม่ควรเพียงชี้แจงเหตุผลในกระบวนการดำเนินคดีเท่านั้น แต่ควรย้าด้วยการรักษาและเชิดชูวัฒนธรรมมลายูเป็นสิ่งที่รัฐให้การยอมรับและสนับสนุน

นอกจากนี้ “ภาคประชาสังคม” และ “ชุมชน” ก็ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน มีทั้งที่เป็นการประสานความร่วมมือหรือว่าได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของตนเอง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมพัฒนาวัฒนธรรมในส่วนนี้มักมองคนแต่ละกลุ่มเป็นเนื้อเดียว หยัดนิ่ง และตายตัว โดยเฉพาะในส่วนของชาวมลายูมุสลิม ทั้งที่สังคมของพวกเขามีประกอบด้วยคนที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเฉพาะที่สัมพันธ์กับรัฐ ขณะเดียวกันพวกเขาก็มีความหรือสมาทานแนวทางศาสนาต่างกัน ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลให้ศาสนาอิสลามมีความหลากหลาย หากแต่ยังส่งผลให้ศาสนาอิสลามกับความเป็นมลายูไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน หากแต่มีช่องว่างและเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ คนรุ่นใหม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมลายูแบบท้องถิ่นมากขึ้น หลายคนในเขตเมืองไม่ได้พูดภาษามลายู และพวกเขาก็เริ่มตั้งคำถามกับวัตรปฏิบัติทางศาสนาบางประการ

ทั้งนี้ แม้การเสนอภาพสังคมมลายูมุสลิมที่เป็นหนึ่งเดียวเป็นกลวิธีในการขับเคลื่อนทางการเมืองเรื่องอัตลักษณ์กับรัฐ แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่พึงระวัง เพราะอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวและแข็งตัวมักถูกใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้การบีบบังคับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะของอัตลักษณ์ที่มีพลวัตและหลากหลาย และแม้การสร้างอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวเป็นกลวิธีโต้กลับการผสมกลมกลืนของรัฐ แต่อาจก่อให้เกิดการเบียดขับภายในพร้อมกับการขอให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าฝ่ายอื่น ขณะเดียวกันการเสนอภาพความหลากหลายของผู้คนบนฐานของอัตลักษณ์เชิงเดี่ยวของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันแบบแยกขาดจากกัน ทำให้คนแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มที่จะเรียกร้องสิทธิของตน ไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายหรือพัฒนาวัฒนธรรมอย่างแท้จริงได้

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ประชาชนทุกกลุ่มไม่ใช่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างมีความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนเองและต้องการที่จะรักษาถ่ายทอดให้ดำรงอยู่ต่อไป เช่นเดียวกับชาวมลายูมุสลิมก็มีความภาคภูมิใจจากเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่พื้นที่นี้มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในฐานะที่เป็นเมืองท่าทางการค้าและแหล่งความรู้ทางศาสนาอิสลามรวมถึงภาษามลายูที่ใช้อักษรยาวี^{๒๕๗} และต้องการให้รัฐเห็นคุณค่าและยอมรับให้สามารถแสดงออกถึงอัตลักษณ์และความภาคภูมิใจนี้ ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมารัฐจะมีความพยายามในการส่งเสริมอัตลักษณ์วัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติศาสนกิจ หรือการกำหนดให้หลักสูตรการศึกษามีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอยู่ร้อยละ ๓๐ แต่ในภาพรวมแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนยังมีความกังวลว่าการแสดงออกทางอัตลักษณ์โดยเฉพาะความเป็นมลายูอาจจะยกระดับไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ จึงพยายามที่จะกำกับควบคุมเสมอมา รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง ทำให้ชาวมลายูมุสลิมรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ไม่มั่นคงในสถานะของตน และขาดอิสระที่จะเป็นตัวของตัวเองจนไม่รู้สึกรู้ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศในฐานะพลเมืองไทย

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติวัฒนธรรมจึงต้องไปให้ไกลกว่าพัฒนาวัฒนธรรมที่เน้นการผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียว โดยเป็นพัฒนาวัฒนธรรมแนววิพากษ์ (Critical Multiculturalism) ที่อาศัยความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นฐานในการทำทลาย

^{๒๕๗} ชูสิทธิ์ วิรุณหะ, *สยาม-ปาตานีใน ‘พื้นที่สี่เทา’ บทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ก่อน ค.ศ. ๑๙๐๙ (พ.ศ. ๒๔๕๒)* (ฉบับร่าง), กรุงเทพฯ: ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘, น. ๕๘. และ อิบรอฮิม ชุกรี, *ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปะตานี*, กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๕๙, น. ๔๒-๔๓.

แนวคิดและหลักการของวัฒนธรรมหลัก เพื่อสร้างวัฒนธรรมร่วมที่เปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยมากกว่า เคารพในคุณค่าของวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงเคารพสิทธิทางวัฒนธรรม ในการแสดงออก เพื่อให้แต่ละวัฒนธรรมสามารถดำรงอยู่และสืบทอดได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่ถูกคุกคาม หรือกลืนกลายจากวัฒนธรรมหลัก พร้อมกับปฏิเสธการสร้างอัตลักษณ์ให้วัฒนธรรมและเชื้อชาติ ตามแนวทางสารัตถะนิยม โดยอาจอาศัยแนวคิดสหวัฒนธรรม (Interculturalism) ที่เน้นความเกี่ยวโยง และความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม แทนที่จะเน้นขอบเขตเหมือนอย่างพหุวัฒนธรรมหรือใช้คำว่า ความหลากหลายทางวัฒนธรรมแทนคำว่าพหุวัฒนธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงการตอกตรึงและเปิดช่องให้กับ ทางเลือกต่าง ๆ รวมถึงความไม่เสถียรหรือไม่สม่ำเสมอของวัฒนธรรม ซึ่งตรงข้ามกับสภาวะหยุดนิ่งตายตัว ตามที่แนวคิดพหุวัฒนธรรมนำเสนอ

๒.๗) การจัดการศึกษา

ระบบการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยสะท้อนทั้งโอกาส และความท้าทายที่ซับซ้อน การศึกษาไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการเรียนรู้ แต่เป็นทั้งเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิต เสริมสร้างทุนมนุษย์และเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างสันติภาพ ดังนั้น หากระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบสนอง ต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อาจส่งผลต่อย้ำความไม่ไว้วางใจและเงื่อนไขความรุนแรงตามมา อีกทั้ง ปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดด้านคุณภาพได้บั่นทอนศักยภาพของระบบการศึกษาในพื้นที่ ก่อให้เกิด ความเหลื่อมล้ำและความรู้สึกไม่ได้รับการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การ กีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ในทางกลับกัน หากสามารถออกแบบการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม ให้การศึกษาสามารถเป็น “พื้นที่ปลอดภัย” และ “โครงสร้างพื้นฐานของสันติภาพ” จะสามารถเสริมสร้าง ทุนมนุษย์และความไว้วางใจต่อรัฐได้พร้อมกัน

เพื่อให้ข้อเสนอและการออกแบบการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้สอดคล้องตามอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่พร้อม ๆ กับสอดคล้องกับระบบ การศึกษาของประเทศ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) สภาพปัญหาทางการศึกษา

(๑.๑) การได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรง

โดยสถานการณ์ความไม่สงบที่ดำเนินมาว่าสองทศวรรษส่งผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการศึกษา โรงเรียน หลายแห่งตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเผชิญความเสี่ยงต่อชีวิต และความปลอดภัย การเดินทางไปกลับโรงเรียนกลายเป็นกิจกรรมที่เต็มไปด้วยความหวาดกลัว ส่งผลให้ ผู้ปกครองบางส่วนไม่กล้าส่งบุตรหลานไปเรียนตามปกติ ความไม่มั่นคงนี้ทำให้บรรยากาศการเรียนรู้ไม่เอื้อต่อ การพัฒนาเต็มศักยภาพของผู้เรียน อีกทั้งยังสร้างผลสะสมทางจิตใจที่ต้องได้รับการเยียวยา กรอบการศึกษาใน สถานการณ์ฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเน้นให้โรงเรียนเป็นพื้นที่ ปลอดภัย การจัดการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องแม้ในยามวิกฤต การให้การสนับสนุนด้านจิตสังคมเพื่อฟื้นฟูบาดแผล จากเหตุการณ์ และการสร้างทักษะการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพื่อให้การศึกษาเป็นทั้งเครื่องมือพัฒนาคุณภาพ ชีวิตและกลไกสร้างสันติภาพในระยะยาว

(๑.๒) คุณภาพการศึกษาและความเหลื่อมล้ำ

ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนต่ำกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศอย่างมี นัยสำคัญ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในพื้นที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะ ในวิชาหลักอย่างภาษาไทย คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างเช่น คะแนน O-NET ระดับ ม.๓ วิชา ภาษาไทยในปี ๒๕๖๖ ของนักเรียนจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ที่ ๒๘.๑ คะแนน ขณะที่ค่าเฉลี่ย

ของประเทศอยู่ที่ ๔๑.๒ คะแนน^{๒๕๘} สะท้อนถึงคุณภาพการสอน การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ การเรียนการสอน อันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องและซับซ้อนมาอย่างยาวนาน

อัตราการออกกลางคันสูง โอกาสทางการศึกษาและการเรียนต่อของเด็กและเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีข้อจำกัดสูง โดยอัตราการหลุดออกจากระบบของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงถึงร้อยละ ๑๒.๕ ในปี ๒๕๖๕ ขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่เพียงร้อยละ ๔.๓^{๒๕๙}

สัดส่วนเยาวชนกลุ่มที่ไม่ได้เรียน ไม่ได้ทำงาน หรือการฝึกอบรม (Not in Education, Employment, or Training: NEETs) สูง โดยปัญหากลุ่มเยาวชนอายุ ๑๕-๒๔ ปีที่ยังคงน่าเป็นห่วง เนื่องจากโดยในระดับประเทศมีกลุ่ม NEETs กว่าร้อยละ ๑๕ หรือราว ๑.๔ ล้านคน^{๒๖๐} ในขณะที่ผลการติดตามกลุ่ม NEETs ระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๘ ในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า มีเยาวชน NEETs จำนวน ๒,๓๗๐ คน หรือราวร้อยละ ๒๐ ซึ่งในจำนวนนี้มีร้อยละ ๗๖ เท่านั้นที่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา อาชีพ หรือฝึกอบรมได้^{๒๖๑} ปัญหานี้สะท้อนถึงความเปราะบางและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้

ชุมชนในพื้นที่มีการรับรู้ถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง เช่น การสนับสนุนครูและโรงเรียนศาสนาที่ไม่เท่าเทียมกับโรงเรียนของรัฐ รวมทั้งอุปสรรคในการเทียบวุฒิการศึกษาจากต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้สร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมและยิ่งลดทอนความไว้วางใจต่อระบบการศึกษา

ความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนอง จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาบางส่วนในพื้นที่ คณะกรรมการธิการพบว่าโรงเรียนในการดูแลของผู้บริหารกลุ่มนี้มีนักเรียนกว่า ๓,๐๐๐ คนที่ต้องการเรียนสายวิทย์-คณิต แต่สามารถเปิดได้เพียง ๔ ห้องเรียนเท่านั้น จึงสะท้อนว่าทั้งผู้ปกครองและนักเรียนทุกเชื้อชาติศาสนาล้วนต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพแต่ยังไม่ได้ได้รับการสนับสนุนเชิงระบบ

(๑.๓) นโยบายการจัดการศึกษาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อดีตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่ได้รับฟังมาจากนักการศึกษาคือ ครูสอนศาสนาปฏิเสธที่จะให้เรียนภาษาไทย ส่งผลให้เด็กมีปัญหาในการฟังพูดอ่านเขียน กลายเป็นผู้เสียโอกาสในการพัฒนา^{๒๖๒} เด็กจำนวนมากในพื้นที่ชายแดนใต้เติบโตมากับภาษามลายูปัตตานีเป็นภาษาแม่ การเรียนรู้ในระบบที่ใช้ภาษาไทยเป็นหลักจึงทำให้พวกเขาเผชิญอุปสรรคในการอ่านออกเขียนได้ และการทำความเข้าใจบทเรียนตั้งแต่ระดับปฐมวัย นโยบายการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นแต่ความมั่นคงเพียงอย่างเดียวไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ อีกทั้งการขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมจากโครงสร้างโรงเรียนที่แยกกันเรียนระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ทำให้เด็กไทยพุทธและมลายูมุสลิมแทบไม่มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน การขาดปฏิสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้สังคมพหุวัฒนธรรมไม่ได้รับการส่งเสริมตั้งแต่ระดับฐานราก และส่งผลต่อความสามารถในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

^{๒๕๘} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ, กรุงเทพฯ: สศช, ๒๕๖๖

^{๒๕๙} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ, กรุงเทพฯ: สศช, ๒๕๖๖

^{๒๖๐} UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023.

^{๒๖๑} UNICEF Thailand, *Knocking on hopes' door: Youth Guarantee pilot in Thailand's Deep South*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2025.

^{๒๖๒} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมาธิการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

(๑.๔) ความรู้สึกถูกทอดทิ้งและถูกกีดกันทางสังคม เมื่อระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบโจทย์คุณภาพและความต้องการ นโยบายการจัดการศึกษาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เด็กและเยาวชนในพื้นที่จำนวนหนึ่งรู้สึกไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา และไม่รู้สึกรู้เป็นเจ้าของกระบวนการทางการศึกษา อีกทั้งยังเกิดความหวาดระแวงต่อกัน ดังที่โต๊ะครูทั้งจากสถานศึกษาปอเนาะและศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามบางส่วนได้ให้ข้อมูลว่า รู้สึกถูกเจ้าหน้าที่จับตาและระแวงว่าสถานศึกษาของชุมชนเป็นปัญหาด้านความมั่นคง เป็นแหล่งบ่มเพาะแนวคิดต่อต้านรัฐ ซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ที่มีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่บ่มเพาะให้เกิดภัยซึ่งรัฐได้มีประสิทธิภาพมากที่สุดไม่ใช่การที่มีใครมาบอกให้เกลียด หากแต่เป็นการที่เยาวชนได้เห็น การปฏิบัติของรัฐที่ไม่เป็นธรรมในปัจจุบันด้วยตาตัวเองซึ่งสอดคล้องกับเรื่องราวการปฏิบัติของรัฐที่ได้ยินมาแต่อดีต^{๒๖๓} สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำไปสู่ความรู้สึกถูกทอดทิ้งและถูกกีดกันทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อความมั่นคงและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

(๒) สาเหตุและเงื่อนไขของปัญหา

(๒.๑) ภาษาแม่ การศึกษาปฐมวัย และการจัดการเรียนรู้สองภาษา

แม้นโยบายรัฐในระดับประเทศจะเห็นได้ว่ารัฐได้เปิดให้สามารถสอนภาษาชาติพันธุ์ในโรงเรียนได้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งเดิมต้องใช้ภาษาไทยเท่านั้น แผนปฏิบัติการด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕ ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภาให้แนวทางไว้ว่าการจัดการเรียนการสอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่การศึกษาปฐมวัยและประถมศึกษาตอนต้นควรให้ความสำคัญกับการใช้ภาษาแม่เป็นฐานในการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กในการใช้ภาษาแม่เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาทักษะการใช้ภาษาไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือพัฒนาสู่การเรียนรู้แบบทวิภาษาโดยใช้ภาษาแม่ควบคู่กับภาษาไทยเพื่อต่อยอดสู่องค์ความรู้แขนงอื่น ๆ ต่อไป^{๒๖๔} รวมถึงมีหลักฐานเชิงประจักษ์ระดับสากลยืนยันว่า การจัดการศึกษาแบบทวิ-พหุภาษา โดยเริ่มจากภาษาแม่ในระดับปฐมวัย แล้วค่อยพัฒนาเป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศสามารถช่วยให้เด็กพัฒนาการเรียนรู้ที่มั่นคงทั้งเชิงวิชาการและอัตลักษณ์^{๒๖๕} อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าเด็กในพื้นที่จำนวนมากใช้ภาษามลายูปาตานีเป็นภาษาแม่ แต่โรงเรียนยังคงสอนภาษาไทยเป็นภาษาหลักทำให้เกิดปัญหาอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ยากต่อการทำความเข้าใจบทเรียนตั้งแต่ระดับปฐมวัย ส่งผลให้เรียนรู้ได้ช้าจนขาดความมั่นใจในตนเอง และส่งผลต่อการเรียนในวิชาอื่น ๆ ซึ่งใช้ภาษาไทยเป็นหลักเช่นกัน เป็นเหตุให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำไปด้วย^{๒๖๖} เมื่อการพัฒนาทักษะภาษาไทยก้าวไม่ทัน ความเหลื่อมล้ำทางผลสัมฤทธิ์จึงขยายตัวและส่งผลต่อการเรียนรู้ระยะยาว ครูอาจจะขาดองค์ความรู้และทักษะในการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ภาษาแม่ไม่ใช่ภาษาไทยและประสิทธิภาพในการสอนภาษาไทยอย่างถูกวิธีทำให้เด็กส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการอ่านเขียนภาษาไทย

อย่างไรก็ดี อดีตข้าราชการระดับสูงให้ข้อมูลถึงความกังวลใจว่าเด็กในพื้นที่มีความรู้ด้านภาษาไทยน้อยมากอยู่แล้ว การเปลี่ยนจากการใช้ภาษาไทยเป็นภาษามลายูจะยิ่งทำให้เด็กขาดทักษะการใช้ภาษาไทยมากขึ้นจนเป็นอุปสรรคในการดำรงชีพและการเข้าสู่ระบบงานโดยเฉพาะในราชการหรือไม่^{๒๖๗}

^{๒๖๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖๓ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๖๔} สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, แผนปฏิบัติการด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๔-๒๕๖๕, น.๖.

^{๒๖๕} UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023

^{๒๖๖} ความเห็นของนักเรียน นักศึกษาจากการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๖๗} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

(๒.๒) หลักสูตร คุณภาพครู และการพัฒนาครู ปัญหาหลักสูตรล้าสมัย และการขาดแคลนครู โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ แม้จะเป็นปัญหาทั่วประเทศ แต่ในพื้นที่ชายแดนใต้มีปัญหานี้รุนแรงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ จากความไม่สงบ จึงมีความท้าทายอย่างยิ่งในการพัฒนาคุณภาพครูซึ่งส่งผลต่อโอกาสการเรียนรู้ของเด็กโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกับทั่วประเทศ แต่ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้หนักกว่าพื้นที่อื่นมาก ต้องการการดูแลเป็นพิเศษแต่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม แม้ว่าทั้งผู้จัดการศึกษาผู้ปกครองและเด็กต่างต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพทันสมัยแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล พื้นที่ และประเทศ

(๒.๓) ศักยภาพด้านภาษาและเศรษฐกิจที่ถูกกลืน การที่นักเรียนจำนวนมากมีศักยภาพในการใช้ภาษามลายูถิ่นและบางส่วนมีทักษะภาษาต่างประเทศ หากได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นระบบ จะเป็นทุนมนุษย์ที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจ-สังคมกับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม แต่ปัจจุบัน ศักยภาพนี้ยังถูกละเลย และไม่ได้ประโยชน์จากความได้เปรียบนี้อย่างเต็มศักยภาพ

(๒.๔) ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) และโอกาสการเรียนรู้ทางเลือกที่ไม่ทั่วถึง แม้โรงเรียนภายใต้ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ ๙๗.๕ (มีเพียงร้อยละ ๐.๘ หรือราว ๒๔๒ โรงเรียนที่ยังไม่ได้เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต) แต่ช่องว่างการเข้าถึงดิจิทัลในครัวเรือนยังสูง เช่น ครัวเรือนในจังหวัดชายแดนใต้มีการใช้อินเทอร์เน็ตในบ้านเพียงร้อยละ ๖๕ ขณะที่กรุงเทพฯ เกินร้อยละ ๘๕^{๒๖๘} และมีเพียงร้อยละ ๑๗ ของครัวเรือนในภาคใต้ที่มีคอมพิวเตอร์ใช้^{๒๖๙} ปัญหานี้ทำให้โอกาสการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลและการเข้าถึงหลักสูตรสั้นหรือ Micro-credentials ของเยาวชนโดยเฉพาะกลุ่ม NEETs ถูกจำกัด

(๒.๕) การให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมากจนขาดความสมดุลในมิติอื่น ๆ นับตั้งแต่รัฐประหาร ๒๕๕๗ เป็นต้นมา การศึกษามีบทบาทในฐานะ “เครื่องมือเพื่อความมั่นคง” มากขึ้น การกำหนดนโยบายและการควบคุมหลักสูตรถูกครอบงำด้วยเป้าหมายการรักษาความสงบ มากกว่าการสร้างพื้นที่เรียนรู้ที่เคารพความหลากหลาย ซึ่งมุมมองของรัฐคือการมุ่งเน้นความมั่นคงและการป้องกันแนวคิดที่เป็นภัยกับความมั่นคง ในขณะที่มุมมองของชุมชนต้องการธำรงภาษาและอัตลักษณ์ทางศาสนา ส่งผลให้การศึกษาในพื้นที่ถูกมองว่าเป็น “สนามแข่งขันเชิงสัญลักษณ์” ระหว่างรัฐกับชุมชน จึงกลายเป็นทำให้เด็กต้องแยกกันเรียนมากขึ้น

ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ให้ข้อมูลว่าการขับเคลื่อนการศึกษาในพื้นที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติที่เน้น “การศึกษาเพื่อความมั่นคง” เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางความคิดให้กับเยาวชน ซึ่งแนวคิดนี้ถูกนำมาใช้อย่างเข้มข้นมากขึ้นหลังการรัฐประหารผ่านการจัดตั้ง “กระทรวง ศึกษาธิการส่วนหน้า” ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

ผู้แทน สช. ให้ข้อมูลว่า การที่รัฐเปิดกว้างให้เด็กมุสลิมมีโอกาสไปเรียนตาดิกา ปอเนาะ หรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามโดยเสรีตั้งแต่ช่วงชั้นอนุบาลนั้น แม้จะสะท้อนถึงการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมประการหนึ่ง แต่ทำให้เกิดปัญหาใหม่คือ การแยกกันเรียนของเด็กมุสลิม

^{๒๖๘} Alexandra Dalferro, *Thailand's Digital Divide: Leave No One Behind, Fulcrum*, 27 2022, <https://fulcrum.sg/thai-lands-digital-divide-leave-no-one-behind/>

^{๒๖๙} Thailand Development Research Institute, *Covid-19 emphasizes the need to bridge the digital divide and reduce educational inequality*, 2020.

กับเด็กศาสนาอื่น ๆ ตั้งแต่เด็ก^{๒๗๐} บางโรงเรียนเมื่อ ๒๐ ปีก่อนมีนักเรียนพุทธประมาณ ๓๐๐ คน นักเรียนมุสลิมประมาณ ๔๐๐ คน มาวันนี้ทั้งโรงเรียนเหลือนักเรียนพุทธอยู่ ๗ คน ที่เหลือเป็นเด็กมุสลิมทั้งหมด สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนตามผลกระทบที่เกิดจากความรุนแรง^{๒๗๑} ทำให้สายสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ที่เคยมีขาดหายหรือตื้นเขินไป เด็กต่างศาสนาและวัฒนธรรมไม่มีโอกาสได้รับรู้วิถีชีวิตซึ่งกันและกัน ซึ่งยิ่งสร้างความห่างเหินกัน ส่งผลต่ออนาคตในการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม^{๒๗๒}

นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมจากการจัดการศึกษาในกลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่ โดยคนไทยพุทธในพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ข้อมูลว่า รัฐเลือกปฏิบัติในการสนับสนุนทุนทางการศึกษาเพื่อเข้าศึกษาต่อในต่างประเทศระดับอุดมศึกษาให้กับคนมุสลิมมากเกินไปโดยละทิ้งคนไทยพุทธ^{๒๗๓} อีกทั้งคนไทยพุทธที่เป็นครูสอนภาษาไทยได้ค่าตอบแทนเพียงเดือนละ ๔,๕๐๐ บาท แต่รัฐกลับให้ค่าตอบแทนครูสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนรัฐชั่วโมงละ ๒๐๐ บาท ทำให้รู้สึกไม่เท่าเทียม^{๒๗๔}

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

(๒.๖) วุฒิการศึกษาและทุนมนุษย์ ในขณะที่แนวโน้มของโลกพยายามพัฒนาระบบและหลักสูตรในการเทียบโอน เพื่อให้เอื้อต่อการเรียนรู้ตามศักยภาพและความถนัดของผู้เรียน แต่ปัจจุบันผู้เรียนที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศของไทยยังคงเผชิญปัญหาการเทียบวุฒิและการบูรณาการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานไทย ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ ไม่สามารถหาอาชีพในระบบเศรษฐกิจสังคมได้ และยังคงย้ำความรู้สึกว่าระบบการศึกษาไทยไม่เอื้อต่อการพัฒนาของพวกเขา

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศไทยในหลายปีมานี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกันอยู่แล้ว แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังต่ำที่สุดในประเทศ เนื่องจากการจัดการศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพที่สูงพอ ไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษและมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม ระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่ำและไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ ทำให้เด็กเยาวชนเสียโอกาสในชีวิต ประชาชนไม่มีความหวังต่อการพัฒนาและยังรู้สึกได้ถึงความไม่เข้าใจไม่เคารพอัตลักษณ์ของตนด้วย การจัดการศึกษายังไม่ส่งเสริมให้คนในพื้นที่นี้พัฒนานตนเองได้เต็มศักยภาพทั้ง ๆ ที่มีความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการ รวมทั้งระบบและบุคลากรทางการศึกษาในบางส่วนก็มีศักยภาพที่พัฒนาได้ การไปศึกษาในต่างประเทศทั้งที่ไปศึกษาด้านศาสนาและวิชาต่าง ๆ ยังมีปัญหาในการกลับเข้าสู่ระบบทั้งในการศึกษาต่อและการมีอาชีพ นอกจากนี้พัฒนาการของการจัดสถานศึกษาได้นำไปสู่สังคมที่คนต่างวัฒนธรรมต่างคนต่างอยู่ มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันน้อยถึงขั้นที่อาจไม่รู้จักคนต่างวัฒนธรรม

^{๒๗๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๑} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

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

^{๒๗๓} รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๔๔.

^{๒๗๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

การจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหลายสิบปีมาถึงปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านคุณภาพประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ กับในด้านโอกาสและความเท่าเทียม การที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาของการศึกษาที่หนักหนาสาหัสกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่นี้ การจัดการศึกษาที่ไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษของพื้นที่อย่างเพียงพอทำให้ไม่สามารถพัฒนาคนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เป็นสาเหตุสำคัญ ส่วนหนึ่งที่ทำให้สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังไม่พัฒนาทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพอยู่

แนวโน้มที่น่าวิตกอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือการจัดการเรียนการสอนที่ทำให้เด็กต่างวัฒนธรรมนับวันจะต่างคนต่างอยู่มากขึ้น ๆ จนไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันหรือกระทั่งไม่รู้จักรักกัน แตกต่างอย่างมากจากสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต สภาพการณ์เช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะยาว และควรจะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นบทพิสูจน์สำคัญว่าการศึกษามีใช่เพียงระบบการเรียนการสอนปกติเท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการสร้างสันติภาพ ซึ่งต้องการการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง เช่น ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ความเหลื่อมล้ำ และการแยกกันเรียน และควรจะทำควบคู่กับการยอมรับการเรียนการสอนทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่และวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย การจัดการศึกษาที่คำนึงถึงบริบทของความขัดแย้งจะทำให้โรงเรียนไม่เพียงยกระดับคุณภาพการศึกษา แต่ยังสามารถทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานของสันติภาพที่ช่วยสร้างความไว้วางใจ ความปรองดอง และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายได้

คณะกรรมการธิการเห็นว่าการจัดการศึกษายังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเพียงพอที่จะทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อที่จะประกอบอาชีพและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่รู้สึกแปลกแยก มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์พัฒนาสังคม และได้ประโยชน์จากการพัฒนา (Social Integration and Inclusion) การจัดการศึกษาที่ล้มเหลวและผลที่ตามมาทำให้ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มีอนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง การจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ นอกจากมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาแล้ว ยังมีผลที่ทำให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจต่อประชาชนที่ต้องการรักษาเชิดชูอัตลักษณ์ของตนอีกด้วย

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

๒.๘) การพัฒนาเศรษฐกิจ^{๒๗๕}

การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญของการนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่ข้อมูลจากผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ให้ข้อมูลว่ามูลค่าผลผลิตต่อหัวเฉลี่ยของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ๓ เท่า ประชาชนในพื้นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุดในประเทศคือ ๕,๗๒๕ บาทต่อเดือน ในขณะที่ตัวเลขเฉลี่ยทั่วประเทศคือ ๙,๔๐๙ บาท^{๒๗๖} ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ยะลาเป็นจังหวัดที่ยากจนลำดับที่ ๗๑ ของประเทศ ปีตตานีอยู่ลำดับที่ ๗๔ ส่วนนราธิวาสอยู่ลำดับที่ ๗๖^{๒๗๗} และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนสูง ๒๐.๖ เท่า ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ๒๒,๙๙๔ ครัวเรือน ไม่มีเงินออม ๓๒,๔๙๔ ครัวเรือน และมีปัญหาหนี้สิน ๒๔,๑๐๔ ครัวเรือน^{๒๗๘}

รวมถึงสถานการณ์ความรุนแรงในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้า การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ แม้รัฐจะพยายามส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์พิเศษทางการเงิน การค้าภาษี และการลงทุนมากกว่าพื้นที่อื่น อาทิ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม ๘ ปี (ไม่จำกัดวงเงิน) การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ ๕๐ ต่อปี แต่มาตรการเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่^{๒๗๙} สะท้อนจากการที่ผู้แทนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจให้ข้อมูลว่า ปัญหาธนาคารของรัฐประเทศนั้น ๆ จะไม่ปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ประกอบการจากการทำธุรกิจในพื้นที่ที่รัฐบาลหรือสถานทูตของประเทศนั้น ๆ ออกประกาศแจ้งเตือนการเข้าพื้นที่เสี่ยงภัยจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย หรือบางกรณีผู้ประกอบการลูกค้า หรือนักลงทุนจากต่างพื้นที่ เมื่อเห็นด่านตรวจ ลวดหนาม และทหารประจำการอยู่หลายจุด ก็เกิดความกังวลหากต้องทำธุรกิจในพื้นที่นี้เพราะบรรยากาศไม่เอื้อต่อการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่มีใครอยากรับความเสี่ยงตรงนี้ รวมถึงบริษัทประกันภัยก็ไม่รับประกันภัยให้ธุรกิจในพื้นที่เนื่องจากถือว่าพื้นที่นี้มีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงตามที่ระบุไว้ในกฎหมายความมั่นคงที่ประกาศใช้อยู่^{๒๘๐}

ผู้แทนหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) มีความเห็นว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเรื่องฐานทุนทางเศรษฐกิจทั้ง ๕ ด้าน คือ ๑) ทุนมนุษย์พบว่าคนส่วนใหญ่ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ได้ ๒) ทุนกายภาพ พบว่าครัวเรือนจำนวนมากไม่มีที่ทำกินทางการเกษตร ๓) ทุนการเงิน พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่มีการออมเงิน ๔) ทุนธรรมชาติ พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ และ ๕) ทุนสังคม พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชน^{๒๘๑} ในส่วนเรื่องการเข้าถึงแหล่งทุนและสินเชื่อ ผู้แทนทีดีอาร์ไอ กล่าวว่า การเข้าถึงแหล่งทุนและการเข้าถึงสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยยังมีจำกัด สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี ๒๕๖๖ มี ๒๘,๑๐๐ ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๑๙ ของสินเชื่อทั้งประเทศ^{๒๘๒}

^{๒๗๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

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

^{๒๗๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๗๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๐} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดนราธิวาส

^{๒๘๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๘๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๘ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

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

ผู้แทน ศอ.บต. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า รัฐบาลมีนโยบายนอกจากการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่แล้ว รัฐบาลยังมีแนวทางการสร้างความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ๕ รัฐชายแดนของประเทศมาเลเซียที่มีอาณาเขตติดต่อกัน โดยให้เป็น Twin City ร่วมกัน ปัจจุบันมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันไปบ้างแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการประสานยังกระทรวง มหาดไทยเพื่อจะประสานเรื่องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจะนำเสนอผู้บริหารของรัฐบาลกลางร่วมกับผู้บริหารทั้ง ๕ รัฐในมาเลเซีย มาจัดทำข้อตกลงความร่วมมือแบบรัฐต่อรัฐ โดยจะมีเรื่องของธุรกิจอาหารแปรรูปฮาลาลและร้านอาหารไทย-มาเลเซีย ธุรกิจการค้าปลีก - ส่งผลไม้ และปศุสัตว์ ธุรกิจยางและผลิตภัณฑ์ ธุรกิจเขตอุตสาหกรรมที่เป็นเขตความร่วมมือของทั้ง ๒ ประเทศ โดยเฉพาะยางพารา สินค้าเกษตร ธุรกิจออนไลน์บริเวณชายแดน ธุรกิจข้าวเพื่อสุขภาพ ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจความงามและสุขภาพ และสุดท้ายคือความร่วมมือในการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งทางผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ประเทศไทยพยายามที่จะเพิ่มมูลค่าการค้ากับมาเลเซียในภาพรวมจากเดิมอยู่ที่ประมาณ ๒๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๖๖ ให้บรรลุเป้าประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๖๗

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีมาตรการดึงดูดความน่าสนใจในการลงทุนของนักลงทุนในพื้นที่ ส่งเสริมอาหารร้านหรือนิคมอุตสาหกรรมร้างในพื้นที่ พัฒนโครงการเมกะโปรเจกต์ในพื้นที่เพื่อสร้างงานให้ประชาชน ผลักดันโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) อีกทั้งกำลังจะพัฒนาให้เกิดศูนย์อาหารอัจฉริยะ (Food Intelligence Center: FIC) ที่จะเป็นการทดลองทำอาหารในเชิงธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อแปรรูปวัตถุดิบให้ได้สินค้าอาหารมาตรฐาน รวมทั้งการทำตลาดแบบเบ็ดเสร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษาและประชาชน สำหรับเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว ผู้แทน ศอ.บต. สะท้อนว่า กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในพื้นที่ นอกจากขาดงบประมาณเพื่อการทดสอบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีมาตรฐานแล้ว ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีการแปรรูปอาหาร ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตที่สามารถให้การรับรองมาตรฐานทางอาหารที่จำเป็นเพื่อการจำหน่ายและการส่งออกไปยังต่างประเทศได้ และการศึกษาวิจัยทางการตลาดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสินค้าผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ เรื่องเหล่านี้ เป็นปัญหาหลักของผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีมาอย่างยาวนานซึ่งส่งผลต่อการสร้างความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสำคัญของการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

(๑) การกำหนดนโยบายและปัญหาจากส่วนกลาง

แม้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูง ทั้งในแง่ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมที่โดดเด่น และภูมิศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ภาคการท่องเที่ยวกลับไม่สามารถเติบโตได้เต็มศักยภาพ เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัย ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ยังมีเป็นจำนวนน้อยกว่าศักยภาพของพื้นที่ที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน การขาดการสร้างความปลอดภัยพื้นที่ปลอดภัยและการส่งเสริมที่จริงจัง การตลาดที่มีเป้าหมายชัดเจน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกให้ได้มาตรฐานสากล ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวยังไม่สามารถเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ได้

เมื่อรวมปัจจัยทั้งหมดนี้เข้าด้วยกัน จะเห็นได้ชัดว่าการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในเชิงลึก หากไม่มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาและเพิ่มความสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ เศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็อาจติดอยู่ในวงจรล้าหลังเช่นนี้ต่อไป พร้อมส่งผลกระทบเชิงโครงสร้างที่ยากจะแก้ไขในอนาคต

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีหลากหลายหน่วยงานที่ร่วมกันกำหนด และการใช้จ่ายงบประมาณก็ทำกันในลักษณะแยกส่วนไม่บูรณาการร่วมกัน อาทิ กรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับภูมิภาค ซึ่งให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและมิงงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ มีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ซึ่งเป็นส่วนราชการภายในของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันงานพัฒนาบางส่วน ยังมีการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี สมช. ร่วมกับ กอ.รมน. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยรับผิดชอบร่วมกัน ยังไม่นับรวมส่วนราชการที่มีนโยบายเป็นการเฉพาะของส่วนราชการและมิงงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ และกิจกรรมของส่วนราชการตนเอง และงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดภาวะการณ์การทำงานซ้ำซ้อนทั้งแผนงานและแผนเงิน รวมไปถึงแผนคน (ประชาชน) ในพื้นที่อีกด้วย ส่งผลให้การพัฒนาระงับไม่กระจาย และเป็นที่มาของข้อมูลการทำงานของรัฐบาลที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ ยังพบว่าการจัดทำแผนงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐตามที่กล่าวถึงข้างต้น มักละเลยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนตลอดทั้งกระบวนการ การมีส่วนร่วมจะมีมากก็ได้จากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น (หรือเวทีประชาพิจารณ์ แต่หลายครั้งกระบวนการเหล่านี้ถูกใช้เพียงเพื่อสร้างภาพการมีส่วนร่วม มากกว่าการนำข้อเสนอไปปฏิบัติจริง) แต่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์และการคัดเลือกแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ยังคงห่างไกลจากประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่นับรวมกระบวนการมีส่วนร่วมมีร่วมใจทำงานร่วมกัน การร่วมติดตามและประเมินผล ซึ่งการมีส่วนร่วมส่วนหลังนับว่าแทบจะไม่มีเลยก็ได้ สอดคล้องกับการศึกษาของคณะกรรมการการที่พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญเพียงพอกับข้อเสนอที่มาจากภาค เอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ ข้อเสนอจำนวนมากที่มีศักยภาพและได้รับการผลักดันซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่เคยถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเชิงนโยบายอย่างจริงจัง

สถานการณ์นี้ทำให้โครงการพัฒนาที่เข้าถึงและสร้างประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในระดับชุมชนมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เพียงแต่ถูกกันออกจากกระบวนการ

ตัดสินใจเป็นต้นมา แต่ยังถูกละเมิดสิทธิและการจำกัดการเข้าถึงช่องทางในการปกป้องทรัพยากรของท้องถิ่น ทั้งที่ทรัพยากรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ คือรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่น การขาดสิทธิในการปกป้องและบริหารจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนรู้สึกว่าคุณละทอดอน บทบาทและศักดิ์ศรีในฐานะเจ้าของพื้นที่

เมื่อประชาชนถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ขาดความสามารถในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และไม่เห็นว่าการพัฒนาที่ดำเนินอยู่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในชีวิตประจำวัน ความรู้สึกไม่เป็นเจ้าของและถูกทอดทิ้งย่อมทวีความรุนแรงขึ้น และกลายเป็นเชื้อไฟสำคัญที่ซ้ำเติมเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่

(๒) การลงทุนเชิงโครงสร้างที่มีศักยภาพสูง แต่ไม่ได้รับการทุ่มเท

ทรัพยากรและงบประมาณอย่างเพียงพอ

ทั้งที่พื้นที่แห่งนี้มีจุดแข็งด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมทั้งทางน้ำและทางบกในระดับภูมิภาค มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ (ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยและมีเศรษฐกิจที่ดีและเติบโตกว่าประเทศไทยมาก) อีกทั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อกับเส้นทางการค้าสำคัญของอาเซียนได้โดยตรง แต่โครงการยุทธศาสตร์ที่ประชาชนเรียกร้อง และผลักดันมานานกลับไม่เกิดขึ้นจริง ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ “โครงการท่าเรือน้ำลึก” ซึ่งหากก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถรองรับเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้และเปิดประตูการค้าสู่ตลาดโลกโดยตรง ช่วยลดต้นทุนการขนส่งสินค้า เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ แต่จนถึงปัจจุบันโครงการดังกล่าวยังคงอยู่เพียงในระดับแนวคิดหรือการศึกษาความเป็นไปได้ โดยไม่มีการเดินหน้าสู่การก่อสร้างอย่างจริงจัง สาเหตุหนึ่งมาจากการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในระดับชาติที่มักมองข้ามศักยภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้และให้ความสำคัญกับพื้นที่เศรษฐกิจอื่นมากกว่า ประกอบกับยังมีความเห็นต่างและความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ที่มีเป้าหมายประโยชน์ที่จะได้รับแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะมาเลเซีย ซึ่งควรจะเป็นหนึ่งในกลไกหลักในการยกระดับเศรษฐกิจ ยังมีพัฒนาการที่ล่าช้าจากการตกลงร่วมกันไม่ได้ของประเทศร่วมมือพัฒนาอย่างไทยและมาเลเซีย ทั้งที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความได้เปรียบเชิงวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาที่สามารถสร้างเครือข่ายทางธุรกิจได้ง่าย ความร่วมมือดังกล่าวสามารถครอบคลุมตั้งแต่การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เช่น การสร้างหรือปรับปรุงถนนสายหลัก และด้านชายแดนการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าข้ามแดน ไปจนถึงการวางระบบโลจิสติกส์ร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเคลื่อนย้ายสินค้าและนักท่องเที่ยว

ในด้านการท่องเที่ยว จังหวัดชายแดนภาคใต้มีทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่หลากหลายและโดดเด่น เช่น ชายหาดที่สวยงามของนราธิวาสและปัตตานี แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั้งมาเลเซีย สิงคโปร์ และตะวันออกกลางได้ หากมีการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวข้ามพรมแดนอย่างเป็นระบบ พร้อมโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้มาตรฐานสากล ก็จะสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลให้กับทั้งสองฝั่งพรมแดน

การค้าชายแดนและการค้าข้ามแดน เป็นหัวใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้จากมูลค่าการค้าชายแดนในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นมูลค่าการค้าที่สูงสุดของประเทศไทยตลอดหลายปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ยังขาดการพัฒนาที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างศักยภาพการค้าชายแดนและการค้าข้ามแดนทั้งเชิงโครงสร้างพื้นฐาน และมาตรการสิทธิประโยชน์

เพื่อจูงใจการค้าและการลงทุนที่ทุกฝ่ายพึงพอใจและนำไปสู่การค้าและการลงทุนในที่สุด ซึ่งจะต้องหารือร่วมกันในระดับทวิภาคีในการนำเข้าและส่งออกสินค้าหลายรายการที่ถูกข้อจำกัดระหว่างประเทศปิดกั้นไว้

