



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคม
ของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้
ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกของอาเซอร์ไบจานและมินดาเนา
(SRI6111309)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์

อัญชนา หิมมิหันธ์

รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้

ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกของอาเซอร์ไบจานและมินดาเนา

(SRI6111309)

ชื่อโครงการ การศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกของอาเซอร์ไบจานและมินดาเนา

ระยะเวลาของโครงการ ระหว่างวันที่ 5 กันยายน 2561 ถึงวันที่ 4 กันยายน 2562

ชื่อผู้วิจัย

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ (หัวหน้าโครงการ)
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์
3. อัญชนา หิมมิหะนะ

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย.....	6
1.3 สมมุติฐานการวิจัย	7
1.4 พื้นที่ศึกษา	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ	14
บทที่ 2 วิธีดำเนินการวิจัย.....	15
2.1 การออกแบบการวิจัย.....	15
2.2 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	16
บทที่ 3 แนวคิดว่าด้วยการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ	26
3.1 การกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ (Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR)	26
3.2 เงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้การกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จ.....	33
บทที่ 4 กระบวนการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์.....	40
4.1 ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา.....	40
4.2 กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ กรณีศึกษามินดาเนา.....	46
4.3 กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ : ข้อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก	62

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 กระบวนการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย	76
5.1 ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในอาเจห์	79
5.2 กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีศึกษาอาเจห์	85
5.3 กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในอาเจห์ : ข้อพิจารณาจากข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึก	99
บทที่ 6 กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ภายใต้การบังคับ ใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้	102
6.1 กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหา ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย	102
6.2 กลไกการกลับคืนสู่สังคมในอดีตและปัจจุบันของประเทศไทย	117
6.3 ความขัดแย้งและกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ : ข้อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก	121
บทที่ 7 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย	141
7.1 บทวิเคราะห์ความแตกต่างของบริบทระหว่างจังหวัดชายแดนใต้ของไทย กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์	141
7.2 เปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และ กรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์	144
บทที่ 8 ข้อเสนอแนะว่าด้วยกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย	150
8.1 กระบวนการเจรจาสันติภาพ	152
8.2 การสร้างความไว้วางใจ	153

8.3 ข้อตกลงสันติภาพ	155
8.4 กระบวนการกลับมาสู่สภาวะปกติหรือ Normalization	155
8.5 การนำไปสู่ปฏิบัติ	157
8.6 การติดตามและประเมินกระบวนการ	158
บรรณานุกรม.....	159
ภาคผนวก	164

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาประเทศไทย	18
ตารางที่ 2	ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย.	19
ตารางที่ 3	ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์	20
ตารางที่ 4	ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม กรณีศึกษาประเทศไทยครั้งที่ 1	21
ตารางที่ 5	ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม กรณีศึกษาประเทศไทยครั้งที่ 2	22
ตารางที่ 6	ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในประเทศมาเลเซีย กรณีศึกษาประเทศไทย	24
ตารางที่ 7	แสดงลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา	42
ตารางที่ 8	ความท้าทายของการกลับสู่สภาวะปกติ	72
ตารางที่ 9	แสดงค่าใช้จ่ายของ BRA ในการดำเนินโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม ในช่วงปี 2548-2552	92
ตารางที่ 10	แสดงจำนวนผู้ได้รับความช่วยเหลือในปี 2549-2552	97
ตารางที่ 11	ตารางเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนใต้.....	112
ตารางที่ 12	แสดงการเปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์.....	147

สารบัญภาพประกอบ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการปลดอาวุธ.....	29
ภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการปลดประจำการ.....	31
ภาพที่ 3 แสดงมิติต่าง ๆ ของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม.....	33
ภาพที่ 4 แผนผังแสดงการก่อเกิด BARMM	48
ภาพที่ 5 แสดงขั้นตอนการปฏิบัติตาม CAB.....	56
ภาพที่ 6 แสดงแผนการดำเนินการในการปลดประจำการกองกำลัง MILF	58
ภาพที่ 7 แผนผังแสดงกระบวนการตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ.....	111
ภาพที่ 8 แสดงข้อเสนอแนะว่าด้วยกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย.....	151

อภิธานศัพท์

AFP	The Armed Forces of the Philippines
AHJAGs	Ad Hoc Joint Action Groups
AMM	Aceh Monitoring Mission
BARM	Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao
BBL	Bangsamoro Basic Law
BIFF	Bangsamoro Islamic Freedom Fighters
BIPP	Barisan Islam Perberbasan Pattani
BNPP	Barisan Nasional Pembebasan Patani
BOL	The Bangsamoro Organic Law
BRA	Aceh Reintegration Agency
BRN	National Revolutionary Front (The Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani)
BTC	The Bangsamoro Transition Commission
CAB	The Comprehensive Agreement on the Bangsamoro
CBCS	The Consortium of Bangsamoro Civil Society
CMI	Crisis Management Initiatives
CoHA	Cessation of Hostilities Agreement
CR	Conciliation Resources
CSOs	Civil Society Organization
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration
FAB	The Framework Agreement on the Bangsamoro

FDFA	Federal Department of Foreign Affairs
FPA	Final Peace Agreement
GAM	Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka)
IAG	The Institute of Autonomy and Governance
ICG	International Contact Group
IDB	The Independent Decommissioning Body
IMT	International Monitor Team
JCCCH	The Joint Coordinating Committee for the Cessation of Hostilities
JNC	The Joint Normalization Committee
JPSC	The Joint Peace and Security Committee
JPST	The Joint Peace and Security Teams
LoGA	The Law on the Governing of Aceh
MILF	Moro Islamic Liberation Front
MNLF	Moro National Liberation front
MOA-AD	Memorandum of Agreement-Ancestral Domain
OIC	The Organisation of Islamic Cooperation
TFDCC	A Task Force for Decommissioned Combatants and their Communities
TJRC	A Transitional Justice and Reconciliation Commission
TNI	The Indonesian National Armed Forces (Tentara Nasional Indonesia)
TPMT	A Third Party Monitoring Team

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ได้ยืดเยื้อเรื้อรังมากกว่า 15 ปีแล้วหลังจากเหตุการณ์ปล้นปืนที่จังหวัดนราธิวาสเมื่อปี 2547 ซึ่งรัฐบาลก็ได้แสวงหาแนวทางแก้ไขอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็น การใช้กำลังทางการทหาร การใช้กระบวนการยุติธรรม และล่าสุดรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรก็ได้เริ่มดำเนินการเจรจาเพื่อสันติภาพในปี 2556 ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่กระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพก็ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน และในเวลาเดียวกันนี้ สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ก็มีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ก็ได้ดำเนินนโยบายพาคนกลับบ้าน ซึ่งเป็นกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธที่เคลื่อนไหวในพื้นที่ที่มีความประสงค์จะวางอาวุธ แต่โครงการนี้ก็มีข้อถกเถียงเรื่องกลุ่มเป้าหมายที่พบว่าเป็นอดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคงที่ผ่านขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมมาแล้วและไม่ได้หลบหนีแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้เสียหายจากกองกำลังติดอาวุธก็ไม่มี ความมั่นใจในความปลอดภัยของตนเองและไม่พอใจกระบวนการที่ผู้กระทำผิดไม่ได้รับโทษ อีกทั้งโครงการพาคนกลับบ้านยังมีข้อติดขัดในกรณีที่กองกำลังติดอาวุธมีข้อกล่าวหาทางคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมปกติทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพาคนกลับบ้านได้ตลอดโครงการจึงเป็นปัจจัยที่กองกำลังติดอาวุธปฏิเสธโครงการพาคนกลับบ้าน

เมื่อมีการเจรจาสันติภาพเกิดขึ้นเรามักจะพบว่ามีความประณีตของการละเว้นไม่ดำเนินคดีอาญา การให้ความคุ้มกันทางกฎหมาย หรือการนิรโทษกรรมแก่สมาชิกฝ่ายต่อต้านรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเจรจาเสมอ ในขณะที่ฝ่ายรัฐก็มักจะมีข้อเรียกร้องให้ฝ่ายต่อต้านรัฐหยุดก่อเหตุรุนแรง และสร้างพื้นที่ปลอดภัยร่วมกัน (Safety Zone) ทั้งนี้เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างคู่เจรจา ซึ่งการสร้าง ความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562

ดังนั้น ในแง่ของรัฐแล้วหากต้องการสร้างเงื่อนไขในการเจรจาสันติภาพก็จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมมือในทางกฎหมายเพื่อละเว้นไม่ดำเนินคดีอาญา หรือให้ความคุ้มกันทางกฎหมาย รวมตลอดถึงการนิรโทษกรรม แต่มาตรการทั้งหลายดังกล่าวย่อมเป็นการยกเว้นระบบกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยอาศัยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงและการเสริมสร้างสันติภาพ ในนามของ “ยุติธรรมทางเลือก” ซึ่งอาจก่อให้เกิดคำถามถึงความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐได้ และอาจเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึง “วัฒนธรรมคนผิดลอยนวล” ในสังคมไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้การดำเนินมาตรการดังกล่าวยังเป็นเรื่องละเอียดอ่อนอย่างยิ่งสำหรับเหยื่อ ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐได้เช่นกัน

จากภาวะอิหลักอิเหลื่อดังกล่าว การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้กับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้เพื่อนำไปสู่สันติภาพจึงต้องคิดใคร่ครวญอย่างรอบคอบและรับฟังเสียงจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยจะต้องเป็นกลไกที่มุ่งหมายในทางเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายที่ทำให้เกิดการยอมรับ สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือกันของผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบและผู้กระทำผิด ผู้กระทำผิดเข้าใจถึงผลกระทบจากการกระทำของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างเกิดความรู้สึกรับว่ามีความยุติธรรมเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับการสร้างความไว้วางใจกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้สามารถกลับคืนมาสู่ความสมานฉันท์หรือพร้อมที่จะมีความสัมพันธ์ใหม่ที่ดียิ่งขึ้นต่อไปและนำไปสู่สันติภาพในพื้นที่ในที่สุด

ภายใต้กรอบคิดข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเป็นเครื่องมือที่มีส่วนช่วยในการเสริมสร้างสันติภาพ คือ

- 1) การชดเชยแก้ไขเยียวยาความเสียหายและความคับข้องใจให้แก่เหยื่อ ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบ
- 2) สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจระหว่างคู่เจรจา รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ เดินหน้าเข้าสู่การพูดคุยสันติภาพได้ และ
- 3) พื้นฟูความชอบธรรมของรัฐในการแก้ไขปัญหาอันจะนำไปสู่การสร้างสัญญาประชาคมที่รัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองเสียใหม่

เมื่อปลายปี 2559 มูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation) ได้มีการนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 ฉบับ “ยุทธธรรมทางเลือก” มุมมองจากภาคประชาชน ที่จัดทำขึ้นโดยเครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี-กลุ่มด้วยใจ และเครือข่ายชาวไทยพุทธเพื่อสันติภาพ สำหรับข้อเสนอดังกล่าวมาจากการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ชายแดนใต้ ต่อกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ 3 ฉบับ คือ

1. การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. 2553

2. การพักโทษ ตามมาตรา 32(5) พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479

3. การเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 21 พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นรูปแบบที่ 'มีอยู่' แล้วในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่ากลไกทั้งสามนี้ยังไม่สามารถรองรับการวางอาวุธ การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธทั้งที่ถูกดำเนินคดีและหลบหนีได้ครอบคลุมทั้งหมด การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ นั้นใช้ได้เฉพาะในชั้นกระบวนการสอบสวนเท่านั้น โดยในการพิจารณาของอัยการสูงสุดนั้นไม่จำเป็นต้องให้ผู้เสียหายเข้าร่วมด้วย อีกทั้งยังไม่มีมาตรการติดตามผู้ต้องหาภายหลังสั่งไม่ฟ้องคดี ในส่วนของการพักโทษ ตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ นั้น จะใช้เฉพาะในกรณีเป็นนักโทษเด็ดขาดเท่านั้น แต่สามารถใช้ได้กับทุกการกระทำผิด อีกทั้งยังมีกระบวนการควบคุมติดตามผู้ได้รับการพักโทษ ในขณะที่กลไกที่ถูกออกแบบเป็นการเฉพาะให้ใช้ในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงภายใน คือ มาตรา 21 พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ก็มีข้อจำกัดคือจะใช้เฉพาะกับบางฐานความผิด มีข้อจำกัดในเชิงพื้นที่เฉพาะแต่พื้นที่ที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ เท่านั้น ซึ่งอาจมีปัญหาในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่มีความต่อเนื่องหลายพื้นที่ รวมทั้งกรณีที่ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระกันในหลายพื้นที่ด้วย และสิ่งสำคัญคือมีเงื่อนไขว่าผู้กระทำความผิดจะต้องรู้สำนึกในการกระทำผิดของตน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง นอกจากนี้ โดยตัวกฎหมายเองไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความยินยอมหรือการเยียวยาผู้เสียหายเอาไว้ และไม่มีมาตรการควบคุมติดตามผู้เข้ารับการอบรมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ งานชิ้นดังกล่าวได้มีข้อสรุปสำคัญคือ

1) ปัจจัยทางการสังคมและการเมือง สถานการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงความไว้วางใจระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกยุติธรรมทางเลือกของทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนยังไม่เอื้อที่จะทำให้กลไกยุติธรรมทางเลือกประสบความสำเร็จได้

2) กลไกกฎหมายเพื่อรองรับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธยังมีความไม่ชัดเจนทั้งในแง่ข้อกฎหมายและการปฏิบัติ

3) กลไกยุติธรรมทางเลือกจะประสบความสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงผู้เสียหายโดยเฉพาะ การทำความเข้าใจให้ปรากฏและการเยียวยาความเสียหาย และกลไกยุติธรรมทางเลือกที่มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การเจรจาสันติภาพจะต้องคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมภายหลังผ่านการฝึกอบรมระหว่างเหยื่อ/ผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดที่ได้รับการปล่อยตัวด้วย และต้องคำนึงถึงการใช้กำลังแก้แค้นทดแทนระหว่างผู้เกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีข้อเสนอแนะสำคัญใน 2 ประการคือ

1) สร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันก่อนผลักดันการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ และ

2) พัฒนาและยกร่างกฎหมายยุติธรรมทางเลือกที่สอดคล้องกับบริบทและพิจารณาการมุ่งไปสู่สันติภาพอย่างรอบด้านโดยประชาชนมีส่วนร่วม

ในประเทศที่มีความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธพบว่าต่างก็มีรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมที่จะนำมารองรับกระบวนการ การปลดอาวุธ การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, Demobilization and Reintegration - DDR) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากภาวะของความขัดแย้งด้วยอาวุธไปสู่ช่วงหลังความขัดแย้ง (post-conflict) ประเทศที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงและนำมาตรการนี้ไปใช้ เช่น แอฟริกาใต้ ติมอร์ตะวันออก อาร์เจนตินา ซิเลเอลซัลวาดอร์ เฮติ โดยเฉพาะในประเทศโคลอมเบียได้นำกระบวนการยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) มาใช้อย่างจริงจังในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศระหว่างการเจรจาสันติภาพ

ปัญหาในลักษณะคล้ายคลึงกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา ได้แก่ พื้นที่อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ก็ได้มีกลไกทางกฎหมายในการรองรับกระบวนการ DDR โดยผู้วิจัยสนใจศึกษาในกรณีของอาเจห์ เพราะกระบวนการสันติภาพได้เข้าสู่ช่วงที่เรียกว่า Post – Conflict แล้ว และอยู่ในช่วงของการ Reintegration แม้ว่าปัญหาในพื้นที่อาเจห์จะมีความแตกต่างกับกรณีจังหวัดชายแดนใต้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตัวแสดงที่มีความชัดเจนและน้อยกว่าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ชายแดนใต้ บริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน รวมถึงการไม่มีปัญหาความแตกต่างทางด้านศาสนา แต่ก็มีที่มาของปัญหาจากประวัติศาสตร์ และความรู้สึกที่โดนกดขี่จากรัฐบาลกลางเช่นเดียวกัน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับสภาพปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ที่เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง ทั้งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทหารอินโดนีเซีย และการเคลื่อนไหวของกองกำลังติดอาวุธกัม (GAM) เพื่อพยายามแบ่งแยกดินแดน สุดท้ายได้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพที่มืองค์กระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นคนกลางมาสองครั้ง คือที่กรุงเจนีวาในปี 2545 และที่กรุงเฮลซิงกิในปี 2548 ซึ่งในครั้งหลังนั้น ทั้งสองฝ่ายได้ประสบความสำเร็จในการยุติความรุนแรงและบรรลุข้อตกลงสันติภาพ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสันติสุขในสังคมอาเจห์ในท้ายที่สุด¹ จึงเป็นอีกหนึ่งในบทเรียนที่น่าเรียนรู้เพื่อสร้างสันติภาพ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดบรรลุได้ก็ด้วยความตั้งใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในทุก ๆ ฝ่าย ที่มีความตั้งใจให้เกิดสันติภาพแทนความขัดแย้ง² การศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพในอาเจห์ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่กระบวนการ DDR ดำเนินมาได้กว่าสิบปีแล้วนั้น จะทำให้เห็นภาพของบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ที่มีอิทธิพลผลักดันให้ไปสู่กระบวนการสันติภาพ กระบวนการ DDR ทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะขั้นตอนของการกลับคืนสู่สังคมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานชิ้นนี้ รวมตลอดถึงปัญหาในขั้นตอนการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคม

ในขณะที่การศึกษาในกรณีมินดาเนานั้น เป็นเพราะสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดชายแดนใต้ที่มีตัวแสดงที่หลากหลาย มีความขัดแย้งภายในและแยกตัวออกเป็นหลายกลุ่ม และมีปัญหาในเรื่องของการเป็นชนกลุ่มน้อยด้วย การศึกษาในพื้นที่มินดาเนาแม้ว่าจะยังคงอยู่ในช่วงของ

¹ เมธัส อนุวัตรอุดม, กระบวนการสันติภาพอาเจห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย,— กรุงเทพฯ : สถาบัน พระปกเกล้า, 2555, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_253.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

² ชาวไทยพีบีเอส, ถอดบทเรียนสันติภาพ"อาเจห์", 2556, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://news.thaipbs.or.th/content/156983>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ความขัดแย้ง กระบวนการสันติภาพยังไม่สามารถนำไปสู่ช่วงหลังความขัดแย้งได้ ทำให้ไม่อาจศึกษากระบวนการ DDR ได้อย่างครอบคลุม แต่ด้วยสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันที่มีการตั้งกลุ่ม ขบวนการปลดปล่อยอิสลามโมโร ต่อสู้เพื่อเอกราช ตั้งแต่ปี 2510 แต่หลังจากรัฐบาลฟิลิปปินส์เริ่มกระบวนการสร้างสันติภาพในมินดาเนา จากเป้าหมายต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนของขบวนการมุสลิมโมโร ได้เปลี่ยนเป็นการปกครองตนเอง ซึ่งมีการเปิดให้ประชาชนได้ลงประชามติเลือกให้จัดตั้งเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา³ การศึกษากรณีมินดาเนาจะทำให้เข้าใจถึงบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการสร้างสันติภาพ โดยเฉพาะกระบวนการร่างกฎหมายบังซาโมโร และการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้าน และเรียนรู้จากความล้มเหลวของกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา การศึกษากระบวนการยุติธรรมเพื่อรองรับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากพื้นที่ขัดแย้งเพื่อการออกแบบกระบวนการยุติธรรมเพื่อการเปลี่ยนผ่าน เป็นการเตรียมการรองรับการเจรจาสันติภาพและเป็นแรงดึงดูดให้กองกำลังติดอาวุธมีทางเลือกในการยุติการใช้ความรุนแรงในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย รวมถึงปัจจัยและอุปสรรคที่ทำให้กลไกทางกฎหมายไม่อาจประสบความสำเร็จได้
2. เพื่อศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งที่อาละห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการสันติภาพ
3. เพื่อออกแบบรูปแบบกลไกกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทย

³ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2558, หน้า 3 มิติ : บทเรียนสันติภาพมินดาเนา เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://deepsouthwatch.org/th/node/6851>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

วงจรของความความขัดแย้งที่ไม่สามารถยุติได้ส่วนหนึ่งเกิดจากการล้าช้าตอบสนองโต้ไปมาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดหรือกองกำลังติดอาวุธ และความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดจึงทำให้เกิดความไม่สงบยืดเยื้อเรื้อรัง การปลดอาวุธ การปลดประจำการ และ กระบวนการกลับคืนสู่สังคม (DDR) จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้เกิดเงื่อนไขพื้นฐานในการเจรจาสันติภาพซึ่งก็คือความไว้วางใจระหว่างคู่เจรจันจะทำให้ประสบความสำเร็จในการเจรจาได้ แต่ก็เป็นการยากที่จะทำความเข้าใจกับสังคมและผู้เสียหายให้ยอมรับการกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่กระทำต่อพวกเขา และผู้ที่กระทำละเมิดเองก็ปฏิเสธว่าการกระทำของตนเองไม่ใช่ความผิดด้วยเช่นกัน ดังนั้นการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมในระบบปกติกับกองกำลังติดอาวุธที่กระทำ ความผิดตามกฎหมายภายในประเทศหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงจึงต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะเข้ามาเป็นเครื่องมือในการดำรงไว้ซึ่งหลักกฎหมายของประเทศแต่สามารถสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนให้กลับคืนสู่สังคมได้

ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ได้เข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญที่จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยไม่ทำลายหลักนิติธรรม และนิติรัฐ และผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งยอมรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือตกเป็นผู้ต้องสงสัยในกรณีความมั่นคงได้ครอบคลุม จึงมีความจำเป็นต้องศึกษากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เปิดโอกาสให้กองกำลังติดอาวุธมีโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม โดยยึดหลักการสำคัญ สามประการ คือ หลักนิติรัฐยังคงอยู่ ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และ สนับสนุนกระบวนการสันติภาพที่เป็นความหวังในการสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ โดยอาศัยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในกรณีของอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

1.4 พื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาวิจัยแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

- 1) อาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย
- 2) มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และ

3) จังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทย

โดยผู้วิจัยสนใจศึกษาในกรณีของอาเจห์ เพราะกระบวนการสันติภาพได้เข้าสู่ช่วงที่เรียกว่า Post – Conflict แล้ว และอยู่ในช่วงของการ Reintegration แม้ว่าปัญหาในพื้นที่อาเจห์จะมีความแตกต่างกับกรณีจังหวัดชายแดนใต้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตัวแสดงที่มีความชัดเจนและน้อยกว่าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ชายแดนใต้ บริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน รวมถึงการไม่มีปัญหาความแตกต่างทางด้านศาสนา แต่ก็มีที่มาของปัญหาจากประวัติศาสตร์ และความรู้สึกที่โดนกดขี่จากรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกัน การศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพในอาเจห์ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่กระบวนการ DDR ดำเนินมาได้กว่าสิบปีแล้วนั้น จะทำให้เห็นภาพของบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจที่มีอิทธิพลผลักดันให้นำไปสู่กระบวนการสันติภาพ กระบวนการ DDR ทั้งกระบวนการโดยเฉพาะขั้นตอนของการกลับคืนสู่สังคมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานชิ้นนี้ ปัญหาในขั้นตอนการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคม

ในขณะที่การศึกษาในกรณีมินดาเนานั้น เป็นเพราะสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดชายแดนใต้ที่มีตัวแสดงที่หลากหลาย มีความขัดแย้งภายในและแยกตัวออกเป็นหลายกลุ่ม และมีปัญหาในเรื่องของการเป็นชนกลุ่มน้อยด้วย การศึกษาในพื้นที่มินดาเนาแม้ว่าจะยังคงอยู่ในช่วงของความขัดแย้ง กระบวนการสันติภาพยังไม่สามารถนำไปสู่ช่วงหลังความขัดแย้งได้ ทำให้ไม่อาจศึกษากระบวนการ DDR ได้อย่างครอบคลุม แต่ด้วยสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันจะทำให้เข้าใจถึงบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการสร้างสันติภาพ โดยเฉพาะกระบวนการร่างกฎหมายบังซาโมโร และการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้าน และเรียนรู้จากความล้มเหลวของกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยจะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

- 1) การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลและศึกษากระบวนการทางกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย และรวบรวมข้อมูลกระบวนการการปลดประจำการ การวางอาวุธและการกลับคืนสู่สังคมในพื้นที่ขัดแย้ง อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และ มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงปัญหาอุปสรรค จากเอกสาร บทความ งานวิจัย

หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบาย สภาความมั่นคงแห่งชาติ (1) ตัวแทนคณะกรรมการสร้างสันติภาพ (1) ตัวแทนรัฐบาล (1) ตัวแทนขบวนการแบ่งแยกดินแดน ระดับสูง (2) ตัวแทนกระทรวงยุติธรรม (1) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ศาล (2) เจ้าหน้าที่ทหารระดับนโยบาย (2) หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ทหารในพื้นที่ (2) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (2) เจ้าหน้าที่ชุดคุ้มครองหมู่บ้าน (2) ภาคประชาสังคมและผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา (2) ผู้นำหมู่บ้าน (2) ผู้นำสตรี (2) ตัวแทน CSO (2) นักธุรกิจ (2)	
3. หน่วยงานภายนอกและองค์กรระหว่างประเทศ ตัวแทนจาก United nation (1) ตัวแทนจาก EU (1)	

ตัวแทนจาก World bank	(1)
ตัวแทน International community	(2)
ตัวแทน International organization และ Peace maker organization	(2)
ตัวแทนจากสมาคมนักการทูต	(2)
ตัวแทนจาก ASEAN	(1)

ข) ขอบเขตของประเด็นคำถาม แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้

1. บริบทพื้นฐานทั่วไป

บริบทของพื้นที่ก่อน ระหว่างและหลังความขัดแย้งในประเทศกรณีศึกษา
มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย โดย
ประกอบไปด้วย

ก. บริบททางการเมือง การปกครองและนโยบายการสร้าง
สันติภาพ

ข. บริบททางด้านเศรษฐกิจ

ค. บริบททางด้านสังคม ความเหลื่อมล้ำ อำนาจ

ง. บริบททางด้านประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา

จ. บริบทระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มประเทศอาเซียน ยุโรป และ
องค์กรระหว่างประเทศ (UN EU ASEAN)

2. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ

ก. กลุ่มกองกำลังในแต่ละพื้นที่ที่มีใคร

ข. สาเหตุของความขัดแย้ง

ค. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ/การกลับคืนสู่สังคมของ
กองกำลัง

ง. การดำเนินไปของกระบวนการสันติภาพ/ช่วงเวลา Time line /
กลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง

จ. เครื่องมือที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายใช้ในการชักจูงคนให้เข้าร่วม

ช. ปัจจัยที่ทำให้ความขัดแย้งยืดเยื้อเรื้อรังในแต่ละช่วงเวลาอันทำให้กระบวนการสันติภาพไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

3. บริบทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ต้องพิจารณา

ก. ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ (เงินอุดหนุน/การจัดสรรที่ดิน/อาชีพ/การอยู่ร่วมเป็นชุมชน)

ข. ประเด็นทางด้านกฎหมาย (กลไกทางกฎหมาย/กระบวนการคัดกรอง/กรอบเวลาของการลงโทษ)

ค. ประเด็นทางด้านสังคม (ในแต่ละระดับ หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และ Gender ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน)

ง. ประเด็นทางการศึกษา (ในแต่ละช่วงอายุ และการศึกษาเรื่องการประกอบอาชีพ)

จ. ประเด็นด้านการเมืองการปกครอง (การเปลี่ยนสถานะทางสังคมจากกองกำลังไปในรูปแบบใดบ้าง เช่น ทหาร ตำรวจ ชุดคุ้มครองหมู่บ้าน ตัวแทน ประชาชนในทางการเมือง)

4. การกลับคืนสู่สังคมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างกลไกนำไปสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างเหยื่อและกองกำลัง

ก. กรณีของเหยื่อ จะต้องเยียวยาอย่างไรที่ทำให้เกิดความรู้สึก
ใกล้เคียงชีวิตเดิมไม่ว่าจะเป็นในด้าน

2 เงินชดเชยที่เหมาะสม

3 การดูแลสภาพจิตใจ

4 สภาพของสังคมที่ต้องการ

5 ความยุติธรรมที่ต้องการ เช่น ค่าขอโทษ การลงโทษ

6 เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ยอมรับการกลับคืนสู่สังคมของ

ผู้กระทำ

ข. กรณีของผู้กระทำผิด มีเงื่อนไขอย่างไรบ้างในการกลับคืนสู่

สังคม

1 การยอมรับการกระทำ กระบวนการอย่างไรที่จะทำให้

ผู้กระทำยอมรับการกระทำของกองกำลัง

2 การรับโทษที่เหมาะสม

3 การนิรโทษกรรม

4 สภาพของสังคมที่ต้องการภายหลังจากจบ

กระบวนการคืนสู่สังคม

5 เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ยอมรับการกระทำ และทั้งอาวุธ

เพื่อกลับคืนสู่สังคม

5. กระบวนการกลับคืนสู่สังคม มีประเด็นในการสอบถาม ดังนี้

ก. การเริ่มต้นกระบวนการ

ข. การสร้างความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยให้กับเหยื่อ กองกำลังและ

สังคม

ค. ภาวะความปลอดภัยที่ยั่งยืนและคงที่

ง. การจัดการความรุนแรงในระหว่างกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

จ. Model (การคัดกรอง โปรแกรม การสร้างอาชีพ การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน และการติดตาม)

6. ข้อเสนอแนะ

ก. ปัญหาของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการและหลังการดำเนินการ

ข. อุปสรรคของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการและหลังการดำเนินการ

ค. ความท้าทายของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการและหลังการดำเนินการ

ง. ช่องว่างของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการและหลังการดำเนินการ

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ ได้แก่

1. รูปแบบกลไกการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้โดยมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมารองรับการนำไปปฏิบัติ

2. กลไกที่ทำให้ผู้เสียหายหลุดพ้นจากสถานะ victimization และผู้กระทำความผิดเปลี่ยนสถานะจากกองกำลังติดอาวุธเป็นพลเรือน กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพ

3. ผู้เสียหายจากความขัดแย้งยอมรับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กองกำลังติดอาวุธไม่กลับไปใช้ความรุนแรง และสังคมยอมรับกระบวนการที่ไม่ส่งผลต่อหลักนิติรัฐ นิติธรรม

4. การนำผลการศึกษาเสนอต่อสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม

บทที่ 2

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกของอาเจห์และมินดาเนา” ได้ออกแบบการวิจัยจากการทบทวนองค์ความรู้ แนวคิดและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method)

2.1 การออกแบบการวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้มีการเก็บข้อมูลโดยแบ่งลักษณะข้อมูลออกเป็นสองชนิด คือ ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ รายละเอียดดังนี้

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุตตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางราชการ รายงานวิจัยเกี่ยวกับความขัดแย้งและกระบวนการกลับคืนสู่สังคมและศึกษากระบวนการทางกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย และรวบรวมข้อมูลกระบวนการปลดประจำการ การวางอาวุธและการกลับคืนสู่สังคมในพื้นที่ขัดแย้ง อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และ มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงปัญหาอุปสรรค จากเอกสารบทความทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย (1) เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการสันติภาพ ตลอดถึงผู้เสียหาย อดีตผู้ต้องหาความมั่นคง ภาคประชาสังคม กองกำลังติดอาวุธ โดยเฉพาะที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซีย (2) เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ DDR รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ ในเขตปกครองพิเศษอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ (3) องค์กรพัฒนา

เอกชนทั้งในไทยและต่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาท โดยสันติวิธี (4) เอกชนหรือภาคธุรกิจที่ทำงานในพื้นที่ชายแดนใต้

โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีแนวคำถามประเด็นหลัก ๆ เป็นแนวทางสำคัญในการพูดคุย พร้อมทั้ง การสนทนากลุ่ม (Focus group) โดยประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เจาะจงทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งเป็น “กลุ่มเจาะจง” ได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยการพูดคุย ร่วมอภิปราย แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และแสดงความคิดเห็นในประเด็นเชิงนโยบายและสภาพการณ์ของปัญหา อุปสรรคในการจัดการกับการดำเนินงานตามกระบวนการ DDR และการกลับคืนสู่สังคม เพื่อนำมาสู่การออกแบบกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในที่ชายใต้ภาคใต้ โดยประเด็นการอภิปรายในการสนทนากลุ่มมีบันทึกที่กระหว่างการนำเสนอเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสนทนาได้พูดคุยกันอย่างกว้างขวาง โดยหัวหน้าโครงการวิจัยทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสนทนา และผู้ร่วมวิจัยทำหน้าที่ชวนคุยเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนตามแนวคำถามที่ได้จัดทำขึ้น แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

2.2 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งขั้นตอนการวิจัยออก เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ซึ่งสอดคล้องกับการออกแบบงานวิจัยข้างต้น เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร

สำหรับการวิจัยเอกสารนั้น ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ภาคใต้ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายบริหาร รวมถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

กฎหมายไทยประกอบด้วย

- (1) มาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. 2553
- (2) มาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551
- (3) มาตรา 32 (5) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องของประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่

- (1) บันทึกข้อตกลงความเข้าใจ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (MOU)
- (2) กฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจะห์ (The Law on the Governing of Aceh – LoGA)

กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องของประเทศฟิลิปปินส์ ได้แก่

- (1) The Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB)
- (2) The Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao
- (3) Executive order no.79 Implementing the Annex on Normalization under The Comprehensive Agreement on Bangsamoro

ซึ่งจะดำเนินการค้นคว้าข้อมูลทั้งแบบ online และ offline ตามเงื่อนไขสำคัญที่ใช้สำหรับการสืบค้นโดยใช้ เช่น คำว่า “กระบวนกลับคืนสู่สังคม” “อาเจะห์” “มินดาเนา” และ “สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่ออธิบายพัฒนาการนโยบาย กระบวนการบริหารจัดการและมาตรการ รวมถึงการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของทั้งอาเจะห์และมินดาเนาเพื่อนำมาปรับใช้ต่อบริบทสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

2.2.2 ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม

สำหรับการวิจัยสนามนั้น มีเทคนิคการดำเนินการวิจัย 2 รูปแบบ คือ

2.2.2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

1) ข้อมูล (Key Informants) คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Selection) โดยคัดเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม และตัวแทนของผู้เสียหาย ทั้งนี้ จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์นั้นขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้ให้ข้อมูล รายละเอียดผู้ให้ข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (คน)
4. หน่วยงานภายนอกและองค์การระหว่างประเทศ	4
4.1 ตัวแทนจากองค์การสหประชาชาติ	(1)
4.2 ตัวแทนจากสหภาพยุโรป	(1)
4.3 ตัวแทนจากธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ	(1)
4.4 ตัวแทนจาก Peace Maker organization	(1)
รวมทั้งสิ้น	38 คน

จากตาราง ผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาประเทศไทยนั้น มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 38 คน ที่ได้อธิบายไปตามตารางข้างต้น

ตารางที่ 2 ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

ผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (คน)
1. ตัวแทนภาครัฐ	
1.1 องค์การ BRA	(10)
2. ตัวแทนแบ่งแยกดินแดน GAM	
2.1 ตัวแทนกลุ่ม GAM ระดับสูง	(3)
2.2 ตัวแทนกลุ่ม GAM ระดับปฏิบัติการ	(3)
3. ตัวแทนภาคประชาชน/ประชาสังคม	(6)
รวมทั้งสิ้น	22 คน

จากตาราง ผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ กรณีศึกษาเมืองอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย นั้น จำนวนรวมทั้งสิ้น 22 คน

ตารางที่ 3 ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (คน)
1. ตัวแทนภาครัฐ	1
1.1 สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเพื่อสันติภาพเอกภาพและการปรองดอง (OPAPRU - สำนักงานมินดาเนา)	(1)
2. ตัวแทนแบ่งแยกดินแดนระดับสูง	8
2.1 ตัวแทนระดับสูงของ MILF	(4)
2.2 ตัวแทนกองกำลังในชุมชน	(4)
3. ตัวแทนภาคประชาชน/ประชาสังคม	6
3.1 ตัวแทนภาคประชาสังคม และนักวิชาการ	(2)
3.2 ตัวแทนจากองค์กรระหว่างประเทศ	(4)
รวม	15 คน

จากตาราง ผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์ นั้น จำนวนรวมทั้งสิ้น 15 คน

2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview Protocol) ซึ่งประกอบด้วยข้อคำถาม 3 ส่วนคือ (1) ข้อมูลพื้นฐาน (2) ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดการและปรับใช้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซียและ มิดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ สำหรับปรับใช้กับรูปแบบของสามจังหวัดชายแดนใต้ และ (3) ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนากระบวนการและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเป็นชุดคำถามชุดเดียวกันเพื่อสอบถามมุมมองประเด็นเดียวกันจากประสบการณ์และมุมมองหลากหลาย

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ (1) การติดต่อประสานงานเพื่อขอความร่วมมือและการนัดหมายผู้ให้ข้อมูลพร้อมดำเนินการขอหนังสือแนะนำตัวผู้วิจัยเพื่อการเข้าสัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนที่ (2) การดำเนินการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยแนะนำตนเองพร้อมทั้งชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและขออนุญาตบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ แล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์ ขั้นตอนสุดท้าย (3) นั้น ผู้วิจัยกล่าวขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์พร้อมขออนุญาตการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการสัมภาษณ์เพื่องานวิชาการต่อไป

4) การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดบันทึกและบันทึกเสียงผู้ให้ข้อมูล สรุปข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วจึงดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการจำแนกข้อมูลออกเป็นรายการหมวดหมู่ตามประเด็นที่กำหนดเป็นเกณฑ์ไว้ เพื่อนำเสนอข้อมูล

2.2.2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

1) ผู้เข้าร่วมสนทนา (Participants) ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะผู้วิจัยให้เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์การวิจัย คณะผู้วิจัยได้ติดต่อประสานงานเพื่อขอเชิญตัวแทนประชากรเป้าหมาย เพื่อเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ซึ่งการสุ่มจำนวนผู้เข้าร่วมสนทนาดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2559) ได้แนะนำไว้ ให้มีการกำหนดผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประมาณ 6 – 10 คน ซึ่งรายละเอียดผู้เข้าร่วมสนทนามีดังนี้

ตารางที่ 4 ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม กรณีศึกษาประเทศไทยครั้งที่ 1

ผู้เข้าร่วมสนทนา	จำนวน (คน)
1. ตัวแทนภาครัฐ	10
1.1 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด	(5)
1.2 สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9	(1)
1.3 สำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส	(1)
1.4 กองพาคนกลับบ้าน ศูนย์สันติวิธี กอ.รมน.ภาค4	(3)
2. ตัวแทนภาคประชาสังคม	16

2.1 สำนักสื่อ The PEN	(2)
2.2 สถานวิจัยความขัดแย้ง CSCD	(2)
2.3 อาจารย์ และนักวิชาการ	(3)
2.4 เครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี HAP	(2)
2.5 มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม	(2)
2.6 มูลนิธิอัยยิสุหลง ปัตตานี	(1)
2.7 สำนักสื่อ Patani Forum	(1)
2.8 ภาคประชาชน	(2)
2.9 ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ Deep South watch	(1)
2.10 สภาประชาสังคมชายแดนใต้	(1)
3. ตัวแทนจากผู้เสียหาย และภาคประชาชน	15
3.1 ผู้เสียหายจากหน่วยงานรัฐ	(3)
3.2 ผู้เสียหายจากกลุ่มขบวนการ	(4)
3.3 อดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคง	(4)
3.4 ผู้นำศาสนา และผู้นำชุมชน	(4)
รวม	41 คน

ตารางที่ 5 ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม กรณีศึกษาประเทศไทยครั้งที่ 2

ผู้เข้าร่วมสนทนา	จำนวน (คน)
1. ตัวแทนภาครัฐ	21
1.1 สำนักงานยุติธรรมจังหวัดปัตตานี และนราธิวาส	(3)

ผู้เข้าร่วมสนทนา	จำนวน (คน)
1.2 สำนักงานคุมประพฤติปัตตานี และยะลา	(4)
1.3 สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9	(2)
1.4 หน่วยเฉพาะกิจยะลา	(1)
1.5 สำนักงานตำรวจภูธรปัตตานี และสงขลา	(3)
1.6 สำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดปัตตานี, ยะลา และนราธิวาส	(7)
1.7 หน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส	(1)
2. ตัวแทนภาคประชาสังคม	16
2.1 สมาคมเพื่อการพัฒนาสตรี และเด็กกำพร้า	(1)
2.2 เครือข่ายผู้หญิงภาคประชาสังคม CIVIC WOMEN	(2)
2.3 สำนักสื่อ Patani Note	(1)
2.4 สำนักสื่อ ThePEN	(3)
2.5 เครือข่ายชาวพุทธเพื่อสันติภาพ (B4P)	(1)
2.6 สำนักสื่อ AMAN	(1)
2.7 มูลนิธิศูนย์ตาราเพื่อการพัฒนาฯ (Nusantara)	(1)
2.8 สมาคมสภาประชาสังคมชายแดนใต้	(2)
2.9 นักวิชาการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	(1)
2.10 นักศึกษา	(1)
2.11 เครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี HAP	(2)
3. ตัวแทนจากผู้เสียหาย	24

ผู้เข้าร่วมสนทนา	จำนวน (คน)
3.1 ผู้ได้รับผลกระทบจากเจ้าหน้าที่รัฐ	(12)
3.2 ผู้ได้รับผลกระทบจากกลุ่มขบวนการ	(4)
3.3 ผู้นำศาสนา	(2)
3.4 ผู้นำชุมชน	(2)
3.5 อดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคง	(4)
รวม	61 คน

ตารางที่ 6 ข้อมูลของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในประเทศมาเลเซีย กรณีศึกษาประเทศไทย

ผู้เข้าร่วมสนทนา	จำนวน (คน)
1. ตัวแทนจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนระดับสูง	17
1.1 ตัวแทนจาก MARA PATANI	(8)
1.2 ตัวแทนจาก BRN	(9)
2. ตัวแทนจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนระดับปฏิบัติการ	8
2.1 ตัวแทนจาก BRN	(8)
รวม	25 คน

2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แนวทางประเด็นคำถามหลัก ๆ ที่มีข้อความคล้ายคลึงกับการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อยืนยันเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดการและการปรับใช้กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ (1) คณะผู้วิจัยได้ติดต่อประสานงานเพื่อขอความร่วมมือทางโทรศัพท์และส่งหนังสือเชิญอย่างเป็นทางการไปยังองค์กรต่าง ๆ

ถึงผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้เข้าร่วมสนทนา และเตรียมความพร้อมด้านสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ หลังจากนั้นในขั้นตอนต่อมา (2) การดำเนินการจัดการสนทนากลุ่ม โดยมีหัวหน้าโครงการวิจัยเป็นผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) และคณะผู้วิจัยเป็นทีมผู้จดบันทึก (Note takers) ข้อเท็จจริงจากการสนทนากลุ่มโดยปราศจากอคติและมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากผู้ร่วมสนทนากลุ่มด้วย โดยเริ่มต้นมีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยและขออนุญาตบันทึกเสียงระหว่างการสนทนากลุ่มภายหลังเสร็จสิ้นการสนทนากลุ่ม (3) ผู้ดำเนินการสนทนานำเสนอสรุปผลการสนทนากลุ่ม และกล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมสนทนา พร้อมทั้ง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มเพื่องานวิชาการในลำดับต่อไป

4) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปการสนทนากลุ่มของผู้สนทนากลุ่มทุกคนอย่างละเอียด มาประกอบกับประกอบการวิเคราะห์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่กำหนดเป็นเกณฑ์ไว้ตามวัตถุประสงค์งานวิจัย

บทที่ 3

แนวคิดที่ว่าด้วยการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

3.1 การกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ (Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR)

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของพื้นที่ความขัดแย้งกันด้วยอาวุธซึ่งดำรงอยู่มาเป็นเวลานานก็คือ ภายหลังความขัดแย้งด้วยอาวุธสิ้นสุดลงแล้ว จะมีมาตรการอย่างไรให้กองกำลังหรือนักต่อสู้วางอาวุธ และสามารถกลับคืนสู่สังคมโดยใช้ชีวิตปกติได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพ กระบวนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ การปลดอาวุธ (Disarmament) การปลดประจำการ (Demobilization) และการกลับคืนสู่สังคม (Integration) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการป้องกันไม่ให้กองกำลังหรือนักต่อสู้กลับไปจับอาวุธอีกครั้งซึ่งอาจส่งผลทำลายสันติภาพของสังคมที่เพิ่งจะยุติความขัดแย้งกันด้วยอาวุธได้⁴

3.1.1 ความหมายของ การปลดอาวุธ (Disarmament) การปลดประจำการ (Demobilization) และการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)⁵

การปลดอาวุธ (Disarmament) หมายถึง การเก็บรวบรวม การจัดทำข้อมูล การควบคุม การกำจัดอาวุธขนาดเล็ก อาวุธยุทธภัณฑ์ วัตถุระเบิด อาวุธเบา และอาวุธหนัก ของกองกำลัง และรวมถึงของพลเรือนด้วย การเก็บรวบรวมและจัดทำข้อมูลกองกำลังที่จะปลดอาวุธ รวมถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ปลดอาวุธในการได้รับความช่วยเหลือและผลประโยชน์ โดยทั่วไปการปลดอาวุธจะเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม มีเป้าหมายระยะสั้นในการยกระดับความมั่นคง โดยการลดจำนวนอาวุธ และสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง ในขณะที่เป้าหมายในระยะยาวคือการป้องกันการขนย้ายอาวุธ รวมถึงการแพร่ขยายของอาวุธในตลาดมืด⁶ ในขั้นตอนนี้มี

⁴ Lilli Banholzer, When do Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes succeed?, German Development Institute, 2014, หน้า 3.

⁵ United Nations, Operational Guide to the integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, 2014, หน้า 25.

⁶ Lilli Banholzer (อ้างแล้ว), หน้า.10.

ความสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันและนำไปสู่การดำเนินการในขั้นถัดไป การดำเนินการปลดอาวุธที่ล่าช้า หรือบริหารจัดการที่ผิดพลาดจะมีผลต่อการประสบความสำเร็จของ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังเป็นอย่างมาก กองกำลังอาจจะสูญเสียความไว้วางใจที่มีต่อ กระบวนการสันติภาพ

การปลดประจำการ (Demobilization) หมายถึง การปลดประจำการอย่างเป็นทางการของกองกำลังของกองทัพหรือกลุ่มติดอาวุธ ในช่วงแรกอาจจะเป็นการปลดประจำการ รายบุคคลแล้วค่อยๆขยายไปเป็นกลุ่ม โดยอาจจะดำเนินการในพื้นที่ที่จัดไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ หลังจากนั้นในลำดับถัดไปก็จะเป็นการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า การกลับเข้ามาอีกครั้ง (Reinsertion) ซึ่งเป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมความพร้อม และให้ความช่วยเหลือ ก่อนที่จะนำไปสู่การกลับคืนสู่สังคมในระยะยาวต่อไป ในระยะนี้จะเป็นการให้ ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้แก่อดีตกองกำลังและครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การให้การศึกษาเบื้องต้น การจ้างงาน อุปกรณ์ดำรงชีวิต รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัย มาตรการนี้เป็นการตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานที่เร่งด่วน และอาจจะมีระยะเวลายาวถึง 1 ปี

การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) หมายถึง กระบวนการที่ทำให้อดีตกองกำลัง ได้รับคืนสถานะ “พลเรือน” ที่มีงานทำและมีรายได้ที่ยั่งยืน เป้าหมายของการกลับคืนสู่สังคมคือการ ทำให้อดีตกองกำลังสามารถกลับคืนสู่ตลาดแรงงานได้ สามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ และสามารถ มีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ การกลับคืนสู่สังคมจึงเป็นกระบวนการระยะยาวที่มีทั้งมิติในทางสังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางจิตใจ ซึ่งอาจจะกินระยะเวลายาวนาน และเป็น กระบวนการที่ซับซ้อนที่สุดในกระบวนการ DDR โดยทั่วไปการกลับคืนสู่สังคมจะทำในระดับชุมชน ท้องถิ่น และถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศโดยทั่วไป และเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล อีกทั้งยังต้องการการช่วยเหลือในระยะยาวจากภายนอกด้วย

3.1.2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงขั้นตอนการดำเนินการของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของ กองกำลังติดอาวุธ มีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 การปลดอาวุธ (Disarmament)⁷ เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การวางอาวุธ อาวุธยุทธภัณฑ์ วัตถุระเบิด ของกองกำลังเป็นรายบุคคล อันเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการสิ้นสุดบทบาทในฐานะกองกำลังติดอาวุธ การปลดอาวุธจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างและธำรงไว้ซึ่งบรรยากาศของความมั่นคงปลอดภัย และความไว้วางใจที่จะมีส่วนสำคัญให้การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคมเกิดขึ้นได้ การดำเนินการปลดอาวุธจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะมีผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมทั้งกระบวนการ

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบและการวางแผนการปลดอาวุธจึงต้องเป็นไปอย่างรอบด้าน มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองต่อการสร้างบรรยากาศของความมั่นคงปลอดภัย ความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง และสอดคล้องกับกระบวนการสันติภาพและการฟื้นฟูในภาพรวม

การดำเนินการปลดอาวุธ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อมูลและการวางแผนการดำเนินการ (Information gathering and operational planning) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธทั้งหมด การประเมินอย่างเป็นอิสระและเป็นกลางของความเข้มแข็ง ความพร้อมในการรบของกองกำลัง สัดส่วนของกองกำลังกับอาวุธที่มี รวมทั้งจำนวนกองกำลังทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถประเมินได้ว่าจะต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการปลดอาวุธจำนวนเท่าใด ไม่ว่าจะเป็นกำลังคน งบประมาณ และอุปกรณ์ทั้งหลาย

เพื่อให้การดำเนินการในขั้นตอนนี้ประสบความสำเร็จจึงต้องมีการประเมินทางเลือกในการปลดอาวุธ การคัดเลือกทีมดำเนินการ การวางกรอบการดำเนินการ การสำรวจอาวุธ การประเมินความเสี่ยง รวมทั้งสร้างความรับรู้และความเข้าใจให้แก่สังคม

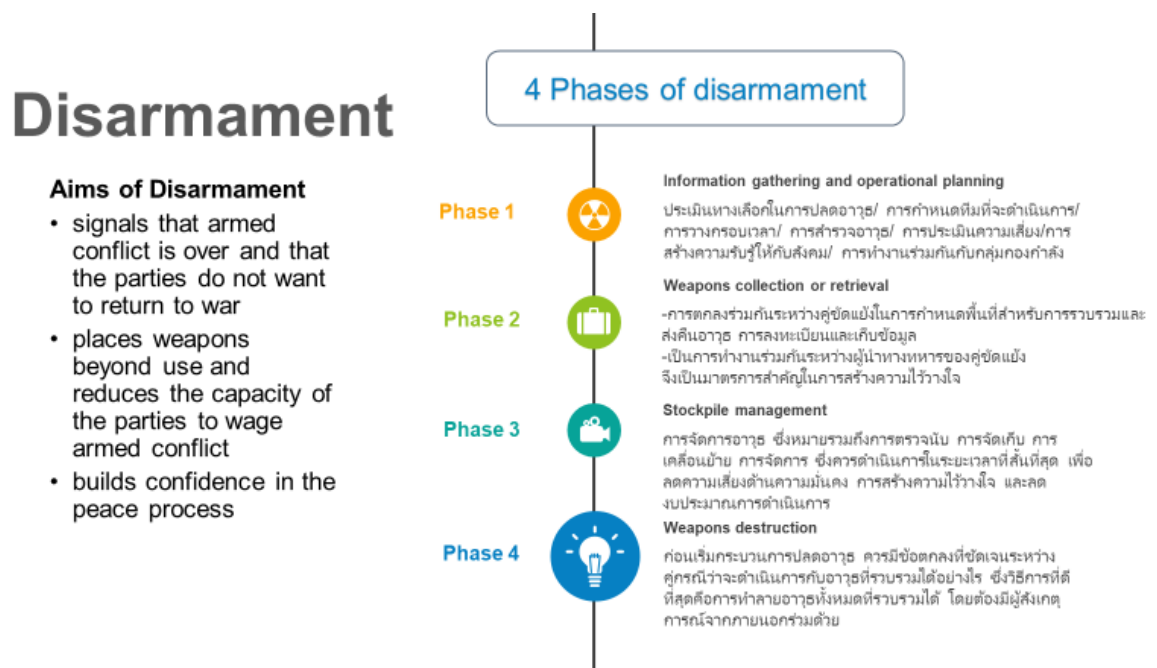
(2) การรวบรวมและส่งคืนอาวุธ (Weapons collection or retrieval) ในขั้นตอนนี้ต้องมีการกำหนดพื้นที่เพื่อรวบรวมและให้กองกำลังส่งคืนอาวุธ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นจากการตกลงร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้ง ในการนี้อาจจะมีการกำหนดพื้นที่กันชน (Buffer zone) เพื่อลดความเสี่ยงในการปะทะกันระหว่างคู่ขัดแย้ง นอกจากการรวบรวมและส่งคืนอาวุธแล้ว การมี

⁷ United Nations (อ้างแล้ว), หน้า 121 – 134.

ระบบลงทะเบียนและเก็บข้อมูลของอาวุธก็เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากเช่นกันในการบริหารจัดการคลังอาวุธที่ได้จากการรวบรวมและส่งคืน จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ผู้ขัดแย้งจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการสร้างความไว้วางใจต่อกัน

(3) การบริหารจัดการคลังอาวุธ ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้หลักประกันในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยในระหว่างการตรวจนับ การจัดเก็บ การเคลื่อนย้ายอาวุธ ซึ่งควรเป็นกระบวนการที่ดำเนินการในระยะสั้นที่สุด และนำไปสู่การทำลายอาวุธหรือการจัดสรรไปยังหน่วยงานด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม การทำลายอาวุธจะเป็นมาตรการที่ดีกว่าในการลดความเสี่ยงเรื่องความมั่นคงปลอดภัย และสร้างความไว้วางใจ

(4) การทำลายอาวุธ ก่อนการดำเนินการในขั้นตอนนี้ควรมีการตกลงกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดว่าจะดำเนินการอย่างไรกับอาวุธที่ได้รวบรวมมา โดยทั่วไปแล้วเห็นกันว่าวิธีการที่ดีที่สุดคือการทำลายอาวุธทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการจัดสรรอาวุธไปให้กับหน่วยงานรักษาความมั่นคงที่ได้รับการปฏิรูปและมีความชอบธรรมก็เป็นทางเลือกที่ดีเช่นกัน เพียงแต่จะต้องมีการวางแผนที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการเก็บรักษา



ภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการปลดอาวุธ

3.1.2.2 การปลดประจำการ (Demobilization)⁸ เป็นกระบวนการที่มีหลายมิติซึ่งจะยืนยันอย่างเป็นทางการว่ากองกำลังติดอาวุธได้สิ้นสุดสถานะดังกล่าว โดยมีเป้าหมายสำคัญในการลดขนาดหรือยกเลิกกองกำลังติดอาวุธ รวมถึงการปรับวิถีชีวิตจากกองกำลังเป็นพลเรือน ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จึงประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ

(1) การแยกกองกำลังออกจากฐานที่ตั้งหรือการควบคุมบังคับบัญชาในเชิงกายภาพ (Physical separation of a combatant from the command of armed force) โดยจะต้องมีการกำหนดที่ตั้ง (Demobilization site) และการเข้าถึงได้ของสถานที่สำหรับการปลดประจำการควรถูกระบุเอาไว้ในข้อตกลงสันติภาพ หรือต้องเกิดจากการกำหนดร่วมกัน ในกระบวนการปลดประจำการนั้น

ในขั้นตอนนี้จะประกอบไปด้วยกระบวนการตรวจสอบ ระบุตัวตนและลงทะเบียนกองกำลังที่จะปลดประจำการ การให้ข้อมูลและการให้คำปรึกษาที่จำเป็น การตรวจสอบสุขภาพ รวมถึงการสร้างความรู้เกี่ยวกับการปลดประจำการ

(2) การปลดประจำการอย่างเป็นทางการและการช่วยเหลือเบื้องต้นในการกลับคืนสู่สังคม (Discharge and Reinsertion) ขั้นตอนนี้จะเป็นกระบวนการยืนยันการสิ้นสุดสถานะกองกำลังติดอาวุธอย่างเป็นทางการ โดยอาจจะมีเอกสารยืนยันซึ่งจะมีคุณค่าในเชิงสัญลักษณ์สำหรับอดีตกองกำลัง เป้าหมายในขั้นตอนนี้คือการเปลี่ยนวิถีชีวิตของอดีตกองกำลังติดอาวุธให้เป็นพลเรือน ในระหว่างนี้ควรมีมาตรการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อไปสู่การกลับคืนสู่สังคม เป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมความพร้อมและให้ความช่วยเหลือ ก่อนที่จะนำไปสู่การกลับคืนสู่สังคมในระยะยาวต่อไป อาจจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้แก่อดีตกองกำลังและครอบครัว ไม่ว่าจะเป็น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การให้การศึกษาเบื้องต้น การจ้างงาน อุปกรณ์ดำรงชีวิต รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัย มาตรการนี้เป็นการตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานที่เร่งด่วน และอาจจะมีระยะเวลายาวถึง 1 ปี

⁸ United Nations (อ้างแล้ว), หน้า 143 – 156.

Demobilization

- Downsizing armed forces or disbanding them
- Demilitarization
- Important Phase in the consolidation of peace



ภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการปลดประจำการ

3.1.2.3 การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)⁹ กระบวนการที่ทำให้อดีต

กองกำลังได้รับคืน สถานะ “พลเรือน” ที่มีงานทำและมีรายได้ที่ยั่งยืน เป้าหมายของการกลับคืนสู่สังคมคือการทำให้อดีตกองกำลังสามารถกลับคืนสู่ตลาดแรงงานได้ สามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ และสามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ เป็นกระบวนการระยะยาวที่ประกอบด้วยหลายมิติ และมีเงื่อนไขสำคัญในเรื่องงบประมาณที่เพียงพอ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมมีมิติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Reintegration) เพื่อป้องกันไม่ให้อดีตกองกำลังกลับไปถืออาวุธอีกครั้งหนึ่ง หรือกระทำการที่กระทบต่อความปลอดภัยของสังคม เช่น การรวมตัวเป็นกลุ่มอาชญากร กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงต้องสร้างโอกาสในทางเศรษฐกิจให้แก่อดีตกองกำลังให้มีรายได้ที่มั่นคง เพื่อที่จะสามารถดูแลตนเองและครอบครัวได้ จึงต้องมีกิจกรรมหรือโครงการที่สร้างทักษะชีวิต ให้ความรู้ทางด้านอาชีพ การให้การศึกษาและทุนการศึกษา รวมถึงการให้ความรู้ในการประกอบกิจการ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความต้องการของอดีตกองกำลังเฉพาะราย

⁹ United Nations (อ้างแล้ว), หน้า 157 - 181.

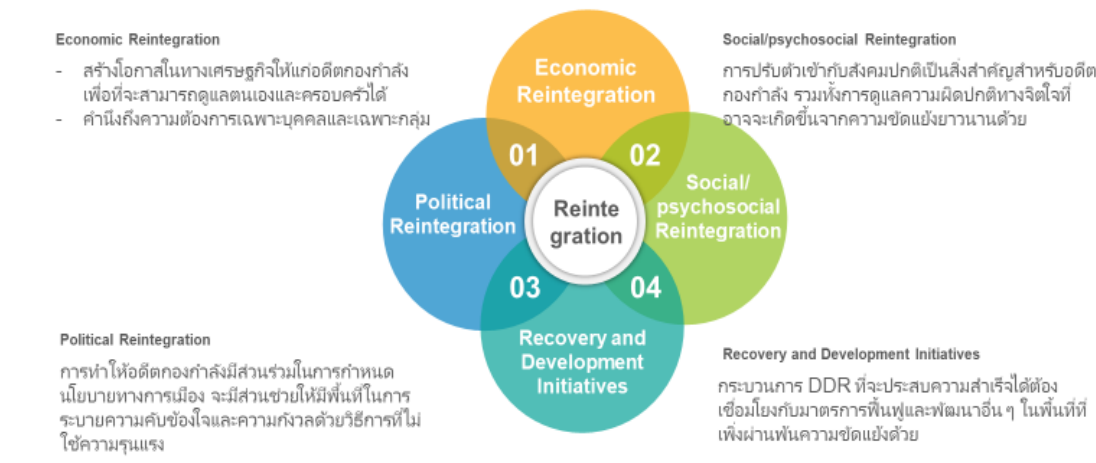
(2) มิติทางสังคมและจิตใจ (Social/psychosocial Reintegration) การจับอาวุธขึ้นสู้มาเป็นเวลานานทำให้อดีตกองกำลังถูกตัดขาดจากสังคมและขาดทักษะในการเข้าสู่สังคม ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านสังคมและโดดเดี่ยว นอกจากนี้โดยสถานะของ “อดีตกองกำลัง” ก็ทำให้สังคมเกิดความหวาดระแวงไม่ยอมรับ ทำให้เป็นอุปสรรคในการได้งานทำ และนำไปสู่การเกิดปัญหาทางสภาพจิตใจ และพฤติกรรมต่อต้านสังคม จนอาจทำให้เลือกทางเดินชีวิตที่ผิดพลาด เช่น ติดยาเสพติด ติดแอลกอฮอล์ รวมถึงการใช้ความรุนแรง ดังนั้น การได้รับการยอมรับในการกลับคืนสู่สังคมจากชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างมากในการประสบความสำเร็จของการกลับคืนสู่สังคม มาตรการที่ช่วยเหลือในประเด็นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ ในบางครั้งการดูแลในมิติทางสังคมและจิตใจอาจจะเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการก่อนการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอีกด้วย

(3) มิติทางการเมือง (Political Reintegration) การกลับคืนสู่สังคมในมิติทางการเมืองคือการทำให้อดีตกองกำลังมีพื้นที่และมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับอดีตกองกำลังจะทำให้เขาเหล่านั้นสามารถส่งเสียงข้อเรียกร้อง ข้อห่วงกังวลทั้งหลายในทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ปัญหาทั้งหลายได้รับการแก้ไขได้ในทางการเมือง ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้อดีตกองกำลังกลับไปใช้วิธีการแก้ไขปัญหาคือความรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง มาตรการที่อาจจะเป็นไปได้ในกรณีนี้ เช่น การมีเครื่องมือทางกฎหมายในการปรับเปลี่ยนกองกำลังติดอาวุธให้เป็นพรรคการเมือง รวมทั้งการให้สิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองแก่อดีตกองกำลังในเชิงบุคคล

(4) มิติการฟื้นฟูและการพัฒนาพื้นที่ (Recovery and Development Initiatives) กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังไม่อาจประสบความสำเร็จได้ หากไม่เชื่อมโยงกระบวนการเข้ากับโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ความขัดแย้ง ดังนั้น การวางแผนกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงต้องพิจารณาถึงมาตรการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมด้วย โดยต้องเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การปรองดองธรรมาภิบาล การปฏิรูปการเมือง สิทธิมนุษยชน เรื่องเพศ การลดความยากจน เป็นต้น การเชื่อมโยงการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังกับการฟื้นฟูและพัฒนาในพื้นที่ความขัดแย้งจะเป็นส่วนสำคัญในการลดแรงกดดันหรือความขัดแย้งที่อาจจะเกิดจากประชาชนที่มีความกังวลในการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลัง เพราะจะทำให้ประชาชนรับรู้ได้ว่ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังจะเป็นประโยชน์กับประชาชนและสังคมโดยรวมด้วย มิใช่เป็นประโยชน์เฉพาะแต่อดีตกองกำลังเท่านั้น

Reintegration

Long-term and inclusive economic, social/psychosocial and political assistance
Subject to funding availability



ภาพที่ 3 แสดงมิติต่าง ๆ ของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

3.2 เงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้การกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จ

โดยทั่วไปแล้วการกลับคืนสู่สังคม (DDR) ได้รับการพิจารณาในฐานะเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่าน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้การเปลี่ยนผ่านจากสงครามหรือความขัดแย้งกันด้วยอาวุธไปสู่สันติภาพเป็นไปได้ โดยการช่วยให้อดีตกองกำลังยอมทิ้งชีวิตในฐานะนักต่อสู้เพื่อกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตในฐานะพลเรือน และสร้างเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้เกิดกลับไปจับอาวุธอีกครั้ง ซึ่งเป็นการให้หลักประกันว่าสันติภาพที่เกิดขึ้นนั้นจะดำรงอยู่อย่างยาวนาน

ในกรณีความขัดแย้งหลายกรณี กระบวนการกลับคืนสู่สังคมนั้นถูกนำมาใช้ในขณะที่ความขัดแย้งกันด้วยอาวุธยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้เหตุการณ์สงบหรือนำไปสู่สันติภาพ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว กระบวนการกลับคืนสู่สังคมมักจะถูกนำมาใช้ภายหลังจากมีการยุติความขัดแย้งหรือมีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพแล้ว กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงอาจจะมี

เป้าหมายในสองลักษณะ คือ การสร้างสันติภาพ (Peace-building) หรือ การทำให้สันติภาพมั่นคงยั่งยืน (Peace-stabilising)¹⁰

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ประกอบด้วยหลายเงื่อนไขและปัจจัย จากข้อมูลของ Lilli Banholzer¹¹ พบว่า 24 จาก 40 ประเทศที่ใช้กระบวนการ DDR สามารถธำรงรักษาสันติภาพให้ดำรงอยู่อย่างยาวนาน ส่วนอีก 16 ประเทศพบว่าคู่ขัดแย้งได้กลับมาใช้อาวุธต่อสู้กันอีก การใช้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมอาจไม่ใช่หลักประกันว่าสันติภาพที่ได้รับมาจะดำรงอยู่อย่างยั่งยืน แต่กว่าร้อยละ 60 ของประเทศที่ใช้กระบวนการ DDR มักจะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพได้ จึงน่าจะศึกษาว่าเหตุปัจจัยหรือเงื่อนไขอะไรที่ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จ

จากการทบทวนวรรณกรรมของ Lilli Banholzer¹² พบว่าเราพอจะแบ่งปัจจัยในการทำให้ DDR ประสบความสำเร็จได้ 3 ระดับ คือ

(1) ระดับมหภาคหรือระดับโครงสร้าง (Macro Level) ซึ่งพิจารณาบริบทในระดับโครงสร้างไม่ว่าจะเป็นบริบททางสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปแล้วในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นที่ยอมรับกันว่าประเทศที่มีรายได้น้อยมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดสงครามกลางเมืองหรือความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์ได้นำเสนอข้อสันนิษฐานว่าด้วยการพิจารณาค่าเสียโอกาสในการเป็นกบฏ โดยมีหลักการสำคัญคือต้องทำให้ค่าเสียโอกาสสำหรับกองกำลังในการกลับไปจับอาวุธขึ้นสู้สูงมากถึงขนาดที่ทำให้การใช้ชีวิตในฐานะพลเรือนดึงดูดใจมากกว่าการเป็นทหารหรือกองกำลัง ซึ่ง DDR มีเครื่องมือที่ค่อนข้างจำกัดในการจัดการกับปัญหานี้ สิ่งที่กระบวนการกลับคืนสู่สังคมอาจจะทำได้คือการเสนอหลักสูตรในการพัฒนาอาชีพ แต่หากสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไม่สามารถสร้างตำแหน่งงานรองรับได้ การอบรมอาชีพก็ไม่เกิดประโยชน์ กระบวนการ DDR ไม่อาจยกระดับเศรษฐกิจในภาพรวมได้ สิ่งที่จะทำได้คือยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจสำหรับปัจเจกเท่านั้น

¹⁰ Lilli Banholzer (อ้างแล้ว), หน้า 9-10.

¹¹ Lilli Banholzer (อ้างแล้ว), หน้า 16.

¹² สรุปความจาก Lilli Banholzer (อ้างแล้ว), หน้า 17-30.

ในขณะที่ในแง่มุมทางการเมือง บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการ DDR อย่างไรก็ดี ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนยืนยันว่า ระบบการเมืองการปกครองโดยเฉพาะแบบใดที่สนับสนุนหรือขัดขวางกระบวนการ DDR แต่ในทางทฤษฎีเห็นกันว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตยและการมีระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องช่วยป้องกันการเกิดความขัดแย้งขึ้นอีกได้ การมีระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือช่วยในป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงเล็กน้อยขยายกลายเป็นเรื่องใหญ่ได้นอกจากประเด็นเหล่านี้แล้ว ศักยภาพของรัฐก็เป็นปัจจัยสำคัญในการประสบความสำเร็จของ DDR เพราะหากรัฐขาดงบประมาณหรืออุปกรณ์เครื่องมือแล้วก็จะไม่มีหลักประกันว่า ข้อตกลงในการเจรจาสันติภาพจะได้รับการปฏิบัติหรือไม่ รวมถึงการรักษาความปลอดภัยในระหว่างที่มีการหยุดความขัดแย้งด้วยอาวุธแล้วด้วย โดยเฉพาะการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่อดีตกองกำลังที่ปลดอาวุธหรือปลดประจำการแล้ว เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มักจะตกเป็นเป้าหมายของการฆ่าหรือลักพาตัว

เนื่องจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจและศักยภาพของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับกระบวนการ DDR ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการพัฒนาพื้นที่พื้นที่ความขัดแย้งในภาพรวมจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ เพราะไม่เพียงแต่จะทำให้บรรยายในทางเศรษฐกิจดีขึ้น แต่ยังเป็นการสร้างงานใหม่ รวมถึงไม่สร้างความรู้สึกเฉพาะแต่อดีตกองกำลังเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ แต่ประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งยาวนานก็ได้รับประโยชน์เช่นกัน ซึ่งมีผลช่วยลดความรู้สึกเป็นปรปักษ์กับอดีตกองกำลังอีกด้วย

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการคือบทบาทขององค์กรภายนอก ซึ่งในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมเกือบทั้งหมดจะต้องมีองค์กรภายนอกเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะในฐานะผู้สนับสนุนหรือผู้มีบทบาทนำ มีหลักฐานจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าการดำรงอยู่ขององค์กรภายนอกมีส่วนช่วยให้คู่ขัดแย้งปฏิบัติตามข้อตกลง รวมถึงเป็นหลักประกันว่ากระบวนการ DDR จะมีงบประมาณและเครื่องมือเครื่องมือที่เพียงพอ อย่างไรก็ดี การเข้ามามีบทบาทขององค์กรภายนอกจะต้องไม่ทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศหรือทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญของการทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน

ปัจจัยในระดับมหภาคประการถัดมาที่มักมีการถกเถียงกันมากก็คือ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนใดของความขัดแย้ง ในขณะที่ความขัดแย้งด้วยอาวุธยังดำรงอยู่หรือ ในขณะที่ความขัดแย้งด้วยอาวุธยุติลงแล้ว ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหากกระบวนการกลับคืนสู่สังคมถูกนำมาใช้ ในขณะที่ความขัดแย้งยังดำรงอยู่ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมก็จะเป็นส่วนช่วยในการสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งในระหว่างกระบวนการสันติภาพ และจะมีส่วนช่วยให้ข้อตกลงสันติภาพมีความครอบคลุม ในขณะที่อีกฝ่ายยืนยันว่าสันติภาพเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการ DDR ที่จะขาดเสียไม่ได้ ทั้งนี้มีหลักฐานยืนยันหากกระบวนการ DDR เริ่มต้นภายหลังจากที่การต่อสู้ยุติลงแล้วจะเพิ่มโอกาสในการประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น นั่นหมายความว่ากระบวนการ DDR มีบทบาทหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพยิ่งกว่าการสร้างสันติภาพหรือยุติการต่อสู้

(2) ระดับกลางหรือระดับโปรแกรมของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม (Meso Level) ซึ่งพิจารณารายละเอียดในเชิงเทคนิคของโปรแกรมของการกลับคืนสู่สังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องช่วงเวลา เริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ลำดับขั้นตอนของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม คุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม หรือมาตรการช่วยเหลือ

ระยะเวลาโดยเฉลี่ยของการเริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจะอยู่ที่ 1 ปี หลังจากยุติการใช้อาวุธหรือการลงนามสันติภาพ แต่ก็มี ความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ รวมถึงในบางกรณีก็เริ่มตั้งแต่ที่ความขัดแย้งด้วยอาวุธยังดำรงอยู่ ทั้งนี้ การขยับระยะเวลาในการเริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคมออกไปนานเท่าไรก็จะเป็นการยืดระยะเวลาของปัญหาออกไป และยังทำให้คู่ขัดแย้งถอยห่างจากข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า การเริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคมในทันทีจะเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ

สำหรับในประเด็นเรื่องลำดับขั้นตอนของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะเห็นว่าต้องทำตามลำดับขั้นตอน กล่าวคือ การปลดอาวุธ การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคม ตามลำดับ แต่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินการคู่ขนานกันไปโดยการเริ่มต้นการกลับคืนสู่สังคมคู่ขนานกันไปกับการปลดอาวุธและปลดประจำการจะมีส่วนในการช่วยสร้างความไว้วางใจและโน้มน้าวให้กองกำลังคนอื่นเข้าร่วมกระบวนการด้วย ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมโดยไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนมักจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกลับคืนสู่สังคมไม่ประสบ

ความสำเร็จ หากได้ดำเนินการปลดประจำการแล้วโดยไม่มีมาตรการกลับคืนสู่สังคมมารองรับ ก็อาจจะสร้างความไม่พอใจให้กลับอดีตกองกำลังที่ปลดประจำการแล้วซึ่งต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานได้

นอกจากนี้ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่จะประสบความสำเร็จได้ยังต้องคำนึงถึงการปฏิบัติต่อกลุ่มเปราะบางด้วย เช่น กองกำลังที่เป็นเด็กซึ่งต้องการการดูแลเป็นพิเศษทั้งในฐานะที่เป็นเหยื่อของความขัดแย้งและเครื่องมือในการใช้ความรุนแรง ดังนั้น โปรแกรมของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องได้รับการออกแบบโดยคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของกลุ่มเปราะบางด้วย สำหรับกลุ่มกองกำลังที่เป็นเด็กนั้นทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าต้องดำเนินการปลดอาวุธและปลดประจำการไม่ว่าความขัดแย้งกันด้วยอาวุธจะดำรงอยู่หรือไม่ก็ตาม

สิ่งสำคัญอีกประการ สำหรับการออกแบบโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมคือจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นซึ่งเป็นเครื่องขัดขวางการเข้าร่วมของกองกำลัง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเรียกได้ว่าเป็นกองกำลังจะต้องมีอาวุธ 1 ชิ้น ตามหลัก “one weapon, one combatant” ในขณะที่ในความเป็นจริงกองกำลังเหล่านี้มักจะแชร์การใช้อาวุธร่วมกัน การกำหนดเงื่อนไขลักษณะนี้ทำให้กองกำลังบางส่วนไม่อาจเข้าร่วมโปรแกรมได้ นอกจากนี้ในหลายกรณีที่ผู้หญิงเข้าร่วมเป็นกองกำลังด้วย การกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์จากโปรแกรมจึงต้องพิจารณาถึงประเด็นเหล่านี้ด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วกลุ่มกองกำลังที่เป็นผู้หญิงก็จะไม่สามารถเข้าร่วมโปรแกรมได้

ประการสุดท้ายที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมคือการให้ความช่วยเหลือที่ต้องตอบสนองกับความต้องการของอดีตกองกำลังซึ่งจะมีส่วนช่วยป้องกันการกลับมาใช้อาวุธอีกครั้งได้ โครงการอบรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาทักษะของอดีตกองกำลังจึงมีส่วนช่วยให้เขาสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ แต่ก็ต้องสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานด้วย การประเมินตลาดแรงงานจึงมีความสำคัญในแง่หนึ่ง และสิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ แม้กองกำลังเหล่านี้จะมีทักษะและศักยภาพ แต่สังคมมักจะมองคนเหล่านี้ในแง่ลบหรือไม่มีความน่าเชื่อถือ

(3) ระดับจุลภาคหรือระดับบุคคล (Macro Level) ซึ่งพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะบุคคลของกองกำลังแต่ละคน กองกำลังแต่ละคนได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคมหรือไม่ หรือการเข้าร่วมโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมทำให้อดีตกองกำลังสามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมได้ดีขึ้นหรือไม่ ลักษณะเฉพาะหรือประสบการณ์แบบใดที่สนับสนุนหรือขัดขวางกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

บริบทในทางเศรษฐกิจของกองกำลังแต่ละคนอาจจะมีส่วนต่อการตัดสินใจเข้าร่วม ขบวนการต่อสู้ การขาดแคลนโอกาสในทางเศรษฐกิจ ระดับของคุณภาพชีวิตที่ต่ำ รายได้ไม่เพียงพอ ต่อการดำรงชีพ เหล่านี้มักเป็นปัจจัยที่ทำให้กองกำลังแต่ละคนตัดสินใจเข้าร่วมการต่อสู้ นอกจากนี้ยัง พบว่ากองกำลังที่มีฐานะดีขึ้นเมื่อเข้าร่วมขบวนการต่อสู้หรือมีการศึกษามากจะไม่เข้าร่วม กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

นอกจากนี้อายุของกองกำลังก็เป็นปัจจัยต่อการเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม กองกำลังที่เข้าร่วมขบวนการต่อสู้ตั้งแต่ยังเยาว์วัยมีแนวโน้มที่จะประสบความยากลำบากในการ กลับคืนสู่สังคม ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการหางาน รวมถึงค่าตอบแทนที่อาจจะได้รับหากสามารถหา งานได้ก็อาจจะแตกต่างจากคนอื่นทั่วไป นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะแปลกแยกจากสังคมหรือชุมชน นอกเหนือจากประเด็นเรื่องอายุแล้ว ประเด็นเรื่องเพศก็มีอิทธิพลต่อโอกาสในการปลดอาวุธของกอง กำลังแต่ละคนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม โปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมโดยส่วนใหญ่มักจะเพิกเฉยกอง กำลังที่เป็นผู้หญิง ซึ่งมักจะได้รับประสบการณ์ที่ไม่ดีในระหว่างช่วงเวลาของการขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ไม่ว่าจะเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ การบังคับให้เป็นแรงงาน กลุ่มกองกำลังผู้หญิงจึงมักจะมีบาดแผล หรือความบอบช้ำทางจิตใจ (Traumatization) ที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

ปัญหาความบอบช้ำทางจิตใจหรือการป่วยทางจิตอันเนื่องมาจากประสบการณ์ เลวร้ายในระหว่างความขัดแย้งกันด้วยอาวุธของกองกำลังแต่ละคนก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการกลับคืน สู่สังคม กลุ่มคนเหล่านี้มักจะถอนตัวจากชุมชนและมักจะไม่มีความไว้วางใจคนในชุมชน และมักจะมี ปัญหาสุขภาพจิตหรือการก่ออาชญากรรมตามมา จากภาวะทางจิตดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มเหล่านี้มักจะไม่ เข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม มีความละเลาะลังในการวางอาวุธ และมักจะรู้สึกไร้ความหวัง และอยู่ภายใต้ความกลัว ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมเป็นอย่างมาก

นอกเหนือจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ระยะเวลาในการเข้าร่วมการต่อสู้ของกอง กำลังแต่ละคนก็มีผลต่อการกลับคืนสู่สังคม กองกำลังที่เข้าร่วมต่อสู้มาเป็นระยะเวลานานมักจะมี ความก้าวร้าวและต่อต้านสังคมซึ่งเป็นสิ่งขัดขวางในการกลับคืนสู่สังคม กองกำลังที่เข้าร่วมการต่อสู้ เป็นเวลานานมักจะไม่ต้องการที่จะวางอาวุธ

ปัจจัยทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้นนี้เป็นประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องให้ความสนใจและ ค้นหาคำตอบในการเปรียบเทียบกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของทั้งอาเจห์และมินดาเนา เพื่อถอด

บทเรียนจากกรณีศึกษาและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับการแก้ไขปัญหสามจังหวัดชายแดนใต้ของ
ประเทศไทย

บทที่ 4

กระบวนการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

4.1 ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา

ความขัดแย้งในมินดาเนาถือเป็นความขัดแย้งกันด้วยอาวุธที่ยาวนานที่สุดในโลกยาวนานกว่าสี่ศตวรรษโดยเริ่มจากยุคอาณานิคม¹³ โดยประเด็นสำคัญที่ต้องอ้างถึงคือสาเหตุทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มบังซาโมโรที่ต่อสู้เพื่อกำหนดเจตจำนงตนเอง (Self-determination) ของอาณาจักรอิสลามภายใต้ประเทศฟิลิปปินส์¹⁴

เป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษที่สงครามและความรุนแรงระหว่างกองกำลังฟิลิปปินส์และ MILF ได้เกิดขึ้นในมินดาเนา รวมทั้งเกาะ Sulu เกาะ Tawi-Tawi และเกาะ Basilan รวมถึง Palawan ด้วยเหตุที่ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์มองความขัดแย้งดังกล่าวว่าเป็นความพยายามของมุสลิมทางตอนใต้ที่จะแบ่งแยกดินแดน แต่กลุ่ม MILF กลับมองว่าความขัดแย้งดังกล่าวไม่ใช่สงครามแบ่งแยกดินแดน แต่มองว่าฟิลิปปินส์ได้ประโยชน์จากสเปนและสหรัฐอเมริกา โดยรวบรวมเอาดินแดนบรรพบุรุษของเขาไว้อย่างไม่ถูกต้องนำไปสู่การต่อสู้เพื่อที่จะปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระ¹⁵ จากรายงานการพัฒนา

¹³ Aijaz Ahmad, “The 400 Year War: Moro Struggle in the Philippines” in Southeast Asia Chronicle, Vol 82., ISSN 0738-0550X, 1982, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ https://books.google.com.ph/books/about/400_Year_War.html?id=56uYPgAACAAJ&redir_esc=y, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

¹⁴ ในประเทศฟิลิปปินส์มีการระบุคำเรียกชาวมุสลิมไว้หลากหลายเพื่อกำหนดอัตลักษณ์มุสลิมในประเทศฟิลิปปินส์เป็นชาติพันธุ์ต่างหากที่เรียกว่า “โมโร” โดยมาจากคำว่า “Moros” คือกลุ่มคนที่เคยปกครองมาก่อนตามประวัติศาสตร์ของสเปนขณะเข้าโจมตีทางใต้ของหมู่เกาะฟิลิปปินส์ โดนมีมุสลิมหัวรุนแรงกลุ่มหนึ่งพยายามรวมตัวกันและเรียกตัวเองว่ากลุ่มโมโรหรือชาติโมโร (Bangsamoro) ต่อมานูร์ มิซูอารี (Nur Misuari) ผู้นำของกลุ่ม Moro national Liberation Front (MNLF) ได้พัฒนาแนวคิด Bangsamoro (Moro Nation) โปรตุเกส รวินทร์ คำโพธิ์ทอง, กระบวนการสันติภาพในมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1972-1976, วารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม-เมษายน, 2561, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <http://copag.msu.ac.th/journal/filesjournal/8-1/20042018111106.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

¹⁵ ฟาริดา ปันจอร์, “ทหารกับกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา” โปรตุเกส <http://deepsouthwatch.org/node/4225>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

มนุษย์ในปี พ.ศ. 2548 (2005 Philippine Human Development Report) ได้สรุปสาเหตุของความขัดแย้งไว้เป็นประเด็นดังต่อไปนี้¹⁶

- ก. เหตุการณ์เริ่มขึ้นในตอนที่สเปน (เจ้าอาณานิคมขณะนั้น) ปกครองโดยการปฏิบัติต่อชาวโมโรอย่างไม่เสมอภาคและพยายามชักจูงให้หันมานับถือศาสนาคริสต์ แต่ไม่สามารถเปลี่ยนความเชื่อของคนโมโรได้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความแบ่งแยก
- ข. การบังคับการผนวกของดินแดน Moro ภายใต้สนธิสัญญาสันติภาพปารีส พ.ศ. 2441¹⁷ โดยที่สนธิสัญญาดังกล่าวนั้นเป็นความตกลงระหว่างอเมริกาและสเปน โดยสเปนขายดินแดนให้อเมริกาและรับช่วงต่อในการครอบครองฟิลิปปินส์ การต่อสู้ของชาวโมโรยังดำเนินต่อไปเคียงข้างกับฝ่ายที่ต่อต้านอเมริกา
- ค. แนวปฏิบัติของการตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐบาลนำไปสู่การอพยพของผู้คนไปยังมินดาเนาจากภาคเหนือและภาคกลางของฟิลิปปินส์ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และโดยการฝึกให้มีการปกครองตนเองของชาวฟิลิปปินโน (Filipinization) โดยทำควบคู่ไปกับการสถาปนารัฐบาลบริหารการปกครองของสหรัฐอเมริกา เพื่อเข้ามาดำเนินการในการตรวจสอบและการผลิตองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ซึ่งถือเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบาย “การยึดครองโดยปราณี” ด้วยการเสนอภาพการเข้ามาช่วยเหลือชาวฟิลิปปินโน ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของชาวอเมริกัน¹⁸

¹⁶ Mindanao Conflict: In Search of Peace and Human Rights, FOCUS December 2008 Volume 54, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2008/12/mindanao-conflict-in-search-of-peace-and-human-rights.html>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

¹⁷ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.history.com/this-day-in-history/treaty-of-paris-ends-spanish-american-war>.

¹⁸ สิริฉัตร รักการ และทวีศักดิ์ เผือกสม, “ประวัติศาสตร์นิพนธ์ฟิลิปปินส์ : จากยุคอาณานิคมถึงยุคหลังอาณานิคม”, วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, Vol. 21 No. 3: ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2558).

ง. ข้อพิพาทการแก่งแย่งดินแดน¹⁹ และสงครามเหตุการณ์ Jabidah Massacre ได้แก่ การสังหารหมู่กลุ่มคอมมานโดชาวโมโรบนเกาะซาบะห์²⁰

จ. การประกาศกฎอัยการศึกในช่วง พ.ศ. 2515 โดยประธานาธิบดี Ferdinand E. Marcos ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ของกลุ่มโมโรเรื่อยมา

พื้นที่มินดาเนาต้องตกอยู่ท่ามกลางปัญหาความรุนแรงส่วนใหญ่จะเป็นการต่อสู้รบกับกองทัพฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการสร้างสันติภาพก็มีอยู่จนทำให้สถานการณ์ดีขึ้นตามลำดับ ซึ่งสามารถจัดลำดับเวลาได้ ดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา

ช่วงเวลา	เหตุการณ์
พ.ศ. 2510 - 2513	- เหตุการณ์ Jabidah Massacre คือ การสังหารหมู่กลุ่มคอมมานโดชาวโมโรบนเกาะซาบะห์ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกลุ่มปฏิวัติ ได้แก่ การตั้งกลุ่มMuslim Independence Movement (MIM) และ กลุ่ม Moro National Liberation Front (MNLF) โดย Nur Misuari - เหตุการณ์สู้รบระหว่างชาวโมโรและชาวคริสเตียนในโคตาบาโต (Cotabato) ในมินดาเนา
พ.ศ. 2513 - 2515	- เหตุการณ์ประท้วงรัฐบาลมาร์กอสของขบวนการนักศึกษา กรรมการกลุ่มคอมมิวนิสต์ และกลุ่มมุสลิมทางภาคใต้ - รัฐบาลฟิลิปปินส์เริ่มเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม MNLF เพื่อยุติความขัดแย้ง แต่ความขัดแย้งก็เพิ่มมากขึ้นโดยขยายไปยังกลุ่ม MILF (Moro Islamic Liberation Front or MILF) ด้วย

¹⁹ การสูญเสียที่ทำกินสร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างชาวคริสต์เตียนและอิสลามในช่วงหลังสงครามโลก

²⁰ เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2511 คือ เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนหรือ MIM (Mindanao Independence Movement) นำโดย Nur Misuari ซึ่งเป็นแกนนำรุ่นใหม่ในเวลานั้น และการลอบสังหารผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นอย่าง Jose Maira แกนนำของพรรคคอมมิวนิสต์

	- รัฐบาลมาร์กอส ประกาศใช้กฎอัยการศึก ²¹
พ.ศ. 2519 - 2520	- ผู้นำนุร มิซวรี MNLF ลงนามในข้อตกลงร่วมเขตปกครองบังซาโมโร (Comprehensive Agreement on Bangsamoro) ²² - มีการลงนามรับรองข้อตกลงร่วมตรีโปลี (Tripoli agreement) ²³ โดยเป็นการเจรจาร่วมกัน 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนรัฐบาลมาร์กอส ตัวแทนองค์กรมุสลิมโลก และตัวแทนกลุ่ม MNLF โดยเนื้อหาใน Tripoli นี้คือการกำหนดให้มีแคว้นปกครองตนเองขึ้นมาในเขตมินดาเนาและ Palawan (ประกอบด้วย 13 จังหวัด รวมถึงการจัดตั้งรัฐบาลปกครองตนเอง ระบบกระบวนการยุติธรรมสำหรับกฎหมาย Sharia และกองกำลังพิเศษ
พ.ศ. 2526	- มีการชุมนุมที่เรียกว่า EDSA revolution ²⁴
พ.ศ. 2527	- กลุ่ม MILF (Moro Islamic Liberation Front- MILF) จัดตั้งขึ้น ²⁵
พ.ศ. 2529	- กฎอัยการศึกที่ประกาศใช้โดยรัฐบาลมาร์กอส สิ้นสุดลง

²¹ รัฐบาลมาร์กอส ประกาศใช้กฎอัยการศึกนาน 9 ปี สามารถควบคุมทั้งฝ่ายสภา ทหาร ศาล สื่อมวลชน และธุรกิจต่าง ๆ ดูเพิ่มเติมสำหรับเหตุผลที่ประกาศประกาศใช้กฎอัยการศึก เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.officialgazette.gov.ph/featured/declaration-of-martial-law/>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

²² เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อตกลงดังกล่าวนำมาสู่ความแตกแยกอย่างรุนแรงภายในกลุ่ม MNLF

²³ ข้อตกลงร่วม Tripoli ทำให้เกิดเขตปกครองตนเองอันประกอบด้วย 13 จังหวัดและ 9 เมืองในมินดาเนาและในเขตการปกครองดังกล่าว ชาวมุสลิมสามารถมีศาลชารีอะฮ์ รวมทั้งมีสิทธิจัดตั้งสถาบันการศึกษาอันสอดคล้องกับหลักศาสนาทุกระดับ มีระบบบริหารราชการ ระบบเศรษฐกิจการค้า รวมถึงกองกำลังรักษาความมั่นคงในระดับภูมิภาคเป็นของตนเอง เป็นต้น โปรดดู <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/06/The-Tripoli-Agreement-1976.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

²⁴ การเรียกร้องดังกล่าวถือเป็น People Power Revolution หมายถึงการลุกฮือของประชาชนเพื่อโค่นล้มอำนาจรัฐที่ไม่ชอบธรรม

²⁵ ความขัดแย้งภายในกลุ่ม MNLF ทำให้กลุ่ม MILF แยกตัวออกมา แต่เป้าหมายของ MILF คือต้องเป็นเอกราชจากฟิลิปปินส์ และในช่วงนั้น MILF ได้รับการสนับสนุนจากชาติที่เป็นสมาชิกองค์การประชุมอิสลาม (Organization of the Islamic Conference – OIC) อาจกล่าวได้ว่า MNLF เน้นแนวคิดอุดมการณ์อิสลาม ผสมแนวคิดชาตินิยม และแนวคิดโลกวิสัย แต่ MILF มีแนวคิดแบบกลุ่มการตรภาพมุสลิม

พ.ศ. 2530	- รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ได้ร่างขึ้น และภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อเสนอเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา (the Aotonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)) - ทั้งกลุ่ม MNLF และ MILF เพิกเฉยต่อรัฐบาลชุดดังกล่าวและไม่ยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลฟิลิปปินส์ซึ่งจะนำไปสู่การจัดตั้งเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา
พ.ศ. 2539	- มีการลงนามข้อตกลงร่วมสันติภาพขั้นสุดท้าย (Final Peace Agreement) ²⁶ โดยลงนามระหว่างรัฐบาลรามอสและ MNLF ²⁷
พ.ศ. 2540	- รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการการศึกษาประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ศึกษาความขัดแย้งและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้สร้างหลักสูตร Peace Education ขึ้น - รัฐบาลได้ขอให้กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ USAID, JICA, CIDA
พ.ศ. 2541 – 2543	- วงศุขเจรจาด้านสันติภาพของรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MILF ดำเนินการขึ้นเพื่อหาทางยุติสงคราม
พ.ศ. 2542	- มีมาตรการปราบปราม MILF (out of war) ในสมัยประธานาธิบดี โจเซฟ เอสตราดา และมาตรการดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการสันติภาพ
พ.ศ. 2546	- กลุ่ม MILF ได้ร่างข้อตกลง MOA-AD เสนอต่อรัฐบาลเพื่อยกร่างกฎหมายหลักของตนเอง เพื่อระบุถึงเรื่องการจัดการกับกองกำลังของ

²⁶ เนื้อหาของ final Peace Agreement ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ได้แก่ การกำหนดช่วงเวลาสองระยะในการดำเนินการให้ข้อตกลงร่วมตรีโปลีบรรลุผล และกำหนดการเปลี่ยนกองกำลังของกลุ่ม MNLF เข้ากองทัพบกและกรมตำรวจ และในช่วงที่สองคือการเกิดขึ้นของรัฐบาลปกครองตนเองเข้าแทนที่ ARMM นอกจากนี้เนื้อหาในข้อตกลงยังระบุให้มีตัวแทนจากภูมิภาคมินดาเนาเข้าไปนั่งในองค์กรของรัฐบาล รวมทั้งจัดตั้งกองกำลังพิเศษสำหรับรักษาความมั่นคงในภูมิภาค และการเพิ่มให้มีเนื้อหาหลักสูตรการเรียนการสอนเกี่ยวกับศาสนาอิสลามเข้าในระบบศึกษาของรัฐบาลปกครองตนเอง อีกทั้งการที่รัฐบาลยินยอมให้รัฐบาลส่วนภูมิภาคจัดตั้งศาลชาอียะห์

²⁷ ในทางกลับกัน กลุ่ม MILF เชื่อว่าการต่อสู้ของพวกเขาไม่ได้ยุติลงเพราะกลุ่ม MNLF และรัฐบาลฟิลิปปินส์ลงนามในข้อตกลงร่วมสันติภาพขั้นสุดท้าย เนื่องจากผู้นำกลุ่ม MILF อ้างว่า ข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงความทุกข์ยากอันแสนสาหัสของชาวบังซามูโรที่ได้รับจากการกระทำของรัฐบาล

	ตนเองรวมทั้งระบบการเงิน การคลัง การศึกษา และความมั่นคงภายใน ²⁸ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับกลุ่ม MNLF ที่ตกลงกับรัฐบาล
พ.ศ. 2553	- กองกำลังทหารฟิลิปปินส์ได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการสันติภาพเพื่อช่วยผลักดันกรอบข้อตกลงบังซามอโร ²⁹
พ.ศ. 2554	- มีการจัดตั้งหน่วยงานเอเอฟพีเพื่อกระบวนการสันติภาพ (Creation of the AFP Peace Process Office) โดยคาดว่าหน่วยงานนี้จะอยู่ถึงปี 2563 ³⁰
พ.ศ. 2555	- รัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MILF ได้ลงนามในกรอบข้อตกลงสันติภาพ (the Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) เป็นที่สังเกตว่ากรอบข้อตกลงดังกล่าวนำไปสู่การลงนามข้อตกลง Comprehensive Agreement on the Bangsamoro (CAB) ซึ่งเป็นข้อตกลงว่าด้วยการแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เขตการปกครองพิเศษบังซามอโรก่อกำเนิดขึ้น
พ.ศ. 2561	ประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอร์เตลงนามรับรองกฎหมายพื้นฐานบังซามอโร (Bangsamoro organic law) ว่าด้วยกฎหมายที่กำหนดหลักการในการกำหนดอาณาเขตส่วนหนึ่งของเกาะมินดาเนาให้มีสถานะเป็นเขตปกครองตนเองบังซามอโร ภายในปี 2565 ³¹
พ.ศ. 2563 (พฤษภาคม)	คว้นปกครองตนเองบังซามอโรจะจัดให้มีการเลือกตั้ง รัฐบาลของภูมิภาคมินดาเนา

²⁸ ในช่วงปลายปี 2008 ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ได้ตัดสินว่าข้อตกลง MOA-AD ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ โปรดดู <https://www.mindanews.com/top-stories/2011/08/kato-peace-pact-should-reflect-substance-of-moa-ad/>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

²⁹ นอกจากนั้นในปี ค.ศ. 2010 ภาคประชาสังคมจัดให้มีการพูดคุยระหว่างทหาร บาทหลวงคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ และผู้รู้ศาสนาชาวมุสลิม ถือเป็นตัวอย่างของการเปิดพื้นที่ให้คนท้องถิ่นได้ร่วมพูดคุยกับทหารมากขึ้น

³⁰ อิมรอน ซาเหาะ, Exclusive! พ.อ. ดิกสัน พี เฮอร์โมโซ : “ความขัดแย้งต้องเอาชนะด้วยสันติภาพไม่ใช่สงคราม” โปรดดู <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6855>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

³¹ ดูเตอร์เตลงนามกฎหมาย “เขตปกครองบังซามอโร” มีผลภายในปี 2565, โปรดดู <https://www.tcijthai.com/news/2018/27/asean/8189>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

4.2 กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ กรณีศึกษามินดาเนา

แหล่งข้อมูลหลักที่คณะผู้วิจัยปรับใช้ในรายงานนี้รวบรวมจากการสัมภาษณ์ภาคสนามต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 15 คน โดยที่ทั้ง 15 คนถือบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสันติภาพมินดาเนาในอดีตและปัจจุบัน³² การสัมภาษณ์ภาคสนามทั้งหมดได้ดำเนินการในเมืองโคตาบาโต, มากินดาเนา, ฟิลิปินส์ตอนใต้ โดยวัตถุประสงค์หลักของการเก็บข้อมูลภาคสนามคือเพื่อเติมเต็มข้อมูลทุติยภูมิ

เมืองโกตาบาโตเป็นที่ตั้งของหน่วยปกครองตนเองบังซาโมโรในมินดาเนา (BARMM) ซึ่งเป็นชื่อเรียกใหม่ของหน่วยปกครองตนเองเดิม (ARMM) ที่ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 ถึงมกราคม พ.ศ. 2562 หลังจากที่กฎหมายพื้นฐานบังซาโมโร (The Bangsamoro Organic Law – BOL) ได้ผ่านการทำประชามติด้วยเสียงส่วนใหญ่ที่เห็นชอบกับกฎหมายดังกล่าว ทำให้ BARMM เข้ามาทำหน้าที่แทน ARMM ซึ่งเขตปกครองตนเองตามกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมพื้นที่ Basilan, Tawi-Tawi, Sulu, Maguindanao and Lanao del Sur, Marawi, Cotabato และรวมอีก 69 barangays ในพื้นที่ทางตอนเหนือของโกตาบาโต นอกจากนี้ ในช่วงเปลี่ยนผ่านตามกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโรได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากอดีตผู้นำ MILF

เช่นเดียวกับกระบวนการสันติภาพอื่น ๆ ในส่วนต่าง ๆ ของโลก การเดินทางจากความขัดแย้งกันด้วยอาวุธที่ยืดเยื้อไปสู่การปูทางเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนไม่ใช่เรื่องง่าย ผลของการขัดกันทางอาวุธทำให้มีผู้พลัดถิ่นมากกว่าแสนคนและมีผู้เสียชีวิตกว่า 120,000 คนนับตั้งแต่ความขัดแย้งเริ่มต้นขึ้นในต้นปี 2513 จนถึงปี 2548 นอกเหนือจากการสูญเสียชีวิตและวิถีความเป็นอยู่ การขัดแย้งทางอาวุธในมินดาเนาก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับรัฐบาลและกลุ่มกบฏรวมถึงประชาชนอีกด้วย³³ จากรายงานการวิจัยของธนาคารโลก (the World Bank) ในปี 2548 ได้ประเมินค่าใช้จ่ายโดยตรงจากการสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากความขัดแย้งเป็นจำนวนเงินประมาณ 3 พันล้านดอลลาร์หรือ

³² การสัมภาษณ์ดังกล่าวได้จัดทำขึ้นที่เมืองโคตาบาโต วันที่ 1-4 เมษายน 2562 ไม่กี่เดือนหลังจากการให้สัตยาบัน the Bangsamoro Organic Law (January 21, 2019) โดยทีมนักวิจัยได้รับความช่วยเหลือจากทีมวิจัยที่ทำงานมินดาเนา

³³ Salvatore Schiavo-Campo and Mary Judd, *The Mindanao Conflict. Roots, Costs and Potential Peace Dividends*, Social Development Papers. Conflict Prevention and Reconstruction. Paper No. 24, February 2005. Washington DC: The World Bank, 2005, หน้า. 4-5.

