

“การปกครองพิเศษข้อเสนอจากมาเลเซียและชายแดนใต้ ความฝันหรือความจริง?”

อูस्ताซอับดุลอะซฮาร์ บิน ซาฟิอีย์ (อับดุลสุโก ดินอะ)

อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยทักษิณ

ผู้ช่วยผู้จัดการโรงเรียนจริยธรรมศึกษามูลนิธิ อ.จะนะ จ.สงขลา

Shukur2003@yahoo.co.uk

**ด้วยพระนามของอัลลอฮ์ผู้ทรงเมตตากรุณา ปรานีเสมอขอความสันติสุขจงมีแต่ศาลา
มุฮัมมัด ผู้เจริญรอยตามท่านและสุขสวัสดิ์ผู้อ่านทุกท่าน**

จากการที่ดาโต๊ะศรีนาฎิเบ อัครราชทูต นายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เข้าร่วมประชุมสุดยอดอาเซียนที่หัวหิน เมื่อ ๒๔ ถึง ๒๕ ตุลาคมที่ผ่านมาและให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อทั้งไทยและเทศ โดยไม่สนับสนุน การเรียกร้องเอกราชของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ของไทย แต่มีความเห็นว่าการปกครองไทยควรจะให้สิทธิการปกครองตนเองในระดับหนึ่งแก่ประชาชนในจังหวัดดังกล่าวที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูมุสลิมแห่งนี้

โดยท่านให้ทัศนะว่า การเรียกร้องใด ๆ ต่อรัฐบาลไทยจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตรัฐธรรมนูญของไทย

“ทางออกที่ยั่งยืนคือความไว้วางใจกัน ความไว้วางใจจะเอาชนะใจและความรู้สึกของชาวบ้านในภาคใต้ ...สิทธิการปกครองตนเองในลักษณะใดลักษณะหนึ่งสามาถแก้ไขและยุติความรุนแรงได้ และรัฐบาลไทยควรให้เสรีภาพบางประการที่คิดว่ามีความสำคัญให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ เช่น การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น การทำงานด้านศาสนาและการศึกษา...มันเป็นการตัดสินใจของไทยเองว่าจะพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่นี้ไปขนาดไหน มาเลเซียในฐานะเพื่อนบ้าน จะไม่เข้าแทรกแซงพวกคุณอาจจะไม่อยากเรียกมันว่า “สิทธิการปกครองตนเอง” แต่อย่างน้อยๆ มันควรมีลักษณะเกี่ยวข้องกับคำนี้” เขากล่าว

ไม่เพียงนายกรัฐมนตรีปัจจุบันของมาเลเซียเท่านั้นที่ได้พยายามเสนอแนะรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่จากการศึกษาพบว่าในอดีตนายกรัฐมนตรีเกือบทุกคนหรือแม้กระทั่งผู้นำฝ่ายค้านจากพรรคพาสเคยแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมาตลอดโดยเฉพาะอดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ มุฮัมมัด เมื่อปี 2548 และ 2549 ที่คอยเป็นคนจัดประชุม ปรีกษาหารือกับผู้นำมุสลิมจังหวัดชายแดนใต้ที่ลังกาวิ รวมทั้งคำอธิบายในการเสนอเขตปกครองพิเศษภายใต้

รัฐธรรมนูญไทยผ่านนายอนันท์ ปัญญารชุน¹ (เดินทางไปเมื่อเดือนตุลาคม 2548 ไปพบกับนายมหาฎีร์) ซึ่งนายอนันท์ได้เล่าถึงเนื้อหาการพูดคุยกับอดีตนายกฯมาเลเซียว่า

"เราคุยกันไปอย่างเปิดอก ผมก็เล่าให้เขาฟังว่า ฝ่ายข่าวกรองของไทยบอกว่า ท่านไปเป็นประธานประชุมที่ลังกาวิ ท่านไม่ได้ต่อว่าอะไรด้วยซ้ำ ท่านหัวร่อ... ว่าไปเอามาจากไหน จากนั้นเราก็คุยกันถึงเรื่องประวัติศาสตร์ไทย-มลายู สมัยอังกฤษครอบครองมลายูเป็นอาณานิคม ความอึดอัดใจของคนมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คนไทยที่มาตั้งรกรากในกลันตันและเคดาร์ การปกครองของมาเลเซีย ฯลฯ ผมยังบอกเลยว่า ที่ท่านใช้คำว่า Autonomy ซึ่งแปลว่าอิสรภาพ แต่คนไทยฟังแล้วบาดหู มันต้องคำว่า Independence ซึ่งแปลว่าอิสรภาพเหมือนกัน แต่พอใช้ Autonomy พอลงพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทยแล้ว มันกลายเป็นท่านเสนอให้ จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเป็นอิสรภาพ จึงเกิดความหมางใจมากขึ้น เขาก็หัวร่อ บอกว่าจริงหรือ ไม่เคยรู้อย่างนี้มาก่อนเลย ในมาเลเซียเขาปกครองแบบสหพันธรัฐ เมื่อเป็นสหพันธรัฐ ทุกรัฐเขาก็มี Autonomy ระดับหนึ่ง เรื่องการศึกษา การปกครองท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ แต่เรื่องต่างประเทศ ความมั่นคง ก็ยังเป็นของรัฐบาลกลาง ดังนั้นคำว่า Autonomy ในมุมมองของมาเลเซีย สหรัฐอเมริกา เยอรมนี มันก็ยังไม่เป็นประเทศเดียว แบ่งแยกมิได้เหมือนกัน คือมีการกระจายอำนาจออกไป