ด้านการผลิตและการค้า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีศักยภาพในสินค้าเกษตรและสินค้าวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์ เช่น ยางพารา ผลไม้เมืองร้อน ประมง ผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปและหัตถกรรมพื้นบ้าน ซึ่งสามารถใช้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างฐานการผลิตและตลาดร่วมกันได้ แต่ปัจจุบันโอกาสเหล่านี้ยังถูกใช้ไม่เต็มที่ เนื่องจากขาดการผลักดันในเชิงยุทธศาสตร์ ขาดโครงสร้างพื้นฐาน รองรับ ขาดระบบอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และยังมีอุปสรรคด้านกฎระเบียบและความไม่มั่นคงที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุน

กล่าวโดยสรุป แม้จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมที่หาได้ยาก แต่ยังคงขาดการลงทุนเชิงยุทธศาสตร์การบริหารทั้งระบบ เชื่อมโยงทุกมิติทั้งการเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน ฯลฯ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์ รวมทั้งความร่วมมือระดับภูมิภาคและโลกอิสลาม ทำให้ศักยภาพเหล่านี้ยังคงถูกปิดกั้นไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ยั่งยืนได้ ซึ่งหากยังคงปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป พื้นที่ก็จะสูญเสียโอกาสในการพัฒนาที่อาจไม่หวนกลับมาอีกในอนาคต

(๓) การขาดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมเศรษฐกิจสมัยใหม่

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

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจยุคใหม่ โดยเฉพาะเศรษฐกิจดิจิทัลยังคงมีความล่าช้า โครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างมีคุณภาพ ทำให้การเข้าถึงตลาดออนไลน์ การเรียนรู้ทักษะดิจิทัล และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างจำกัด ส่งผลให้ผู้ประกอบการท้องถิ่นและเกษตรกรไม่สามารถแข่งขันกับตลาดนอกพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

ปัญหานี้สะท้อนโดยตรงในภาคแรงงาน แรงงานส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีทักษะต่ำเมื่อเทียบกับความต้องการของตลาดแรงงานสมัยใหม่ โดยเฉพาะทักษะด้านดิจิทัล การบริหารจัดการธุรกิจ การตลาดออนไลน์ และการใช้เทคโนโลยีอัตโนมัติ แม้บางสถาบันการศึกษาในพื้นที่พยายามเปิดหลักสูตรใหม่เพื่อเพิ่มทักษะ แต่การสนับสนุนยังไม่เพียงพอและขาดการบูรณาการกับภาคธุรกิจ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่สอนกับสิ่งที่ตลาดต้องการ

ด้านการศึกษาโดยรวมก็ยังเผชิญข้อจำกัด ทั้งคุณภาพการเรียนการสอนและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โรงเรียนจำนวนไม่น้อยขาดครูที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ภาษาต่างประเทศ ฯลฯ ทำให้คน รุ่นใหม่จำนวนมากเติบโตขึ้นโดยไม่มีทักษะที่เพียงพอสำหรับการทำงานในเศรษฐกิจสมัยใหม่

สิ่งนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานในพื้นที่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ และในหลายกรณีต้องจำกัดตัวเองอยู่กับงานที่มีรายได้น้อย ไม่ตรงตามวุฒิ และไม่มั่นคง

เมื่อเศรษฐกิจในพื้นที่ยังคงยึดติดกับโครงสร้างดั้งเดิมที่มีความเปราะบาง และขาดการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจที่ใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นตัวขับเคลื่อน โอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่ม การจ้างงานที่มีคุณภาพ และการดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ ก็จะถูกจำกัดอยู่ในกรอบเดิม ผลที่ตามมาคือการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่นี้กับส่วนอื่นของประเทศทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันก็จะเกิดปัญหาทางสังคมเกิดขึ้นตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างเช่นปัจจุบันที่เกิดขึ้นและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการออกไปประกอบอาชีพในพื้นที่อื่นทั้งในเมืองที่เจริญแล้วของประเทศไทย อย่างเช่น กรุงเทพฯ ภูเก็ต สมุทรปราการ อยุธยา ฉะเชิงเทรา เป็นต้น ยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนแสนคนที่เดินทางไปประกอบอาชีพยังประเทศมาเลเซียทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จนนำไปสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติในท้ายที่สุด

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเยาวชนที่เข้ามาศึกษาต่อหรือทำงานในกรุงเทพฯ ของ ศอ.บต. พบว่า คนรุ่นใหม่ในพื้นที่มีทัศนคติต่อความขัดแย้ง “กรณีการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่หลากหลายและแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ ความคิด และความเชื่อของแต่ละบุคคล กลุ่มหนึ่งเชื่อว่ารัฐใช้ความรุนแรงกระทำต่อประชาชนผ่านการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง จนนำไปสู่ข้อเรียกร้องสำคัญที่อาจขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ขณะที่อีกกลุ่มซึ่งเชื่อว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดและเติบโตท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง กลับมองว่าเศรษฐกิจและปากท้องเป็นประเด็นสำคัญยิ่งกว่าความขัดแย้ง แม้จะมีทัศนคติและความเชื่อที่ได้รับสืบทอดมาตลอดช่วงชีวิต แต่ต่างตระหนักว่าทุกคนจำเป็นต้องมีอาชีพและรายได้เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว โดยกลุ่มนี้ยังมีความเชื่อมั่นว่า ความรุนแรงสามารถแก้ไขได้ด้วยความจริงใจและจริงใจของทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งปรารถนาให้สถานการณ์ยุติโดยเร็วเพื่อเปิดทางให้การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ หลังต้องติดชะงักจากภาวะความขัดแย้งจนทำให้การพัฒนาหลายอย่างไม่สามารถไปต่อได้ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญของปรากฏการณ์แรงงานย้ายถิ่นจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปยังจังหวัดที่มีความเจริญมากกว่าและสามารถหางานทำได้มากกว่า หรือย้ายแรงงานไปยังประเทศมาเลเซีย ในขณะที่คนรุ่นใหม่อีกกลุ่มก็อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายแรก โดยปฏิเสธการใช้ความรุนแรงของผู้เห็นต่างจากรัฐและต้องการให้ยุติภาวะของความขัดแย้งในทันที เพื่อเปิดโอกาสให้พื้นที่พัฒนาต่อไปจนสามารถสร้างเศรษฐกิจ งาน และอาชีพที่มั่นคงสำหรับคนรุ่นใหม่ได้

คณะกรรมการธิการเห็นว่า การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินนโยบายอย่างครอบคลุมทั้งระบบ เชื่อมโยงการทำงานทั้งระบบเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและการลงทุนอย่างจริงจัง โดยยึดหลักการและแนวทางที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน การพัฒนาในอนาคตต้องเริ่มจากการให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบาย การร่วมวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล และการตัดสินใจเลือกแผนงาน โครงการ และกิจกรรมร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน จนถึงติดตามประเมินผลของแผนงาน โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณผ่านกลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยตรงจากภาคเอกชนและประชาชน เพื่อให้เสียงของคนในพื้นที่เป็นแรงขับเคลื่อนหลักของการตัดสินใจการพัฒนาด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาศักยภาพคน

และการยกระดับทักษะไปสู่เศรษฐกิจยุคดิจิทัล รวมถึงการสนับสนุนโครงการที่เกิดจากความคิดและการออกแบบของชุมชนเองให้มีบทบาทมากขึ้น

ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ในการปกป้องและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของท้องถิ่น พร้อมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐและการลงทุนภาคเอกชนอย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความไว้วางใจและความร่วมมืออย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องเร่งพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจทั้งในระดับเมืองต่อเมืองและจังหวัดต่อรัฐ พร้อมกับยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ทุกคนรู้สึกมั่นคงและกล้าลงทุนในอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ การพัฒนาใด ๆ ก็จะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในเวลาเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการจัดกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจ การค้า และการท่องเที่ยวให้เกิดความต่อเนื่องและมีพลังการดำเนินงานเหล่านี้ หากเกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสถานะที่เศรษฐกิจยังพัฒนาได้ช้าเนื่องจากความยืดเยื้อของความขัดแย้งรุนแรง

๒.๙) การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการบริหารจัดการพื้นที่ได้มากขึ้น มักเป็นหัวใจสำคัญในเชิงสถาบันทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การคลี่คลายและแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง การออกแบบรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมมักจะเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาสันติภาพและปรากฏอยู่ในข้อตกลงสันติภาพ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นปัญหาร่วมกับจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ คือปัญหาการกระจายอำนาจที่ท้องถิ่นไม่มีอิสระใน “การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^{๒๘๓} โดยในภาพรวม ประเทศไทยถือว่ามีการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ การวางแผนกำหนดทิศทางการบริหารจัดการและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลไกบริหารราชการส่วนกลางที่ถ่ายทอดสั่งการมาสู่กลไกส่วนภูมิภาคอีกต่อหนึ่ง แม้ที่ผ่านมาจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้โดยตรงและมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีอิสระและอำนาจเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้จริงในหลายเรื่องสำคัญที่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ข้อมูลว่าการพัฒนาพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยาก เพราะ ส่วนกลางไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีอิสระพอที่จะบริหารพื้นที่ให้ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน การซื้อคอมพิวเตอร์ ๑ เครื่องมาใช้ในหน่วยงานยังมีขั้นตอนไม่ต่ำกว่า ๓ เดือน การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณบางอย่าง หากมีการใช้งบประมาณเกิน ๒๐ ล้านบาทต่อหนึ่งโครงการจะต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เหล่านี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และที่ผ่านมายังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจังมากขึ้น^{๒๘๔}

^{๒๘๓} มาตรา ๒๔๙ ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

^{๒๘๔} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการสิทธิฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

การกระจายอำนาจที่ต้องถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ใน “พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” ซึ่งผ่านมาเกือบ ๒๐ ปีแล้ว เนื่องจากเจ้าของภารกิจเดิมไม่สนใจที่จะถ่ายโอน โดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับบริการพื้นฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หรือทางหลวงชนบท เป็นต้น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นอยู่ ทำให้ขาดอิสระในการปกครองตนเอง^{๒๔๕} การจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่หน่วยงานรัฐจากส่วนกลางที่ทำงานในพื้นที่มากกว่าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ เท่า^{๒๔๖}

ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลว่าการปกครองท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น “การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเสมือนมีแต่ตัว แต่อำนาจตัดสินใจอยู่กับหัวที่ส่วนกลาง” เช่น การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องรองงบประมาณจากส่วนกลาง การใช้จ่ายงบประมาณต้องให้กระทรวงมหาดไทยออกเป็นระเบียบจึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งส่วนกลางก็ไม่เข้าใจและมองไม่ออกว่าแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการในเรื่องใดบ้าง การให้อำนาจราชการส่วนกลางมากำกับการทำงานของท้องถิ่น เช่น การที่นายอำเภอสามารถเรียกนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลมาให้นโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ท้องถิ่นทั่วประเทศถูกมองเป็นสาขาหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยทั้งที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรรับนโยบายจากประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่รับนโยบายจากส่วนกลางแล้วนำมาปฏิบัติกับประชาชนในท้องถิ่น บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งมาจากส่วนกลางก็มีอยู่มาก ทำให้พบปัญหาคือการเกี่ยงงานกันทำของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ หาเจ้าภาพที่แท้จริงไม่ได้ แม้จะ “เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ก็ไม่ให้มีอำนาจ” ประชาชนโดยเฉพาะตามหัวเมืองใหญ่จึงเรียกร้องให้กระจายอำนาจมากขึ้นมาโดยตลอด รวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด^{๒๔๗}

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

โครงสร้างการบริหารจัดการที่รวมศูนย์ของรัฐส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าการดำเนินการของภาครัฐโดยผู้ที่ไม่เข้าใจ ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจของตนเอง และไม่ต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่นั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญของพื้นที่ได้ ในขณะที่พื้นที่เองก็ไม่มีอิสระและอำนาจในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ปัญหาต่าง ๆ จึงไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งการพัฒนา

^{๒๔๕} รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๕, น.๖-๑.

^{๒๔๖} การเปรียบเทียบงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงบประมาณแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๖๖, ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ นิชาภัทร ไม้งาม และปรณิสhti ฐานา, รายงานฉบับสมบูรณ์ “การคลังและงบประมาณของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส),” ๒๕๖๘, น.๘๗.

^{๒๔๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๙ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ไม่ว่าจะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมก็ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และรู้สึกว่ายากที่ประชาชนจะสามารถสะท้อนความต้องการของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ อีกทั้งยังมีหลายกรณีที่ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาของรัฐจะถูกมองว่าเป็นแนวร่วมของกลุ่มขบวนการหรือผู้ขัดขวางการพัฒนา ส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งรู้สึกถูกรัฐทอดทิ้งไม่ได้รับการเหลียวแล ในแง่หนึ่ง ความยากจนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นผลมาจากการพัฒนาจากส่วนกลางเองที่ไม่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การจัดความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองต่างระดับ” (Inter-governmental Relation) ซึ่งถือเป็นกรอบคิดสำคัญในการแสวงหาฉันทามติ และสมดุลในความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบประเทศไทยกับพื้นที่ท้องถิ่นชายขอบที่มีประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ทางการเมืองที่เด่นชัดของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยทิศทางของการกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้ประชาชน จะยังคงเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงและร่วมกันออกแบบต่อไป ในอนาคต สะท้อนให้เห็นจากผลสำรวจความคิดเห็นเบื้องต้นที่ทาง “คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษา และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ดำเนินการ พบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๗๗.๔ (จากจำนวน ๓๔๙ คน) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ ๘๐ (จากจำนวน ๙๕ คน) เห็นว่ามีความจำเป็นมากถึงมากที่สุดที่จะต้องมีการพูดคุยกัน เรื่องรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๘๘} เช่นเดียวกับนักกิจกรรมทางสังคมในจังหวัดยะลาที่ให้ข้อมูลว่า ประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการสิทธิในการปกครองพื้นที่ตัวเอง “อยากมีโอกาสออกแบบบ้านของตัวเอง”^{๒๘๙}

อย่างไรก็ตาม อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ข้อมูลว่า ประเด็นการเมืองการปกครองเป็นเรื่องที่ยากและน่าหนักใจของคณะพูดคุยว่าจะตกลงกันอย่างไรเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของคู่พูดคุยและประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๒๙๐} เนื่องจากหลายฝ่ายยังมีความกังวลว่า หากกระจายอำนาจให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์แตกต่างจากทางส่วนกลางได้มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นนั้น จะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ทำให้มองประเด็นการเมืองการปกครองด้วยความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ ซึ่งในแง่หนึ่งได้ส่งผลด้านกลับที่ไปจำกัดโอกาสและทางเลือกจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาทางการเมืองของรัฐเสียเอง เช่น การมองข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษว่าอยู่ในทิศทางเดียวกับการแยกตัวเป็นเอกราช แม้ข้อเสนอดังกล่าวจะอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตาม “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่เปิดกว้างให้มีการพูดคุยประเด็นนี้ก็ตาม

คณะกรรมการเห็นว่า ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างมีนัยสำคัญ ถือเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดอื่นทั่วประเทศ แต่กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่ต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาและบริบทที่เท่าเทียมกับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเข้าไปอีกมิติหนึ่งคือความไม่เข้าใจและ/หรือการ

^{๒๘๘} รายงานผลการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๐.

^{๒๘๙} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๒๙๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่ต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตนได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สร้างความกังวลให้กับส่วนกลางว่า หากกระจายอำนาจให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นจะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ทำให้มองความแตกต่างเหล่านั้นด้วยความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ จึงยิ่งส่งผลให้รัฐพยายามรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำกับควบคุมพื้นที่มากขึ้นไปอีก ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน จึงเห็นสมควรที่รัฐบาลต้องตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ว่าด้วย “หลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ที่ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

อนึ่ง กรรมการบางส่วน เห็นว่าหนึ่งในปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเป็นข้อยุติ คือปัญหาการกระจายอำนาจ หากทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมต่างจากพื้นที่อื่นของประเทศ สามารถมีการปกครองในรูปแบบพิเศษเป็นการเฉพาะ จะเป็นการตอบโจทย์ของปัญหาได้อย่างมีนัยสำคัญ จึงเห็นสมควรที่รัฐบาลต้องดำเนินการให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการบริหารปกครองในรูปแบบพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^{๒๙๑}

๓.๔ พัฒนาการของกระบวนการสันติภาพ^{๒๙๒}

แนวทางการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แนวทางหนึ่งที่รัฐใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นมาที่ได้กล่าวถึงไปบ้างในส่วนที่แล้วคือ การพูดคุยกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานี แต่ด้วยความที่ประเด็นนี้มีความสำคัญและมีรายละเอียดค่อนข้างมาก คณะกรรมาธิการจึงกำหนดให้มีเนื้อหาของ

^{๒๙๑} เมื่อต้องพิจารณาถึงข้อเสนอและข้อสังเกตในประเด็นนี้ คณะกรรมาธิการมีความเห็นที่แตกต่างและมีการอภิปรายอย่างต่อเนื่องในการประชุมหลายนัด จนกระทั่งต้องมีการออกเสียงเพื่อลงมติแบบลับในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ กรรมาธิการเสียงข้างน้อย ขอให้มีการบันทึกไว้ว่า หัวข้อนี้โดยสาระแล้วเป็นประเด็นเรื่องการแสวงหาทางออกทางการเมืองโดยการแบ่งสรรปันอำนาจ (Power Sharing Solution) ซึ่งครอบคลุมการออกแบบการบริหารปกครองที่จัดสรรอำนาจให้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้มีอำนาจในการจัดการพื้นที่หรือสังคมของตน โดยเป็นการปรับสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ สำหรับข้อเสนอที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยสนับสนุนนั้นมีอยู่ ๓ ประเด็น ได้แก่ ๑) รัฐบาลควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้มีส่วนกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ๒) รัฐบาลควรวางแผนให้มีการจัดทำประชามติภายใต้กรอบของมาตรา ๑ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนต่อรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันไม่เป็นเรื่องไร้ประโยชน์ที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนภายใน ๒๐ ปี และ ๓) รัฐบาลควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาลจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยระบุทิศทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจักต้องส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

^{๒๙๒} เนื้อหาส่วนนี้เป็นผลจากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗

การพูดคุยสันติภาพขึ้นมาเป็นการเฉพาะอีกส่วนหนึ่งโดยจะพิจารณาศึกษาถึงความสำคัญของกระบวนการพูดคุย ความเป็นมาและพลวัตของกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความคืบหน้าที่ถือเป็นพัฒนาการรวมถึงข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย โดยที่สุดท้ายจะศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับใช้กับกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

๓.๔.๑ ความสำคัญของกระบวนการพูดคุย

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

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

แนวทางการแก้ปัญหานี้มีสมมติฐานว่า ผู้ที่ใช้ความรุนแรงต่อสู้กับรัฐมีความคับข้องใจบางประการที่เป็นเหตุผลให้ต้องต่อสู้เรียกร้อง การจะยุติความรุนแรงให้ตรงจุดและยั่งยืนจึงจำเป็นต้องค้นหาและทำความเข้าใจสาเหตุที่เป็นเงื่อนไขของความคับข้องใจนั้นและแก้ไขให้หมดไป ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน การจะทำเช่นนั้นได้ก็ต้องใช้วิธีพูดคุยเจรจากัน เปลี่ยนมุมมองจากการเอาชนะกันไปสู่การเป็นเจ้าของปัญหาร่วมกันผ่านการทำงานอย่างเป็นลำดับขั้น (Process) และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ประชาชนทุกกลุ่มต้องมีส่วนร่วมแสดงความเห็นและตัดสินใจผ่านกลไกที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ หากปราศจากกลไกดังกล่าวแล้ว ข้อตกลงใด ๆ จากการพูดคุยเจรจาก็ยากที่จะเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ หรือหากเกิดขึ้นก็ไม่มีที่ยั่งยืน กระบวนการสันติภาพที่แท้จริงจึงไม่ใช่เป็นแค่เรื่องของคู่ขัดแย้งเท่านั้น แต่ต้องรวมทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความขัดแย้งให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๓.๔.๒ พลวัตของกระบวนการพูดคุย^{๒๙๓}

ในส่วนนี้จะแบ่งพลวัตของกระบวนการพูดคุยที่มีมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ ถึงปัจจุบันออกเป็น ๔ ช่วงเวลา คือ ช่วงที่หนึ่งจะเป็นช่วงที่การพูดคุยเป็นไปในลักษณะปิดลับ ช่วงที่สองถึงสี่จะเป็นช่วงที่การพูดคุยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ ซึ่งจะจัดลำดับไปตามการทำงานของแต่ละรัฐบาลโดยมีคำถามสำคัญคือ การพูดคุยเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีในแต่ละช่วงเวลานั้นมีกระบวนการและบริบทอย่างไร ใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และเนื้อหาสาระของการพูดคุยคืออะไร

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

การพูดคุยในช่วงปิดลับกว่า ๒๐ ปีก่อนที่จะเกิดกระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการในปี ๒๕๕๖ นั้น แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การดำเนินการในระดับบุคคลหรือหน่วยงาน และการดำเนินการที่มีการสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรี^{๒๙๔}

จากการศึกษาของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) ซึ่งเป็นโครงการวิจัยภายใต้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เดิมเป็นกลไกคลังสมองภายใต้ สมช. พบว่าการดำเนินการ

^{๒๙๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๙๔} คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, *สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนใต้, ๒๕๓๔-๒๕๕๔*, เอกสารวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๖๑, น.๔๓-๖๑.

ในระดับบุคคลหรือหน่วยงานเริ่มต้นขึ้นช่วงปี ๒๕๓๔ - ๒๕๓๗ โดย พล.ท.กิตติ รัตนฉายา แม่ทัพภาคที่ ๔ ในขณะนั้น ได้มอบหมายให้คณะทำงานเดินทางไปพูดคุยเจรจากับแกนนำของกลุ่ม PULO ๒ ครั้ง ที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์ และกรุงดามัสกัส ประเทศซีเรีย

ปี ๒๕๓๘ ตันศรีอับดุลราฮิม มุฮัมหมัด นอร์ ผู้บัญชาการตำรวจมาเลเซีย^{๒๙๕} และดาโต๊ะโนเรียนมาย ผู้บัญชาการสันติบาลมาเลเซียในขณะนั้นได้เดินทางมาพบกับเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบดีกรมตำรวจ และแม่ทัพภาคที่ ๔ โดยเสนอว่าจะช่วยเหลือทางการไทยในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนกลุ่มขบวนการ แต่แผนความร่วมมือนี้ได้ยุติลงก่อนที่จะเริ่มทำงาน

ปี ๒๕๔๕ คณะทำงานภายใต้ สมช. ได้จัดการพบปะแลกเปลี่ยนความเห็นเชิงวิชาการระหว่างนักวิชาการไทยกับปัญญาชนมุสลิมที่เป็นแกนนำทางความคิดของกลุ่มขบวนการโดยพบกันที่กัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย

ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) โดยอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ในฐานะประธาน กอส. ได้ประสานกับนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย จัดตั้งกรอบความร่วมมือเรียกว่า “กระบวนการลังกาวิ” (Langkawi Process) มีการพบกับสมาชิกของกลุ่มขบวนการสองครั้งที่เกาะลังกาวิ

ปี ๒๕๕๑ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร อดีตผู้บัญชาการทหารบกได้พูดคุยกับบุคคลที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มขบวนการ ช่วงปลายปี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔ ก็เปิด “การพูดคุยที่โบกอร์” ในเวลาใกล้เคียงกัน นางจิราพร บุณนาท อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และนายอหัมมัดสมบูร์ บัวหลวง นักวิชาการในพื้นที่ก็ได้พบปะกับขบวนการกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งกรณีหลังนี้เป็นความพยายามที่จะเปิดช่องทางการพูดคุยถึงทางการเพื่อส่งเสริมการพูดคุยช่องทางหลักที่กำลังดำเนินอยู่ในทางลับ

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

ช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กำหนดให้มีนโยบายส่งเสริมช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง^{๒๙๖} และนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปพบกับกลุ่มขบวนการด้วยตนเองที่ประเทศบาร์เรนช่วงปลายปี ๒๕๕๐ ในส่วนของกลไกการพูดคุยได้มีคำสั่ง สมช. แต่งตั้งคณะกรรมการพูดคุยให้รับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ พร้อมกับจัดตั้งกลไกระดับสูงอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะ “คณะกรรมการอำนวยความสะดวก” (Steering Committee) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการทหารบก เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง

^{๒๙๕} ในเวลาต่อมา ตันศรีอับดุลราฮิม มุฮัมหมัด นอร์ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลมาเลเซียให้เป็นผู้อำนวยการความสะดวกในการพูดคุยอย่างเป็นทางการในปี ๒๕๖๑ หรือในอีก ๒๓ ปีถัดมา

^{๒๙๖} คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

แห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับทิศทางและตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับการพูดคุยในกรอบที่ สมช. ดำเนินการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี ๒๕๕๑ กระบวนการนี้ก็สิ้นสุดลง

ต่อมาในปี ๒๕๕๒ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้สานต่อกระบวนการเจรจา โดยมีคำสั่งให้ สมช. แต่งตั้ง “คณะกรรมการพูดคุยเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วยคณะบุคคลชุดเดิมที่เคยได้รับการแต่งตั้งสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มี ดร.มารค ตามไท เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาประเมินแนวคิดของกลุ่มที่มีความเห็นและแนวคิดแตกต่างจากรัฐเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพตามที่กำหนดไว้ในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีความพยายามพิสูจน์ว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในพื้นที่จริงหรือไม่ด้วยการให้ยุติเหตุรุนแรงใน ๓ อำเภอ^{๒๙๗} กระบวนการนี้ ยุติลงอีกครั้งหลังการเปลี่ยนรัฐบาล

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

ภายใต้กรอบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗” ของ สมช. ที่กำหนดให้ “สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพูดคุยในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งและการให้หลักประกันในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ” นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประสานไปยังรัฐบาลมาเลเซียขอให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) ซึ่งนำไปสู่การเปิดการพูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างผู้แทนรัฐบาล คือ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ กับผู้แทน BRN คือนายฮัสซัน ตอยิบ

ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในเอกสาร “ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยการกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” (General Consensus on Peace Dialogue Process)^{๒๙๘} เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งระบุว่ารัฐบาลจะพูดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐในฐานะที่เป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้เสียกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญไทย โดยให้ประเทศมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ซึ่งมาเลเซียได้มอบหมายให้ดาโต๊ะสรีอาหมัดซัมซามิน ฮาซิม อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติของมาเลเซียเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว และจะกำหนดให้มีมาตรการดูแลความปลอดภัยแก่ทุกคนที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ

หนึ่งเดือนหลังการพูดคุย BRN ยื่น ๕ ข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ โดยมีใจความสำคัญ^{๒๙๙} คือ ๑) การเจรจาครั้งนี้เกิดขึ้นระหว่างตัวแทนนักต่อสู้ปาตานีที่นำโดย BRN กับรัฐบาลไทย ๒) BRN เห็นด้วยที่จะแต่งตั้งรัฐบาลมาเลเซียเป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีส่วนร่วมโดยตรงในการเจรจา ๓) ตลอดช่วงการเจรจาต้องมีตัวแทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน องค์การโอไอซี (องค์การความร่วมมืออิสลาม) และองค์กรเอ็นจีโอต่าง ๆ เป็นพยาน ๔) รัฐบาลไทยจำเป็นต้องยอมรับว่าขบวนการปาตานีมีสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินแดนปาตานี และ ๕) BRN เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยผู้ที่ถูกควบคุมตัวเนื่องจากคดีความมั่นคงทุกคน และยกเลิกหมายจับที่ออกสำหรับนักต่อสู้ปาตานีทุกคนโดยไม่มีเงื่อนไข และต่อมาได้แถลงว่า ๑) คนมลายูต้องใช้ชีวิตภายใต้การบังคับปกครองของสยามมาหลายร้อยปี ๒) การศึกษาแบบไทยทำให้

^{๒๙๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๒๙๘} ในกระบวนการสันติภาพหนึ่ง ๆ สามารถมีเอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันได้หลายชื่อหลายรูปแบบ แต่ละแบบมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่ทั้งหมดตั้งอยู่บนแนวคิดที่คู่ขัดแย้งเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งรุนแรงให้ไปในทางสันติมากขึ้น บางประเทศอาจจะมีข้อตกลงย่อยหลายฉบับระหว่างทางที่เจรจากัน เช่น ข้อตกลงทางธุรการ (Terms of Reference: TOR) กรอบความตกลง (Framework Agreement) หรือข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Agreement) เป็นต้น ซึ่งสุดท้ายจะปูทางไปสู่ข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) ที่ยุติความขัดแย้งระหว่างกันในที่สุด แต่บางประเทศอาจจะมีข้อตกลงที่ครอบคลุมทุกประเด็นในฉบับเดียว

^{๒๙๙} คำแปลข้อเรียกร้องของ BRN โดยชินทาโร ฮารา <https://deepsouthwatch.org/node/๔๓๐๑>

อัตลักษณ์มลายูหายไป และ ๓) คนมลายูยากจน ต้องออกไปหารายได้ที่อื่นทั้งที่ดินแดนนี้อุดมสมบูรณ์ ตามด้วยการยื่นข้อเสนอเพิ่มเติมคือ ๑) ให้ถอนทหารเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการยุติความรุนแรง ๒) ให้รัฐสภาไทยเห็นชอบข้อเสนอ ๕ ข้อที่ยื่นไป และ ๓) ให้การเจรจาเป็นวาระแห่งชาติ

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

ในเดือนกันยายน ๒๕๕๖ กองทัพได้แสดงจุดยืน ๗ ข้อในที่ประชุม “ศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศปก.กปต.) เพื่อเป็นแนวทางในการพูดคุยกับ BRN ว่า ๑) ยึดรัฐธรรมนูญไทยเป็นหลัก ๒) ไม่ยกสถานะของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ๓) เลี่ยงข้อความที่เข้าเงื่อนไขยูเอ็น (องค์การสหประชาชาติ) และโอไอซี ๔) ไม่ตอบข้อเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่สื่อว่าจะผูกมัดในอนาคต ๕) ไม่จำเป็นต้องตอบทุกคำถาม แต่ควรเรียกร้องกลับไปบ้าง ๖) ตั้งคำถามเชิงรุกในเวทีการพูดคุย และ ๗) ทุกคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะถึงมือยูเอ็นและโอไอซี^{๓๐๐}

แม้การพูดคุยทางการเมืองจะหยุดชะงักแต่ยังคงมีการสื่อสารถึงกันอยู่ โดยคณะพูดคุยของรัฐบาลได้ตอบ BRN ไปว่ายินดีที่จะคุยเรื่อง ๕ ข้อเรียกร้อง ในขณะที่นายฮัสซัน ตอฮิบได้ออกแถลงการณ์ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า ๑) การเจรจาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อข้อเรียกร้องเบื้องต้น ๕ ข้อ ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาไทย และ ๒) กระบวนการเจรจาสันติภาพต้องเป็นวาระแห่งชาติและประกาศโดยนายกรัฐมนตรีของไทยเท่านั้น^{๓๐๑} อย่างไรก็ตาม ในเวลาไล่เลี่ยกันนั้นได้เริ่มมีการชุมนุมประท้วงในกรุงเทพฯ จนนำไปสู่การรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ ทำให้การพูดคุยไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

แม้การพูดคุยในช่วงนี้ดำเนินการอยู่เพียงช่วงเวลาสั้น ๆ ไม่ถึงหนึ่งปี แต่นับเป็นหมุดหมายสำคัญของการริเริ่มการพูดคุยอย่างเป็นทางการ และถือเป็นการแสดงเจตจำนงครั้งสำคัญของรัฐบาลพลเรือนในการริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพ ซึ่งเป็นยกระดับความสำคัญของการแก้ปัญหาที่ทำให้เกิดกระแสดิ้นตัวจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่

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

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

พล.อ.ประยุทธ์ ให้สัมภาษณ์ว่า “อย่าไปใช้คำว่าสันติภาพเพราะเราไม่ได้มีการสู้รบกัน เป็นเรื่องการกระทำผิดกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ถ้าสู้รบคือสองฝ่าย อย่างในประเทศ

^{๓๐๐} ปกรณ์ พิงเตร, “5 ข้อป้อาร์เอ็น...กับ 7 ข้อของฝ่ายความมั่นคงไทย,” ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖. https://www.isranews.org/content-page/item/23832-ปกรณ์-พิงเตร_23832.html

^{๓๐๑} “รัฐชี้ ‘ฮัสซัน’ แพร์คลิปปิงพื้นที่สื่อ จับตา ‘วันกาเดร์-อกนิษฐ์’ ร่วมวงสันติภาพ,” สำนักข่าวอิศรา, ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖. <https://www.isranews.org/content-page/item/25594-taib.html>

เวลานี้ที่มีการใช้กองกำลังยึดเมืองสู้กัน อย่างนั้นคือการพูดคุยสันติภาพ เอากำลังที่โน่นที่นี้เข้ามาปราบปราม หยุดความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่ผมไม่อยากให้ไปถึงตรงนั้น เราไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง”^{๓๐๒}

ก่อนจะเริ่มการพูดคุยรอบใหม่ รัฐบาลได้จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุย เพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้” ๓ ระดับ^{๓๐๓} คือ ๑) “คณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ตัดสินใจทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยสันติสุขทั้งหมด ๒) “คณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” หัวหน้าคณะพูดคุยมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่พูดคุยกับผู้เห็นต่างจากรัฐ และ ๓) “คณะประสานงานระดับพื้นที่” ทำหน้าที่สร้างสภาวะแวดล้อมให้เอื้อต่อการพูดคุยและนำผลการพูดคุยไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่

ในส่วนของทีมเลขานุการของคณะพูดคุยในช่วงระหว่างปี ๒๕๕๗-๒๕๖๑ จะเป็น กอ.รมน. แต่หลังจากนั้นได้ปรับมาเป็น สมช. ซึ่งทีมเลขานุการได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพูดคุยเป็น ๓ ระยะ คือ ๑) การสร้างความไว้วางใจ ๒) การลงสัตยาบันข้อตกลงร่วมกัน^{๓๐๔} และ ๓) การนำข้อตกลงมาจัดทำแผนรายละเอียด (Roadmap) เพื่อนำไปสู่การยุติปัญหา และในเวลาไล่เลี่ยกัน สมช. ก็ออก “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒” ซึ่งระบุให้ “ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้กับบุคคลที่มีความเห็นและอุดมการณ์ต่างจากรัฐให้มีเอกภาพ และสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” และกำหนดให้กระบวนการพูดคุย “เป็นวาระแห่งชาติ”

ในช่วงต้นของรัฐบาลนี้ คู่พูดคุยได้เปลี่ยนจาก BRN เป็น MARA Patani^{๓๐๕} เนื่องจาก BRN ได้ถอนตัวไปจากการพูดคุยก่อนหน้านี้ พล.อ.ประยุทธ์ได้แต่งตั้ง พล.อ.อักษรา เกิดผล ประธานที่ปรึกษากองทัพบกเป็นหัวหน้าคณะพูดคุย ในขณะที่ MARA Patani มีนายสุกรี ฮารี เป็นหัวหน้าคณะ โดยที่ผู้อำนวยการความสวดยังเป็นดาโต๊ะซัมซามิน

ประเด็นเรื่องที่มาของ MARA Patani นั้นเป็นที่ถกเถียงกันในช่วงแรก ๆ ว่ากลุ่มดังกล่าวมีที่มาอย่างไร โดยนายอาบูฮาฟิซ อัลฮากิม ในฐานะโฆษกได้อธิบายว่า MARA Patani ถูกตั้งขึ้นจากการริเริ่มโดยสมาชิก BRN ที่สนับสนุนการเจรจา และได้ประสานกับกลุ่มอื่น ๆ เพื่อเข้าร่วมการเจรจากับรัฐบาล อนึ่ง ในปี ๒๕๖๘ นายสุกรี ฮารีในฐานะประธานได้ออกแถลงการณ์ที่มีเนื้อหาส่วนหนึ่งสอดคล้องกับที่โฆษกได้กล่าวไว้ว่า ตนและสมาชิก BRN จำนวนหนึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ BRN ในปี ๒๕๕๗ ให้ดำเนินการเรื่องการพูดคุยเจรจากับรัฐบาลไทย ในขณะที่ทางผู้อำนวยการความสวดมีความเห็นว่า “แม้ว่า MARA Patani จะเป็นปีกการเมืองเสียส่วนใหญ่ แต่ขอให้เชื่อในทฤษฎีขบวนการไฟว่า เมื่อกระบวนการมีความคืบหน้าในระดับหนึ่งเพราะปีกการเมืองจะมีศักยภาพในการขับเคลื่อนงานเจรจาและรู้ในเรื่องสารัตถะ

^{๓๐๒} “นายกฯ เผย เคาะ ๓ ขั้นตอน หวังคุยสันติสุขสำเร็จ,” *ไทยรัฐออนไลน์*, ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘. <https://www.thairath.co.th/news/politic/477689>

^{๓๐๓} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๓๐/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้, ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

^{๓๐๔} ข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) คือ เอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันจากการเจรจาที่นำไปสู่การยุติความขัดแย้งในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม หลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว จะต้องมีส่วนที่คู่ขัดแย้งร่วมกันนำข้อตกลงไปปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจจะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องตามมาอีก เช่น การปฏิรูปองค์กร การร่างกฎหมายใหม่ หรือการวางอาวุธ เป็นต้น

^{๓๐๕} มารปาตานี (Majlis Syura Patani: MARA Patani หรือสภาชูรอปตานี) เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกบางส่วนจาก BRN, PULO, BIPP, และ GMIP

มากกว่าปึกทหาร เดียวปึกทหารก็จะขึ้นขบวนรถไฟนั่น”^{๓๐๖} โดยรัฐบาลในขณะนั้นก็มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ต้องการให้กลุ่มขบวนการรวมกลุ่มกันมาคุยเพื่อให้การพูดคุยครอบคลุมทุกกลุ่ม ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดความรุนแรงขึ้นภายหลังจากการที่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในการพูดคุย^{๓๐๗}

ในปี ๒๕๕๘ หัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาลได้เสนอให้ MARA Patani ลดความรุนแรงในช่วงการถือศีลอด แต่ MARA Patani แจ้งว่ากระชั้นชิดเกินไป และที่สำคัญคือกระบวนการพูดคุยยังไม่ได้มีสถานะที่เป็นทางการ^{๓๐๘} หลังจากนั้น มีการพูดคุยแบบเต็มคณะของทั้งสองฝ่ายในเดือนสิงหาคม MARA Patani ได้ยื่นข้อเรียกร้อง ๓ ข้อ คือ ๑) ให้ยกปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ ๒) ยอมรับ MARA Patani ว่าเป็นคู่พูดคุยกับรัฐบาล และ ๓) ให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity) ต่อผู้เกี่ยวข้องกับการพูดคุยจำนวน ๑๕ คน^{๓๐๙}

ช่วงแรกของการพูดคุยรอบนี้ มีประเด็นติดขัดที่ใช้เวลานานในการแลกเปลี่ยนกัน คือ การระบุชื่อ MARA Patani ในเอกสาร โดยคณะพูดคุยของรัฐบาลไม่ต้องการให้ปรากฏชื่อของ MARA Patani ในเอกสารใด ๆ และยืนยันที่จะเรียก MARA Patani ว่า Party B เท่านั้น (โดยคณะพูดคุยของรัฐบาลก็เรียกตัวเองว่า Party A) ในขณะที่ MARA Patani ต้องการให้ระบุชื่อของกลุ่มตนโดยให้เหตุผลว่าการระบุชื่อดังกล่าวสะท้อนถึงการยอมรับและให้เกียรติคู่พูดคุย ดังที่โฆษก MARA Patani กล่าวว่า “คน ๆ หนึ่งจะนับว่ามีความจริงใจและตรงไปตรงมาได้อย่างไร ในเมื่อเขาไม่แม้กระทั่งเอ่ยถึงชื่อคนที่เขาคุยอยู่ด้วย?”^{๓๑๐} แต่ท้ายที่สุดแล้ว ในเอกสารต่าง ๆ เช่น “บันทึกข้อตกลงร่วมด้านธุรการและการสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Terms of Reference on Administration Arrangements for the Peace Dialogue Process in the Southern Border Provinces of Thailand: TOR)^{๓๑๑} ที่ใช้เวลากว่า ๑๐ เดือนในการหาจัดทำ ก็ใช้ชื่อ Party B ไม่ใช่ MARA Patani

หลังจากได้บันทึกข้อตกลงฯ แล้ว วัตถุประสงค์หลักของการพูดคุยในรอบนี้คือ ความพยายามร่างข้อตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัย (safety zone) ซึ่งในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการจัดทำ “กรอบแนวความคิดและความร่วมมือในการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัย” (Joint Framework on the Establishment of Safety Zone) ซึ่งเห็นชอบร่วมกันที่จะจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัยรวม ๕ อำเภอ ได้แก่ ศรีสาคร เจาะไอร้อง รามัน กรงปินัง และสายบุรี โดยจะนำร่องก่อน ๑ พื้นที่ คือ อำเภอเจาะไอร้อง ในขณะที่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการพักโทษผู้ต้องหาคดีความมั่นคงที่เป็นสมาชิก BRN ๓ คนตามข้อพิจารณาของ

^{๓๐๖} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๐๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๐๘} “อาบูฮาฟิซ อัลฮาгим: หนึ่งปีการพูดคุยสันติภาพ เราอยู่ตรงจุดไหน?”, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, ๓ มกราคม ๒๕๕๙, <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/7940>

^{๓๐๙} ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity) คือ ความคุ้มกันจากการถูกบังคับตามกฎหมายบางประการที่รัฐให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนธิสัญญาตามที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งจะมีเงื่อนไขทั้งในแง่ช่วงเวลาที่อยู่ในพื้นที่และกิจกรรมที่สามารถทำได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการพูดคุยดำเนินไปได้อย่างราบรื่นปลอดภัย

^{๓๑๐} “อาบูฮาฟิซ อัลฮาгим: วิเคราะห์ TOR,” ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙. <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/8764>

^{๓๑๑} เอกสารดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบการพูดคุย ได้แก่ การเรียกคู่พูดคุย ระเบียบธุรการในการจัดการพูดคุย การสื่อสารระหว่างกัน การทำบันทึกการประชุม ภาษาที่ใช้ สถานที่จัดการพูดคุย การเดินทาง ที่พักและอาหาร สุขภาพ การดูแลด้านความปลอดภัยในมาเลเซีย การอำนวยความสะดวกและการดูแลความปลอดภัยในประเทศไทย และการตั้งคณะทำงานทางเทคนิค (Technical Working Group)