ประมาณ 150 ล้านเปโซฟิลิปปินส์³⁴ ตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2561 จากข้อมูลที่ได้รับจากรัฐบาล ตัวเลขประมาณการปัจจุบันของค่าใช้จ่ายของสงครามมีอยู่ถึง 640 พันล้านเปโซ³⁵

4.2.1 พัฒนาการที่นำไปสู่การลงนามในข้อตกลงที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ Bangsamoro (CAB) และการจัดตั้งรัฐบาล BARMM

ในปี พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นปีที่มีความขัดแย้งรุนแรงอย่างมาก หลายพื้นที่ถูกระเบิดโดยกองทหารฟิลิปปินส์ องค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) ได้ข้อมติเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองแบบรอบด้าน เป็นธรรมในพื้นที่ฟิลิปปินส์ตอนใต้³⁶ โดยมีข้อเสนอให้มีการเจรจากันภายใต้การยึดหลักอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของฟิลิปปินส์ ข้อมติดังกล่าวได้แนะนำให้มีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษที่มีความหมายในพื้นที่ขัดแย้งกันด้วยอาวุธที่รุนแรง

³⁴ เพิ่งอ้าง หน้า 5.

³⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์คือ Assistant Secretary Dickson Hermoso, of the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process, เดือนเมษายน 2562 ที่ทำการเมืองโคตาบาโต.

³⁶ RESOLUTION No. 18/5-P THE PLIGHT OF THE FILIPINO MUSLIMS, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่

<http://ww1.oic->

[oci.org/english/conf/fm/All%20Download/Frm.05.htm#RESOLUTION%20No.%2018/5-P](http://ww1.oic-oci.org/english/conf/fm/All%20Download/Frm.05.htm#RESOLUTION%20No.%2018/5-P), เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

แผนภูมิต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่นำไปสู่การลงนามในข้อตกลงที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ Bangsamoro (CAB) และการจัดตั้งรัฐบาล BARMM

ปี 2519	ข้อตกลงไตรโพลี เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่ม MNLF ³⁷	คำสั่งประธานาธิบดี พ.ศ. 2521ก่อให้เกิดการปกครองตนเองของสองแคว้นในมินดาเนา ได้แก่ Region IX, Zamboanga City and Region XII, Cotabato City	พ.ศ. 2530 ในสมัยประธานาธิบดีอาควิโน รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ หมวด X ว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง ³⁸
---------	--	--	---

³⁷ โปรดดู ข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับข้อตกลงไตรโพลี 2519 ได้ที่ <https://aseanpedia.wu.ac.th/site/readencyclopedia?id=220>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

³⁸ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ปี พ.ศ. 2530 เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987.pdf?lang=en, เข้าถึงล่าสุดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

2532 ผลของ Organic Act ก่อให้เกิดการ
จัดตั้งเขตปกครองตนเองในแคว้น
มุสลิมนินดาเนา (ARMM) โดยมี
เมืองโกตาบาโตเป็นเมืองรัฐบาล

2545 ประกาศ Republic Act 9054 เรื่อง
การขยายพื้นที่ปกครอง ARMM

2539 การลงนามในความตกลงว่าด้วยสันติภาพ
ฉบับสุดท้ายระหว่างกลุ่ม MNLF และ
รัฐบาลกลางฟิลิปปินส์ วันที่ 2 กันยายน
พ.ศ. 2539

2555 การลงนามในกรอบข้อตกลงบังซามอโร
(Framework Agreement on the
Bangsamoro (FAB) ปี พ.ศ. 2555

2540 เริ่มต้นเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม MILF

2557 ลงนามในข้อตกลงฉบับสมบูรณ์
(Comprehensive Agreement on
Bangsamoro) ของกลุ่มบังซามอโรในวันที่
27 มีนาคม 2557

2557 - 2558	คณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซามอร์ ได้ตั้งขึ้นชุดแรกเพื่อร่าง Bangsamoro Basic Law (BBL) โดยประกอบด้วยสมาชิก 15 คน ซึ่ง โดยส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่มาจาก MILF ในปี 2558	2558	กฎหมาย BBL ที่นำเสนอโดย คณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซามอร์ได้รับ การปฏิเสธโดยสภาฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็น ปฏิกิริยาเพื่อตอบโต้เหตุการณ์การปะทะที่ Mamasapano	2559	จัดตั้งคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านชุดใหม่ โดยเพิ่มสมาชิกอีก 6 คนมาจากกลุ่ม MNLF และรัฐบาล มีสมาชิกทั้งสิ้น 21 คน โดยได้รับการแต่งตั้งโดย ประธานาธิบดี Rodrigo Duterte
2561	กฎหมายบังซามอร์ Organic law หรือ RA 11054 ผ่านการอนุมัติ เพื่อให้มีการลงประชามติในเขตบัง ซามอร์	2562	กฎหมายบังซามอร์ Organic law ผ่าน การลงประชามติเพื่อให้สัตยาบันหลังจาก การรณรงค์อย่างหนักใน 5 เขต 2 เมือง และ 69 ตำบล เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2562	2562	การเกิดขึ้นของเขตปกครองตนเองของ มุสลิมมินดาเนา Bangsamoro(BARMM) วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562

2562	ตั้งแต่สภาผู้มอำนาจในระหว่าง เปลี่ยนผ่านชั่วคราวบังซาโมโร (Bangsamoro Transition Authority (BTA) Parliament)	2562	กลุ่มผู้ประท้วงชาวมุสลิม เริ่มวางอาวุธต่อ กลุ่มเจรจาอิสระของต่างชาติช่วงเดือน กันยายน
------	---	------	---

ภาพที่ 4 แผนผังแสดงการก่อเกิด BARMM³⁹

³⁹ เอกสารประกอบจากงานอบรมเรื่องแผนการสร้างคามยุติธรรมเปลี่ยนผ่านที่ยั่งยืนในเมืองบังซาโมโร ที่โรงแรมอนันตรา รีสอร์ท กรุงเทพฯ ประเทศไทย วันที่ 27 เดือนพฤศจิกายน ถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2561

4.2.2 เอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมในกรณีของมินดาเนา

เอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมในกรณีของมินดาเนามี 3 ฉบับ คือ

- 1.The Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB)
2. The Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao
- 3.Executive order no.79 Implementing the Annex on Normalization under The Comprehensive Agreement on Bangsamoro

สาระสำคัญของเอกสารทั้งสามฉบับ มีดังนี้

1.The Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB)⁴⁰

เอกสารชิ้นนี้ได้มีการลงนามกันในวันที่ 27 มีนาคม 2557 โดยที่มีประเทศมาเลเซียเป็นคนกลางและเป็นผู้ประสานงาน CAB ได้ยืนยันถึงการสิ้นสุดของความขัดแย้งกันด้วยอาวุธระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF และต้องการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ โดยทั้งสองฝ่ายจะทำงานร่วมกันเพื่อสร้างหน่วยทางปกครองในบังซามอโรขึ้นใหม่ที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของชุมชน เป็นหน่วยทางปกครองตามหลักประชาธิปไตยที่รับรองความเป็นตัวแทนของประชาชนบังซามอโรที่มีความหลากหลายและรับผิดชอบต่อประชาชนบังซามอโร นอกจากนี้ยังยืนยันที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงนี้เพื่อนำไปสู่การตั้งหน่วยงานในช่วงเปลี่ยนผ่านที่เรียกว่า The Bangsamoro Transition Authority รวมถึงรัฐบาลที่จะทำหน้าที่ปกครองบังซามอโร นอกจากนี้ยังได้รับการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่ภาวะปกติ (Normalization) เพื่อให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งได้กลับสู่ปกติเป็นสังคมที่สันติและมีศักยภาพในการพัฒนา กระบวนการ Normalization จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลง

⁴⁰ เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2014/03mar/20140327-Comprehensive-Agreement-on-the-Bangsamoro.pdf> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 30 เมษายน 2563.

2.The Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao⁴¹

ได้วางโครงสร้างการปกครองของพื้นที่มินดาเนา และกำหนดให้มินดาเนาเป็น Bangsamoro Autonomous Region ยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนบังซาโมโร ภายใต้รัฐธรรมนูญและอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์ ยืนยันหลักการพื้นฐานการปกครองแบบ ประชาธิปไตยและหลักการรัฐบาลพลเรือนเหนือทหาร มีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่าง รัฐบาลกลางกับรัฐบาลบังซาโมโรและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งสอง กำหนดให้มีรัฐบาลในช่วง เปลี่ยนผ่านก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2022 โดยกำหนดให้ MILF เป็นผู้นำในรัฐบาลในช่วง เปลี่ยนผ่าน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ BOL ได้รับรองกระบวนการ ยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านในบทบัญญัติที่ 9 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน รับรองการชดเชยให้กับประชาชน บังซาโมโรที่ถูกยึดครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรม สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในทางสังคม เสรีภาพ ในทางศาสนา รวมถึงการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ยังยอมรับให้มีการบังคับใช้ กฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย

ในบทบัญญัติที่ 14 ได้กำหนดเกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่บังซาโมโรที่ได้รับ ผลกระทบจากความขัดแย้งซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ ทั้งนี้ การพัฒนา จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม MILF, MNLF, กลุ่มกองกำลังที่เป็นผู้หญิง กลุ่มคนที่ถูก บังคับให้โยกย้ายที่อยู่อย่างไม่เป็นธรรม และชุมชนที่ยากจนโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์จะให้งบประมาณใน การดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาทั้งสิ้น 50,000 ล้านเปโซในเวลา 10 ปี กำหนดให้งบประมาณปีละ 5,000 ล้านเปโซ

3.Executive order no.79 Implementing the Annex on Normalization under The Comprehensive Agreement on Bangsamoro⁴²

⁴¹ เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ https://www.senate.gov.ph/republic_acts/ra%2011054.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 30 เมษายน 2563.

⁴² เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2019/04apr/20190524-EO-79-RRD.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 30 เมษายน 2563.

เอกสารฉบับนี้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการ Normalization ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้นิยาม Normalization ว่าหมายถึง กระบวนการที่ชุมชนสามารถบรรลุคุณภาพชีวิตที่ต้องการในสังคมที่สงบสุขและเป็นประชาธิปไตย มีการสร้างกลไกเพื่อดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ เรียกว่า An Inter-Cabinet Cluster Mechanism on Normalization (ICCMN)

นอกจากนี้ยังกำหนดขอบเขตของการ Normalization ว่ากลุ่มคนหรือพื้นที่ใดบ้างที่จะตกอยู่ภายใต้กระบวนการดังกล่าว ซึ่งได้แก่ กองกำลังผู้สนับสนุนกองกำลัง MILF ครอบครัวของอดีตกองกำลังที่ปลดระวาง บุคคลและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองตนเอง Bangsamoro รวมถึงการกำหนดค่าย MILF ที่ได้รับการยอมรับหกแห่งและที่ตั้งอื่น ๆ ของนักสู้ที่ปลดประจำการ

เอกสารฉบับนี้ได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติว่าประกอบด้วย 4 ส่วนคือ

(1) ด้านความมั่นคง ซึ่งประกอบด้วยการจัดการกองกำลังทหารและตำรวจในพื้นที่ การฝึกอบรมอดีตกองกำลังของ MILF เพื่อที่จะให้ทำหน้าที่ในกองกำลังพลเรือนได้ การปลดประจำการกองกำลังของ MILF การสลายกลุ่มกองกำลังอื่น ๆ การจัดการกับอาวุธที่ไม่ร้ายแรง และการจัดการวัตถุระเบิดที่ยังไม่มีการจุดระเบิด

(2) ด้านการพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่บังซามอโรภายใต้การบริหารจัดการของ BARMM รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่ายทั้ง 6 แห่งให้เป็นชุมชนที่พัฒนาศักยภาพในทางเศรษฐกิจได้

(3) การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งจะดำเนินการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม การแก้ไขปัญหาผู้กระทำความผิดในช่วงเวลาของความขัดแย้ง

(4) กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านและการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะดำเนินการจัดการกับความไม่ยุติธรรมในอดีต การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการยึดที่ดินโดยไม่ชอบธรรม

เอกสารชิ้นนี้ได้กำหนดให้กระบวนการ Normalization สิ้นสุดเมื่อรัฐบาลฟิลิปปินส์ และ MILF ลงนามในข้อตกลงสิ้นสุดกระบวนการ หรือ ICCMN เห็นว่าการดำเนินการตามกระบวนการ Normalization ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว

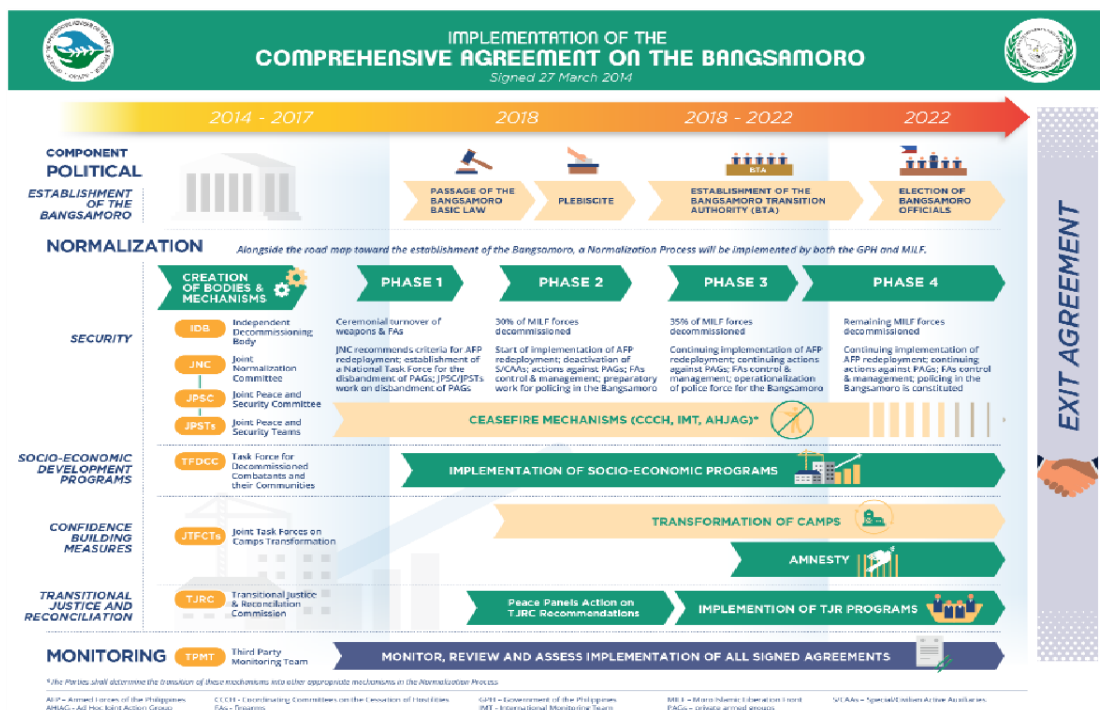
4.2.3 การดำเนินการตามข้อตกลงที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ Bangsamoro (CAB)

กฎหมายพื้นฐานของบังซามอโรในปี 2557 เป็นกฎหมายที่พัฒนาจากกรอบข้อตกลงบังซามอโร (Framework Agreement on the Bangsamoro ; FAB) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่ม MILF อาจกล่าวได้ว่า FAB เป็นเพียงกรอบและรวบรวมข้อตกลงก่อนหน้านี้ทั้งหมดที่ลงนามโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ตลอดเกือบ 20 ปี และการเริ่มต้นปรับใช้ CAB โดยประธานาธิบดี Aquino โดยประสานการทำงานที่เป็นระบบและได้จัดตั้งคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซามอโร (The Bangsamoro Transition Commission- BTC) คณะกรรมการ BTC คือผู้ร่างกฎหมายพื้นฐานบังซามอโร (the Bangsamoro Basic Law - BBL)⁴³ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 15 คน⁴⁴ โดยทั้งหมดเป็นคนพื้นถิ่นที่อยู่ในบังซามอโร ผลคือการร่างกฎหมายจึงสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของคนในพื้นที่มากกว่าการจัดการโดยคนภายนอก โดยเป็นการแก้ปัญหาแบบ bottom up⁴⁵ นอกจากนี้เป็นที่สังเกตว่าการมีคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซามอโรถือเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการพูดคุยมากขึ้นระหว่างกลุ่มขบวนการต่างไม่ว่าจะเป็น MILF หรือ MNLF และขบวนการอื่นที่แยกตัวออกไป

⁴³ The Bangsamoro Basic Law (BBL) ที่ถูกร่างขึ้นมาเป็น Bangsamoro Organic Law (BOL) ได้รับการให้สัตยาบันเกือบทุกพื้นที่ในบังซามอโร

⁴⁴ ในการร่างกฎหมายพื้นฐานบังซามอโร คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 ชุด ได้แก่ 1. คณะกรรมการปกครองตนเองในทางการเมือง (Political Autonomy) 2. คณะกรรมการปกครองตนเองด้านงบประมาณ (Fiscal Autonomy) 3. คณะกรรมการด้านความยุติธรรมและความมั่นคง (justice and Security Matters) 4. คณะกรรมการด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน วัฒนธรรม ความยุติธรรมทางสังคมและชนกลุ่มน้อย (Basic Rights, Culture, Social justice and Indigenous Peoples) และ 5. คณะกรรมการข้อกำหนดต่าง ๆ ในการเปลี่ยนผ่าน (Transitory Provision, Amendments, Revisions and Miscellaneous Matters) อีกทั้งยังมีกรรมการอีกสองชุดได้แก่ คณะกรรมการด้านการประสานงาน (Coordination and Committee) และด้านแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendments)

⁴⁵ เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงอาเซียน ฉบับที่ 21/2559 โปรดดูเพิ่มเติม http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201612231482472681240817.pdf ,เข้าถึงล่าสุดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563.



ภาพที่ 5 แสดงขั้นตอนการปฏิบัติตาม CAB

ในการดำเนินการตาม CAB ทั้งรัฐบาลและ MILF เห็นด้วยที่จะจัดวางองค์ประกอบหลักสามประการ 1) ด้านการเมือง (Political component) 2) กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization) และ 3) การกำกับดูแลและติดตาม (Monitoring)

1) ด้านการเมือง (Political component)

องค์ประกอบทางการเมืองเริ่มต้นขึ้นจากการก่อตั้งคณะกรรมการการเปลี่ยนผ่าน Bangsamoro (BTC) กรรมการชุดนี้ได้ถูกตั้งขึ้นมาในสมัยประธานาธิบดี Aquino มีสมาชิกจำนวน 15 คน และในครั้งนี้นักถูกตั้งเพิ่มเติมโดยประธานาธิบดี Duterte ทำให้มีสมาชิก 21 คน สมาชิกเพิ่มเติมอีกหกคนเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาลและจาก MNLF

ปัจจุบัน BARMM ได้บริหารจัดการขึ้นแทนที่ BTC และดำเนินการบริหารในพื้นที่เขตบังซาโมโร โดยมีรัฐมนตรีที่เต็มไปด้วยผู้นำ MILF หลายคนเป็นส่วนหนึ่งของอดีต BTC และเป็นสมาชิกของสภาในช่วงเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (BTA)

คาดว่าภายในปี 2565 การดำเนินการตามองค์ประกอบทางการเมืองของ CAB จะเต็มรูปแบบ โดยจะมีการเลือกตั้ง BARMM ชุดใหม่ทั้งในส่วนที่เป็นสมาชิกสภาและในส่วนขององค์กร

ฝ่ายบริหาร ในระหว่างเปลี่ยนผ่าน รัฐบาลชั่วคราว (The interim BARRM) และสภาชั่วคราว (BTA) จะบริหารและดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายข้างต้น

2) กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization)

ตามที่กำหนดไว้ใน CAB กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติหรือการฟื้นฟูนั้นมีองค์ประกอบย่อย 4 ส่วนซึ่งทั้งหมดได้รับการออกแบบมาเพื่อเปลี่ยนอดีตกองกำลัง MILF ครอบครัว และชุมชนของพวกเขาให้มีชีวิต "ปกติ" เหมือนกับชีวิตที่พวกเขาเคยมีก่อนที่จะมีความขัดแย้งทางอาวุธที่ยาวนาน

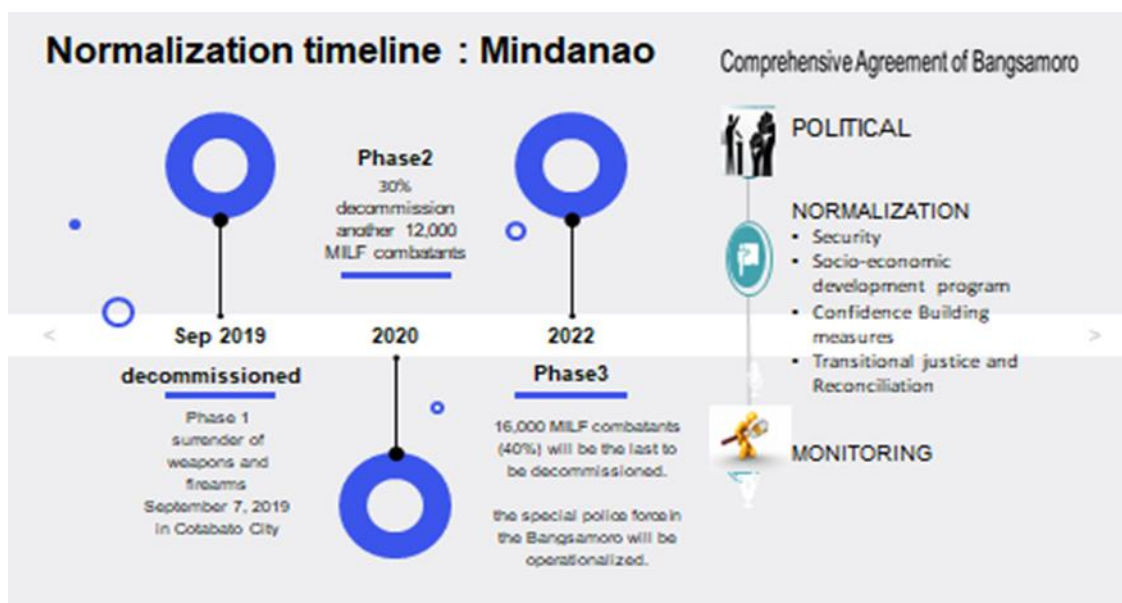
กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีส่วนประกอบย่อยดังต่อไปนี้ ก) ความมั่นคงปลอดภัย ข) โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ค) มาตรการสร้างความมั่นใจ และ ง) ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง

ก) ความมั่นคงปลอดภัย

สำหรับองค์ประกอบย่อยด้านความมั่นคงปลอดภัยจะประกอบด้วยกลไกดังนี้ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการปลดอาวุธ (Independent Decommissioning Body -IDB) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Joint Normalization Committee -JNC) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Committee -JPSC) และคณะทำงานร่วมเพื่อสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Teams -JPSTs)

ขั้นแรกของกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ IDB จะดูแลการปลดอาวุธ หลังจากนั้นจะมีการปลดประจำการของกองทหาร MILF 30% หรือ 12,000 จาก 40,000 คน ซึ่งได้ดำเนินการไปเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2562 ในเมือง Cotabato ถือเป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ของการปลดอาวุธ โดยมีองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ผู้ให้ทุนที่เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ และสื่อท้องถิ่นระดับชาติและนานาชาติ เป็นประจักษ์พยานอีกด้วย

การปลดประจำการในระยะที่สองซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในปี 2563 คือการปลดประจำการอีก 12,000 คน และภายในปี 2565 ผู้ต่อสู้ที่เหลืออีก 16,000 คน (40%) จะถูกปลดประจำการ



ภาพที่ 6 แสดงแผนการดำเนินการในการปลดประจำการกองกำลัง MILF

ขณะที่กองกำลังของ MILF ถูกปลดประจำการ คณะกรรมการร่วมว่าด้วยกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (JNC) จะดูแลการลดกำลังของกองกำลังทหารของฟิลิปปินส์ และจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจแห่งชาติสำหรับการยุบเลิกกลุ่มติดอาวุธเอกชน (Private armed groups - PAGs) สำหรับกรณีหลังนี้จำเป็นต้องมีการร่วมมือกันของทั้ง JPSC และ JPSTs เป้าหมายของภารกิจนี้คือการยกเลิกหน่วยทางภูมิศาสตร์ของกองกำลังพลเรือนพิเศษ (Special Civilian Armed Forces Geographical Unit - SCAAs) หรือหน่วยทหารที่เรียกอีกอย่างว่าหน่วยทางภูมิศาสตร์ของกองกำลังพลเรือน (Citizens Armed Forces Geographical Units - CAFGUs)

ในระหว่างดำเนินการในองค์ประกอบด้านความมั่นคงปลอดภัย กองทัพฟิลิปปินส์ (AFP) จะยังคงกำลังไว้ในพื้นที่และดำเนินการตามความเหมาะสมกับกลุ่มติดอาวุธเอกชนอื่น ๆ โดย AFP จะดำเนินการควบคุมและจัดการอาวุธปืนต่อไป โดยคาดว่าจะภายในหรือก่อนปี 2565 กองกำลังตำรวจพิเศษในบังซามอร์จะสามารถดำเนินการได้ ซึ่ง AFP คาดหวังว่ากองกำลังตำรวจดังกล่าวจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการมีส่วนร่วมเพื่อสันติภาพและความมั่นคง (JPST) ตั้งมาเพื่อจะทำให้มั่นใจได้ว่ากลไกการหยุดยิง อันประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานร่วมเพื่อยุติการสู้รบ

(the Joint Coordinating Committee for the Cessation of Hostilities - JCCCH) และ Ad Hoc Joint Action Groups (AHJAGs) จะเข้าแทนที่ นอกจากนี้ทีมตรวจสอบและกำกับดูแลระหว่างประเทศ (International Monitoring Team - IMT) จะได้รับอนุญาตให้สนับสนุนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสันติภาพในพื้นที่ต่าง ๆ บังชาโมโรจะดำรงอยู่⁴⁶

ข) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

องค์ประกอบย่อยที่สองของกระบวนการทำให้คืนสู่สภาวะปกติคือการดำเนินการตามโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับอดีตกองกำลังที่วางอาวุธและปลดประจำการแล้ว รวมถึงชุมชนของพวกเขา คณะทำงานเพื่ออดีตกองกำลังที่ถูกปลดประจำการและชุมชน (A Task Force for Decommissioned Combatants and their Communities - TFDCC) จะเป็นผู้ดูแลกระบวนการนี้ ตามที่เลขานุการปัจจุบันของสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเพื่อสันติภาพ การปรองดองและความเป็นหนึ่งเดียว (the Office of the Presidential Adviser for Peace, Reconciliation and Unity - OPAPRU) TFDCC จะดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้อดีตกองกำลัง ครอบครัว และชุมชน สามารถทำมาหากินได้อย่างเหมาะสมตลอดกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ

ค) มาตรการสร้างความมั่นใจ

สำหรับองค์ประกอบย่อยที่สามซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรการสร้างความมั่นใจ ซึ่งมีมาตรการสำคัญคือ การเปลี่ยนผ่านค่ายประจำการ (Transformation of Camps) ซึ่งหมายความว่าค่าย MILF ในอดีตจะถูกเปลี่ยนเป็นชุมชนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจพร้อมวิถีชีวิตที่ยั่งยืน แต่มีเพียงค่าย MILF ที่สำคัญเพียงหกแห่งเท่านั้นที่ต้องอยู่ภายใต้โครงการการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งถูกระบุไว้ในภาคผนวกของกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ ค่ายเหล่านี้มีดังต่อไปนี้⁴⁷

1. Camp Bushra ในจังหวัด Lanao del Sur

⁴⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ Dickson P. Hermoso เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2562.

⁴⁷ สำหรับรายละเอียดโปรดดู <https://www.pna.gov.ph/articles/1072087> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

2. Camp Bilal ในจังหวัด Lanao del Norte
3. Camp Rajah Muda ใน Pikit จังหวัด North Cotabato
4. Camp Abubakar ในจังหวัด Maguindanao
5. Camp Fe'ris / Badr ในจังหวัด Maguindanao
6. Camp Omar ในจังหวัด Maguindanao

ง) ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง

ส่วนประกอบย่อยสุดท้ายคือความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง ภายใต้องค์ประกอบย่อยนี้คณะกรรมการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการสมานฉันท์ (TJRC) จะถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับรากเหง้าของความขัดแย้งในบังซามูโรและมินดาเนา หลังจากนั้นจะนำเสนอรายงานต่อเวทีสันติภาพของทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF

ทันทีหลังจากการลงนาม CAB รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งคณะกรรมการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการสมานฉันท์ (Transitional Justice and Reconciliation – TJRC) ซึ่งจะดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ กระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ (FDFA) ได้ให้การสนับสนุนทางเทคนิคตามแนวทางการดำเนินการของ TJRC ในกระบวนการสันติภาพบังซามูโร ดังนั้นสมาชิกสามคนในการดำเนินการ TJRC จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงดังต่อไปนี้ คือ 1) Mo Bleeker พุทธที่มีหน้าที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการจัดการกับอดีตของ FDFA ในฐานะประธาน 2) Cecilia Jimenez จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (CHR) ในฐานะตัวแทนรัฐบาลฟิลิปปินส์ และ 3) Isaac V. Mastura ในฐานะตัวแทนของ MILF

TJRC ดำเนินการตั้งแต่ปี 2557 ถึงปี 2560 สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ Makati, Metro Manila แต่มีผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลายมาจากบังซามูโรและประชาชนในภูมิภาคในฐานะเจ้าหน้าที่ภาคสนามและนักวิจัยในเมืองโคตาบาโต ส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ TJRC คือการวิจัยในหลายประเด็น การปรึกษาหารือในชุมชนที่เรียกกันอย่างไม่แพร่หลายว่า "กระบวนการรับฟัง" (listening process) การสัมภาษณ์เชิงนโยบายและการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับรากเหง้าของความขัดแย้งใน

หัวข้อดังต่อไปนี้ a) การคับข้องใจที่ชอบธรรมของบังซาโมโรและชนพื้นเมือง b) ความยุติธรรมที่ได้รับในประวัติศาสตร์ c) การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในช่วงการใช้กฎอัยการศึกของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส (President Ferdinand Marcos) และ d) การถูกทำให้เป็นคนชายขอบผ่านกระบวนการยึดครองที่ดิน

ในปี 2558 TJRC ได้รวบรวมงานวิจัยภาคสนามทั้งหมดและเผยแพร่รายงานจำนวน 3 ชุด ประกอบด้วยรายงานหลัก รายงานเกี่ยวกับกระบวนการฟัง และรายงานเกี่ยวกับปัญหารากเหง้า และรายงานพิเศษเกี่ยวกับการยึดครองที่ดินที่ดำเนินการโดยธนาคารโลกและองค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยการอพยพย้ายถิ่น⁴⁸ โดยในช่วงท้ายของปี 2558 ในสมัยประธานาธิบดี Aquino TJRC ได้นำเสนอรายงานเหล่านี้ต่อเวทีสันติภาพของทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF และต่อสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพ (the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process - OPAPP) และในท้ายที่สุดต่อสำนักงานประธานาธิบดี (the Office of the President - OP) และหลังจากที่ประธานาธิบดี Duterte เข้ารับตำแหน่งในเดือนกรกฎาคม 2559 ก็ได้มีการนำเสนอรายงานข้างต้น ภายหลังจากการนำเสนอรายงาน รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ถูกคาดหวังว่าจะดำเนินการตามที่ TJRC มีข้อเสนอแนะ โดยรัฐบาลจะได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านในระดับชาติ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่ามีเพียงข้อกำหนดบางข้อในกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโร รวมทั้งคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 79 (Executive Order 79) ที่ประธานาธิบดีดูเตเตลงนามในวันที่ 17 เมษายน 2562 และประกาศใช้ในเดือนมิถุนายน 2562 เท่านั้นที่กล่าวถึงกระบวนการปรับใช้ TJR โดยที่ไม่ได้จัดตั้งสภาแห่งชาติด้วยความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดองในบังซาโมโร

3) การกำกับดูแลและติดตาม (Monitoring)

ในการดำเนินการตามข้อกำหนดของ CAB ให้เสร็จสมบูรณ์จะมีการจัดเตรียมกลไกการกำกับดูแลผ่านทีมตรวจสอบและกำกับดูแลที่เป็นบุคคลที่สาม (Third Party Monitoring Team - TPMT) โดยที่ TPMT ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานความมั่นคงของรัฐบาล (ทหารฟิลิปปินส์) ตัวแทน MILF ตัวแทนของทั้งภาคประชาสังคมทั้งระดับนานาชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงองค์กร

⁴⁸ รายงานดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ที่ www.tjrc.ph , เข้าถึงล่าสุดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

พัฒนาเอกชน⁴⁹ โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ทบทวน และประเมินกระบวนการบังคับใช้ข้อตกลงทั้งหมดที่ได้มีการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF

4.3 กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ : ข้อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

4.3.1 มุมมองขององค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและท้องถิ่น/ภาคประชาสังคม⁵⁰

สำหรับการวิจัยนี้ทีมวิจัยได้สัมภาษณ์ตัวแทนจากองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ 2 องค์กรที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพ ตลอดจนกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติสำหรับ MILF รวมถึงครอบครัวและชุมชน นอกจากนี้ยังได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเอกชนระดับชาติและระดับท้องถิ่นและสหภาพองค์กรภาคประชาสังคมอีก 3 คน

ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 5 คนถูกถามคำถามตามแบบสัมภาษณ์ที่คณะผู้วิจัยกำหนดขึ้นโดยมีรายละเอียดของคำถาม ดังนี้

- 1) มุมมองต่อมาตรการของการกลับคืนสู่สภาวะปกติ
- 2) ความท้าทายที่เผชิญในกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติของทั้งรัฐบาลและ MILF
- 3) สิ่งที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้งอันยืดเยื้อในบังซามอโรและที่อื่น ๆ ในมินดาเนานอกเขตบังซามอโร และ
- 4) การดำเนินการกับชุมชนและประชากรส่วนที่เหลือที่ไม่ถูกนับรวมอยู่ในกระบวนการฟื้นฟู

ผู้ให้ข้อมูลเห็นพ้องว่ากระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติเป็นขั้นตอนสู่สันติภาพและการปรองดองในบังซามอโร อย่างไรก็ตาม พวกเขาอ้างถึงข้อขัดแย้งและความท้าทายที่เป็นไปได้หลายประการซึ่งหากไม่ได้รับการจัดการอย่างสมเหตุสมผลจะทำให้กระบวนการทั้งหมดล้มเหลว และการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนใน Bangsamoro และในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากความขัดแย้งที่

⁴⁹ ผู้ให้ข้อมูลหลักสามคนในงานวิจัยประกอบด้วยทีม TPMT รวมทั้งตัวแทนของภาคประชาสังคมทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับท้องถิ่น

⁵⁰ ข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์โดยทีมนักวิจัยระหว่างวันที่ 1-4 เมษายน 2562 ที่เมืองโกตาบาโต

ยึดเยื่อระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และ MILF จะไม่สามารถเป็นไปได้ สำหรับรายละเอียดขององค์กร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มีดังนี้

องค์กร Conciliation Resources⁵¹ (CR) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีฐานอยู่ที่กรุงลอนดอน ทำงานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพและการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในหลายส่วนของโลก องค์กรดังกล่าวได้เผยแพร่การทบทวนข้อตกลงสันติภาพเป็นประจำทุกปี ที่ผ่านมานงานของ CR เริ่มต้นที่มินดาเนาในปี 2541 หลังจากการลงนามในข้อตกลงสันติภาพฉบับสุดท้าย (the Final Peace Agreement - FPA) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MNLF ในปี 2539 โดย CR ได้ทบทวนกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF รวมถึงวิธีการดำเนินการในพื้นที่ที่ MILF อ้างว่าตนมีอำนาจหรืออิทธิพล ในเอกสารที่มีชื่อว่า “Compromising on Autonomy: The Mindanao Peace Process”⁵² สำหรับเอกสารชิ้นนี้ CR ได้ร่วมมือกับศูนย์วิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยรัฐมินดาเนา - เมืองเจนเนอรัลซานโตส เพื่อประสานงานกับการวิจัยภาคสนามและการเขียนรายงานการวิจัยในปี พ.ศ. 2541

ในกระบวนการสันติภาพปัจจุบัน CR ได้อยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า International Contact Group (ICG) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานอยู่ในบังซามุโร ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลในฐานะบุคคลที่สาม งานของ CR อยู่ในกระบวนการเจรจาต่อรองในพยาน และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ รวมตลอดถึงการจัดหาเงินทุนสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศของผู้นำ MILF

CR ทำงานผ่านพันธมิตรองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นและในเมืองMaguindanao และ Central Mindanao เช่น สหพันธ์เยาวชนเพื่อสันติภาพและการพัฒนา (United Youth for Peace and Development) สหพันธ์เยาวชนสตรีในฟิลิปปินส์ (The United Youth in The Philippines – Women – UNYPHIL - Women) และองค์กรสตรี Teduray Lambangian Women’s Organization, Inc. (TLWOI)

⁵¹ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ <https://www.c-r.org>

⁵² เอกสารฉบับเต็มสามารถเข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.c-r.org/accord/philippines%E2%80%93mindanao> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ร้องขอให้ CR ช่วยในการรณรงค์ต่อการให้สัตยาบัน Bangsamoro Basic Law (BBL) ซึ่งต่อมาก็คือ Bangsamoro Organic Law (BOL) ผ่านการดำเนินการปรึกษาหารือของชุมชนและช่วยเหลือผู้นำสตรีระดับรากหญ้าและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในกระบวนการสันติภาพ เป็นที่น่าสังเกตว่าผลจากการทำงานข้างต้นทำให้ตัวแทนของชนพื้นเมืองได้เป็นสมาชิกของ Bangsamoro Transition Commission (BTC) และตอนนี้พวกเขาเหล่านั้นก็อยู่ใน Bangsamoro Transition Authority (BTA)

CR สนับสนุนกระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติโดยรวมมีองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นจำนวน 3 องค์กร ในการรณรงค์และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติทั้งหมด นอกจากนี้ CR ยังสนับสนุนการสร้างขีดความสามารถสำหรับผู้หญิงที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากผู้หญิงเป็นภาคส่วนที่มีความเสี่ยงที่สุดที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางอาวุธ ผู้หญิงจึงไม่ควรได้รับการปฏิบัติเหมือนเป็นเหยื่อ เพราะมิฉะนั้นพวกเขาจะถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและในตำแหน่งผู้นำ สำหรับ CR แล้วผู้หญิงควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติและในการทำเช่นนี้พวกเขาควรได้รับการส่งเสริมความสามารถในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ในส่วนของอดีตกองกำลัง MILF นั้นอาศัยอยู่ในชุมชนของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นในกระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติจึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการในการทำให้เขาเหล่านั้นกลับคืนสู่สังคม ผู้คนในชุมชนรู้อยู่แล้วว่าพวกเขาเป็นใคร ทำอะไร ทั้งนี้ ในกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกตินี้ MILF ได้พยายามที่จะป้องกันเหตุการณ์การปะทะกันด้วยอาวุธในพื้นที่ค่ายของตน

ในอีกด้านหนึ่ง องค์กร Non-Violent Peace Force (NP) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในฟิลิปปินส์ในปี 2550 NP เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นอิสระ มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมสนับสนุนการปกป้องคุ้มครองพลเรือนที่ไม่มีอาวุธในช่วงเวลาของการขัดแย้งกันด้วยอาวุธ คณะทำงานกำกับดูแลและติดตามกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกป้องพลเรือนได้เชิญให้ NP เข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานตรวจสอบและกำกับดูแลที่เป็นบุคคลที่สามเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF

ในช่วงแรกของการทำงานของ NP นั้น ได้มีคำถามมากมายเกี่ยวกับการดำรงอยู่ขององค์กร โดยเฉพาะเป้าหมายของ NP ในการอยู่กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง แต่ภายหลัง

โดยเฉพาะการมีอยู่ของเจ้าหน้าที่ชาวต่างชาติขององค์กร ทำให้ชุมชนเริ่มเห็นความสำคัญของการดำรงอยู่ของ NP ในการสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องรวมถึงภาคประชาสังคม

หลักการพื้นฐานสำคัญที่ NP ใช้ในการทำงานในชุมชนประกอบด้วย 1) การไม่มีส่วนร่วม (Non-participation) ซึ่งหมายถึง การทำงานอย่างเป็นกลาง ไม่เลือกข้าง แม้กับฝ่ายรัฐบาลก็ตาม และ 2) ชุมชนต้องมาก่อน (Primacy of the local) ในการทำงานของ NP จะไม่มีการกำหนดหรือสั่งให้ชุมชนต้องทำอะไรหรือไม่ทำอะไร แต่จะอำนวยความสะดวกและดำเนินการเพื่อให้ชุมชนตัดสินใจด้วยตนเองว่าอะไรที่ดีที่สุดสำหรับชุมชน

เจ้าหน้าที่ของ NP จะช่วยสมาชิกของชุมชนให้เข้าใจขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ และให้หลักประกันว่าชุมชนจะได้รับการคุ้มครองตลอดเวลาแม้ว่าจะเป็นในดูแลช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรง NP เชื่อว่าการคุ้มครองพลเรือนเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการสันติภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากชุมชนจำนวนมากไม่ไว้วางใจกลุ่มติดอาวุธ ทั้งจากฝั่งรัฐบาลและฝั่ง MILF ในการปกป้องพลเรือนนั้น NP จะคอยสอดส่องดูแลว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพที่ได้ลงนามหรือไม่ โดยทำรายงานการกำกับดูแลและนำเสนอต่อคณะทำงานตรวจสอบและกำกับดูแลที่เป็นบุคคลที่สามและต่อกลไกสันติภาพอื่นในบังซามอโร

นอกเหนือจาก CR และ NP แล้ว สหภาพองค์กรภาคประชาสังคมแห่งบังซามอโร (the Consortium of Bangsamoro Civil Society – CBCS) ยังได้สนับสนุนกระบวนการสันติภาพ CBCS เป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนในบังซามอโรและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นที่มีพันธกิจในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสันติภาพ สิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ และการพัฒนา เครือข่ายนี้ต้องการให้เกิดการร่วมมือ การทำงานร่วมกัน การประสานงานระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมในบังซามอโรที่เผชิญกับความท้าทายในการสร้างสังคมที่มีสันติภาพและเป็นธรรม เครือข่ายดังกล่าวนี้ถูกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2545

CBCS เป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคมในคณะทำงานตรวจสอบและกำกับดูแลที่เป็นบุคคลที่สาม การทำงานของ CBCS นั้นเป็นการให้หลักประกันความปลอดภัยของพลเรือนที่ถูกจับในช่วงความขัดแย้งกับด้วยอาวุธ นอกจากนี้พวกเขายังให้ข้อมูลกับประชาชนในชุมชนระดับรากหญ้าเกี่ยวกับธรรมชาติของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ นอกจากนี้ในช่วงเวลาแห่งความขัดแย้ง CBCS ยังช่วยระดมและส่งมอบชุดบรรเทาทุกข์แก่เหยื่อและครอบครัวอีกด้วย