ผมรู้สึก่วาวิธีคิดของท่านเรื่องแก้ปัญหากลันตันเป็นวิธีคิดที่ขนานกับผม ผมก็บอกอยากให้ท่านไปเมืองไทย แล้วจะจัดให้พบกับข้าราชการ นักการเมือง สถาบันต่างๆ ให้คุยเรื่องวิธีคิดไทย-มลายู คนไทยจะได้เข้าใจ คุยเสร็จออกมาตอนนั้นผมไม่ได้เล่าให้ใครฟัง ระหว่างที่ผมนั่งในรถออกมาจะทานข้าว ผมก็โทรศัพท์ถึงคุณทักษิณ เล่าให้ฟังคร่าวๆ บอกว่าผมเชิญนายมหาฎีร์มา และบอกว่าจะเหมาะสมยิ่งขึ้น ถ้าจะมาเป็นแขกของนายกฯและรัฐบาล คุณทักษิณก็ดี บอกว่า เอาเลย ผมจึงโทรศัพท์กลับไปสำนักงานของนายมหาฎีร์ ว่านายกฯไทยขอเชิญเป็นแขก ผมยังบอกอีกว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงสนพระทัยเรื่องปัญหากลันตัน ถ้าเดินทางมากรุงเทพฯ น่าจะขอเข้าเฝ้าฯ จะเป็นประโยชน์กับเขาด้วยว่า จะได้ทราบว่าพระองค์ท่านมีแนวคิดอย่างไร

หลังจากนั้นนายมหาฎีร์ได้มาเมืองไทย ประมาณปลายเดือนพฤศจิกายน 2548 และได้พบคุณทักษิณ และได้เข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยังความปลาบปลื้มมากที่ได้เข้าเฝ้าฯและได้รับพระราชทานความคิดเห็นเรื่องภาคใต้

ในขณะที่รัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของนายอับดุลเลาะ อะหมัดบาดาวีในขณะนั้นมีความฉลาดพอในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และรับทราบสิ่งที่นายมหาฎีร์ทำ แต่รัฐบาลมาเลเซียก็ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะบอกเห็นด้วยหรือสนับสนุน เพราะถือว่าเป็นเรื่องภายในไทย และมาเลเซียเองก็มีปัญหาเรื่องการเมืองภายในประเทศ

¹ โปรดดู <http://songkhlathoday.com/paper/11842>

ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2549 นายมหาภิราญ ได้พบปะพูดคุยกับหัวหน้ากลุ่มต่างๆระดับ อาวุโส ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้นำเหล่านั้นได้เรียกร้องเรื่องของสิทธิ เอกสิทธิ์ วัฒนธรรม การยอมรับ การให้ความเคารพ การพัฒนา ฯลฯผ่านนายมหาภิราญ

ในขณะที่ "บ๊องจิว" พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานพรรคเพื่อไทย ประกาศดับไฟด้วยการเสนอ กฎหมายตั้งเป็น "นครปัตตานี" เหมือนนครเชียงใหม่-กทม. ให้คนพื้นที่ดูแลกันเอง ยังผลให้คนไทยทั่วประเทศยกเว้นจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งฝ่ายความมั่นคงหรือคนในรัฐบาลอย่าง นายสุเทพ เทือกสุบรรณออกมาค้านชนฝาและลามปามกล่าวหาบ๊องจิวเป็นกบฏ

ความเป็นจริงข้อเสนอนายกรัฐมนตรีมาเลเซียและพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานพรรคเพื่อไทยเป็นข้อเสนอที่องค์กรภาคประชาสังคมและนักวิชาการจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เคย เสนอมาแล้วตลอด เพียงแต่มันไม่ดังพอและอาจถูกกล่าวหาว่ากบฏและจับเข้าคุกภายใต้กฎหมาย พิเศษความมั่นคงหลายฉบับ(หนักกว่าบ๊องจิว)