คณะพูดคุยของรัฐบาลที่รับข้อเสนอมาจาก MARA Patani^{๓๑๒} ทั้งนี้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสร้างความเชื่อมั่นไว้ระหว่างกัน (Confidence Building Measures: CBMs) และเพื่อให้ทั้งสามคนมาเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในการทำพื้นที่ปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงเรื่องพื้นที่ปลอดภัยดังกล่าวไม่ได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติส่วนหนึ่งเนื่องจาก**ปัญหาติดขัดเรื่องการลงนามในข้อตกลงที่** MARA Patani ต้องการให้หัวหน้าคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายลงนามร่วมกัน เพื่อเป็นหลักฐานและหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาล และการลงนามยังเป็นรูปธรรมที่จะสามารถนำไปโน้มน้าวกลุ่มขบวนการที่ยังระแวงท่าทีของรัฐบาลให้หันมาสนับสนุนการพูดคุย แต่รัฐบาลได้ปฏิเสธเนื่องจากมองว่าจะมีผลเป็นพันธสัญญาผูกพัน ยกระดับสถานการณ์ให้กลุ่มขบวนการมีสถานะเป็นคู่เจรจา และถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ^{๓๑๓} โดยเห็นว่ารัฐบาลสามารถแสดงความจริงใจต่อการแก้ปัญหาได้ด้วยวิธีการอื่น^{๓๑๔} ประกอบกับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบ “ศูนย์ประสานงานการพูดคุยสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้” (safe house) ที่สำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานีเพื่อใช้เป็นพื้นที่กลางในการทำพื้นที่ปลอดภัยนั้น ถูกยิงเสียชีวิต^{๓๑๕} และเมื่อมาเลเซียมีการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการความสะกดคนใหม่ในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๑ ฝ่ายรัฐบาลไทยเองก็ใช้โอกาสนี้เปลี่ยนหัวหน้าคณะพูดคุยใหม่เช่นเดียวกันจาก พล.อ.อัศวิน เกิดผล เป็น พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔

การพูดคุยกับ MARA Patani ภายใต้การนำของ พล.อ.อุดมชัย เป็นการดำเนินงานช่วงสั้น ๆ ซึ่งมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยการความสะกดโดยยังไม่ได้มีการพูดคุยอย่างเป็นทางการ ซึ่งในเวลาเดียวกันนั้น**ก็มีการพูดคุยในทางลับระหว่างผู้แทน สมช. กับ BRN คู่ขนานไปอีกกระบวนการหนึ่ง**ในประเทศที่สาม^{๓๑๖} เช่น เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และตุรกี โดยมี HD กลับมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่มาเลเซียในฐานะผู้อำนวยการความสะกดอย่างเป็นทางการไม่ได้รับทราบการดำเนินการนี้ การพูดคุยครั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก**ผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐต้องการพูดคุยกับกลุ่มที่มีบทบาทในการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่**ซึ่งก็คือ BRN ไม่ใช่ MARA Patani^{๓๑๗} อนึ่ง นายสุกรี ฮารี หัวหน้าคณะพูดคุยของ MARA Patani ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

การพูดคุยคู่ขนานในทางลับนี้ไปสู่การออกเอกสาร “การออกแบบกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง สมช. กับ BRN” (Peace Dialogue Process Design between Office of the National Security Council (NSC) of Thailand and Barisan Revolusi Nasional

^{๓๑๒} ในกระบวนการพักโทษครั้งนี้ต้องอาศัยความพยายามนานเกือบหนึ่งปีกว่าจะได้รับการอนุมัติ มีการส่งคำขอขึ้นไปยังฝ่ายต่าง ๆ ให้พิจารณาถึงความเป็นได้ และมีคำถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เช่น เหตุใดจึงต้องปล่อยพร้อมกันทั้งสามคน ปล่อยทีละคนได้หรือไม่ ปล่อยแล้วจะเกิดประโยชน์อะไรบ้าง เป็นต้น ฝ่ายผู้ปฏิบัติและทีมงานในคณะพูดคุยต้องใช้เวลาเพื่อตอบคำถามและมีเหตุผลหนักแน่นมากพอที่จะทำให้ความต้องการของอีกฝ่ายนั้นเกิดขึ้นได้จริง มีการสอบถามและตรวจสอบว่าในทางกฎหมายทำได้หรือไม่ ใช้เกณฑ์อะไร ผู้ต้องขังสามคนนี้สำคัญอย่างไร และจะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการพูดคุยอย่างไร

^{๓๑๓} พลตรี สิทธิ ตระกูลวงศ์, *กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต.: ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี ๒๕๕๘-๒๕๖๑)*, กรุงเทพฯ: ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต., ๒๕๖๒, น.๓๗-๔๑

^{๓๑๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๕} ผู้เสียชีวิตคือ นายอูลเดร์ เจ๊ะแน รองประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี โดยถูกลอบยิงวันศุกร์ที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ “รอง กก.อิสลามปัตตานี ศิษย์เก่า ส.พระปกเกล้า สิ้นใจแล้วหลังถูกลอบยิง,” *สำนักข่าวอิศรา*, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๑. <https://www.isranews.org/content-page/item/66725-dul.html>

^{๓๑๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๗} การประชุมคณะกรรมการฯ หารือการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

Melayu Patani (BRN)) หรือที่เรียกกันว่า “ความริเริ่มเบอร์ลิน” (Berlin Initiative) ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒^{๓๑๘} และมีการลงนามรับรองที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี โดยเป็นครั้งแรกที่มีผู้เชี่ยวชาญ ๕ คน เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์จากสวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ อังกฤษ เยอรมนี และไทย^{๓๑๙} ส่งผลให้รัฐบาลกลับมาเริ่มต้นพูดคุยกับ BRN ใหม่อีกครั้ง โดยเป็นการพูดคุยกันระหว่าง พล.อ.วิมล รักเสนาะ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ หัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาลกับนายอานัส อับดุลเราะห์มาน หัวหน้าคณะพูดคุยของ BRN

สาระสำคัญของ “ความริเริ่มเบอร์ลิน” ที่นอกเหนือไปจากการกำหนดกรอบกติกาในการจัดการพูดคุยทั่วไปแล้ว คือการระบุว่า สมช. และ BRN เห็นพ้องที่จะยุติความขัดแย้งระหว่างกัน และจะจัดกระบวนการพูดคุยซึ่งมีเพียงกระบวนการเดียว (ซึ่งมีนัยหมายถึงการยุติการคุยกับ MARA Patani) บนพื้นฐานของการให้เกียรติ จริ่งใจ และสมัครใจ และกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมเป็นฝ่ายที่สามในการพูดคุย^{๓๒๐} ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการให้เกียรติ จริ่งใจ และสมัครใจทั้งสองฝ่ายตกลงกันนี้ได้ไปปรากฏอยู่ใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” ในเวลาต่อมาที่ระบุว่า “สนับสนุนความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้...ตามแนวทางสันติวิธีบนพื้นฐานของความจริงใจ สมัครใจ ให้เกียรติ”

หลังจาก “ความริเริ่มเบอร์ลิน” เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะแล้ว คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายได้เริ่มต้นการพูดคุยอย่างเป็นทางการอีกครั้งโดยมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในช่วงต้นปี ๒๕๖๓^{๓๒๑} อย่างไรก็ตาม การพูดคุยต้องหยุดชะงักลงอีกครั้งหลังจากเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถเดินทางไปพบกันได้

แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อ BRN ได้มีการดำเนินการฝ่ายเดียว ๒ เรื่องที่ถือเป็นพัฒนาการทางบวกต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ เรื่องแรกคือ ตัวแทนของ BRN ได้ลงนามในเอกสาร “คำแถลงแสดงเจตจำนงแห่งพันธกรณีว่าด้วยการปกป้องเด็กจากผลกระทบของการขัดกันทางอาวุธ” (Deed of Commitment for the Protection of Children from the effects of Armed Conflict) เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓ ตามข้อผูกพันที่ทำร่วมกับ Geneva Call ซึ่งเป็นองค์กรที่มีรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เรื่องที่สองคือ BRN ได้ออกแถลงการณ์หยุดกิจกรรมเคลื่อนไหวทั้งหมดของกลุ่มชั่วคราวเพื่อให้หน่วยงานสาธารณสุขได้ทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดได้เต็มที่^{๓๒๒} สิ่งที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่า BRN ต้องการเปลี่ยนวิธีการต่อสู้ของตัวเองจากเดิมที่เน้นการทหารเป็นหลัก มาเป็นการต่อสู้ด้วยวิถีทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมของกลุ่มตนต่อสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาคมระหว่างประเทศ^{๓๒๓}

หลังสถานการณ์โควิด-๑๙ คลี่คลาย ทั้งสองฝ่ายได้พบกันในทางลับอีกครั้งหนึ่ง โดยมี HD เป็นผู้อำนวยความสะดวก นำไปสู่ความเห็นชอบร่วมกันใน “หลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุย

^{๓๑๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๑๙} รัฐบาลไทยให้ความเห็นชอบในการเข้ามาเกี่ยวข้องของผู้เชี่ยวชาญทั้ง ๕ คนโดยอธิบายว่า ผู้เชี่ยวชาญมาในนามบุคคล ไม่ได้เป็นผู้แทนของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ และเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์การพูดคุยเท่านั้น

^{๓๒๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๑} การพูดคุยรอบนี้ในตอนต้น ฝ่ายผู้อำนวยความสะดวกมาเลเซีย (ตันสรีอับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของมาเลเซีย) ได้แสดงความไม่พอใจอย่างมากที่มีกรอบความริเริ่มเบอร์ลิน เนื่องจากมาเลเซียมองว่าการพูดคุยมีกรอบกติกาเดิมอยู่แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ อีกทั้งมาเลเซียก็ไม่ได้รู้เห็นและมีส่วนร่วมกับความริเริ่มเบอร์ลินที่ HD เป็นผู้อำนวยความสะดวกมาตั้งแต่ต้น

^{๓๒๒} “โควิด-๑๙: ปีอาร์เอ็น ประกาศ ‘ระงับกิจกรรมทั้งหมด’ เปิดทางภาครัฐจัดการไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ระบาดในชายแดนภาคใต้,” *BBC News ไทย*, ๔ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.bbc.com/thai/thailand-52075202>

^{๓๒๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

เพื่อสันติสุข” (General Principles of the Peace Dialogue Process: GP) มีการลงนามรับรองด้วยโดยผู้เชี่ยวชาญในฐานะผู้สังเกตการณ์ ๒ คนจากอังกฤษและนอร์เวย์^{๓๒๔} เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕ โดยมีสาระสำคัญว่า คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะ ๑) พุดคุยและหาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานี (Patani Community) ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึง (i) รูปแบบการปกครอง (ii) การยอมรับอัตลักษณ์ของชุมชนปาตานี (iii) สิทธิมนุษยชน กฎหมาย และความยุติธรรม (iv) เศรษฐกิจและการพัฒนา (v) การศึกษาและวัฒนธรรม และ (vi) ความมั่นคงและความปลอดภัย ๒) จัดตั้งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)^{๓๒๕} ที่ปลอดภัยและครอบคลุม ทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่ และจะมีมาตรการดูแลความปลอดภัยให้กับผู้แทนของ BRN ที่จะเข้าร่วมในกลไกดังกล่าว ๓) จะหามาตรการเพื่อลดความรุนแรงโดยมีกลไกติดตามที่เห็นชอบร่วมกัน และ ๔) จะร่วมกันหารือเรื่องที่กำลังไปในรายละเอียดและดำเนินการให้ผลจริงในทางปฏิบัติ โดยความตกลงครั้งนี้ถือเป็นก้าวสำคัญที่เปลี่ยนจากการพูดคุยเพื่อสร้างความไว้วางใจไปสู่การกำหนดประเด็นการพูดคุยที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับร่วมกัน^{๓๒๖}

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

ทั้งนี้ อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่าความพยายามครั้งนี้ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีการก่อเหตุรุนแรงจาก BRN เป็นการแสดงถึงความสามารถในการควบคุมกองกำลังของ BRN ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะระหว่างที่มีการพูดคุยเรื่องนี้ นายเต็ง อ่าวจิ แกนนำกองกำลังของ BRN ได้มาร่วมโต๊ะพูดคุยด้วย ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณให้กองกำลังในพื้นที่ได้ รับทราบ^{๓๒๗} ในส่วนของผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าก็สะท้อนว่าการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการครั้งนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจเช่นเดียวกัน^{๓๒๘} อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้ไม่ได้เป็นการทำร่วมกัน หากแต่เป็นต่างฝ่ายต่างทำจึงไม่มีกลไกในการติดตามการลดความรุนแรงที่เป็นทางการจากคณะพูดคุยทั้งสองฝ่าย

จากนั้นตลอดช่วงปี ๒๕๖๕–๒๕๖๖ คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะจัดทำ **“แผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม”** (Joint Comprehensive Plan towards Peace:

^{๓๒๔} รัฐบาลมีข้อจำกัดในทางนโยบายว่ายังไม่ต้องการให้คณะพูดคุยเป็นผู้ลงนามในเอกสาร ทางหัวหน้าคณะพูดคุยในขณะนั้นจึงขอความเห็นพ้องจาก BRN ให้ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้สังเกตการณ์เป็นผู้ลงนามแทน

^{๓๒๕} การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) คือ กระบวนการรับฟังและแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้างในเรื่องที่ต้องการแก้ปัญหาหรือหาคำตอบซึ่งจะครอบคลุมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อประมวลและนำเสนอข้อสรุปที่ยอมรับได้ร่วมกันต่อคณะพูดคุยเจรจาของทั้งสองฝ่ายและต่อสาธารณะ

^{๓๒๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๒๘} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

JCPP) ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลที่ต่อเนื่องกันมา^{๓๒๙} เพื่อกำหนดรายละเอียดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละเรื่องทั้งการลดความรุนแรงในพื้นที่และการจัดการปรีชาหาหรือกับประชาชน ทั้งนี้ อดีตที่ปรึกษาคณะพุดคุดเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่า JCPP มีความสำคัญมากที่จะช่วยแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รากเหง้าของปัญหาทั้งหมด สอดคล้องกับที่อดีตเลขาธิการคณะพุดคุดเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การพุดคุดในอดีตที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เช่น เรื่องการยุติการก่อเหตุรุนแรง เป็นต้น แต่ JCPP จะเป็นแผนที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่ง “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะไม่สามารถแก้ไขได้หากเรานั่งแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดเฉพาะบางประเด็น ดังนั้น จึงต้องดำเนินการอย่างเป็นองค์พุดคุดเดียวกัน”^{๓๓๐} ท้ายที่สุดแล้วกระบวนการพุดคุดต้องหยุดลงชั่วคราวเพื่อรอการจัดตั้งรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้งในปี ๒๕๖๖

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

รัฐบาลเศรษฐา ทวีสินได้แต่งตั้งนายฉัตรชัย บางชวด รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหัวหน้าคณะพุดคุดคนใหม่ และเริ่มต้นกระบวนการพุดคุดอีกครั้งตั้งแต่ปี ๒๕๖๗ กับนายอานัส อับดุลเราะห์มาน หัวหน้าคณะพุดคุดของ BRN โดยมีพล.อ.ตันซรี ดาโต๊ะ สรี ซุลกิฟลี ไซนัล อะบีดิน อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดของมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก ประเด็นสำคัญที่พุดคุดกันคือ การหาข้อสรุปร่วมกันในรายละเอียดเพื่อลงนาม “แผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม” (JCPP) และนำไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

การพุดคุดกลับมาเริ่มใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ และได้มีการหารือเรื่องกรอบ JCPP แต่มีความคืบหน้าไม่มากนัก เนื่องจากตอนปลายเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เอกสารร่าง JCPP ถูกเปิดเผยต่อสื่อมวลชน นอกจากนี้ BRN ยังได้นำเสนอร่างคู่ขนานด้วย เอกสารร่าง JCPP ที่ถูกเผยแพร่ออกมาทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อการพุดคุดสันติภาพจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการพุดคุดในกรอบ JCPP นักวิชาการด้านความมั่นคงท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า BRN ใช้การพุดคุดสันติภาพเพื่อผลักดันเป้าหมายทางการเมืองของตนและทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลไทย การดำเนินการพุดคุดตามที่ได้วางกรอบไว้ใน JCPP จะทำให้ฝ่ายรัฐไทยเสียเปรียบและอาจสูญเสียอำนาจในพื้นที่บางส่วนหรือกระทั่งเสียดินแดน^{๓๓๑} นักวิชาการด้านความมั่นคงท่านดังกล่าวเห็นว่าการเจรจามีผลผูกมัดต่อรัฐไทยในทางกฎหมาย ฉะนั้นการตั้งประเด็นหรือหัวข้อการเจรจาก็เป็นเรื่องสำคัญซึ่งรัฐบาลต้องรับรู้และเห็นชอบ รัฐบาลควรจะต้องให้เกิดความชัดเจน ถ้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบจริงก็ต้องมีกระบวนการพิจารณาสาระในเชิงรายละเอียด เพราะบางประเด็นมีความคลุมเครือที่อาจนำไปสู่การตีความที่อาจมีผลอย่างมีนัยสำคัญได้ในอนาคต

คณะพุดคุดทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้เนื่องจากภายในแต่ละฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกันต่อกระบวนการจัดทำร่างและเนื้อหาสาระที่พุดคุดกัน เช่น บางส่วนใน BRN มองว่าเนื้อหาที่คุดยังไม่ได้สะท้อนว่ารัฐตระหนักถึงและยอมรับปัญหารากเหง้าของความขัดแย้งอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตลักษณ์ ประวัติศาสตร์ หรือการอำนวยความสะดวก ในขณะที่ยังบางส่วนในภาครัฐมองว่า

^{๓๒๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๐} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๑} “สุรชาติเตือนคณะพุดคุดฯ อ่อนหัด-ยอมจำนน” ศูนย์ข่าวอิศรา, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗; สุรชาติ บำรุงสุข “BRN หลัง JCPP” มติชนรายสัปดาห์, ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗.

เนื้อหาที่คุยเอนเอียงเป็นประโยชน์ต่อ BRN มากเกินไป เป็นต้น^{๓๓๒} การพูดคุยยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามกรอบ JCPP ต่อหรือไม่ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีเป็นนางสาวแพทองธาร ชินวัตร ผู้แทน สมช. ให้ข้อมูลว่าการดำเนินการในเรื่องการพูดคุย ได้มีการหารือกับนายกรัฐมนตรีในแต่ละช่วงมาโดยตลอด โดยร่าง JCPP ก็ได้มีการนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสินแล้ว ในช่วงรัฐบาลแพทองธารยังไม่ได้นำกรอบการพูดคุยมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและทำที่ที่เหมาะสมต่อไป

แม้ว่ารัฐบาลจะบอกว่ามีแนวทางที่จะให้การพูดคุยสันติสุขดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการเลิกใช้ความรุนแรงกลับคืนสู่สังคม แต่จนถึงขณะนี้ (สิงหาคม ๒๕๖๘) รัฐบาลแพทองธารยังไม่ได้แต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยอย่างเป็นทางการ เนื่องจากต้องการให้ BRN ยุติความรุนแรงเพื่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยระหว่างกันก่อน ในขณะที่ทาง BRN ได้ออกแถลงการณ์ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ผ่านมา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลแต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่อย่างเป็นทางการเพื่อให้กระบวนการพูดคุยกลับมาเดินหน้าต่อไป^{๓๓๓} แต่ BRN มิได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลที่ให้ดำเนินการยุติความรุนแรงฝ่ายเดียว

ตารางที่ ๘ : สรุปกระบวนการพูดคุยสันติภาพและสาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร

ปี	คู่พูดคุย	ฝ่ายที่สาม	สถานที่	สาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร
๒๕๕๖	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดย พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร (เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ) กับนายฮัสซัน ตอยิบ (ผู้แทน BRN)	ดาโต๊ะสรีอาหมัด ชัมซามิน ฮาซิม (อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติมาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ”: ให้มีการพูดคุยระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญไทย โดยให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก
๒๕๕๗–๒๕๖๐	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. อักษรา เกิดผล (ประธานที่ปรึกษากองทัพบก) กับนายสุกรี ฮารี (ผู้แทน MARA Patani)	ดาโต๊ะสรีอาหมัด ชัมซามิน ฮาซิม (อดีต ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติมาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“กรอบแนวความคิดและความร่วมมือในการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัย”: เห็นชอบที่จะร่วมกันจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัยใน ๕ อำเภอ และมีการพักโทษผู้ต้องขัง BRN เพื่อให้มาทำงานร่วมกัน
๒๕๖๑	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ (อดีตแม่ทัพภาคที่ ๔) กับนายสุกรี ฮารี (ผู้แทน MARA Patani)	นายตันสรี อับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ (อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	-
๒๕๖๑–๒๕๖๒	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยผู้แทน สมช. กับนายอนัส	The Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	เบอร์ลิน, เยอรมนี	“ความริเริ่มเบอร์ลิน”: เห็นชอบที่จะยุติความขัดแย้ง จัดกระบวนการพูดคุยที่อยู่บนพื้นฐาน

^{๓๓๒} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๓} “BRN ออกแถลงการณ์เรียกร้องพูดคุยสันติภาพให้เป็นรูปธรรม ก่อน 'แพทองธาร' เยือนมาเลเซีย,” *ประชาไท*, ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๗. <https://prachatai.com/journal/2024/12/111714>

ปี	คู่พูดคุย	ฝ่ายที่สาม	สถานที่	สาระสำคัญที่ตกลงกันตามเอกสาร
	อับดุลเราะห์มาน (ผู้แทน BRN) (คุยทางลับ)			ของการให้เกียรติ จริใจ และสมัครใจ และกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการ พูดคุย
๒๕๖๓- ๒๕๖๖	รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย พล.อ. วัลลภ รักเสนาะ (อดีตเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ) กับนายอนัส อับดุลเราะห์มาน (ผู้แทน BRN)	นายตันสรี อับดุลราฮิม บิน โมฮัมหมัด นูร์ (อดีตผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ มาเลเซีย) และพล.อ.ซุลกิฟลี ไซนัล อะบีดิน (อดีตผู้บัญชาการ ทหารสูงสุดของ มาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“หลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการ พูดคุยเพื่อสันติสุข”: เห็นชอบที่จะ ๑) หาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานีภายใต้ ความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒) ตั้งกลไกการ ปรึกษาหารือสาธารณะ เพื่อรับฟัง ประชาชนในพื้นที่ ๓) หามาตรการเพื่อลด ความรุนแรงร่วมกัน และ ๔) จะหารือใน รายละเอียดและดำเนินการให้เกิดผลจริง ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายยัง ร่วมกันลดความรุนแรงในช่วงเดือน รอมฎอนด้วย
๒๕๖๗	รัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน โดยนายฉัตรชัย บางชวด (รองเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ) กับนายอนัส อับดุลเราะห์มาน (ผู้แทน BRN)	นายโมฮัมหมัด ราบิน บาเชียร์ (อดีตเลขาธิการ สภาความมั่นคง แห่งชาติมาเลเซีย)	กัวลาลัมเปอร์, มาเลเซีย	“ร่างแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติ สุขแบบองค์รวม” (JCPP): กำหนด รายละเอียดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตาม กรอบที่กำหนดไว้ใน “หลักการทั่วไป ว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข”

๓.๔.๓ พัฒนาการของกระบวนการพูดคุย

ตลอดช่วงระยะเวลา ๑๒ ปีนับแต่มีกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง
รัฐบาลกับกลุ่มขบวนการอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการพิจารณาพบว่ากระบวนการพูดคุยมีพัฒนาการและความคืบหน้า
ดังต่อไปนี้

๑) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพูดคุยมีความชัดเจนและต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาในแง่ของนโยบายนั้น **ครั้งแรกที่การพูดคุยกับกลุ่มขบวนการถูกระบุ
เป็นนโยบายรัฐอย่างเป็นทางการ** คือในสมัยของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่มี
นโยบาย “ส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง”
จากนั้นภาครัฐโดย สมช. ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้จัดทำ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗” กำหนดให้ “ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ
และเพิ่มความร่วมมือ กับต่างประเทศหรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อสนับสนุนกระบวนการพูดคุยดังกล่าว”
โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ “ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ”

ต่อมาใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๐-
๒๕๖๒” สมัยรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ได้กำหนดให้ “การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงกระบวนการ
พูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีการสนับสนุนการดำเนินการ จากรัฐบาล
ทั้งในเรื่องกลไกการบริหาร แผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกภาคส่วน

ที่เกี่ยวข้อง มีความมั่นใจ มีเอกภาพทางความคิด ทิศทาง แนวทาง และการบริหารจัดการ พร้อมผนึกกำลัง ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐยกเรื่องปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และ กระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ ต่อเนื่องมาถึงฉบับปัจจุบันคือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” ที่ระบุเนื้อหาในเรื่องนี้ไว้ไม่ต่างจากฉบับที่ผ่านมา คือกำหนดให้ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ” มีความต่อเนื่อง และเปิดให้ ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

สำหรับระดับแผนการปฏิบัตินั้น อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลว่า “แผนการปฏิบัติของคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี ๒๕๖๒-๒๕๖๖” มีการกำหนดเป้าหมายของการพูดคุยไว้ ๓ ประการ คือ ๑) เปิดพื้นที่พูดคุยให้กลุ่มผู้ก่อเหตุ รุนแรงและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ๒) เปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ของกลุ่มจากการใช้ความรุนแรงมาเป็นการต่อสู้ ด้วยแนวทางสันติวิธี และ ๓) พยายามไปสู่การแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าแล้วยุติความรุนแรงอย่างถาวร โดยเน้น พุดคุยในลักษณะที่เป็นการให้เกียรติ ให้ความเสมอภาค กระทำโดยเปิดเผย ให้ความจริงใจ และพร้อมรับฟัง เพื่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สามารถพูดคุยหาทางออกร่วมกันได้^{๓๓๔}

ในขณะที่ผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้ให้ข้อมูลว่า ในอดีตมีการใช้มาตรการ ทางทหารและความรุนแรงในการแก้ปัญหาซึ่งพบว่าไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทาง มาสู่การใช้การพัฒนาควบคู่ไปกับการศึกษา โดยวิธีล่าสุดคือการใช้การพูดคุยเพื่อสันติสุข ซึ่งรัฐบาลแพทองธาร ยังคงเชื่อมั่นว่าวิธีการพูดคุยเพื่อสันติสุขเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระยะยาว การดำเนินการตามแนวทางนี้จำเป็นต้องอาศัยความอดทน ระยะเวลา และความจริงใจจากทุกฝ่าย ในการปฏิบัติตามนโยบายและข้อตกลงที่กำหนดไว้^{๓๓๕}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ภาครัฐมีนโยบายและแผนงานเรื่องกระบวนการพูดคุย ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง มีการระบุไว้ในนโยบายว่าจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการพูดคุยโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติซึ่งหมายถึงการจะต้องได้รับการสนับสนุน การดำเนินการจากรัฐบาลทั้งกลไกการบริหารและงบประมาณ ตลอดจนส่งเสริมให้การพูดคุยมีความต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการให้เกียรติ จริงใจ และสมัครใจ โดยเปิดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม

๒) กระบวนการพูดคุยทำให้ความรุนแรงลดลงได้จริง

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในพื้นที่ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่มีการเริ่มต้นการพูดคุยระหว่าง รัฐกับกลุ่มขบวนการอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ โดยภาพรวมแล้วเหตุการณ์ ความรุนแรงมีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน^{๓๓๖}

แม้ว่าในปัจจุบันจะยังคงเกิดสถานการณ์ในพื้นที่อยู่เป็นระยะ แต่เหตุการณ์ ส่วนใหญ่มักเป็นการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มขบวนการเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกระบวนการ พูดคุยก็ไม่ได้แปลว่าความรุนแรงจะยุติลงได้ทันที เนื่องจากโดยธรรมชาติของความขัดแย้งรุนแรง คู่ขัดแย้ง แต่ละฝ่ายต่างมีทั้งกลุ่มคนที่ต้องการใช้การพูดคุยเจรจาซึ่งเป็นวิธีทางการเมืองและกลุ่มคนที่ต้องการใช้ การทหารในการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายของตน สถานการณ์ความรุนแรงจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง สองปีกนี้ทั้งภายในฝ่ายเดียวกันเองและระหว่างอีกฝ่าย อีกทั้งความรุนแรงยังเกิดขึ้นจากหลายเหตุปัจจัย ทั้งจากความไม่พอใจต่อท่าทีหรือนโยบายของรัฐบาล จากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่อาจสร้าง ความรู้สึกไม่เป็นธรรม หรือจากความพยายามแสดงกำลังและตัวตนของกลุ่มขบวนการ ทั้งนี้ ความรุนแรง

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

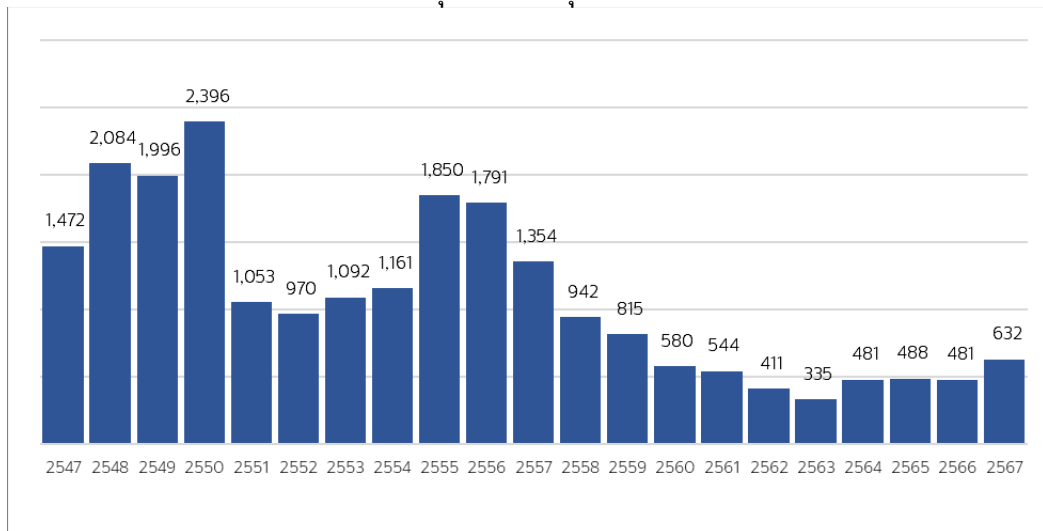
^{๓๓๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๖} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จะเริ่มลดลงอย่างมีนัยสำคัญหรือยุติลงได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อตกลงที่เกี่ยวข้องร่วมกันผ่านกระบวนการพูดคุยเจรจา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า โดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีกระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานี เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ากระบวนการพูดคุยจะสามารถยุติความรุนแรงลงได้ทันทีเนื่องจากเหตุความรุนแรงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยและที่สำคัญคือความรุนแรงจะยุติลงได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อตกลงร่วมกัน การพูดคุยจึงเป็น แนวทางการแก้ปัญหาที่ต้องอาศัยเวลา ความอดทน และความไว้วางใจจากคู่พูดคุยทั้งสองฝ่าย

แผนภาพที่ ๖ : ภาพรวมสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงรายปี ๒๕๔๗-๒๕๖๗



ที่มา: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

๓) คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายมีเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติปฏิบัติการทางทหาร

ทั้งรัฐและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติปฏิบัติการทางทหารผ่านเหตุการณ์ที่พิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์ความรุนแรงลดลงหรือยุติลงจริง ไม่ว่าจะเป็นช่วงสถานการณ์โควิด-๑๙ ในปี ๒๕๖๓ หรือการหยุดปฏิบัติการทางทหารในช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๕

ในช่วงสถานการณ์โควิด-๑๙ ในปี ๒๕๖๓ ทาง BRN ได้ประกาศการหยุดกิจกรรมเคลื่อนไหวทั้งหมดของกลุ่มชั่วคราวเพื่อให้หน่วยงานสาธารณสุขได้ทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดได้เต็มที่ ส่วนในช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๕ ทั้งหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงและ BRN ได้หยุดปฏิบัติการทางทหารกัน ทั้งสองฝ่ายเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยกองทัพได้หยุดปฏิบัติการทางทหารพร้อมกับลดการปิดล้อมตรวจค้น ยกเลิกด่านตรวจบางพื้นที่ และปลดปล่อยหมายจับในทีสาธารณะ ในขณะที่ BRN ได้หยุดการก่อเหตุทั้งหมด รวมถึงช่วงเดือนรอมฎอนในปี ๒๕๖๖ ที่อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลว่า เหตุการณ์รุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าวลดลงจริงอย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าคณะพูดคุยของ BRN สามารถสื่อสารกับกองกำลังของ BRN ซึ่ง “สามารถคุมกองกำลังได้จริง” ความพยายามในช่วงรอมฎอนที่กล่าวไปสะท้อนให้เห็นแล้วว่า หากทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ในการพูดคุย ก็จะสามารถยุติความรุนแรงได้^{๓๓๓๗}

^{๓๓๓๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า ทั้งหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติการปฏิบัติการทางทหารให้สังคมได้เห็นแล้วผ่านบางช่วงเดือนรอมฎอนโดยเฉพาะในปี ๒๕๖๕ ที่เหตุรุนแรงได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความสำเร็จนี้เกิดขึ้นได้จากการสื่อสารพูดคุยกันของทั้งสองฝ่ายจนสามารถตกลงกันได้ การดำเนินการของทั้งสองฝ่ายนี้ได้คลายข้อสงสัยจากบางฝ่ายในส่วนนี้ไปได้ระดับหนึ่งว่ารัฐมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาจริง ในขณะที่ BRN ที่เข้าร่วมกระบวนการพูดคุยก็เป็น “ตัวจริง” ที่มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่

๔) เนื้อหาสาระที่พูดคุยกันสะท้อนความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่เงื่อนไขของความขัดแย้ง

ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยให้ข้อมูลว่า ฝ่าย BRN ยอมรับที่จะให้การพูดคุยเจรจาอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญโดยจะไม่มีการตอรองเรื่องเอกราช ในขณะที่รัฐก็ไม่ปฏิเสธที่จะให้ใช้คำเรียกพื้นที่และผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า “ชุมชนปาตานี” (Patani Community) ที่สะท้อนถึงนัยของการยอมรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมของพื้นที่ โดยผู้แทน สมช. ได้ให้ข้อมูลในประเด็นการใช้คำว่า “ชุมชนปาตานี” ว่าไม่ใช่คำที่แสดงถึงการสร้างรัฐขึ้นใหม่ แต่เป็นเรื่องของความเป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่มีนัยยะเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด^{๓๓๘} ถือเป็นการประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายที่จากเดิมรัฐไม่ยอมให้ใช้คำว่า “ปาตานี” เพราะมีนัยทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่เคยเป็นรัฐอิสระในอดีต ในขณะที่ BRN ก็ปรับเปลี่ยนจุดยืนเรื่องเอกราชที่แข็งกร้าวมาตลอดของตน

ในขณะที่อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ถ้าดูจากสถานการณ์ในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่ากระบวนการพูดคุยมีพัฒนาการเป็นลำดับตั้งแต่การเห็นชอบร่วมกันของทั้งสองฝ่ายในข้อตกลง “ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” (General Consensus) ในปี ๒๕๕๖ ต่อด้วย “ความริเริ่มเบอร์ลิน” (Berline Initiative) “หลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข” (General Principles) และ “ร่างแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม” (Joint Comprehensive Plan towards Peace: JCPP) ในปี ๒๕๖๖ โดยสาระสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายพูดคุยกันล่าสุด คือ ๑) ทางออกทางการเมืองใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพูดคุยจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยและเจตนารมณ์ของชุมชนปาตานี ๒) กระบวนการพูดคุยจะต้องเปิดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะที่ปลอดภัยในประเด็นดังต่อไปนี้ (i) รูปแบบการปกครอง (ii) การยอมรับอัตลักษณ์ของชุมชนปาตานี (iii) สิทธิมนุษยชน กฎหมาย และความยุติธรรม (iv) เศรษฐกิจและการพัฒนา (v) การศึกษาและวัฒนธรรม และ (vi) ความมั่นคงและความปลอดภัย และ ๓) มาตรการลดเหตุรุนแรงต่าง ๆ ที่เห็นชอบร่วมกันจะถูกนำมาปฏิบัติร่วมกันพร้อมกับการมีกลไกติดตามตรวจสอบที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ^{๓๓๙}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า สาระสำคัญที่พูดคุยกันตามที่ปรากฏต่อสาธารณะ มีทิศทางและรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับทั้งในแง่ของหลักการและแผนปฏิบัติ และสะท้อนให้เห็นว่า คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายมีความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญในแต่ละด้านขึ้นมาเป็นประเด็นพูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรม ความยุติธรรม เศรษฐกิจและการพัฒนา การศึกษาและวัฒนธรรม ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการปกครอง พร้อมกับระบุถึงกลไกในการลดเหตุรุนแรงและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นความต้องการร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม

^{๓๓๘} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N404 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๓๙} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๓.๔.๔ ข้อจำกัดของกระบวนการพูดคุย

ตลอดช่วงระยะเวลา ๑๒ ปีนับแต่มีกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการพิจารณาการพบว่าการกระบวนการพูดคุยสันติภาพมีข้อจำกัดและอุปสรรค ดังนี้

๑) การขับเคลื่อนการพูดคุยในทางปฏิบัติต้องพบกับแรงต้านอยู่เป็นระยะ

แม้ภาครัฐจะมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยไว้ใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ทั้ง ๓ ฉบับอย่างชัดเจนและต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อคู่พูดคุย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ส่งผลให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแม้กระทั่งสวนทางกัน

ในขณะที่ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” กำหนดให้มีการพูดคุยอยู่บนพื้นฐานของการให้เกียรติกัน แต่เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนยังมองว่าคู่พูดคุยเป็นกลุ่มคนที่ไม่หวังดี บิดเบือนหลอกลวง ก่อเหตุรุนแรงเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง^{๓๔๐} ทศนะดังกล่าวที่แสดงออกทางสาธารณะย่อมส่งผลต่อท่าทีและการปฏิบัติที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนของวิธีการดำเนินการพูดคุย ก็มีการตั้งข้อสังเกตจากเจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อหน่วยงานรัฐว่า คณะพูดคุยของรัฐ “มองเห็นแต่ด้านบวก” ไม่ได้พิจารณาประเด็นที่ตกลงกับ BRN ไปอย่างรอบด้าน^{๓๔๑} และอาจจะกำลังตกอยู่ในสถานะที่เพลี่ยงพล้ำเนื่องจากเนื้อหาที่คุยกันเอนเอียงเป็นประโยชน์ต่อ BRN มากเกินไป^{๓๔๒} สำหรับเป้าหมายของการพูดคุยนั้น ในขณะที่บางส่วนเน้นให้แก้ปัญหาที่สาเหตุนำหน้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วยกระบวนการทางการเมือง แต่บางส่วนก็เน้นให้ยุติความรุนแรงและสลายกองกำลังด้วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก^{๓๔๓}

นอกจากนี้ผู้เกี่ยวข้องบางส่วนทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยังไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะสร้างสันติภาพได้จริง ความไม่เชื่อมั่นดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อสงสัยต่อความเป็นตัวแทนของ BRN ว่าสามารถสะท้อนความต้องการและเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่มากนักน้อยเพียงใด และข้อสงสัยต่อศักยภาพของ BRN ในการนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง^{๓๔๔} ทั้งนี้ กรรมการิการบางส่วนมีความเห็นว่า การพูดคุยกับ BRN กลุ่มเดียวยังไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้เห็นต่างกลุ่มอื่น ๆ ขบวนการ BRN เป็นองค์กรลับ ไม่เปิดเผยผู้นำและตัวองค์กร ทำให้ไม่มีความชัดเจนและมีข้อสงสัยอยู่เสมอว่าใครคือผู้นำตัวจริง อีกทั้งไม่มีนโยบายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น รูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ รวมทั้งไม่มีความชัดเจนว่ามีความนโยบายอย่างไรต่อการทำร้ายประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ไม่มีความชัดเจนว่า BRN สื่อสารเชื่อมโยงกับประชาชนได้กว้างขวางเพียงใดและมีความเป็นตัวแทน

^{๓๔๐} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๑} “สุรชาติ : JCPP ผูกมัดรัฐไทย เสียเปรียบใครรับผิดชอบ?”, สำนักข่าวอิศรา, ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗. <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/126520-jcppsurachart.html> และ “‘สุรชาติ’ ถามรัฐบาลเพื่อไทย เอาจริงหรือ? พูดคุยดับไฟได้ในกรอบ JCPP,” สำนักข่าวอิศรา, ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๗. <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/134272-jcppbrn.html>

^{๓๔๒} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๓} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ของประชาชนมากนักน้อยเพียงใด หากมีการตกลงใด ๆ กับ BRN แล้วจะประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นชอบด้วยหรือไม่ การตกลงนั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่จริงหรือไม่

ในขณะที่ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพุทธก็ไม่มีเชื่อมั่นเช่นกันโดยให้ข้อมูลว่า ยังไม่มีความชัดเจนว่าการพูดคุยเจรจาจะเป็นเครื่องมือที่ยุติความรุนแรงได้จริงเนื่องจากยังไม่เคยมีการยุติความรุนแรงให้เห็นในระยะยาวได้เลย จริง ๆ แล้ว “การเจรจาเป็นเรื่องจำเป็นถ้าคุยกับกลุ่มที่จะสามารถยุติปัญหาได้จริง แต่ถ้าไม่ชัดเจนว่าหยุดได้จริงก็ไม่มี ความจำเป็นต้องไปคุย”^{๓๔๕} และในอีกมุมหนึ่งประชาชนบางส่วนก็มีความเห็นว่ากลุ่มขบวนการปลดปล่อยปาตานีไม่มีความชอบธรรมในกระบวนการพูดคุย เพราะมีการละเมิดกฎหมายและรัฐธรรมนูญของไทย

มุมมองที่แตกต่างทั้งหมดที่กล่าวไปนี้ ส่งผลให้นโยบายที่กำหนดไว้ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติตามวัตถุประสงค์อย่างเป็นเอกภาพ โดยสถานการณ์นี้เกิดขึ้นท่ามกลางความไม่ชัดเจนของรัฐบาลพลเรือนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย ทำให้การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ เสมือนเป็นการต่างคนต่างทำ ขาดการกำกับทิศทางที่ชัดเจน ดังที่นักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่ให้ข้อมูลว่า ด้านหนึ่งรัฐก็ใช้การพูดคุยรับฟัง อีกด้านหนึ่งก็ใช้วิธีปิดกั้นการแสดงออก เกิดเป็นบรรยากาศของการ “คุยไปฟ้องไป” ในพื้นที่^{๓๔๖}