ในมุมมองของนาย Guimel Alim เลขาธิการ CBCS เห็นว่ากระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อเปลี่ยนสังคมจากความขัดแย้งสู่สันติภาพ อย่างไรก็ตาม มีสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในขณะที่ใช้กระบวนการนี้ หนึ่งในนั้นคือการให้นิรโทษกรรมซึ่งควรรวมอยู่ในข้อตกลงสันติภาพและเห็นพ้องต้องกันโดยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนิรโทษกรรม เช่น เมื่อมีสมาชิก MILF ที่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรมพวกเขาอาจถูกจำคุก แม้ว่าพวกเขาจะยังไม่ถูกตัดสินว่ามีความผิด เพราะภายหลังจากเหตุการณ์ยุติลงแล้วมันเป็นเรื่องง่ายสำหรับรัฐบาลที่จะระบุและค้นหาพวกเขา ด้วยวิธีนี้กระบวนการยุติธรรมจะขัดขวางไม่ให้อดีตกองกำลัง MILF กลับไปใช้ชีวิตปกติ อีกประเด็นคือเรื่องสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนแทบที่จะไม่ถูกกล่าวถึงและประเด็นนี้อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจในอนาคตเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแม้อยู่ในระหว่างกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ

Benedicto Bacani ผู้อำนวยการบริหารสถาบันการปกครองตนเองและธรรมาภิบาล (Institute of Autonomy and Governance - IAG) ซึ่งตั้งอยู่ที่มหาวิทยาลัย Notre Dame ในเมือง Cotabato กล่าวว่ากระบวนการกลับคืนสู่สภาวะเดิมจะต้อง “ยืดหยุ่น” และ “สร้างสรรค์” ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ดำเนินการในกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติจะต้องสามารถจัดการกับความท้าทายและปัญหาที่ไม่คาดคิด รวมถึงเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในขณะที่กระบวนการกำลังดำเนินการอยู่ ด้วยเหตุนี้การหาวิธีแก้ปัญหาก็สร้างสรรค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดจึงเป็นสิ่งจำเป็น

IAG เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่สร้างแนวคิดในการสร้างเขตปกครองตนเอง ซึ่งเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการนำไปสู่สันติภาพและการพัฒนาภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ตั้งขึ้นในปี 2544 IAG เป็นพันธมิตรกับมูลนิธิคอนราด อเดเนาเออร์ในประเทศฟิลิปปินส์⁵³

Bacani เห็นว่าประชาชนในภาคใต้ของฟิลิปปินส์รู้สึกเบื่อหน่ายและเหน็ดเหนื่อยกับสงคราม จึงมีความต้องการที่จะสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนขึ้นมา กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติจึงเป็นที่ต้องการเพื่อให้ประชาชนกลับไปใช้ชีวิตตามปกติได้ดังเดิม

IAG มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งในกระบวนการนี้โดยช่วยให้ MILF จัดตั้งพรรคการเมืองของพวกเขาเรียกว่า the United Bangsamoro Justice Party (UBJP) เพื่อเตรียมผู้นำ MILF ให้มีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นและภูมิภาคใน Bangsamoro และในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ โดยได้แนะนำให้

⁵³ ข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับ IAG สามารถเข้าถึงออนไลน์ได้ที่ www.iag.org.ph , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

MILF ทราบถึงวิธีการบริหารจัดการพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับ MILF ที่จะเปลี่ยนจากการเป็นองค์กรทางทหารไปเป็นพรรคการเมือง พวกเขาจำเป็นต้องใช้ชื่อจริงของพวกเขาไม่ใช่ชื่อที่พวกเขาใช้ในการเป็นกบฏของ MILF

Bacani ได้กล่าวถึงบทบาทของ IAG ในกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติ ดังนี้

ก. ช่วยในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมุ่งเน้นไปที่การฝึกอบรมกองกำลังของ MILF ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย

ข. เสริมสร้างวินัยและหลักการเพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นนักการเมืองที่ไม่มีอุดมการณ์ ที่สามารถย้ายจากพรรคการเมืองหนึ่งไปยังอีกพรรคหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคใดมีแนวโน้มที่จะชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปหรือไม่

ค. ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงินแก่เจ้าหน้าที่และสมาชิก MILF ในการเดินทางเพื่อศึกษาเรียนรู้ใน Metro Manila

ง. ฝึกอบรมสมาชิก MILF ที่อยู่ในพรรคการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีธรรมาภิบาล

Bacani เห็นว่าจำเป็นต้องมีการนิรโทษกรรมเพื่อรับประกันว่าสมาชิกของ MILF ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดบางคนจะไม่ถูกดำเนินการในฐานะอาชญากร เพราะมีฉะนั้นแล้ว สมาชิกคนดังกล่าวอาจจะไม่มีคุณสมบัติในการเข้ากระบวนการปลดอาวุธและปลดประจำการ การนิรโทษกรรมดังกล่าวจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประธานาธิบดี รวมทั้งจะต้องบรรจุลงไปในข้อตกลงสันติภาพด้วย ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับ Guiamel Alim

นอกเหนือจากข้อมูลข้างต้นแล้ว ทีมวิจัยยังได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นที่ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้คืนสู่สภาวะปกติ นาย Anwar Saluwang เป็นรองผู้อำนวยการสหภาพเยาวชนเพื่อสันติภาพและการพัฒนา (the United Youth for Peace and Development - UNYPAD) เข้าได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่กระทรวงศึกษาธิการใน BARMM

Salunwang เห็นว่าองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างพื้นที่เพื่อสันติภาพ โดยเฉพาะการทำให้ชุมชนพร้อมสำหรับกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติ และในการช่วยเปลี่ยนผ่านค่ายให้เป็นชุมชนที่มีความสามารถในทางเศรษฐกิจและปรับตัวได้

Salunwang ได้กล่าวถึงบทบาทสำคัญซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนของเขาได้ดำเนินการมาตลอด เพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ ดังนี้

- ก. สนับสนุนกระบวนการสันติภาพในค่าย MILF 6 แห่ง
- ข. การสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการกลับสู่สภาวะปกติ โดยสนับสนุนความคิดที่ว่า การปลดประจำการไม่ได้หมายถึงการยอมแพ้ แต่เป็นเพียงการวางอาวุธปืนของคู่ต่อสู้ของ MILF “เพื่อไม่นำไปใช้” (beyond use) ในพื้นที่หรืออาคารที่ตกลงกันซึ่งจะถูกจัดเก็บไว้เท่านั้น
- ค. การดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ของกระบวนการสันติภาพ
- ง. การเผยแพร่ข้อมูลให้กับกองกำลังติดอาวุธทั้งหมดในบังซามอโร (Bangsamoro Islamic Armed Forces - BIAF) เกี่ยวกับกระบวนการปลดประจำการ
- จ. การประเมินสถานะของกองกำลังจำนวน 145 คนซึ่งได้เข้าร่วมในการปลดประจำการ ณ เชิงสัญลักษณ์ในเดือนมิถุนายน 2558
- ช. การเผยแพร่ข้อมูลไปยังชุมชนทั้งหมดที่พวกเขาทำงานเกี่ยวกับบทบัญญัติของ BOL
- ซ. อำนวยความสะดวกในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการปลดประจำการในแต่ละช่วงตามที่กำหนดไว้

การดำเนินการในส่วนสุดท้ายได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนหลักของพวกเขา คือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

4.3.2 มุมมองของตัวแทนรัฐบาล MILF และ BARMM

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้นำระดับสูงของ MILF จำนวน 4 คน ซึ่งตอนนี้ได้ดำรงตำแหน่งใน BARMM ได้แก่ 1. นาย Mohagher Iqbal ประธานของ MILF ในการเจรจาสันติภาพและการบังคับใช้ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2. นาย Edward Guerra เจ้าหน้าที่การคลังของ MILF ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของ BARMM 3. นาย Raissa Jajurie ที่ปรึกษาด้านเทคนิคและกฎหมายของ MILF ซึ่งตอนนี้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริการสังคมและการพัฒนา และ 4. นาย Naguib Sinarimbo ซึ่งเป็นที่ปรึกษาด้านเทคนิคของ MILF ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่นของ BARMM

นอกจากนี้ทางคณะผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐบาลหนึ่งคน คือผู้ช่วยเลขานุการสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับสันติภาพ การปรองดองและความเป็นหนึ่งเดียว (the Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity : OPAPRU)⁵⁴ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำงานที่สำนักงานมินดาเนา ในเมืองโคตาบาโต นาย Dickson P. Hermoso ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้พันในกองทัพฟิลิปปินส์ ภายใต้กระบวนการกลับสู่สภาวะปกติเขาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานของฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์ในคณะกรรมการร่วมเพื่อให้กลับสู่สภาวะปกติ (JNC) ในขณะที่ประธานจากฝ่าย MILF ในคณะกรรมการดังกล่าวคือ Edward Guerra

Mohagher Iqbal มองว่ากระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติเป็นแนวความคิดเฉพาะของมินดาเนา ซึ่งอันที่จริง ๆ แล้วมันเป็นเพียงแค่อีกรูปแบบของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม (Demobilization, Decommissioning and Reintegration - DDR) ที่ใช้ในส่วนอื่น ๆ ของโลกที่ผ่านกระบวนการสันติภาพหรือการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพ เขาย้ำว่าการปลดประจำการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติไม่ใช่ "ยอมแพ้" แต่เป็นเพียงการวางอาวุธปืนของคู่ต่อสู้ของ MILF “เพื่อไม่นำไปใช้” (beyond use)

กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติทำให้ MILF ได้รับประโยชน์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางสังคมเศรษฐกิจแก่อดีตกองกำลังและครอบครัว การปลดประจำการ การนิรโทษกรรม ความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน และการยุบเลิกกองกำลังติดอาวุธเอกชน

นาย Iqbal ยังกล่าวด้วยว่าแม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว MILF ได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ และได้กลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐใน BARMM แต่พวกเขาไม่ได้สูญเสียตัวตนของพวกเขาในฐานะ MILF เพียงแต่ในตอนนี้นี้พวกเขาไม่ได้เป็นกลุ่มต่อต้าน หากเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อรักษาเอกลักษณ์ของ MILF สมาชิกของ MILF จึงไม่ควรสูญเสียวิถีชีวิต วัฒนธรรม โดยเฉพาะภาษาหรือภาษาถิ่น พวกเขาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นพรรคการเมืองซึ่งจะสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในอนาคตได้

⁵⁴ OPAPRU ชื่อเรียกก่อนหน้านี้นี้คือ สำนักงานให้คำปรึกษาด้านกระบวนการสันติภาพ ตามที่สัมภาษณ์ นาย Hermoso ได้ลาออกจากตำแหน่ง OPAPRU และปัจจุบันดำรงตำแหน่งใน the Bangsamoro Transition Authority (BAT) และปัจจุบันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการขนส่งระดับภูมิภาคใน BARMM

นาย Guerra รัฐมนตรีว่าการกระทรวง งบประมาณและการจัดการกระทรวง กล่าวว่ากระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบทางการเมืองเพื่อปลดประจำการกองกำลัง MILF จำนวน 40,000 คน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็นสามช่วง โดยในช่วงแรกได้ดำเนินการปลดประจำการกองกำลัง MILF ไปแล้วจำนวน 12,000 คน (12% ของ 40,000) เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2562 ในเมือง Cotabato

หน่วยงานปลดประจำการระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากนอร์เวย์ บรูไนและฟิลิปปินส์จะทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ที่ระบุว่าเป็นผู้ที่เข้าสู่กระบวนการปลดประจำการ นอกจากนี้กระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติจะดำเนินการต่อไปนี้ให้กับ MILF และครอบครัว

ก. การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาล

ข. การจัดหาที่อยู่อาศัย

ค. การให้ที่ดินสำหรับการทำฟาร์มเพื่อการพัฒนาการเกษตร

ง. การให้ความช่วยเหลือด้านเงินในการเริ่มต้นธุรกิจ

นอกจากนี้ อดีตกองกำลัง MILF ยังได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยหรือ “การดัดแปลง” ซึ่งพวกเขากำลังฝึกอบรมร่วมกับสมาชิกของตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์ (the Philippine National Police – PNP) และ กองทัพลีปปีนส์ (the Armed Forces of the Philippines – AFP) ตัวแทนชุดแรกประกอบด้วยผู้เข้าอบรมจำนวน 300 คนจาก MILF, PNP และ AFP ซึ่งได้รับการอบรมเสร็จสิ้นแล้ว หลังจากการฝึกอบรม ผู้ผ่านการฝึกอบรมที่รวมกันเป็นทีมของ MILF, AFP และ PNP จะได้รับมอบหมายให้ดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ที่ได้รับการเลือกในบางซาโมโรและพื้นที่ใกล้เคียง

ประเด็นน่าพิจารณาต่อมาคือข้อกล่าวหาว่า MILF ได้โจมตีพลเรือนในอดีต นาย Guerra กล่าวว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ เพราะการต่อสู้ของ MILF ใช้หลักปฏิบัติตามศาสนาอิสลามในการมีส่วนร่วมระหว่างสงคราม หนึ่งในกฎหมายนี้คือไม่ทำอันตรายพลเรือนผู้บริสุทธิ์

ในส่วนของ Raissa Jajurie มุ่งเน้นถึงประเด็นที่ต้องเผชิญในกระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติ ได้แก่ ประเด็นเรื่องสิ่งจูงใจที่จะเสนอให้กับกองกำลังเพื่อวางอาวุธปืน สิ่งเหล่านี้จะเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้การนิรโทษกรรมควรดำเนินการในช่วงแรกของกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติเพื่อสร้างความไว้วางใจ และเหยื่อจากการสู้รบจะต้องได้รับการพูดถึงในกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ

Naguib Sinarimbo เคยเป็นหนึ่งในที่ปรึกษาด้านเทคนิคและกฎหมายของ MILF หลังจากการจัดตั้ง BARMM เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่น (MILG) เขามองว่ากระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติมีพื้นฐานจากแนวคิดของ DDR ในขณะที่เขามองว่าปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในบังซามุโรไม่ใช่ประเด็นด้านความมั่นคง แต่เป็นประเด็นด้านการเมือง นั่นก็คือการยอมรับอัตลักษณ์เฉพาะของบังซามุโร ปัญหาทางทหารหรือการสู้รบเป็นเพียงการทำให้ปรากฏตัวขึ้นของประเด็นทางการเมือง และการแก้ไขปัญหาทางทหารหรือความมั่นคงสามารถแก้ไขได้หลังจากที่มีการจัดตั้งหน่วยงานทางการเมือง (BARMM) อย่างสมบูรณ์แล้ว ในช่วงเวลาของการสัมภาษณ์โครงสร้างของสำนักงานภูมิภาคใหม่เพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นและมีปัญหามากมาย ที่เรียกว่า“ความเจ็บปวดในการเกิด” (birth pains)

นอกจากนี้ Sinarimbo ยังเห็นว่าโครงสร้างแบบบังคับบัญชาของ MILF จะต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นพรรคการเมืองที่บริหารจัดการแบบประชาธิปไตย ในส่วนของการปลดประจำการนั้น ควรจะมีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือมาตรการรองรับทางสังคมโดยเฉพาะสำหรับผู้ที่ยากจน

ผู้ให้ข้อมูลจากฝ่ายรัฐบาลคนเดียวในการศึกษาครั้งนี้คืออดีตนายพัน Dickson Hermoso ในช่วงเวลาของการสัมภาษณ์เขาเป็นบุคคลสำคัญในมินดาเนาของ OPAPP / OPAPRU ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองโคตาบาโต ในช่วงเวลาที่ได้เข้าสัมภาษณ์นั้นเขายืนยันว่าการเปลี่ยนผ่านค่ายกองกำลัง MILF เป็นชุมชนปกติจะดำเนินการเสร็จสิ้นในปี 2563 และการนิรโทษกรรมกำลังอยู่ในช่วงดำเนินการ ซึ่งยังคงมีประเด็นอ่อนไหว รัฐบาลกำหนดเป้าหมายเอาไว้ว่าจะดำเนินการนิรโทษกรรมได้เสร็จสิ้นในปี 2565

เซอร์โมโซโรฐานะอดีตทหารตระหนักว่า AFP ได้เปลี่ยนแนวทางจากการชนะสงครามไปสู่การชนะสันติภาพ นั่นหมายความว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับกระบวนการสันติภาพเป็นพิเศษ ในยุทธศาสตร์การได้มาซึ่งสันติภาพนี้ กองกำลังทหารของรัฐบาลเข้าร่วมกับชาวมุสลิมในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา การทำเกษตรกรรมร่วมกับชุมชนเกษตรกรรมโดยไม่มีอาวุธปืน รวมถึงการช่วยสอนเยาวชนในชุมชน

BOL ได้กำหนดประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (the Intergovernmental Relations - IGR) ที่จะมุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับกลุ่มกองกำลังให้มีหลากหลายทักษะ การประเมินความสามารถและความต้องการในการอบรมจะต้องดำเนินการก่อนที่จะทำการออกแบบ หลักสูตรพัฒนาทักษะที่หลากหลาย เพื่อที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ให้ได้มาซึ่งสันติภาพนี้ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานสิทธิมนุษยชนใน AFP ที่ได้รับหน้าที่ในการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน และกฎของการปฏิบัติการ การจัดประชุมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการให้การศึกษาเกี่ยวกับพื้นฐานสิทธิมนุษยชน เป็นต้น การผ่านการอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นจะมีส่วนในการเลื่อนยศของทหาร

4.3.3 ความท้าทายของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ

ในส่วนนี้จะได้แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้กลับสู่สภาวะปกติ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8 ความท้าทายของการกลับสู่สภาวะปกติ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	ปัญหาและความท้าทาย
MILF	ควรมีการวางนิรโทษกรรมไว้ก่อนที่จะมีเริ่มกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติและกระทำโดยไม่มีเงื่อนไข
	หากการนิรโทษกรรมล่าช้าอาจทำให้เกิดปัญหาบางอย่างในกลุ่มนักต่อสู้ที่ถูกปลดประจำการ/ วางอาวุธซึ่งถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม
	การขาดข้อมูลที่เหมาะสมและเพียงพอที่เผยแพร่สู่ชุมชน และระดับรากหญ้าเกี่ยวกับปลดระวางการต่อสู้ (ข้อคิดเห็นรวมจากนักต่อสู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง General Santos และขึ้นทะเบียนเป็นระยะแรกในกระบวนการปลดประจำการ) 55
	กระบวนการกลับสู่สภาวะปกติอาศัยทรัพยากรทางการเงินเป็นจำนวนมาก แต่ ขาดงบประมาณและการสนับสนุนด้านเงินทุนที่เพียงพอ

⁵⁵ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ กลุ่มทหาร MILF 6 คนที่ปัจจุบัน อาศัยอยู่ในเมือง General Santos City กลุ่มเหล่านี้คือกลุ่มแรกของ MILF ที่ปลดประจำการเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2562

	อาวุธปืนที่นำมาส่งมอบเพื่อทำลาย ไม่สอดคล้องกับจำนวนที่มีอยู่จริง
	ความท้าทายต่อการโน้มน้าวนักต่อสู้ให้เข้าร่วมในทีมสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน – ประกอบด้วยนักต่อสู้จำนวน 6,000 คน เพศชาย (3,000 คน จากรัฐบาลและ 3,000 จาก MILF) - จะมีวิธี "สร้างความสามัคคี" ในกลุ่มทั้งสองอย่างไร
	หนึ่งในปัญหาสำคัญคือเรื่องของการเป็นเจ้าของที่ดิน
	การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมีไว้เพียงสำหรับนักต่อสู้และครอบครัวของนักต่อสู้เท่านั้น ไม่รวมถึงเหยื่อจากความขัดแย้ง – อาจทำให้เกิดปัญหาในอนาคต
	การรับรู้ของประชาชนว่า MILF ยังคงสร้างความเสียหายต่อพลเรือนและสิ่งเหล่านี้ยังคงอยู่ในความทรงจำของผู้คน และกลุ่ม MILF มีแนวโน้มที่ต่อต้านกับความเชื่อของประชาชนในประเด็นดังกล่าว
	กลุ่มที่แตกแยกอย่างเช่น กลุ่ม BIFF สามารถแก้ปัญหาได้เช่นกัน
	ความคิดเรื่องสงครามระหว่างคู่ต่อสู้ต้องค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่ความสงบและการปกครองแบบประชาธิปไตย
	องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมบางกลุ่ม ร่วมมือกับคอมมิวนิสต์และกลุ่มหัวรุนแรง
	แนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยเพื่อยกเว้นความผิดสำหรับ MILF เพื่อในกรณีออกนอกประเทศยังไม่ได้รับอนุญาต โดยพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตคือดินทางเฉพาะภายในฟิลิปปินส์เท่านั้น
	วิธีการจัดการความคาดหวังจากชุมชน
	MILF จำต้องแสดงให้เห็นชุมชนและรัฐบาลเชื่อมั่นว่าพวกเขาสามารถบริหารรัฐบาลได้ แม้ว่าจะมีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ
	ความชัดเจนในประเด็นของสิ่งที่จะได้รับหลังจากปลดประจำได้
	จะดำเนินการอย่างไรกับ Bangsamoro ที่อยู่นอก BARMM
	ปัญหาทางเทคนิคเช่นการประสานงานกับหน่วยงานรัฐบาล – ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

	กระบวนการกลับสู่สภาวะปกติไม่ได้ระบุไว้ใน BOL แต่พบได้ในข้อตกลงที่ครอบคลุมในบังซามอร์ (CAB) ซึ่งอาจจะมีปัญหาว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร
รัฐบาล	เข้มแข็งความยากจนของผู้คนใน Bangsamoro
	การนิรโทษกรรมค่อนข้างล่าช้าและจะไม่ถูกนำมาใช้ในทันทีแม้ว่าเป้าหมายจะต้องทำให้สำเร็จใน ปี 2565 (Hermoso)
	การปรากฏตัวของกลุ่มหัวรุนแรงอาจกระทบต่อกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติได้
	ความรุนแรงเป็นแบบแนวนอนระหว่างเอกชนด้วยกันมากกว่าจะเป็นแบบแนวตั้งระหว่างรัฐกับเอกชน
	ยังไม่มีกลไก TJR เพราะกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติไม่สามารถเริ่มได้
	ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดที่แพร่หลายและการใช้ยาเสพติดในภูมิภาค
	การเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ที่ไม่ใช่ชาวโมโรนั้นยังคงปรากฏชัดอย่างแพร่หลาย
	ความเป็นไปได้ของการเผชิญหน้าระหว่าง MILF และ AFP ที่เกิดจากความผิดพลาด
	การไม่รู้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติของ BOL และ CAB
	ช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างคนรวยและคนจน
	ชุมชนอาจไม่ต้อนรับทหาร AFP ให้เข้ามาในชุมชนตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่านเนื่องจากประสบการณ์และสิ่งเรียนรู้ที่ชุมชนได้รับมาในอดีต
	วิธีการรวมฟิลิปปินส์และชาวบังซามอร์เข้าด้วยกันโดยไม่คำนึงถึงศาสนา
	กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างบังซามอร์กับ คริสเตียนและฟิลิปปินส์อื่น ๆ
	การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในวงสันติภาพและกลไกสันติภาพและกระบวนการสันติภาพอื่น ๆ
	ชุมชนจำเป็นต้องรู้สึกว่าพวกเขาเป็นเจ้าของกระบวนการสันติภาพ
	การปลดอาวุธของกลุ่มติดอาวุธเอกชนอาจเป็นเรื่องท้าทายอย่างมาก
NGOs/CSOs	ความคาดหวังสูงในกลุ่มนักต่อสู้และชุมชนที่พวกเขาอยู่อาศัย

	ข้อมูลที่ผิดและการบิดเบือนข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการและจำนวนเงินที่นักสู้แต่ละคนได้รับ
	การจัดการกับผู้ได้รับบาดเจ็บ
	การเพิกเฉยต่อกลุ่มผู้หญิงในกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติ (โดยส่วนใหญ่จะอ้างถึงผู้ชาย (ข้อสังเกต โดย Benedicto Bacani)
	การทำสงครามอย่างหนักในพื้นที่ก่อให้เกิดเป็นความรุนแรงแนวอน
	ความต้องการเงินทุนจำนวนมากสำหรับกระบวนการกลับสู่สภาวะปกติ โดยอย่างน้อย 100,000 เปโซต่อนักต่อสู้ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 40,000 คน - รัฐบาลมีเงินเพียงพอหรือสามารถระดมทรัพยากรได้เพียงพอสำหรับกระบวนการทั้งหมดหรือไม่
	ปัญหาต่อเนื่องของชุมชน Marawi ที่พลัดถิ่นภายในประเทศเป็นผลมาจากการถูกล้อมเมื่อสองปีที่แล้วซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายพันคน
	การต่อต้านของ Bangsamoro บางคนที่จะยอมรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่
	วิธีแยกแยะระหว่างผู้ที่ต่อสู้ที่แท้จริงและผู้สนับสนุนชุมชนโดยเป็นคนในท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็ถือเป็นอีกหนึ่งข้อท้าทายที่รัฐบาลใหม่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ
	กลุ่ม MILF เพศชาย หลายคนแกล้งกันว่าจะนำไปปรับตำแหน่งเป็นผู้คุมหรือทหาร – หลายคนมีปัญหาเรื่องการมองเห็นและการได้ยิน ⁵⁶
	ระบบยุติธรรมที่อ่อนแอในประเทศและการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ และวัฒนธรรมการได้รับการยกเว้นโทษ
	การปรับใช้กฎอัยการศึกต่อเนื่องในเขตมินดาเนา
	การสร้างควมไว้วางใจจากชุมชนนั้นต้องใช้เวลาหลายปีเกินกว่าจะคาดไว้
	การพึ่งพาเงินทุนระหว่างประเทศอย่างมาก
	ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านยังไม่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญมากในกระบวนการสันติภาพใด ๆ

⁵⁶ ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่ม MILF อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ณ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2562 ที่เมือง General Santos

	กลุ่มทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจลดรอบการกลับคืนสู่สภาวะปกติ
	ความจริงใจของทั้งสองฝ่าย
	การจัดการกับความขัดแย้งในท้องถิ่นกับ BOL และกระบวนการคืนสู่สภาวะปกติ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัย สามารถสรุปความท้าทายและช่องว่างของกลไกการกลับคืนสู่สภาวะปกติได้ดังนี้

1.การเยียวยาที่ดำเนินการได้อย่างเชิงซ้ำ ไม่ครอบคลุม และถูกละเลยเพิกเฉย

โดยปกติการดำเนินการเยี่ยวนั้นมักจะพบเจอข้อท้าทายหลายประการ เนื่องด้วยระดับความเข้าใจของแต่ละคนที่แตกต่างกัน และปัญหาว่าการเยียวยาที่เหมาะสมเป็นอย่างไร กรณีดังตัวอย่างของบังซาโมโร การเยียวยาที่รัฐจัดขึ้นก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้าง การกระทำภายใต้กฎอัยการศึกของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอสระหว่างปี 2515-2529 ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เช่น การสังหารหมู่ Manili ใน Carmen ทางตอนเหนือของโคตาบาโตในวันที่ 21 มิถุนายน 2514⁵⁷ อีกทั้งการสังหารหมู่ Palimbang ซึ่งมีผู้ตกเป็นเหยื่อกว่า 1,500 ราย ใน Malisbong, Palimbang, Sultan Kudarat Province เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2517 รวมทั้งการเผาเมืองโจโลในปี 2517 และอื่น ๆ⁵⁸

กระบวนการเยียวยาที่ได้รับการวิจารณ์อย่างมากคือการจ่ายค่าชดเชย เช่น เหตุการณ์ในเมือง Marawi จาก 23 พฤษภาคม - 23 ตุลาคม 2560 จากความรุนแรงดังกล่าวนี้ใช้เวลาในการเยียวยาเกือบสองปีหลังการสิ้นสุดลงของเหตุการณ์และ Marawi ประกาศว่า "อิสระ" จากอิทธิพลของ

⁵⁷ โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในมินดาเนา

<https://www.mindanews.com/peace-process/2018/06/the-june-19-1971-manili-massacre-all-i-can-remember-is-that-the-blood-was-so-warm/>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁵⁸ สำหรับรายละเอียดของการสังหารหมู่และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงของกรณีอื่นนั้น โปรดดู www.tjrc.ph ซึ่งเอกสารดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับฟังใน TJRC, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ผู้ก่อการร้ายและพวกสุดโต่งที่เรียกว่าสมาชิกของกลุ่ม Maute โดยเชื่อกันว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของรัฐอิสลามมินดาเนา⁵⁹

ในขณะที่ CAB ระบุถึงการปรับใช้ตามกลไกของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน BOL (RA 11054) ที่เพิ่งให้สัตยาบันก็มีบทบัญญัติเพียงสองส่วนเท่านั้นที่กล่าวถึงเรื่องการเยียวยา ได้แก่ ⁶⁰

บทบัญญัติที่ 9 ข้อที่ 1 ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน รัฐสภาบังซามุโรได้นำรายงานของ TJRC มาพิจารณาโดยคำนึงว่าจะต้องมี “กลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” เพื่อแสดงถึงความชอบด้วยกฎหมายในการเป็นกลไกการเยียวยาชาวบังซามุโรและชนพื้นเมือง โดยเฉพาะประเด็นความไม่ยุติธรรมทางประวัติศาสตร์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการถูกทำให้เป็นคนชายขอบโดยกระบวนการยึดดินแดน การถือกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินบรรพบุรุษ

บทบัญญัติที่ 9 ข้อที่ 2 การเยียวยาในกรณีการยึดทรัพย์ที่ไม่เป็นธรรม รัฐสภาจะออกกฎหมายเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างเพียงพอต่อประชาชนในพื้นที่บังซามุโรที่ได้รับผลกระทบจากการยึดทรัพย์ดินแดนและกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองที่ดินตามธรรมเนียมซึ่งอาจรวมถึงการจ่ายค่าชดเชย

เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีส่วนอื่นในกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดว่ากลไก TJR จะถูกออกแบบอย่างไรในบังซามุโรและการชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อสิทธิมนุษยชนได้อย่างไร นอกจากหมวดที่ 2 ของ BOL ที่พูดถึงการชดเชยค่าเสียหายจากการถูกขับไล่โดยไม่ยุติธรรม โดยที่ไม่มีการกล่าวอ้างถึงผู้เสียหายจากการสังหารหมู่และคดีอื่น ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่ข้อกำหนดเรื่องการกลับคืนสู่สถานะปกติกลับอยู่ใน CAB ⁶¹

2.การเพิกเฉยต่อกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมีเป้าหมายหลักคือการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและการป้องกันการยกเว้นโทษ ด้วยเหตุนี้ในหนึ่งในเสาหลักของกรอบงาน TJ คือการให้หลักประกันว่า

⁵⁹ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่: <https://www.unhcr.org/ph/marawi-crisis>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁶⁰ โปรดดูบทบัญญัติ IX และส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน

<https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2018/07jul/20180727-RA-11054-RRD.pdf>

⁶¹ ผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลหลักได้แก่ Raissa Jajurie สมาชิกของ BTA และรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาและบริการสาธารณะใน BARMM

เหตุการณ์ความโหดร้ายในอดีตจะไม่เกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะปฏิบัติการของกองกำลังนักรบต่อสู้และกองกำลังทหารของรัฐบาล ซึ่งหากทำไม่ได้ก็เป็นจุดอ่อนของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ การรับประกันการไม่เกิดซ้ำเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำให้แน่ใจว่าความโหดร้ายในอดีตจะไม่เกิดขึ้นอีก การรับประกันเช่นนี้จะช่วยให้แน่ใจว่าชีวิตของผู้คนจะ“ปกติ” กลับคืนสู่สังคมโดยเร็ว

3.จำนวนอาวุธของนักสู้ที่จะปลดประจำการและจำนวนอาวุธปืนที่ใช้

จากตัวเลขของ MILF ได้ให้จำนวนผู้ต่อสู้ทั้งหมด 40,000 คนที่จะถูกปลดประจำการภายใต้สามขั้นตอนของกระบวนการนี้ อย่างไรก็ตาม MILF รายงานว่ามีจะวางอาวุธเพียงแค่ 7,000 ชิ้นเพื่อส่งมอบตามกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ กรณีดังกล่าวจึงเกิดคำถามว่ายังคงมีอาวุธที่เหลืออยู่ภายหลังจากกระบวนการปลดอาวุธหรือไม่ หากยังคงมีอาวุธหลงเหลืออยู่ก็จะไม่เกิดหลักประกันว่าความรุนแรงจะไม่ปะทุขึ้นมาอีก ปัญหานี้จะได้รับการจัดการจะต้องสร้างบรรยากาศความเชื่อใจกันระหว่าง MILF และ GPH

4.ความเป็นไปได้ของการสูญเสียอัตลักษณ์ของ MILF

อาจกล่าวได้ว่าตอนนี้ MILF เปลี่ยนเป็น "การเคลื่อนไหวทางสังคม" และสมาชิกส่วนใหญ่เข้าร่วม United Bangsamoro Justice Party (UBJP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่คำถามที่สำคัญว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของ MILF ซึ่งมีลักษณะในเชิงปฏิวัติอย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้มีผู้เสนอแนะว่าไม่ควรเป็นกลุ่ม MILF อีกต่อไปเนื่องจากพวกเขาหลายคนกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใน BARMM

คำถามสำคัญอีกข้อก็คือว่า MILF สามารถเปลี่ยนเป็น UBJP ได้ภายในปี 2565 ได้อย่างไร และเมื่อไรจะมีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น หากพวกเขาไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในรัฐสภา BARMM ภายในปี 2565 ทั้งภูมิภาคจะกลับไปสู่ความเป็นผู้นำของนักการเมืองดั้งเดิมที่มีฐานตระกูลการเมืองเชิงพาณิชย์หรือการอุปถัมภ์

บทที่ 5

กระบวนการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย

5.1 ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์

Dan Smith ได้ศึกษารากเหง้าของความขัดแย้งด้วยอาวุธจากวรรณกรรมต่าง ๆ และพบว่าข้อสรุปเชิงทฤษฎีในงานวิจัยและเอกสารนี้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งคือ (1) สภาพเศรษฐกิจที่ไม่ดี (2) ระบบการเมืองที่ปิดไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และ (3) ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ด้วย⁶² ซึ่งความขัดแย้งระหว่าง GAM และรัฐบาลอินโดนีเซียก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากการศึกษาของ Dan Smith

5.1.1 สาเหตุของความขัดแย้งในอาเจะห์

ความขัดแย้งของอาเจะห์และรัฐบาลอินโดนีเซียมีสาเหตุมาจาก

(1) ประวัติศาสตร์และศาสนา⁶³ หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และอินโดนีเซียได้รับเอกราช ดัตช์ได้ลงนามในสัญญาอาเจะห์ให้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศอินโดนีเซียด้วยความช่วยเหลือจากประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2496 ทำให้ความไม่พอใจของชาวอาเจะห์ได้ปะทุขึ้นในการก่อความไม่สงบในเดือนกันยายน พ.ศ. 2496 เมื่อกลุ่มกบฏท้องถิ่นนำโดยผู้นำศาสนาอิสลามที่มีชื่อเสียงที่สุดของอาเจะห์ (อุลามะ) Tengku M. Daud Beureueh เข้าร่วมการกบฏอิสลามดาร์ลุ ซึ่งเกิดขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2500 ต่อมาเมื่อประธานาธิบดีซูการ์โนได้จัดตั้ง 'จังหวัดอาเจะห์' และให้คำมั่นสัญญาถึงการให้มีอิสระในการใช้กฎหมายชารีอะห์และเสรีภาพทางด้านศาสนาทำให้เกิดความหวังในหมู่ผู้นำของ

⁶² Dan Smith “Trends and Causes of Armed Conflict”, 2004, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/smith_handbook.pdf , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁶³ สัมภาษณ์นักข่าวอาเจะห์เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562

ดารุสอิสลามและจากร์ตาได้เปิดการเจรจากับกลุ่มกบฏ ในต้นปี พ.ศ. 2505 การเจรจาเหล่านี้นำไปสู่การตั้งถิ่นฐานอย่างสงบสุข ซึ่งจากร์ตาได้อนุญาตให้อาเจะห์เริ่มบังคับใช้กฎหมายอิสลาม⁶⁴

(2) **ทรัพยากรธรรมชาติ** ในปี พ.ศ. 2514 ความไม่พอใจของชาวอาเจะห์ถูกทำให้ปะทุมากขึ้นด้วยการค้นพบแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในภาคเหนือของอาเจะห์และการเติบโตของเขตอุตสาหกรรมลอกเซอมา (Zona Industri Lhokseumawe, ZILS) แต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ตกกับอาเจะห์ ในขณะที่ชาวบ้านถูกบังคับให้อพยพออกนอกเขตอุตสาหกรรม และแรงงานมีทักษะจำนวนมากไม่ใช่ชาวอาเจะห์ ผู้ทำงานที่ไม่ใช่มุสลิมได้รับการแนะนำให้รู้จักการดำเนินธุรกิจน้ำมันและก๊าซ ทรัพยากรจำนวนมากในอาเจะห์เหนือยังคงดูชาวอินโดนีเซียหลายพันคนให้เข้ามาในอาเจะห์ เจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความปลอดภัยทำให้ชาวอาเจะห์มีความรู้สึกเหมือนถูกปล้น GAM จึงก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2519 โดยมีสาเหตุมาจากการหาประโยชน์จากความมั่งคั่งและทรัพยากรธรรมชาติในอาเจะห์ของ "ชาวอินโดนีเซีย" ในนามของการพัฒนา

(3) **การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง**⁶⁵ สิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวมากขึ้นคือความล้มเหลวของรัฐบาลหลังการปกครองของซูฮาร์โตในการจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2533 ถึง 2541 ในปี 2532 กองกำลังของ GAM ที่ได้รับการฝึกฝนจากลิเบียกว่าหนึ่งร้อยคนกลับไปยังอาเจะห์ หลังจากที่เขาทำการโจมตีทหารและตำรวจหลายครั้งแล้วก็เกิดการโจมตีสถานีตำรวจและฐานทัพของทหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2533 ทำให้รัฐบาลซูฮาร์โตประกาศให้อาเจะห์เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (daerah operasi militer หรือ DOM) ประชาชนชาวอาเจะห์มากกว่าหนึ่งพันคนถูกสังหารในช่วงสามปีแรกของการดำเนินการ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นการค้า การอุ้มหาย นอกจากนี้ชาวอาเจะห์หลายหมื่นคนถูกจำคุกและถูกทรมานในค่ายทหารและมีรายงานว่ามีการข่มขืนอย่างกว้างขวางใน

⁶⁴ Aguswandi and Judith Large (Editors), *Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process*, Conciliation Resources, Accord Issue 20, September 2008, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.c-r.org/accord/aceh-indonesia/conflict-aceh-context-precursors-and-catalysts>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁶⁵ สัมภาษณ์ กองกำลังติดอาวุธ GAM เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562

เวลานั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปลายเดือนสิงหาคมปี พ.ศ. 2541⁶⁶

(4) ความยากจน ชาวอาจะห์รู้สึกว่พวกเขาต้องโอกาสทางเศรษฐกิจเนื่องจากผลกำไรส่วนใหญ่ที่ได้จากน้ำมันก๊าซและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ของพวกเขาเป็นประโยชน์ต่อจังหวัดอื่น ๆ แทนที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวอาจะห์ให้ดีขึ้น นอกจากนั้นนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวจาการ์ตาซึ่งย้ายจากชาวที่แออัดไปยังเกาะอื่น ๆ รวมถึงผู้อพยพชาวชาวที่ย้ายถิ่นฐานมาอาศัยอยู่ตามภูเขาและเขตอุตสาหกรรมบนชายฝั่งของอาจะห์ทำให้เกิดการแย่งชิงการเข้าถึงทรัพยากรในการยังชีพและโอกาสในการทำงานจึงทำให้พวกเขารู้สึกถูกเอาเปรียบ⁶⁷

5.1.2 กองกำลังติดอาวุธ Free Aceh movement

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ขบวนการปลดปล่อยอาจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka - GAM) ได้รับการก่อตั้งขึ้นเป็น National Aceh-Sumatra Liberation Front (ASNLF) โดย Hasan di Tiro ทายาทผู้มีชื่อเสียงในครอบครัวผู้รู้ศาสนาอิสลามชาวอาจะห์ และหลานชายของ Teungku Cik di Tiro วีรบุรุษแห่งการต่อสู้ในการต่อต้านชาวดัตช์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ถึงตุลาคม พ.ศ. 2519 Hasan di Tiro อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในฐานะนักเรียนและต่อมาจึงเป็นนักธุรกิจ ในความเป็นจริงดิติโรเป็นสมาชิกของคณะผู้แทนชาวอินโดนีเซียของสหประชาชาติในนิวยอร์กจนกระทั่งการลุกฮือของชาวอาจะห์ในปี พ.ศ. 2496 ดิติโรตัดสินใจที่จะสนับสนุน Daud Beureueh ในปี พ.ศ. 2519 เขากลับไปที่อาจะห์เพื่อทำสิ่งที่เขาเชื่อว่าเป็นภาระหน้าที่ทางประวัติศาสตร์ของครอบครัวของเขานั้นคือต่อสู้เพื่ออิสรภาพของชาวอาจะห์

นับตั้งแต่ก่อตั้ง GAM ความขัดแย้งในอาจะห์นั้นมีสามช่วง ในช่วงแรกจากปี พ.ศ. 2519 ถึงปี พ.ศ. 2522 GAM เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นซึ่งขับเคลื่อนโดยอุดมการณ์จำนวน 70

⁶⁶ Human Rights Watch, Indonesia : War in Aceh , 2001, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.hrw.org/reports/2001/aceh/indacheh0801.pdf> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁶⁷ Anne Desgranges, ACEH: CONFLICT & RECONCILIATION, Cultural Survival Quarterly Magazine, September 2000, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/aceh-conflict-reconciliation> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

คนนำโดยผู้นำที่มีการศึกษาสูงประกอบด้วยแพทย์ วิศวกร นักวิชาการ และนักธุรกิจ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2522 ผู้นำของ GAM บ้างถูกเนรเทศ บ้างถูกคุมขัง หรือไม่กี่เสียชีวิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา สมาชิกของ GAM จึงมีการต่อสู้แบบกองโจร ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 หลังจากกองโจรน้อยได้รับการฝึกฝนในลิเบียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 GAM เริ่มกลับมารวมตัวอีกครั้งที่อาเจห์ GAM ได้รวมโครงสร้างการบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางของอาเจห์, Pidie, North Aceh และ East Aceh และได้มีการฝึกฝนกองกำลังหลายร้อยคนที่ลิเบีย ในปี พ.ศ. 2533⁶⁸

5.1.3 กระบวนการสันติภาพในอาเจห์

ในปี พ.ศ. 2541 ปีเจ ฮาบีบี้ รองประธานาธิบดีได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทนอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โตซึ่งถูกโค่นล้มอำนาจลง ขณะนั้นบรรยากาศทางการเมืองคลี่คลายลงมากแล้วและเปิดกว้างมากขึ้น มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยองค์กรภาคประชาสังคม พรรคการเมือง และเกิดขบวนการนักศึกษาอันนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย พลเอกวรีนโต ผู้บัญชาการทหารได้กล่าวคำขอโทษต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการกระทำของทหารบางนายในอดีต มีการนำนโยบายการเมืองนำการทหารมาใช้แก้ปัญหาอาเจห์ มีการยินยอมให้องค์การสหประชาชาติเข้ามาดูแลการจัดการทำประชามติว่าชาวติมอร์ตะวันออกจะอยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซียหรือจะแยกตัวเป็นอิสระ เป็นมิติใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน กล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการที่ดีเป็นอย่างมาก โดยผลการทำประชามติปรากฏว่าชาวติมอร์ตะวันออกได้แยกตัวออกมาเป็นอิสระตามความต้องการ⁶⁹ ทำให้ชาวอาเจห์มีความหวังมากขึ้นว่าจะได้เป็นอิสระเช่นกัน

เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 अबดุลเราะห์มาน วาฮิด ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดี ภายใต้การนำของเขาในการแก้ปัญหาอาเจห์ วาฮิดเลือกใช้วิธีการเจรจาพูดคุยกับกลุ่ม

⁶⁸ Kirsten E. Schulze, The Free Aceh Movement (GAM) : Anatomy of a Separatist Organization, 2004, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่

<https://www.eastwestcenter.org/system/tcdf/private/PS002.pdf?file=1&type=node&id=31983> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁶⁹ โปรดดู วัลลท พิริยวรรณะ, “กว่าจะเป็นติมอร์ - เลสเต (ติมอร์ตะวันออก) วันนี้”, เอเชียพิจาร, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3, น. 123 -169 (มกราคม -มิถุนายน 2558).

ขบวนการปลดปล่อยอาเจห์เสรีเพื่อหาทางออกร่วมกัน ความพยายามในการเจรจาสันติภาพจึงได้ริเริ่มขึ้นอีกครั้งและดำเนินไปอย่างต่อเนื่องโดยทั้ง 2 ฝ่ายได้มีข้อตกลงร่วมกันและร่วมลงนามในข้อตกลงยุติความเป็นปฏิปักษ์ (Cessation of Hostilities Agreement - CoHA) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ณ กรุงเจนีวา โดยมี Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue (HDC) ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ย แต่ทว่าภายหลังการลงนามเพียง 5 เดือนภายใต้การนำของประธานาธิบดี เมกาวัตี ชูการ์โน บุตรี ได้ประกาศกฎอัยการศึกใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่ม GAM และมีการใช้วิธีจับกุมคุมขังด้วยอำนาจนอกกฎหมาย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกครั้ง มีบุคคลสูญหายและถูกอุ้มฆ่า เป็นปฏิบัติการทางการทหารครั้งใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอาเจห์⁷⁰

วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการยกเลิกกฎอัยการศึกและเริ่มใช้กฎหมายประกาศเขตพลเรือนในภาวะฉุกเฉิน กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพเฮลซิงกิได้รับการกระตุ้นอีกครั้ง ภายใต้ความอุปถัมภ์ขององค์กรริเริ่มเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต โดยมี มาร์ตติ อะห์ติซารี อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์เป็นประธาน⁷¹ ในระหว่างการรื้อฟื้นการเจรจาสันติภาพอาเจห์ก็ได้ประสบภัยพิบัติครั้งยิ่งใหญ่ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกิดภัยพิบัติสึนามิมีผู้เสียชีวิตในอาเจห์และสุมาตราเหนือประมาณ 95,000 – 100,000 ราย มีผู้สูญหายกว่า 133,000 ราย และมีผู้บาดเจ็บกว่า 500,000 ราย ภัยพิบัติดังกล่าวยิ่งสร้างความซับซ้อนให้กับความขัดแย้งในอาเจห์เนื่องจากทั้งฝ่ายรัฐบาลซึ่งในขณะนั้นมี ซูชิโล บัมบัง ยูโดโยโน เป็นประธานาธิบดีและฝ่าย GAM ยังคงมีความไม่ไว้วางใจกันจากปัญหาความขัดแย้งที่มีมายาวนานในอดีต โดยประชาคมระหว่างประเทศต่างพยายามเข้าไปช่วยเหลือภัยพิบัติ ภัยพิบัติดังกล่าวจึงกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่เร่งทำให้เกิดการเจรจายุติความขัดแย้งในเวลาต่อมาภายใต้ความร่วมมือและการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยการยอมรับความช่วยเหลือและขอรับซื้อเรือกรื่องการเจรจาสันติภาพ⁷²

⁷⁰ เมธัส อนุวัตรอุดม (อ้างแล้ว), น. 29.

⁷¹ บูรฮานูদ্ดิน อุซซิง, การเจรจาสันติภาพอาเจห์, กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ 93, 2555, น. 53 – 56.

⁷² กอปรธรรม นิละไพจิตร, “การแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์: ความสำเร็จจากมุมมองการต่างประเทศของรัฐบาลซู ชิโล บัมบัง ยูโดโยโน”, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา, ปีที่ 21, ฉบับที่ 2, น. 116 - 120 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560).

ในท้ายที่สุดทั้ง 2 ฝ่ายก็กลับมาเจรจาสันติภาพอีกครั้งและได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (MoU) ณ กรุงเฮลซิงกิ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานด้านความขัดแย้ง (Crisis Management Initiatives - CMI) เป็นคนกลางในการเจรจา มีข้อตกลงให้อาเจะห์เป็นเขตปกครองพิเศษที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง ให้อาเจะห์มีผู้ว่าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง อำนาจการบริหารกิจการทั่วไปยกเว้นด้านกิจการต่างประเทศ กลาโหม ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายการคลังเป็นของรัฐบาลอินโดนีเซีย ในแง่เศรษฐกิจอาเจะห์สามารถจัดการภาษีในกิจการภายในได้ อาเจะห์จะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 70 จากภาษีทั้งหมดของภาคธุรกิจพลังงานในพื้นที่ จะต้องมีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนสำหรับเหตุความรุนแรงในอาเจะห์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองขึ้นโดยสมาชิก GAM ที่เคยดำเนินกิจกรรมของ GAM จะได้รับการนิรโทษกรรม ส่วนนักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังอยู่จะได้รับการปล่อยตัวโดยเร็ว อดีตนักรบ GAM จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินและอาชีพ การใช้กำลังและความรุนแรงของทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องยุติลงหลัง MOU กองกำลัง GAM กว่า 3,000 นายจะต้องปลดอาวุธ และต้องส่งมอบอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมดให้กับคณะผู้สังเกตการณ์ (Aceh Monitoring Mission - AMM) ขณะที่กองกำลังอินโดนีเซียจะต้องถอนกองกำลังของทหารอินโดนีเซียที่ไม่ใช่คนพื้นถิ่น (TNI) และตำรวจออกจากอาเจะห์เป็นต้น จึงเป็นการยุติความขัดแย้งรุนแรงที่มีมายาวนานให้กลับสู่ความสงบอีกครั้ง⁷³

ปัจจุบันอาเจะห์เป็นจังหวัดเดียวในอินโดนีเซียที่บังคับใช้กฎหมายชารีอะห์⁷⁴ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงความยินยอมจากรัฐบาลกลาง ทว่าไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในข้อตกลงตั้งแต่แรกแต่อย่างใด แต่เป็นการขยายความมาใช้ในภายหลัง⁷⁵ ทั้งนี้ แม้ความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นในอดีตได้ยุติลงโดยกระบวนการสันติภาพแล้ว แต่ทว่ากระบวนการค้นหาความจริง (Truth Seeking) การเยียวยา (Reparations) การ

⁷³ กอปรธรรม นิละไพจิตร (อ้างแล้ว), น. 121.

⁷⁴ โปรตุเกส อรอนงค์ ทิพย์พิมล, "กฎหมายชารีอะห์กับผู้หญิงอาเจะห์: ชายขอบของชายขอบ", ประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, น. 115 - 158 (มกราคม - มิถุนายน 2560).

⁷⁵ ชานาญ จันท์เรือง, มองอาเจะห์ มองไทย, ใน กรุงเทพธุรกิจ, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642932, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 20 เมษายน 2562.

สอบสวน (Prosecutions) และการปฏิรูปสถาบัน (Institutional Reform) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเปลี่ยนผ่านก็ยังคงดำเนินต่อไปเพื่อประสานรอยร้าวให้สมานมั่นคง และมุ่งสู่การมีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ อันเป็นความท้าทายในการบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษอาเจห์ต่อไป

5.2 กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีศึกษาอาเจห์

5.2.1 สารสำคัญของบันทึกความเข้าใจเฮลซิงกิ (The Helsinki MOU)^{76,77}

บันทึกความเข้าใจเฮลซิงกิกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองอาเจห์ในอนาคต รวมทั้งหลักการและการดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM เห็นตรงกัน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การนิรโทษกรรม ในบันทึกความเข้าใจกำหนดให้มีการปล่อยตัวบุคคลที่ถูกจำคุก เพราะการมีส่วนร่วมในการก่อเหตุของ GAM รวมทั้งนิรโทษกรรมให้กับการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ในบันทึกข้อตกลงไม่ได้กล่าวถึงการนิรโทษกรรมความผิดฐานอาชญากรรมระหว่างประเทศ

(2) การปลดประจำการ การวางอาวุธ GAM ได้ดำเนินการปลดประจำการกองกำลังของตนเองจำนวน 3,000 คน และได้ทำการวางอาวุธจำนวน 840 ชิ้น ในขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ถอนกองกำลังทั้งทหารและตำรวจที่ไม่ใช่กองกำลังพื้นถิ่น (non-organic police and military forces) ออกทั้งหมด

(3) การกลับคืนสู่สังคม บันทึกความเข้าใจได้รับรองสิทธิในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้แก่อดีตกองกำลัง รวมถึงนักโทษทางการเมือง กระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้ความสำคัญกับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง โดยเฉพาะกำหนดให้อดีตกองกำลัง

⁷⁶ Ross Clarke, Galuh Wandita and Samsidar, CONSIDERING VICTIMS : The Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective, January 2008, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Indonesia-Aceh-Process-2008-English.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁷⁷ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและขบวนการอาเจห์เสรี (The Helsinki MOU) สามารถเข้าถึงได้ที่ http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

นักโทษทางการเมือง และพลเรือนทุกคนที่ได้รับความเสียหายซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ (all civilians who suffered a demonstrable loss) ได้รับที่ดินที่เหมาะสม การจ้างงาน รวมถึงหลักประกันทางสังคมในกรณีที่ไม่มีอาจทำงานได้ อย่างไรก็ตาม บันทึกความเข้าใจไม่ได้กล่าวถึง “เหยื่อ” (victims) รวมถึงกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ เช่น ผู้หญิง และเด็ก แต่อย่างไร

(4) ศาลสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริง บันทึกความเข้าใจกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน รวมถึงคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงขึ้น ทำให้เกิดความคาดหวังว่าจะมีการดำเนินคดีกับการกระทำในอดีต รวมถึงการค้นหาความจริงจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ แต่น่าเสียดายที่บันทึกความเข้าใจกำหนดให้คณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงต้องถูกตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงแห่งชาติซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังไม่ได้กำหนดให้ศาลสิทธิมนุษยชนมีเขตอำนาจไปถึงการกระทำในอดีตอีกด้วย

(5) หลักนิติธรรม มีการกำหนดให้ต้องมีการร่างกฎหมายฉบับใหม่สำหรับอาเจะห์ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีอาญาที่ทหารกระทำต่อพลเรือน และกำหนดให้กำลังตำรวจขึ้นตรงต่อผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้ง

5.2.2 การดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ

ในวันที่ 1 สิงหาคม 2549 อินโดนีเซียได้ตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจะห์ (The Law on the Governing of Aceh – LoGA) เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหลายประการก็ไม่ได้รับการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมาย โดยส่วนใหญ่แล้ว LoGA จะบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองทั้งหลาย การตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากร แต่ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังแต่อย่างใด

LoGA ได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงขึ้น แต่ถ้อยคำในตัวกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการทำงานของทั้งสองกลไก โดยกฎหมายได้จำกัดเขต

อำนาจของศาลสิทธิมนุษยชนเอาไว้เฉพาะแต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคตเท่านั้น ทำให้ศาลไม่อาจพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างมีความขัดแย้งในอดีตได้ ในขณะที่ในส่วนของคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงถูกกำหนดให้เป็นส่วนที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของคณะกรรมการระดับชาติ ในขณะที่ในปีเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการตั้งคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงระดับชาติเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่อาจตั้งขึ้นได้

จากการที่บันทึกความเข้าใจเองที่ไม่ค่อยให้ความใส่ใจต่อสิทธิของเหยื่อมากนัก ประกอบกับ LoGA มีข้อบกพร่องดังได้แสดงไว้ข้างต้น ทำให้กระบวนการสันติภาพในอาเจะห์อาจไม่ได้ยั่งยืนอย่างที่คาดหวังไว้

5.2.3 กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ปัจจุบันรัฐบาลก่อตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและความสมานฉันท์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการ 3 ประการหลักด้วยกัน คือ การค้นหาความจริง การฟื้นฟูเยียวยา และการสร้างความสมานฉันท์

คณะกรรมการมีองค์ประกอบ 6 คน ที่มาจากภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลกลางซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลัก 18 คน และเจ้าหน้าที่ช่วยงานอีก 36 คน มีสำนักงานชื่อว่า Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi หรือ KKR ซึ่งทำงานในลักษณะการเชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของอาเจะห์ ที่ผ่านมาการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้นำไปสู่การรับฟังเสียงของเหยื่อในช่วงที่มีความขัดแย้งและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่กระนั้นกระบวนการเยียวยาก็เกิดปัญหาทางด้านการจัดสรรงบประมาณและการยอมรับสถานะของคณะกรรมการจากรัฐบาลอินโดนีเซียและอาเจะห์ เพราะการค้นหาความจริงนำไปสู่การเปิดเผยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและทำให้ผู้นำไม่พอใจ ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจึงเกิดปัญหาในการนำคณิศมาลงโทษและนั่นก็เป็นเงื่อนไขในปัจจุบันที่อาจทำให้ความขัดแย้งระลอกใหม่เกิดขึ้นได้

5.2.4 องค์ประกอบของกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมของอาเจห์

กระบวนการ DDR ของอาเจห์นอกจากเป็นกระบวนการหลังความขัดแย้งแล้วยังเป็นกระบวนการควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบ้านเมืองจากภัยธรรมชาติหรือสึนามิด้วย กระบวนการทั้งสองจึงมีความทับซ้อนกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷⁸ โดยกระบวนการ DDR ของอาเจห์มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ข้อตกลงสันติภาพเฮลซิงกิ

จุดเริ่มต้นของกระบวนการ DDR คือข้อตกลงกระบวนการสันติภาพของอาเจห์และรัฐบาลอินโดนีเซียได้ระบุนาตรการในการปลดอาวุธของ GAM การนิรโทษกรรมและการกลับคืนสู่สังคมของสมาชิก GAM ใน MoU การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม และประเด็นทางเศรษฐกิจ โดยผู้ให้ข้อมูลระบุถึงความเข้มแข็งของกระบวนการ DDR คือการระบุนาตรการนิรโทษกรรมและการกลับคืนสู่สังคมในข้อ 3 ในข้อตกลงสันติภาพตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเจรจาและทำให้ GAM มีความเชื่อมั่นในกระบวนการเจรจาในระดับหนึ่ง

“กระบวนการคืนสู่สังคมจะไม่ประสบความสำเร็จก่อนกระบวนการสันติภาพเช่นเดียวกับในอาเจห์ซึ่งได้รับกระบวนการคืนสู่สภาพเดิมและนำไปปฏิบัติ”⁷⁹

(2) การออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจห์ (The Law on the Governing of Aceh – LoGA)

ในข้อตกลงสันติภาพข้อแรกได้มีการระบุถึงระบบการปกครองและการออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจห์ โดยกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการปกครองอาเจห์จะมีการประกาศใช้และจะมีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุดและไม่เกินวันที่ 31 มีนาคม 2549 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับที่ 11/2006 เกี่ยวกับการปกครองของอาเจห์ (LoGA) ถูกประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยกฎหมายได้รวมการปกครอง กฎระเบียบด้านสาธารณสุข การศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการประมงและการพัฒนาเศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน กองกำลังตำรวจและศาลยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณาถึง MOU แล้ว

⁷⁸ สัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร BRA เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562

⁷⁹ สัมภาษณ์คณะผู้บริหาร BRA ในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562

ปรากฏว่า LoGA มีการเปลี่ยนแปลงบางส่วนที่ทำให้เกิดความกังวลในส่วนของ GAM และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

(3) การปลดอาวุธ

การปลดอาวุธของ GAM อยู่ในข้อตกลงข้อ 4 เป็นการเตรียมการด้านความปลอดภัยตามข้อตกลงที่ลงนามในเฮลซิงกิเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM การปลดอาวุธมีการดำเนินการในสี่ขั้นตอน ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน และเสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2548 โดยครั้งแรกมีการส่งมอบอาวุธในวันที่ 15 กันยายน 2548 จำนวน 243 ชิ้นโดย GAM⁸⁰ การปลดอาวุธครั้งที่สองเกิดขึ้นในกลางเดือนตุลาคมและส่งมอบอาวุธจำนวน 233 ชิ้นซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียมีความเชื่อมั่นในกระบวนการมากขึ้นเพราะอาวุธจำนวนมากได้รับการส่งมอบโดยผู้บัญชาการที่มีชื่อเสียงคือ Bireuen Darwish Jeunib ของ GAM การปลดอาวุธรอบที่สามในเดือนพฤศจิกายนเกือบจะไม่เกิดขึ้นเมื่อตัวแทนของ GAM ในทีมรื้อถอนถูกเปลี่ยนและตัวแทนคนใหม่ประกาศว่าไม่มีอาวุธเหลืออยู่อีกต่อไป ในขณะที่ AMM มีการยืนยันว่ายังมีอาวุธหลงเหลืออยู่ แต่ในที่สุด GAM ก็ได้มอบอาวุธ 222 ชิ้นในเดือนพฤศจิกายน และอีก 142 ชิ้นในเดือนธันวาคม และมีพิธีทำลายอาวุธครั้งสุดท้ายจัดขึ้นที่บันดาอาเจห์เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2548 รวมคิดเป็นอาวุธทั้งหมด 840 ชิ้น แต่ในความเป็นจริงมีความเป็นไปได้ว่าจำนวนอาวุธที่กองกำลังของ GAM มีจำนวนมากกว่าที่ระบุไว้ในการเจรจาและ AMM หรือผู้ตรวจสอบกระบวนการนี้มีส่วนสำคัญในการทำให้การปลดระวางอาวุธสำเร็จได้⁸¹

*“ในเวลานั้นอินโดนีเซียต้องยอมรับมอบอาวุธ 840 ชิ้น และปลดประจำการกองกำลัง 3,000 นาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วพวกเขามีกองกำลังมากกว่านี้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการเปิดเผยชื่อกองกำลังต่อรัฐบาล เพียงแต่ระบุเฉพาะจำนวนเท่านั้น”*⁸²

⁸⁰ ACEH MONITORING MISSION (AMM), First phase of re-location and decommissioning completed, Press release, 27 September 2005, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/aceh_pressrelease2005_09_27_/aceh_pressrelease2005_09_27_en.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

⁸¹ Aguswandi and Judith Large (อ้างแล้ว), หน้า 37-38.

⁸² สัมภาษณ์ผู้บัญชาการทางทหารของ GAM เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562

(4) การปลดประจำการ

การปลดประจำการเป็นกระบวนการที่กองกำลังติดอาวุธของรัฐบาลและ/หรือกองกำลังฝ่ายต่อต้าน ลดขนาดหรือแยกส่วนอย่างสิ้นเชิงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงจากสงครามสู่สันติภาพ การปลดประจำการถูกระบุในข้อที่ 4 ในด้านการเตรียมการเรื่องความปลอดภัยในข้อตกลงเฮลซิงกิโดย GAM มีการถอนกำลังทหารทั้งหมด 3,000 นาย โดยจะไม่สวมเครื่องแบบหรือแสดงสัญลักษณ์ทหารหลังจากการลงนามใน MOU และจะไม่มี การเคลื่อนไหวที่สำคัญของกองกำลังทหาร หลังจากการลงนามใน MOU นี้ การเคลื่อนไหวทั้งหมดที่มีขนาดมากกว่าระดับกองร้อย (Platoon)⁸³ จะต้องแจ้งให้หัวหน้าภารกิจตรวจสอบทราบล่วงหน้าและต่อมาในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2548 GAM ได้สร้างสมัชชาแห่งชาติขึ้นใหม่ที่บันดาอาเจห์ในฐานะผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดรวมถึงคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงอาเจห์ (KPA) เพื่อควบคุมการปลดประจำการของกองกำลังของ GAM ในช่วงท้ายของปี พ.ศ. 2548 ตามที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจ

ในเวลาเดียวกันก็มีการถอนกำลังทหารอินโดนีเซีย (TNI) และตำรวจที่ไม่ใช่ตำรวจพื้นที่ออกจากอาเจห์ในระยะที่หนึ่ง และดำเนินการเสร็จสิ้นในวันที่ 15 และ 17 กันยายน พ.ศ.2548 โดยเป็นการถอนกำลังทหาร TNI จำนวนประมาณ 6,671 คน และ ตำรวจ จำนวน 1,300 คน และในที่สุดการปลดประจำการของทหารและตำรวจของอินโดนีเซียก็สิ้นสุดในวันที่ 28 ธันวาคม 2548 โดยมีจำนวนทั้งหมดคือ 25,980 และ 5,791 ตามลำดับ ออกจากการประจำการที่อาเจห์⁸⁴ และกระบวนการปลดประจำการกองกำลังทหารทั้งสองฝ่ายดำเนินการสิ้นสุดโดยสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2549

(5) Aceh Reintegration Agency (BRA)

Aceh Reintegration Agency (BRA) เป็นหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ไม่ใช่โครงสร้างจากรัฐบาลอินโดนีเซีย แต่อยู่ภายใต้ผู้ว่าการอาเจห์โดยตรง ดังนั้นผู้ว่าการจึงรับผิดชอบการปฏิบัติงานของ BRA ซึ่ง BRA ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกโดยการ

⁸³ เป็นหน่วยทหารหน่วยเล็กที่สุดที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายทหารสัญญาบัตร คือ ร้อยตรีหรือร้อยโท และมักมีเจ้าหน้าที่อาวุโสที่สุดเป็นผู้ช่วย ประกอบด้วยกำลังทหาร 2-4 หมู่หรือตอน

⁸⁴ Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia : Jakarta's Security and Autonomy policies in Aceh*, Routledge Taylor & Francis group, 2009.

ตัดสินใจของผู้ว่าการ ตามคำสั่งที่ 330/032/2006 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 โดยผู้ว่าราชการชั่วคราว Mustafa Abubakar

ในช่วงเดือนแรก ๆ นั้นมีความโกลาหลเนื่องจาก BRA กลายเป็นเวทีสำหรับการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคที่ขัดแย้งกันในกลางปี พ. ศ. 2549 ทำให้ผู้แทนของ Free Aceh Movement (GAM) และตัวแทนภาคประชาสังคมได้ถอนตัวออกจาก BRA เพื่อประท้วงการตัดสินใจของผู้ว่าการซึ่งรวมถึงอดีตผู้นำกองทหารอาสาสมัครในหน่วยงานและเห็นได้ชัดว่าหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากทั้งสองกลุ่มนี้ BRA จะไม่สามารถประสบความสำเร็จและดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้สำเร็จ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 BRA ได้รับการปรับโครงสร้างใหม่โดยการตัดสินใจของผู้ว่าการ ตามคำสั่งที่ 330/213/2006 จากนั้นผู้อำนวยการบริหารคนแรกของ BRA Usman Hasan ได้ลาออกและศาสตราจารย์ Yusny Saby อธิการบดีของมหาวิทยาลัยอิสลาม Islamic University IAIN Ar-Raniry ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ผู้อำนวยการบริหารคนใหม่ซึ่ง Yusny มีความเห็นว่า

“กระบวนการกลับคืนสู่สังคมควรมีฐานข้อมูลที่ชัดเจนซึ่งจำเป็นสำหรับการเป็นบรรทัดฐานของกระบวนการที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ในการรับผลประโยชน์จากการกลับคืนสู่สังคม BRA มีสำนักเลขาธิการซึ่งเป็นระบบสนับสนุนการทำงานของ BRA และจะดูแลกฎระเบียบสำหรับกลไกความรับผิดชอบที่ใช้ในรัฐบาล งานของพวกเขาคือการเป็นตัวแทนของ GAM ต่อสถาบัน ผลของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวคือสงครามหยุดลงและอาจะที่ได้รับกฎหมายพิเศษซึ่งก็คือกฎหมายหมายเลข 11 รองรับเนื้อหา MOU ตามกฎหมายแห่งชาติและรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซีย BRA ส่วนใหญ่ได้จัดหาและให้ความช่วยเหลือให้แก่กองกำลังของ GAM”

(6) งบประมาณ

ในช่วงต้นปี พ.ศ.2549 งบประมาณสำหรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ BRA ดูแลได้มาจากรัฐบาลกลางจำนวน 1.5 ล้านล้านรูเปียห์ หลังจากนั้นจำนวนเงินก็เพิ่มขึ้นเป็น 2.3 ล้านล้านรูเปียห์และมีการกำหนดให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2554 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลกลางได้จัดสรรเงิน 150 พันล้านรูเปียห์ให้กับโครงการกลับคืนสู่สังคมของ BRA ซึ่งนำการจัดสรรทั่วประเทศรวมถึง 2.03 ล้านล้านรูเปียห์

ตารางที่ 9 แสดงค่าใช้จ่ายของ BRA ในการดำเนินโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม ในช่วงปี 2548-2552⁸⁵

ประเภท	ค่าใช้จ่าย(Rp)	เปอร์เซ็นต์
1. การบริหารจัดการ	186 M	9.1
2. การสร้างบ้าน / ซ่อมแซม	853 M	42
3. Diyat (โครงการ)	206 M	10.1
4. การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ	717 M	35.3
5. ทุนการศึกษา	29 M	1.4
6. การให้ความช่วยเหลือทางสุขภาพ	12 M	0.6
7. การให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ (Sayam)	17 M	0.9
8. การสร้างศักยภาพและการสนทนา	12 M	0.6
รวม	2,043 M	100

5.2.5 การดำเนินการตามกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในอาเจะห์

หลังจากที่มีกระบวนการปลดอาวุธและปลดประจำการกองกำลังทั้งสองฝ่าย ผู้นำของ GAM ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการการเปลี่ยนผ่านอาเจะห์ (Aceh Transitional Committee: KPA) เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำให้องค์กรของ GAM เปลี่ยนไปสู่ชีวิตพลเรือน ซึ่งมีรายละเอียดแบ่งเป็น 3 ระดับ

(1) ระดับมหภาคหรือระดับโครงสร้าง (Macro Level)

ก. ด้านการเมือง

⁸⁵ ที่มา Avonius, L. M., Reintegration: BRA's Roles in the Past and Its Future Visions (Working paper), Helsinki : Crisis Management Initiative, 2011, p.11.

หลังจากที่มีข้อตกลงเฮลซิงกิการดำเนินการ DDR ก็เริ่มขับเคลื่อนจากทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM โดยรัฐบาลอินโดนีเซียได้ดำเนินการปล่อยนักโทษทางการเมืองที่ถูกคุมขังและอภัยโทษนักโทษทางการเมืองและดำเนินการออกกฎหมายการปกครองอาเจะห์ (Law No.11/2006 on the Governing of Aceh – LoGA) โดยประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono ได้ลงนามในกฎหมายการปกครองของอาเจะห์ (LoGA) ใหม่เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของ GAM สามารถสมัครเป็นนักรบเมืองท้องถิ่นและจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และรัฐบาลอินโดนีเซียปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่จะก่อตั้งคณะกรรมการการกลับคืนสู่สังคมอาเจะห์ (Badan Reintegrasi-Damai Aceh - BRA) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนผ่านจากชีวิตกองกำลังไปสู่ชีวิตพลเรือนด้วยการสนับสนุนทางการเงินแก่อดีตกองกำลังของ GAM และผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้ง จึงยอมรับการจัดตั้งพรรคท้องถิ่นและสนับสนุนงบประมาณ

ฝ่ายการเมืองของ GAM เองก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ ผู้สนับสนุนและเหยื่อจากภาวะสงคราม (BRA) และดำเนินการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการรัฐและหัวหน้าเขต (Pilihan Kepala Daerah หรือ Pilkada ในระยะสั้น) ในปี 2549 ซึ่งในขณะนั้นพรรคการเมืองท้องถิ่นและผู้สมัครอิสระไม่สามารถสมัครรับการเลือกตั้งระดับจังหวัดตามที่ระบุใน MoU ได้เพราะกฎหมายอินโดนีเซียระบุว่าผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองส่วนกลาง ดังนั้นจึงเกิดการกดดันและในที่สุดก็มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย LoGA ในบางประเด็น และในที่สุดประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono จึงได้ลงนามในกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการปกครองอาเจะห์ (LoGA) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 เพื่อให้ยอมรับการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นในอาเจะห์โดยกองกำลังของ GAM ก็ได้เปลี่ยนจากกองกำลังปฏิบัติการทางทหารไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง

ข. ด้านกฎหมาย

ตามข้อตกลงเฮลซิงกิกฎหมายใหม่จะเป็นกฎหมายเพื่ออาเจะห์ตามหลักการที่ว่าอาเจะห์จะใช้อำนาจภายในทุกส่วนของกิจการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย บริหารหรือตุลาการ ยกเว้นในด้านการต่างประเทศ การป้องกันภายนอก ความมั่นคงแห่งชาติ การเงินและการคลัง และเสรีภาพในการนับถือศาสนา นโยบายที่เป็นของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับอาเจะห์จะต้องปรึกษารัฐธรรมนูญกับสภานิติบัญญัติแห่งอาเจะห์

และด้วยความยินยอม และในวันที่ 12 กรกฎาคม 2549 LoGA ก็ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งประกอบไปด้วย 40 หมวด 278 มาตรา ซึ่งทางกองกำลังและสมาชิกของ GAM และองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีการติดตามการนำข้อตกลงเฮลซิงกิมาดำเนินการและเชื่อมั่นว่าจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามข้อตกลงทุกประการเพื่อมิให้การต่อสู้นั้นหวนกลับมาอีกครั้ง

“จากความคิดของพลเรือนที่ได้รับการยกเว้นโทษจาก GAM และรัฐบาล จริง ๆ แล้วพวกเขามีความมุ่งมั่นที่จะแก้แค้น แต่พวกเขาเชื่อในศาลสิทธิมนุษยชนว่าสามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ แต่หากพลเรือนไม่สามารถได้รับความยุติธรรม พวกเขาควรได้รับการชดเชย เช่น การฟื้นฟูของอุลามาที่ส่งผลเชิงบวกต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เขาให้ที่พักพิงและดูแลเด็กกำพร้าเพื่อฟื้นฟูและชดเชยความเกลียดชังที่จะถูกกำจัดออกจากเด็กกำพร้าเมื่อพวกเขาเติบโตขึ้น”⁸⁶

ค. บทบาทขององค์กรภายนอก

ข้อตกลงเฮลซิงกิ (MOU) ได้มีการระบุถึงการจัดตั้งกลไกสำหรับการกำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลง เรียกว่า Aceh Monitoring Mission (AMM) โดยวัตถุประสงค์ของ AMM คือการช่วยเหลือ GAM และรัฐบาลอินโดนีเซียในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจและเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างสันติครอบคลุมและยั่งยืนต่อความขัดแย้งในอาเจะห์ โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบการถอนกำลังของ GAM และการวางอาวุธ
2. ตรวจสอบการปรับเปลี่ยนกำลังพลของกองทัพอินโดนีเซีย (TNI) และตำรวจที่ไม่ใช่คนพื้นถิ่น
3. ตรวจสอบการกลับคืนสู่สังคมของ GAM สถานการณ์สิทธิมนุษยชน และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย
4. การออกกฎหมายการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรม
5. การตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตาม MOU

สหภาพยุโรปพร้อมด้วยห้าประเทศที่สนับสนุนจากอาเซียน ได้แก่ ไทย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ รวมถึงนอร์เวย์และสวีเดนแลนด์ ทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ โดย AMM มีผู้นำตั้งแต่เริ่มต้นคือ Pieter Feith ซึ่งเป็นตัวแทนจาก EU นอกจากนี้

⁸⁶ สัมภาษณ์นักวิชาการผู้หญิงเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562

องค์กรภายนอก เช่น ธนาคารโลก สหภาพยุโรปและ UNDP ยังเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมในอาจะห์อีกด้วย

(2) ระดับกลางหรือระดับโปรแกรมของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม (Meso Level)

ก. รายละเอียดโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม

โปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมที่ดำเนินการโดย BRA ประกอบไปด้วยโปรแกรมการฟื้นฟูสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยภาครัฐและเอกชน การเสริมพลังทางเศรษฐกิจ การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกลับคืนสู่สังคม โปรแกรมในการสร้างความปลอดภัยให้กับสังคมและสิ่งทีนอกเหนือไปจากข้อตกลงสันติภาพของ BRA เช่น โครงการديات (Diyat) เป็นโปรแกรมที่ริเริ่มขึ้นในปี 2548 โดยผู้ว่าการอาจะห์อาวาร์อาบูบการ์ เป็นโปรแกรมที่ตั้งอยู่บนหลักการของอัลกุรอานว่าควรจ่ายเงินชดเชยอุฐหนึ่งร้อยตัวให้กับครอบครัวของเหยื่อในกรณีการฆาตกรรมโดยเจตนาหรือไม่ตั้งใจ การให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้พิการ ทุนการศึกษาในระดับสูงสำหรับอดีตกองกำลังติดอาวุธ และโปรแกรมการดูแลสุขภาพสำหรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บอย่างรุนแรงจากการสู้รบ อย่างไรก็ตาม BRA เองก็เผชิญกับปัญหาการจัดหางบประมาณในการดำเนินการกลับคืนสู่สังคมในปัจจุบันและการบริหารจัดการระหว่าง BRA ที่มาจากสมาชิกของ GAM และตัวแทนจากรัฐบาลอินโดนีเซีย⁸⁷ นอกจากนี้ระหว่างดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคมเหยื่อจากความขัดแย้งก็มีความไม่พอใจการบริหารจัดการของ BRA เพราะการจัดสรรประโยชน์ให้กับสมาชิกของ GAM มากกว่าเหยื่อและกองกำลังของ GAM เองก็ไม่พอใจการบริหารจัดการของ BRA ด้วยเช่นกันเพราะพวกเขารู้สึกว่าผู้บริหารหรือผู้นำระดับสูงได้ประโยชน์จากโปรแกรมและพวกเขารู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำ⁸⁸

ข. ช่วงเวลาเริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธเริ่มต้นตั้งแต่ข้อตกลงสันติภาพเกิดขึ้นแต่โปรแกรมที่นำมาดำเนินการนั้นขึ้นอยู่กับกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่ ที่ดิน เงินทุนทักษะทางด้านอาชีพการงาน ปัจจุบันกระบวนการกลับคืนสู่สังคมยังคงดำเนินการอยู่ในอาจะห์แม้ว่า

⁸⁷ สัมภาษณ์อดีตผู้อำนวยการ BRA เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 และผู้บริหาร BRA ในปัจจุบันเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562

⁸⁸ สัมภาษณ์นักข่าวและอดีตกองกำลัง GAM เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562

สงครามจะสิ้นสุดมากกว่า 10 ปีแล้วก็ตาม โดยยังมีการใช้ประโยชน์จากการทำงานของอดีตกองกำลังติดอาวุธในที่ดินที่ได้รับมอบในช่วงต้น แต่การทำงานนั้นได้ขยายไปสู่ความร่วมมือกันระหว่างอดีตกองกำลังติดอาวุธและชุมชนทำให้เกิดการยอมรับระหว่างกัน⁸⁹

“โครงการคืนสู่เหย้าควรใช้เวลา 29 ปี แต่ดูเหมือนจะนานเกินไปหากสงครามหยุดลง มันยังคงเป็นผลลบมันควรจะเป็นผลบวก ในการทำเช่นนั้นจะต้องมีบรรทัดฐานในการประเมินสันติภาพ เช่น ตัวบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ, ทรัพย์สิน, สวัสดิการ ตัวชี้วัดเหล่านี้อาจชี้ว่าสันติภาพเป็นผลบวกหรือไม่ ตัวชี้วัดเป็นกระบวนการประเมินสันติภาพที่ดีที่สุดที่ใช้เวลาเพียงช่วงเวลาเดียว”⁹⁰

ค. ลำดับขั้นตอนของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

การจัดลำดับความสำคัญในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจะเน้นด้านความปลอดภัยมากกว่าการพัฒนา โดยเป้าหมายหลักของการช่วยเหลืออดีตกองกำลังของ GAM และชุมชนที่ได้รับผลกระทบคือการรักษาความยั่งยืนของสันติภาพโดยมุ่งเน้นในการป้องกันมิให้เกิดการกระตุ้นความรุนแรงระลอกใหม่

ง. คุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

ข้อตกลงเฮลซิงกิได้กำหนดผู้ได้รับความช่วยเหลือในการกลับคืนสู่สังคมเอาไว้ 3 กลุ่มประกอบไปด้วยอดีตนักสู้ GAM 3,000 คน, นักโทษการเมืองที่ได้รับการอภัยโทษ จำนวน 2,035 คน นักโทษการเมืองที่ได้รับการปล่อยตัว 1,500 คน และพลเรือนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง 62,000 คน รวมถึงกองกำลังปกป้องหมู่บ้าน (PETA Pembela Tanah Air—Defenders of the Homeland) ด้วย แต่ BRA ได้รับแรงกดดันโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงกดดันจากกลุ่มผู้สนับสนุน GAM ซึ่งมีบทบาทในการสู้รบถูกเพิกเฉยในข้อตกลงสันติภาพและอดีตสมาชิก GAM ที่ยอมแพ้ไปก่อนหน้านี้ ทำให้มีการเพิ่มเติมประเภทและจำนวนของผู้ที่เข้าร่วมโครงการกลับคืนสู่สังคมเพิ่มขึ้นกว่าที่ระบุในการลงนามใน MoU และ GAM ก็ตระหนักว่าพวกเขาระบุจำนวนของกองกำลังต่ำเกินไป⁹¹

⁸⁹ สัมภาษณ์โฆษกกองกำลัง GAM เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562

⁹⁰ สัมภาษณ์นักข่าวเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2562

⁹¹ สัมภาษณ์ผู้นำกองกำลังของ GAM เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนผู้ได้รับความช่วยเหลือในปี 2549-2552⁹²

ประเภทผู้ได้รับความช่วยเหลือ	รวม	ได้รับแล้ว
อดีตกองกำลัง GAM	3,000	3,000
นักโทษทางการเมืองที่ได้รับการอภัยโทษ	2,035	2,035
นักโทษการเมืองที่ได้รับการปล่อยตัว	1,500	913
เหยื่อสงคราม	62,000	36,574
สมาชิก GAM ที่ไม่ใช่กองกำลัง	6,200	6,200
GAM ที่มีการมอบตัวก่อน MoU	3,704	3,704
กองกำลังปกป้องหมู่บ้าน	6,500	6,500
รวม	84,939	58,926

จากตารางข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ GAM จะได้รับประโยชน์เกือบทุกคน

จ. มาตรการช่วยเหลือ

ในช่วงแรกของ BRA ในปี 2549 มีมาตรการช่วยเหลือที่ประกอบไปด้วย การสร้างที่อยู่อาศัย การสร้างพลังทางเศรษฐกิจ และการสร้างหลักประกันทางสังคม โดยการสร้างบ้านใหม่ที่ถูกทำลายในระหว่างความขัดแย้งนั้นได้ถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ต่อมากระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงมีการดำเนินการตามที่ระบุในข้อตกลง คือการดำเนินการฟื้นฟูสุขภาพจิตและที่อยู่อาศัย การเสริมพลังทางเศรษฐกิจ ทักษะฝีมือต่าง ๆ การให้ที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมกับอดีตกองกำลังติดอาวุธ และการสร้างมาตรการความปลอดภัยทางสังคมกับกลุ่มคนที่ไม่ได้ระบุใน MOU ของ BRA

⁹² Avonius, L. M., (อ้างแล้ว), หน้า.17.

(3) ระดับจุลภาคหรือระดับบุคคล (Macro Level)

ก. ด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาใหญ่สำหรับกองกำลังติดอาวุธที่อาศัยอยู่ตามภูเขาคือการไม่มีอาชีพและบ้าน นอกจากนี้บ้านบางส่วนยังถูกทำลายระหว่างการต่อสู้หรือจากภัยพิบัติสึนามิ และการไม่มีทักษะตลอดจนการไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงมีการดำเนินการให้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพแต่ไม่สามารถซื้อขายได้ และให้ความรู้และทักษะทางด้านอาชีพเพื่อนำมาประกอบอาชีพได้

“อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือนั้นซ้อนทับกับพื้นที่สึนามิ เช่น โครงการบ้านจัดสรรของอดีตนักรบ จึงมีเกิดประเด็นว่าปัญหามีการร่วมมือกับผู้เสียหายจากเหตุสึนามิในการหาประโยชน์จากมาตรการต่าง ๆ”⁹³

ข. การเยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจ

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้มีการดูแลสุขภาพให้กับอดีตกองกำลังติดอาวุธที่ได้รับบาดเจ็บจากสงครามโดยเฉพาะผู้ที่พิการจากภาวะสงคราม⁹⁴ แต่ก็เป็นที่น่าเศร้าเมื่อเหยื่อผู้หญิงที่ถูกข่มขืนกลับไม่ได้รับการเยียวยาสภาพจิตใจและการชดเชยเยียวยา⁹⁵

ค. ด้านการศึกษา

ในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้มีการสนับสนุนให้กับเด็กหรือเยาวชนที่ไม่ได้รับการศึกษาในระหว่างการต่อสู้หรือต้องหลบหนีเข้าสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง เด็กกำพร้าที่อยู่ภายใต้ความขัดแย้งราวสามหมื่นคนได้รับการระบุโดย BRA ในปี 2550-2551 BRA ได้มอบทุนการศึกษาประมาณครึ่งหนึ่งซึ่งครอบคลุมค่าเล่าเรียนระดับประถมหรือมัธยม อย่างไรก็ตาม ในปี 2552 รัฐบาลอาเจะห์ได้เปิดตัวโครงการทุนการศึกษาทั่วไปผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้โครงการทุนการศึกษาของ BRA ถูกยกเลิกไป

⁹³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562

⁹⁴ Avonius, L. M., (อ้างแล้ว), หน้า 17.

⁹⁵ สัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562

5.3 กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในอาजेห์ : ข้อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

5.3.1 ปัญหาของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาजेห์

5.3.1.1 มุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและท้องถิ่น / ภาคประชาสังคม

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาजेห์ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและท้องถิ่น / ภาคประชาสังคม นั้น พบว่าจากสถานการณ์ความขัดแย้งและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอาजेห์ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมเป็นไปด้วยความเร่งรีบซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

(1) ความไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย จากความไม่ไว้วางใจในกระบวนการเจรจาทำให้ GAM มอบรายชื่อและจำนวนสมาชิกกองกำลังติดอาวุธของ GAM จำนวนน้อยกว่าที่เป็นจริง จึงเกิดปัญหาการไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้นำ GAM และกองกำลังระดับปฏิบัติการ

(2) การละเลยเหยื่อจากความขัดแย้งโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น กลุ่มผู้หญิงที่ถูกละเมิดโดยทหารของรัฐบาลอินโดนีเซีย และด้วยความเป็นหญิงที่ถูกกระทำจึงไม่ยากเปิดเผยตัวตนในที่สาธารณะ ส่วนเด็กหรือเยาวชนซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ GAM จะถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือ

(3) การไม่ดำเนินการตามข้อตกลงเฮลซิงกิบางข้อ

ความคับข้องใจของเหยื่อจากความขัดแย้งระหว่าง GAM และรัฐบาลอินโดนีเซีย ในปัจจุบันเกิดจากการไม่ดำเนินการตามข้อตกลงเฮลซิงกิ โดยเฉพาะไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงในระดับชาติเพราะศาลรัฐธรรมนูญมีวินิจฉัยว่าการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ แม้จะมีคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงในอาजेห์ แต่ก็ขาดงบประมาณและไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษได้เพราะได้ไม่ได้รับความร่วมมือจาก GAM และรัฐบาลอินโดนีเซีย เนื่องจากเกรงว่าจะมีการสอบสวนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การข่มขืน การ

วิสามัญฆาตกรรม การทรมานและการอุ้มหาย อันจะส่งผลกระทบต่อผู้บริหารพื้นที่ในปัจจุบัน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขในปัจจุบันที่อาจทำให้ความขัดแย้งหรือสงครามระลอกใหม่อาจเกิดขึ้น⁹⁶

(4) การบริหารจัดการไม่ดีของ BRA

จากข้อตกลงเฮลซิงกิที่เร่งรัดทำให้ไม่มีรายละเอียดทางด้านกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ครอบคลุมและรอบด้านจนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร BRA กองกำลังติดอาวุธ GAM และเหยื่อจากความขัดแย้ง และเกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเหยื่อความขัดแย้งและเหยื่อภัยพิบัติ นอกจากนี้ BRA ไม่มีระบบการจัดการข้อมูลที่ถูกต้องและกระบวนการ DDR ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่กล่าวคือไม่ได้ตอบสนองความต้องการของกองกำลังติดอาวุธ เช่น การให้ที่ดิน การสร้างบ้าน เป็นต้น

5.3.1.2 มุมมองของตัวแทนรัฐบาลและ GAM

ในขณะที่จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจะห์ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์ตัวแทนรัฐบาลและ GAM นั้น กระบวนการเจรจาสันติภาพที่ดำเนินการภายใน 1 ปีและมีกรอบเวลายำหนดในข้อตกลงอย่างชัดเจนทำให้รัฐบาลอินโดนีเซีย และผู้นำ GAM ต้องเร่งรีบดำเนินการตามข้อตกลงจึงเกิดปัญหาที่เป็นภาระในเวลาต่อมา ดังนี้

(1) ความเหลื่อมล้ำในการคัดกรองกองกำลังติดอาวุธ ด้วยความไม่ไว้วางใจใจว่ากระบวนการเจรจาสันติภาพจะสำเร็จหรือไม่ ทำให้ผู้นำ GAM แจ้งจำนวนสมาชิกกองกำลังติดอาวุธมอบให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริงมากจึงส่งผลต่อการคัดกรองกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ครอบคลุมทั้งหมดและทำให้บางคนไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าเทียมคนอื่น ๆ จนเกิดความคับข้องใจ

(2) การขาดงบประมาณ

ในเบื้องต้นงบประมาณมาจากรัฐบาลอินโดนีเซีย ธนาคารโลก UNDP ซึ่งจัดสรรปันส่วนระหว่างการให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากภัยพิบัติและกองกำลังติดอาวุธที่เข้าสู่กระบวนการกลับคืน

⁹⁶ สัมภาษณ์นักวิชาการสมาชิก GAM เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562

สู่สังคม แต่ด้วยการที่ไม่ได้ระบุจำนวนที่แท้จริงในเบื้องต้น ทำให้การบริหารจัดการในเวลาต่อมา มีการนำรายชื่อของสมาชิกกองกำลังไปสวมแทนที่เหยื่อจากภัยพิบัติสึนามิเพื่อให้ได้รับการชดเชย แต่ก็ส่งผลให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างอดีตกองกำลังติดอาวุธกับเหยื่อสึนามิ

(3) การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้นำของ GAM

อดีตสมาชิกกองกำลังของ GAM บอกว่าพวกเขาารู้สึกว่าผู้นำของเขาได้ประโยชน์จากข้อตกลงโดยที่ละเลยความทุกข์ยากของกองกำลังในระดับพื้นที่

(4) ข้อจำกัดทางด้านเวลาในการดำเนินการกลับคืนสู่สังคม

เนื่องด้วยปัญหาภัยพิบัติและกระบวนการเจรจาที่เร่งรัดต้องการผลสัมฤทธิ์ตามกำหนดเวลาที่วางไว้ ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมในระยะแรกเกิดปัญหารายชื่อของผู้ที่ควรจะเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม จนทำให้ BRA จะต้องขยายประเภทของผู้ที่ได้ประโยชน์จากโปรแกรมต่าง ๆ ในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

5.3.2 ความท้าทายของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจห์

(1) ความขัดแย้งภายในของ GAM ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน

หลังจากที่มีข้อตกลงสันติภาพและเกิดกระบวนการ DDR ผู้นำของ GAM ในระดับต่าง ๆ มีการเปลี่ยนผ่านสถานะจากผู้นำกองกำลังติดอาวุธมาสู่เส้นทางการบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษหรือนักการเมืองซึ่งทำให้ในช่วงเปลี่ยนผ่านเกิดความขัดแย้งภายใน GAM และเกิดการลอบสังหารนักการเมืองจำนวนมากในเวลาต่อมา ทำให้เกิดคำถามได้ว่ากระบวนการสันติภาพของอาเจห์ซึ่งรวมถึงกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธนั้นจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่

(2) ทักษะการบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษและการดำเนินการการกลับคืนสู่สังคม

การเปลี่ยนสถานะจากผู้นำกองกำลังมาสู่การบริหารจัดการบ้านเมืองทำให้ผู้นำของกองกำลัง GAM ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนบทบาทและการจัดการด้านการบริหารข้อมูลและงบประมาณ รวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ในเขตอาเจห์ ในช่วงต้นการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปอย่างล่าช้าและเผชิญอุปสรรค ด้วยความไม่พอใจจากเหยื่อจากสงคราม เหยื่อจากสึนามิและประชาชนทั่วไป การเปลี่ยนสถานะจากนักต่อสู้เป็นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีการอบรมเพิ่มทักษะในการบริหารด้วย

บทที่ 6

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้

ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้

ในบทนี้จะนำเสนอกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทยที่สามารถถูกใช้เพื่อกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ พร้อมบทวิเคราะห์ปัญหาของกลไกในปัจจุบัน นอกจากนี้จะได้นำเสนอสถานะแวดล้อมและบริบทที่เหมาะสมต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย

6.1 กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย⁹⁷

ปัญหาความขัดแย้งรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้ที่ดำรงอยู่มากกว่า 15 ปีนั้นก่อให้เกิดคำถามสำคัญว่ากระบวนการยุติธรรมปกติที่ใช้อยู่ในพื้นที่นั้นเพียงพอที่จะใช้แก้ไขปัญหาได้หรือไม่⁹⁸ ยิ่งกว่านั้นในหลายกรณีสังคมยังตั้งข้อสงสัยถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมปกติ ประกอบกับในการเจรจาสันติภาพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จะปรากฏข้อเรียกร้องให้มีการปล่อยผู้ที่ถูกควบคุมตัวทุกคนและยกเลิกหมายจับทั้งหมดที่เกี่ยวกับคดีความมั่นคง หรือเรียกร้องให้มีการคุ้มกันทางกฎหมายแก่คณะพุดคยสันติภาพ ทำให้มีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “ความยุติธรรม” ที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดความยุติธรรมปกติ ที่เรียกว่า “ยุติธรรมทางเลือก” (Alternative Justice) ขึ้นมาพิจารณาเพื่อใช้เป็นกลไกเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในเบื้องต้นจึงควรจะพิจารณาความหมายของยุติธรรมทางเลือก” ให้ชัดเจนเสียก่อน

⁹⁷ โปรตดู สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และ อัญญา ทิมมิหะนะ (เรียบเรียง), “ยุติธรรมทางเลือกเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ : ข้อเสนอเชิงนโยบายจากเสียงของประชาชน” โดย เครือข่ายสิทธิมนุษยชนปัตตานี – กลุ่มด้วยใจ, สนับสนุนทุนโดยมูลนิธิเอเชีย, 2559.