เมื่อรัฐบาลไม่ได้แสดงให้เห็นว่าให้น้ำหนักกับงานพูดคุย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาก็มีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสำคัญกับงานพูดคุยเช่นเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบงานพูดคุยถูกโดดเดี่ยว ไม่ได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานพูดคุยจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๓๔๗} ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ตามมาจึงเป็นเรื่องของการไม่มีโครงสร้างและระเบียบรองรับอย่างเป็นระบบให้มีบุคลากรที่ทำงานพูดคุยเต็มเวลา ผู้ที่รับผิดชอบงานพูดคุยยังทำงานในรูปแบบเฉพาะกิจโดยที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำตามหน่วยงานของตนเองไปพร้อมกันด้วย ทำให้มีภาระงานมากเกินไป ไม่มีเวลาเพียงพอกับความจำเป็นของงานที่ต้องมีการศึกษา การเตรียมข้อมูล และการติดต่อประสานงานกับคู่พูดคุย ผู้อำนวยการความสวดกและภาคส่วนอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและนำไปขับเคลื่อนเป็นวาระแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อคู่พูดคุย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย รวมถึงความไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาและยุติความรุนแรงได้จริง ข้องขัดต่อความเป็นตัวแทนของคู่พูดคุยจากกลุ่ม BRN และความสามารถในการควบคุมและสื่อสารกับกองกำลังที่ปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะที่รัฐบาลยังไม่มีมีความชัดเจนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย ส่งผลให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่สอดคล้องหรือแม้กระทั่งสวนทางกันกับนโยบาย ในขณะที่ผู้รับผิดชอบงานพูดคุยก็ไม่ได้การสนับสนุนที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานพูดคุยมากเท่าที่ควร

^{๓๔๕} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ จังหวัดปัตตานี

^{๓๔๖} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๕ ก.พ. ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

^{๓๔๗} การประชุมคณะกรรมการธิการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

๒) การรับรู้และความเข้าใจของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยยังมีจำกัด

ที่ผ่านมาภาครัฐได้จัดให้มี “กระบวนการสร้างความรับรู้ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ทุกกลุ่ม” ซึ่งในรายงานของคณะขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ระบุว่า มีผู้เข้าร่วมเวทีไปแล้วไม่น้อยกว่า ๑๙,๗๑๐ คน (แบ่งเป็นจังหวัดปัตตานี จำนวน ๑๒,๓๗๐ คน จังหวัดยะลา ๑๐,๑๕๐ คน จังหวัดนราธิวาส ๑๓,๔๕๐ คน และจังหวัดสงขลา ๘,๔๘๐ คน)^{๓๔๘}

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจการรับรู้ของประชาชนเรื่องกระบวนการพูดคุยที่จัดทำจากทั้งภาครัฐ และภาควิชาการ พบว่า ประชาชนมีความรับรู้เรื่องกระบวนการพูดคุยที่จำกัด โดยผู้แทนกอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าให้ข้อมูลว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้นที่ตอบว่ารับรู้รับทราบเนื้อหาที่พูดคุยกัน ในขณะที่ร้อยละ ๕๗.๑ ตอบว่ารู้น้อยมาก และร้อยละ ๒๕.๖ ตอบว่าไม่ทราบเลย^{๓๔๙} ในขณะที่ผลการสำรวจจากเครือข่าย Peace Survey ครั้งที่ ๗ พบว่าประชาชนในพื้นที่ร้อยละ ๓๓.๖ ไม่เคยได้ยินข่าวเรื่องการพูดคุยมาก่อน^{๓๕๐} สอดคล้องกับที่ผู้นำศาสนาในพื้นที่กล่าวว่า “ไม่เคยได้รับทราบข้อมูลความคืบหน้าจากการเจรจาพูดคุยที่ผ่านมาเลยว่ามีประเด็นเป็นอย่างไรบ้าง มีความคืบหน้าเป็นประการใดบ้างจากในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา”^{๓๕๑} นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงก็กล่าวว่าไม่ได้รับรู้เช่นกัน ดังที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งชี้แจงกับคณะกรรมการว่า ตนเชื่อว่าข้าราชการเกือบทั้งหมดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการพูดคุยแต่อย่างใดเลย เพราะการพูดคุยส่วนใหญ่มักทำโดย สมช. ที่ไม่เคยขับเคลื่อนกับในพื้นที่ เมื่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะนายอำเภอไม่รู้ ประชาชนทั่วไปก็ยิ่งไม่รู้

ในส่วนของประชาชนนอกพื้นที่นั้น จากการสำรวจความเห็นคนรุ่นใหม่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๗๐ ไม่เคยได้ยินข่าวการพูดคุยดังกล่าว^{๓๕๒} ผู้แทนสื่อมวลชนให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมาผู้เกี่ยวข้องยังสร้างความเข้าใจในกระบวนการพูดคุยแก่สังคมไม่มากพอ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะประชาชนจำนวนมากของประเทศยังมองกลุ่มที่ต่อต้านรัฐว่าเป็น “โจรใต้” ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งทัศนคติดังกล่าวต้องมีการปรับเปลี่ยนหากต้องการจะให้กระบวนการพูดคุยเดินหน้าไปได้ราบรื่นมากขึ้น^{๓๕๓}

การที่ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ได้รับรู้ข้อมูล มีผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งอดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้สะท้อนให้เห็นตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือการที่หลายฝ่ายทั้งภาครัฐและภาควิชาการเข้าใจเนื้อหาของร่างเอกสาร JCPP คลาดเคลื่อน เช่น มีการกล่าวถึงการปล่อยตัวนักโทษ “ทั้งหมด” ซึ่งไม่ได้มีคำนี้ในเอกสารแต่อย่างใด เป็นต้น^{๓๕๔} การรับรู้

^{๓๔๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๒ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

^{๓๔๙} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๐} “ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ Peace Survey ครั้งที่ ๗ ระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๖๖ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๑๒ คน จัดทำโดยเครือข่ายวิชาการ Peace Survey, ดู <https://thecitizen.plus/node/87058>

^{๓๕๑} การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

^{๓๕๒} “รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ที่มีต่อความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้” เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ จัดทำโดยสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี ร่วมกับศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ

^{๓๕๓} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CB410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๔} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ข้อมูลที่ต่างกันนี้ได้ก่อให้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งแตกต่างหลายกระแสในสังคมและอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพูดคุยได้เนื่องจากข้อตกลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพูดคุย หากไม่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะมีปัญหาได้^{๓๕๕}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า บทบาทสื่อกระแสหลักโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในการสื่อสารและส่งเสริมการรับรู้เรื่องกระบวนการสันติภาพ ถูกลดบทบาทลงอย่างมีนัยสำคัญ และสื่อมวลชนบางส่วนถูกควบคุมโดยหน่วยงานความมั่นคงโดยการสนับสนุนเงินรายเดือน ในขณะที่สื่อทางเลือกและสื่อพลเมืองเติบโตสวนทางแต่ยังไม่ถูกตอบรับจากนอกพื้นที่ ทำให้การสื่อสารถึงสถานการณ์ในพื้นที่ขาดความครอบคลุมรอบด้าน การรับรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยยังอยู่ในวงจำกัด ระบบราชการทั้งระบบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีความรับรู้เกี่ยวกับการพูดคุยน้อยมาก ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่ทราบเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน ความคืบหน้าและผลของการพูดคุย หรือแม้กระทั่งไม่ทราบว่ามีการบวนการพูดคุยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ

๓) ประชาชนยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการพูดคุยอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าให้ข้อมูลว่า คณะประสานงานระดับพื้นที่ (สล.๓) ของสำนักงานขับเคลื่อนการพูดคุยสันติสุขระดับพื้นที่ (สพท.) ได้รับมอบภารกิจให้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านตัวแทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยนโยบายของภาครัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่ให้ได้รับทราบและสร้างสภาพแวดล้อมให้พร้อมสำหรับการพูดคุยแลกเปลี่ยนและรับฟังประชาชนในพื้นที่เพื่อนำเสนอความเห็นต่อผู้เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการดำเนินการจะมีตั้งแต่การจัดสัมมนาอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่จะทำหน้าที่ในเวที ซึ่งได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ในการส่งวิทยากรมาให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งและทักษะการเป็นผู้นำกระบวนการเรียนรู้ก่อนที่จะไปจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน สำหรับกรอบเวลาในการจัดเวทีบางครั้งใช้หนึ่งวันหรือครึ่งวัน เนื้อหาสาระในการจัดเวทีจะมุ่งเน้นให้ประชาชนรับทราบข้อมูลที่มาที่ไปของความขัดแย้งว่ามีสาเหตุมาจากอะไร เกิดผลกระทบอะไร ประชาชนอยู่ในส่วนใด เพื่อจะได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อไป^{๓๕๖}

อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการธิการได้มีเสียงสะท้อนจากภาคประชาสังคมบางส่วนว่า เวทีรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยภาครัฐนั้น ผู้จัดยังไม่มีความชำนาญในการจัดกระบวนการพูดคุยรับฟังที่เอื้อให้คนกลุ่มต่าง ๆ รู้สึกปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐ ผู้เข้าร่วมยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนในสังคมอย่างแท้จริง อีกทั้งรัฐไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการประมวลความคิดเห็นผู้เข้าร่วมอย่างเป็นระบบและตรงไปตรงมาอย่างแท้จริง ในขณะที่เมื่อองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่จัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนก็มักจะถูกรัฐเฝ้าติดตามด้วยความหวาดระแวง ดังที่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงคนหนึ่งให้ความเห็นว่า “ไม่อยากจะคุยกันเรื่องรูปแบบการปกครองเพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และทำให้ฝ่ายความมั่นคงไม่สบายใจ” หรือกรณีที่คณะอนุกรรมการจัดการเวทีรับฟังความคิดเห็นครั้งหนึ่งแล้วพบว่าการเขียนรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่า สามารถแบ่งผู้เข้าร่วมเวทีในวันดังกล่าวออกได้ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนรัฐกับกลุ่มต่อต้านรัฐ หรือ “สนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดน”

^{๓๕๕} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๖} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้อย่างเสรี^{๓๕๗}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า กระบวนการพูดคุยที่ผ่านมายังไม่มีกลไกที่ทำให้ประชาชนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันหลากหลายกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างปลอดภัย ทั้งที่ประชาชนในพื้นที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและต้องรับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการพูดคุย แม้ภาครัฐจะมีการจัดเวทีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ส่วนหนึ่งกลับรู้สึกว่าการจัดรับฟังความเห็นดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งนำโดยทหารและองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงบางส่วน และไม่ได้นำข้อมูลหรือผลลัพธ์ที่ได้จากเวทีไปใช้ทั้งบนโต๊ะเจรจาและหน่วยงานภาครัฐอย่างครบถ้วน อีกทั้งประชาชนก็ไม่มีเชื่อมั่นที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาเนื่องจากมีความกังวลเรื่องความปลอดภัยอันจะเห็นได้จากกรณีที่มีการดำเนินคดีกับนักกิจกรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

๔) คู่พูดคุยยังขาดความเข้าใจและความเชื่อมั่นไว้วางใจกัน

อดีตหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ข้อมูลว่า ที่ผ่านมาคู่พูดคุยต้องพบกับปัญหาความไว้วางใจและความเข้าใจที่มีต่อเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน เนื่องจากกระบวนการพูดคุยมีการหยุดชะงักเป็นระยะจนขาดความต่อเนื่อง ด้วยเหตุจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศมาเลเซียและประเทศไทย รวมถึงการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหลักที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยของแต่ละฝ่ายหรือผู้อำนวยการความสะตอก^{๓๕๘}

การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรัฐประหาร ๒ ครั้ง การเปลี่ยนรัฐบาลตามกระบวนการประชาธิปไตยทั้งหมด ๖ ครั้ง การเปลี่ยนรัฐบาลของมาเลเซีย ๔ ครั้ง การเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาล ๕ ครั้ง การเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยของกลุ่มขบวนการ ๓ ครั้ง การเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการความสะตอก ๓ ครั้ง และการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ๑ ครั้ง รวมการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการดำเนินงานพูดคุยทั้งหมด ๒๔ ครั้งในช่วงเวลา ๒๐ ปี

นอกจากการหยุดชะงักจากเหตุการณ์ภายนอกแล้ว อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังได้ให้ข้อมูลว่า การพูดคุยที่ผ่านมาโดยเฉพาะในช่วงหลังมานี้ จะเน้นให้ความสำคัญกับเอกสารหรือถ้อยคำบนเอกสารเป็นหลัก (Texts) ซึ่งการยึดติดกับคำและเอกสารเช่นนี้ทำให้การพูดคุยไม่มีความยืดหยุ่น และที่สำคัญไปกว่านั้นคือทำให้ไม่ได้มีโอกาสมากพอที่จะพูดคุยสื่อสารถึงความต้องการและความรู้สึกที่แท้จริงภายในใจออกมาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไร แต่ละฝ่ายมีมุมมองต่อสภาพปัญหาอย่างไร เป้าหมายปลายทางของการพูดคุยของแต่ละฝ่ายคืออะไร และจะออกแบบการแก้ปัญหาาร่วมกันได้อย่างไร^{๓๕๙} กล่าวได้ว่าทั้งสองฝ่ายแทบไม่มีโอกาสได้ “พูดคุยสนทนา” (Dialogue) เพื่อทำความเข้าใจกันอย่างแท้จริง ทำให้ต่างฝ่ายยังไม่เข้าใจมุมมองความรู้สึกและความต้องการลึก ๆ ระหว่างกัน และไม่เห็นอุปสรรคที่แต่ละฝ่ายกำลังพบเจออยู่ ผลที่ตามมาคือการพูดคุยไม่มีความราบรื่น ดำเนินไปอย่างล่าช้า และไม่เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน ในส่วนประเด็นการสื่อสารระหว่างคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายนี้ อดีตหัวหน้าคณะเทคนิคในคณะพูดคุยของรัฐบาล ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การพูดคุยแต่ละครั้งต้องใช้ล่ามแปลกัน ๓ ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาอังกฤษ ซึ่งใช้เวลามาก ทั้งที่จริงแล้วทั้งสองฝ่ายสามารถ

^{๓๕๗} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ CA401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๘} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๕๙} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๘ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

สื่อสารภาษาไทยระหว่างกันได้แต่กลับต้องมีการแปลเป็นภาษาอังกฤษเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้อำนวยความสะดวกเข้าใจเนื้อหาที่พูดคุยกัน^{๓๖๐}

คณะกรรมการธิการเห็นว่า คู่พูดคุยทั้งสองฝ่ายยังขาดความเชื่อมั่นไว้วางใจและความเข้าใจกัน เนื่องจากกระบวนการพูดคุยต้องหยุดชะงักลงบ่อยครั้ง ทำให้ต้องใช้เวลานานขึ้นในแต่ละครั้งกว่าที่จะสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจกันใหม่เพื่อตั้งต้นสู่กระบวนการอีกครั้ง รวมถึงในช่วงที่มีการพูดคุยทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่มีโอกาสมากพอที่จะพูดคุยสื่อสารถึงความต้องการและความรู้สึกที่แท้จริง ซึ่งส่งผลต่อความคืบหน้าของกระบวนการพูดคุยอย่างมีนัยสำคัญ

๕) หน่วยงานความมั่นคงกังวลว่าจะมีการแทรกแซงกิจการภายในจากประชาคมระหว่างประเทศ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศให้ข้อมูลว่า มาเลเซียเป็นประเทศเดียวที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข ในขณะที่ประเทศอีกจำนวนหนึ่งได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการดำเนินการพูดคุยให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย รวมถึงมีผู้เชี่ยวชาญด้านสันติภาพจากต่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์กระบวนการพูดคุยในนามส่วนบุคคล นอกเหนือจากนี้ ภาครัฐและภาคเอกชนของมิตรประเทศจำนวนหนึ่งมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการสนับสนุนเงินทุนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental Organization: NGO) และองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization: CSO) หน่วยงานทางวิชาการ องค์กรทางศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมสาธารณกุศลในพื้นที่ ซึ่งการสนับสนุนเหล่านี้มาจากทั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) สหรัฐอเมริกา ตุรกี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ซาอุดีอาระเบีย และประเทศอาหรับอื่น ๆ

ในช่วงปี ๒๕๖๓-๒๕๖๖ คณะทูตและองค์กรระหว่างประเทศมีการเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉลี่ย ๕๘ ครั้งต่อปีเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดโดยสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ และเพื่อดำเนินภารกิจด้านกงสุล แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยงานในพื้นที่ และร่วมดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การส่งเสริมบทบาทของเด็กและสตรี หรือการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจผ่านการท่องเที่ยวและการสร้างอาชีพ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ประเทศที่เดินทางเยือนพื้นที่มากที่สุดคือ สหรัฐอเมริกา ส่วนหน่วยงานที่เยือนพื้นที่มากที่สุด คือ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross: ICRC) และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP)^{๓๖๑}

ต่อข้อกังวลของหน่วยงานความมั่นคงที่มองว่า การพูดคุยเจรจาสันติภาพจะเป็นการยกระดับสถานะของปัญหาและกลุ่มขบวนการให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศและเปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนอาจนำไปสู่การแยกดินแดนนั้น^{๓๖๒} นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ให้ข้อมูลว่า ตามหลักปฏิบัติระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรองค์การสหประชาชาติตามมาตรา ๒ (๑) แต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและพลเมืองของตัวเองซึ่งรัฐอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ ทั้งนี้ ประชาคมโลกจะสามารถแทรกแซง

^{๓๖๐} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๑} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

กิจการภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งได้ใน ๒ กรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น^{๓๖๓} กรณีที่หนึ่ง คือเมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ที่เข้าลักษณะดังต่อไปนี้ ได้แก่ ๑) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ๒) อาชญากรรมสงคราม (War Crimes) ๓) การกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) และ ๔) อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes against Humanity) โดยอ้างถึง “หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง” (Responsibility to Protect: R2P) เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ตกอยู่ภายใต้ความขัดแย้งที่มีระดับความรุนแรงเข้มข้นดังกล่าว ซึ่งชัดเจนว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์ข้างต้น ส่วนกรณีที่สอง คือเมื่อมีความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธหรือการขัดกันทางอาวุธ (Armed Conflict) เกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งอาจจะเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศก็ได้ คู่ขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือกลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ใน “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙”^{๓๖๔} เช่น การห้ามทำร้ายพลเรือนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสู้รบและพลรบที่ไม่สามารถสู้รบต่อได้แล้ว การห้ามทรมานพลรบที่ถูกควบคุมตัวหรือการห้ามใช้อาวุธที่มีอำนาจทำลายในวงกว้าง เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์หนึ่ง ๆ เป็น “การขัดกันทางอาวุธที่ไม่ใช่ลักษณะระหว่างประเทศ” คือ ๑) กลุ่มกองกำลังที่มีใช้รัฐแสดงให้เห็นว่ากลุ่มมีลักษณะเป็นองค์กรจัดตั้งและ ๒) การปะทะกันกับกองกำลังของรัฐหรือกองกำลังที่มีใช้รัฐอีกกลุ่มหนึ่งมีความรุนแรงที่ถึงระดับหนึ่ง (a minimum level of intensity)^{๓๖๕} ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ คณะกรรมการกาชาดสากลจะเป็นผู้ประเมินว่าสถานการณ์ความขัดแย้งที่ตนต้องเข้าไปทำงานด้านมนุษยธรรมนั้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่ โดยต้องรับฟังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงรัฐที่เกิดสถานการณ์นั้นด้วย^{๓๖๖} ซึ่งผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศและกรมพระธรรมนูญยืนยันว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว^{๓๖๗} แม้ว่าองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งจะเห็นว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าเกณฑ์ข้างต้นก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วในทางปฏิบัติ รัฐของประเทศนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่

อีกประเด็นหนึ่งที่หน่วยงานฝ่ายความมั่นคงกังวลคือ เรื่อง “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง” (Right to Self-determination: RSD) ว่ากลุ่มแนวร่วมจะเรียกร้องสิทธินี้ต่อประชาคม

^{๓๖๓} การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N410 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๖๔} “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙” หมายความว่าอนุสัญญา ๔ ฉบับ คือ ๑) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพนามบรรเทาทุกข์ ๒) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้สละในกองทัพนามอยู่ในทะเลซึ่งบาดเจ็บป่วยไข้และเรือต้องอับปาง มีสถานะดีขึ้น ๓) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก และ ๔) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลารบ สงคราม อนึ่ง อนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับนี้ เรียกรวมกันว่า “อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๑๙๔๙ ว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากสงคราม”, ดู “พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๗ (พิธีสารฉบับที่ ๑) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗” ภาค ๑ ข้อ ๒(๑). อนึ่ง ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับในปี ๒๔๙๗ แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารเพิ่มเติม

^{๓๖๕} ในพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ฉบับที่ ๒ ระบุว่า กลุ่มกองกำลังที่มีใช้รัฐจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สามารถควบคุมอาณาเขตส่วนหนึ่งของพื้นที่ขัดแย้งได้จนทำให้กองกำลังดังกล่าวดำเนินการปฏิบัติการทางทหารได้อย่างต่อเนื่องและพร้อมเพรียงกัน. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ “พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันทางอาวุธที่ไม่ใช่ลักษณะระหว่างประเทศ (พิธีสารฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗” ภาค ๑ ข้อ ๑

^{๓๖๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ “Internal conflicts or other situations of violence – what is the difference for victims?,” *International Committee of the Red Cross*, 10 December 2012. <https://www.icrc.org/en/article/internal-conflicts-other-situations-violence-victims>

^{๓๖๗} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

ระหว่างประเทศเพื่อแบ่งแยกดินแดนโดยอ้างว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกไทยยึดครองเป็นอาณานิคม อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซียและผู้พิพากษาศาลฎีกาหมายทะเลระหว่างประเทศ ได้มีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่าการกำหนดอนาคตตนเองเป็นสิทธิของประชาชนในการกำหนดสถานะทางการเมือง รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างเสรี สิทธินี้ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติสำหรับประชาชนในดินแดนที่ถูกเจ้าอาณานิคมเข้ายึดครอง ซึ่งกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้าเกณฑ์นี้แต่อย่างใด^{๓๖๘} สอดคล้องกับที่อดีตรองเลขาธิการสมาคมความมั่นคงแห่งชาติให้ข้อมูลว่า ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถเรียกร้องสิทธินี้ได้ เนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้สงวนสิทธินี้ไว้ให้เฉพาะพื้นที่ที่เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมเช่นอินเดียหรือพม่าในยุคล่าอาณานิคมช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาก่อนเท่านั้น มิให้หมายรวมถึงเรื่องสงครามในท้องถิ่น^{๓๖๙} อีกทั้งประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้ชัดเจนใน “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ว่า ประเทศไทยไม่ให้ตีความการใช้สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองว่าเป็นการอนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่จะแบ่งแยกดินแดน^{๓๗๐} และที่สำคัญคือ องค์การสหประชาชาติจะไม่รับรองการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐสมาชิก^{๓๗๑} นอกเหนือจากเงื่อนไขที่กล่าวไปสองข้อข้างต้น

นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การแทรกแซงจากต่างประเทศที่จะนำไปสู่การแยกดินแดนได้นั้นเกิดขึ้นยากมากเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงมาก รัฐบาลมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อประชาคมระหว่างประเทศ และที่สำคัญคือประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ มิได้มีผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเข้าแทรกแซงกิจการภายในในเรื่องนี้^{๓๗๒} สอดคล้องกับที่อดีตเลขาธิการคณะพุดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่าการแยกดินแดนในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ในทางกฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศ แม้กระทั่งกรณีของแคว้นคาตาลูญญาของประเทศสเปนที่ประชาชนในพื้นที่มีการลงประชามติแยกตัวเป็นรัฐอิสระแล้วก็ยังไม่สามารถแยกประเทศออกไปได้^{๓๗๓}

คณะกรรมการได้รับฟังจากทั้งกระทรวงการต่างประเทศและกรมพระธรรมนูญต่างยืนยันว่า กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยไม่เข้าข่ายที่รัฐอื่นจะสามารถแทรกแซงได้ตามหลักปฏิบัติ

^{๓๖๘} Kriangsak Kittichaisaree, “Understanding ‘self-determination’,” *Bangkok Post*, 22 June 2023. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2596838/understanding-self-determination>

^{๓๖๙} การสนทนากลุ่มคณะที่ปรึกษากรรมการฯ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ณ อาคารรัฐสภา

^{๓๗๐} ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ, *ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ: กรณีศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและบทเรียนของบางประเทศ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๕.

^{๓๗๑} ดู ข้อมติที่ 1514 (XV) ที่สมัชชาสหประชาชาติให้การรับรองซึ่งเป็น “ปฏิญญาว่าด้วยการคืนเอกราชให้แก่ประเทศและกลุ่มชนที่ตกเป็นอาณานิคม” (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๓. อนึ่ง สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองสามารถแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ ๑) “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองภายนอกรัฐ” (external self-determination) กับ ๒) “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองภายในรัฐ” (internal self-determination) แบบภายนอก รัฐคือการแยกตัวเป็นเอกราชเพื่อตั้งประเทศอิสระของตนเอง ซึ่งใช้กับพื้นที่ที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่แบบภายในรัฐ คือการเปิดโอกาสให้กลุ่มคนส่วนน้อยที่มีอัตลักษณ์วัฒนธรรมแตกต่างจากกลุ่มคนส่วนใหญ่ของรัฐ มีอิสระในการบริหารปกครองพื้นที่ของตนเองภายใต้รัฐที่ตนอยู่ กล่าวคือ มีสิทธิที่จะกำหนดทิศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะแยกดินแดนแต่อย่างใด

^{๓๗๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๗๓} การประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมกรรมการฯ CA308 ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

ระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรองค์การสหประชาชาติ และความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช้การขัดกันทางอาวุธภายในประเทศ แม้ยังมีผู้มีความเห็นแตกต่างในเรื่องนี้ รวมถึงนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบางส่วน แต่สุดท้ายฝ่ายรัฐของประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการขัดกันทางอาวุธหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานความมั่นคงก็ยังคงมีความกังวลอยู่ว่าจะมีกลุ่มที่ยกประเด็นนี้เป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นกิจการภายในของประเทศ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อคลายข้อกังวลดังกล่าวว่าการแทรกแซงจากภายนอกเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมีทางเลือกมากขึ้นในการกำหนดบทบาทของนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้เข้ามาสนับสนุนกระบวนการพูดคุยตามความถนัดและประสบการณ์ที่แตกต่างกันเพื่อให้การดำเนินการพูดคุยมีประสิทธิภาพมากขึ้น^{๓๗๔}

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาในประเด็นนี้อย่างรอบคอบ คณะกรรมาธิการบางส่วนยืนยันความเห็นว่าสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้้นั้นถือเป็นการขัดกันทางอาวุธภายในประเทศ

๓.๔.๕ บทเรียนจากกรณีศึกษาต่างประเทศ^{๓๗๕}

๑) กรณีอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

อดีตหัวหน้าภารกิจติดตามการวางอาวุธของอาเจห์ ให้ข้อมูลว่าความขัดแย้งในอาเจห์เป็นเรื่องของชาติพันธุ์ ซึ่งชาวอาเจห์เป็นชาติพันธุ์ที่แตกต่างจากชาวชวา โดยหลักแล้วเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับกลุ่มขบวนการอาเจห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะเรียกร้องเอกราชเป็นอิสระจากประเทศอินโดนีเซีย ความขัดแย้งดังกล่าวยุติลงด้วยการเจรจาที่มีองค์กรระหว่างประเทศเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ ๑) รัฐบาลอินโดนีเซียมีเจตนาที่จะเจรจากับกลุ่มขบวนการ ๒) ประชาชนในพื้นที่เรียกร้องให้มีการหยุดยิง ๓) การเจรจากับกลุ่มที่สามารถยุติความรุนแรงได้จริง ๔) ต่างฝ่ายต่างรับรู้ว่าอีกฝ่ายต้องการอะไรและมาพูดคุยประนีประนอมกันว่าสิ่งใดให้ได้หรือไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ๕) งานการข่าวมีประสิทธิภาพ ๖) ผู้ไกล่เกลี่ยจากประเทศฟินแลนด์เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ๗) เหตุการณ์สีนามิเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้ทั้งสองฝ่ายต้องการเห็นสันติภาพเกิดขึ้นโดยเร็ว และเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาสนับสนุนการแก้ไขปัญหา และ ๘) เกิดข้อตกลงสันติภาพที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ได้แก่ การยินยอมให้ชาวอาเจห์ปกครองตนเองในรูปแบบของเขตปกครองพิเศษที่ผู้ว่าการมาจากการเลือกตั้ง มีการจัดสรรรายได้จากน้ำมันและแก๊สธรรมชาติระหว่างส่วนกลางและพื้นที่ในสัดส่วนที่ยอมรับกันได้ ใช้กฎหมายอิสลามในพื้นที่ และมีการวางอาวุธเพื่อนำสังคมกลับสู่ความเป็นปกติ^{๓๗๖}

ประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนของอินโดนีเซียซึ่งเคยเป็นผู้บัญชาการระดับสูงของกองทัพได้แสดงเจตจำนงที่จะปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียให้มีความทันสมัย และเต็มใจที่จะถ่ายโอนอำนาจบางประการให้กับอาเจห์ ยูโดโยโนเห็นว่าการใช้แนวทางการทหารเป็นหลักในการแก้ปัญหานั้นไม่ได้ผล

^{๓๗๔} บทบาทของฝ่ายที่สามมีทั้งส่วนที่อยู่ภายในและภายนอกประเทศ และสามารถเข้ามาร่วมได้ทั้งในฐานะผู้แทนหน่วยงานหรือปัจเจกบุคคล สำหรับบทบาทของฝ่ายที่สามที่จะเข้ามาสนับสนุนกระบวนการสันติภาพนั้น มีได้ตั้งแต่ ๑) การเสริมสร้างองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้กับผู้เกี่ยวข้อง ๒) การเป็นผู้สังเกตการณ์หรือพยานในกระบวนการพูดคุย ๓) การสร้างพื้นที่เชื่อมต่อสื่อสารหรือเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างไม่เป็นทางการ ๔) การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นทางการ และ ๕) การสนับสนุนงบประมาณในการนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ

^{๓๗๕} รายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้, น.๕๑-๕๘.

^{๓๗๖} การประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๑๒ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

การจะทำให้กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความมุ่งมั่น ความพยายามอย่างสร้างสรรค์ และต้องอาศัยการตัดสินใจอย่างแน่วแน่ของผู้นำ ฝ่ายการเมืองต้องส่งสัญญาณชัดเจนว่าต้องการยุติความขัดแย้งด้วยการเจรจา

สัญญาณหนึ่งที่ชัดเจนจากรัฐบาลว่ามีความจริงใจกับการเจรจา คือการแต่งตั้งบุคคลระดับรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้าคณะเจรจาของรัฐบาล ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน (Hamid Awaluddin) โดยสมาชิกในคณะเจรจาเกือบทั้งหมดต่างเป็นฝ่ายการเมืองระดับสูง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นผู้ริเริ่มการเจรจามาตั้งแต่ต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงข้อมูลข่าวสาร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสวัสดิภาพประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคง อดีตผู้นำกองทัพ และอดีตแม่ทัพประจำอาเจะห์ การมอบหมายให้รัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นคณะพูดคุย นอกจากจะสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐบาลในการเจรจาแล้ว ยังช่วยให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ บนโต๊ะมีประสิทธิภาพด้วย ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาอินโดนีเซียมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) จากอาเจะห์จำนวน ๑๒ คน จากสมาชิกทั้งหมด ๕๖๐ คน โดย สส. ฝ่ายรัฐบาลต่างมีบทบาทอย่างสูงในการผลักดันการร่างกฎหมายตามข้อตกลงและโน้มน้าวฝ่ายค้านที่ไม่เห็นด้วย

ภาคประชาสังคมอาเจะห์เองก็มีความเข้มแข็ง มีภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม ๒ เครือข่ายใหญ่ในพื้นที่ ร่วมมือกับภาคประชาสังคมนอกพื้นที่ในการผลักดันกระบวนการสันติภาพอย่างต่อเนื่อง ด้วยบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดมากขึ้น ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ตลอดจนนักศึกษาในพื้นที่สามารถสื่อสารเชื่อมต่อถึงกันและกันได้มากขึ้นเพื่อร่วมมือกันทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนแล้ว องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ยังได้พยายามเชื่อมประสานให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM ได้มาพบปะพูดคุยกันอีกด้วย

ในแง่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ได้มีการออกข้อกำหนดประธานาธิบดีในปี ๒๕๔๕ ว่าด้วย “การนำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและ “ขบวนการอาเจะห์เสรี” (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) มาปฏิบัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงประสานกิจการการเมือง กฎหมายและความมั่นคง มีผลให้เกิด “โต๊ะอาเจะห์” (Aceh Desk) มีอำนาจหน้าที่ในการ ๑) ประสานงานและเชื่อมแผนและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ ๒) ระบุข้อพิพาทเกี่ยวกับการนำข้อตกลงไปปฏิบัติระหว่างผู้แทนอาวุธของทั้งสองฝ่ายและหัวหน้าทีมมอไนเตอร์อาเจะห์ (Aceh Monitoring Mission: AMM) และ ๓) ให้คำแนะนำ ควบคุม ประเมินผลการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยมีคนทำงานที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ๔๙ คน นอกจากนี้ยังมี Aceh Peace Communication and Coordination Forum ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมืองท้องถิ่น นักกิจกรรมประชาสังคม และอดีตขบวนการ เป็นกลไกหลักกลไกหนึ่งในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะและต่อกลุ่มผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ในช่วงการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ

๒) กรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

ศ.มีเรียม โคโรเนล-เฟอร์เรอร์ (Miriam Coronel-Ferrer) อดีตหัวหน้าคณะเจรจาสันติภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการพูดคุยในกระบวนการสันติภาพ ให้ข้อมูลว่า ความขัดแย้งในมินดาเนาเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) ซึ่งเรียกร้องเอกราชเป็นอิสระจากประเทศฟิลิปปินส์ เป็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา หัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาคือการยอมรับอัตลักษณ์ “บังซามอโร” (Bangsamoro หรือชนชาติโมโร) ซึ่งเป็นชาวโมโรมุสลิมที่อาศัยอยู่ก่อนแล้วในมินดาเนา ใช้เวลาเจรจาอยู่ ๑๗ ปี สุดท้ายสามารถยุติความรุนแรงได้ด้วยข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะให้มินดาเนาเป็นเขตปกครองตนเอง ผู้บริหารของเขตมาจากการเลือกตั้ง MILF

มีการวางอาวุธ รัฐแสดงการยอมรับอัตลักษณ์ในเชิงสัญลักษณ์โดยการยินยอมให้ชาวโมโรมีธงของตัวเอง ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ ๑) รัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมืองชัดเจนว่าจะมุ่งมั่นสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ซึ่ง Miriam ย้ำว่า “เมื่อใดที่มีเจตจำนง เมื่อนั้นจะมีทางออก” (Where there's a will, there's a way) ๒) รัฐบาลมีการออกคำสั่งทางบริหารหลายฉบับที่สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการผลักดันกระบวนการสันติภาพ ๓) คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต้องยอมประนีประนอมกันในกระบวนการเจรจา ๔) ผู้อำนวยการความสวดกมีทักษะประสบการณ์ที่จะสนับสนุนให้การพูดคุยเจรจาราบรื่น ๕) มีโครงสร้างกลไกที่จำเป็นเพื่อรองรับการขับเคลื่อนงานสันติภาพ คือ “สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีด้านกระบวนการสันติภาพ” (Office of Presidential Advisor on the Peace Process: OPAPP) ๖) รัฐบาลกำหนดบทบาทของต่างประเทศอย่างชัดเจนว่าจะให้ประเทศหรือองค์กรใดสนับสนุนอะไร ๗) ทีมเจรจาของรัฐบาลใช้เวลามากในการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงคณะกรรมการการของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับการต่อสู้ของชาวโมโร เพื่อให้ได้ทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับได้หรืออย่างน้อยก็ไม่ต่อต้านขัดขวาง และ ๘) มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนจริง ๆ ^{๓๗๗}

คณะเจรจาของรัฐบาลได้ร่วมมือทำงานกับรัฐสภาอย่างใกล้ชิด มีการพบปะกับพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภาเป็นระยะเพื่อรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้รับทราบถึงสิ่งที่คณะเจรจาได้ดำเนินงานอยู่ ซึ่งจะทำให้ได้รับแรงสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เมื่ออยู่ในขั้นตอนการร่างกฎหมายเพื่อนำข้อตกลงไปปฏิบัติ ผู้นำพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ตั้งกลุ่มเพื่อศึกษาระหว่างเหล่าสมาชิกรัฐสภาด้วยประธานาธิบดีจะมีแถลงการณ์แห่งชาติถึงความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพทุกปีก่อนที่จะเปิดสมัยการประชุมรัฐสภา

ในส่วนของภาคประชาสังคมทั้งในและนอกพื้นที่มินดาเนาต่างมีบทบาทเข้มแข็งมีการทำงานในระดับชุมชนให้คนในชุมชนหลายพื้นที่ร่วมกันกำหนด “พื้นที่สันติภาพ” (Zone of Peace) ในระหว่างที่รัฐบาลกับกลุ่มติดอาวุธยังตกลงกันไม่ได้ และมีการทำงานเชื่อมต่อกับระดับนโยบายโดยตรงผ่านกลไก เช่น คณะ กรรมการผู้หญิงมินดาเนา มีการเข้าร่วมสังเกตการณ์และสนับสนุนการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่ขัดแย้ง รวมถึงการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการหยุดยิงของทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ **ทางคณะกรรมการได้สรุปบทเรียน**จากการเดินทางศึกษาดูงานที่กรุงมะนิลาและเขตปกครองตนเองบังซามอโร เกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ^{๓๗๘} ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- ๑) รัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจน
- ๒) กองทัพฟิลิปปินส์มีวินัยและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลพลเรือนอย่างเคร่งครัด
- ๓) รัฐบาลกำหนดแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนตาม “กรอบข้อตกลง” (Frame-work Agreement)

๔) “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเขตปกครองตนเอง” (Bangsamoro Organic Law: BOL) หรือ “กฎหมายบังซามอโร” เป็นเสมือนธงนำการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพไปสู่ความสำเร็จ

^{๓๗๗} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

^{๓๗๘} การเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมการฯ เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง” ที่กรุงมะนิลาและเขตปกครองตนเองบังซามอโร เกาะมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๘ – วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗, นำเสนอในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕๐ วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

- ๕) การไม่ปฏิเสธว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและยอมรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ
- ๖) รัฐบาลเปิดให้มีการทำประจักษ์ให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีอำนาจในการตัดสินใจต่อเรื่องการปกครองตนเอง
- ๗) การบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ เป็นอำนาจการตัดสินใจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางเป็นเพียงผู้สนับสนุนงบประมาณ และ
- ๘) คู่เจรจาต้องมีตัวตนชัดเจนว่าเป็นใครในการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือกระบวนการสร้างสันติภาพ

คณะกรรมการธิการส่วนหนึ่งเห็นว่า ประสบการณ์จากความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในกรณีอาเจห์และมินดาเนา นั้น เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าจะมีบริบทที่แตกต่างกัน แต่เราสามารถเรียนรู้และถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงแนวทางการสร้างสันติภาพในบริบทของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี นอกจากเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำที่มุ่งมั่นและแข็งแกร่งแล้ว การเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยของทั้งสองประเทศยังส่งผลต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากประชาชนกับกองทัพของทั้งสองประเทศ ในขณะเดียวกันก็อาศัยการออกแบบนวัตกรรมในเชิงโครงสร้าง กลไก และสถาบันต่าง ๆ เพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพที่ใช้เวลาหลายปีที่ทำให้เปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธไปสู่การต่อสู้และต่อรองในทางการเมืองได้เป็นผลสำเร็จ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม การกำหนดบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศและฝ่ายที่สาม การบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับข้อตกลงสันติภาพ การดำเนินการตามแนวทางยุทธธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น นอกจากนี้ การแก้ไขความขัดแย้งในบริบทของทั้งสองประเทศยังให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา ตลอดจนการแสวงหาความชอบธรรมจากการรับฟังเสียงของประชาชนผ่านการลงประชามติ บทเรียนในเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการก็คือการออกแบบในเชิงสถาบันผ่านการบรรจุสาระสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงต่อการแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยแนวทางสันติ ดังเช่นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ระบุแนวทางการกระจายอำนาจให้กับมินดาเนาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๗ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีคณะกรรมการบางส่วนเห็นว่า บริบทและเงื่อนไขของการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย มีความแตกต่างอย่างมากกับการสร้างสันติภาพในหมู่เกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย จนนำไปสู่เรื่องการสถาปนา “เขตปกครองตนเอง” ซึ่งทั้งสองพื้นที่หลังเกิดจากสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างชาติล่าอาณานิคมกับคนพื้นเมืองในพื้นที่ ปรากฏภาพของคู่ขัดแย้ง ๒ ฝ่ายที่ชัดเจน รวมทั้งฝ่ายต่อต้านกลุ่มอื่น ๆ ที่มีเจตนาธรรมการปกครองตนเองชัดเจนเหมือนกันแต่ไม่ใช่กลุ่มเดียวกัน สภาวการณ์เช่นนี้แสดงออกถึงภาวะสงครามและการสู้รบ ที่สำคัญผลของความขัดแย้งได้นำไปสู่การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของคู่ขัดแย้งและประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีการสูญเสียชีวิตของประชาชนในหมู่เกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ อาจมีมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ รายเลยทีเดียว ในขณะที่บริบทและเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เชื่อกันว่ายังเป็นเรื่องภายในประเทศไทยที่สามารถบริหารจัดการความขัดแย้งด้วยกฎหมายไทยและข้อเสนอที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันได้ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทเรียนจากกรณีมินดาเนา ฟิลิปปินส์และอาเจห์ อินโดนีเซียนั้น คณะผู้ศึกษาได้รับฟังประสบการณ์และบทเรียนจาก

ทั้งสองกรณีตลอดกระบวนการคือตั้งแต่ความเป็นมา กระบวนการความขัดแย้ง และการหาทางยุติความขัดแย้ง ตลอดจนการดำเนินการหลังจากที่มีการตกลงกันได้แล้ว ซึ่งมีบทเรียนที่นำมาศึกษาหรือใช้เป็นแบบอย่างอยู่ไม่น้อย แต่กรณีการบางส่วนก็เห็นว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย การพูดคุยหรือกระบวนการสันติภาพและสภาพการณ์หรือพัฒนาการของความขัดแย้งก็จะเห็นได้ว่ากรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยยังอยู่ในขั้นตอนที่แตกต่างห่างไกลจากการได้ข้อยุติหรือการดำเนินการหลังการเจรจาตกลงกันได้แล้วอยู่มาก การจะนำบทเรียนหรือข้อสรุปรวมทั้งมาตรการวิธีการหรือการสร้างองค์กรกลไกใด ๆ มาปรับใช้ จึงต้องคำนึงถึงสภาพการณ์และขั้นตอนของพัฒนาการของสถานการณ์ที่แตกต่างกันด้วย

๓.๔.๖ สรุปภาพรวมกระบวนการพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

การพูดคุยสันติภาพถือเป็นรูปธรรมสำคัญของการใช้การเมืองนำการทหารในการคลี่คลายความขัดแย้ง ซึ่งโดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีการพูดคุยระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน

ทั้งหน่วยงานความมั่นคงและ BRN ได้แสดงเจตนารมณ์และความสามารถในการยุติการปฏิบัติการทางทหารให้สังคมได้เห็นแล้วผ่านบางช่วงเดือนรอมฎอนโดยเฉพาะในปี ๒๕๖๕ ที่ไม่ปรากฏว่ามีเหตุรุนแรงที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งความสำเร็จนี้เกิดขึ้นได้จากการสื่อสารพูดคุยกันของทั้งสองฝ่ายจนสามารถตกลงกันได้ การดำเนินการของทั้งสองฝ่ายนี้ได้คลายข้อสงสัยจากบางฝ่ายในส่วนนี้ไปได้ระดับหนึ่งว่ารัฐมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาจริงหรือไม่และ BRN ที่เข้าร่วมการพูดคุยเป็น “ตัวจริง” ที่มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่หรือไม่

เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาสาระที่ปรากฏต่อสาธารณะ จะเห็นได้ว่ามีทิศทางและรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับทั้งในแง่ของหลักการและแผนปฏิบัติ และสะท้อนให้เห็นว่าคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายมีความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญในแต่ละด้านขึ้นมาเป็นประเด็นพูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรม ความยุติธรรม เศรษฐกิจและการพัฒนา การศึกษาและวัฒนธรรม ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการปกครองพร้อมกับระบุถึงกลไกในการลดเหตุรุนแรงและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นความต้องการร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนักและยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้ในระยะยาว เนื่องจากภายในกลุ่มภาคีรัฐและ BRN เองยังมีมุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อทั้งคู่พูดคุย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง แต่ละฝ่ายยังตั้งข้อสงสัยว่าอีกฝ่ายมีความจริงใจที่จะพูดคุยมากน้อยเพียงใดและมีความเป็นตัวแทนจริงหรือไม่ ผู้อำนวยการความสวดกมศึกษภาพที่จะสร้างพื้นที่และกระบวนการที่จะให้สองฝ่ายพูดคุยกันได้ราบรื่นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนเป้าหมายของการพูดคุย รัฐก็มองว่า BRN ต้องการแค่ซื้อเวลาเพื่อแยกดินแดน ในขณะที่ BRN ก็มองว่ารัฐต้องการเพียงยุติเหตุรุนแรงเท่านั้นโดยไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง ความไม่เชื่อมั่นเหล่านี้ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่ายมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือแม้กระทั่งสวนทางกันกับคณะพูดคุยของตน ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะที่รัฐบาลยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่ามีเจตจำนงทางการเมืองอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุย กระบวนการพูดคุยจึงยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและนำไปขับเคลื่อนเป็นวาระแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย

ในส่วนของการรับรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการพูดคุยก็ยังอยู่ในวงจำกัด ผู้เกี่ยวข้องกับการพูดคุยไม่มีกระบวนการสื่อสารความคืบหน้าหรือผลของการพูดคุยให้สาธารณะได้รับรู้ อย่างทั่วถึงและเป็นระบบต่อเนื่อง ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่ทราบเนื้อหาสาระที่พูดคุยกัน ความคืบหน้าและผลของการพูดคุย หรือแม้กระทั่งไม่ทราบว่ามีการบวนการพูดคุยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้กระบวนการพูดคุยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ แม้ภาครัฐจะมีการจัดเวทีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งกลับรู้สึกว่าการบวนการพูดคุยที่ผ่านมายังไม่มีกลไกอันชอบธรรมที่จะให้ประชาชนและภาคประชาสังคมทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้สังเกตการณ์ และแสดงความคิดเห็นต่อการสร้างสันติภาพได้อย่างตรงไปตรงมาและปลอดภัย

การเข้ามาสนับสนุนกระบวนการสันติภาพจากต่างประเทศทั้งในเรื่องของประสบการณ์ ความรู้และงบประมาณก็ยังมีข้อจำกัดอยู่เช่นกัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะทั้งรัฐและขบวนการยังไม่สามารถจัดวางบทบาทของต่างประเทศในกระบวนการพูดคุยในรูปแบบที่จะทำให้สามารถใช้ประสบการณ์และความพร้อมของต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพูดคุยให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ประกอบกับข้อกังวลจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่มองว่าการเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้ปัญหานี้ถูกยกระดับไปสู่สากลและนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ แม้ว่าผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศจะเห็นว่าการแทรกแซงของต่างชาติจนนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมากก็ตามเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ลดลงอย่างมาก รัฐบาลมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อประชาคมระหว่างประเทศ อีกทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศต่าง ๆ ก็มิได้มีผลประโยชน์ที่พึงได้จากการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของไทย

๓.๕ สถาผู้แทนราษฎรกับการสร้างสันติภาพ^{๓๗๙}

เมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทในการตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเมืองหลักตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่งที่จำเป็นต้องกล่าวถึงในฐานะที่เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดให้ตัวแทนของประชาชนที่มีความเห็นหลากหลายในประเทศได้มีส่วนจัดการกับความขัดแย้งและหาข้อสรุปที่มีความชอบธรรมทางการเมืองนั้น คือ รัฐสภา ตำแหน่งแห่งที่ของรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ใช่คู่แข่งกับฝ่ายบริหารด้วยการมุ่งควบคุมอำนาจและนโยบาย หากแต่บทบาทหลักคือ การทำให้การบริหารของรัฐบาลนั้นมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน การทำหน้าที่นิติบัญญัตินี้เองที่จะเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างฝ่ายบริหารกับภาคประชาสังคมหรือผู้คนในสังคม ด้วยเหตุนี้ การทำงานของของรัฐสภาในการสร้างและสนับสนุนฉันทามติใหม่ให้เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ หากต้องการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการสร้างสันติภาพตั้งแต่หลักการทำงานสำคัญของรัฐสภา กรณีตัวอย่างจากต่างประเทศในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง บทบาทของรัฐสภาไทยที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และท้ายที่สุดคือข้อค้นพบสำคัญเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาข้อเสนอแนะในภาพรวมต่อไป

^{๓๗๙} เนื้อหาส่วนนี้เป็นผลจากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗

๓.๕.๑ หลักการกำกับดูแลโดยรัฐสภาและความรับผิดชอบของรัฐสภา

หน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาคือ การกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบทางการเมือง พยายามให้เกิดหลักประกันว่าฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจและสร้างผลกระทบในทางบวกต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการประเมินติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารต่อนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อให้การบริหารความขัดแย้งเหล่านี้มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภา คือ การอภิปรายถกเถียงและประเมินนโยบายที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการใช้กลไกคณะกรรมการในการเรียกผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐมาให้คำชี้แจงเพื่อเป็นข้อมูลและหลักฐานในการกำกับดูแลการดำเนินการของฝ่ายบริหารและหน่วยงานราชการ หรือแม้กระทั่งเจรจาต่อรองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อบรรลุข้อตกลงบางประการร่วมกัน

นอกจากหน้าที่ในการประเมินติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในการสร้างสันติภาพแล้ว รัฐสภายังมีภาระรับผิดชอบในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงหรือตรากฎหมายที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งรวมถึงการให้ความเห็นชอบและแปลงข้อตกลงสันติภาพที่เกิดขึ้นให้มีผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนแนวทางการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice: TJ)^{๓๘๐} และการกลับคืนสู่สังคมของอดีตกองกำลังของกลุ่มขบวนการและระหว่างผู้คนที่มีความบาดเจ็บทางกายในอดีตร่วมกัน

๓.๕.๒ บทบาทที่หลากหลายของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ

ธรรมชาติของรัฐสภาทำให้สถาบันทางการเมืองแห่งนี้สามารถแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพได้ทั้งทางบวกและทางลบ ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดนโยบายที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพหรือเกิดฉันทมติต่อข้อตกลงสันติภาพและผลักดันการนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ หรือจะเป็นผู้ยับยั้งขัดขวางกระบวนการทางการเมืองเหล่านั้นไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองจนทำให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป

หากพิจารณาจากมิติของศักยภาพในเชิงบวก สิ่งที่สำคัญที่สุดเป็นลำดับแรกคือ รัฐสภามีบทบาทในความรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับการดำเนินงานตามข้อตกลงสันติภาพในขั้นสุดท้ายและการตัดสินใจทางนโยบายที่มีผลกระทบต่อนโยบาย ดังกรณีของปาปัวนิวกินีปี ๒๕๔๔ ที่ข้อตกลงจากการเจรจาสันติภาพได้รับการผลักดันเป็นกฎหมายโดยรัฐสภาและก่อให้เกิดเขตปกครองพิเศษ กรณีของโคลอมเบียปี ๒๕๔๘ รัฐสภาออกกฎหมายสามฉบับเพื่อการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกรณีของเนปาลปี ๒๕๕๔ ที่รัฐสภามีส่วนในการตรากฎหมายปฏิรูปภาคความมั่นคงที่จะบูรณาการอดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐให้เข้ารับการบรรจุเป็นทหารในกองทัพ และมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง (Truth Commission) ด้วย หรือกรณีของแอฟริกาใต้ที่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในกลไกการปรึกษาหารือจนแผนการสร้างสันติภาพได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การที่รัฐสภามีองค์ประกอบจากพรรคการเมืองที่อิงอยู่กับกลุ่มชาติพันธุ์ก็มีความสำคัญ กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจก็คือรัฐสภาของบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการแบ่งสรรปันอำนาจ

^{๓๘๐} การสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความเป็นปกติ (Transitional Justice: TJ) คือ การที่ ๑) มีกระบวนการค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นในเหตุการณ์ที่ทำให้มีผู้สูญเสีย ๒) มีกระบวนการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างต่อเนื่องจนสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติ ๓) มีกระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดสำนึกผิดและ ๔) มีกระบวนการให้อภัยผู้กระทำผิดหรือนิโทษกรรมตามแต่สังคมจะตกลงกัน

อย่างลงตัว สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายส่วนรวมถึงรัฐสภาผสมนี้กลายเป็นต้นแบบของการร่วมมือกันบนฐานคิดที่สะท้อนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (Ethnic-based Inclusion) ผ่านหลักการ “รัฐบาลผสมขนาดใหญ่” (Grand Coalition) การมีอำนาจยับยั้ง (Veto) โดยชนกลุ่มน้อย และระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วน ในกรณีของบูเคนวิลส์ มีการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้รัฐสภามีอิสระในการจัดการตนเอง โดยรักษาที่นั่งสำหรับชาติพันธุ์กลุ่มน้อยและอดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐ การให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองก็มีความสำคัญ กล่าวในแง่ของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญของรวันดาตามข้อกำหนดของ Arusha Accords ทำให้มีการสงวนที่นั่งให้ผู้หญิง ๒๔ ที่ในรัฐสภา หรือให้อดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการที่ต่อต้านรัฐที่ยอมวางอาวุธสามารถตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมาได้ตามข้อตกลงสันติภาพเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้งเช่นในกรณีอาเจะห์ของอินโดนีเซีย ในเรนาโมของโมซัมบิก ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาสามารถรวมเอาตัวแทนของกลุ่มที่มีความสำคัญเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย

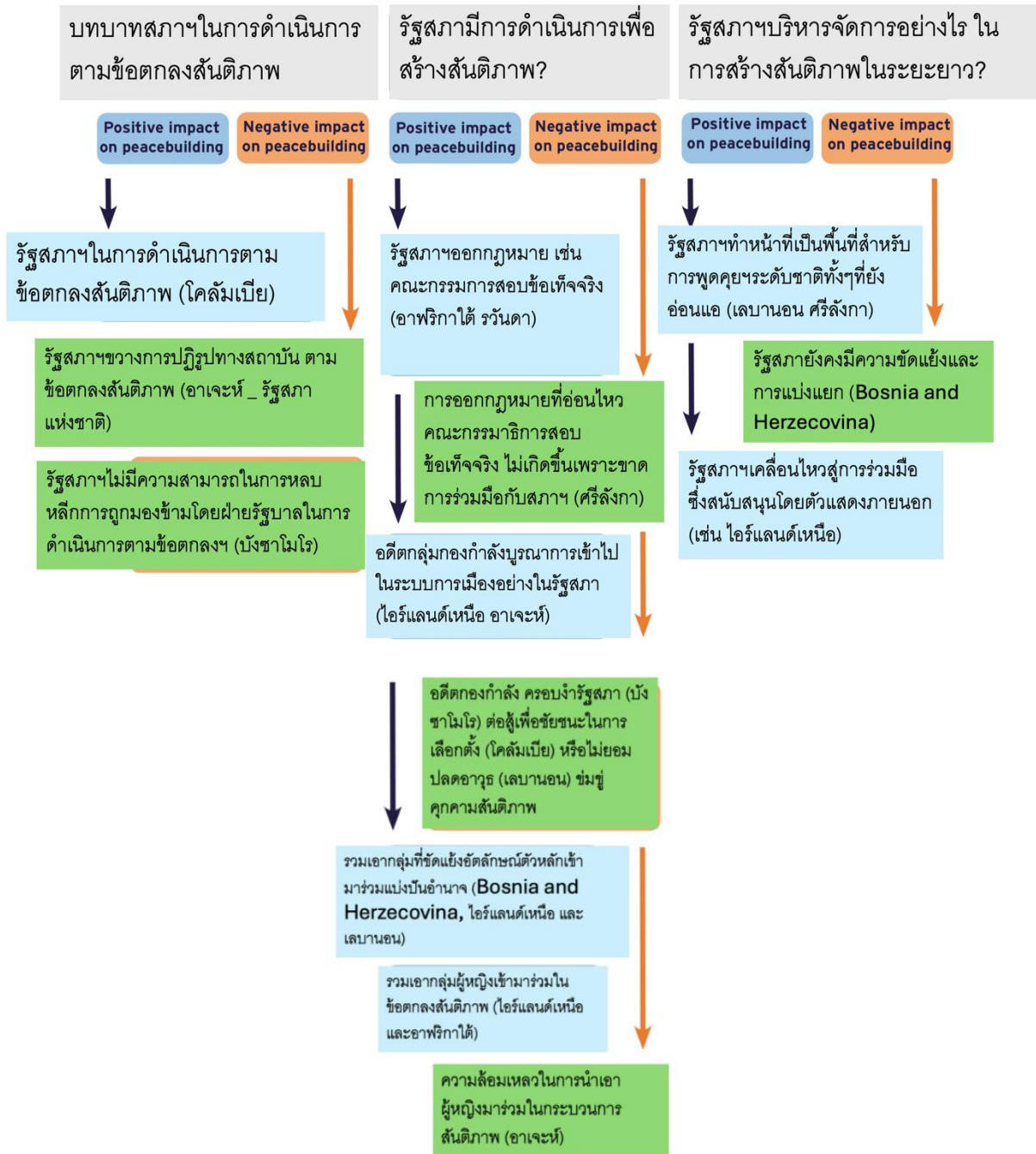
อย่างไรก็ดี ผลกระทบในทางลบจากการแสดงบทบาทของรัฐสภาในการกำหนดทิศทางอนาคตของความขัดแย้งทางการเมืองก็ปรากฏให้เห็นอยู่เช่นกัน ซึ่งอาจจะกลายเป็นตัวบ่อนทำลายหรือตัวก่อกวนสันติภาพที่เรียกว่า “Spoiler”^{๓๘๑} อันมีผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้เสียโอกาสสร้างเสถียรภาพในอนาคต เช่น กรณีของลิเบียปี ๒๕๕๙ ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบสาระสำคัญบางประการในข้อตกลงสันติภาพ ทำให้กระบวนการสันติภาพและการปกครองประเทศตกอยู่ในสภาพชะงักงัน

การร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพจำเป็นต้องคำนึงถึงช่วงเวลาและขั้นตอนของกระบวนการสร้างสันติภาพ หากเป็นช่วงที่มีข้อตกลงระหว่างรัฐและผู้มีความเห็นต่าง การออกกฎหมายจะเป็นการประกาศใช้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ได้ตกลงร่วมกันในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่กระบวนการสันติภาพยังคงดำเนินอยู่ระหว่างการเจรจาไกล่เกลี่ย การร่างกฎหมายในช่วงเวลานี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้การเจรจาสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น ดังนั้น ขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการร่างกฎหมายเพื่อสันติภาพ คือการกำหนดวัตถุประสงค์และบทบาทที่ชัดเจนว่ากฎหมายจะมีหน้าที่และช่วงเวลาใช้บังคับเช่นใดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสนับสนุนกระบวนการสันติภาพได้อย่างเหมาะสมที่สุด^{๓๘๒}

^{๓๘๑} ตัวป่วน ผู้ขัดขวางงานสันติภาพ หรือคนที่บั่นทอนงานสันติภาพ (Peace Spoiler) คือ ผู้ที่เชื่อว่าผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการสันติภาพจะกระทบต่อสถานะ อำนาจ ผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ความเชื่อบางอย่างของตน และจะพยายามทุกอย่างเพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น

^{๓๘๒} การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๙ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมกรมการ N402 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

แผนภาพที่ ๗ : ผลกระทบในทางบวกและลบของรัฐสภาในกระบวนการสันติภาพ



๓.๕.๓ รัฐสภาไทยกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในรอบสองทศวรรษที่ความไม่สงบก่อตัวขึ้นอีกครั้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐสภาไทยมีลักษณะพื้นฐานแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญสามฉบับและการรัฐประหารสองครั้ง รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ระบุให้มาจากการเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่ง ส่วนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาลกำหนดให้วุฒิสมาชิกชุดแรกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ส่วนในช่วงเวลาหลังการรัฐประหาร

ในปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๗ ซึ่งยังผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ “ฉบับถาวร” ไปนั้นก็มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งที่มาของสมาชิก มาจากการแต่งตั้งโดยคณะผู้ก่อการรัฐประหาร กล่าวโดยสรุป ในช่วงเวลาที่ความรุนแรงปะทุขึ้นและดำเนิน อย่างต่อเนื่อง รัฐสภาไทยมีการจัดรูปแบบทั้งที่เป็นสภาคู่และสภาเดี่ยว ที่มาของวุฒิสมาชิกก็แตกต่างกัน ขึ้นกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมาในแต่ละช่วงเวลา

ในช่วงเวลาดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงสภาเดี่ยวที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนโดยตรงและมีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าวุฒิสภา การทำงานเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลจึงโดดเด่นกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ในขณะที่วุฒิสมาชิก ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็มีความชอบธรรมทำนองเดียวกัน ซึ่งสะท้อน ออกมาจากการการแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในช่วงแรก ๆ ของความรุนแรงก่อนการรัฐประหารในปี ๒๕๕๙ โดยเฉพาะการตรวจสอบเหตุการณ์ความรุนแรงที่กระทบต่อความรู้สึกของสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างกรณีการบังคับสูญหายนายความสมชาย นีละไพจิตรเมื่อต้นปี ๒๕๕๗ และกรณีตากใบในเดือนตุลาคม ปีเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าความเป็นตัวแทนผ่านที่มาจากเลือกตั้งนั้นมีผลต่อการทำงานตรวจสอบของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด

นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา บทบาทสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่ได้มีเพียงการหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่มาอภิปรายเท่านั้น หากแต่ ยังมีบทบาทสำคัญในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมาย บประมาณของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือแม้แต่ การดำเนินการตามกลไกสำคัญอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการ วิสามัญ

นอกจากการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายในวาระต่าง ๆ แล้ว การประชุมร่วมสองสภา ยังเป็นกลไกสำคัญที่รัฐสภาไทยเคยหยิบยกประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาอภิปรายอย่างกว้างขวาง รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาศัยกลไกนี้หลังการเลือกตั้งต้นปี ๒๕๕๘ เพื่อเปิดพื้นที่ให้สมาชิกรัฐสภา วิพากษ์วิจารณ์และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในช่วงปลายเดือนมีนาคมปีเดียวกันนั้น

๑) การปรับปรุงและการตรากฎหมายใหม่

ในส่วนของการตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรต้อง บันทึกลงถึงการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งถือเป็นหมุดหมาย สำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ความรุนแรงยังดำเนินอยู่ การบัญญัติ กฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติและการกำหนดนโยบาย ระดับชาติว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในขณะเดียวกันก็กำหนด อำนาจและหน้าที่ของ ศอ.บต. ทดแทนคำสั่งในฝ่ายบริหาร ที่สำคัญคือการยกระดับ “สภาที่ปรึกษาการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ให้เป็นพื้นที่สะท้อนเสียงของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กฎหมายฉบับนี้ดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายกภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และอยู่ในช่วงเวลา สำคัญที่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐมีข้อเสนอที่หลากหลายจากบรรดาพรรคการเมืองและภาคประชาสังคม

นอกจากกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติข้างต้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับจังหวัด ชายแดนภาคใต้แล้ว ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมามีกฎหมายในระดับชั้นเดียวกันที่ถูกตราขึ้นมาโดยอาศัยบริบท ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเหตุผลรองรับ กล่าวคือ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตรา พ.ร.บ.การรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นมาเพื่อรองรับการดำรงสถานะที่มั่นคงมากขึ้นของ กอ.รมน.

ในฐานะกลไกที่จะรับมือกับปัญหาความมั่นคงภายใน โดยกำหนดมาตรการสำคัญในการกลับคืนสู่สังคมของ “ผู้หลงผิด” หรืออดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ ซึ่งเป็นการนำบทเรียนที่เคยประสบความสำเร็จในอดีต มาปรับใช้และมีสถานะเป็นกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ

การตรากฎหมายสองฉบับข้างต้นจึงเป็นการจัดตั้งกลไกและโครงสร้างอำนาจรัฐ ที่แบ่งบทบาทระหว่างกลุ่มงานด้านความมั่นคงที่ กอ.รมน. รับผิดชอบ และกลุ่มงานด้านการพัฒนาที่ ศอ.บต. รับผิดชอบ ซึ่งภายหลังรัฐประหารของ คสช. ในปี ๒๕๕๗ ได้มีคำสั่งและประกาศจำนวนหนึ่งให้อำนาจของ กอ.รมน. อยู่เหนือกว่า ศอ.บต. โดยอ้างเหตุผลในการบูรณาการและสร้างความเป็นเอกภาพในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้ การยกเลิกคำสั่ง คสช. ดังกล่าวจึงต้องอาศัยการตรากฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติขึ้นมายกเลิก ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว

กฎหมายสำคัญอีกฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างฉันทามติใหม่ที่เกิดขึ้นผ่านการทำงานร่วมกันของพรรคการเมืองจากทุกฝ่าย เพื่อผลักดันให้มีกฎหมายที่รองรับหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนและให้หลักประกันว่าการละเมิดสิทธิในรูปแบบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะยุติลง

๒) การทำงานของกลไกคณะกรรมการ

การทำงานร่วมกันข้ามพรรคการเมืองในกลไกของรัฐสภายังพิจารณาได้จากบทบาทของคณะกรรมการทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การสำรวจผลการดำเนินงานในเบื้องต้นพบว่าประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับความสนใจและติดตามอย่างใกล้ชิดในคณะกรรมการสามัญหลายคณะมาตั้งแต่ปีแรก ๆ ของสถานการณ์ความไม่สงบ ดังจะเห็นได้จากบทบาทที่โดดเด่นของคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภาในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ โดยมีการศึกษาและจัดทำรายงานนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาหลายฉบับในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการทหารและความมั่นคงแห่งรัฐ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน หรือแม้แต่ว่า คณะกรรมการการสาธารณสุข ก็เป็นคณะกรรมการสามัญที่ติดตามปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่เป็นระยะ บางคณะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาที่ลงลึกในรายละเอียดด้วย

บทบาทของคณะกรรมการสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรหลายคณะก็ทำงานเช่นเดียวกับวุฒิสภาข้างต้นที่นำประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าหารือและเชิญตัวแทนหน่วยงานให้เข้ามาชี้แจงในที่ประชุม ตลอดระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ และกิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการทหาร และคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ทำหน้าที่ติดตามประเด็นปัญหาต่าง ๆ แม้ว่าในบางขณะจะยุติบทบาทลงไปเนื่องจากการรัฐประหารก็ตาม

นอกจากนี้ ยังมีกลไกคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นมาจากการพิจารณาญัตติที่มีการนำเสนอในที่ประชุมสภาให้มีการศึกษา ติดตาม และจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลขึ้นมาอีก ๘ คณะ ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา^{๓๔๓} ในจำนวนนี้มีสภาผู้แทนราษฎร ๓ คณะ วุฒิสภา ๔ คณะ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑ คณะ (ดูตารางที่ ๙) โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดล่าสุด (ชุดนี้) เป็นครั้งแรกในรอบ ๑๕ ปี และเป็นครั้งแรกที่กำหนดขอบเขตการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ

^{๓๔๓} ข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๔๒-๒๕๖๖ จากคลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ ระบุว่า รัฐสภามีรายงานของคณะกรรมการที่มีข้อเสนอเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ๒๑ ฉบับ โดยในจำนวนนี้เป็นของคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะจำนวน ๘ ฉบับ

ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพอย่างเป็นทางการ ในขณะที่วุฒิสภานั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อติดตามกระบวนการสันติภาพขึ้นมาในปีเดียวกันนั้นแต่ก็ไม่สามารถส่งมอบรายงานให้แก่วุฒิสภาได้ ในช่วงเวลานั้น เนื่องจากวิกฤตการณ์เมืองที่เป็นผลมาจากการชุมนุมจนไม่อาจเปิดประชุมสภาได้ ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เริ่มทำงานหลังการรัฐประหารครั้งล่าสุด (๒๕๕๗) ไม่ปรากฏญัตติและการลงมติที่มอบหมายให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใดแต่อย่างใด บทบาทของรัฐสภาในช่วงนั้นจะถูกกันออกจากบทบาทในการติดตามและตรวจสอบรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารและการพูดคุยเพื่อสันติสุขที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ ๙ : ข้อมูลพื้นฐานและข้อเสนอหลักของคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาญัตติที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ที่	รายละเอียด	ข้อเสนอหลัก
๑	สภา: สว. ปี ๒๕๔๑ ชื่อ: คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหา ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล (นายอารีย์ วงศ์อารยะ) มติตั้ง: ๒๐ ก.พ. ๒๕๔๑ ส่งรายงาน: ๒๕๔๑	• เน้นย้ำนโยบายพหุนิยมทางวัฒนธรรม • ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีเอกภาพ • ปรับปรุปรามยาเสพติด กำจัดเครือข่ายอิทธิพลผิดกฎหมาย • ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ • ตั้ง “คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี • กระจายอำนาจทางการศึกษาให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา • ส่งเสริมให้มีการเรียนวิชาชีพคู่วิทยาศาสตร์ในโรงเรียนปอเนาะ • ศึกษาวิจัยรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับพื้นที่ • ผลักดันให้เป็น “เขตส่งเสริมการลงทุนพิเศษ” และ “ศูนย์กลางการผลิตอาหารมุสลิม”
๒	สภา: สว. ปี ๒๕๔๔ ชื่อ: คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ (นายทองใบ ทองเปาด์) มติตั้ง: ๒๙ มี.ย. ๒๕๔๔ ส่งรายงาน: ๒๘ ธ.ค. ๒๕๔๘	• ยอมรับว่าชนบทธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของไทยที่ต้องอนุรักษ์ไว้ ไม่ไข่มุ่งเข้าไปเปลี่ยนแปลง • ส่งเสริมการศึกษาวิชาการศาสนา • จัดการบริหารและบริการให้สอดคล้องกับชนบทธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น และบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นคนท้องถิ่น • ปรับปรุปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น และเพิ่มกำลังตำรวจให้เพียงพอ • พัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่การเมืองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
๓	สภา: สส. ปี ๒๕๔๕ ชื่อ: คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์) มติตั้ง: ๒ พ.ค. ๒๕๔๕ ส่งรายงาน: ๓๐ มี.ย. ๒๕๔๗	• นายกรัฐมนตรีควรประกาศเจตนารมณ์สู่สาธารณะในวงกว้างและรณรงค์จริงจังให้คนไทยเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลาย โดยสั่งการให้ทุกหน่วยงานรัฐปฏิบัติตาม • ข้าราชการควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม สุภาพเรียบร้อย ไม่ใช้ถ้อยคำดูถูกเหยียดหยาม ปฏิบัติต่อผู้นำศาสนาด้วยความเคารพ • เสริมสร้างความเข้าใจประเพณีของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ หากมีการประกอบพิธีทางพุทธศาสนาและการไหว้ครู ให้ชาวไทยมุสลิมนั่งอยู่กับที่ตามเดิมและงดการกราบ • ส่งเสริมให้ข้าราชการเรียนรู้ภาษามลายู และให้ชาวไทยมุสลิมเรียนรู้ภาษาไทย • ปรับปรุงการบริหารกิจการฮัจญ์

ที่	รายละเอียด	ข้อเสนอหลัก
๔	สภา: สนช. ปี ๒๕๔๙ ชื่อ: คณะกรรมาธิการ วิสามัญเพื่อสอบสวนและ ศึกษาสถานการณ์ความ ไม่สงบในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (พล.อ.ปานเทพ ภูวนารถนุรักษ์) มติตั้ง: ๙ พ.ย. ๒๕๔๙ ส่งรายงาน: ม.ค. ๒๕๕๑	• เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อลดเงื่อนไขความรุนแรงและพัฒนาการใช้สันติวิธีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ • พัฒนาการอำนวยความสะดวก • ฟื้นฟูความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม • พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ • ปรับกระบวนการทัศน์การอยู่ร่วมกันด้วยสันติวิธี • สร้างความสามัคคีและสันติสุขตามแนวอิสลาม
๕	สภา: สส. ปี ๒๕๕๑ ชื่อ: คณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาศึกษา ปัญหาความไม่สงบในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (พล.อ.สมชาย วิษณุวงศ์) มติตั้ง: ๒ เม.ย. ๒๕๕๑ ส่งรายงาน: ๒๗ เม.ย. ๒๕๕๒	• นายกรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับทิศทางและนโยบายการแก้ปัญหาด้วยแนวทางการเมืองนำการทหารและมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง • จัดตั้ง “ทบวงการบริหารกิจการชายแดนภาคใต้” เพื่อสร้างเอกภาพของหน่วยงานรัฐในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่ • จัดตั้งหรือปรับปรุงองค์กรแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความชัดเจนเป็นเอกภาพ • ตั้ง “คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและประเมินผลการใช้กฎหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓” • ยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และนำ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ มาบังคับใช้แทน • ออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการพิจารณาคดีและการสืบพยานหลักฐานคดีความมั่นคง • พัฒนาการเรียนการสอนในสถานศึกษาของรัฐให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน • สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิด กำหนด และติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมถึงการกำหนดทิศทางและอนาคตของตนเองและชุมชนอย่างสมดุลในทุกมิติ (Self-determination) • ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (Peace Talks)” กับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างในทุกระดับ • สร้างความเข้าใจของประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ต่ออัตลักษณ์เฉพาะของคนในท้องถิ่น • แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. ๒๕๒๔
๖	สภา: สว. ปี ๒๕๕๑ ชื่อ: คณะกรรมาธิการ วิสามัญติดตาม เြงรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญห และการพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ประธาน: พล.ต.อ.สุนทร ชัยขวัญ มติตั้ง: ๒๐ มิ.ย. ๒๕๕๑ ส่งรายงาน: ๑๗ ก.พ. ๒๕๕๔	• จัดตั้ง “คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์” เพื่อตรวจสอบเหตุการณ์ที่ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม • จัดให้มีการเยียวยาบาดแผลและความทรงจำทั้งผู้กระทำ ผู้ถูกกระทำ และชุมชน • สื่อสารกับประชาชนทุกภาคส่วนของประเทศเพื่อการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนในพื้นที่ • ยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก ทบหนวนการใช้กฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยุติวัฒนธรรมการดเว้นโทษ (Impunity) • ยอมรับและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างทางอัตลักษณ์ • จัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน, ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นเอกภาพและสอดคล้องกับวิถีชีวิต • ให้มีการใช้ภาษามลายูถิ่นเป็นภาษาทำงาน • ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา รวมถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยในชุมชน • สร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

ที่	รายละเอียด	ข้อเสนอหลัก
		- ให้มีระบบการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตท้องถิ่น - เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐกลับมาเลือกใช้สันติวิธีแทนวิธีการรุนแรง พัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่
๗	สภา: สว. ปี ๒๕๕๔ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธาน: พล.อ.เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์ มติตั้ง: ๑๐ ต.ค. ๒๕๕๔ ส่งรายงาน: ๒๘ ธ.ค. ๒๕๕๕	- ฝ่ายการเมืองต้องมีเจตจำนงชัดเจนที่จะให้เกิดกระบวนการสันติภาพ ส่งสัญญาณเพื่อให้ทุกฝ่ายพร้อมเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ - จัดตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อแก้ไขความขัดแย้งตามกระบวนการสันติภาพ” เพื่อสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน - เคารพและส่งเสริมทุกอัตลักษณ์ ศาสนา และชาติพันธุ์ โดยเฉพาะให้ความสำคัญกับภาษาและการศึกษาของท้องถิ่น - จัดการเรียนการสอนแบบพหุภาษา และพัฒนาการเรียนรู้ภาษาไทย - ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ยุติการดวันโทษ ยอมรับผิดหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคืนศักดิ์ศรีให้ผู้ถูกละเมิด - ให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพูดคุยเพื่อสันติภาพมากขึ้น - สร้างพื้นที่ปลอดภัยให้ทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการกัน - พิจารณาปรับปรุงหรือร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ - ติดตามการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและแนวร่วมเพื่อแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่
๘	สภา: สว. ปี ๒๕๕๖ ชื่อ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธาน: พล.อ.เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์ มติตั้ง: ๑๙ ส.ค. ๒๕๕๖ ส่งรายงาน: ๑๔ ก.พ. ๒๕๕๗	- รัฐบาลควรกำหนดให้กระบวนการสันติภาพเป็นวาระแห่งชาติ - เสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรที่มีสถานะเป็นส่วนราชการอิสระ เพื่อเป็นโครงสร้างกลไกในการทำงานด้านกระบวนการสันติภาพให้มีความต่อเนื่องและเป็นระบบ - เปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้แสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพมากขึ้น - สร้างความพร้อมให้กับสังคมไทยเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ - หน่วยงานรับผิดชอบหลักควรทำงานให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เป็นเอกภาพ - ลดเงื่อนไขในการก่อเหตุรุนแรงด้วยการแก้ปัญหาอัตลักษณ์ ภาษา และประวัติศาสตร์ - ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นคนในพื้นที่มากขึ้น - แก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน เช่น ยาเสพติด ค่าของเถื่อน

กลไกคณะกรรมาธิการเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคต่าง ๆ ในขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญจะเป็นจุดเชื่อมต่อที่ดึงเสียงของผู้มีส่วนได้เสียให้เข้ามาสะท้อนเสียงของกลุ่มต่าง ๆ ในกลไกของรัฐสภา จะเห็นได้ว่า รัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนะการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๘ ชุด (ไม่รวมชุดนี้) แต่ละชุดมีข้อเสนอที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดก็ตามทั้งเรื่องของการสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การอำนวยความสะดวก การยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม และการพัฒนาการศึกษาและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า

ฝ่ายบริหารในแต่ละช่วงได้มีการพิจารณาข้อเสนอแนะเหล่านี้มาน้อยเพียงใด ปัญหาจึงยังคงเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นนี้

๓) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกเหนือจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติข้างต้นแล้ว การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็มีการให้ความสำคัญกับงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในส่วนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร

จากการตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการวิสามัญในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมาพบว่า ในบางปีงบประมาณได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะมีอัตรากำลังที่น้อยมากเมื่อเทียบกับขอบเขตอำนาจในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการชุดอื่น สะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญต่อการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ว่ามี “คณะอนุกรรมการ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นหนึ่งในอนุกรรมการ แต่หลังการรัฐประหาร ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่ได้มีการแต่งตั้งอีกเลย จนกระทั่งหลังการเลือกตั้งต้นปี ๒๕๖๒ คณะกรรมการวิสามัญได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกครั้งเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณปี ๒๕๖๓ ในชื่อ “คณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ๕ จังหวัดชายแดนใต้” ซึ่งในขณะนั้นมีการจัดทำแผนงบประมาณเป็นแผนงาน บูรณาการมาระยะหนึ่งแล้ว ในปีงบประมาณดังกล่าวจึงนับเป็นกลไกอนุกรรมการชุดสุดท้ายที่มีการกิจเฉพาะเจาะจงเช่นนี้ เนื่องจากหลังจากนั้นการพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จะถูกผนวกรวมไปกับคณะอนุกรรมการที่พิจารณาร่วมกับแผนงานบูรณาการอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป ตลอด ๒๐ ปีที่ผ่านมา การพิจารณางบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งกลไกในระดับอนุกรรมการมาพิจารณางบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะอยู่ ๖ ปีงบประมาณ

๔) การอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา

บทบาทของรัฐสภาต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่โดดเด่นอีกประการคือการอภิปรายให้ความเห็นต่อนโยบายการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้ สมช. จัดทำขึ้น และหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ โดยให้ “หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง” นโยบายดังกล่าวที่มีใช้มาแล้ว ๓ ฉบับ ถือว่าเป็นนโยบายระดับชาติที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์สำคัญครอบคลุมทุกมิติงานของภาครัฐ โดยหนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญที่มีอยู่ในทุกฉบับก็คือการส่งเสริมแนวทางการพูดคุยเรื่องสันติภาพกับบุคคลที่มีความเห็นต่างกัน โดยไม่นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัฒนธรรมอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในนโยบายระดับชาติ ก่อนหน้าปี ๒๕๕๕ นโยบายดังกล่าวมีความชอบธรรมทางการเมืองสูงพอสมควรเพราะผ่านการรับทราบโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แม้ว่าทั้งสองสภายังไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบก็ตาม

อย่างไรก็ดี หลังการรัฐประหาร ๒๕๕๗ สถานะของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีความลึกลับอยู่ อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติในปี ๒๕๖๑ ส่งผลให้แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกำหนดจากกรอบคิดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นด้านหลัก แม้ว่าในระยะหลังนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัด

ชายแดนภาคใต้จะถูกผนวกให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนระดับสาม (แผนปฏิบัติการ) และพยายามปรับเนื้อหาให้มีความสอดคล้องกัน

แม้จะมีการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาอยู่บ้าง แต่บทบาทที่ควรจะเป็นของรัฐสภายังคงจำกัดและถูกกันออกจากกระบวนการแก้ไขปัญหาสำคัญ นั่นก็คือการพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบต่อการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมา เนื่องจากรอบกฎหมายความมั่นคงที่ถูกประกาศใช้ในยามวิกฤตทั้งกฎอัยการศึก พ.ร.ก. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่มีบทบัญญัติที่จะต้องให้ทางรัฐสภาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบใด ๆ การประกาศใช้การยกเลิก หรือการขยายการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยังคงอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการยกเว้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงจึงไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน ทำให้ภาวะความรับผิดชอบทางการเมืองของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของฝ่ายบริหารมีข้อจำกัด แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาอภิปรายอยู่บ้างตามวาระและโอกาสต่าง ๆ ข้อจำกัดนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการเพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงและกระบวนการสร้างสันติภาพให้มีน้ำหนักมากขึ้นในอนาคต

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาเป็นพื้นที่สำคัญในการนำเสนอ แลกเปลี่ยน ถกเถียง ประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๔๗ แนวทางการแก้ปัญหาใหม่ ๆ ถูกนำเสนอและแลกเปลี่ยนกันในคณะกรรมการธิการและรัฐสภา เช่นเรื่อง “กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ” ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันเป็นครั้งแรกใน “คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคำที่ทางคณะกรรมการกำหนดขึ้นจากคำภาษาอังกฤษว่า “Peace Talks”^{๓๘๔} โดยคำที่ใช้กันก่อนหน้านี้ คือ “การสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่าง”^{๓๘๕} และเรื่อง “กระบวนการสันติภาพ” ที่มีการศึกษาเป็นครั้งแรกโดย “คณะอนุกรรมการธิการศึกษาและประเมินผลกระทบกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” เมื่อปี ๒๕๕๔ ใน “คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของวุฒิสภา

ในระหว่างที่กระบวนการสันติภาพกำลังดำเนินอยู่โดยที่ยังไม่มีการบรรลุข้อตกลง รัฐสภายังไม่ได้มีบทบาทในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพโดยตรง และยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการติดตามความคืบหน้าของการสร้างสันติภาพ แม้จะมีบทบาทในการให้ความเห็นและรับทราบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่เรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมากที่รัฐสภายังไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องคือการพิจารณาการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในฐานะที่รัฐสภามีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนเสียงของประชาชนที่มีความหลากหลายในสังคม

^{๓๘๔} คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ๒๕๕๒, น.๓๑.