⁹⁸ สถิติข้อมูลการก่อเหตุ ผู้เสียชีวิต และข้อมูลในเชิงคดี โปรตดู 12 ปีไฟใต้ละลายบจ่อ 3 แสนล้าน สถิติรุนแรง-หมู่บ้านสีแดงลด ปีนถูกปล้นเพิ่ม!, https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/43825-twelve_43825.html , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

หากเอ่ยถึง “กระบวนการยุติธรรม” โดยทั่วไปแล้วเรามักจะนึกถึงกระบวนการที่นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นการลงโทษให้สาสมกับความผิดในลักษณะของ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” โดยการมองว่าผู้กระทำความผิดมีความชั่วในตัวเองจึงจำเป็นต้องกันให้ออกห่างจากสังคมและลงโทษให้สาสมกับความผิด อันเป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อย่างไรก็ตาม แนวคิดอาชญาวิทยาสมัยใหม่ได้มองผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไป โดยมองปัจจัยเงื่อนไขอย่างอื่นภายนอกตัวผู้กระทำความผิดเป็นเหตุที่อาจจะนำไปสู่การกระทำความผิดด้วย รวมถึงการพิจารณาว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดควรที่จะต้องพิจารณาด้วยว่าสุดท้ายแล้วสังคมได้อะไรจากการลงโทษดังกล่าว ภายใต้แนวคิดอาชญาวิทยาสมัยใหม่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ได้มีจุดมุ่งหมายอยู่เพียงการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้น หากแต่อยู่ที่การทำให้ผู้กระทำความผิดรับรู้ถึงความผิดและผลจากการกระทำของตน และสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ (Rehabilitation) รวมตลอดถึงการเยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งนำมาสู่แนวคิดกลไกยุติธรรมทางเลือก

“ยุติธรรมทางเลือก” จึงเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ได้มีเป้าหมายอยู่ที่การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้น หากแต่มีความมุ่งประสงค์อื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น การให้โอกาสผู้กระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดในฐานะที่เป็นผู้ป่วยมีโอกาสในการฟื้นฟูสมรรถภาพของตนเอง การให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนได้เข้ารับการฝึกฝนอบรมแทนการจำคุกกักขัง การส่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่การฟ้องคดีอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรรอการลงโทษตามเงื่อนไขของกฎหมายโดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อควบคุมความประพฤติ การได้รับพิจารณาพักโทษในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดมีความประพฤติดี กระบวนการยุติธรรมชุมชน การเจรจาไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนกระบวนการศาล การอนุญาตตุลาการ รวมตลอดถึงการนิรโทษกรรมเพื่อเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ

จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกลไกที่มีรูปแบบหลากหลาย สามารถดำเนินการได้ในหลายขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และมีเป้าหมายสุดท้ายที่ทำให้สังคมกลับมาสงบสุขและสามารถอยู่ร่วมกันได้อีกครั้ง ซึ่งจะอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย กล่าวเฉพาะในบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนใต้แล้วนั้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีเป้าหมายอยู่ที่การสนับสนุนการสร้างควมไว้วางใจในการพูดคุย

สันติภาพระหว่างรัฐและกลุ่มผู้เห็นต่าง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เห็นต่างจากรัฐวางอาวุธและกลับคืนสู่สังคมได้

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยในฐานะที่เป็นกลไกเครื่องมือที่สามารถสร้างเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่การเจรจาสันติภาพและนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ในที่สุดนั้น มีอยู่ 3 กลไกด้วยกัน คือ

(1) การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 (พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ)

(2) การพักการลงโทษ ตามมาตรา 32 (5) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 (พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ)

(3) การเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551(พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ)

6.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

(1) การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวได้มีระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อกำหนดขั้นตอนและกรอบการใช้ดุลพินิจ โดยผู้มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีคืออัยการสูงสุด โดยเสนอตามลำดับชั้นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน

การใช้อำนาจตามมาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ ข้างต้นในฐานะกระบวนการยุติธรรมทางเลือก มีข้อสังเกตสำคัญที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ ดังนี้

ก. การสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 21 เป็นบททั่วไปที่ใช้กับทุกความผิดและไม่มีขอบเขตในเชิงพื้นที่ สามารถใช้ได้กับความผิดอาญาทุกฐานความผิด และสามารถใช้ได้กับคดีอาญาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ ไม่มีปัญหาการซ้อนทับในเรื่องการใช้อำนาจกับการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ร.บ.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หรือ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ

ข. ม.21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ ใช้ได้เฉพาะในชั้นกระบวนการสอบสวนเท่านั้นไม่รวมถึงกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นศาลแล้ว

ค. การดำเนินการตามมาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ ผู้เสียหายไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง การพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องพิจารณาความยินยอมของผู้เสียหายและไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายได้รับการเยียวยาแล้วหรือไม่

ง. การสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 21 ไม่มีเงื่อนไขความสมัครใจหรือการยอมรับผิดของผู้ต้องหา

จ. ผลของมาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ ไม่ได้ทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ และไม่ตัดสิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง ผู้เสียหายจึงสามารถที่จะฟ้องคดีเองได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย และสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้

ฉ. มาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ ไม่ได้กำหนดมาตรการควบคุมติดตามผู้ต้องหาภายหลังสั่งไม่ฟ้องคดี เมื่อสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการใด ๆ ในการควบคุมดูแลผู้ต้องหา และไม่มีกรกล่าวถึงมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายแต่อย่างใด

(2) การพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ

ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาล หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอดุสสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับการพักการลงโทษได้ ทั้งนี้ จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน และหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขก็อาจถูกจับมาและนำเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ รวมถึงอาจถูกสั่งถอนการพักการลงโทษ และลงโทษทางวินัยได้อีกด้วย ตามมาตรา 43 พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ฯ

กรณีการใช้กลไกการพักการลงโทษนี้ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2553) กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนเพิ่มเติม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษซึ่งทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการพักการลงโทษ โดยจะมีการจัดชั้นนักโทษเด็ดขาดเป็นนักโทษชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี ซึ่งจะมีเงื่อนไขการพักการลงโทษที่แตกต่างกันไป และในการกำหนดเงื่อนไขการควบคุมความประพฤติของผู้ได้รับการพักการลงโทษได้มีการกำหนดรายละเอียดโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ.2550) เช่น มาตรการรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ห้ามประพฤตินในทางเสื่อมเสีย ต้องพักอาศัยอยู่กับผู้อุปการะตามบ้านเลขที่ที่แจ้งไว้และห้ามออกนอกเขตท้องที่จังหวัดเว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

การใช้มาตรการพักการลงโทษในฐานะกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวถึง ดังนี้

ก. การพักการลงโทษใช้เฉพาะกรณีที่เป็นนักโทษเด็ดขาดแล้ว กลไกนี้สามารถใช้ได้เฉพาะในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

ข. การพักการลงโทษสามารถใช้ได้กับการกระทำความผิดและไม่มีเขตจำกัดในเชิงพื้นที่ จึงสามารถใช้กับนักโทษเด็ดขาดในคดีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนใต้ได้

ค. การพักการลงโทษสามารถกำหนดมาตรการควบคุมติดตามผู้ได้รับการพักโทษได้ หากไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำความผิดเงื่อนไขก็สามารถถูกจับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(3) การเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ

กรณีนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับพื้นที่ซึ่งปรากฏเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีคำสั่งจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ได้มีการประกาศให้พื้นที่ อ.แม่ลาน จ.ปัตตานี และ อ.นาทวี อ.จะนะ อ.เทพา และ อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งสามารถใช้กลไกยุติธรรมทางเลือกตามมาตรา 21 นี้ได้ โดยมีเงื่อนไขในการใช้ ดังนี้

1) เป็นพื้นที่ที่ได้ประกาศว่ามีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 15 พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ

2) ผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้กลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ทั้งนี้ได้มีประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 ฯ ลงวันที่ 22 พ.ย.2559 โดยได้กำหนดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหลายลักษณะและความผิดที่มีโทษอาญาตามกฎหมายอื่นเป็นความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งครอบคลุมการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อเหตุความไม่สงบทุกประเภท

3) พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นให้ ผอ.รมน.

4) ในกรณีที่ ผอ.รมน.เห็นด้วยให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล

5) ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ ผอ.รมน.เพื่อเข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกินหกเดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องหายินยอมเท่านั้น

6) เมื่อผ่านการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธินาคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับ

ในทางปฏิบัติได้มีคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ที่ 13/2554 กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา 21 โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 4 ชุดประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการรับรายงานตัวทำหน้าที่รับรายงานตัวผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามที่กำหนด

(2) คณะกรรมการสอบสวนพิเศษทำหน้าที่สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดไปโดยหลงผิดหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือไม่และการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาคลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในยิ่งกว่า และส่งสำนวนพร้อมความเห็นเสนอ ผอ.รมน.ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง

(3) คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการรู้สำนึกและโอกาสในการกลับตัวของผู้ต้องหา พิจารณากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหาและรายงานให้คณะกรรมการสอบสวนพิเศษทราบถึงผลการเยียวยา รวมถึงกำหนดมาตรการกลับสู่สังคม และการทำงานบริการสังคม

(4) คณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้องทำหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนพิเศษก่อนเสนอ ผอ.รมน. เพื่อให้ความเห็น โดยพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน รวมถึงอาจไต่สวนและแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติม พิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาอบรม ให้การเยียวยาและช่วยเหลือเพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ปกติแก่ผู้ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้คำสั่งดังกล่าวยังได้กำหนดให้ศูนย์สันติสุขเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมและรายงานผลโดยโรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข และมีการจัดทำหลักสูตรผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ในส่วนของการพิจารณาคำร้องโดยศาล ประธานศาลฎีกาได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการพิจารณาส่งผู้ต้องหาไปเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีการกำหนดว่าในคำร้องต้องปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียหาย และการเยียวยาผู้เสียหายด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัตินั้นการมีคำสั่งให้ส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญานั้นได้มีการหยิบยกประเด็นการเยียวยาและช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำขึ้นมาพิจารณาด้วย โดยในการสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวของศาลนั้นจะถือหลักการเคร่งครัดว่าจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายด้วย แม้ว่าในบทบัญญัติมาตรา 21 จะไม่ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวเลยก็ตาม

การใช้กลไกตามมาตรา 21 พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ นั้นมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกต ดังนี้

ก. การเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาใช้ได้เฉพาะกับความผิดบางฐาน ความผิดเท่านั้นและมีข้อจำกัดการใช้ในเชิงพื้นที่ กลไกตามมาตรา 21 จะใช้ได้เฉพาะการกระทำความผิดตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดและเฉพาะที่เกิดในพื้นที่ที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ เท่านั้น ไม่อาจใช้ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่สถานการณ์ฉุกเฉินตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 (พ.ร.ก.สถานการณ์ฉุกเฉินฯ) เนื่องจากการประกาศเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่อาจเกิดซ้อนทับในพื้นที่เดียวกันได้ ในปัจจุบันการใช้กลไกตาม

มาตรา 21 จึงสามารถใช้ได้อย่างจำกัดในพื้นที่ อ.แม่ลาน จ.ปัตตานี อ.นาทวี อ.จะนะ อ.เทพา และ อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา เท่านั้น อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก อาจจะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ได้

ข. การใช้มาตรการเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาอาจมีปัญหาในกรณีที่ เป็นความผิดที่เกิดขึ้นหลายพื้นที่เกี่ยวเนื่องกัน โดยในบางพื้นที่ไม่ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ อาจจะทำให้เกิดปัญหาว่าจะสามารถใช้กลไกตามมาตรา 21 ได้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงกรณีดังกล่าวเอาไว้

ค. การใช้มาตรการเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาอาจมีปัญหาในกรณีที่ ผู้กระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระกัน โดยมีการกระทำความผิดทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในพื้นที่ ประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ หากการกระทำความผิดหนึ่งได้มีการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการตาม มาตรา 21 แล้ว ทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ ในขณะที่การกระทำความผิดในพื้นที่อื่นยัง สามารถดำเนินคดีได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่สามารถประสพผลสำเร็จดังความมุ่ง หมายได้

ง. การใช้มาตรการเข้ารับการฝึกอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาต้องอาศัยความสมัครใจ ยินยอมและการสำนึกในการกระทำของผู้ต้องหาเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาเข้ามาขอตัว หรือพนักงานสอบสวน พบว่าผู้ต้องหากระทำไปโดยหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาสมัครใจยินยอมเข้า รับการอบรมเท่านั้น

จ. การใช้มาตรการเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาจะดำเนินควบคู่ไปกับการ ดำเนินคดีอาญาปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการดำเนินการตามมาตรา 21 ใน อดีตที่ผ่านมามักจะใช้เวลายาวนานกว่าการดำเนินคดีอาญาปกติ หรือในกรณีที่ผู้ต้องหาขอถอนตัวไม่เข้าสู่ กระบวนการตามมาตรา 21 ก็อาจจะทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาปกติ เช่น ครบกำหนดผิด ฟ้องฝากขัง นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิในการดำเนินคดีด้วยตนเอง หากศาลได้สวนมูลฟ้องและมี คำสั่งรับฟ้อง จะทำให้ผู้ต้องหาตกเป็นจำเลยในศาลอันจะมีผลให้ไม่สามารถนำกระบวนการตามมาตรา 21 มาใช้ได้อีก

ฉ. การใช้มาตรการเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาไม่จำเป็นต้องพิจารณาความยินยอมและการได้รับการเยียวยาช่วยเหลือผู้เสียหาย แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาก็ตาม

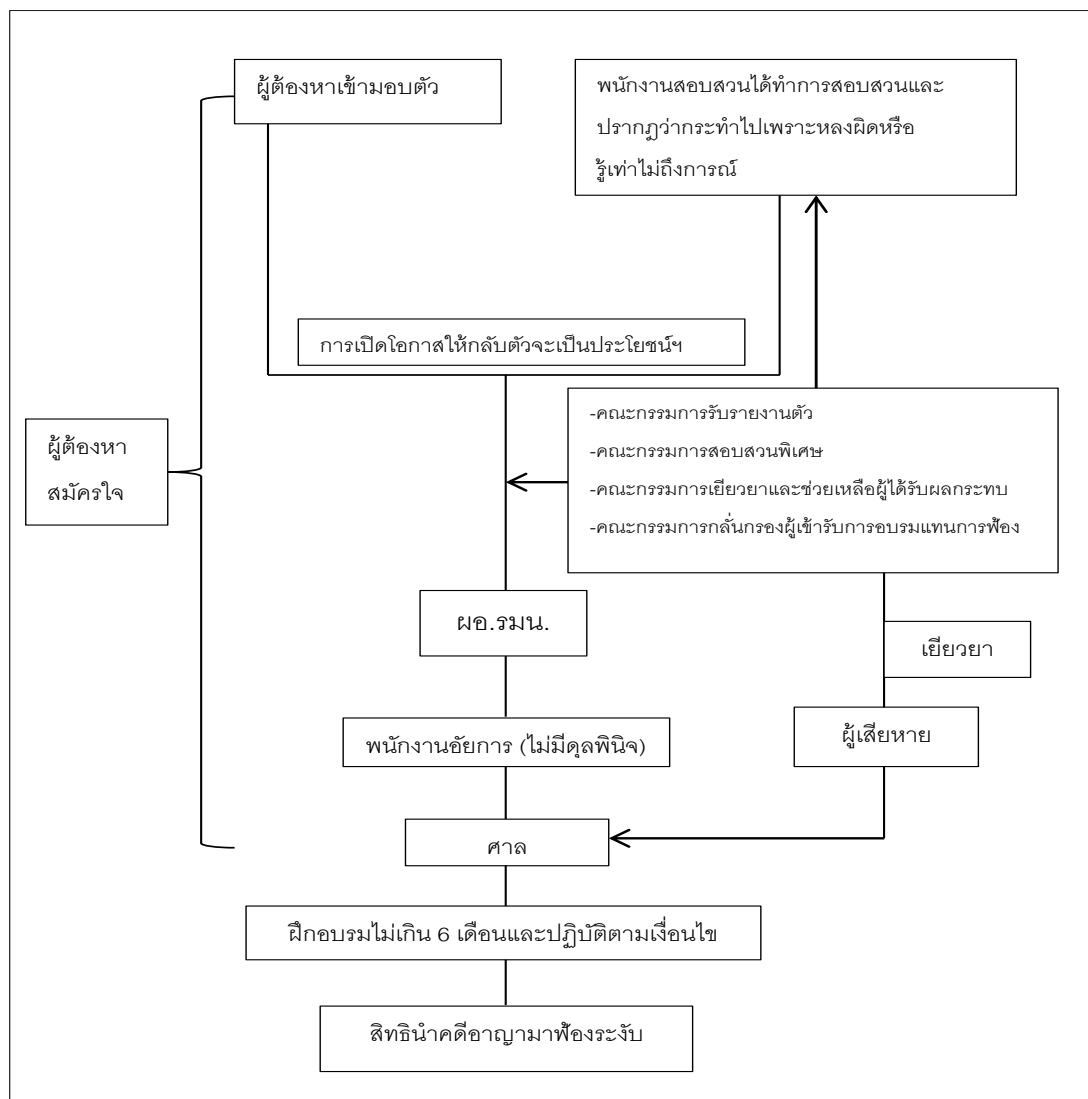
ช. การใช้มาตรการเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาไม่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมติดตามภายหลังเสร็จสิ้นการอบรม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการกลับสู่สังคม มาตรการดูแลความปลอดภัย รวมตลอดถึงมาตรการติดตามควบคุมเพื่อไม่ให้กระทำความผิดอีก แม้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจะสามารถกำหนดมาตรการกลับสู่สังคมและการทำงานบริการสังคม

ซ. เมื่อผ่านการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้วสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะนำคดีมาฟ้องได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

จากที่ได้พิจารณาจะพบว่าเฉพาะแต่กลไกการส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ เท่านั้นที่เป็นกลไกที่มีความมุ่งหมายเฉพาะให้ใช้กับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งแตกต่างจากกลไกตาม พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ และ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ ซึ่งเป็นกลไกที่ใช้ได้กับการกระทำความผิดโดยทั่วไป

แผนผังแสดงกระบวนการตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคง⁹⁹

แผนผังแสดงกระบวนการตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ



ภาพที่ 7 แผนผังแสดงกระบวนการตามมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ

⁹⁹ สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และ อัญชนา หิมมิหนะ (เรียบเรียง), (อ้างแล้ว), หน้า 27.

ตารางที่ 11 ตารางเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนใต้¹⁰⁰

ประเด็นเปรียบเทียบ	มาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ	มาตรา 32 (5) ตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ	มาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงภายในฯ
ขั้นตอนการบังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรม	ใช้ในชั้นกระบวนการสอบสวน	ใช้ในกระบวนการภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด	ใช้ในชั้นกระบวนการสอบสวน
ขอบเขตการใช้บังคับ	ใช้ได้ทั่วไปสำหรับทุกความผิดและไม่มีข้อจำกัดในเชิงพื้นที่	ใช้ได้ทั่วไปสำหรับทุกความผิดและไม่มีข้อจำกัดในเชิงพื้นที่	ใช้ได้เฉพาะความผิดที่ คณะรัฐมนตรีประกาศเป็นความผิดอันกระทบต่อความมั่นคงภายในและเฉพาะการกระทำความผิดในพื้นที่ประกาศใช้บังคับ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ เท่านั้น
เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำ	ไม่มี	ต้องเป็นนักโทษที่มีความประพฤติดีและได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาล หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต	ผู้ต้องหาต้องเข้ามอบตัวหรือกระทำไปโดยหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และสมัครใจยินยอมเข้ารับการอบรม
เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้เสียหาย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจะต้องมีการเยียวยาผู้เสียหายและต้องการความยินยอมของผู้เสียหาย

¹⁰⁰ สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และ อัญญา หิมิหะ (เรียบเรียง), (อ้างแล้ว), หน้า 28 – 29.

ประเด็นเปรียบเทียบ	มาตรา 21 พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ	มาตรา 32 (5) ตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ	มาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงภายในฯ
การดำเนินการควบคุม กับ กระบวนการอื่นทางกฎหมาย	เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญา ปกติ	เป็นส่วนหนึ่งของการบังคับโทษใน กระบวนการทางราชทัณฑ์	เป็นกระบวนการคู่ขนานกับการดำเนินคดี อาญาปกติ
มาตรการภายหลังการ ดำเนินการตามกลไก	ไม่มี	มีมาตรการในการควบคุมดูแลผู้ได้รับการ พักการลงโทษ หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไข สามารถถอนการพักการลงโทษได้	ไม่มี อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติอาจมีการ กำหนดมาตรการกลับสู่สังคม และการ ทำงานบริการสังคมได้
สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้อง	ไม่ระงับ ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องคดีเอง ได้	-	สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ
สิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง	ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องเรียกร้อง ค่าเสียหายในทางแพ่งได้	-	ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องเรียกร้อง ค่าเสียหายในทางแพ่งได้

6.1.2 ข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ¹⁰¹

จากการศึกษาพบว่าบริบทและกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง มีข้อจำกัด ดังนี้

1) ปัจจัยทางสังคมการเมืองและเหตุการณ์ความรุนแรงที่ยังดำรงอยู่ในปัจจุบัน ไม่เอื้อต่อนโยบายการนำยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อนำไปสู่การเจรจาสันติภาพ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายยังขาดซึ่งความไว้วางใจระหว่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการนำไปสู่การเจรจาสันติภาพ ฝ่ายผู้กระทำความผิดหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีความกังวลใจถึงความปลอดภัยภายหลังจากการอบรมแล้ว ในขณะที่ฝ่ายผู้เสียหายก็ไม่มั่นใจว่าการใช้ยุติธรรมทางเลือกจะให้หลักประกันว่าจะไม่เกิดเหตุรุนแรงอีกได้อย่างไร และแม้ว่าผู้เสียหายจะเข้าใจว่าการให้อภัยต่อผู้กระทำความผิดจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกประสบผลสำเร็จ แต่กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมาก็ไม่ได้ทำให้ความจริงปรากฏแต่อย่างไร อีกทั้งการเยียวยาความเสียหายโดยรัฐก็มีข้อบกพร่องและไม่เพียงพอที่จะทำให้เขาพร้อมที่จะให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิด ในขณะที่ทางฝ่ายรัฐเองก็ไม่มั่นใจว่าหากใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกแล้วเหตุการณ์ความรุนแรงจะลดลง ในขณะที่เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงดำรงอยู่ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายความมั่นคงยังต้องควบคุมสถานการณ์อยู่

ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมการเมืองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันยังไม่มีเจตจำนงทางการเมืองในการที่ผลักดันกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้อย่างจริงจังและรวมถึงสังคมโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจความมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างแท้จริง จึงเป็นไปได้ยากมากที่การใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะนำไปสู่การเจรจาสันติภาพได้

2) กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะประสบความสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงการค้นหาความจริง การเยียวยาผู้เสียหายอย่างเพียงพอและรอบด้าน รวมตลอดถึงการสำนึกถึงผลกระทบของการกระทำของผู้กระทำความผิด

หากเป้าหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้คือการก่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในพื้นที่ ดังนั้นแล้วการให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้ผู้กระทำ

¹⁰¹ สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และ อัญญา หิมิหิณะ (เรียบเรียง), (อ้างแล้ว), หน้า 44 – 47.

และเหยื่อสามารถอยู่ร่วมกันได้ต่อไป ในขณะที่การเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องให้อภัยหรือยินยอมให้ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึก ความคับข้องใจ รวมถึงบาดแผลผลกระทบที่ได้รับยอมเป็นการเรียกร้องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องให้ความสำคัญกับการทำให้ความจริงปรากฏซึ่งจะเป็นส่วนช่วยรักษาบาดแผลและความคับข้องใจของเหยื่อ รวมตลอดถึงการเยียวยาทั้งในแง่ตัวเงินและด้านจิตใจอย่างเพียงพอด้วยเช่นกัน

ในขณะที่ผู้คนในสังคมจะกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขอีกครั้งนั้น จำเป็นอยู่เองที่ผู้กระทำความผิดต้องรับรู้สิ่งที่ตนกระทำก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างไร แน่แน่นอนว่าการสำนึกถึงผลของการกระทำของตนดังกล่าวนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องถึงขนาดยอมรับว่าอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตนยึดมั่นนั้นเป็นสิ่งผิด สำนึกถึงผลของการกระทำของผู้กระทำผิดนี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายพร้อมที่จะให้อภัยมากยิ่งขึ้น และมีส่วนช่วยประสานรอยร้าวในสังคมได้

3) โครงการพาคณกลับบ้านในปัจจุบันมีข้อจำกัดในแง่กฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการนิรโทษกรรม เป็นเพียงนโยบายของ กอ.รมน. เท่านั้น ทำให้โครงการดังกล่าวสามารถใช้ได้กับกลุ่มกองกำลังหรือแนวร่วมของขบวนการที่ไม่มีหมายจับตามกฎหมาย เท่านั้น ส่วนกองกำลังหรือแนวร่วมที่มีหมายจับ เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นความผิด

4) การใช้โครงการพาคณกลับบ้านในทางที่ผิด พบว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ทำการหาประโยชน์จากบุคคลที่เข้าร่วมโครงการพาคณกลับบ้าน โดยการหาข้อมูลจากคนเหล่านั้น การหาประโยชน์จากคนเหล่านั้นโดยการให้ไปชักจูงคนอื่นมาเข้าร่วมโครงการ รวมทั้งการติดตามชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มคนดังกล่าว ทำให้คนที่เข้าร่วมโครงการพาคณกลับบ้านไม่สามารถใช้ชีวิตโดยปกติสุขได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้พาคณกลับบ้านอย่างที่ชื่อโครงการต้องการจะสื่อ เนื่องจากคนที่เข้าร่วมโครงการไม่อาจกลับไปอยู่ในภูมิลำเนาเดิมของตนเองได้ แต่กลับต้องไปอยู่ในสถานที่ที่รัฐจัดให้ อันเป็นเหตุให้โครงการนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

5) บทบัญญัติมาตรา 21 พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ มีปัญหาความไม่ชัดเจนและปัญหาทั้งในเชิงข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ

ดังที่ได้แสดงไว้ข้างต้นแล้วนั้น บทบัญญัติมาตรา 21 ดังกล่าวมีปัญหาในเชิงข้อกฎหมายที่ไม่อาจใช้ได้ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ อีกทั้งยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติอีกหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องขั้นตอนการพิจารณา การอบรม เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกลดลงกล่าวไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ แม้ว่าในทางความเป็นจริงจะมีระเบียบคำสั่งที่ออกมาเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวบ้างแล้วก็ตาม แต่ระเบียบคำสั่งดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวนโยบายและแนวปฏิบัติซึ่งไม่ได้มีหลักประกันที่มั่นคงอย่างในกรณีที่กำหนดเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

6) กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องคำนึงถึงการกลับคืนสู่สังคมของผู้เข้ารับการอบรมรวมถึงมาตรการภายหลังการอบรมอื่น ๆ ด้วย

หากเป้าหมายของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ การสร้างเงื่อนไขไปสู่การสร้างสันติภาพ ประเด็นสำคัญที่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกต้องคำนึงถึงก็คือจะอย่างไรให้เหยื่อจากเหตุการณ์ความรุนแรงและผู้กระทำความผิดสามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้ต่อไปภายหลังผ่านกลไกยุติธรรมทางเลือกแล้ว ซึ่งปัญหาที่มีร่วมกันไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วหรือผู้ถูกดำเนินคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องก็คือนอกจากนี้ไม่สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ เกิดความระแวงระหว่างผู้ในชุมชน ไม่มีงานทำและไม่มีโอกาสในการศึกษาต่อหรือพัฒนาอาชีพ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติดังเดิมได้ด้วย ในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการให้บุคคลเหล่านี้ตระหนักรู้ถึงผลการกระทำของตน เช่น การกำหนดให้มีการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะหรือบำเพ็ญประโยชน์ต่อผู้เสียหาย

นอกจากนี้ความกังวลที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกันประการหนึ่งก็คือความปลอดภัยจากการใช้กำลังแกแค้นซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหาที่ยืนยันว่าตนเองบริสุทธิ์ รวมถึงฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐเอง หากเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกคือการก่อให้เกิดสันติสุข ก็จำเป็นที่จะต้องมีการคุมครองความปลอดภัยแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย

สิ่งที่สำคัญเหนืออื่นใดก็คือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดที่ผ่านการอบรมแล้วไม่หวนกลับไปกระทำความผิดอีก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามกำกับดูแลไม่ให้บุคคลดังกล่าวกลับมากระทำความผิดอีกด้วย

6.2 กลไกการกลับคืนสู่สังคมในอดีตและปัจจุบันของประเทศไทย

6.2.1 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์

ประเทศไทยในสมัยพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ช่วงเวลานั้น รัฐบาลไทย โดยเฉพาะกองทัพต้องเผชิญกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือ พคท. ที่กำลังแพร่ขยายอิทธิพลพร้อม ๆ กับอีกหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียน จนนำไปสู่การปะทะชนระหว่างคนไทยด้วยกันเอง ซึ่ง พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ และคณะทำงานได้ตระหนักกว่าการที่จะเอาชนะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้นั้น ไม่สามารถที่จะใช้การปราบปรามได้เพียงอย่างเดียว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวบ้านถูกดึงไปเป็นฐานมวลชนจนไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ จึงต้องใช้วิธีการต่อสู้ทางความคิดดึงเอาประชาชนมาเป็นฐานมวลชนให้กับทางการ กองทัพจึงใช้วิธีจัดตั้งชาวบ้านในพื้นที่เป้าหมายมาเป็นกำลังอาสาสมัคร และได้มีการเสนอกองกำลังในรูปแบบทหารพรานฝึกมวลชนในท้องที่ให้มาเป็นกองกำลังของฝ่ายรัฐ

จนกระทั่งต่อมาในเดือนมีนาคม 2523 พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี ควบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารบก และวันที่ 23 เมษายน 2523 พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยเน้นนโยบาย “การเมืองนำการทหาร”¹⁰² เพื่อยุติการต่อสู้และแย่งชิงฐานมวลชนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือ พคท. เปิดโอกาสให้สมาชิก พคท. ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชาติ และให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติอย่างเป็นมิตรเสมือนบุคคลทั่ว ๆ ไป พร้อมกับการประกาศนิรโทษกรรมต่อสมาชิก พคท. ที่เข้ามาขอตัว และช่วยเหลือให้ใช้ชีวิตใหม่ร่วมกันต่อไปในสังคมอย่างเหมาะสม คำสั่งที่ 66/2523 จึงได้เปลี่ยนสมาชิกและแนวร่วม พคท. มาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือปัจจัยทำมาหากินเพื่อให้เกิดความสงบสุขต่อบ้านเมือง ช่วงแรกรัฐบาลได้ให้การช่วยเหลือเป็นที่ดินทำกิน สัตว์เลี้ยง และได้มีการปรับปรุงรูปแบบการช่วยเหลือมาโดยลำดับ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ช่วยเหลือผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยไปแล้วเป็นจำนวน 4 ครั้ง ดังนี้

¹⁰² ประชาไท, รู้จัก “คำสั่ง 66/23” การปรองดองและยุติสถานการณ์สู้รบในชนบทที่ถูกพูดถึงอีกครั้งยุค คสช., 2560, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2017/01/69790>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ครั้งที่ 1 พ.ศ.2545 จำนวน 403 ครอบครัว 806 คน โดยให้ที่ดิน 8-15 ไร่ วัว 5 ตัว

ครั้งที่ 2 พ.ศ.2545 จำนวน 2,609 คน ที่ดิน 5 ไร่ วัว 5 ตัว และเงิน 50,000- 125,000

บาท

ครั้งที่ 3 พ.ศ.2552 จำนวน 9,181 คน คนละ 225,000 บาท

ครั้งที่ 4 พ.ศ.2560 จำนวน 6,183 คน คนละ 225,000 บาท¹⁰³

ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการดำเนินการตามนโยบาย 66/2523 ก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 มาตรา 17 สัตต ซึ่งได้รับการแก้ไขโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีเนื้อหา ดังนี้

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาคนใดได้กระทำความผิดดังกล่าวเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาคนใด ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนสำหรับผู้ต้องหาคนนั้นพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่มีการสอบสวน

ถ้าผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ตามวรรคหนึ่งเห็นชอบด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนว่าไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติแทนการถูกฟ้องคดี โดยให้ผู้ต้องหาดังกล่าวเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือน และจะกำหนดเงื่อนไขให้มารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นครั้งคราวตามที่กำหนดภายหลังการอบรมแล้วด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดระยะเวลาที่ให้มารายงานตัวเกินหนึ่งปีไม่ได้

การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติแทนการฟ้องคดีตามวรรคสองจะกระทำต่อเมื่อผู้ต้องหายินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว และเมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้วจะฟ้องผู้ต้องหาสำหรับการกระทำที่ต่อนั้นอีกไม่ได้”

¹⁰³ SpringNews, เยียวยา “คนเข้าป่า” งวดสุดท้าย, 2560, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่

<https://www.springnews.co.th/politics/56905>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

จะเห็นว่าเนื้อหาของบทบัญญัติข้างต้นเป็นเหมือนกับมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ซึ่งมีปัญหาในการบังคับใช้ดังได้แสดงไว้แล้วข้างต้น

ผลจากนโยบายข้างต้นทำให้ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงตลอดจนสถานการณ์ความไม่สงบได้เริ่มคลี่คลายลง โดยเฉพาะปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย มีสมาชิกจำนวนหนึ่งได้เข้ามาปรับตัวในฐานะผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ภาคใต้ยังประสบกับปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและก่อความไม่สงบในพื้นที่ เป็นต้นว่า โจรจิ้งคอมมิวนิสต์มลายา ขบวนการโจรก่อการร้าย เมื่อพลโทหาญ สีนานนท์ ดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 4 และในฐานะผู้อำนวยการป้องกันการรักษาอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค 4 ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการผลักดันการประกาศใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร ที่ 66/2523 จึงได้ออกคำสั่งกองทัพบกที่ 4 ที่ 751 / 2524 คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ที่ 448/2524 เรื่อง นโยบายได้รื้อฟื้น เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2524 เพื่อใช้เป็น “แนวความคิด” และ “ยุทธศาสตร์ในการเอาชนะศัตรูของชาติทางภาคใต้” โดยอาศัยพื้นฐานของนโยบาย 66/2523¹⁰⁴

6.2.2 โครงการ “พาคนกลับบ้าน” ในฐานะกลไกของรัฐในการนำแนวร่วมขบวนการกลับคืนสู่สังคม

โครงการพาคนกลับบ้าน เป็นปฏิบัติการด้านการอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ได้ริเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 11 ก.ย. 2555 ในสมัย พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ เป็นแม่ทัพภาคที่ 4 และสืบเนื่องมาถึงแม่ทัพภาคที่ 4 คนปัจจุบัน เพื่อเปิดช่องทางให้ผู้เห็นต่างจากรัฐที่ต้องการยุติการใช้ความรุนแรง ผู้หวาดระแวงหลบหนีออกนอกพื้นที่ หรือออกนอกประเทศ มาต่อสู้อยู่ในแนวทางสันติด้วยการช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายและปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ซึ่งจากสถิติจำนวนผู้เห็นต่างที่เข้าร่วมโครงการพาคนกลับบ้าน นับแต่เริ่มโครงการเมื่อวันที่ 11 ก.ย. 2555 ถึงวันที่ 5 ก.พ. 2560 มี

¹⁰⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (ผู้เรียบเรียง), นโยบายได้รื้อฟื้น, สถาบันพระปกเกล้า, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A2%E0%B9%87%E0%B8%99&oldid=7516>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 30 เมษายน 2563.

ทั้งหมด 4,432 คน โดยแยกออกเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) และผู้หวาดระแวง ซึ่งปัจจุบันมีผู้ออกมารายงานตัวแสดงตนเข้าโครงการรวม 4,535 คน (2 ต.ค. 2560) ส่งคืนกลับสู่สังคม (set zero) จำนวน 4,403 คน อยู่ระหว่างดำเนินการ 132 คน นอกจากนี้ ยังมีการจัดกิจกรรมสร้างความไว้วางใจภายใต้แนวคิด ‘ลดช่องว่าง สร้างความเข้าใจ’ โดยนำ ‘ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย’ (ผู้เคยเข้าร่วม กับ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย-พคท.) ไปให้ความรู้เล่าประสบการณ์เทียบเคียงกับโครงการพาคนกลับบ้านอีกด้วย¹⁰⁵

โดยกรอบการขับเคลื่อนโครงการมี 6 ขั้นตอน คือ

1. รมรณรงค์สร้างความเข้าใจกับผู้ก่อเหตุรุนแรง โดยทุกหน่วยในพื้นที่ถือเป็นนโยบายที่ต้องปฏิบัติ
2. รับรายงานตัวเพื่ออบรมปรับทัศนคติ โดยหน่วยดำเนินการอย่างรอบคอบ และเข้าสู่โรงเรียนการเมือง ศูนย์สันติวิธี ใช้หลักศาสนาอิสลามที่ถูกต้อง
3. การปลดปล่อยพันธะทางกฎหมาย หน่วยดำเนินการอำนวยความสะดวกด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกองพาคนกลับบ้าน ศูนย์สันติวิธี รวบรวมหลักฐาน และลบชื่อจากฐานข้อมูลของตำรวจ ตลอดจนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
4. ขับเคลื่อน "ชมรมพาคนกลับบ้าน" โดยศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างสูงสุด
5. พัฒนาคุณภาพชีวิตโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการอย่างแท้จริง ยกกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และ

¹⁰⁵ พระวีระพงษ์ ชาติธรรมโม (ผลจันทร์), พาคนกลับบ้าน’ ลดช่องว่าง-สร้างความเข้าใจ ได้จริงหรือ?, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ : <https://www.tcijthai.com/news/2018/20/scoop/8164> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

6.การติดตามเมื่อกลับไปอยู่ภูมิลำเนา โดยชุดปฏิบัติการกิจการพลเรือนไปพบปะเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ หากไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ อยากเริ่มต้นชีวิตใหม่ ก็มีศูนย์ประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พร้อมให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวนี้ทำให้คนไทยพุทธในพื้นที่และนอกพื้นที่ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการสร้างภาพพาโจรกลับบ้าน การไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย การมอบบ้าน ที่ดินทำกินและจ่ายเงินตอบแทนให้รายละเอียด 1,000,000 บาท เป็นต้น ทำให้สังคมเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องในโครงการพาคนกลับบ้าน ในขณะที่มลายูมุสลิมในพื้นที่หรือคนที่ถูกชักชวนเข้าร่วมโครงการมีความกังวลเรื่องความปลอดภัย การถูกนำไปใช้ประโยชน์ เช่น การใช้เพื่อการหาข่าวโดยนักวิชาการให้ความเห็นว่าโครงการพาคนกลับบ้าน หากจะให้โครงการประสบผลสำเร็จ รัฐจะต้องแน่ใจว่าคนที่เข้าโครงการทุกคนเป็น “ตัวจริง” และ “โครงการนี้ มีปัญหาอยู่ คือคนที่อยากกลับบ้านเป็นคนอยู่ในลิสต์ของคนที่มีความคิดเห็นต่างหรือเป็นขบวนการหรือเปล่า น่าจะเป็นปัญหามาตั้งแต่อดีตแล้ว และทุกวันนี้ ก็ยังเป็นปัญหาอยู่ พุดง่าย ๆ คือตัวจริงหรือเปล่า” และมีความเห็นว่า “การแก้ปัญหาที่แท้จริงได้ก็ด้วยการใช้การพูดคุยเพื่อสันติสุขเป็นหลัก ไม่ใช่การบังคับให้ยอมแพ้”¹⁰⁶

6.3 ความขัดแย้งและกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ : ข้อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

DDR ในความหมายของสหประชาชาติที่อธิบายโดย Kofi ANNAN อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ คือ “การลดอาวุธคือชุดอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาและหนักภายในเขตความขัดแย้ง บ่อยครั้งที่มันส่งผลต่อการชุมนุมและฐานทัพของนักสู้ ... การถอนกำลังหมายถึงกระบวนการที่ฝ่ายที่มีความขัดแย้งเริ่มยุบโครงสร้างทางทหารและคู่ต่อสู้เริ่มเปลี่ยนเป็นชีวิตพลเรือน โดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวข้องกับการลงทะเบียนของอดีตนักรบ; ความช่วยเหลือบางประเภทเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานได้ทันที

¹⁰⁶ มาริยม อัสหมัด, กองทัพภาคสี่รีเซ็ต “โครงการพาคนกลับบ้าน” ท่ามกลางความกังขา, 2018, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่: <https://www.benarnews.org/thai/news/TH-surrender-program-02092018172902.html>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

การปล่อยและการกลับไปยังชุมชนบ้านเกิดของพวกเขา มันอาจจะตามมาด้วยการเกณฑ์ทหารใหม่ การกลับคืนสู่สังคมหมายถึงกระบวนการที่อนุญาตให้อดีตคู่ต่อสู้และครอบครัวสามารถปรับตัวทั้งเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ชีวิตพลเรือนที่มีประสิทธิผล โดยทั่วไปแล้วจะนำเสนอการจัดหาเงินสดหรือค่าตอบแทนการฝึกอบรม งานและโครงการสร้างรายได้”¹⁰⁷ ซึ่งในแต่ละประเทศที่มีความขัดแย้งก็จะมีบริบทที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นที่จะมีรูปแบบเฉพาะของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลประกอบไปด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง คือ ผู้เสียหายจากความขัดแย้ง นักต่อสู้ ผู้นำขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคง เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม นักธุรกิจ พบว่ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมมีบริบทที่จะต้องพิจารณาดังนี้

6.3.1. สาเหตุความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้

ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ความเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

(1) ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ที่ปัตตานีเคยเป็นอาณานิคมมาก่อน

ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ความขัดแย้งเกิดจากความต้องการเอกราชของ “อาณานิคมปัตตานี” ที่ในอดีตมีการปกครองด้วยระบบรัฐที่มีสุลต่านเป็นผู้ปกครองจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2452 ตัวแทนรัฐบาลอังกฤษและสยามได้มีการลงนามสนธิสัญญาสนธิสัญญาอังกฤษ-สยาม (อังกฤษ: Anglo-Siamese Treaty of 1909) หรือ สนธิสัญญาบางกอก (อังกฤษ: Bangkok Treaty of 1909) ที่กรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2452 และรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2452

สนธิสัญญานี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของความขัดแย้งในปัจจุบันคือ สยามยกสิทธิการปกครองและบังคับบัญชาเหนือไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิสรวมทั้งเกาะใกล้เคียง

¹⁰⁷ Report of the Secretary-General : The Role of UNITED NATIONS Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration, S/2000/101, 11 February 2000,

เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/2374/pdf/2374.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ให้แก่อังกฤษ โดยที่หนี้สินต่าง ๆ ที่รัฐมลายูเหล่านั้นมีต่อรัฐบาลสยาม อังกฤษจะชดใช้ให้ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษในแผ่นดินสยามเป็นอันยกเลิกไป และอังกฤษรับรองอธิปไตยของสยามเหนือปัตตานี กองกำลังและผู้นำขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้เน้นย้ำถึงความเป็นมาของประวัติศาสตร์ และการเรียกร้องดินแดนคืนเป็นเหตุผลของการต่อสู้ในปัจจุบัน

“ปี 1786 ปัตตานีถูกปกครองและยึดครองโดยรัฐไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 มากกว่า 200 ปี การต่อสู้เกิดขึ้นเป็นระยะ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าเมือง นักการเมือง หรือนักการศาสนา การต่อสู้โดยนักการเมืองนักการศาสนา คือ อภัยสุหลง ไม่ได้รับการตอบรับถูกมองว่าเป็นกบฏจึงมีการจับกุม ทำให้นักต่อสู้บางคนหนีไปมาเลเซีย บางคนหนีไปตะวันออกกลาง ยุโรปบ้าง บางคนถูกฆ่าตาย คนมาเลเซียเห็นว่าไม่ได้รับสิทธิจึงต้องมีการต่อสู้ด้วยอาวุธเหมือนอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย โมร็อกโก อยากได้เอกราช ต้องสู้ ไม่มีการเจรจา มีการใช้กำลังมีการจัดตั้ง 1960 ขึ้นอยู่กับสถานะและกรอบของการเมือง ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง มีการปฏิบัติการครั้งใหม่เมื่อปี 2547”¹⁰⁸

“ในมุมมองของผม ความขัดแย้งในสามจังหวัดเกิดระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มติดอาวุธของปัตตานี ถ้าผมดูหรือสังเกตเหตุการณ์ที่บ้านเราจะเจ็บ ถ้ากลุ่มติดอาวุธหรือผมจะเรียกว่า BRN นะ รัฐไทยให้ออโตโนมี ก็ยังมีเหตุการณ์จะยังไม่สงบ เพราะยังไม่ถึงจุดหมายที่เค้าต้องการ ถ้าจะให้สงบก็คือ ปกครองตนเองหรือเอกราช ดูจากการวิเคราะห์ของผมนะ ส่วนเรื่องปัญหารากเหง้า ก็คือเรื่องเอกราชหรือต้องการดินแดน เพราะว่ากลุ่ม BRN เขาต้องการที่จะปกครองตนเอง ต้องการกฎหมายชาลีอะห์หรือกฎหมายอิสลามมาใช้ ถ้ารัฐไทยให้ได้ตรงนั้น เหตุการณ์ก็จะสงบ”¹⁰⁹

(2) ผลประโยชน์จากงบประมาณ และผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ในมุมมองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งได้ให้ข้อมูลว่าสาเหตุของความขัดแย้งมีส่วนหนึ่งมาจากผลประโยชน์ที่เกิดจากงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ประโยชน์จากงบประมาณในโครงการและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

¹⁰⁸ สัมภาษณ์สมาชิก BIPP วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562

¹⁰⁹ สัมภาษณ์ผู้นำชุมชน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

“ในมุมมองของกะก็มีหลายอย่างคือ คนที่เสียผลประโยชน์บ้าง คนที่ได้ผลประโยชน์บ้าง ที่เห็นต่างบ้างในความคิดตัวเอง ถ้าเป็นของกลุ่มเห็นต่างเขาก็คงจะไม่ทำร้ายคนที่บริสุทธิ์เขาจะต่อสู้ ต่อสู้กับ คนที่จะทำงานจริง ๆ เป็นคนเดียว เกิดจนเกิดอย่างนี้แต่เรารู้ รู้กันว่าเป็นยังไง”¹¹⁰

“เมื่อก่อนตอนที่กะยังไม่โดน ก็มีคนเล่าให้ฟัง ว่าคนที่เป็นอย่างจริง ๆ ก็จะแฝงตัวเข้าไปใน หมู่บ้านแล้วเขาจะไม่ทำคนที่บริสุทธิ์ ถ้ามีเหตุการณ์ที่คนบริสุทธิ์โดนก็ไม่ใช่เป็นเขาที่ทำ เรารู้จักเขาก็ ไม่ได้ไปละเมิดอะไร ก็ฟังแบบนี้ เขาก็บอกว่าถ้าประชาชนตายที่เป็นผู้หญิงหรือเด็กที่โดนไม่ใช่เขาแน่นอน มีตำรวจเข้าไปล้อมบ้านเขาแล้วนะ”¹¹¹

(3) ความไม่เป็นธรรมจากการเลือกปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ รวมไปถึงการดำเนินนโยบายของรัฐ

จากการสัมภาษณ์ปัญหาความไม่เป็นธรรมและการเลือกปฏิบัติเป็นประเด็นที่ทำให้การ ต่อสู้เพื่อเอกราชดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันและเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทุกกลุ่มเห็นพ้อง ต้องกันถึงปัญหานี้ โดยความไม่เป็นธรรมและการเลือกปฏิบัติเกิดจากนโยบายและเจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติ หน้าที่ในพื้นที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

“นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันก็ดูดีขึ้น ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าเทียบกับในอดีต แต่ว่า ในทางปฏิบัติก็ยังมีคนที่ไม่ทำตามนโยบาย เรื่องปัญหาความไม่เป็นธรรมก็ยังพูดถึง เรื่องกรือเซะ ตากใบ คนผิดที่ยังลอยนวล ไม่ถูกรับผิด การละเมิดสิทธิก็ยังคงมีการซ้อมทรมาน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเงื่อนไขที่มัน หล่อเลี้ยง ทำให้การใช้ความรุนแรงของฝ่ายขบวนการ สามารถใช้ความรุนแรงได้อย่างชอบธรรม หรือ ประชาชนรู้สึกว่แบบไม่ต้องลุกขึ้นมาต่อสู้หรือคัดค้าน”¹¹²