^{๓๘๕} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙

๓.๖ ข้อค้นพบหลัก

“อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้”

๑. ทุกฝ่ายต่างเห็นตรงกันว่ากลุ่มที่ใช้ความรุนแรงต่อต้านรัฐอยู่ในขณะนี้ คือ กลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani: BRN) ที่พยายามแบ่งแยกดินแดนเป็นเอกราชจากประเทศไทย ความรุนแรงดังกล่าวเป็นผลของความขัดแย้งที่มีประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และศาสนาเป็นเงื่อนไข แต่อย่างไรก็ตาม ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง รวมถึงระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความเห็นต่างกันต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา บางฝ่ายมองว่าอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นเพียงข้ออ้างที่ใช้บิดเบือนปลุกกระตมให้เกลียดชังรัฐ ในขณะที่บางฝ่ายมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาจริงที่รัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ ผลที่ตามมาจากการมองสาเหตุต่างกันคือวิธีการแก้ปัญหาที่ต่างกัน

๒. ฝ่ายที่เห็นว่าเรื่องอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มองว่าการที่ประชาชนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกว่ารัฐไม่ยอมรับอัตลักษณ์ความเป็นมลายูรวมถึงประวัติศาสตร์ปาตานี เนื่องจากความหวาดระแวงว่าจะเป็นก้าวแรกสู่การแบ่งแยกดินแดนซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการปกครองของรัฐที่จำกัดการแสดงออกในประเด็นดังกล่าวและกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของพื้นที่

๓. ประชาชนทุกกลุ่มไม่ใช่เฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างมีความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนและต้องการที่จะรักษาถ่ายทอดให้ดำรงอยู่โดยไม่ถูกกลืนหายไป เช่นเดียวกับประชาชนมลายูมุสลิมก็มีความภาคภูมิใจจากเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่พื้นที่นี้มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในฐานะที่เป็นเมืองท่าทางการค้าและแหล่งความรู้ทางศาสนาอิสลามรวมถึงภาษามลายู (อักษรยาวี) ต้องการให้รัฐเห็นคุณค่าและยอมรับให้สามารถแสดงออกถึง อัตลักษณ์และความภาคภูมิใจนี้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีความกังวลว่าการแสดงออกดังกล่าวอาจจะยกระดับไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ จึงพยายามที่จะกำกับควบคุมเสมอมา รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง ทำให้ชาวมลายูมุสลิมรู้สึกว่าไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ไม่มั่นคงในสถานะของตนและขาดอิสระที่จะเป็นตัวของตัวเองจนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศในฐานะพลเมืองไทย

๔. มุมมองและการตีความประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอย่างมากซึ่งส่งผลต่อการกำหนดจุดยืนและความต้องการของแต่ละฝ่ายในปัจจุบัน การทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันนี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความพยายามจะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงสำนวนเดียวที่จริงแท้ที่สุด นอกจากจะไม่แก้ปัญหาใด ๆ แล้ว ยังกลับจะเป็นเงื่อนไขกดทับเพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ในอนาคต

๕. ฝ่ายที่เห็นว่าการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีซึ่งวางอยู่บนฐานของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ได้นำกรอบคิดทางศาสนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการต่อสู้ มองว่าการใช้ศาสนาดังกล่าวทำให้การต่อสู้กลายเป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้เข้าร่วมพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อเป้าหมายอันสูงส่งในทางศาสนา คณะกรรมการเห็นว่าประเด็นนี้ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาอาจจะไม่ใช่การพยายามทำให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเปลี่ยนความคิดความเชื่อหรือมองว่าเป็นการตีความศาสนาที่บิดเบือน นอกจากนี้ คณะกรรมการเห็นว่าคำสอนทางศาสนาไม่ใช่สาเหตุของความขัดแย้ง ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาคือการจัดการกับรากเหง้าของความขัดแย้งที่แท้จริง ซึ่งถูกนำไปใช้โน้มน้าวให้คนมลายูมุสลิมเข้าร่วมการต่อสู้ การสร้างพื้นที่การต่อสู้ทางการเมือง

อย่างสันติที่มีความหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและยุทธศาสตร์ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีที่มีการใช้ศาสนาในการขับเคลื่อน ขณะเดียวกันการส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเห็นคุณค่าของสันติวิธีและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนก็เป็นสิ่งที่พึงกระทำ

๖. ความรู้สึกถูกกดทับของประชาชนมลายูมุสลิม การจัดการสถานการณ์ที่ผิดพลาดของรัฐที่นำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง เช่น กรณีเหตุการณ์ตากใบ ซึ่งไม่สามารถนำเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ การใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับเพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับเหตุรุนแรงซึ่งเปิดช่องให้เกิดการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเย้ยหยันที่ไม่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐซึ่งได้กลายมาอีกหนึ่งเงื่อนไขความขัดแย้งในชายแดนใต้

๗. ปัญหาความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานกว่าสองทศวรรษซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวมลายูมุสลิมเป็นหลักได้ขยายตัวไปจนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนมลายูมุสลิมกับประชาชนไทยพุทธรวมถึงประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ไปด้วย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยอยู่ร่วมกันในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย กลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวงโดยที่ไม่มีพื้นที่กลางที่จะพูดคุยกันด้วยความรู้สึกปลอดภัยและไว้วางใจกัน ทั้งที่ประชาชนทั้งสองกลุ่มต่างมีปมความรู้สึกในการเป็นคนกลุ่มน้อยที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมเหมือนกัน กล่าวคือ คนมลายูมุสลิมรู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศไทย ขณะที่คนไทยพุทธก็รู้สึกว่าตนเป็นคนกลุ่มน้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐและคนอีกกลุ่มหนึ่ง เสมือนเป็นพลเมืองชั้นสองใน “บ้าน” ของตัวเอง แม้ว่าความสัมพันธ์ที่แย่งระหว่างคนต่างศาสนาและชาติพันธุ์จะเป็นผลมากกว่าสาเหตุของความขัดแย้ง แต่จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างจริงจังเพื่อสร้างความปรองดองและสันติภาพที่ยั่งยืน

๘. ปัจจัยทางด้านการศึกษา อันได้แก่การจัดการศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับความหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ การนำเอาการศึกษามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงของรัฐ ปัญหาคุณภาพและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมถึงระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน นำไปสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มีอนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง สถานศึกษาได้รับผลกระทบจากเหตุรุนแรงซึ่งส่งผลต่อบรรยากาศการเรียนรู้ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนอย่างเต็มที่ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนต่ำกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ อัตราการออกกลางคันสูง สัดส่วนเยาวชนที่ไม่ได้เรียน ไม่ได้ทำงานหรือการฝึกอบรมสูง เด็กมลายูมุสลิมในระดับปฐมวัยซึ่งพูดภาษามลายูปาตานีในครอบครัวไม่สามารถเริ่มต้นเรียนรู้ด้วยภาษาแม่ได้ซึ่งส่งผลต่อการเรียนรู้ของเด็ก การสนับสนุนครูและโรงเรียนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชนสอนศาสนาอิสลาม การแยกกันเรียนในโรงเรียนคนละประเภทส่งผลให้เด็กและเยาวชนที่มีความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์มีปฏิสัมพันธ์กันน้อย ส่งผลให้ขาดความเข้าใจคนต่างวัฒนธรรม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในพื้นที่ความขัดแย้งนี้ได้กลายเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การสร้างความปลอดภัยและสันติภาพที่ยั่งยืนเกิดขึ้นได้ยาก

๙. ความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนใต้ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ทั้งที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจุดแข็งทั้งในแง่ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่จะสร้างรายได้และศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้ แต่ประชาชนกลับมีรายได้ต่ำที่สุดในประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลางและขาดกระบวนการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การพัฒนาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่ยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรม วิถีชีวิต และความต้องการของคนในพื้นที่ เมื่อประชาชนถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ขาดความสามารถในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และไม่เห็นว่าการพัฒนาที่ดำเนินอยู่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในชีวิตประจำวัน ความรู้สึกไม่เป็นเจ้าของและถูกทอดทิ้งย่อมทวีความรุนแรงขึ้น และกลายเป็นเชื้อไฟสำคัญที่ซ้ำเติมเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่

๑๐. หลายเหตุการณ์รวมถึงข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนที่เสนอต่อรัฐในอดีตมีความใกล้เคียงกับเหตุการณ์ ข้อเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่นเดียวกันกับความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการปลดปล่อยปาตานีในอดีตก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึงขณะนี้แม้กลุ่มที่มีบทบาทต่อสถานการณ์จะเปลี่ยนไปตามกาลเวลาก็ตาม ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าต้นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่ได้รับการแก้ไขและยังคงดำรงอยู่ถึงทุกวันนี้

“เพราะเหตุใดรัฐจึงยังแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สำเร็จ?”

๑. ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่ให้น้ำหนักและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยถือว่าเป็นปัญหาที่ทำลายของชาติ ส่วนในแง่ของตัวนโยบายภาครัฐโดยเฉพาะ สมช. ได้มีการกำหนด “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีเนื้อหาเน้นไปในแนวทางสันติวิธี (Nonviolence) ซึ่งไม่เฉพาะมุ่งสร้างความปลอดภัยเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งแก้ไขเงื่อนไขความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ลึกกลงไปว่าการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาและเป็นทิศทางที่ประชาชนในพื้นที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่ชุดนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง เนื่องจากการขาดกลไกในการประสานจัดการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมุมมองต่อปัญหาของหน่วยงานความมั่นคงระดับปฏิบัติโดยเฉพาะกองทัพที่ได้ให้น้ำหนักกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (Counterinsurgency) เป็นหลักในการแก้ปัญหา โดยเน้นมิติความมั่นคงที่มุ่งขจัดตัวบุคคลที่ก่อเหตุรุนแรงและแก้ปัญหาความยากจนด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กัน ทำให้แนวทางการสร้างสันติภาพยังคงเป็นเพียงกระแสรองที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบคิดของการจัดการการก่อความไม่สงบมาโดยตลอด

๒. การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตนโดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด เนื่องจากขาดเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ มี ๓ หน่วยงานระดับชาติ คือ สมช. ศอ.บต.และ กอ.รมน. ที่แม้ทั้งสามหน่วยจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำกำกับดูแล แต่ต่างก็ต้องทำงานภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับรวมถึงมีงบประมาณเฉพาะเป็นของตนเอง ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงาน of หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแล แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ

๓. รูปแบบการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นลักษณะของปฏิบัติการแบบกองโจร ไม่มีการแสดงความรับผิดชอบและประกาศถึงแรงจูงใจในการก่อเหตุ ซึ่งเป็นยุทธวิธีในการปฏิบัติการทางการทหารของกลุ่ม BRN เหตุการณ์ความรุนแรงหลาย ๆ ครั้งไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของใครทำให้เกิดคำถามว่า

กลุ่มใดเป็นผู้กระทำและมีเป้าประสงค์อย่างไร เป็นข้อท้าทายต่อภาครัฐในการรับมือซึ่งป้องกันได้ยากและส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องราวเหตุและตัวแสดงหลักของปัญหาการวิเคราะห์ตัวแสดงหลักไม่ตรงกันส่งผลต่อทิศทางการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ยังคงไม่มีความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ การก่อเหตุหลายครั้งมีพลเรือนไม่ติดอาวุธรวมถึงกลุ่มเปราะบางตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอส่งผลให้ความขัดแย้งยิ่งบานปลายและซับซ้อนมากขึ้น มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนที่ต้องตกอยู่ในความหวาดกลัว จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

๔. ภายใต้กรอบคิดการรักษาความมั่นคงของรัฐ รัฐพยายามสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่โดยการบังคับใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมุมหนึ่ง เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและขยายผลการสืบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด ซึ่งมีผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งรู้สึกปลอดภัยจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ในอีกมุมหนึ่งก็พบว่า ผลจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ไปจำกัดและละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก่อให้เกิด “สภาวะยกเว้น” ที่บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกทั้งยังไม่มีกลไกติดตามประเมินผลการปฏิบัติที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ส่งผลให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยและรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมจากรัฐ ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มานานโดยยังไม่มีข้อสรุปที่ยอมรับได้ทุกฝ่ายว่าเป็นการแก้ปัญหาที่สมควรแก่เหตุและตรงจุดหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับมือกับภาวะสงคราม การรบ การจลาจล และสถานการณ์ร้ายแรงที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องประเมินกันอย่างรอบด้านโดยมีโจทย์ว่า รัฐจะบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างไรเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มรู้สึกปลอดภัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังมีคำถามด้วยว่าการใช้กฎหมายความมั่นคงเหล่านี้มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงไร เพราะการก่อเหตุรุนแรงยังคงเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องแม้จะมีระดับความรุนแรงลดลงก็ตาม

๕. การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาชนจำนวนหนึ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าการดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมได้รับอิทธิพลจากกรอบคิดเรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน แม้เจ้าหน้าที่จะมีความระมัดระวังมากขึ้นมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการดำเนินการตรวจค้นจับกุม การสืบสวนสอบสวน หรือการรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนอยู่ ประกอบกับมีบางเหตุการณ์ที่มีข้อสงสัยว่าอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมักจะไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด หรือกรณีตกใบที่ไม่สามารถนำผู้ต้องหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้เนื่องจากคดีหมดอายุความ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรมไม่เป็นธรรม กระทบต่อความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกของรัฐทั้งระบบ กลายเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา

๖. ภาครัฐได้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและได้มีการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเยียวยาเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมมาเป็นระยะ แต่ยังมีผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนรู้สึกว่ารัฐยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงทุกฝ่าย ไม่ครอบคลุมรอบด้านในทุกมิติ โดยเฉพาะการเยียวยาจิตใจนอกเหนือจากตัวเงินที่รวมถึงการจัดการกับความทรงจำบาดแผล และที่สำคัญคือยังขาดความต่อเนื่องยั่งยืนที่จะทำให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้ด้วยตัวเองเพื่อไม่ให้เกิดความ รู้สึกว่าถูกรัฐละเลยทอดทิ้ง

๗. รัฐบาลได้ออกมาตรการพิเศษหลายประการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพกลไกราชการที่จะตอบสนองสถานการณ์ รวมทั้งมีมาตรการช่วยเหลือคนคลายความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง มาตรการเหล่านี้ได้ช่วยสนับสนุนการปรับตัวรวมทั้งลดผลกระทบในระยะสั้น แต่ในบางกรณีไม่มีกลไกตรวจสอบผลที่จริงจังเป็นระบบ นานวันเข้าก็อาจกลายเป็นการเปิดช่องทางให้มีการทุจริตแสวงผลประโยชน์ เท่ากับมีผลบั่นทอนความเข้มแข็งของระบบงานโดยรวมที่ต้องการให้รับมือปัญหาสำคัญในพื้นที่และกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกลไกราชการ

๘. ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างมีนัยสำคัญ ถือเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อชีวิตของตนเอง ซึ่งกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่ต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาและบริบทที่แท้จริงกับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเข้าไปอีกมิติหนึ่งคือความไม่เข้าใจและ/หรือการไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่ต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตนได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สร้างความกังวลให้กับส่วนกลางว่า หากกระจายอำนาจให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น จะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ทำให้มองความแตกต่างเหล่านั้นด้วยความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ จึงยิ่งส่งผลให้รัฐพยายามรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำกับควบคุมพื้นที่มากขึ้นไปอีก ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

๙. กระบวนการพูดคุยสันติภาพได้เปลี่ยนพลวัตความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่ที่เป็นทางเลือกให้คู่ขัดแย้งเปลี่ยนวิธีการต่อสู้จากการใช้กำลังมาสู่การแสวงหาทางออกทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ความสูญเสียของทุกฝ่ายลดลงโดยเฉพาะในช่วงที่คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะยุติปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาสาระที่ปรากฏก็สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะหยิบยกปัญหาสำคัญขึ้นมาเป็นประเด็นพูดคุยทั้งเรื่องอัตลักษณ์วัฒนธรรม ความยุติธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา ความมั่นคงปลอดภัย และรูปแบบการบริหารปกครอง แต่ที่ผ่านมากการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนักเนื่องจากภายในกลุ่มภาครัฐและ BRN เองยังมีมุมมองที่ต่างกันอยู่ทั้งต่อคู่พูดคุยอีกฝ่าย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่ายมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับคณะพูดคุยของตน อีกทั้งการสร้างความรู้ของสังคมต่อความสำคัญของแนวทางแก้ปัญหานี้ยังอยู่ในวงจำกัด และไม่มีกลไกที่จะให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม ส่งผลให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้และทำให้คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งก็ถือเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนถึงระดับที่จะสามารถยุติความรุนแรงและแก้ไขเงื่อนไขของความขัดแย้งได้จริงตามที่ประชาชนคาดหวัง

๑๐. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำกับดูแล (Parliamentary Oversight) การแก้ปัญหาความไม่สงบและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าที่ผ่านมารัฐสภาจะผ่านกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและความมั่นคง มีการหยิบยกประเด็นปัญหามาอภิปรายพร้อมเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร ตลอดจนมีการพิจารณากลับกรองงบประมาณภาครัฐอย่างต่อเนื่อง แต่ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ การตรวจสอบและถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง การใช้งบประมาณ และการติดตาม

การแก้ปัญหาและดำเนินกระบวนการสันติภาพยังมีอยู่ไม่มากนัก ในระหว่างที่กระบวนการสันติภาพกำลังดำเนินอยู่โดยที่ยังไม่มีการบรรลุข้อตกลง รัฐสภายังไม่ได้มีบทบาทในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพโดยตรง และยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการติดตามความคืบหน้าของการสร้างสันติภาพ แม้จะมีบทบาทในการให้ความเห็นและรับทราบ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่เรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมากที่รัฐสภายังไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องคือการพิจารณาการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในฐานะที่รัฐสภามีความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนเสียงของประชาชนที่มีความหลากหลายในสังคม

๑๑. การสื่อสารสร้างความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศยังมีไม่มากพอที่จะส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจต่อสาเหตุรากเหง้ารวมทั้งพลวัตของปัญหา นอกจากสภาพปัญหาแล้วยังขาดการสื่อสารกับสาธารณะต่อเรื่องกระบวนการแก้ปัญหาหรือทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาโดยเฉพาะในแนวทางสันติและแนวทางทางการเมือง ทำให้เกิดความคาดหวังต่อการแก้ปัญหาที่รวดเร็วโดยไม่ให้ความสำคัญมากพอกับผลลัพธ์ที่ยั่งยืน อีกทั้งยังขาดกลไกที่ได้รับความเชื่อถือที่จะทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาย่างมีนัยสำคัญ

๑๒. สังคมไทยบางส่วนมีความกังวลในระดับหนึ่งว่าการยอมรับความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมด้วยการให้สิทธิแก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศไทยนั้นอาจจะนำไปสู่การแยกดินแดน เมื่อประกอบเข้ากับความรับรู้และความเข้าใจที่จำกัดต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความหวาดกลัวอิสลาม และอารมณ์ความรู้สึกที่ต่อต้านการก่อเหตุรุนแรงต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ อาจทำให้เกิดกระแสสังคมที่เรียกร้องให้ยุติเหตุรุนแรงอย่างเบ็ดเสร็จในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนกลายเป็นแรงกดดันที่ไปจำกัดทางเลือกที่จะใช้กระบวนการทางการเมืองในการแก้ปัญหา

๑๓. โดยธรรมชาติของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นความขัดแย้งทางการเมือง ประเด็นเรื่องการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์วัฒนธรรมและการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหา การคลี่คลายความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงสัมพันธ์กับพัฒนาการทางประชาธิปไตยของประเทศอย่างใกล้ชิด ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวมในคุณค่าของประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นในหลักนิติธรรม การปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเคารพความหลากหลาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ประชาชนมีอิสระในการดำเนินชีวิตตามวิถีของตนอย่างเสมอภาคกันตามหลักการปกครองตนเองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษาแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว เห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะต่อผู้เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก (ดูแผนภาพที่ ๘) คือ

๑) ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเรื่องการแสดงเจตจำนงทางการเมือง การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ และการดำเนินการสร้างสันติภาพ ๗ แนวทาง และ

๒) ข้อเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎรเรื่องการติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนภาพที่ ๘ : ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์	การสร้างสันติภาพ (Peacebuilding)						
	ยุติความรุนแรงทุกรูปแบบควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก						
ข้อเสนอต่อรัฐบาล	เจตจำนงทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล (Political Will) ที่จะใช้ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้						
	การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ						
	แนวทางที่ ๑ การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (Safety and Security)	แนวทางที่ ๒ การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเยียวยา (Justice)	แนวทางที่ ๓ การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (Recognition of Identities)	แนวทางที่ ๔ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในทุกละดับ (Promoting Better Community Relationship)	แนวทางที่ ๕ การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ ^{๓๘๖} (Decentralization and Constitutional Principle of Self-government)	แนวทางที่ ๖ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ (Addressing Socio-Economic Inequality and Education)	แนวทางที่ ๗ การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (Peace Process)
ข้อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร	การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)						

^{๓๘๖} “การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

๔.๑.๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้บริหาร (Political Will)^{๓๘๗}

เมื่อพิจารณาในเชิงนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายของแต่ละรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาหรือ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่จัดทำโดย สมช. จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของนโยบายในภาพรวมมุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาที่สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรงที่ลึกลงไปกว่าการจับกุมตัวผู้ก่อเหตุโดยระบุให้มีการยอมรับอัตลักษณ์และส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม อำนวยความยุติธรรมและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหา รวมถึงการยกให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่สนับสนุน

อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างสันติภาพดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ เนื่องจากการที่มีหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเป็นจำนวนมาก บางหน่วยไม่เข้าใจชัดเจนว่าแนวนโยบายนั้นมีความสำคัญอย่างไร มีเป้าหมายอะไร และต้องทำอะไรในทางปฏิบัติ บางหน่วยไม่เห็นด้วยและไม่เชื่อมั่นว่าแนวนโยบายที่กำหนดจะมาจากทิศทางและสามารถแก้ปัญหาได้ จึงไม่ได้ดำเนินการหรือในบางครั้งอาจจะปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย

ทั้งนี้ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ผู้รับผิดชอบในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะมองว่าความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาการก่อความไม่สงบที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ จึงให้น้ำหนักไปกับการใช้แนวทางความมั่นคงเป็นหลักในการแก้ปัญหามากกว่าแนวทางการเมือง ซึ่งแม้จะสามารถจำกัดการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงและทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐจะแก้ปัญหาได้สำเร็จเนื่องจากสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ อีกทั้งแนวทางดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้างจนกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวมากขึ้น

ท่ามกลางความแตกต่างทางความคิดระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันนี้ การแสดงภาวะผู้นำและความพร้อมรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะกำหนดนโยบายและกำกับปฏิบัติทั้งหมดเพื่อให้การขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ถูกลดระดับเป็นเพียงภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการเป็นหลัก

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไป คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล ดังนี้

(๑) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะว่าใช้ “ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพ” เป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นการแก้ไขความขัดแย้งด้วยแนวทางการเมืองผ่านกระบวนการสร้างสันติภาพที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก มีการวิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ และมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันใน ๕ ด้าน คือ ๑) การระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า ๒) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ๓) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง ๔) การเสริมสร้างพื้นที่สันติภาพสัมพันธระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และ ๕) การป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก กระบวนการสร้างสันติภาพทั้งหมดนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Public Dialogue) เป็นการปรับมุมมอง

^{๓๘๗} “เจตจำนงทางการเมือง” (Political Will) คือ ความมุ่งมั่นทุ่มเทของผู้บริหารซึ่งสะท้อนผ่านคำพูดและการกระทำที่จะดำเนินนโยบายให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่กำหนด

การแก้ปัญหาจากการเอาชนะกันเป็นการทำงานร่วมกันกับพลเมืองในชาติเพื่อหาทางออกทางการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

(๒) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรออกคำแถลงต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการว่าจะมุ่งมั่นผลักดันให้กระบวนการสร้างสันติภาพเป็นวาระแห่งชาติ^{๓๘๘} โดยที่มีการพูดคุยสันติภาพเป็นกลไกสำคัญ มีแผนดำเนินการสร้างสันติภาพ (Peace Roadmap) ที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้ทุกภาคส่วนเกิดความเชื่อมั่นและสร้างแรงสนับสนุนต่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่จะปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากเดิมที่เน้นการรักษาความมั่นคงของรัฐมาเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของประชาชน

(๓) ผู้นำในทุกรัฐบาลควรสั่งการและบังคับบัญชาการทำงานของหน่วยงานรัฐทั้งหมดให้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง อันเป็นการยืนยันอำนาจรัฐบาลพลเรือนเหนือกองทัพ (Civilian Control of the Military)

(๔) รัฐบาลควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗, พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘, และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และทิศทางการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม

(๕) รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้รัฐบาลพลเรือนสามารถกำหนดทิศทางและนโยบายการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเต็มที่

๔.๑.๒ การกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ

การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นของประเทศ คือมีหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องเป็นหลักอยู่ ๓ หน่วยงาน นอกเหนือ จากกระทรวงและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ทำงานตามกลไกราชการปกติ คือ ๑) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ๒) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และ ๓) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) แม้ทั้งสามหน่วยงานจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการที่กำกับหน่วยงาน แต่การทำงานของแต่ละหน่วยก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับตลอดจนมีงบประมาณเฉพาะของตัวเอง ทำให้การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ

ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลต่างมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งกลไกบูรณาการขึ้นมากำกับดูแลแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะการทำงานในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามภารกิจของตน โดยที่อาจจะไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับนโยบายที่กำหนด

ท่ามกลางความแตกต่างทางความคิดระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันนี้ นอกจากความจำเป็นที่จะต้องมีความเจ้าภาพหลักแล้ว นายกรัฐมนตรีควรจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบกำกับสั่งการ

^{๓๘๘} “วาระแห่งชาติ” คือ การกำหนดภารกิจงานที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนและมีความสำคัญต้องทำเป็นลำดับแรก ๆ โดยให้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่และต่อเนื่องทั้งในเรื่องการจัดการกลไกการบริหาร บุคลากร และงบประมาณที่ชัดเจน

สร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงด้วยตัวเองเพื่อให้กลไกเจ้าภาพหลักและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในภาคีรัฐนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นเอกภาพและต่อเนื่อง ไม่ให้การขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพถูกลดระดับเป็นเพียงภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการเท่านั้น

นอกจากปัญหาการขาดเอกภาพในการนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ในอีกแง่หนึ่งกลไกการบริหารภาคีรัฐที่เป็นอยู่นี้เป็นการบริหารงานที่มีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัด กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็ยังไม่เอื้อให้ประชาชนในทุกระดับมีส่วนร่วมรับรู้ วางแผน และตัดสินใจได้อย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การแก้ปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจการศึกษาที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่ยังไม่ตรงกับบริบทวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่ และบ่อยครั้งได้ไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้งใหม่ขึ้นมาอีก ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกว่าการถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐ และสูญเสียความเป็นเจ้าของพื้นที่ไป

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไป คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการกำหนดกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ ดังนี้

(๑) ตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ตัดสินใจในเชิงนโยบาย กำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการสั่งการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมีคณะกรรมการบูรณาการที่มียกรัฐมนตรีเป็นประธานบังคับบัญชางานทั้งหมดด้วยตนเอง ส่วนกรรมการจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้บัญชาการทหารบก เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจะมีการเชิญผู้บริหารหน่วยงานอื่นเข้าร่วมประชุมได้ตามวาระที่เกี่ยวข้อง

(๒) ควรกำหนดให้มีการรวมทุกแผนงานเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ในขณะนี้เข้าเป็นแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้นำไปกำหนดเป็นแผนการจัดสรรและการใช้งบประมาณในลักษณะงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้งบประมาณที่ประสานสอดคล้องกับแผนงานอย่างแท้จริง

(๓) ควรมียุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ขององค์กรรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติในพื้นที่อย่างมีขั้นตอน โดยลดบทบาทของหน่วยงานความมั่นคงและเพิ่มบทบาทของหน่วยงานพลเรือนตามลำดับ

(๔) ควรลดการทำงานแบบกำหนดนโยบายและการตัดสินใจจากบนสู่ล่าง (Top-down) ขององค์กรระดับชาติทั้ง ๓ ซึ่งได้แก่ สมช. กอ.รมน. และ ศอ.บต. เปลี่ยนเป็นการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนรู้สึกได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้นโดยอาจเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๓ การกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบไปด้วย ๖ แนวทาง คือ

๑) การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน ๒) การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวก

๓) การยอมรับ อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม ๔) การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม ๕) การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ ๖) การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ และ ๗) การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๑: การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน

(Safety and Security)

เหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้มีผู้เสียชีวิตทุกสองวันโดยเฉลี่ยตลอดยี่สิบปีที่ผ่านมาและบาดเจ็บอีกจำนวนมาก ทุกคนในพื้นที่ต่างได้รับผลกระทบจากความรุนแรงไม่ว่าจะเป็นครอบครัวและคนใกล้ชิดของผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บที่มีทั้งประชาชนทั่วไปจากทุกกลุ่มวัฒนธรรม เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ และกลุ่มขบวนการที่ใช้อาวุธต่อสู้กับรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินชีวิตแต่ละวันต้องถูกจำกัดและถูกละเมิดทั้งจากการก่อเหตุรุนแรงและความพยายามในการระงับเหตุรุนแรง ก่อให้เกิดบรรยากาศของความหวาดกลัวจากความรุนแรงที่บางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเกิดจากฝ่ายใด นำไปสู่ความหวาดระแวงและการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น อีกทั้งความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยังได้บั่นทอนโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาของคนทุกกลุ่มจนทำให้ประชาชนในพื้นที่นี้มีรายได้และระดับการศึกษาต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

การสร้างความปลอดภัยในพื้นที่จึงเป็นความเร่งด่วนลำดับแรกที่เป็นจุดร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่และเป็นต้นทางของการแก้ปัญหาคือความขัดแย้ง หากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รู้สึกปลอดภัยก็จะเป็นการบรรเทาสถานการณ์เฉพาะหน้าไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวและยากต่อการจัดการมากขึ้นไปอีก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนก็จะค่อย ๆ พื้นคืนมาและเกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาร่วมกันของทุกฝ่าย

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน ดังนี้

(๑) เร่งพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการติดตามจับกุมผู้กระทำผิดควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- การสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยีสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นโอกาสนำไปสู่ความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของทุกฝ่ายในการปฏิบัติงานสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและองคาพยพของภาครัฐในพื้นที่ และความสำเร็จในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของไทยจากนานาชาติว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องภายในของไทย ในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยมุ่งออกแบบการปฏิบัติงานใช้อำนาจรัฐทุกหน่วยงานอย่างโปร่งใส และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับผู้นำทุกระดับในพื้นที่ให้เชื่อมั่นระบบ และกระบวนการปฏิบัติงานปกป้องดูแลทุกคนอย่างเท่าเทียม จัดให้เป็นพื้นที่อัจฉริยะด้วยระบบดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Smart City) เน้นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเครื่องมือที่ครอบคลุมทุกสภาพพื้นที่ เช่น ระบบกล้องวงจรปิดที่โยงใยเป็นเครือข่ายครอบคลุมทุกพื้นที่ CCTV เครื่องมือทางนิติวิทยาศาสตร์ ระบบเรดาร์ และระบบการเชื่อมโยงและประมวลผลข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ มีระบบ จำหน่ายบุคคลและป้ายทะเบียนรถ เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ ประหยัดค่าใช้จ่ายงบประมาณ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในพื้นที่และนานาชาติเพิ่มมากขึ้น

- ปรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าดูและรับผิดชอบพื้นที่ตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยพลเรือนในการดูแลรักษาความปลอดภัยเพื่อมารับหน้าที่แทนหน่วยความมั่นคงในส่วนที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นขั้นตอนและสั่งการกำลังพลของตนในแต่ละอำเภอโดยตรงตามสายบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ

(๒) **ตั้งกลไกในการยุติความรุนแรงและติดตามการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบ** จากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พุดคุย

(๓) **ส่งเสริมการทำความเข้าใจหลักการและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ** ต่อผู้ปฏิบัติงานของภาครัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดกรอบการพุดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐโดยนอกจากจะมุ่งลดการใช้ความรุนแรงแล้ว ยังต้องมุ่งเคารพต่อหลักการและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะแนวทางปฏิบัติต่อพลเรือนที่ไม่ได้มีส่วนในความขัดแย้ง เด็ก เยาวชน ผู้หญิง และกลุ่มคนเปราะบาง ตลอดจนแนวปฏิบัติต่อพื้นที่สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ชีวิตของพลเรือน

(๔) **วางยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงได้แก่ พ.ร.บ. ควบคุมการเดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ไปสู่กฎหมายปกติ** รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่อำนาจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอนโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- ให้ความสำคัญกับการพิจารณาเลิกใช้กฎหมายการเดินเป็นลำดับแรก เนื่องจากสถานการณ์ในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งใช้กับสภาวะสงครามและการจลาจล และเพื่อสะท้อนให้สังคมเห็นเป็นรูปธรรมว่ารัฐบาลมุ่งมั่นที่จะใช้มาตรการการเมืองเป็นหลักในการแก้ปัญหามากกว่ามาตรการทหาร

- เริ่มทยอยเลิกใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศใช้ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แทนให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๗๐ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากเงื่อนไขหลักคือ ความคับหน้ในกระบวนการพุดคุยสันติภาพระหว่างคณะพุดคุยของรัฐบาลและ BRN ในการยุติความรุนแรงเป็นหลัก และความคับหน้ในการการถ่ายโอนบุคลากรของรัฐที่ดูแลความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ทหารไปสู่อำนาจตระเวนชายแดน (ตชด.) เพื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก

- ในระหว่างที่ยังคงมีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงบางฉบับอยู่ ควรลดการใช้กฎหมายความมั่นคงกับกรณีที่ไม่ใช่เหตุการณ์ที่จำเป็นต้องป้องกันหรือระงับยับยั้งเหตุรุนแรง เช่น การรวมตัวทางการเมือง หรือการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่เข้าข่ายปลุกระดมให้กระทำความผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรง เป็นต้น

- ตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการใช้กฎหมายความมั่นคงและกฎหมายปกติ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและเสนอแนะมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ใช้เท่าที่จำเป็น เป็นธรรม และเชื่อถือได้ เช่น กรณีการเก็บข้อมูลรายชื่อ การถ่ายบัตรประชาชน การเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) การติดตามสอดส่องพฤติกรรมบุคคล ญาติพี่น้อง หรือคนใกล้ชิด หรือการติดตามผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหลังจากถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายความมั่นคงหรือการได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำไม่ว่าจะเป็นการพ้นโทษหรือมีคำพิพากษายกฟ้อง ในลักษณะที่ทำให้รู้สึกไม่ปลอดภัย เป็นต้น

(๕) จัดตั้ง “พื้นที่ปลอดภัย” ในพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ เช่น ถนน ตลาดชุมชน ศาสนสถาน โรงเรียนทุกประเภทและทุกระดับ และโรงพยาบาล เพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนทุกกลุ่มได้ใช้ชีวิตและมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างปลอดภัยในสังคมพหุลักษณะ

(๖) ควรเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งเด็กและเยาวชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งรวมไปถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในมาตรา ๒๕ ในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างสันติภาพ โดยยุติดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ปลอดภัยจากการถูกปิดกั้นสิทธิเสรีภาพหรือถูกเฝ้าติดตาม ลดความหวาดระแวงว่าการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะนำไปสู่การเพิ่มแนวร่วมให้แก่ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐและการแบ่งแยกดินแดน และสร้างความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนว่าการเปิดพื้นที่ทางการเมืองนี้จะช่วยลดความรู้สึกถูกกดทับที่เป็นเงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรมให้กลุ่มขบวนการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เรียกร้อง โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) ยุติมาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม เพื่อสร้างบรรยากาศให้ประชาชน ทุกภาคส่วนในสังคมรู้สึกปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา

(๗) ปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกคุกคามของเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มขบวนการในสถาบันการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับให้มีพื้นที่ทางการเมืองและพื้นที่ทางวัฒนธรรมในการแสดงความคิดเห็น

(๘) สนับสนุนการคืนถิ่นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ออกจากพื้นที่ไปอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ให้สามารถกลับมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของตนได้อีกครั้งอย่างปกติสุข โดยมีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนที่ต้องการย้ายถิ่นกลับมาในแง่ของการจัดหาอาชีพและที่ดินทำกิน ตลอดจนพัฒนาทักษะแรงงานหรือการประกอบธุรกิจ โดยมีการสำรวจความต้องการอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าจะสามารถกลับมาดำเนินชีวิตในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงปลอดภัย

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๒: การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเยียวยา (Justice)

การใช้กฎหมายความมั่นคงควบคุมไปกับการกระบวนกรยุติธรรมปกติในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษา อีกทั้งผลพวงจากการไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่ระบุไว้ในกฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐเลือกปฏิบัติและไม่เชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมของรัฐ ในส่วนของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนมองว่าการเยียวยายังไม่มีความเสมอภาคทั่วถึงทุกฝ่าย และการดูแลของรัฐยังไม่มีความสม่ำเสมอต่อเนื่องโดยเฉพาะการดูแลทางด้านความรู้สึกจิตใจซึ่งกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน จนทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐละเลยทอดทิ้งและไม่มีความเป็นธรรม กลายเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ตามมา

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเยียวยา ดังนี้

(๑) จัดให้มีกลไกและมาตรการติดตามตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงและการดำเนินคดีในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม เพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Laws) ให้ได้มากที่สุด รวมทั้ง

ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคนสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ อย่างเคร่งครัด และให้ภาครัฐพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการตรวจสอบการควบคุมตัว ผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพโดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบระบบข้อมูล แบบดิจิทัลที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานและดูแลติดตามบุคคลที่ถูกควบคุมตัว

(๒) ตั้ง “คณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม” (Fact-finding Commission) ที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อหาสาเหตุของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบกับความรู้สึกของสังคมในวงกว้างโดยเฉพาะกรณีการเสียชีวิตของบุคคลผู้เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างทั่วถึง โดยอาจจะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยดำเนินการ

(๓) ควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในการเร่งรัดดำเนินคดีอาญากับผู้เกี่ยวข้อง ในคดีที่ศาลมีคำสั่งชัดเจนว่ามีการเสียชีวิตระหว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งรวมถึงคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

(๔) เพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยยกระดับกระบวนการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีอย่างจริงจัง ตลอดจนพัฒนากลไกการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การเพิ่มบทบาทของอัยการในการสืบสวนสอบสวนตั้งแต่ต้นทาง การให้มีทนายความที่ผู้ถูกควบคุมตัวภายใต้กฎหมายความมั่นคงไว้วางใจเข้าร่วมกระบวนการสอบสวน หรือการจัดให้มีล่ามอาชีพภาษาขามลาญแก่จำเลยในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(๕) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟู ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โปร่งใส ยุติธรรม รวดเร็ว ตามหลักวิชาชีพ โดยการช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูนั้นต้องครอบคลุมวิธีการ การให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูทั้งรายบุคคล (กาย จิตใจ สังคมและจิตวิญญาณ: Bio-Psycho-Social Support) รายกลุ่ม (ทั้งในรูปแบบกลุ่มพัฒนาทั่วไปและส่งเสริมให้เกิดกลุ่มช่วยเหลือกันเอง (Self Help Group)) รายครอบครัว รายชุมชนและสังคม และการเยียวยาที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายประชาชนที่ได้รับผลกระทบทุกคนตามหลักการ “มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” และต้องจัดให้มีกระบวนการเยียวยาจิตใจผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งหมายรวมถึงประชาชนทุกคนในพื้นที่และผู้เกี่ยวข้องจากนอกพื้นที่ทั้งที่เป็นบุคคล กลุ่ม และชุมชนในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน โดยเปิดพื้นที่ปลอดภัยสร้างกิจกรรมหลากหลายรูปแบบที่สร้างสรรค์ให้เกิดการบอกเล่าเรื่องราวความรู้สึกและความทรงจำเพื่อการเรียนรู้ร่วมกันจากการสะท้อนความรู้สึกนึกคิดที่ผ่านประสบการณ์ความสูญเสียมาเช่นเดียวกัน สามารถมองเห็นกันและกันในฐานะเหยื่อของความรุนแรงร่วมกัน ได้เห็นใจและเข้าใจกัน เคารพความแตกต่างของกันและกัน อย่างลึกซึ้ง กระทั่งเกิดความปรารถนาที่จะให้อภัย ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นบทเรียนแก่สังคมในการป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียซ้ำอีก

(๖) เร่งรัดพัฒนามาตรการ วิธีการ และปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือเยียวยา และฟื้นฟูต่อกลุ่ม เป้าหมายเด็ก เยาวชน ครอบครัวและชุมชนแวดล้อมผู้ได้รับผลกระทบครอบคลุมทุกกลุ่ม ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ก่อเหตุและจากสังคมและผู้คนจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข อาทิ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจสังคม การมีงานทำและมีรายได้ การประกอบกิจการทางศาสนา สุขภาพอนามัย และความจำเป็นขั้นพื้นฐานอื่นใดที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในสังคมได้อย่างปกติสุข

(๗) ให้ความสำคัญกับการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกภาคส่วน

ทั้งราชการ องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้ได้รับโอกาสการพัฒนาความรู้ ทักษะและทักษะการปฏิบัติงานต่อเพื่อนมนุษย์ เพื่อลดความตึงเครียดและการขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งการสร้างความมั่นคงให้กับผู้ปฏิบัติงานการให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูให้มีความมั่นคงทางตำแหน่งหน้าที่งานเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนงานที่เกิดขึ้นค่อนข้างบ่อย ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาพรวม

(๘) ให้ความสำคัญกับการจัดการความทรงจำร่วมเกี่ยวกับความสูญเสียที่กลายเป็นประวัติศาสตร์ของสังคมที่ผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงโดยที่กระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถแสวงหาผู้รับผิดชอบได้ มุ่งสร้างความตระหนักและบทเรียนให้สังคมเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดเหตุการณ์เหล่านั้นขึ้นอีก ในขณะเดียวกันก็เยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคม โดยรัฐบาลอาจเริ่มต้นโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งที่มียศประกอบหลากหลายเพื่อแสวงหาหรือบันทึกข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ในการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมและป้องกันมิให้เกิดซ้ำอีก

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๓: การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (Recognition of Identities)

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และผู้คนที่เกิดที่นี่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นของประเทศทั้งในแง่สำนึกทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ภาษา และศาสนา ประชาชนเกือบทั้งหมดเป็นคนมลายูมุสลิมโดยมีคนไทยพุทธรวมถึงคนกลุ่มวัฒนธรรมอื่น ๆ เป็นประชาชนส่วนน้อย แต่การบริหารปกครองพื้นที่รวมถึงการจัดการศึกษาของรัฐยังไม่เข้ากับอัตลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่พูดภาษามลายู นับถือศาสนาอิสลาม และมีมุมมองทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่ต่างจากส่วนกลาง จนชาวมลายูมุสลิมที่เป็นพลเมืองไทยเช่นเดียวกับทุกคนที่เกิดในประเทศนี้รู้สึกขาดอิสระที่เป็นตัวของตัวเองและกังวลว่าอัตลักษณ์ของตนจะเลือนหายไป ในสังคมไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์วัฒนธรรม