(4) นโยบายในอดีต การกลั่นแกล้งวัฒนธรรม การโยกย้ายกลุ่มคนต่างพื้นที่ต่างศาสนาอยู่ ในจังหวัดชายแดนใต้

จากนโยบายรัฐนิยมสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีการห้ามใช้ภาษามลายู ห้าม สวมหมวกแบบมุสลิม ห้ามผู้หญิงใช้ผ้าคลุมศีรษะ ผู้ชายห้ามนุ่งผ้าโสร่ง ให้เปลี่ยนชื่อที่ไม่เป็นไทยให้เป็น

¹¹⁰ สัมภาษณ์ผู้ได้รับผลกระทบจากขบวนการก่อความไม่สงบเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562

¹¹¹ สัมภาษณ์ผู้ได้รับผลกระทบจากขบวนการก่อความไม่สงบเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562

¹¹² สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนสตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

ไทย ทำให้เกิดความไม่พอใจขยายตัวในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้เพราะเป็นการห้ามที่เปลี่ยนแปลง
อัตลักษณ์ วัฒนธรรมและภาษาในพื้นที่อย่างสิ้นเชิงประกอบกับในเวลาต่อมาก็มีการโยกย้ายประชาชนที่
อยู่ต่างถิ่นเข้ามาในพื้นที่ทำให้เกิดความไม่พอใจมากยิ่งขึ้น

“เรื่องอื่น ๆ ในอดีตก็เป็นเรื่องความไม่พอใจต่อนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการกลืนกลาย
คนในพื้นที่ ที่เค้ามีอัตลักษณ์ของตนเองที่ผูกโยงกับศาสนาซึ่งมันก็เป็นเนื้อเดียวกันอย่างเหนียวแน่นและ
แยกจากกันไม่ได้ ทำให้รู้สึกมันไม่มั่นคง มันถูกทำลายอัตลักษณ์ เป็นอัตลักษณ์ที่ผูกกับวัฒนธรรมและ
ศาสนาอย่างแยกกันไม่ออก เค้าก็ต้องต่อสู้”¹¹³

(5) เจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติการในพื้นที่ไม่รู้ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของ
พื้นที่

โดยเฉพาะการพูดการสื่อสารด้วยภาษาที่แตกต่างคือภาษามลายูท้องถิ่น ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่
ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่มาจากหลากหลายถิ่น มีการใช้ภาษาทั้งภาษาใต้ เหนือ อีสานและภาษากลาง ทำให้เกิด
ปัญหากับชาวบ้านในชนบทที่ไม่ได้รับการศึกษาในระบบสามัญหรือคนสูงอายุ

“เหมือนเจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติการในพื้นที่ไม่ค่อยรู้วัฒนธรรมแบบตอนนี้ แต่ก่อนเค้าไม่รู้
ว่าวัฒนธรรมเรา ศาสนาเราเป็นอย่างไร แต่เค้าละเมิดเวลาที่เข้ามา วันก่อนที่มาที่บ้านเวลาจะเข้าก็จะใส่
ถุงก่อนเข้าบ้าน ก็เข้าใจแบบนั้น บ้านเราก็ไม่เลอะ แต่ถ้าก่อนหน้านี้ เข้าบ้านแบบใส่รองเท้า บ้านของบาง
คนก็ละหมาดตรงนั้น เค้าไม่เข้าใจอย่างมาก”¹¹⁴

(6) ศาสนา แนวคิดยุติธรรม การเข้ามาของแนวคิดเรื่องศาสนาโดยเฉพาะการรับอิทธิพล
การเติบโตของศาสนาอิสลามในช่วงการปฏิวัติอิสลามและการรับแนวคิดเรื่องยุติธรรมจากการต่อสู้เพื่อ
ศาสนา

“ศาสนา เอกราชเป็นผลพวงของการยุติธรรม คือ การทำงานเพื่ออัลเลาะห์”¹¹⁵

“จริง ๆ แล้วคนกลุ่มนี้ถ้าเค้าจะทำใครสักคนเค้าได้ตรงมาแล้ว ไม่ใช่จะทำอะไรก็ทำ
เค้าได้ตรงมาก่อนแล้วถ้าของจริงนะ การกระทำของพวกเขาไม่ผิดเป้าหมายของเขาเช่นที่เขาทำที่เร็น

¹¹³ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนสตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

¹¹⁴ สัมภาษณ์ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562

¹¹⁵ สัมภาษณ์อดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคงเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562

ที่แรกเขาจะปะทะก่อนเพื่อจะให้คนหนีออกจากแถวนั้น ในบริเวณนั้นหลังจากนั้นเค้าก็จะเปิด จะบอกว่า เป้าหมายไม่ใช่ประชาชนและเป้าหมายคือจะถล่มตึก”¹¹⁶

6.3.2 กลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยปาตานี

ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานีหรือ บิอาร์เอ็น (Barisan Revoluci Nasional - BRN) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2506 โดยอุซตาส อับดุลการิม ฮัดซัน ผู้มีความเลื่อมใสในระบอบสังคมนิยม เป็นกลุ่มที่มีพื้นฐานมาจากครูสอนศาสนาหรืออุซตาส จึงมุ่งหาสมาชิกผ่านปอเนาะ ตาดีกา และโรงเรียนสอนศาสนาในพื้นที่ยะลาและนราธิวาส เป็นกลุ่มที่มีอุดมการณ์อิสลามสูงมาก สมาชิกหลายคนได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ รวมทั้งบางส่วนได้รับอิทธิพลจากลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วย ต่อมามีกลุ่มที่ก่อตั้งโดยวายุดดิน มุฮัมมัด เป็นหัวหน้า โดยมุ่งเป้าไปที่การหาสมาชิกที่เป็นครูสอนศาสนาผู้ผ่านการศึกษามาเลเซียและอินโดนีเซียมากกว่าประเทศในกลุ่มอาหรับ

นอกจากนี้ยังมีขบวนการบีบีเอ็มพี (Barisan Bersatu Mujahidin Patani - BBMP) มีความใกล้ชิดกับกลุ่มติดอาวุธและแนวร่วมศาสนาในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากที่สุด และต้องการสร้างความเป็นเอกภาพในหมู่ผู้ก่อการเคลื่อนไหวทั้งหลาย และต่อมาใช้ชื่อขบวนการเบอร์ชาตู มี ดร.วัน กาเดร์ เป็นประธาน บางกลุ่มยังคงฝึกอาวุธจากอัฟกานิสถาน โดยกลุ่มหลังนี้รู้จักกันในชื่อ มุจาฮิดีนปัตตานี หรือ จีเอ็มพี (Gerakan Mujahidin Patani) รวมทั้งกลุ่มจีเอ็มไอพีของเจ๊ะกูแมกูเต๊ะ หรืออับดุลราห์มานอาหมัดซึ่งเป็นกำลังสำคัญในปัจจุบัน

ขบวนการปลดปล่อยรัฐปัตตานีหรือพูโล (The Patani United Liberation Organisation - PULO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2511 โดย ตวนกู บิรา โกตานีราหรือกาเบ อับดุลราห์มาน เริ่มแรกใช้อินเดียเป็นที่ปฏิบัติการต่อมาย้ายไปที่เมืองเมกกะ ซาอุดีอาระเบีย สมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิมในต่างประเทศ มีอุดมการณ์ต่างจากกลุ่มอื่นคือไม่เน้นอิสลาม รวมทั้งไม่นิยมระบบสุลต่าน แต่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์หรือพีแอลโอ ปัจจุบันแยกเป็นกลุ่มพูโลเก่าและพูโลใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลายกลุ่ม แต่ปัจจุบันมีการวิเคราะห์ว่าขบวนการก่อการร้ายในภาคใต้มีความเชื่อมโยงกับขบวนการเจโอ (Jamaah Islamiyah-ญามาอะห์ อิสลามมียะห์) เป็นที่รับรู้ว่าเป็นขบวนการก่อการร้ายมุสลิม มีฐานปฏิบัติการในอินโดนีเซีย

¹¹⁶ สัมภาษณ์ผู้นำชุมชนเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

ขบวนการแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปัตตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani - BNPP) ก่อตั้งขึ้นโดยนายอดุลย์ ณ สายบุรี หรือเต็งกู อับดุล ยะลานาแซร์ ผู้เป็นแกนนำสมาคมกัมปาและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ใช้พื้นที่บริเวณเมืองปาเซปูเต๊ะของรัฐกลันตันเป็นแหล่งบัญชาการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 สมาชิกของกลุ่มนี้โดยมากเป็นเชื้อสายสุลต่านดั้งเดิมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับความนิยมมากในหมู่ผู้นำศาสนาจารีตนิยมหรืออุลามารวมทั้งชาวไทยในมาเลเซียด้วย ขบวนการนี้เป็นกลุ่มคนชั้นสูงและอนุรักษ์นิยม มุ่งต่อสู้เพื่อคืนยุคสุลต่าน แต่ปัจจุบันอ่อนกำลังลงไปมากแล้วพอสมควร ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น Barisan Islam Pembebasan Patani (BIPP)

6.3.3 สภาวะแวดล้อมและบริบทที่เอื้อต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมในจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทย

ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ที่ไม่สามารถจำแนกแยกแยะกองกำลังฝ่ายทหารของขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานีได้นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้นำเสนอสภาวะแวดล้อมและบริบทที่เอื้อต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคม มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ความชัดเจนของนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนและนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับโดยเฉพาะการนำนโยบายด้านความมั่นคงจากส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้กระบวนการสันติภาพต้องมีขั้นตอนและมีการติดตามตรวจสอบโดยการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยหลายภาคส่วน เช่น ตัวแทนจากรัฐบาล ขบวนการและองค์กรระหว่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ

“นโยบายจะต้องชัดเจนและต้องนำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่และส่วนกลาง”¹¹⁷

“ถ้าในกระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐไทยกับ BRN ถ้าจะให้เกิดสันติภาพจริง ๆ รัฐไทยต้องจริงจังและจริงจังในการพูดคุยก่อน รับข้อเสนอที่ BRN เสนอไป ถ้ารัฐไทยรับข้อเสนอให้ได้ โอกาสที่เหตุการณ์จะลดลงก็มีได้ ข้อเสนอเป็นข้อเสนอที่ดี แต่ว่ายากที่รัฐไทยจะยอมรับได้”¹¹⁸

(2) เจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ในการยุติความขัดแย้ง

¹¹⁷ สัมภาษณ์สมาชิก BRN เมื่อวันที่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562

¹¹⁸ สัมภาษณ์ผู้นำชุมชน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

เจตจำนงในการยุติความขัดแย้งด้วยการสร้างสันติภาพและการดำเนินการกลับคืนสู่สังคมของทั้งสองฝ่ายคือรัฐและขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานีจะต้องมากพอ มิฉะนั้นเมื่อทั้งสองฝ่ายเผชิญอุปสรรคจะไม่สามารถดำเนินกระบวนการต่อไปได้

“รัฐบาลไทยมีการโฆษณาชวนเชื่อมีการให้ข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือน กระบวนการเจรจา สันติภาพต้องมีฝ่ายที่ 3 คุณสมบัติที่จะเป็นตัวแทนของฝั่งไทยควรจะมีเฉพาะ คุณอุดมชัยอาจจะไม่เหมาะสม ต้องไม่ใช่ตำรวจทหารต้องเป็นนักวิชาการนักการเมือง อย่างเช่น คุณสมเกียรติ บุญชู คุณมารค ตามไท ซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสม คือ สุภาพ และประนีประนอม”¹¹⁹

“ที่จริงปัญหาภาคใต้มันเลยมานาน ต้องคุยเพราะเริ่มปี พ.ศ. 2440 เลยเวลาแล้ว ประเทศไทยแปลกที่สุด 15 ปี 8 รัฐบาล 7 นายกรัฐมนตรี 3 แม่ทัพแต่แก้ปัญหาไฟใต้ไม่ได้ ไทยเปิดแต่การ คุยอย่างไม่เป็นทางการแล้วเมื่อเข้าร่วมก็ปลดล็อก”¹²⁰

(3) การสร้างความรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

สังคม (ในแต่ละระดับ หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน) ควรมีกระบวนการทำความเข้าใจในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม เพราะจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชาวบ้าน และควรมีกระบวนการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม

“ตัวอย่างสภาวะแวดล้อมในการให้สังคมยอมรับการกลับมาคือสภาวะแวดล้อมแบบปี 2530 นอกจากนี้ควรมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่นับถือศาสนาพุทธและมุสลิม”¹²¹

“ถ้าในชุมชนเขาก็ต้องแบบเข้าไปปฏิญาณตนในชุมชนกันต่อหน้าโต๊ะอิหม่ามว่าเขา ต้องการกลับตัวจริง ๆ นะ เขาต้องออกมายอมรับกับสิ่งที่เขาทำต่อหน้าผู้นำ”¹²²

“อันนี้ไม่เคยได้ด้วยการสำนักผิดจริง ถ้าตามหลักอิสลามก็คือ เขาต้องมาสาบานตน มา แสดงเจตจำนงเขารับกับตัวจริง ๆ แล้วนะ ถ้าเขากลับไปทำซำก็อาจจะเกิดอันเป็นไปอะไรกับเขา ไป สาบานต่อหน้าบาบอะไรแบบนี้”¹²³

¹¹⁹ สัมภาษณ์สมาชิก BRN เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2562

¹²⁰ สัมภาษณ์สมาชิก BRN เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2562

¹²¹ สัมภาษณ์เหยื่อจากความขัดแย้งเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

¹²² สัมภาษณ์เหยื่อจากความขัดแย้งเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562

¹²³ สัมภาษณ์เหยื่อจากความขัดแย้งเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562

“ในฐานะที่เป็นตัวเองมานั้นสำคัญเท่าที่คิดนะเพราะความไว้วางใจถ้าเขาไว้วางใจจริง ๆ ยังไงก็กลับมาอยู่ได้ ถ้าเขารู้สึกมีความระแวงอะไรสักอย่างเขาก็จะยังไม่คิด จะอยู่ไม่ได้ก็จำเป็นที่คนในหมู่บ้านใครสักคนต้องมาพูดคุยอะไรกับเขาเพื่อให้เขาได้สบายใจ อยู่ได้ด้วยความไว้วางใจทุกตำแหน่ง”¹²⁴

(4) การสร้างสภาวะหลังความขัดแย้งที่ปลอดภัยให้กับสังคมโดยรวม

ต้องสร้างสภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัยให้กับสังคม มีกระบวนการป้องกันการล้างแค้นตอบโต้โดยมีกระบวนการเสวนาให้มีการพูดคุยเข้าใจกัน

“สิ่งที่ทุกกลุ่มต้องการร่วมกันก็คือ ความปลอดภัย ทุกกลุ่มต้องการเหมือนกัน ไม่ถูกหวาดระแวงรวมถึงไม่ถูกตีตรา ไม่ถูกเก็บ ไม่ถูกกฎหมายมาเล่นงาน กลุ่มคนที่พันโทเชื่องอาชีพจำเป็นสำหรับเขา ความปลอดภัยไม่ต้องพูดถึงทุกกลุ่มต้องการหมด แต่คนที่พันโทสำคัญสำหรับเขาต้องเริ่มนับหนึ่ง อาจจะถูกตีตรา อาจจะถูกระงับอะไรต่อมิอะไร อาจจะเยอะกว่าคนอื่น เพราะถูกศาลตัดสินเข้าไปแล้ว”¹²⁵

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการเตรียมความพร้อมในการทำให้สังคมมั่นใจว่าจะไม่มีความรุนแรงเกิดขึ้นซ้ำโดยนักสิทธิสตรีให้ความเห็นว่า

“ในการเตรียมพร้อมเขาให้ควบคุมหรือเข้ามาอยู่ได้อย่างมั่นใจว่าจะไม่กลับไปใช้ความรุนแรงซ้ำแต่มั่นใจยากกว่าจะทำให้สังคมมั่นใจได้ว่าเขาจะไม่กลับมาใช้ความรุนแรงซ้ำอีก”¹²⁶

“การกลับคืนมาสู่สังคมควรสามารถอยู่ในสังคมได้โดยไม่ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องให้อิสระกับเขาและความปลอดภัยกับเขาให้ที่อยู่ทีนเหมือนประชาชนทั่วไป ไปขีดเส้นตีกรอบให้เขาไว้ไม่ได้ ก็คือบางทีอาจจะมีการขึ้นฝ่ายรัฐจะมายุงที่เขา ก่อน ถ้ารู้สึกว่าจะถ้าจะไม่เสมอภาคอยู่ตรงนี้เพราะเหตุการณ์บางที่ไม่ใช่กลุ่มพวกเขาก็ได้ที่ทำแต่ใจรัฐก็จะไปลงที่กลุ่มเขาก่อนเลย เหมือนกับว่ามีอาชญากรรมรุนแรงจะไม่มีการตรวจสอบให้มีการกล่าวหากันไปมาตรงนี้ก็อาจจะทำให้ไม่สำเร็จ อยู่ตรงนี้”¹²⁷

¹²⁴ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนาสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562

¹²⁵ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนสตรีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

¹²⁶ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนสตรีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

¹²⁷ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนสตรีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562

(5) ความเป็นประชาธิปไตยและการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน

สังคมควรมีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ทำให้ความขัดแย้งยังคงอยู่ โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ที่ทำให้เกิดการขยายตัวของสมาชิกกองกำลังในพื้นที่ เพราะความคับข้องใจจากกรณีตากใบและกรณีการทรมานที่ปรากฏเป็นข่าวในทางสาธารณะ

“ความเป็นประชาธิปไตย ควรเกิดขึ้นและควรมีเสถียรภาพทางการเมือง”¹²⁸

“พอถึงจุดหนึ่งก็เป็นคำอธิบาย คำพูด คิดออกมาว่าเป็นไปไม่ได้หรือประชาธิปไตย เรา มีลักษณะพิเศษ มันไม่ใช่ นักวิชาการพูดไปเป็นเรื่องโรแมนติก เหมือนกับความฝันไป เขากันได้เขาปิดทาง ได้ หรืออีกทางหนึ่งเขาเบียดทางบล็อก รัฐก็คือรัฐ รัฐไทยคือแบบรัฐที่ไล่ล่า สัตว์ล่าเหยื่อกินทุกอย่างและไล่ล่าด้วย ฉลาดในการไล่ล่า ไม่ใช่พูดขึ้นมาลอยแต่ประสบการณ์ในแง่ของทางรัฐศาสตร์ คือรัฐไทยไม่ใช่รัฐอ่อนและไม่ใช่อ่อนแอ แต่เป็นรัฐแบบไล่ล่า รัฐเผด็จการ อำนาจนิยม รัฐไทยเป็นรัฐเผด็จการส่วนที่จะแข็งก็แข็ง จะอ่อนก็อ่อน ที่นี้ถ้าพูดถึงมองกระบวนการสันติภาพในภาคใต้คือสันติภาพแบบไม่เสรีหรือไม่ใช่สันติภาพที่แท้จริง”¹²⁹

เมื่อพิจารณาบริบทที่เอื้อต่อกระบวนการสร้างสันติภาพและการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าในสถานการณ์ปัจจุบันยังไม่ใช่เวลาที่เอื้อต่อกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมแต่ในระหว่างทางของกระบวนการสันติภาพที่กำลังเริ่มต้นบริบทเหล่านี้ รัฐบาลและขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานีสามารถนำประเด็นเหล่านี้มาพิจารณาร่วมกันในการสร้างสภาวะแวดล้อมเหล่านี้ขึ้นมาได้

6.3.4 กระบวนการเยียวยาผู้เสียหาย

การเยียวยา มีเจตนารมณ์เพื่อให้เหยื่อจากความขัดแย้งรู้สึกดีขึ้น เป็นการชดเชยผู้เสียหายจากความไม่สงบและโปรแกรมการฟื้นฟูสมรรถภาพที่มีอยู่สำหรับคนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการชดเชยการบรรเทาทุกข์จากภายนอก ทั้งนี้รัฐบาลควรพยายามอย่างเป็นรูปธรรมในการฟื้นฟูจิตใจรวมถึงการชดเชยทางการเงินสำหรับการซ่อมแซมความเสียหาย การเสียชีวิตและการ

¹²⁸ สัมภาษณ์ตัวแทนมาราปาตานีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2562

¹²⁹ ข้อคิดเห็นจากนักวิชาการในการสนทนาแบบกลุ่มเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2562

บาดเจ็บ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากระบวนการเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ทางการเงินมีความเหมาะสมแต่ควรเพิ่มเติมบางมาตรการ ดังนี้

(1) การเยียวยาทางด้านเศรษฐกิจ (เงินอุดหนุน/การจัดสรรที่ดิน/อาชีพ/การอยู่ร่วมเป็นชุมชน) การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบที่จะต้องมีการกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบได้แสดงออกถึงความต้องการของตนเอง

(2) การเยียวยาทางด้านจิตใจ การบาดเจ็บทางร่างกายหรือจิตใจรวมถึงความเจ็บปวด ความทุกข์และความสะเทือนใจทั้งที่เกิดจากการกระทำของกองกำลังติดอาวุธของขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานีและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยผู้นำสตรีและผู้ที่เป็นเหยื่อจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นสอดคล้องกันถึงการเยียวยาของรัฐว่ามีความเหมาะสมครอบคลุมการเยียวยาทางด้านกายภาพ แต่ควรมีการเพิ่มเติมการเยียวยาทางด้านจิตใจและควรมีความสม่ำเสมอในการติดตามดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบตลอดจนการวางกรอบเวลาในการเยียวยาให้เหมาะสมต่อการฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

“ถ้าดูแลผู้เสียหายคิดว่าไม่เท่าไรนะ ยังไม่ถูกจุดโดยเฉพาะเรื่องทางด้านจิตใจรัฐดูแลน้อยมาก แล้วก็คิดว่าคนเหล่านี้กาลเวลาเป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยเยียวยาเขาแล้วก็หลักการศาสนาก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เขารู้จักคำว่าให้อภัย แล้วก็การเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบันสังคมเรามันเปลี่ยนทุกวัน การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะเป็นเครื่องหมายหนึ่งที่จะช่วยเขาได้ แล้วก็เรื่องการให้โอกาสเราคงต้องให้โอกาสคือสังคมเราก็ต้องให้โอกาสเขา”¹³⁰

“ดูแลเหยื่อที่ถูกกระทำจากเขา พูดถึงการเยียวยาโดยรวมของรัฐดีนะ ดีกว่าที่อื่นเลยเห็นเค้าบอกว่าหลายประเทศไม่ดีเท่าของเรา ดูแลหมดตั้งแต่เด็กยันจนจบปริญญาตรีทุนการศึกษาก็ให้ อันที่ไม่ครอบคลุมก็อยู่ในห้อง แต่ตั้งแต่คลอดก็ให้หมด ตั้งแต่ได้อย่างที่เบ๊ยังชีพสารพัดอย่างจนเค้าจบป.ตรีโดยรวมการเยียวยาที่เป็นลักษณะทางกายภาพหรือวัตถุถือว่าใช้ได้มีความก้าวหน้า แต่ว่าในเรื่องจิตใจที่ที่ยังรู้สึกว่ามีช่องว่างอยู่ต้องทำมากกว่านี้จะทำให้เหยื่อลดความคับแค้น ขมขื่น รวมไปถึงแม้แต่การให้อภัย

¹³⁰ สัมภาษณ์ผู้นำสตรีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562

คนที่เคยทำร้ายตัวเอง เพราะถ้าเกิดเหยื่อยังรู้สึกเคียดแค้น ยังรู้สึกอยากจะเอาคืนแน่นอนเค้าก็ไม่ปลอดภัย มันก็จะสัมพันธ์กับคนที่จะกลับมาบ้านวันดีคืนดีก็เหยื่ออาจจะจัดการ”¹³¹

(3) การให้การศึกษากับเด็กและเยาวชนในครอบครัวผู้ที่ได้รับผลกระทบ การสูญเสียโอกาสรวมถึงโอกาสทางการศึกษา ในกรณีที่เด็กและเยาวชนได้รับบาดเจ็บหรือสูญเสียบิดาหรือมารดาทำให้สูญเสียโอกาสทางการศึกษา จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการการเยียวยาสันับสนุนทุนเพื่อการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนเหล่านี้

“การศึกษา คนที่เป็นนักศึกษาก็ควรศึกษาเรียนรู้ เพราะกองกำลังเป็นส่วนหนึ่งของสังคม”¹³²

(4) การมีส่วนร่วมของกองกำลังติดอาวุธในการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกองกำลังติดอาวุธในการมีส่วนร่วมในการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ โดยมีข้อเสนอในกระบวนการเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบ ผู้เสียหายควรได้รับคำขอโทษต่อสิ่งที่ได้กระทำไป แต่จะขอโทษเป็นรายบุคคลก็เป็นเรื่องที่ยากเช่นกัน จึงต้องมีกระบวนการการแสดงออก แต่อย่างไรก็ตาม ก็พึงระมัดระวังในการดำเนินการดังกล่าว เพราะการขอโทษผู้เสียหายนั้นจะทำให้รู้ว่าใครทำและอาจจะยิ่งเพิ่มความโกรธและความต้องการแก้แค้น ทั้งนี้ การให้อภัยต่อกองกำลังติดอาวุธต้องใช้เวลาและการแสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ต่อการขอโทษของผู้ใช้ความรุนแรง และศาสนาสามารถเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ที่ได้รับผลกระทบได้

(5) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอื่นนอกจากรัฐ

ผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมและขับเคลื่อนกระบวนการเยียวยานอกเหนือไปจากหน่วยงานภาครัฐคือ ผู้นำชุมชนที่ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้นำทางศาสนา และกลุ่มสตรีในการดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง องค์กรพัฒนาเอกชนในการเยียวยา กลุ่มที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การอุ้มหาย การทรมาน และการฆาตกรรมนอกกฎหมาย

¹³¹ สัมภาษณ์ผู้นำสตรีสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

¹³² สัมภาษณ์กองกำลังติดอาวุธสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562

องค์กรระหว่างประเทศสามารถเข้ามามีบทบาทหลักในการสนับสนุนหรือหนุนเสริมทักษะและทุนในการสร้างศักยภาพ อาชีพและการให้ความรู้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น องค์กรนอกเพมหรือ UNWOMEN ให้การสนับสนุนการพัฒนาอาชีพให้กับสตรีมาย เป็นต้น

6.3.5 กระบวนการ DDR

การออกแบบกระบวนการ DDR ของจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทยนั้นจากข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์มีความละเอียดและมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งสามารถจำแนกความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของกองกำลังติดอาวุธ กองกำลังติดอาวุธ ประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ ได้ดังนี้

(1) ผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการ DDR

ผู้ที่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องต่อกระบวนการ DDR และควรมีบทบาทหลักในกระบวนการ DDR คือ เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน รวมไปถึงผู้นำชุมชน เพราะไม่ได้เป็นคู่ต่อสู้กับกองกำลังและทำให้กองกำลังที่จะกลับคืนสู่สังคมมั่นใจในความปลอดภัยของตนเอง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ควรเข้ามามีบทบาทเนื่องจากกองกำลังที่จะเข้าร่วมการกลับคืนสู่สังคมมีทั้งผู้ที่อยู่ในเรือนจำ มีหมายจับ หรือมีหมายควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ

(2) กลุ่มเป้าหมายของกระบวนการ DDR

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประชาชนให้ความเห็นว่ากองกำลังในพื้นที่มีหลายกลุ่มจึงต้องมีกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมสำหรับทุกกลุ่ม ในขณะที่หลายฝ่ายระบุกลุ่มเป้าหมายที่ควรเข้าร่วมกระบวนการ DDR ควรเป็นกองกำลังของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี แต่จากการสัมภาษณ์สามารถรวบรวมกองกำลังติดอาวุธและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ก. กองกำลังติดอาวุธขบวนการเคลื่อนไหวที่ปฏิบัติการในปัจจุบัน

ข. ผู้สนับสนุนปฏิบัติการทางทหารของขบวนการเคลื่อนไหว เช่น ผู้ที่ทำหน้าที่ให้ที่พักพิงสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร

ค. กองกำลังติดอาวุธที่ได้รับโทษอยู่ในเรือนจำ

ง. ประชาชนที่อยู่ในเรือนจำที่ถูกดำเนินคดีความมั่นคงที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งสำหรับกลุ่มคนนี้ขบวนการเคลื่อนไหวได้มีการเรียกร้องให้มีการปล่อยตัว¹³³

จ. กองกำลังของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ทหาร

ฉ. กองกำลังที่มีการจัดตั้งผ่านกลไกชุมชน เช่น กองพันราษฎรอาสารักษามุ่บ้าน

(3) ขั้นตอนกระบวนการ DDR

กระบวนการ DDR โดยส่วนใหญ่มี 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 คือกระบวนการวางแผนเพื่อการดำเนินการกระบวนการ DDR โดยขั้นตอนนี้จะมีการเตรียมการตั้งคณะทำงานด้านต่าง ๆ ในการสนับสนุนการดำเนินการกลับคืนสู่สังคม ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมในระยะที่ 1 ดังนี้

ก. การออกแบบกระบวนการทางกฎหมายที่จะนำมารองรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยศึกษาช่วงสมัย 2514-2516 ที่มีนักศึกษาและประชาชนจัดตั้งพรรคของคอมมิวนิสต์ขึ้นมาแล้วต่อสู้โดยการใช้อาวุธ ซึ่งมีการนำนโยบายของคำสั่ง 66/3 ซึ่งเป็นกฎหมายนิรโทษกรรม โดยผู้นำสตรีและตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมได้เสนอให้มีการศึกษารูปแบบการนำนโยบายในสมัยดังกล่าวมาพิจารณา ในขณะที่กองกำลังติดอาวุธมีการศึกษารูปแบบของอาเจห์และมินดาเนา แต่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการดำเนินโครงการพาคนกลับบ้านและการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในมาตรา 21 นั้นมีปัญหาในการดำเนินการ

ข. การอำนวยความสะดวกและการเตรียมความพร้อมของสังคมในการรองรับการกลับมาของกองกำลังติดอาวุธที่จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของทุกคนในชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งทางด้านจิตใจให้กับชุมชนในการเผชิญหน้าและอยู่ร่วมกันกับอดีตกองกำลังติดอาวุธ ถึงแม้ว่ากองกำลังเหล่านี้มีความเชื่อมั่นว่าชุมชนยอมรับพวกเขา

¹³³ ข้อเรียกร้อง 5 ข้อที่ฮาซัน ตอฮิบได้เรียกร้องผ่านสื่อโซเชียลออนไลน์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2556, โปรดดู <https://deepsouthwatch.org/th/node/4635>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ค. การให้ความช่วยเหลืออดีตกองกำลังในการเป็นสมาชิกของชุมชนของพวกเขา ซึ่งการเป็นสมาชิกที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ศักยภาพของอดีตคู่ต่อสู้เพื่อการฟื้นฟูทางสังคมและเศรษฐกิจ

สำหรับการดำเนินการในระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อตกลงในกระบวนการเจรจาสันติภาพ มีข้อที่ควรพิจารณาทางด้านกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ก. ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อกลับคืนสู่สังคมแต่ละคนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับบริบทปัจจัยของแต่ละคน และไม่สามารถบอกได้ว่าต้องใช้ระยะเวลานานแค่ไหน อาจจะครึ่งปีหรือ 1 ปี ในกรณีนี้ผู้เสียหายให้ความเห็นว่าไม่อาจพิจารณาจากฐานความผิด เพราะเมื่ออดีตกองกำลังติดอาวุธอยู่ในกลุ่มขบวนการ ถ้าเขามีความสำนึกผิดผู้เสียหายสามารถยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคมได้ แต่ในขณะที่กองกำลังติดอาวุธมีความเชื่อมั่นว่าการกระทำของพวกเขาคือความถูกต้องเพราะเป็นการต่อสู้เพื่อเอกราช

ข. การออกแบบรูปแบบกระบวนการที่ทำให้อดีตกองกำลังติดอาวุธไม่รู้สึกละอายและขัดแย้งกับอุดมการณ์ของตนจากการเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม เพราะอดีตกองกำลังเกิดความรู้สึกผิดที่ทิ้งเพื่อนที่ร่วมรบกันมา การรับสารภาพก็รับรู้ตัวเองไปทำอะไรบ้าง การหยุดรบกลางคันทั้งที่ปฏิบัติการยังไม่สำเร็จ และการยุติการต่อสู้เพื่อพระเจ้า

ค. การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมควรต้องมีความแตกต่างในการดำเนินการเพราะความผิดต่างกัน หรือในกรณีที่มีการยอมรับผิดก็อาจพิจารณาโดยกระบวนการพิเศษ เช่น อาจลงโทษขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีการพิจารณาลดโทษ เป็นต้น ในกรณีที่ไม่เคยรับโทษควรมีการติดตามพฤติกรรมหรือว่าคุมประพฤติ

ง. ควรมีการพิจารณาและจำแนกผู้ที่เป็นสมาชิกกองกำลังติดอาวุธ เพื่อป้องกันมิให้คนบริสุทธิ์ที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการกระบวนการนี้

จ. ระบบคัดกรองผู้เข้ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมต้องดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ฉ. ระบบติดตามพฤติกรรมอดีตกองกำลังติดอาวุธควรมีการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการในหลายระดับ เช่น ชุมชน จังหวัด

ในระยะที่ 3 คือระยะติดตามและประเมินผลการดำเนินการกลับคืนสู่สังคมหรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่าเป็นกระบวนการสร้างความปรองดองและฟื้นฟูสังคม โดยการลดช่องว่างความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนโดยเฉพาะอดีตกองกำลังติดอาวุธ มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

ก. การแสดงเจตจำนงในการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธและการแสดงความจริงใจของรัฐบาลโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต่อการกลับมาของกองกำลังติดอาวุธ

ข. มีการสร้างหลักประกันเรื่องการไม่กระทำความผิดซ้ำ ต้องมีการเน้นย้ำความปลอดภัยของสังคม ในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงในชุมชนก็ควรมีมาตรการมารองรับ

ค. การเรียนรู้เกี่ยวกับสังคมที่กองกำลังติดอาวุธจะต้องไปอยู่ สิ่งที่เขาต้องเรียนรู้คือเรื่องพหุวัฒนธรรม และการยอมรับตัวตนของผู้คนในสังคม

ง. การดำเนินกระบวนการเยียวยาจิตใจของกองกำลังหรือโปรแกรมการปรับเปลี่ยนทัศนคติ พฤติกรรมที่เคยใช้ความรุนแรงมาก่อน

จ. มีการให้หลักประกันหรือคณะกรรมการที่รับรองความพร้อมในการเข้าสู่สังคมหรือการเข้าทำงานใด ๆ

ฉ. ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ (เงินอุดหนุน/การจัดสรรที่ดิน/อาชีพ/การอยู่ร่วมเป็นชุมชน) กองกำลังติดอาวุธเดิมมีอาชีพอยู่แล้วในชุมชน เช่น อาชีพเกษตรกรรมและค้าขาย แต่มีกองกำลังติดอาวุธบางรายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ จำเป็นต้องมีการสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ ไม่ที่จะเป็นการให้ทุนเบื้องต้นในการประกอบอาชีพ และการเพิ่มทักษะการทำงาน ทั้งนี้ นักธุรกิจได้ให้ความเห็นว่าควรมีกระบวนการคัดกรองหรือมีการให้หลักประกันกับกองกำลังติดอาวุธที่จะเข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งโดยทั่วไปกองกำลังติดอาวุธในชนบทจะพบปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพน้อยกว่ากองกำลังที่อยู่ในเขตเมือง นอกจากนี้ยังมีความห่วงกังวลจากผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งถึงงานที่เหมาะสมกับกองกำลังว่าควรมีอาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงอีกต่อไป

ช. การประเมินความปลอดภัยมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลงหรือมีอัตราหรือสัดส่วนการกระทำแบบอาชญากรรมทั่วไป ไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเรื่องการทรมาน การจับกุมตามอำเภอใจ และการฆ่านอกกฎหมาย

6.3.6 ข้อห่วงกังวลต่อกระบวนการ DDR

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมเป็นเรื่องใหม่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้และไม่มีการกล่าวถึงมากนัก ในกระบวนการพูดคุยที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นกระบวนการระหว่างและหลังการเจรจาสันติภาพ แต่กระนั้น ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลก็มีความห่วงกังวลในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ดังนี้

(1) ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

การปฏิเสธในการเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธซึ่งอาจจะมี จากหลากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ดำเนินการที่ผ่านมา เช่น โครงการพาคนกลับบ้าน การบังคับใช้มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติความมั่นคงในราชอาณาจักรฯ หรือกองกำลังติดอาวุธไม่ต้องการยุติการต่อสู้เพื่ออุดมการณ์เอกราชปาตานี เนื่องจากยังไม่สามารถบรรลุ เป้าหมายที่ตนเองต้องการ หรือกองกำลังติดอาวุธอาจถูกปฏิเสธหรือถูกตีตราจากสังคมเมื่อเข้าร่วมใน กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจากรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมหรือความเท่าเทียมจากกระบวนการ กลับคืนสู่สังคม หรือกองกำลังติดอาวุธมีความกังวลถึงความปลอดภัยจากรัฐและการล่าแค้นตอบโต้ จากผู้ได้รับผลกระทบหรือครอบครัว นอกจากนี้ ความไม่เข้าใจของรัฐต่อเป้าหมายของกระบวนการการ กลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพก็อาจส่งผลให้กองกำลังติด อาวุธไม่เข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(2) อุปสรรคในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคม อาจเกิดจาก

ก. การไม่มีกฎหมายที่มารองรับกระบวนการ

ข. การขาดความมุ่งมั่นในการสร้างสันติภาพของรัฐบาลไทยและกองกำลังติด อาวุธซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ความมุ่งมั่นนี้จะนำไปสู่การ สร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

ค. ความปลอดภัยของกองกำลังติดอาวุธเมื่อเข้าร่วมโครงการกลับคืนสู่สังคม ของกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นกระบวนการที่ยากในการสร้างความรู้สึว่ากองกำลังติดอาวุธมีความ ปลอดภัยเมื่อกลับมาใช้ชีวิตในสังคม ชุมชนที่ตนเองเคยอยู่ หรือในสถานที่ที่มีการจัดไว้ เพราะในพื้นที่ จังหวัดชายแดนใต้มีกองกำลังติดอาวุธหลายกลุ่ม นอกจากนี้หน่วยงานรัฐเองก็มีกองกำลังติดอาวุธ หลายหลายกลุ่มด้วยเช่นกัน

ง. การตอบโต้ล้างแค้นจากเหยื่อและครอบครัวที่จะทำให้ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมล้มเหลว

จ. ความเข้าใจและทัศนคติของคนในสังคมที่ยังไม่เปิดรับ ไม่เข้าใจ รวมไปถึงการไม่เปิดโอกาสและการระบุว่าเป็นอาชญากรที่ต้องจัดการทางกฎหมายเท่านั้น

6.3.7 ความท้าทายและปัจจัยในการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้ประสบความสำเร็จ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล สามารถที่จะสรุปความท้าทายในการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้ ดังนี้

(1) การยอมรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยสังคมไทย การให้การเคารพความคิดเห็นของคนในพื้นที่และคนทั้งประเทศไทยเพื่อจัดการต่อต้านการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(2) การแสดงความมุ่งมั่นและเจตจำนงของกองกำลังติดอาวุธในการยุติการใช้ความรุนแรงโดยต้องแสดงให้เห็นว่ากองกำลังต้องการคืนสู่สังคม เช่น การแสดงออกว่ากองกำลังติดอาวุธมีความประสงค์ที่อยากจะกลับมาทำงาน และกลับมาสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งจะต้องยอมรับและอดทนต่อแรงต้านของสังคมในระดับหนึ่ง เช่น กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งโดยเฉพาะครอบครัวที่เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจะไม่สามารถยอมรับกองกำลังติดอาวุธได้ทุกคน

(3) เวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคม หากมีการดำเนินการที่ไม่ทอดระยะเวลานานจนเกินไปภายหลังจากบรรลุข้อตกลงสันติภาพจะทำให้สังคมมีความรู้สึกปลอดภัย เมื่อมีความปลอดภัย ก็จะทำให้สังคมสามารถยอมรับการอยู่ร่วมกันได้ และเชื่อมั่นว่าข้อตกลงสันติภาพจะได้รับการปฏิบัติตาม

(4) การดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ทุกคนในสังคมได้ประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ไม่ใช่เพียงแค่กองกำลังติดอาวุธเท่านั้นที่ได้ประโยชน์

นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลได้นำเสนอถึงปัจจัยที่ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จได้จะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) เจตจำนงทางการเมืองของทุกฝ่ายในการสร้างกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลไทยและขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี ประสบการณ์จากหลาย ๆ ประเทศที่มีความขัดแย้งนั้น ระยะเวลาในการสร้างสันติภาพต้องใช้เวลาที่นานและอดทน

(2) การมีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธกับรัฐบาลซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นเจ้าของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมร่วมกันและแสดงความรับผิดชอบตลอดกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(3) ศักยภาพและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่นที่จะรองรับการกลับมาใช้ชีวิตของกองกำลังติดอาวุธในชุมชนซึ่งจะกระทบกับวิถีชีวิตดั้งเดิมที่ผ่านมาทั้งช่วงก่อนเกิดความขัดแย้งและระหว่างความขัดแย้ง

(4) การแสวงหาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนโดยการทำความเข้าใจกับความขัดแย้งที่ผ่านมา และใช้กลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นเครื่องมือในการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งซ้ำ

(5) กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์ ความรู้และเงินทุนที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการตามกระบวนการกลับคืนสู่สังคมสามารถบรรลุเป้าหมายได้

(6) การมีส่วนร่วมและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่และภายในประเทศเป็นบทบาทที่สำคัญและเป็นข้อต่อในหลาย ๆ ขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการทำงานเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างคู่ขัดแย้ง การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงได้ และการทำงานในประเด็นที่อ่อนไหวต่าง ๆ

(7) การมีส่วนร่วมและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ชุมชนระหว่างประเทศ ในการสนับสนุนเงินทุน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการติดตามตรวจสอบกระบวนการสันติภาพและกระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้

(8) การให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้หญิง หรือเด็ก บทบาทของผู้หญิงที่มักจะถูกกล่าวถึง คือบทบาทในกระบวนการสร้างสันติภาพ แต่มักจะไม่มีใครกล่าวถึงบทบาทในกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งผู้หญิงจะมีบทบาทในการสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร เมื่อมีกระบวนการกลับคืนสู่สังคมผู้หญิงเหล่านี้จะไม่ถูกกล่าวถึงหรือได้รับประโยชน์จากกระบวนการ ในขณะที่ผู้หญิงเหล่านี้ต้องเผชิญความ

ยากลำบากในการต่อสู้เช่นเดียวกับผู้ชาย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้หญิงจะถูกมองว่าเป็นเหยื่อของความขัดแย้งและถูกกำหนดบทบาทเป็นผู้เฝ้าระวังในความขัดแย้ง ผู้วิจัยพบว่าผู้หญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการต่อสู้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการกลับคืนสู่สังคมสำหรับผู้หญิง และการให้ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการสันติภาพ

ในขณะที่ตามมาตรฐานสากลเด็ก ๆ จะต้องกลับมารวมตัวกับครอบครัวของพวกเขาโดยเร็วที่สุด และต้องกลับไปชุมชน โดยเด็กควรที่จะกลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติ และในกรณีที่ครอบครัวไม่สามารถรองรับเด็ก ๆ ได้ เพราะไม่สามารถหาครอบครัวหรือญาติของพวกเขาเพราะเสียชีวิตหรือพวกเขาปฏิเสธที่จะรับ จึงควรมีกระบวนการรองรับเด็กในการกลับเข้าสู่ชุมชน การดูแลทางการแพทย์และจิตวิทยาก็เป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม การให้การศึกษาแก่เด็กเพื่อให้พวกเขาฝึกอบรมสายอาชีพหรือหลักสูตรฝึกอบรมที่กำหนดเองอันจะทำให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้

บทที่ 7

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย

7.1 บทวิเคราะห์ความแตกต่างของบริบทระหว่างจังหวัดชายแดนใต้ของไทย กรณีศึกษาอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้วิจัยตระหนักถึงความแตกต่างของบริบทของกรณีศึกษาทั้งสาม ซึ่งจะมีผลต่อการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ในส่วนนี้จึงได้ทำการวิเคราะห์เบื้องต้นถึงความแตกต่างดังกล่าว ซึ่งจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในขั้นของการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป ในที่นี้ จะได้วิเคราะห์แบ่งแยกมิติความแตกต่างดังนี้

7.1.1 มิติทางด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบจากความขัดแย้งในมินดาเนา ทำให้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ที่ยากจนที่สุดในฟิลิปปินส์ ประสบปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ดี ไม่อาจเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐานได้ เช่น การศึกษา และสุขภาพ การปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแอและมีการลงทุนภาคเอกชนที่น้อยที่สุด นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความไม่มั่นคงก็ยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญ ถึงแม้ว่าบนเกาะมินดาเนาจะเต็มไปด้วยแร่ธาตุสำคัญที่อาจสร้างมูลค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นทองคำ เหล็ก แมงกานีส ทองแดง และนิกเกิล แต่เศรษฐกิจในมินดาเนาเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศพบว่า เขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมในมินดาเนา (ARMM) ซึ่งเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงมีปัญหาความยากจนร้อยละ 52.9 คิดเป็นเกือบสองเท่าของค่าเฉลี่ยของประเทศ

ในขณะที่ในอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซียเองเมื่อเปรียบเทียบกับมินดาเนาก็ก็น่าสนใจมีความแตกต่างมากนักเพราะผลประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติคือน้ำมันและแร่ธาตุที่มีมากที่สุดแห่งหนึ่งในอินโดนีเซียกลับถูกส่งกลับไปยังรัฐบาลกลางและไม่ได้นำกลับมาพัฒนาพื้นที่อาเจะห์ จนนำไปสู่การเกิดขึ้น

ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนและเมื่อเกิดภัยธรรมชาติสึนามิก็ทำให้อาเจห้มีความจำเป็นต้องมีเงินทุนมหาศาลเข้ามาเพื่อฟื้นฟูพื้นที่

ในขณะที่จังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยเมื่อเทียบกับจังหวัดภาคใต้ด้วยกัน จากรายงานสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าสัดส่วนประชากรยากจนสูงกว่าค่าเฉลี่ยในจังหวัดภาคใต้โดยเฉพาะจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาส แต่เมื่อเปรียบเทียบระบบการขนส่งของทั้งสามกรณีศึกษาแล้ว ถือได้ว่าจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทยมีสภาพที่ต่ำกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ทั้งนี้ กระบวนการเจรจาสันติภาพที่นำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพในมินดาเนาและอาเจหั้นเกิดขึ้นในระหว่างที่สภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ขัดแย้งมีความล่าช้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ในขณะที่จังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยถึงแม้ว่ามีสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ แต่ก็มีกลไกการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข ที่ดีในระดับหนึ่ง ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามินดาเนาและอาเจห้ ในขณะที่กระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทยก็เกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจในภาคใต้มีอัตราการเติบโตที่ดี

7.1.2 มิติทางด้านศาสนา

จากการเข้ามาของประเทศผู้ล่าอาณานิคมซึ่งนับถือศาสนาคริสต์ ในขณะที่พื้นที่มินดาเนาประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม ทำให้เกิดการปะทะกันทั้งพื้นที่และศาสนาเช่นเดียวกับในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยที่ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่และมีเชื้อสายมลายู-มุสลิม ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีเชื้อสายไทยและนับถือศาสนาพุทธ ต่างจากที่อาเจห้ ประเทศอินโดนีเซีย ประชากรทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม การลุกขึ้นต่อสู้กับรัฐบาลอินโดนีเซียจึงเป็นไปเพื่อปกป้องดินแดนของตนเป็นหลัก