หากต้องการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จริง รัฐจำเป็นต้องเคารพอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่และคุ้มครองอัตลักษณ์ของคนส่วนน้อย โดยการแสดงให้เห็นคนมลายูมุสลิมในพื้นที่เห็นว่ารัฐเข้าใจและยอมรับให้อัตลักษณ์วัฒนธรรมของเขาดำรงอยู่ได้อย่างมีเกียรติศักดิ์ศรีในสังคม โดยเฉพาะภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาที่คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ใช้ในชีวิตประจำวันตั้งแต่เกิดจนโต ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้คนไทยพุทธและคนกลุ่มอื่น ๆ ในพื้นที่วางใจได้ว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนจะได้รับการปกป้องและสืบต่อไปได้ การส่งเสริมและคุ้มครองอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ใด ๆ จึงมิได้เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หากแต่เป็นวิธีการที่ทำให้รัฐมั่นคงยิ่งขึ้นด้วยการทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงภูมิใจในสถานะตัวตนของตน สามารถเป็นตัวของตัวเองได้อย่างอิสระและอยู่ร่วมกันกับทุกวัฒนธรรมที่แตกต่างได้อย่างเท่าเทียมในสังคม ไม่รู้สึกแปลกแยกจากการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการจึงมีข้อเสนอต่อการยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม โดยส่งเสริมการเรียนการสอนและหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ การเพิ่มเนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่หลากหลายและวิชาสันติศึกษา การส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นในสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน (ตาดีกา)

(๒) ส่งเสริมให้บริการภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชน มีระบบการจัดการที่สามารถรองรับการสื่อสารทั้งสองภาษาทั้งภาษาไทยและภาษามลายู เพื่อให้ประชาชน

รู้สึกมั่นใจในการติดต่อกับทางราชการและรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติด้วยความเข้าใจจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษามลายูได้หรือการจัดทำป้ายภาษามลายูด้วยเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามที่ว่าการอำเภอหรือโรงพยาบาล เป็นต้น และอาจรวมถึงการพิจารณาให้มี “เบี่ยงภาษา” เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้

(๓) จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่มในฐานะองค์กรมหาชน เพื่อให้เป็นพื้นที่กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนทุกกลุ่มในพื้นที่ (ไทย มลายู อาหรับ เจ๊ะเห) โดยมีภารกิจคือการเก็บข้อมูลวิจัย จัดทำพจนานุกรม เปิดสอนภาษา และสร้างพื้นที่สนทนาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทั้งภายในและข้ามกลุ่มวัฒนธรรม เพื่ออนุรักษ์ สืบทอด และแบ่งปันมรดกทางวัฒนธรรมและภาษาของคนในพื้นที่^{๓๘๙}

(๔) ส่งเสริมให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในการดูแลจัดการสังคมมุสลิมให้สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลามและบริบททางวัฒนธรรมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพิจารณาศึกษาแนวทางการปรับแก้ “พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙” และ “พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐”

(๕) เปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างรวมถึงประวัติศาสตร์ในแง่มุมของความภาคภูมิใจที่หลากหลายได้ปรากฏตัวอย่างเสรี บนสมมติฐานว่าการพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างมีวุฒิภาวะจะทำให้ผู้คนในสังคมนั้นอยู่ร่วมกับความคิดเห็นที่แตกต่างได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความอันตรายของประวัติศาสตร์ชาตินิยมที่ขัดแย้งกันลง โดยไม่พยายามที่จะชำระประวัติศาสตร์หรือบีบบังคับให้เหลือเพียงสำนวนเดียวที่จริงแท้ที่สุด เพื่อมิให้เป็นเงื่อนไขกดดันเพิ่มเติมที่ไปขยายปมความขัดแย้งให้ยากต่อการแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันได้ในอนาคต

(๖) ทบทวนการใช้ปฏิบัติการจิตวิทยาของ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าในสถานศึกษา โดยเฉพาะศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๔: การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม
(Promoting Better Community Relationship)

นอกจากการยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรมแล้ว รัฐควรต้องส่งเสริมให้ผู้คนต่างกลุ่มวัฒนธรรมได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา ความขัดแย้งและความรุนแรงโดยรวมได้ส่งผลสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนและระหว่างกลุ่มวัฒนธรรม สายสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ที่เคยมีขาดหายไปหรือกลายเป็นความแปลกแยกหวาดระแวง โดยเฉพาะเยาวชนต่างกลุ่มวัฒนธรรมมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยลง จนแทบไม่มีโอกาสได้รับรู้วิถีชีวิตซึ่งกันและกันจนถึงขั้นที่อาจไม่รู้จักรั้ววัฒนธรรมที่ต่างไปจากตน ซึ่งยิ่งสร้างความห่างเหินและส่งผลต่ออนาคตในการอยู่ร่วมกันในพหุสังคม

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม ดังนี้

(๑) จัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) โดยบรรจุวิชาเลือกที่ช่วยส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมของตนเองและผู้อื่น รวมถึงการอยู่ร่วมกันและเคารพซึ่งกันและกันของคนทุกกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่ไว้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

^{๓๘๙} “เมื่อภาษาสูญหาย ชาติก็สูญหายเช่นเดียวกัน” จากคำกล่าวของผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนฯ ที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ ก.พ. ๒๕๖๗

พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีองค์ความรู้ที่ครอบคลุมถึงเรื่องศาสนาเปรียบเทียบ ประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ สันติศึกษา และทักษะวัฒนธรรม โดยมีผู้เชี่ยวชาญและประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม

(๒) เสริมสร้างพื้นฐานความสัมพันธ์แนวราบโดยให้มีการพูดคุยที่ปลอดภัยระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นที่กลางในการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกันและยอมรับความแตกต่างในสังคมที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา ความไม่เข้าใจกันมักเกิดจากการไม่มีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกัน รัฐควรส่งเสริมการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมผ่านกิจกรรมแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจและลดอคติ พร้อมทั้งบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการอยู่ร่วมในสังคมพหุวัฒนธรรมในหลักสูตรการศึกษา และสนับสนุนสื่อที่สะท้อนเรื่องราวของชนกลุ่มน้อย เพื่อส่งเสริมการมองเห็นและยอมรับความแตกต่างอย่างเท่าเทียม เพิ่มช่องทางการสื่อสารเรื่องราวการสร้างสันติภาพจากภูมิปัญญาของชุมชนที่แสดงให้เห็นวิถีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างภาคภูมิใจในอัตลักษณ์อันหลากหลายของพื้นที่ชายแดน

(๓) สร้างการสานเสวนาเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย โดยในพื้นที่ที่หลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา การอยู่ร่วมกันอย่างสันติต้องอาศัย “พื้นที่ปลอดภัย” สำหรับการพูดคุยอย่างเคารพและจริงใจ รัฐควรส่งเสริมเวทีสนทนาที่เปิดโอกาสให้ผู้นำศาสนา ชุมชน เยาวชน และผู้หญิง มีบทบาทเชื่อมความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมข้ามศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อฟื้นฟูความไว้วางใจและลดเงื่อนไขของความขัดแย้งระยะยาว

(๔) สนับสนุนให้มีกิจกรรมหลากหลายรูปแบบสำหรับเด็กต่างโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพื่อให้เด็กต่างกลุ่มวัฒนธรรมได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เรียนรู้เติบโตไปด้วยกัน และรู้สึกดีต่อกันจากใจจริงโดยไม่ขัดกับหลักศาสนา เช่น ค่ายฤดูร้อนเชิงพหุวัฒนธรรม หรือโรงเรียนตัวที่มีวิชาวพหุวัฒนธรรม

(๕) ตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวนระเบียบกฎหมายที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมในพื้นที่ เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่อาจจะจำกัดสิทธิหรือให้สิทธิพิเศษกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจนทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม

(๖) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่สาธารณะสร้างสรรค์สังคมพหุลักษณะ โดยต้องเป็นพื้นที่ที่เป็นกลางและปลอดภัยเพื่อให้สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลาย วัฒนธรรมประเพณีร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใดแบบหนึ่ง

(๗) ส่งเสริมความสัมพันธ์ในสังคมพหุลักษณะโดยให้ความสำคัญกับการจัดการด้านอารมณ์ความรู้สึก ต่าง ๆ เช่น ความหวาดกลัว ความไม่ไว้วางใจต่อรัฐ ฯลฯ ของผู้คนในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายอย่างสันติสุข

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕: การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (Decentralization and Constitutional Principle of Self-government)

ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางที่ยังไม่กระจายอำนาจถึงในระดับที่ให้องค์กรมีอิสระในการปกครองตนเองได้ ถือเป็นปัญหาร่วมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกจากการมีลักษณะพิเศษทางอัตลักษณ์ วัฒนธรรมที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ทำให้นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาที่ส่วนกลางไม่เข้าใจสภาพปัญหาและบริบทที่เท่าเทียมกับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่เหมือนกับกรณีของจังหวัดอื่น ๆ แล้ว ยังก่อให้เกิด

ปัญหาอีกมิติหนึ่งคือความไม่เข้าใจและ/หรือการไม่ยอมรับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่แตกต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีอยู่ไม่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ที่ต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างไปเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ของตัวเองได้ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ และการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งกลไกรัฐที่มีอยู่ก็ไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งเหล่านี้

ในสังคมที่มีความขัดแย้งท่ามกลางกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางอัตลักษณ์วัฒนธรรม แนวคิดหนึ่งที่มีมักจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว คือ การกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่ของตนในแต่ละระดับ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปและเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและป้องกันมิให้ความขัดแย้งกลับมาเกิดซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านสู่ความรับผิดชอบของหน่วยงานพลเรือน ให้ ศอ.บต. ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจมาตรา ๑๐ ตาม พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของในการจัดการพื้นที่ที่ตัวเองโดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์ พื้นที่ฟู และปกป้องทรัพยากรของพื้นที่และสามารถเข้าถึงข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐและของภาคเอกชน เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาและเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรในรูปแบบที่เกิดประโยชน์จัดสรรกลับคืนสู่คนในพื้นที่มากที่สุดรวมถึงในรูปของภาษีเกิดความโปร่งใสและความร่วมมือที่ตีบนหลักคิดที่ให้ทุกภาคส่วนเป็นเจ้าของ และหากโครงการของรัฐและภาคเอกชนนั้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชนและต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐควรส่งเสริมให้ใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ในการวางแผนโครงการพัฒนาของรัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ โดยผ่านกลไกของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกการเปิดรับฟังข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่

(๓) ถ่ายโอนศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) จากการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ให้ไปสังกัดคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์ได้ เพื่อให้การดูแลบริหารจัดการศูนย์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

(๔) เร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในด้านปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภาระงานของส่วนราชการที่ถ่ายโอนอำนาจมาก่อนหน้านี้ การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับการบริหารงานของปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นจัดการตนเอง การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอันเนื่องมาจากงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัด

และส่งผลให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใดใดขาดประสิทธิภาพ ท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังขาดอำนาจและความเป็นอิสระในการคิดและตัดสินใจอันเนื่องมาจากการสั่งการจากราชการส่วนกลางที่มากเกินไป ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่ล่าช้า และมีปัญหาขาดแคลนบุคลากรเนื่องจากระบบการคัดเลือกแต่งตั้งยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เป็นปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศก็ประสบอยู่

(๕) **ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓** เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ โดยมีแนวทางที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

- เพิ่มอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่มีภารกิจเฉพาะชัดเจนในการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- ปรับปรุงที่มาของตำแหน่งเลขาธิการจากที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมาเป็นข้าราชการการเมืองที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยตรง
- ปรับปรุงที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยมีอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง นอกเหนือจากที่มีการคัดเลือกตามกลุ่มเฉพาะอยู่แล้ว
- เพิ่มอำนาจและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การให้มีหน้าที่ในการจัดทำ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” เสนอต่อสภามั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ การจัดทำแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา หรือการจัดกระบวนการพูดคุยระหว่างภาคประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นที่กลางในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ รับฟังแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ

(๖) **ตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมือง** การปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วย/องค์กรธุรกิจเอกชน สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสอดคล้องกับทบทวนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ว่าด้วย “หลักแห่งการปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ที่ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” และเพื่อเป็นการส่งสัญญาณทางการเมืองให้ชัดเจนว่า การแบ่งแยกดินแดนเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นเป็นทางเลือกที่สามารถพูดคุยกันได้^{๓๙๐}

^{๓๙๐} ทั้งนี้ มีคณะกรรมการการบางส่วนได้เสนอเนื้อหาใน “ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕” จำนวน ๔ ประเด็น ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการกล่มตติในทางกลับ “ไม่เห็นชอบ” ต่อทั้ง ๔ ประเด็น เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้แก่

๑) “ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๕: การแบ่งสรรปันอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหารพื้นที่ของตน ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญตามหลักการรัฐเดี่ยว (Power-sharing)”

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๖: การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ (Addressing Socio-economic Inequality and Education)

ความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนใต้ ส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังกว่าพื้นที่อื่น ทั้งที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจุดแข็งทั้งในแง่ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่จะสร้างรายได้และศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้แต่ประชาชนกลับมีรายได้ต่ำที่สุดในประเทศ รวมถึงระบบการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน นำไปสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า คำว่า “การแบ่งสรรปันอำนาจ” มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มีความหมายกว้างขวางในเชิงวิชาการ และจากการศึกษาบริบทของต่างประเทศเมื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย อาจหมายถึงการแบ่งสรรอำนาจให้กับขบวนการต่อต้านรัฐ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า คำว่า “การแบ่งสรรปันอำนาจ” นั้นเป็นมโนทัศน์ในทางวิชาการที่อธิบายแนวทางการบริหารปกครองที่ออกแบบให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดการสังคมของตนเองอย่างสมดุล เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีอำนาจที่กระจุกอยู่ที่กลุ่มใดมากเกินไป รวมไปถึงการออกแบบในเชิงสถาบันเพื่อปรับสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มคนต่าง ๆ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๒) “พิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัดทั่วประเทศรวมถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้มีส่วนกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า คำว่า “ผู้บริหารสูงสุด” คลุมเครือทางความหมายว่า หมายถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามความเข้าใจทั่วไปหรือไม่ อาจทำให้เข้าใจผิดว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐ ทั้งนี้การเสนอให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศเกินขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษากรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดหรือในที่นี้อาจหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการกระจายอำนาจในแบบสมมาตรหรือการดำเนินการทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐจากที่รวมศูนย์และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไปสู่รัฐที่กระจายอำนาจ อันจะเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไปได้อีกในอนาคต

๓) “จัดทำประชามติภายใต้กรอบของมาตรา ๑// ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนต่อรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อันไม่เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนภายใน ๒๐ ปี”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า ข้อเสนอหากเกิดขึ้นในปัจจุบันจะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมวงกว้าง และถูกตั้งคำถามว่าพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศก็ย่อมทำประชามติรูปแบบการปกครองได้เช่นกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า ข้อเสนอแม้มาจากเวทีรับฟังความเห็นที่กำหนดทิศทางที่เป็นหลักประกันว่าการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองจะให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนและมีความชอบธรรมมากเพียงพอ ไม่ใช่เป็นการกำหนดจากข้างบนลงข้างล่างเหมือนที่ผ่านมา การกำหนดกรอบเวลาในอีก ๒๐ ปี ก็เนื่องจากเป็นเวลาที่มากพอสำหรับการอภิปรายและถกเถียงถึงทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอให้มีการศึกษารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมของคณะกรรมการอีกด้วย

๔) “ควรมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญในส่วนของหน้าที่แห่งรัฐ โดยระบุทิศทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจักต้องส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นสำคัญและมีนัยยะกว้างไกลเกินขอบเขตของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ศึกษากรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหลักการกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญควรครอบคลุมประเด็นสำคัญระดับชาติ ส่วนประเด็นเฉพาะบางพื้นที่ควรดำเนินการผ่านการตรากฎหมายรายฉบับ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยระบุทิศทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ในฐานะที่เป็นหน้าที่แห่งรัฐนั้นเป็นการยกระดับความสำคัญของปัญหาให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยกำหนดทิศทางให้ทุกรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะไม่ใช่วิทยาเฉพาะพื้นที่ หากแต่เป็นปัญหาของสังคมไทยที่รัฐต้องมุ่งมั่นคลี่คลายความขัดแย้งอย่างจริงจัง

ประชาชนจำนวนมากรู้สึกไม่มีอนาคตไร้ความหวังหรือกระทั่งถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุเงื่อนไขอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถกำหนดความต้องการของตนเองได้ และส่งเสริมการรักษาเชิดชูอัตลักษณ์ของตนด้วย ดังนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปรับฟังภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง โดยอาจเริ่มจากการรวบรวมข้อเสนอจำนวนมากจากพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร

(๒) ปรับโครงสร้างการใช้งบประมาณ ที่ทุ่มเทไปที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ หรือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือ กลุ่มอาชีพที่มีฐานการผลิตจากผลผลิตของเกษตรกรท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจฐานฮาลาล โครงการเมกะโปรเจกต์ในพื้นที่ และการยกระดับทักษะและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ เพื่อใช้ในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) รวมทั้งสนับสนุนโครงการและงบประมาณในการพัฒนาที่ประชาชนร่วมกันคิดขึ้นเองและทำกันเองให้มากยิ่งขึ้น

(๓) เพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มศักยภาพ เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle : IMT-GT) รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดกับรัฐให้มากยิ่งขึ้น

(๔) ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดโครงการกิจกรรมที่กระตุ้นเศรษฐกิจ การค้าและการท่องเที่ยว

(๕) เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรจังหวัดให้กลุ่มอาชีพเกษตรกรสามารถจัดการปัญหาด้านการเกษตรได้โดยตรง โดยเสนอผ่านช่องทางของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาทิ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคุณภาพของผลผลิต ปัญหาการตลาด เป็นต้น ไปพร้อมกับการวางระบบการบริหารจัดการห่วงโซ่คุณค่าทั้งระบบ (Value Chains) ในพืชผลทางการเกษตรที่เป็นหัวใจหลักของเศรษฐกิจในพื้นที่ อาทิ ประมง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และทุเรียน เป็นต้น โดยไม่ต้องรอการจัดการจากส่วนกลางเช่นที่ผ่านมา

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจร้านอาหารไทยฮาลาลจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ร้านต้มยำกุ้ง” ซึ่งเป็นต้นแบบธุรกิจตามอัตลักษณ์ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการเติบโตเศรษฐกิจชายแดนภาคใต้ที่มีความครบถ้วนทั้งการจัดการวัตถุดิบทางการเกษตร แรงงาน (แรงงานที่มีฝีมือทางการทำอาหาร แรงงานภาคบริการ และแรงงานประจำสำนักงาน) และการบริหารจัดการตามหลักการศาสนา เพื่อขยายผลการดำเนินธุรกิจไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่าง มาเลเซีย อินโดนีเซีย ซาอุดีอาระเบีย ฯลฯ โดยให้ ศอ.บต. เป็นหลักในการทำแผนงานสนับสนุนในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนงานต้องครอบคลุมการดำเนินการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวในระยะ ๑๒ ปี

(๗) จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนภาคใต้” ที่ให้รัฐระดมทุนจากการออกพันธบัตรเงินกู้ โดยให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนที่มีความเข้าใจการพัฒนาเศรษฐกิจ การเงิน

การคลังตามหลักการศาสนาอิสลาม เข้ามาบริหารจัดการเงินทุนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการสร้าง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการบริการค่าให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้ธุรกิจ ที่ใช้บริการเงินทุนเติบโตไปพร้อมกันเพื่อเป็นทางเลือกให้กับโครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) รวมทั้ง จัดให้มีกลไกตรวจสอบการใช้เงินเพื่อความโปร่งใสด้วย

(๘) **เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อน** เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี (พ.ศ. ๒๕๐๘) ซึ่งเรื้อรังมาเกินกว่า ๖๐ ปี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดิน ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็ว เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและสามารถวางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะพื้นที่ปลูกยางใหม่ทดแทน ต้นยางที่หมดอายุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมทั้งเขตป่าภูเขา เขตที่ราบลุ่ม และเขตชายฝั่งทะเล ซึ่งเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้

(๙) **ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education)** แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการเรียนรู้ของเด็กและเป็นการรับรองสิทธิทางภาษาซึ่งเป็นการส่งเสริมอัตลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเด็กทุกคนควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้ผ่านภาษาแม่ของตนเอง

(๑๐) **ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาของรัฐในพื้นที่จัดการเรียนการสอนภาษามลายู ควบคู่ภาษาไทยในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา** โดยบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” และจัดให้มีผู้สอนที่มีวิทยฐานะด้านภาษามลายู โดยตรง เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ การทำธุรกิจ การศึกษาศาสนา การสื่อสารคบค้า กับประเทศต่าง ๆ และเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่มวัฒนธรรม

(๑๑) **ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาศึกษาหาความรู้กันอย่าง กว้างขวางและลึกซึ้งเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ไม่ได้มีภาษาไทยเป็นภาษาแม่** เพื่อแก้ปัญหาภาษาไทยอ่อนเป็นพิษอันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในพื้นที่นี้ ต่ำที่สุดในประเทศ

(๑๒) **จัดการศึกษาโดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของประชาชนในพื้นที่ซึ่งต้องการหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะพิเศษ** การจัดการเรียนการสอนอย่างเดียวกัน กับที่ใช้ทั่วไปในจังหวัดต่าง ๆ ย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้เมื่อนำมาใช้กับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ

(๑๓) **ส่งเสริมการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และนวัตกรรม สำหรับนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นทิศทางที่สำคัญในอนาคต**

(๑๔) **พัฒนาคุณภาพการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้เท่าเทียมระหว่างเมือง และชนบท** ส่งเสริมการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ทั่วถึงโดยเฉพาะ ผู้ขาดทุนทรัพย์ หรือจัดให้มีทุนการศึกษาจำนวนมาก เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้รับการ พัฒนาและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างมีเกียรติ

(๑๕) **แก้ปัญหาเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษารวมถึงเด็กเยาวชน อายุ ๑๕-๒๔ ปี ผู้ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การทำงาน หรือการฝึกอบรม (Not in Education, Employment or Training: NEETs) ซึ่งมีอยู่จำนวนมากในพื้นที่**

(๑๖) **เร่งดำเนินการจัดระบบในการรับรองหลักสูตรซึ่งกันและกันระหว่างระบบ การศึกษาไทยกับต่างประเทศ** เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อและการหางานเมื่อสำเร็จการศึกษา

(๑๗) ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาบรรณหรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการและแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือระหว่างประเทศ ควบคู่กันเพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับรูปแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของชุมชนใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้งรองรับการกลับมาทำงานและพัฒนาประเทศ

ข้อเสนอต่อแนวทางที่ ๗: การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (Peace Process)

การพูดคุยสันติภาพถือเป็นรูปธรรมสำคัญของการใช้การเมืองนำการทหารในการคลี่คลายความขัดแย้ง ซึ่งโดยภาพรวมแล้วหลังจากที่มีการพูดคุยระหว่างรัฐกับขบวนการปลดปล่อยปาตานีเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง รวมถึงการบาดเจ็บเสียชีวิตของพลเรือนทั่วไปก็เริ่มลดลงด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการมีพื้นที่พูดคุยกันถือเป็นการเพิ่มทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและลดโอกาสที่คู่ขัดแย้งจะใช้ความรุนแรงต่อกัน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการพูดคุยยังไม่สามารถเดินหน้าได้ราบรื่นนัก ทำให้ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้ในระยะยาวและแก้ปัญหาที่เงื่อนไขของความขัดแย้งได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากภายในกลุ่มภาคีรัฐและ BRN เองยังมีมุมมองที่ต่างกันอยู่ทั้งต่อคู่พูดคุยอีกฝ่าย วิธีดำเนินการพูดคุย และเป้าหมายของการพูดคุย ทำให้ไม่เชื่อมั่นว่าการพูดคุยจะแก้ปัญหาได้จริง ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องภายในแต่ละฝ่ายมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือกระทั่งสวนทางกับคณะพูดคุยของตน อีกทั้งการสร้างความรู้ของสังคมต่อความสำคัญของแนวทางแก้ปัญหาที่ยังอยู่ในวงจำกัดและไม่มีกลไกที่จะให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม ทำให้คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอต่อการปรับปรุงกระบวนการสันติภาพให้มีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนสามารถยุติความรุนแรงในระยะยาวและเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทางออกทางการเมืองได้จริง ดังนี้

(๑) ควรแสดงจุดยืนในการยืนยันถึงความจำเป็นและความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการลดหรือยุติความรุนแรง เปิดช่องให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนความเห็นรวมทั้งเสนอข้อเรียกร้องในการแก้ปัญหาทางการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อบรรลุข้อตกลงสันติภาพในท้ายที่สุด

(๒) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนรวมถึงเด็กเยาวชน และกลุ่มเปราะบางในการเสนอความเห็นต่อประเด็นที่มีการหารือกันรวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่อคู่เจรจา เพื่อให้เกิดความเชื่อถือว่าการพูดคุยสันติภาพจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในมิติต่าง ๆ และทำให้กระบวนการสันติภาพมีความชอบธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง

(๓) ส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการ

สันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงบันดาลใจในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

(๔) **ควรรอคำสั่งทางบริหาร แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางการกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee)** โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของการกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงานของคณะพูดคุยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(๕) กำหนด “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ” (Roadmap for Peace Process) ที่ระบุถึงความสำคัญ เป้าหมาย แนวทาง ขั้นตอนและกลไกการดำเนินการ งบประมาณ รวมทั้งบทบาทของผู้เกี่ยวข้องที่ชัดเจน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับทุกภาคส่วนต่อกระบวนการสันติภาพ

(๖) **จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Process Infra-structure)** โดยกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและระหว่างประเทศให้ชัดเจนและเอื้อต่อการขับเคลื่อนกระบวนการตามศักยภาพที่แตกต่างกันและตามจังหวะเวลาที่เหมาะสม อีกทั้งจะเป็นการป้องกันการขัดแย้งแข่งขันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการสันติภาพ เช่น การจัดวางบทบาทของต่างประเทศที่มีศักยภาพและความเชี่ยวชาญแตกต่างกันให้เข้ามาสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเจรจาตามความเหมาะสมในฐานะผู้สังเกตการณ์ สักขีพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา หรือผู้สนับสนุนงบประมาณ

- ตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน อาทิ นักการเมือง นักวิชาการ หรืออดีตนักการทูตที่มีประสบการณ์ในการพูดคุยเจรจา มีความเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาคราชการ โดยส่วนหนึ่งนั้นควรต้องมีผู้แทนจาก “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่

- ตั้ง “คณะผู้สังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพ” (Internal and Inter-national Observers Group: IOG) ที่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มผู้หญิง เยาวชน นักวิชาการ และผู้นำศาสนาในพื้นที่รวมถึงจากองค์กรระหว่างประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ เพื่อให้กลุ่มที่มีใช้คู่ขัดแย้งหลักได้มีส่วนร่วมรับรู้ เสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินการกระบวนการสันติภาพในภาพรวม ตลอดจนสนับสนุนงานของผู้อำนวยความสะดวกหากมีความจำเป็น โดยการตั้งคณะผู้สังเกตการณ์นี้ควรดำเนินการหลังจากที่มีการพูดคุยสันติภาพแล้ว

- จัดให้มีกลไกหลักในการจัดการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนและภาควิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับฟังเสียงประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการสื่อสารต่อสาธารณะเป็นระยะ โดยกลไกดังกล่าวควรมีหลักประกันที่ให้ผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างปลอดภัย ไม่ถูกติดตามคุกคามจากฝ่ายใดทั้งก่อนและหลังจัดเวทีโดยการตั้งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะนี้ควรดำเนินการหลังจากที่มีการพูดคุยสันติภาพแล้ว

- ควรกำหนดยุทธศาสตร์ให้ขบวนการปลดปล่อยปาตานีกลุ่มอื่นนอกเหนือจาก BRN มีส่วนเข้าร่วมกระบวนการพูดคุยด้วยเพื่อให้มีความครอบคลุมในการรับฟังความต้องการของทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย

- สื่อสารถึงรัฐบาลมาเลเซียถึงความต้องการที่จะขอให้พิจารณาผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่มีประสบการณ์ ความรู้ และความเข้าใจในสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้รวมถึงทักษะในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุย มาทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการพูดคุย ตลอดจนจัดกระบวนการพูดคุยที่ยืดหยุ่นและหลากหลายบนพื้นฐานความต้องการและความสมัครใจของคณะพูดคุยทั้งรัฐบาลและกลุ่มขบวนการ และเปิดรับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการสร้างพื้นที่พูดคุยที่ไม่เป็นทางการระหว่างสองฝ่ายให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้น สามารถหารือในเรื่องที่ไม่สามารถตกลงกันได้ทีละเจรจาหรือในเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาในการหารือมากเป็นพิเศษในบรรยากาศที่เอื้อต่อการนั่งคิดหาทางออกร่วมกัน (Problem Solving)

- กำหนดมาตรการคุ้มกันทางกฎหมายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพูดคุยทุกฝ่าย

๔.๑.๔ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Oversight)

สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนอันชอบธรรมในการสะท้อนเสียงที่หลากหลายของประชาชนในสังคม ถือเป็นพื้นที่สำคัญในการนำเสนอและอภิปรายประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด มีการผ่านกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและความมั่นคง มีการหยิบยกประเด็นปัญหาอภิปรายพร้อมเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร ตลอดจนมีการพิจารณากลับกรองงบประมาณภาคใต้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการทำงานของคณะกรรมการธิการชุดที่เกี่ยวข้องและการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานตามวงจรปกติแล้ว บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามตรวจสอบและสนับสนุน (Parliamentary Oversight) การแก้ไขปัญหาความไม่สงบและกระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคงภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ การตรวจสอบใช้งบประมาณ และการติดตามการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทำให้ภาระในการแก้ไขปัญหาตกอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นหลัก

ข้อเสนอต่อการติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร

(๑) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายเดิมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างสันติภาพและเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความขัดแย้งไม่อาจคลี่คลายได้ เช่น พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓, พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗, พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘, พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑, พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐, กฎหมายแม่บทหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งรวมถึงการแก้กฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาการประกาศกฎหมายความมั่นคงเพื่อให้การประกาศนั้นมีความชอบธรรมทางการเมือง

(๒) ตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามและให้ข้อเสนอแนะต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ รวมถึงเรื่องงบประมาณ การบริหารและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพ การปฏิรูปความมั่นคง และการสร้างการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นจากสังคมทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นภารกิจของชาติที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาความขัดแย้งที่กระทบกับประชาชนทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นในแง่ของชีวิตจิตใจ ทรัพยากร และงบประมาณที่ต้องสูญเสียไปเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ

(๓) ยกระดับการทำงานของ “สำนักงบประมาณของรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office: PBO) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าถึงและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณภาครัฐและมีหน่วยงานย่อยที่ติดตามงบประมาณสันติภาพชายแดนใต้เป็นการเฉพาะ

(๔) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและติดตามพัฒนาของความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั่วโลกและในสังคมไทยซึ่งรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศและงานวิจัยที่เกี่ยวกับความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพให้แก่สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง นักวิจัย และประชาชนทั่วไป

๔.๒ ข้อเสนอของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษาแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว เห็นว่าควรมีข้อสังเกตที่เสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น ๓๔ ข้อ ดังนี้

ตารางที่ ๑๐ : สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

ประเด็น	ข้อสังเกต
ประเด็นที่ ๑ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (๘ ข้อ)	๑. ให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะด้วยการออกคำสั่งทางบริหารจัดการยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหา ๒. ให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายโดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ๓. ให้รัฐบาลตั้งศูนย์บูรณาการการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางการนโยบายและยุทธศาสตร์ตัดสินใจเชิงนโยบาย และกำกับสั่งการหน่วยงานรัฐทั้งหมด ๔. ให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางการกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของการกระบวนการสันติภาพ ๕. ให้รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้มีกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่กับการลดบทบาทอย่างค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยงานความมั่นคง ๖. ให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ ๗. ให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหา

ประเด็น	ข้อสังเกต
	๘. ให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการเคลื่อนไหวแสดงออกทางสังคมการเมือง
ประเด็นที่ ๒ การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (๔ ข้อ)	๙. ให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชนทั้งระบบ โดยเฉพาะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ๑๐. ให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ ๑๑. ให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับเปลี่ยนการใช้กฎหมายจากกฎหมายความมั่นคงไปสู่กฎหมายปกติภายใต้หลักนิติธรรม รวมถึงการถ่ายโอนกำลังเจ้าหน้าที่จากกองทัพบกไปสู่อำรวจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ ๑๒. ให้ กอ.รมน. สร้างความรู้สึกปลอดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา
ประเด็นที่ ๓ การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกและการเยียวยา (๓ ข้อ)	๑๓. ให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ๑๔. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม (Fact-finding Commission) ๑๕. ให้รัฐบาลสั่งการให้ คอ.บต. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดระบบการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในทุกมิติโดยไม่เลือกปฏิบัติ
ประเด็นที่ ๔ การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (๒ ข้อ)	๑๖. ให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน ๑๗. ให้กระทรวงวัฒนธรรมสนับสนุนภาควิชาการร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่จัดตั้ง “สถาบันอนุรักษ์มรดกทางภาษาและวัฒนธรรม” (Institute of Cultural and Language Heritage) ของคนทุกกลุ่ม
ประเด็นที่ ๕ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (๒ ข้อ)	๑๘. ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรม (Inter-cultural Education: ICE) ๑๙. ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชนิตพันธุ์ และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น
ประเด็นที่ ๖ การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (๒ ข้อ)	๒๐. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ๒๑. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจและรูปแบบการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ประเด็นที่ ๗ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (๗ ข้อ)	๒๒. ให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน

ประเด็น	ข้อสังเกต
	๒๓. ให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ คอ.บต. เป็นเจ้าภาพหลักในการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศในภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เต็มศักยภาพ ๒๔. ให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นให้ประชาชนร่วมคิด ตัดสินใจ และสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น ๒๕. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท ๒๖. ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ๒๗. ให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุ “วิชาภาษามลายู” เป็นวิชาเรียนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มเติมจาก “วิชาภาษาไทย” ๒๘. ให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงานและปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่
ประเด็นที่ ๘ การแสวงหาทางออกทางการเมือง ด้วยกระบวนการสันติภาพ (๓ ข้อ)	๒๙. ให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน ๓๐. ให้ สมช. จัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพใหม่ (Peace Process Infrastructure) ๓๑. ให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วน
ประเด็นที่ ๙ การติดตามตรวจสอบและสนับสนุน การสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดน ภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร (๓ ข้อ)	๓๒. ให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๓๓. ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการสิทธิการสามัญการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” ๓๔. ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งศูนย์ข้อมูลที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศ ศึกษาวิจัย และติดตามพัฒนาการของความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพทั่วโลกและในสังคมไทยรวมถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองและการกำหนดกลไกในการสร้างสันติภาพ (๘ ข้อ)

ข้อ ๑ เสนอให้นายกรัฐมนตรีแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนต่อสาธารณะด้วยการออกคำสั่งทางบริหารจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพเป็นหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงควบคู่กับการจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก และแถลงยุทธศาสตร์ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะทุกปี

ข้อ ๒ เสนอให้รัฐบาลรับรองอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสนับสนุนการมีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรม ภาษา รวมถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้วยการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชนชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ เช่น พิพิธภัณฑสถานบอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์อันหลากหลายวัฒนธรรมประเพณีร่วมกันของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือ

พื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมให้เป็นแบบใดแบบหนึ่ง

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

ข้อ ๔ เสนอให้รัฐบาลออกคำสั่งทางบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางกระบวนการสันติภาพ (Steering Committee) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับทิศทางการดำเนินการและตัดสินใจในเชิงนโยบายในส่วนของกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนบทบาทการทำงานของคณะพูดคุยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.), กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.), กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

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

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

ข้อ ๗ เสนอให้รัฐบาลทบทวนปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนลดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

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

การสร้างหลักประกันความปลอดภัยแก่ประชาชน (๔ ข้อ)

ข้อ ๙ เสนอให้รัฐบาลเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลรักษาความปลอดภัยและปกป้องคุ้มครองประชาชนทั้งระบบ โดยเฉพาะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับเหตุรุนแรง การรวบรวมพยานหลักฐานและการติดตามจับกลุ่มผู้กระทำผิดควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนให้มีความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ข้อ ๑๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งพูดคุยเจรจากับทุกฝ่ายเพื่อยุติเหตุรุนแรงโดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการ รวมถึงการตั้งกลไกในการยุติความรุนแรงและติดตามการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อติดตามประเมินผลการยุติความรุนแรงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับคู่พูดคุย

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

ข้อ ๑๒ เสนอให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) สร้างความรู้สึกลดภัยให้ประชาชนเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญา โดยรวมถึงการยุติการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) ยุติมาตรการในการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) และยุติมาตรการในการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication: SC) ที่สร้างความเกลียดชังในสังคม

การฟื้นคืนความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเยียวยา (๓ ข้อ)

ข้อ ๑๓ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติและเสนอแนะแนวปฏิบัติตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด (Due Process of Laws)

ข้อ ๑๔ เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบความรู้สึกของสังคม (Fact-finding Commission) ที่มีองค์ประกอบจากภาครัฐและภาคประชาชน

เพื่อหาสาเหตุของเหตุการณ์รุนแรงที่กระทบกับความรู้สึกของสังคมในวงกว้าง และกระทบกับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างทั่วถึง

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

การเคารพยอมรับอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่หลากหลายของทุกกลุ่มวัฒนธรรม (๒ ข้อ)

ข้อ ๑๖ เสนอให้รัฐบาลเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของคนทุกกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมออกแบบหลักสูตรในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสำหรับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อส่งเสริมการศึกษาที่เป็นการรักษาและเชิดชูอัตลักษณ์ อนุรักษ์วัฒนธรรมของประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกวัฒนธรรม

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

การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพหุสังคม (๒ ข้อ)

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

ข้อ ๑๙ เสนอให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีพื้นที่กลางในการสร้างปฏิสัมพันธ์และการสานเสวนาที่ปลอดภัยระหว่างผู้คนต่างศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมที่หลากหลายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สร้างความเข้าใจกัน มองเห็นและยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมฟื้นฟูความไว้วางใจและเชื่อมความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การมีพิธีภักดิ์บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ร่วมรากอันหลากหลาย วัฒนธรรมประเพณี ร่วมถิ่นของชุมชน สนามกีฬาหรือพื้นที่เล่นร่วมกันของเด็กในชุมชน หรือพื้นที่เรียนรู้และพัฒนาอาชีพร่วมกันในชุมชน เป็นต้น

การแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนตามหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ (๒ ข้อ)

ข้อ ๒๐ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ทั้งปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่ผ่านมา การกระจายอำนาจที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการบริหารที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเอง และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ผลเป็นรูปธรรม

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

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา (๗ ข้อ)

ข้อ ๒๒ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดการทรัพยากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ทั้งโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและแผนไปรับฟังภาคเอกชนและประชาชนโดยตรงโดยแนวทางหนึ่งที่สามารถทำได้คือ การให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓ ประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่ทดลองที่สามารถกำกับดูแลได้ (Sandbox) โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการจากประชาชน

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

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

ข้อ ๒๕ เสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนที่รัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนหรือมีข้อพิพาท เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งให้เกิดผลโดยเร็วให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและได้รับเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นปัจจัยหลักในการสร้างงานและรายได้สามารถพัฒนาครอบครัวที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้วางแผนชีวิตได้อย่างยั่งยืน นับเป็นการลดความยากจนซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนประการหนึ่งของความขัดแย้ง

ข้อ ๒๖ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (Early Childhood Education) แบบทวิภาษาบนฐานของภาษาแม่ (มลายูปาตานี) ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ของเด็กและเป็นการรับรองสิทธิทางภาษาซึ่งเป็นการส่งเสริมอัตลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเด็กทุกคนควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้โดยผ่านภาษาแม่ของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาศึกษาหาความรู้กันอย่างกว้างขวาง และลึกซึ้งเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการสอนภาษาไทยแก่เด็กที่ไม่ได้มีภาษาไทยเป็นภาษาแม่เพื่อแก้ปัญหาภาษาไทยอ่อนเป็นพิษอันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในพื้นที่ต่ำที่สุดในประเทศ

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

ข้อ ๒๘ เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเตรียมทักษะใหม่ที่เป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะทักษะการทำงาน และปฏิสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (จรรยาวัตร หรือ Soft Skills) ด้วยการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง และเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาสามารถศึกษาต่อในต่างประเทศได้มากขึ้น จัดทำแผนรองรับการศึกษาต่อเนื่องตามหลักการและแนวทางสำหรับการศึกษาในภาวะฉุกเฉิน (Education in Emergencies: EiE) ทั้งจากภัยพิบัติหรือปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ พัฒนาระบบเทียบวุฒิและความร่วมมือระหว่างประเทศควบคู่กันเพื่อให้เป็นกลไกระยะยาว และปรับปรุงแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีของคนรุ่นใหม่ อาทิ ประกาศนียบัตรหรือหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นออนไลน์ เพื่อเป้าหมายทางอาชีพ รวมทั้งรองรับการกลับมาทำงานและพัฒนาประเทศ

การแสวงหาทางออกทางการเมืองด้วยกระบวนการสันติภาพ (๓ ข้อ)

ข้อ ๒๙ เสนอให้รัฐบาลตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเจรจาเพื่อสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพลเรือน และกำหนดให้คณะพูดคุยมีองค์ประกอบที่นอกเหนือจากภาคราชการ

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

ข้อ ๓๑ เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ความรู้ในเรื่องปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความสำคัญของการพูดคุยสันติภาพและกระบวนการสันติภาพให้กว้างขวางขึ้นแก่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกพื้นที่ เพื่อสร้างแรงบันดาลใจในสังคมไทยว่าเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศ

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ (๑๐ ธันวาคม ร.ศ.๑๒๐)

กองทัพบก. คู่มือปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายผู้บัญชาการทหารบก, เอกสารลับ, ม.ป.ท.: ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก, ๒๕๕๐.

กัมปนาท จินตวิโรจน์. ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้. กรุงเทพฯ: โพธิ์สามต้นการพิมพ์, ๒๕๑๗.

คณะกรรมการนิเทศศาสตร์สากล. การบังคับให้สูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม: การสืบสวนสอบสวนและการลงโทษคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ๙. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนิเทศศาสตร์สากล, ๒๐๑๕.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์, ๒๕๔๙.

คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส. รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ (ส่วนที่ ๑ ภาครายงาน), ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗.

คณะกรรมการธิการทหารและความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา. รายงานการพิจารณาการศึกษาการทบทวนกิจกรรมการศึกษาเพื่อความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการรักษาความมั่นคงและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทั้งทางบกและทางทะเล, ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.

คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้, กรกฎาคม ๒๕๖๗.

คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, สิงหาคม ๒๕๖๗.

คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี. สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนภาคใต้, ๒๕๓๔-๒๕๕๔. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๖๑.

เครือข่าย Peace Survey. ๗ ข้อเสนอประชาชนสู่นโยบายชายแดนใต้/ปาตานี. กรุงเทพฯ: เครือข่าย Peace Survey, ๒๕๖๒.