7.1.3 มิติทางการเมือง

การต่อสู้เพื่อเอกราชของทั้งสามพื้นที่ขัดแย้งมีเจตจำนงที่จะมีรูปแบบการปกครองเป็นของตนเอง (Right to self-determination) ซึ่งกระบวนการสันติภาพของอาเจห้และมินดาเนาต่างก็มีข้อตกลงเรื่องการปกครองตนเองไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้การเมืองในระหว่างที่มีกระบวนการเจรจาสันติภาพที่ประสบความสำเร็จนั้นทั้งการเมืองส่วนกลางของมินดาเนาและอาเจห้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากระบบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยและมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้นำประเทศต่างก็มีความมุ่งมั่นในการสร้างสันติภาพให้สำเร็จไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่ประเทศไทยการเจรจาสันติภาพมีการเจรจาในช่วงรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการเริ่มต้นเจรจาอย่างเป็นทางการก็ได้เริ่มในสมัยรัฐบาลพลเรือนถึงแม้ว่าเมื่อเปลี่ยนเป็นรัฐบาลทหารแล้วการเจรจายังคงอยู่แต่ก็ประสบความท้าทายถึงความไม่ไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งและทำให้กระบวนการสันติภาพมีความล่าช้าและยืดเยื้อ

ในขณะที่ปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนา แม้จะมีกลุ่มเคลื่อนไหวหลายกลุ่มก็จริงอยู่แต่กลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อเอกราชให้กับชาวโมโรมี 2 กลุ่มหลักคือ MNLF และ MILF ซึ่งมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่าง ๆ หลายช่วงเวลาเช่นเดียวกับจังหวัดชายแดนใต้ก็มีกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานีมากกว่า 5 กลุ่มและมีการเจรจาในหลายโอกาสที่ไม่เป็นทางการ การที่มีกลุ่มเคลื่อนไหวหลายกลุ่มทำให้กระบวนการเจรจาต้องใช้เวลาในการเข้าถึงและสร้างความไว้วางใจกับกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่อาจะห์มีกลุ่มเคลื่อนไหวเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นประกอบกับเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นทำให้การเจรจานำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันได้เร็วกว่า

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ในมินดาเนาและอาจะห์จะมีการประกาศต่อสาธารณะอย่างชัดเจนว่ากองกำลังที่ปฏิบัติการคือใคร มีการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการจัดการองค์กรที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม รวมถึงมีพื้นที่ควบคุมของตนเองที่ชัดเจนและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในขณะที่ในปาตานีหรือจังหวัดชายแดนใต้กลับคลุมเครือ ไม่มีการประกาศว่าองค์กรที่กำลังต่อสู้กับรัฐคือใครและมีโครงสร้างอย่างไร รวมทั้งกลุ่มเคลื่อนไหวไม่อาจควบคุมพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ส่งผลให้ไม่อาจยกระดับการเจรจาได้

นอกจากนี้ ในแง่ของการต่อสู้นั้น แม้จะกล่าวได้ว่าการต่อสู้เพื่อเอกราชของมินดาเนา อาจะห์ และปาตานีหรือจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทยเกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันคือ มินดาเนาปี พ.ศ. 2489 อาจะห์ พ.ศ. 2488 และปาตานี พ.ศ. 2491 และมีการไปฝึกกองกำลังที่ประเทศลิเบียเหมือนกัน แต่การต่อสู้ที่รุนแรงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การเริ่มก่อตั้งกองกำลังเกิดขึ้นในมินดาเนาและอาจะห์ ทำให้กองกำลังของกลุ่มเคลื่อนไหวของมินดาเนาและอาจะห์มีความล่าช้าจากการต่อสู้ที่ยืดเยื้อยาวนานและขาดกองกำลัง

เข้ามาขัดเขย็มนักต่อสู้ที่เสียชีวิตทั้งจากการต่อสู้และภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นที่อาเจห์ จึงทำให้หัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวมีแนวคิดในการเจรจาสันติภาพ ในขณะที่ปาตานี ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องและการขยายพื้นที่เพิงเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2547 และผลจากการต่อสู้ที่ยืดเยื้อแต่ยังไม่เป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากนักจึงทำให้มีสมาชิกเข้าไปเป็นกองกำลังของกลุ่มเคลื่อนไหวในปาตานีไม่ขาดสายและหัวหน้ากลุ่มกองกำลังติดอาวุธหลักในพื้นที่ก็ไม่ได้แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนในการเจรจากับรัฐบาลไทย

7.2 เปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

หลังจากที่ได้แสดงให้เห็นถึงกลไกในการกลับคืนสู่สังคมของอาเจห์ และมินดาเนาในบทข้างต้นมาแล้ว ในส่วนนี้จะได้ทำการเปรียบเทียบกลไกของทั้งสองกรณีศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเด่นข้อด้อยของแต่ละกรณีอันจะนำไปสู่การเสนอข้อเสนอแนะในบทถัดไป

7.2.1 ข้อตกลงสันติภาพ

ข้อตกลงของ GAM และรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นบันทึกความเข้าใจ (MoU) ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง, สิทธิมนุษยชน, หลักนิติธรรม, การปลดอาวุธของ GAM การปลดระวางกองกำลังของ GAM และการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังที่มีการกำหนดระยะเวลาและวันที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จชัดเจน ในขณะที่ข้อตกลงของฟิลิปปินส์จะเขียนเป็นพันธสัญญาที่ไม่ระบุอย่างชัดเจน จะระบุเพียงแต่กรอบการทำงานร่วมกันระหว่าง MILF และรัฐบาลฟิลิปปินส์มีอะไรบ้าง เช่น รายได้ การผานเรื่องอำนาจในพื้นที่ กระบวนการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง การเปลี่ยนผ่านสถานะกองกำลังไปสู่สถานะประชาชน

เมื่อพิจารณาข้อตกลงระหว่างอาเจห์และมินดาเนาแล้วพบว่า ข้อตกลงของอาเจห์จะมีความชัดเจนและต้องดำเนินการตามข้อตกลงซึ่งค่อนข้างตายตัวและอาจจะไม่ยืดหยุ่นต่อบริบทและปัจจัยในพื้นที่ ในขณะที่มินดาเนาจะมีรายละเอียดเรื่ององค์กร ขั้นตอน และการตั้งคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำงานขับเคลื่อนในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าและมีคณะทำงานที่ครอบคลุมการทำงานในระยะยาวมากกว่าอาเจห์

7.2.2 กระบวนการปลดอาวุธ

ในเรื่องของจำนวนอาวุธ กระบวนการปลดอาวุธของอาเจหมีมีการระบุจำนวนที่น้อยกว่าความเป็นจริง ในขณะที่มินดาเนาจะมีจำนวนที่มากกว่าความเป็นจริง ซึ่งตัวเลขที่แจ้งจะแสดงถึงความจริงใจระหว่างกองกำลังติดอาวุธกับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ

ในส่วนระยะเวลาในการดำเนินการ อาเจหกำหนดระยะเวลาปลดอาวุธไว้ในข้อตกลงอย่างชัดเจนและสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาถึงแม้มีอุปสรรคในช่วงการส่งมอบรอบที่ 3 ก็ตาม ในขณะที่มินดาเนาซึ่งอยู่ในขั้นตอนการปลดอาวุธระยะที่สองซึ่งเป็นไปตามแผนงานที่รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ได้กำหนดไว้ผ่านการทำงานของคณะกรรมการ IDB ทั้งนี้การส่งมอบอาวุธหรือปลดอาวุธดำเนินการได้เร็วมากเท่าไรจะทำให้กระบวนการอื่น ๆ รวดเร็วดำเนินไปด้วย และก็เป็นกระบวนการที่สร้างความเชื่อมั่นได้อย่างรวดเร็วหากมีการดำเนินการได้ตรงตามกรอบที่วางไว้

7.2.3 กระบวนการปลดประจำการกองกำลังติดอาวุธ

กระบวนการปลดประจำการของอาเจหมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วและไม่มีโปรแกรมในการปรับเปลี่ยนสถานะหรือทำความเข้าใจกับสังคมก่อนที่จะเข้าร่วมโปรแกรม ทำให้การปรับตัวของกองกำลังติดอาวุธของ GAM โดยเฉพาะการเปลี่ยนบทบาทจากผู้นำทหารไปสู่ผู้นำทางการเมืองเกิดความขัดแย้ง การขาดทักษะการบริหารจัดการพื้นที่ และการเตรียมความพร้อมในฐานะพลเรือน ทำให้เกิดความไม่พอใจผู้นำของ GAM ที่เข้ามาบริหารอาเจหหลังความขัดแย้ง เพราะไม่สามารถทำให้อาเจหฟื้นตัวจากภาวะความยากลำบากได้ นอกจากนี้ยังมีการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรงถึงขั้นมีการลอบสังหาร

ในขณะที่มินดาเนามีการวางระบบการปลดประจำการกองกำลังติดอาวุธที่มีระยะเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อมและการวางบทบาทของกองกำลังหลังสิ้นสุดความขัดแย้ง เช่น การให้ฝึกอบรมการทำงานร่วมกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธ MILF และกองกำลังทหารตำรวจของรัฐบาลฟิลิปปินส์ และการเรียนรู้โครงสร้างและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และที่สำคัญช่วงระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพผู้นำของ MILF ทำหน้าที่รัฐมนตรีรักษาการซึ่งเป็นการให้คุณค่าและให้การยอมรับจากรัฐบาลฟิลิปปินส์

7.2.4 กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมระหว่างอาเจห์และมินดาเนามีความคล้ายคลึงกันทั้งกลุ่มเป้าหมาย รูปแบบโปรแกรม และแหล่งที่มาของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม พบว่ากรณีมินดาเนานั้นมีการวางแผนรายละเอียดรอบคอบมากกว่า และมีการปรับให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ รวมทั้งการเลือกใช้ถ้อยคำที่คำนึงถึงความรู้สึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

7.2.5 กลุ่มเป้าหมายของการกลับคืนสู่สังคม

โดยทั้ง 2 พื้นที่ให้นิยามของกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคมคือ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนทั้งที่เป็นกองกำลัง ผู้สนับสนุนและสมาชิกของขบวนการแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องกับกองกำลังคือ กลุ่มเหยื่อจากความขัดแย้ง ซึ่งทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับเหยื่อแต่หากเปรียบเทียบกับกลุ่มกองกำลังแล้ว จะพบว่ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมของทั้งสองกรณีให้ความใส่ใจกับเหยื่อน้อยกว่าการดูแลสมาชิกของขบวนการแบ่งแยกดินแดน

7.2.6 รายละเอียดโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม

รายละเอียดของโปรแกรมที่ดำเนินการมีความแตกต่างกัน เนื่องจากกรณีของอาเจห์มีผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติด้วยทำให้โปรแกรมการสร้างบ้านและฟื้นฟูทางกายภาพเป็นโปรแกรมที่สำคัญ ในขณะที่มินดาเนาจะให้ความสำคัญกับมิติทางด้านเศรษฐกิจและการสร้างความปรองดองระหว่างกองกำลัง MILF และกองกำลังรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยมีการออกแบบเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่ายคู่ขัดแย้ง ในขณะที่โปรแกรมอื่น ๆ จะมีความเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นการให้ที่ดินทำกิน การพัฒนาศักยภาพทางด้านอาชีพ การส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน และการดูแลสุขภาพกายและใจ

7.2.7 งบประมาณ

งบประมาณทั้ง 2 กรณีมีความเหมือนกันคือ งบประมาณหลักจากรัฐบาลกลางและมีความเป็นไปได้อีกว่างบประมาณที่วางไว้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามโปรแกรมที่วางไว้ แต่ทั้ง 2 ประเทศก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก สภายุโรป องค์กรสหประชาชาติ และ USAID

โดยแหล่งทุนเหล่านี้ก็มาขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้เช่นกัน แต่ในปัจจุบันมีเพียงธนาคารโลกเพียงรายเดียวที่สนับสนุนกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในไทย

7.2.8 การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรสตรี

ทั้งสองกรณี องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันกระบวนการเจรจาสันติภาพ และมีการทำงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นองค์กรเด็ก สตรี สิทธิมนุษยชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นร่วมนั้นก็คือนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้เมื่อเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเกิดการดำเนินงานร่วมกันและเกื้อหนุนกันทั้งในระดับพื้นที่ ระดับประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าองค์กรนั้น ๆ จะมีความเห็นอกเห็นใจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่า ซึ่งมีความแตกต่างในกรณีจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทยกับการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ เป็นแบบแยกส่วนและไม่เกื้อหนุนกัน นอกจากนี้ยังเกิดการตั้งคำถามถึงสถานะที่แท้จริงของแต่ละองค์กรในการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วย

จากข้อมูลที่คุณะผู้วิจัยได้รวบรวมทั้งหมด สามารถสรุปการเปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคมกรณีศึกษาอาเงห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 12 แสดงการเปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาเงห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

ประเด็น	อาเงห์	มินดาเนา
1.ความเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ	เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ และถูกระบุในข้อตกลงสันติภาพ	เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ และถูกระบุในข้อตกลงสันติภาพ
2.กรอบการทำงาน	กรอบการทำงานและแผนการดำเนินงานที่ค่อนข้างชัดเจน (ยกเว้นกรณี reintegration ไม่ชัดเจน)	กรอบการทำงานและแผนการดำเนินงานที่ค่อนข้างชัดเจน

3.กลไกทางกฎหมาย	มีกลไกทางกฎหมายระดับประเทศรองรับ (ยกเว้นเรื่อง reintegration) แต่กำหนดกรอบกว้าง ๆ ไม่ครอบคลุมการทำงานในพื้นที่	มีกลไกทางกฎหมายระดับประเทศรองรับ และกำหนดรายละเอียดค่อนข้างชัดเจน
4.การสร้าง ความไว้วางใจ	กระบวนการสันติภาพและกระบวนการ DDR ไม่ได้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความไว้วางใจ แต่มีบริบทภายนอกบังคับ	มีกลไกที่สร้างความไว้วางใจระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายกระบวนการจนนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพและการทำงานร่วมกัน
5.การปลดอาวุธและปลดประจำการ	การปลดอาวุธและปลดประจำการไม่ได้อยู่บนฐานของข้อมูลที่แท้จริง (น้อยกว่าความเป็นจริง)	การปลดอาวุธและปลดประจำการไม่ได้อยู่บนฐานของข้อมูลที่แท้จริง (มากกว่าความเป็นจริง)
6.ผู้ได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม	บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ซึ่งมีความหมายกว้างมาก	สมาชิก MILF ทั้งที่ทำหน้าที่เป็นกองกำลัง และฝ่ายสนับสนุน รวมถึงครอบครัวของบุคคลดังกล่าว และรวมถึงเหยื่อของเหตุการณ์
7.กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่าน	มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่าน (แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร)	มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่าน
8.การให้ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคม	มีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงิน ที่ดิน การฝึกอาชีพ	มีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงิน ที่ดิน การฝึกอาชีพ
9.บทบาทของภาคประชาสังคม	ภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการสันติภาพ และกระบวนการ DDR	ภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการสันติภาพ และกระบวนการ DDR
10.งบประมาณ	มีงบประมาณจากองค์กรภายนอกประเทศสนับสนุน	รัฐบาลกลางสนับสนุนงบประมาณโดยกำหนดในกฎหมาย

11.การนิรโทษกรรม	มีนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดแบบไม่มีเงื่อนไข	มีนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดแบบไม่มีเงื่อนไข
12.กลุ่มเปราะบาง	ไม่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการสันติภาพและกระบวนการ DDR	ไม่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการสันติภาพและกระบวนการ DDR
13.กระบวนการบังคับใช้และการติดตามผล	มีกลไกการติดตามและประเมินผลแต่ไม่เข้มแข็งอย่างในกรณีมินดาเนา	มีกลไกการติดตามและประเมินผลโดยทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ
14.การให้ความคุ้มกันกับผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการ	ไม่กล่าวถึงประเด็นนี้	มีการให้ความคุ้มกันกับผู้เกี่ยวข้อง
15.การสร้าง ความเข้าใจกับสังคม	ไม่มีกลไกการสื่อสารทำความเข้าใจกับสังคม	มีคณะทำงานเพื่อสร้างความเข้าใจและให้คำปรึกษาที่มาจากทุกภาคส่วน
16.เจตจำนงทางการเมืองในการเจรจาสันติภาพ	ผู้นำทางการเมืองมีเจตจำนงชัดเจนในการเจรจาสันติภาพ	ผู้นำทางการเมืองมีเจตจำนงชัดเจนในการเจรจาสันติภาพ
17.ลักษณะเฉพาะในภาพรวม	มีลักษณะค่อนข้าง Exclusive	มีลักษณะที่ค่อนข้าง Inclusive มากกว่า

บทที่ 8

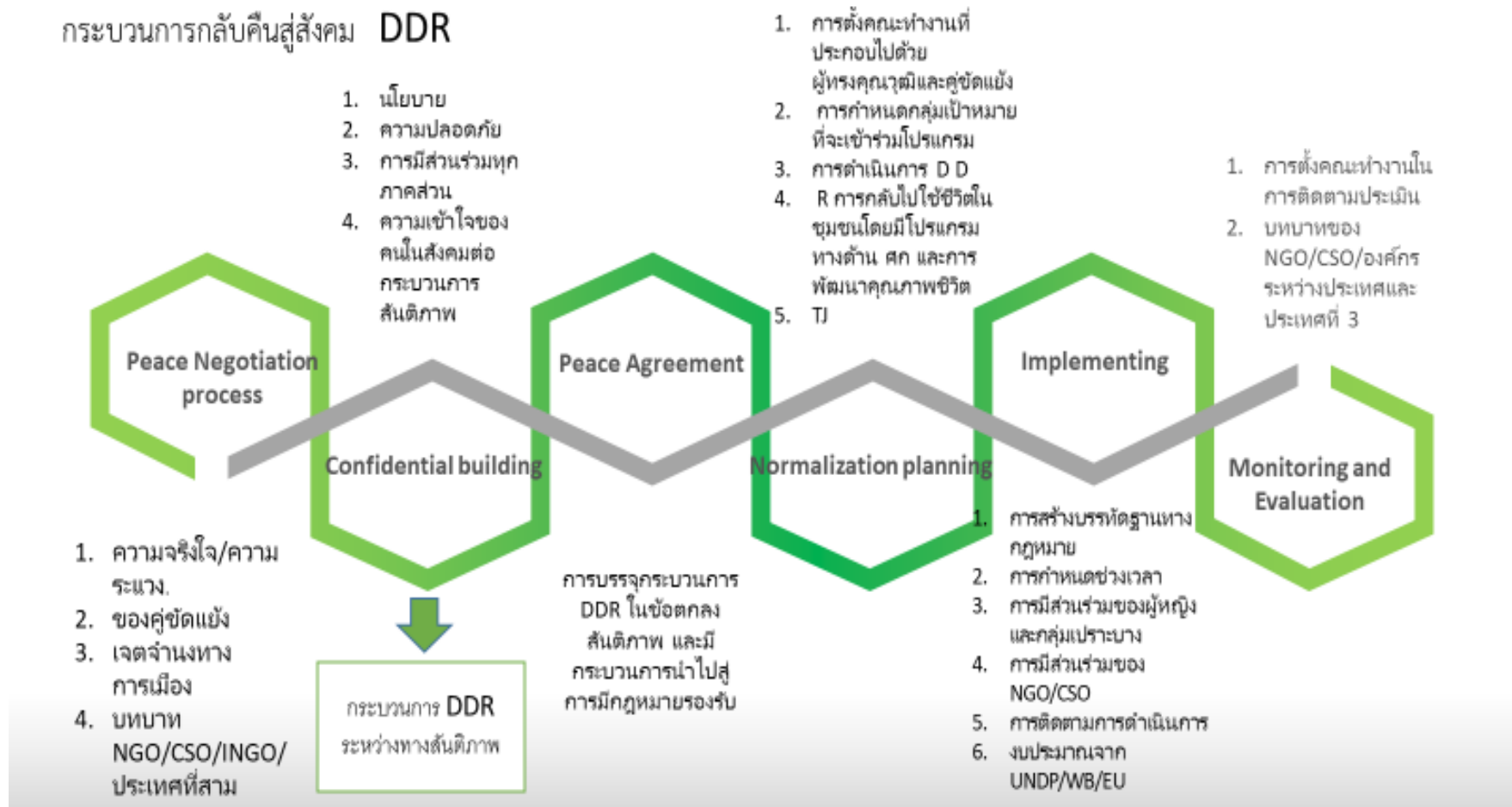
ข้อเสนอแนะว่าด้วยกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

กรณีจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย

จากผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาการกลับคืนสู่สังคมในจังหวัดชายแดนใต้พบว่าความเข้าใจในกระบวนการ DDR และกระบวนการกลับคืนสู่สังคมยังคงมีน้อยและมีมุมมองที่ว่ายังไม่ถึงเวลาในการศึกษาถึงกระบวนการ DDR เพราะเป็นการดำเนินการในช่วงปลายของความขัดแย้งหรือหลังความขัดแย้ง แต่การศึกษานี้ค้นพบว่ากระบวนการ DDR สำหรับประเทศไทยควรมีการศึกษาและการเตรียมความพร้อมให้กับผู้คนในสังคมเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับกระบวนการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนโดยกระบวนการ DDR นี้ได้นำข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย และพบว่ากระบวนการ DDR ในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทยควรมีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

จังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย/ปาตานี

กระบวนการกลับคืนสู่สังคม DDR



ภาพที่ 8 แสดงข้อเสนอแนะว่าด้วยกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย

8.1 กระบวนการเจรจาสันติภาพ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เชื่อว่ากระบวนการ DDR ควรดำเนินการหลังที่มีกระบวนการเจรจาสันติภาพเพราะกระบวนการ DDR ระหว่างความขัดแย้งยังคงอยู่อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การค้นหาบุคคลที่เป็นสมาชิกของกองกำลัง หรือการหาข่าว ซึ่งจะทำให้การสร้างควมไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งถูกลดทอนลง กระบวนการสันติภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ดังนั้นกระบวนการเจรจาสันติภาพจึงควรอยู่บนพื้นฐานดังนี้

(1) ความจริงใจ/ความระแวงของคู่ขัดแย้ง

องค์ประกอบสำคัญสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในกระบวนการเจรจาสันติภาพคือการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในกระบวนการสันติภาพระหว่างคู่ขัดแย้งและสังคมในพื้นที่ขัดแย้ง โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย นั่นก็คือการสร้างความจริงใจเพื่อลดความระแวงและไม่เชื่อมั่น ในกระบวนการเจรจาสันติภาพควรเปิดพื้นที่ให้กับทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้วยความรุนแรงในพื้นที่หรือไม่ได้เคลื่อนไหวด้วยความรุนแรงก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพิ่มการใช้ความรุนแรงหรือหวนกลับไปใช้ความรุนแรงอีกครั้ง

(2) เจตจำนงทางการเมือง

เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลที่ต้องการสร้างสันติภาพในประเทศ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในการเจรจาเป็นปัจจัยที่สำคัญ และมองเห็นได้จากความสำเร็จของการเจรจากับกระบวนการขับเคลื่อนข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งข้อคิดเห็นของผู้นำแบ่งแยกดินแดนในอาเจห์และมินดาเนาเชื่อว่าในจังหวัดชายแดนใต้มีอุปสรรคหนึ่งในกระบวนการสันติภาพคือความมุ่งมั่นในการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้จากคู่ขัดแย้งและการขาดเจตจำนงในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ความขัดแย้งภายในกลุ่มเคลื่อนไหวในการแบ่งแยกดินแดนและความเป็นกลางของคนกลางในการเจรจา

(3) บทบาท NGOs/CSOs/INGOs/ประเทศที่สาม

ในอาเจห์และมินดาเนากลไกที่ขับเคลื่อนให้กระบวนการเจรจาสันติภาพเกิดขึ้นมาจากการผลักดันและความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ องค์กรระหว่างประเทศและประเทศที่สามโดยที่องค์กรระหว่างประเทศและประเทศที่สามเป็นกลไกที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้และทำให้เกิดพลังขับเคลื่อนให้กระบวนการสันติภาพประสบผลสำเร็จ โดยการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและบริหารจัดการกระบวนการเจรจา รวมไปถึงการติดตามตรวจสอบข้อตกลง

และความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนหลังมีข้อตกลงแล้ว ซึ่งทั้งในกรณีอาเจห์และมินดาเนาได้ทำให้เกิดความคิดว่าองค์ระหว่างประเทศหรือประเทศที่สามเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในประเทศซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยมีความห่วงกังวล

8.2 การสร้างความไว้วางใจ

การสร้างความไว้วางใจเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการทั้งระหว่างความขัดแย้ง ระหว่างกระบวนการเจรจาสันติภาพ และหลังกระบวนการเจรจาสันติภาพ โดยกระบวนการสร้างความไว้วางใจที่คู่ขัดแย้งควรดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) นโยบาย เมื่อนโยบายมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การสื่อสารต่อสาธารณะจากทั้งสองฝ่ายของคู่ขัดแย้งถึงเจตนารมณ์ในการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพจะทำให้เกิดความไว้วางใจและการสื่อสารไม่ควรปิดกั้นโอกาสในการเจรจาหรือการสานเสวนาในประเด็นใด ๆ ก็ตาม เช่น มีข้อเสนอจากผู้นำขบวนการแบ่งแยกดินแดนว่าตัวแทนรัฐบาลไทยไม่ควรระบุหรือกล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญไทยและขบวนการแบ่งแยกดินแดนก็ไม่ควรระบุถึงเอกราชในกระบวนการสร้างความไว้วางใจ เป็นต้น

(2) ความปลอดภัย

ตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงความจริงใจและการสร้างความไว้วางใจต่อกันระหว่างคู่ขัดแย้งคือ ความปลอดภัยของตัวแทนการเจรจาและสมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในการสู้รบ ดังกรณีของอาเจห์ ความล้มเหลวของการสร้างความไว้วางใจระหว่าง GAM และรัฐบาลอินโดนีเซียคือ การจับกุมตัวแทนของ GAM ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียทำการจับกุมคณะผู้แทนการเจรจาของ GAM ระหว่างการเดินทางไปสนามบิน สำหรับประเทศไทยกรณีการเสียชีวิตของอดีตกองกำลังที่เข้าร่วมโครงการพาคณกลับบ้านจากการถูกลอบสังหารโดยกองกำลังไม่ทราบฝ่ายทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า

(3) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนนั้นมักจะถูกมองว่าเป็นการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและภาคประชาสังคมเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ยั่งยืน การรวมอยู่ในกระบวนการสันติภาพจะต้องรวมตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่สำคัญเพื่อการเข้าถึงและนำไปปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างยั่งยืนรวมถึงผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพ ตลอดกระบวนการสันติภาพและกระบวนการ DDR จำเป็นต้องการการมี

ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในอาเจห์และมินดาเนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมีส่วนในการผลักดันให้คู่ขัดแย้งเดินร่วมทางในกระบวนการสันติภาพถึงแม้มีอุปสรรคในบางช่วงเวลา เช่น กรณีของความรุนแรงในวันที่ 23 พฤษภาคม 2560 เกิดเหตุความรุนแรงจากกลุ่มติดอาวุธ มาอูเต้ เมืองมาราวิ บนเกาะมินดาเนา ตอนใต้ของฟิลิปปินส์ซึ่งภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการคลี่คลายสถานการณ์มิให้กระทบกับกระบวนการสันติภาพที่กำลังเดินหน้าในขณะนั้น

(4) ความเข้าใจของคนในสังคมต่อกระบวนการสันติภาพและกระบวนการ DDR

การรับรู้และเข้าใจกระบวนการสันติภาพทำให้ผู้คนในสังคมทั้งในและนอกพื้นที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพและเข้ามามีส่วนร่วมกับการสร้างสันติภาพซึ่งการสร้างการรับรู้และเข้าใจในกระบวนการสันติภาพต้องใช้เวลาและการเรียนรู้อย่างเข้าใจ เมื่อเปรียบเทียบการรับรู้เรื่องกระบวนการสันติภาพระหว่างกรณีอาเจห์ มินดาเนาและประเทศไทยแล้วพบว่าประเทศไทยการรับรู้เรื่องกระบวนการสันติภาพสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีน้อยกว่ามาก แต่ก็มียุทธศาสตร์ทั้งในและระหว่างประเทศเริ่มสนับสนุนการอบรมเรื่องกระบวนการสันติภาพครอบคลุมทุกกลุ่มมากขึ้น เช่น กองกำลังติดอาวุธที่อาศัยในประเทศมาเลเซียก็ได้รับการอบรมเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกระบวนการสันติภาพ

(5) กระบวนการ DDR ระหว่างทางสันติภาพ

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่คณะผู้วิจัยค่อนข้างมีความกังวลในการเสนอ เนื่องจากการศึกษาข้อมูลและงานวิชาการดังได้แสดงไว้ในงานชิ้นนี้ แสดงให้เห็นว่ากระบวนการ DDR เป็นกระบวนการในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพที่ได้เกิดขึ้นแล้ว นั้นหมายความว่าโดยหลักการแล้วกระบวนการ DDR จะถูกนำมาใช้ภายหลังจากความขัดแย้งยุติแล้ว ทั้งนี้ เหตุผลเป็นเพราะหากนำกระบวนการ DDR มาใช้ในระหว่างที่ความขัดแย้งยังไม่ยุติ กระบวนการ DDR อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองในการทำลายฝ่ายตรงข้าม และส่งผลเสียต่อกระบวนการสันติภาพโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่าย รวมถึงกลุ่ม BRN คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการ DDR อาจถูกใช้ในระหว่างที่ความขัดแย้งยังไม่ยุติเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะการสร้างพื้นที่ในการทำงานร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้งอันจะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งในท้ายที่สุด การใช้กระบวนการ DDR ในระหว่างทางสันติภาพจึงไม่ควรนำมาใช้เพื่อทำลายคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายขบวนการต่อสู้ ทั้งนี้ เงื่อนไข

สำคัญคือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ คู่ขัดแย้งมีความไว้วางใจระหว่างกันในระดับหนึ่งพอที่จะสามารถพัฒนาความไว้วางใจระหว่างกันต่อไปได้

จากเหตุผลข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากจะนำกระบวนการ DDR มาใช้ระหว่างทางสันติภาพจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- (1) ฝ่ายรัฐจะต้องไม่หาประโยชน์จากอดีตนักต่อสู้ที่เข้าโครงการ DDR
- (2) ต้องมีการให้หลักประกันความปลอดภัยกับผู้เข้าร่วมโครงการ DDR โดยเฉพาะการเปลี่ยนสถานะจากนักต่อสู้เป็นพลเรือนไม่ควรที่จะดำเนินการโดยเปิดเผย
- (3) กระบวนการ DDR จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย มิใช่ถูกกำหนดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

8.3 ข้อตกลงสันติภาพ

ข้อตกลงเกี่ยวกับ DDR ควรถูกระบุอยู่ในข้อตกลงสันติภาพ กระบวนการและขั้นตอน DDR ควรระบุในข้อตกลงสันติภาพเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมายและบังคับใช้จริง อันจะทำให้คู่ขัดแย้งเกิดความเชื่อมั่น เช่น กรณีของอาแจห์และมินดาเนาในข้อตกลงสันติภาพมีการระบุกระบวนการ DDR อย่างเป็นรูปธรรม กรณีของอาแจห์มีการระบุว่า กระบวนการปลดอาวุธของ GAM จะเริ่มในวันที่ 15 กันยายน 2548 และจะดำเนินการในสี่ขั้นตอนและจะสิ้นสุดภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2548 ซึ่ง GAM ก็ได้ดำเนินการปฏิบัติตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้

8.4 กระบวนการกลับสู่สภาวะปกติหรือ Normalization

เป้าหมายหลักของกระบวนการ DDR คือการเปลี่ยนผ่านพลรบหรือกองกำลังติดอาวุธไปสู่สภาวะของความเป็นพลเรือนหรือประชาชนซึ่งกระบวนการการ DDR จะมีหลายขั้นตอนเพราะมีความละเอียดอ่อนในการนำไปปฏิบัติและเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวพันกับความมั่นคงและปลอดภัยของทุกคน กระบวนการนี้จึงมีประเด็นที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

- (1) การตั้งคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนของคู่ขัดแย้ง จากความสำเร็จของกระบวนการ DDR ที่อาแจห์และมินดาเนาเกิดจากการมีคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ดูแลกระบวนการและขั้นตอนของ DDR ที่อาแจห์คือ BRA และมีกลไกการตรวจสอบที่เรียกว่า AMM ในขณะที่มินดาเนา คณะกรรมการที่ดูแลกระบวนการ DDR เรียกว่ากลไกการสร้างปลอดภัยตาม

ข้อตกลงโดยมีกลไกดังนี้ คือ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการปลดอาวุธ (Independent Decommissioning Body -IDB) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Joint Normalization Committee -JNC) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Committee -JPSC) และคณะทำงานร่วมเพื่อสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Teams -JPSTs)

(2) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการ

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการ DDR จำเป็นต้องให้ครอบคลุมสมาชิกของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ในกรณีของอาเจห์มีการขยายกลุ่มเป้าหมายจากเดิมมากขึ้น เพราะมีการกดดันจากผู้ที่เป็นสมาชิก GAM แต่ไม่ได้ถูกระบุในรายชื่อที่ GAM ให้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย และทำให้กระทบกับการได้รับประโยชน์ของเหยื่ออื่น ๆ แต่ในขณะที่ MILF เองก็มีการระบุจำนวนที่สูงกว่าความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ทั้งสองพื้นที่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมโครงการ DDR เหมือนกันคือ กองกำลังติดอาวุธ นักโทษทางการเมือง ผู้ที่ยอมมอบตัว ผู้สนับสนุนกองกำลังและกลุ่มเหยื่อจากความขัดแย้ง

(3) การดำเนินการปลดอาวุธและปลดประจำการกองกำลัง

กระบวนการการปลดอาวุธและปลดประจำการกองกำลังควรมีการระบุถึงจำนวนอาวุธ จำนวนกองกำลังที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด เพราะจะสัมพันธ์กับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมและการกำหนดงบประมาณ รวมถึงรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้กระบวนการปลดอาวุธและปลดประจำการกองกำลังจะมีการดำเนินการควบคู่กันไปและดำเนินการเป็นระยะ เช่น อาเจห์จะมี 4 ระยะแต่ดำเนินการอย่างรวดเร็วในเวลา 3 เดือน ในขณะที่มินดาเนากระบวนการนี้วางแผนไว้ 3 ระยะในเวลา 4 ปี โดยจะมีการระบุการส่งมอบอาวุธและการปลดประจำการกองกำลังในแต่ละระยะไปพร้อมกัน

(4) การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)

การกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนของกองกำลังติดอาวุธประกอบไปด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษาและการดูแลสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยที่มินดาเนากองกำลังติดอาวุธจะมีการเรียนรู้เพิ่มเติมทางด้านระบบราชการของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อให้เกิดการปรับตัวเมื่อเข้าสู่ระบบและกลไกของรัฐ

(5) กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

กระบวนการนี้ประกอบไปด้วย 4 เสาหลักคือ การค้นหาความจริงกรณีที่มีการละเมิดอย่างร้ายแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน การได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม การนำคนผิดมาลงโทษและการป้องกันมิให้เกิดเหตุซ้ำ การปฏิรูปสถาบัน ทั้งอาเจห์และมินดาเนากำหนดให้มีกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นกลไกการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน แต่กระบวนการนี้ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาเนื่องจากคู่ขัดแย้งไม่ต้องการให้เกิดการค้นหาผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเพราะมีการละเมิดจากทั้งสองฝ่ายที่เป็นคู่ขัดแย้ง แต่กระบวนการนี้จะช่วยคลี่คลายความรู้สึกคับข้องใจของเหยื่อและประชาชน

8.5 การนำไปสู่การปฏิบัติ

กรณีของอาเจห์และมินดาเนาทำให้ผู้วิจัยได้เห็นการนำข้อตกลงไปปฏิบัติซึ่งมีผลทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสันติภาพ โดยจุดแข็งของการนำไปปฏิบัติคือ

(1) จากข้อตกลงสันติภาพสู่การสร้างความปลอดภัยทางกฎหมาย

จากประสบการณ์กรณีอาเจห์และมินดาเนาจะเห็นว่าภายหลังการทำข้อตกลงสันติภาพ จะต้องมีการดำเนินการทำให้ข้อตกลงสันติภาพมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย โดยการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะสร้างความชอบธรรมให้กับข้อตกลงสันติภาพโดยองค์กรตัวแทนประชาชน การทำให้ข้อตกลงสันติภาพเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินี้จะให้ความมั่นใจกับอดีตคู่ขัดแย้งโดยเฉพาะกลุ่มขบวนการต่อสู้ เพราะข้อตกลงสันติภาพไม่ได้มีสถานะเป็นเพียงนโยบายอีกต่อไป หากแต่เป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันองค์กรของรัฐ ดังนั้น แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ หรือรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ผู้มีอำนาจรัฐก็ต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

จากกรณีศึกษาทั้ง 2 ข้างต้นจะพบว่าในกรณีอาเจห์ แม้จะมีการตรา LoGA ออกมา แต่เนื้อหาใน LoGA ไม่ปรากฏเรื่อง DDR อย่างครบถ้วนครอบคลุม ทำให้การดำเนินกระบวนการ DDR ขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับท้องถิ่นซึ่งผันเปลี่ยนไม่แน่นอนไปตามนโยบายของผู้บริหารในแต่ละช่วงเวลา ในขณะที่กรณีมินดาเนามีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทำให้ผู้มีอำนาจรัฐต้องปฏิบัติตามไม่ว่าใครจะเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนี้ สิ่งแรกที่จะสร้างความมั่นใจให้กับคู่ขัดแย้งภายหลังบรรลุข้อตกลงสันติภาพแล้วก็คือการนำเนื้อหาของข้อตกลงสันติภาพไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชน

(2) การกำหนดช่วงเวลาหรือการวางกรอบการดำเนินการ DDR ที่ไม่เร็วหรือช้าเกินไปจะทำให้กระบวนการ DDR มีส่วนช่วยในการทำให้กระบวนการสันติภาพเกิดความยั่งยืน โดยกระบวนการปลดอาวุธ (D-Disarmament) และปลดประจำการ (D-Demobilization) ควรดำเนินการในระยะสั้นคือ 1-3 ปี ในขณะที่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม (R-Reintegration) ควรมีการดำเนินการในระยะกลางหรือยาว คือ 1-10 ปี ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมาย

(3) การมีส่วนร่วมของผู้หญิง กลุ่มเปราะบาง NGOs/CSOs กระบวนการ DDR ควร มีผู้หญิง กลุ่มเปราะบาง องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการ สนับสนุนการดำเนินการตามกระบวนการ DDR ซึ่งการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนเหล่านี้จะสามารถเข้ามา เติมเต็มกระบวนการที่ขาดคนเชื่อมและทำให้ไม่มีใครถูกละเลย

(4) งบประมาณ

กระบวนการดำเนินการจำเป็นต้องมีงบประมาณจำนวนมากซึ่งงบประมาณที่มา สนับสนุนกระบวนการ DDR ส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล แต่ก็ควรมีงบประมาณสนับสนุนจากองค์กร ระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์กรสหประชาชาติ สหภาพยุโรป USAID เป็นต้น

8.6 การติดตามและประเมินกระบวนการ

การตั้งคณะทำงานในการติดตามและประเมินกระบวนการมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อ การดำเนินการตามข้อตกลง ซึ่งการไม่ดำเนินการทำตามข้อตกลงอาจนำไปสู่ความรุนแรงหรือความ ขัดแย้งระลอกใหม่ได้ โดยการติดตามและประเมินจากทั้งสองพื้นที่ อาเจห์และมินดาเนา นั้น องค์กร ระหว่างประเทศทางด้านสันติภาพและสิทธิมนุษยชน และประเทศที่สามจะเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมาก เช่น กรณีของอาเจห์ AMM มีการติดตามและพบว่า GAM ไม่ยอมส่งมอบอาวุธ ที่เหลืออยู่จนนำมาสู่การกดดันให้ GAM ต้องส่งมอบอาวุธในที่สุด ซึ่งหากไม่มีการติดตามและประเมิน กระบวนการแล้วก็จะทำให้กระบวนการปลดอาวุธ (D-Disarmament) และปลดประจำการ (D-Demobilization) ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จและกระบวนการสันติภาพทั้งระบบอาจล้มเหลว ได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

บุราฮานุดิน อุเซ็ง, การเจรจาสันติภาพอาเจห์, กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ 93, 2555.

เมธัส อนุวัตรอุดม, กระบวนการสันติภาพอาเจห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_253.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และ อัญชนา หิมมิหะนะ (เรียบเรียง), “ยุทธธรรมทางเลือกเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ : ข้อเสนอเชิงนโยบายจากเสียงของประชาชน” โดย เครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี – กลุ่มด้วยใจ, สนับสนุนทุนโดยมูลนิธิเอเชีย, 2559.

Dan Smith, “Trends and Causes of Armed Conflict”, 2004, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/smith_handbook.pdf , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Human Rights Watch, Indonesia : War in Aceh , 2001, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.hrw.org/reports/2001/aceh/indacheh0801.pdf> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Kirsten E. Schulze, The Free Aceh Movement (GAM) : Anatomy of a Separatist Organization, 2004, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.eastwestcenter.org/system/tmf/private/PS002.pdf?file=1&type=node&id=31983> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Leena M. Avonius, Reintegration: BRA’s Roles in the Past and Its Future Visions (Working paper), Helsinki : Crisis Management Initiative, 2011.

Lilli Banholzer, When do Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes succeed?, German Development Institute, 2014.

Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia : Jakarta's Security and Autonomy policies in Aceh*, Routledge Taylor & Francis group, 2009.

Report of the Secretary-General : The Role of UNITED NATIONS Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration, S/2000/101, 11 February 2000, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/2374/pdf/2374.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Ross Clarke, Galuh Wandita and Samsidar, *CONSIDERING VICTIMS : The Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective*, January 2008, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Indonesia-Aceh-Process-2008-English.pdf>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563

Salvatore Schiavo-Campo and Mary Judd, *The Mindanao Conflict : Roots, Costs and Potential Peace Dividends*, Social Development Papers. Conflict Prevention and Reconstruction. Paper No. 24, February 2005. Washington DC : The World Bank, 2005.

United Nations, *Operational Guide to the integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, 2014.

วารสาร

กอบปร์ธรรม นีละไพจิตร, “การแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์: ความสำเร็จจากมุมมองการต่างประเทศของรัฐบาลซูซีโล บัมบัง ยูโยโน”, *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*, ปีที่ 21, ฉบับที่ 2, น. 116 - 120 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2560).

รวินทร์ คำโพธิ์ทอง, *กระบวนการสันติภาพในมินดาเนา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1972-1976*, *วารสารการเมืองการปกครอง* ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม-เมษายน, 2561.

วัลลภ พิริยวรรณะ, “กว่าจะเป็นติมอร์ - เลสเต (ติมอร์ตะวันออก) วันนี้”, *เอเชียปริทัศน์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3, น. 123 -169 (มกราคม -มิถุนายน 2558).

สิริฉัตร รักการ และทวีศักดิ์ เผือกสม, “ประวัติศาสตร์นิพนธ์ฟิลิปปินส์ : จากยุคอาณานิคมถึงยุคหลังอาณานิคม”, วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, Vol. 21 No. 3: ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2558).

อรอนงค์ ทิพย์พิมล, "กฎหมายจารีอหฺกับผู้นหฺงอาจะหฺ: ชายขอบของชายขอบ", ประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, น. 115 - 158 (มกราคม - มิถุนายน 2560).

Aguswandi and Judith Large (Editors), Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process, Conciliation Resources, Accord Issue 20, September 2008, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.c-r.org/accord/aceh-indonesia/conflict-aceh-context-precursors-and-catalysts>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Aijaz Ahmad, “The 400 Year War: Moro Struggle in the Philippines” in Southeast Asia Chronicle, Vol 82., ISSN 0738-0550X, 1982.

Anne Desgranges, ACEH: CONFLICT & RECONCILIATION, Cultural Survival Quarterly Magazine, September 2000, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/aceh-conflict-reconciliation> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

Mindanao Conflict: In Search of Peace and Human Rights, FOCUS December 2008 Volume 54, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2008/12/mindanao-conflict-in-search-of-peace-and-human-rights.html>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

แหล่งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

ข่าวไทยพีบีเอส, ถอดบทเรียนสันติภาพ"อาจะหฺ", 2556, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://news.thaipbs.or.th/content/156983>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ข้อเรียกร้อง 5 ข้อที่ฮาซัน ตอยิบได้เรียกร้องผ่านสื่อโซเชียลออนไลน์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2556, โปรดดู <https://deepsouthwatch.org/th/node/4635>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ชำนาญ จันทรเรือง, มองอาเจห์ มองไทย, ใน กรุงเทพธุรกิจ, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642932 , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 20 เมษายน 2562.

คูเตอร์เตลงนามกฎหมาย “เขตปกครองบังซาโมโร” มีผลภายในปี 2565, โปรดดู <https://www.tcijthai.com/news/2018/27/asean/8189>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ประชาไท, รู้จัก “คำสั่ง 66/23” การปรองดองและยุติสถานการณ์สู้รบในชนบทที่ถูกพูดถึงอีกครั้งยุค คสช., 2560, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2017/01/69790>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (ผู้เรียบเรียง), นโยบายได้ร่มเย็น, สถาบันพระปกเกล้า, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A2%E0%B9%87%E0%B8%99&oldid=7516>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 30 เมษายน 2563.

พระวิระพจน์ ชาครธมโม (ผลจันทร์), พาคคนกลับบ้าน’ ลดช่องว่าง-สร้างความเข้าใจ ได้จริงหรือ?, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ : <https://www.tcijthai.com/news/2018/20/scoop/8164> , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

พาริดา ปันจอร์, “ทหารกับกระบวนการสันติภาพในมินดาเนา” โปรดดู <http://deepsouthwatch.org/node/4225>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

มาริยาม อัยหมัด, กองทัพภาคสี่รีเซ็ต “โครงการพาคคนกลับบ้าน” ท่ามกลางความกังขา, 2018, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่: <https://www.benarnews.org/thai/news/TH-surrender-program-02092018172902.html>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2558, ข่าว 3 มิติ : บทเรียนสันติภาพมินดาเนา เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://deepsouthwatch.org/th/node/6851>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

สถิติข้อมูลการก่อเหตุ ผู้เสียชีวิต และข้อมูลในเชิงคดี โปรดดู 12 ปีไฟใต้ละลายบจ่อ 3 แสนล้าน สถิติรุนแรง-หมู่บ้านสีแดงลด ปีนถูกปล้นเพิ่ม!, <https://www.isranews.org/content->

page/67-south-slide/43825-twelve_43825.html , เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

อิมรอน ซาเหาะ, Exclusive! พ.อ. ดึกสัน พิฮ์เซอร์โมโซ : “ความขัดแย้งต้องเอาชนะด้วยสันติภาพ ไม่ใช่สงคราม”, โปรดดู <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6855>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงอาเซียน ฉบับที่ 21/2559 โปรดดูเพิ่มเติม http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201612231482472681240817.pdf ,เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ACEH MONITORING MISSION (AMM), First phase of re-location and decommissioning completed, Press release, 27 September 2005, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/aceh_pressrelease2005_09_27_/aceh_pressrelease2005_09_27_en.pdf, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

SpringNews, เยียวยา “คนเข้าป่า” งวดสุดท้าย, 2560, เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <https://www.springnews.co.th/politics/56905>, เข้าถึงล่าสุดเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

ภาคผนวก

✚ การสัมภาษณ์ตัวแทน MILF ระดับสูง ที่เมืองโคตบาโต มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์



- รูปภาพการสัมภาษณ์ตัวแทนจากองค์กรระหว่างประเทศ (Non Violent Peace Force) ในเมืองโคตบาโต มินดาเนา ฟิลิปปินส์



- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ BANGSAMORO



✚ รัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน Bangsamoro Naguib Sinarimbo



✚ ประธาน Consortium of Bangsamoro Civil Society



✚ Colonel Dickson P Hermoso



✚ การสัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลที่เมืองอาจะ ประเทศอินโดนีเซีย



📍 โฆษกกองกำลังทหาร GAM





☀ ผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนสตรี



☀ ผู้นำองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชน



✚ การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1





การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2



การประชุมเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์



เวทีการนำเสนอผลการวิจัย