หัสรา ชะมวรรณ มุกดาวิจิตร (บรรณาธิการ). ลัทธิความทรงจำ: ดากใบ. กรุงเทพฯ: คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๖๖.

ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง และ จารุพล เรืองสุวรรณ. ความขัดแย้ง การเจรจา และการแบ่งสรรปันอำนาจ: กรณีศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและบทเรียนของบางประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๕.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง”: ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

----- (บรรณาธิการ). พื้นที่สันติวิธี หนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ. กรุงเทพฯ: ของเรา, ๒๕๕๕.

ชุกีรี, อิบรอฮิม. ประวัติราชอาณาจักมลายูปะตานี. แปลโดย ดร.หะสัน หมัดหมาน และมะหามะซากี เจ๊ะหะ, เรียบเรียงโดย ผศ.ดลมนรรัตน์ บากา. กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม บุคส์, ๒๕๔๙.

ชูลีพร วิรุณหะ. สยาม-ปาตานีใน ‘พื้นที่สีเทา’ บทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ก่อน ค.ศ.๑๙๐๙ (พ.ศ.๒๔๕๒) (ฉบับร่าง). กรุงเทพฯ: ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ธนศ อารณสุวรรณ. ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖.

นอร์เบิร์ต โรเพอร์ส, อันเดอร์ส แองวัลด์, ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, และ เอ็มมา พจนัชรกุล (บรรณาธิการ). ทำความเข้าใจมิติความขัดแย้งและสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี. กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ๒๕๖๓.

นิชาภัทร ไม้งาม และปรณณิธิฐ ฐานา. รายงานฉบับสมบูรณ์ “การคลั่งและงบประมาณของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลานราธิวาส),” ๒๕๖๘.

ปิยดา ชลวร. ประวัติศาสตร์ที่ถูกลืม: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในยุคเจ็ดหัวเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓.

พรณงาม เก้าธรรมสาร. “วิกฤติฉันทลปัตตานี ๒๕๖๕: บทเรียนสมัยรัชกาลที่ ๖,” บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข. จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ ๔๑ มิถุนายน ๒๕๕๑.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระราชหัตถเลขา ที่ ๓/๗๘ (๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๖๖) (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว)
พลเดช ปิ่นประทีป (เรียบเรียง). *ศานติธรรมรวมใจ ดับไฟได้ด้วยปัญญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๔๗.
- เพชรดาว โต๊ะมีนา. *หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำที่อยู่ในใจประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้*. งานค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ ๖ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.
- มิรินดา บุรรุ่งโรจน์. *การสอนภาษาไทยเป็นภาษาที่สองตามแนวทางทวิภาษาสำหรับเด็กชาติพันธุ์หรือบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ*. บทความที่ยังไม่เผยแพร่.
- มูลนิธิเบิร์คฮอฟ. *อภิธานศัพท์ว่าด้วยการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง: ๒๐ แนวคิดเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ*. แปลโดย ภัควดี วีระภาสพงษ์. กรุงเทพฯ: ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ๒๕๕๙.
- แม็กคาร์โก, ดันแคน. *ฝึกแผ่นดิน: อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย*. แปลโดย ณัฐธยาน์ วันอรุณวงศ์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๗.
- รวมรัฐนิยม. พระนคร: สมัยนิยม, ๒๔๘๔.
- รอมฎอน ปันจอร์. *การเมืองของถ้อยคำในชายแดนใต้/ปาตานี: การประกอบสร้าง “สันติภาพ” ในความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.*
- รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช. *ถอดความคิด ขบวนการเอกราชปาตานี*. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์, ๒๕๕๖.
- . "อิสลามกับการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีหลัง 2547" ใน *ระหว่างปริศนาและศรัทธา: ชัยวัฒน์ สถาอานันท์กับการเมืองมนุษย์ในศตวรรษที่ ๒๑*, จันจิรา สมบัติพูนศิริ และ ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒,
- . "การศึกษาเพื่อความมั่นคงหรือสันติภาพ?: ทบทวนนโยบายด้านการศึกษารัฐในความขัดแย้งชายแดนใต้," *วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา*. ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๑, ๒๕๖๘.
- ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. "ความรุนแรงชายแดนภาคใต้: ปริศนาของปัญหาและทางออก," *รัฐศาสตร์สาร* ๒๖, ๑ (๒๕๔๘), น.๗๙-๙๐.
- สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานีและศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ. *รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของชนรุ่นใหม่นอกพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรกฎาคม ๒๕๖๓.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. *แนวทางปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗.
- สายชล สัตยานุรักษ์. ๑๐ ปัญหาชนสยาม เล่ม ๒ ปัญหาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์. กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซด์, ๒๕๕๗.
- สิทธิ ตระกูลวงศ์ (พลตรี). *กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต.: ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธี ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี ๒๕๕๘-๒๕๖๑)*. กรุงเทพฯ: ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต., ๒๕๖๒.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), *รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยและอัตราการหลุดออกจากระบบ*, กรุงเทพฯ: สศช, ๒๕๖๖
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, *แผนปฏิบัติการด้านนโยบายภาษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๔-๒๕๖๕*, น.๖.
- หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่. *รายงานสถานการณ์ความยากจนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้: ประสพการณ์จากโครงการวิจัยแก้จนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปี ๒๕๖๕-๒๕๖๗*. กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.), ๒๕๖๗.
- อ.บางนรา. *ปัตตานี อดีต-ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ชมรมแสงเทียน, ๒๕๑๙.
- อรอนงค์ ทิพย์พิมล. "ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย." ใน *อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ). ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔. น.๓-๓๙.
- อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา. *อิสลาม ศาสนาแห่งสันติภาพ*. วิทยา: สำนักงานความร่วมมือเพื่อเผยแพร่และสอนอิสลาม, ๒๕๕๙.

บรรณานุกรม (ต่อ)

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Dalferro, Alexandra. *Thailand's Digital Divide: Leave No One Behind, Fulcrum*, 27 2022, <https://fulcrum.sg/thailands-digital-divide-leave-no-one-behind/>
- Dhiravat na Pombejra. "Conflict and Commerce in the Gulf of Siam. C. 1629-1642: Using Dutch Documents to 'De-centre' Ayutthayan History." In Volker Grabowsky (ed.). *Southeast Asian Historiography Unravelling the Myths: Essays in honour of Barend Jan Terwiel*. Bangkok: River Books, 2011, 142-161.
- Fearon, James. D. *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/iden1v2.pdf>
- Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research* Vol.6, No.3 (1969): 167-191.
- , *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: SAGE, 1996.
- Juergensmeyer, Mark. *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- Lederach, John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997.
- Lijphart, Arend. "Consociational Democracy," *World Politics* Vol.21, No.2 (January 1969): 207-225.
- , "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy* Vol.15, No.2 (April 2004): 96-109.
- Pherali. Tejendra. *Conflict, Education and Peace in Nepal: Rebuilding Education for Peace and Development*. London: Bloomsbury Publishing, 2022.
- Rungrawee Chalermripinyorat. *Jihad for Patani: Islam and BRN's Separatist Struggle in Southern Thailand*. PhD diss. Australian National University, 2021.
- , "Islam and the BRN's Armed Separatist Movement in Southern Thailand," *Small Wars & Insurgencies* 32(6) (2021): 945-976.
- Thailand Development Research Institute, *Covid-19 emphasizes the need to bridge the digital divide and reduce educational inequality*, 2020.
- Töpperwein, Nicole. "Tip-sheet: Power-sharing." Seminar Document on 19 June 2018, at the MAS ETH Mediation in Peace Processes, ETH Zurich.
- UNICEF Thailand, *Knocking on hopes' door: Youth Guarantee pilot in Thailand's Deep South*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2025.
- UNICEF Thailand, *In-depth research on youth NEET in Thailand*, กรุงเทพฯ: UNICEF, 2023. United Nation Children's Fund (UNICEF) and Mahidol's Research Institute for Languages and Cultures of Asia. *Bridge to a Brighter Tomorrow: The Patani Malay-Thai Multilingual Educational Programme*. Bangkok: UNICEF, 2018.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก คำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง

“สันติภาพ” (Peace) คือ สภาวะทางสังคมที่ประชาชนทุกกลุ่มมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและดำเนินชีวิตได้ตามวิถีของตน แม้อาจจะขัดแย้งกันแต่สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากความรุนแรงภายใต้กลไกทางการเมืองและกฎหมายที่เป็นธรรม^{๓๙๑}

“การสร้างสันติภาพ” (Peacebuilding) คือ การแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงด้วยวิถีทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อยุติความรุนแรงทุกรูปแบบควบคู่กับการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งมิให้กลับมาเกิดซ้ำอีก^{๓๙๒}

“กระบวนการสร้างสันติภาพ” (Peacebuilding) คือ การสร้างสันติภาพอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีการวิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างเป็นระบบและมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันใน ๕ ด้าน คือ ๑) การระงับและป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเฉพาะหน้า ๒) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ๓) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเป็นธรรมและจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรง ๔) การเสริมสร้างพินคินความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ และ ๕) การป้องกันมิให้ความขัดแย้งรุนแรงกลับมาเกิดขึ้นซ้ำอีก^{๓๙๓}

“กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) คือ การทำงานร่วมกันของคู่ขัดแย้งอย่างเป็นขั้นตอน ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจกัน การพูดคุยเจรจา การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขความขัดแย้ง และการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ โดยทั้งหมดนี้ต้องมีกลไกที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (Inclusivity) อนึ่ง กระบวนการสันติภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพ^{๓๙๔}

“การพูดคุยเจรจาสันติภาพ” (Peace Dialogue and Negotiation) คือ การรับฟังและแลกเปลี่ยนในประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้แทนรัฐบาลกับผู้แทนกลุ่มที่ใช้อาวุธต่อต้านรัฐเพื่อทำความเข้าใจมุมมองและความต้องการของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจกัน ปรับความสัมพันธ์ และแสวงหาข้อตกลงทางการเมืองที่ยอมรับได้ร่วมกัน อนึ่ง การพูดคุยเจรจาสันติภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ^{๓๙๕}

^{๓๙๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research* Vol.6, No.3 (1969): 167-191., Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: SAGE, 1996., และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *พื้นที่สันติวิธี ทนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ*, กรุงเทพฯ: ของเรา, ๒๕๕๙.

^{๓๙๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

^{๓๙๓} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997, p.80.

^{๓๙๔} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มูลนิธิเบิร์คฮอฟ (Berghof Foundation), <https://berghof-foundation.org/themes/peace-process>

^{๓๙๕} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มูลนิธิเบิร์คฮอฟ (Berghof Foundation), <https://berghof-foundation.org/themes/peace-process>

“การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)” คือ กระบวนการรับฟังและแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้างในเรื่องที่ต้องการแก้ปัญหาหรือหาคำตอบซึ่งจะครอบคลุมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อประมวลและนำเสนอข้อสรุปที่ยอมรับได้ร่วมกันต่อคณะผู้ตุลาการของทั้งสองฝ่ายและต่อสาธารณะ

“กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย” (stakeholders) คือ บุคคล กลุ่มบุคคล เครือข่าย หรือองค์กรที่สามารถสร้างผลกระทบและ/หรือได้รับผลกระทบจากการแก้ปัญหาของรัฐบาล

“ตัวป่วน” “ผู้ขัดขวางงานสันติภาพ” หรือ “คนที่บั่นทอนงานสันติภาพ” (Peace Spoiler) คือ ผู้ที่เชื่อว่าผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการสันติภาพจะกระทบต่อสถานะ อำนาจ ผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ความเชื่อบางอย่างของตน และจะพยายามทุกอย่างเพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น

“ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Immunity)” คือ ความคุ้มกันจากการถูกบังคับตามกฎหมายบางประการที่รัฐให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพตามที่คณะผู้ตุลาการทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งจะมีเงื่อนไขทั้งในแง่ช่วงเวลาที่จะอยู่ในพื้นที่และกิจกรรมที่สามารถทำได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการพูดคุยดำเนินไปได้อย่างราบรื่นปลอดภัย

“ข้อตกลงสันติภาพ” (Peace Agreement) คือ เอกสารที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบร่วมกันจากการเจรจาที่นำไปสู่การยุติความขัดแย้งในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม หลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว จะต้องมีส่วนที่คู่ขัดแย้งร่วมกันนำข้อตกลงไปปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจจะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องตามมาอีก เช่น การปฏิรูปองค์กร การร่างกฎหมายใหม่ หรือการวางอาวุธ เป็นต้น

“การสร้างคุณธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความเป็นปกติ” (Transitional Justice: TJ) คือ การที่ ๑) มีกระบวนการค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นในเหตุการณ์ที่ทำให้มีผู้สูญเสีย ๒) มีกระบวนการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างต่อเนื่องจนสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติ ๓) มีกระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดสำนึกผิด และ ๔) มีกระบวนการให้อภัยผู้กระทำผิดหรือ นิรโทษกรรมตามแต่สังคมจะตกลงกัน

“อัตลักษณ์” (Identity) คือ ความรู้สึกของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเกี่ยวกับตัวตนของตนเอง ซึ่งถูกหล่อหลอมจากประสบการณ์ส่วนบุคคล พื้นหลังทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อ และค่านิยม ทั้งนี้ อัตลักษณ์ยังครอบคลุมถึงวิธีที่บุคคลรับรู้ตนเองและวิธีที่ผู้อื่นยอมรับพวกเขา ซึ่งส่งผลต่ออารมณ์ พฤติกรรม และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคม^{๓๙๖}

“วัฒนธรรม” (Culture) คือ วิถีชีวิตของคนในสังคมที่สั่งสมกันมา มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมและถูกถ่ายทอดส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปรากฏในรูปต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลป-วิทยาการ และความเชื่อ เป็นต้น

^{๓๙๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ James. D. Fearon, *What Is Identity (As We Now Use the Word)?*, California: Stanford University, 1999. <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/iden1v2.pdf>

“เจตจำนงทางการเมือง” (Political Will) คือ ความมุ่งมั่นทุ่มเทของผู้บริหารซึ่งสะท้อนผ่านคำพูดและการกระทำที่จะดำเนินนโยบายให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่กำหนด

“วาระแห่งชาติ” คือ การกำหนดภารกิจงานที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนและมีความสำคัญต้องทำเป็นลำดับแรก ๆ โดยให้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่และต่อเนื่องทั้งในเรื่องการจัดการกลไกการบริหารบุคลากร และงบประมาณที่ชัดเจน

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces) คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา คือ เทพา นาหวี จะนะ สะบ้าย้อย ซึ่งกำหนดไว้ใน “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗” ข้อ ๗.๑ ว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายในการขับเคลื่อนงานตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จะหมายถึงจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา และสตูล

“Patani” (ปาตานี/ปัตตานี) คือ ชื่อเรียกพื้นที่ในอดีตซึ่งตั้งอยู่บริเวณที่เป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน คำนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารประวัติศาสตร์ของชาวต่างประเทศตั้งแต่สมัยอยุธยา เช่น บันทึกของ Van Vliet (เจ้าหน้าที่ชาวดัตช์ของบริษัท United Dutch East India Company (Vereenigde Oost-Indische Compagnie: VOC) ใน พ.ศ. ๒๑๗๒ และในแผนที่ที่สำรวจโดย William Cameron ชาวอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๒๖^{๓๙๗} อนึ่ง คำว่า “Patani” เมื่ออ่านเป็นภาษาอาหรับจะออกเสียงได้ว่า “ฟาฏอนี”

“สภาวะยกเว้นแห่งนิติธรรม” (State of Exception of the Rule of Law) คือ สถานการณ์ที่รัฐใช้อำนาจเหนือกฎหมายปกติ อ้างถึงเหตุฉุกเฉินหรือภัยคุกคามเพื่อระงับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ต้องยึดถือกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม เช่น การประกาศกฎอัยการศึก การใช้กฎหมายความมั่นคง หรือการออกคำสั่งฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ในสภาวะเช่นนี้ อำนาจอธิปไตยอยู่ระดับเหนือกฎหมาย ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และลดทอนหลักการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ และ กฎอัยการศึกในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเข้าสู่สภาวะที่รัฐสามารถควบคุมตัวบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล และจำกัดสิทธิบางประการของประชาชนโดยอ้างถึงเหตุความมั่นคง^{๓๙๘}

^{๓๙๗} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Dhiravat na Pombejra, “Conflict and Commerce in the Gulf of Siam. C. 1629-1642: Using Dutch Documents to ‘De-centre’ Ayutthayan History,” In Volker Grabowsky (ed.), *Southeast Asian Historiography Unravelling the Myths: Essays in honour of Barend Jan Terwiel*. Bangkok: River Books, 2011, p.142-161., ปิยดา ชลวร, *ประวัติศาสตร์ที่ถูกกลืน: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในยุคเจ้าหัวเมือง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓., ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*, กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๖., และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับปัตตานีก่อนรัฐสมัยใหม่จนถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙): มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย,” ใน อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (บรรณาธิการ), *ความมั่นคงบนรอยร้าว: ประวัติศาสตร์ กฎหมาย และผู้คนในพลวัตความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ๒๕๖๔. น.๓-๓๙.

^{๓๙๘} Giorgio Agamben, *State of Exception*, Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

“การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม” (Extrajudicial Execution) คือ การ “ฆ่า” หรือ “ฆาตกรรม” ตามกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงหมายความว่าความรวมถึงการเสียชีวิตที่เกิดจากการโจมตีหรือสังหารโดยเจตนาโดยกองกำลังความมั่นคงของรัฐ กลุ่มทหารพราน หน่วยลอบสังหาร หรือกองกำลังเอกชนอื่น ๆ ที่ร่วมมือกับรัฐ หรือได้รับการยินยอมจากรัฐ นอกจากนี้ การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมยังรวมถึงการเจตนาและจงใจสังหารพลเรือนหรือพลรบที่ต้องได้รับความคุ้มครองเนื่องจากอาการบาดเจ็บ^{๓๙๙}

“การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนตามหลักปกครองตนเอง” (Constitutional Principle of Self-government) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” และการคุ้มครองชาติพันธุ์ตามมาตรา ๗๐ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิต ในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

^{๓๙๙} คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล, การบังคับให้สูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม: การสืบสวนสอบสวนและการลงโทษ คู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ๙, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล, ๒๐๑๕, น.๕๓-๕๕, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/017/12/Universal-Enforced-Disappearance-and-Extrajudicial-Execution-PGNo9-Publications-Practitioners-guide-series-2017-THAI.pdf>

ภาคผนวก ข
หนังสือตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และหนังสือขอขยายเวลาการศึกษา
ของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๓๔/ว ๓๕๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ญัตติที่เกี่ยวข้อง รวม ๔ เรื่อง

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ ดังนี้

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

๒. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอ
แนวทางการกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
(นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอ)

๓. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษา
กระบวนการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายชากริยา สะอิ เป็นผู้เสนอ)

๔. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาและ
ติดตามการเจรจา สันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (นายศรีณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)

และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ประกอบด้วย

๑. นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ

๓. นายกันวีร์ สืบแสง

๕. นายคอสีย์ มามู

๗. นายจาตุรนต์ ฉายแสง

๙. นายชูการ์โน มะทา

๑๑. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม

๑๓. นายนิมุตติ์ อูมา

๑๕. นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ

๑๗. นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา

๑๙. นายมูฮัมหมัดเปาซี อาลีฮา

๒๑. นางสาวรุ่งรวิ เอลิมศิริกัญญ์

๒. นางสาวกฤตัทศญา ดิษฐเนตร

๔. นายภูเอน ยาวอหะซัน

๖. นายจุฑารัตน์ เอี่ยมโสภา

๘. นายชากริยา สะอิ

๑๐. นายณัฐฐชนน ศรีก่อเกื้อ

๑๒. นางสาวธิดะธนา ชุนทะวัน

๑๔. นายบัณฑิต สุวรรณรัตน์

๑๖. นางสาวพรณิการ์ วาณิช

๑๘. นายมะยุ เจ๊ะนะ

๒๐. นายรอมฎอน ปันจอร์

๒๒. นายวัชรยะ ยาวอหะซัน

- ๒ -

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| ๒๓. นายวัลลภ นาคบัว | ๒๔. นายศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี |
| ๒๕. นายสมโภช โชติชูช่วง | ๒๖. นายสรพงศ์ ศรียานงค์ |
| ๒๗. นายสุธรรม แสงประทุม | ๒๘. พงศ์ารจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่ |
| ๒๙. นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย | ๓๐. นายอะห์หมัด บอสตา |
| ๓๑. นางสาวอัญชนา หิมะนิยะ | ๓๒. นายอดิศักดิ์ อาลีฮิสเฮาะ |
| ๓๓. นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ | ๓๔. นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิพอง |
| ๓๕. นายฮานาฟี หมิ่นเส้น | |

ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๔๐ วัน และได้มีการประชุม
คณะกรรมการธิการ ในวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมการธิการ CB 410
ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จึงเรียนยืนยันมาเพื่อทราบ และขอเชิญท่านไปประชุมตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่
ดังกล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ ร.ต.ต.



(อาพัทธ์ สุขะนันท์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๓๕๑๑

การขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๑

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๒๖๓๐



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพฯ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายเวลาในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษา ๙๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในวันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีประเด็นที่ยังมิได้พิจารณาศึกษาอีกหลายประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ เป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

2

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๕๙๗๓



กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป	780 / 2566
เลขที่	21 ธก 66
วันที่	13-30
เวลา	ค.ล.น.น.น.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๘๐ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๖๓๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพัทธ์ สุขะนันท์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๒

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๓๔.๓๑/๒๕๖๓



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการ
การสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๓๔/๔๕๐๗ ลงวันที่ ๒๐
ธันวาคม ๒๕๖๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ
ประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการ
พิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริม
กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนด
ระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันจันทร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๒๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๗๒๑



กลุ่มงานบริหารทั่วไป/สำนักงานเลขาธิการ	๘๓ ๒๕๖๗
เลขที่	๑๕๑๖๗
วันที่	๑๐-๕๐
เวลา	๑๐-๕๐
สถานที่	๑๐-๕๐
ผู้รับทราบ	๑๐-๕๐

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มีนาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอ
แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๔๒๓ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพิชิต์ สุชนันท์)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๓

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/ ๔๓๘๗



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
การสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๔ มิถุนายน ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๗๒๓ ลงวันที่ ๑๕
มีนาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญ
ประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการ
พิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริม
กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนด
ระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันอาทิตย์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาการศึกษา คณะกรรมการการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาการศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

กรุงเทพมหานคร กรมการกงสุลต่างประเทศ
ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

สำนักกรรมการ ๒

รับที่..... ๑๒/๒๕๖๗
วันที่..... ๑๑ มิ.ย. ๖๗
เวลา..... ๑๐.๓๐ น.



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	สำนักกรรมการ ๒
เลขที่..... ๑๒/๒๕๖๗	วันที่..... ๑๑ มิ.ย. ๖๗
เวลา..... ๑๐.๓๐ น.	ส่งกลุ่มงาน..... กรมการกงสุลต่างประเทศ

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๕๕๖๔

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอ
แนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๕๓๘๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วอนุญาตให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี

(อาพิทร์ สุขะนันท์)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๔

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๖๐๓๖



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔

สิงหาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๕๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑
มิถุนายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาอนุญาตให้คณะกรรมการการ
วิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหา
ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง เป็นเวลา ๔๐ วัน
ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๖๓

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๓๘/สทอ๐



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

เลขที่	๒๐๕๖ ๖๕๖๖
วันที่	๒๔ ก.ย. ๖๖
เวลา	๑๔.๕๕
ส่งถึง	สมทบ ๖๖

๒๐ กันยายน ๒๕๖๖

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๓๘.๓๓/สทอ๖ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาการศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๖ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๕

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๘๖๑๑



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
การสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๖๒ ธันวาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๘/๔๓๑๐ ลงวันที่ ๒๐
กันยายน ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕
(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณามติให้
คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๙๐ วัน
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการ
ขอขยายเวลาในวันศุกร์ที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๘ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นที่มีได้พิจารณาศึกษาอีกหลาย
ประเด็น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นไปด้วยความรอบคอบ รอบด้าน
มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาในการ
พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๖๒๗๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๔๖๘๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๖

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๒๒๘



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความ
ขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต
กทม. ๑๐๓๐๐

๓ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๒๗๗๘ ลงวันที่ ๒๐
ธันวาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา
ของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อ
แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันพฤหัสบดีที่ ๓
เมษายน ๒๕๖๘ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการอยู่ระหว่างการรวบรวม ประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อ
จัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องกระบวนการสร้างสันติภาพและปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีความอ่อนไหวจึงต้องพิจารณา
อย่างละเอียด รอบคอบ และรอบด้าน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการการ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและความต้องการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
รวมทั้งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา
ออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักงานกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๕๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๓๖๔

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๘/ก๑๖๔



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	เลขที่	567	8568
วันที่	๑	พ.ค.	๖๕
เวลา	11.00		
ส่งถึง	มิ.๒๖		ดำเนินการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๗๑ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๑/๒๒๘๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๔๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาได้ตามที่ร้องขอ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๗

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๕๕๔๕



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔

เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๓๑๖๔ ลงวันที่ ๒๑
มีนาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติให้ขยายระยะเวลาการศึกษา
ของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ ออกไปอีก ๔๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาในการขอขยายเวลาในวันพุธที่ ๒
กรกฎาคม ๒๕๖๔ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการอยู่ระหว่างการรวบรวม ประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อ
จัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องกระบวนการสร้างสันติภาพและปัญหาความขัดแย้ง
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีความอ่อนไหวจึงต้องพิจารณา
อย่างละเอียด รอบคอบ และรอบด้าน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและความต้องการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
รวมทั้งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน จึงขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา
ออกไปอีก ๔๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย

ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๓๔/๖๕๖๕



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

กลุ่มงาน/ฝ่าย/ส่วน/กอง/กลุ่มงาน	1030 2518
เลขที่	26 54 68
วันที่	09/06/68
เวลา	๐๙.๐๐ น.
ส่งถึงงาน	อำนวยการ/ฝ่ายบริหาร

๖๕ มิถุนายน ๒๕๖๘

เรื่อง ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๓๔.๑๑/๔๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอย้ายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นั้น

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วอนุญาตให้ขยายเวลาพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๖๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๖ วรรคสอง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริโรจน์ แพทย์พันธุ์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

การขอถอนรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

ด่วนที่สุด
ที่ สม ๐๐๑๘.๑๑/๕๓๘



คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพฯ สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๘

ตุลาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอถอนรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๑๘.๑๑/๗๐๒๗ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘ นั้น

เนื่องจากรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญดังกล่าวยังขาดรายละเอียดบางประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหา สาเหตุและข้อเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการการวิสามัญจึงขอถอนรายงานดังกล่าวข้างต้นเพื่อนำกลับมาพิจารณาทบทวนเป็นกรณีพิเศษเพื่อเพิ่มเติมข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๑

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐฯ

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cns@parliament.go.th

การอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรให้ถอนรายงานของคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๖๖๖๐๕



กลุ่มงานบริหารทั่วไป	กรรมการวิสามัญฯ ๒
รับที่	1910 1568
วันที่	๖1 ต.ค. ๖8
เวลา	17.01
ส่งกลุ่มงาน	มั่นคง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔.๑๑/๙๓๘๗ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ขอถอนรายงานของคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ เพื่อนำรายงานดังกล่าวกลับไปปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ นั้น

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้มีมติยินยอมให้ถอนรายงานดังกล่าวได้ตามที่ร้องขอ โดยกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ปรับปรุงรายงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริโรจน์ แพทย์พันธุ์)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๔๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

ภาคผนวก ค

สรุปการอภิปรายวาระที่ ๑

สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

.....

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ โดยมีญัตติที่มีความสอดคล้องกันจำนวน ๔ ญัตติ ได้แก่ ๑) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ติดตาม และส่งเสริมการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี นายรอมฎอน ปันจอร์ เป็นผู้เสนอญัตติ ๒) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและเสนอแนวทาง กระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกมลศักดิ์ ลีวาเมาะ เป็นผู้เสนอญัตติ ๓) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนภาคใต้ นายชากาเรีย สะอิ เป็นผู้เสนอญัตติ และ ๔) ญัตติ ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ เป็นผู้เสนอญัตติ สามารถสรุปสาระสำคัญของญัตติดังกล่าวข้างต้นได้ดังนี้

สรุปประเด็นสาระสำคัญการเสนอญัตติดังนี้

สถานการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยาวนานมาแล้วเกือบ ๒๐ ปี ผู้สูญเสียชีวิตไปแล้วมากกว่า ๗,๐๐๐ ราย ใช้งบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้มากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แนวทางแก้ไขปัญหาล้วนใหญ่เป็นการดำเนินการของหน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งมีสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ถือเป็นนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวข้องสัมพันธ์หลายมิติหลายส่วนงาน ตัวอย่างเช่น แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ๑๔ กระทรวง ๔๙ หน่วยงาน แต่มีนโยบายที่กำหนดไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้ง แนวทางการเจรจาสันติภาพชายแดนใต้ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการแล้วจำนวน ๓ ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖ ยังไม่ปรากฏความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้รัฐมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ และใช้ทรัพยากรเพื่อลดสถานการณ์ความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบในพื้นที่เท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับมิติด้านอื่น ๆ อาทิ การแก้ไขปัญหา หรือส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม และการบริการจังหวัดชายแดนใต้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง การแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนากระบวนการศึกษาแบบสองลักษณะทั้งการศึกษาแบบศาสนาศึกษาและการศึกษาสายสามัญให้มีคุณภาพสอดคล้องกับอัตลักษณ์มลายูของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ แม้กระทั่ง การแก้ไขปัญหายาเสพติดที่เป็นเรื่องเร่งด่วนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังกล่าวข้างต้น การตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นคณะหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามศึกษาและสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ คู่ขนานกับการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสและพื้นที่ปลอดภัยจากความรุนแรงและสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาของภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ อันจะเป็นหลักประกันสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ หรือแม้กระทั่งต่อผู้เห็นต่างที่จะสามารถบรรลุข้อตกลงและสร้างฉันทามติที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมไทยนี้ต่อไปได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

ภายหลังการพิจารณาญัตติดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน ๑๗ คน ได้แก่ นายณัฐวุฒิ บัวประทุม นายณัฏฐ์ชนน ศรีก่อเกื้อ นางสาวชุตินา คชพันธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

วรวิทย์ บารุ นายกันวีร์ สืบแสง นายสุไลมาน บือแนปีแน นางสาวธิษณา ชุมหะวัฒน์ นายสุธรรม แสงประทุม นางสาวพินดา มงคลสวัสดิ์ นายอามินทร์ มะยูโซ๊ะ นางสาวชลธิชา แจ้จเร้ว นายมานพ ศิริภูวดล นายนพพล เหลืองทางนารา นายอภิสิทธิ์ ไส้สัทรูโกล พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปลาลาแร่ นายพริษฐ์ วัชรสินธุ และนายจาตุรนต์ ฉายแสง สามารถสรุปสาระสำคัญการอภิปรายของญัตติดังนี้

สามารถสรุปสาระสำคัญการอภิปรายของญัตติดังนี้

ผู้อภิปรายทั้งหมดมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ แต่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงครอบคลุมประเด็นเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ทักษะคติ ความเชื่อและพฤติกรรมท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผ่านการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และผู้ที่มีส่วนได้เสียกับปัญหาหรือความรุนแรง และอาจต้องให้ผู้นำศาสนาหรืออุstadh เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อสังเกตปัญหาของกระบวนการของการเจรจาสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จของ ดร.โนเบิร์ต โรเปอร์ส อดีตผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อสันติภาพเบอร์คอฟแห่งเยอรมนี และปัจจุบันเป็นนักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ดังนี้ ประการที่ ๑ ผู้เข้าร่วมเจรจาสันติภาพได้รับฉันทานุมัติหรือไม่ และมีความเข้าใจบริบทสภาพปัญหาความขัดแย้งเพียงพอหรือไม่ ประการที่ ๒ ผู้เข้าร่วมเจรจาสันติภาพความเข้าใจต่อสาระสำคัญกระบวนการเจรจาสันติภาพและวิธีการในการลดปัญหาความขัดแย้งที่สอดคล้องกันหรือไม่ ประการที่ ๓ วิธีการ กระบวนการการสื่อสาร ครอบคลุมสมบูรณ์หรือไม่ ประการที่ ๔ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นไปอย่างเพียงพอหรือไม่ ประการที่ ๕ การกำหนดระบบการแก้ปัญหาที่ต่อเนื่องต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพหรือไม่ ประการที่ ๖ สามารถตอบสนองสัถย์ของประชาชนต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพเพียงพอ ครอบคลุมหรือไม่ ประการที่ ๗ ความเคลือบแคลงสงสัยของต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ ประการที่ ๘ ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ประการที่ ๙ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการดำเนินการเจรจาสันติภาพ

อย่างไรก็ดี จากการอภิปรายสามารถสรุปประเด็นกรอบแนวทางการพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปจำแนกออกเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ สามารถจำแนกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มเยาวชน ได้แก่ เยาวชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ เยาวชนที่สูญเสียบิดามารดาจากสถานการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งรายงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีจำนวน ๘,๖๒๖ คน ถัดมา เยาวชนผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้แต่ไม่ได้มีการรับรองจาก ๓ ฝ่าย ก็คือ ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง และสุดท้าย คือ เยาวชนที่มีได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือ เยาวชนที่มีบิดามารดาไปปฏิบัติหน้าที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งเยาวชนกลุ่มนี้มิได้มีการสำรวจไว้อย่างชัดเจน กลุ่มที่สอง คือ การเยียวยาให้กลุ่มเหยื่อกระบวนการยุติธรรม โดยการคืนความเป็นธรรมด้วยการชดเชยทั้งในรูปแบบของการชดเชยด้วยสินทรัพย์ และการชดเชยความเสียหายทางจิตใจ

ประเด็นที่ ๒ การสูญเสียบุคลากรวัยแรงงานของจังหวัดชายแดนใต้ เยาวชนพื้นที่ที่มีภูมิลาเนา จังหวัดชายแดนใต้จำนวนราว ๕๐๐,๐๐๐ คน ครบ สำเร็จการศึกษาแต่ทำงานนอกพื้นที่ภูมิลาเนา ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม เศรษฐกิจฐานราก สินค้าชุมชน ธุรกิจเพื่อสังคมต่าง ๆ ไม่สามารถเติบโตได้

ประเด็นที่ ๓ การแก้ปัญหาความอยู่ดีมีสุขของประชาชนจังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาปากท้อง ปัญหาที่ดินทำกินเอกสารสิทธิ ปัญหาความเสมอภาค

ประเด็นที่ ๔ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการที่มีหน้าที่และอำนาจทับซ้อนกันในการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนาจการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ประเด็นที่ ๕ การแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจังหวัดชายแดนใต้ อันเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้รัฐและราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมประชาชน การให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่กองทัพ และมีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ความมั่นคงอีกหลายฉบับซึ่งขัดกลไกของการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ ๖ การพิจารณาข้อเสนอด้านการกระจายอำนาจในรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ จำเป็นต้องดำเนินการสร้างการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันว่ามีใช้การแบ่งแยกดินแดน แต่ต้องการระบบการปกครองที่มีลักษณะสอดคล้องเชิงพื้นที่และการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ประเด็นที่ ๗ การเปิดพื้นที่สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน พร้อมทั้งการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินการ ผลการรายงานข้อเท็จจริงที่ได้มีการตรวจสอบแล้วเสร็จต่อสาธารณะ

ประเด็นที่ ๘ การนำหลักการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) เพื่อตอบสนองการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ แสวงหาแนวทางร่วมกันเกี่ยวกับความยุติธรรม การเยียวยา สันติภาพ และความปรองดองในระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนหลักนิติธรรม

ประเด็นที่ ๙ การกำหนดกรอบเป้าหมายการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ เป้าหมายแรก คือ การสร้างกลไกที่ชอบธรรมจากการยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนด้วย เป้าหมายสอง คือ การปรับทัพ หมายถึง การปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้จากกองทัพเป็นหน่วยงานพลเรือน ทั้งนี้การดำเนินการจำเป็นต้องยึดหลักสำคัญ 3D กล่าวคือ การทำให้ปลอดทหาร “Demilitarization” ด้วยการทบทวนมาตรการความมั่นคงทั้งระบบ การพิจารณาหารือ “Deliberation” กล่าวคือ การสร้างความมีส่วนร่วมกระบวนการสันติภาพ สะท้อนฉันทามติ เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมของภาคประชาชนสุดท้าย คือ การกระจายอำนาจ “Decentralization” กล่าวคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ ๑๐ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเพื่อก่อให้เกิดการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้อย่างยั่งยืน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาญัตติด่วนที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔ ราย และสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗ คน อภิปรายญัตติแล้วเสร็จ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญวิสามัญพิจารณาศึกษาและเสนอแนะทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน

สรุปโดย นายธนู พุกชาญคำ
 วิทยาการชำนาญการ
 กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย
 ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
 สำนักกรรมาธิการ ๒
 ตรวจทานโดย นางสาวสุภาพร อาจเดช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานฯ

ภาคผนวก ง
ประกาศตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอ
ทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
 สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร
 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพ
 และข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่พุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาสันติภาพและข้อเสนอทางออกทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีกำหนดระยะเวลาการศึกษาภายใน ๖๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายสุธรรม แสงประทุม	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายรอมฎอน ปันจอร์	รองประธานคณะกรรมการ
๓. นายจตุรงค์ เอี่ยมโสภา	อนุกรรมการ
๔. นางสาวรุ่งรี เฉลิมศรีภิญโญรัช	อนุกรรมการ
๕. นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ	อนุกรรมการ
๖. นายศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี	อนุกรรมการ
๗. นายอาหมัดบูร์ฮัน ดิฟอง	อนุกรรมการ
๘. นายเมธีส อนุวัตรอุดม	อนุกรรมการ
๙. นายชยุต จิตมานะ	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาววันรพี ขาวสะอาด	อนุกรรมการและเลขานุการ

/โดยให้...

โดยให้คณะกรรมการธิการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาและติดตามปัญหาและอุปสรรคกระบวนการเจรจาสันติภาพ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบองค์ความรู้และประสบการณ์การเจรจาสันติภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
๒. วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการเจรจาสันติภาพ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามตรวจสอบและบัญญัติกฎหมายเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการธิการหรือประธานคณะกรรมการธิการมอบหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖



(นายจตุรงค์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประกาศตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้าง
สันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการ
ส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่พุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการ
พิจารณาการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาภายใน ๖๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อ
คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาการศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป
โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นางสาวเพชรดา ไต้ะมีนา	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายนัจมุดดีน อูมา	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นางสาวอัญชญา ทิมมิทนะ	อนุกรรมการ
๕. นายอรรถชาญ เขาวนวันชัย	อนุกรรมการ
๖. นางสาวธิษณา ชุมพะวัน	อนุกรรมการ
๗. นายรอมซี ดอฆอ	อนุกรรมการ
๘. นายแวรอมลี แวบุละ	อนุกรรมการ
๙. นายอับดุลกอซาร์ อาแวปุเตะ	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวชฎานิษฐ์ พูลยรัตน์	อนุกรรมการและเลขานุการ

/โดยให้...

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อสาเหตุของความขัดแย้งและแนวทางการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่
๒. สื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนทุกภาคส่วนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศถึงสถานการณ์ของความขัดแย้ง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของพื้นที่
๓. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้
๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖



(นายจตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้



ประกาศ

คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการ
สร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง ให้อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริม
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา และเสนอแนวทาง
การส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๐ เมื่อวันที่ ๓๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติให้
นายอับดุลกอฮาร์ อาแวปูเตะ อนุกรรมการ พ้นจากตำแหน่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและ
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแต่งตั้งนางสาวนารี
เจริญผลพิริยะ เป็นอนุกรรมการแทน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา
และเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพ
เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาคผนวก จ
ภาพกิจกรรมของคณะกรรมการธิการ



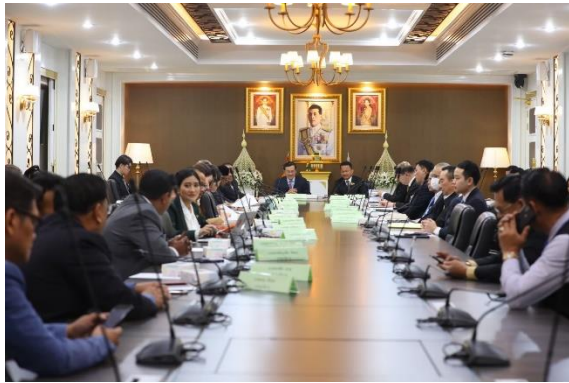






ภาพการเดินทางศึกษาดูงาน – การสัมมนาของคณะกรรมการฯ











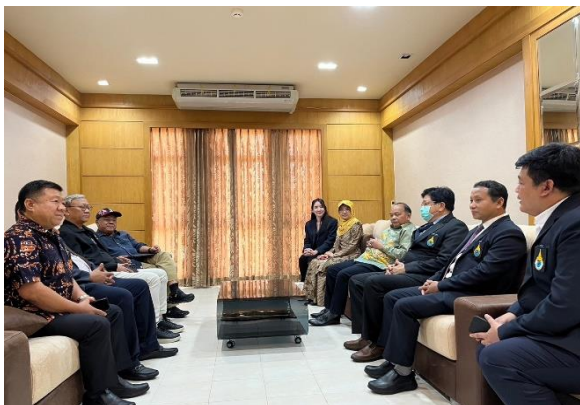












ภาคผนวก ฉ

รายนามฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการธิการ

๑. นางสาวสุภาพร อาจเดช	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
๒. นายคณิต คำนวนผล	นิติกรเชี่ยวชาญ
๓. นางสาวฐิติมา ทองสวัสดิ์	วิทยากรเชี่ยวชาญ (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๔. นายอนุกุล หดย้อย	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๕. นายธนู พุกชาญคำ	วิทยากรชำนาญการ
๖. นางสาวณัฏฐกานต์ เวชพันธ์	นิติกรชำนาญการ
๗. นางสาวพนัชร จันทรธนะกุล	นิติกรปฏิบัติการ (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๘. นางสาวยุธิยา จงรักษ์	วิทยากรปฏิบัติการ
๙. นางสาวสริสา จันทรพงษ์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๐. นางสาวอโนทัย เดชะสุภากร	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๑. นางสาวณัฏฐจิตตา โพธิ์ทองคำ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน (ผู้จัดพิมพ์รายงาน)
๑๒. นายอัศวิน เอี่ยมปัญญาชน	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๓. นายปิยะพงษ์ วานิช	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