ด้วยยุทธศาสตร์ที่ว่า จะดีเหลือก็ควรตีเวลามันร้อนถึงจะได้ผล ทำให้องค์กรภาคประชาสังคม จังหวัดชายแดนภาคใต้ กว่า 20 องค์กร² เดินสายจัดเวทีเสวนา 4 จังหวัดเริ่มจาก ยะลา สงขลา(จะนะ) นราธิวาส และปัตตานีในหัวข้อ “การปกครองพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญไทย”

จากผลการเสวนาพอสรุปใจความสำคัญได้ว่า

๑. ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีต้นสายปลายเหตุหลายปัจจัย โดยแบ่งเป็นปัญหาหลัก จากการต่อสู้ของกลุ่มแบ่งแยกดินแดน(ตามทัศนะจากรัฐ) ต้องการให้เป็นรัฐอิสระเพื่อปกครองตนเอง ในขณะที่ปัญหารองที่เดิมเชื่อปัญหาหลัก ก็คือ ความไม่เหมาะสมของระบบการปกครอง ที่ไม่สามารถสนองการแก้ปัญหาด้านอัตลักษณ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมและการจัดการทรัพยากร ซึ่งสะสมนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมด้านปฏิบัติที่คนในพื้นที่ได้รับ

๒. การแก้ปัญหาด้วยกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ภายใต้รัฐธรรมนูญคือ ทางออก

การปฏิรูปการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นวาระที่จะต้องพิจารณาปรับปรุง แก้ไขโดยรีบด่วนและรอบคอบ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 มีประกาศ ให้ยุบเลิกการปกครองแบบเจ้าเมือง แล้วให้รวมเป็นมณฑลหนึ่งของสยาม ต่อมาเมื่อพระบรมราช โองการโปรดเกล้าฯ ให้ผนวก ปัตตานี สายบุรี ยะลาและนราธิวาส ซึ่งเป็นเมืองในสังกัดเข้าเป็น ดินแดนของสยาม โดยจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานี และเป็นจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสในที่สุด

² ยกเว้นสมาคมจันทร์เสี้ยว และสมาคมมุสลิมปัตตานี โปรดดู <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=477703>

ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด และยืดเยื้อยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน และเหตุการณ์ความรุนแรงมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนประชาชนมีความรู้สึกว่าไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และรัฐไม่สามารถปกป้องคุ้มครองให้ประชาชนอยู่อย่างสงบสุขได้ อย่างไรก็ตาม ในการเสนอมาตรการเพื่อปรับปรุง แก้ไขและเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

2. จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

3. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน การศึกษา การสาธารณสุขในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4. พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

5. จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ รัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

7. จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อ ติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

8. ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ไม่สามารถสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนงานและ งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่ สามารถให้บริการพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีข้าราชการส่วนภูมิภาค จำนวนมากเกินไป จนต้องใช้งบประมาณในส่วนของเงินเดือนและการบริหารจัดการ (งบประมาณ) มากเกินไป ทำให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดน้อยเกินไป ผู้ว่าราชการไม่มีอำนาจในการ บริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่ และไม่มีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการที่อยู่ใน จังหวัดในฐานะหัวหน้าของทุกส่วนราชการได้เต็มที่ (เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่าง พยายามรักษาอำนาจของตน) จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ต้องรอให้ราชการส่วนกลางเข้ามีส่วนช่วยแก้ไข ทำให้การแก้ปัญหาของประชาชนเป็นไปอย่าง ล่าช้าไม่ทันการณ์ ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ในประเทศไทย ถ้าหากไม่พิจารณา ปรับปรุง แก้ไขการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ปัญหาต่างๆ จะยิ่งเพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น จนไม่ สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขได้

ดังนั้นเขตปกครองพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญไทย³ และอยู่ในกรอบของหลักวิชาการเป็นแนวคิดสายกลางที่อยู่ระหว่างกลางระหว่างแนวคิดของขบวนการแบ่งแยกดินแดนกับรัฐบาลกลาง และเป็นแนวคิดที่องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมประชุมรับได้⁴ อีกทั้ง รูปแบบการปกครองพิเศษนั้นถือเป็นแนวทางของการประนีประนอมเพื่อหลีกเลี่ยงการแยกตัวเป็นอิสระ (Secession) ของคนกลุ่มน้อยและยังเป็นทางเลือกที่รัฐบาลกลางยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่เฉพาะของคนกลุ่มน้อย แต่ในขณะเดียวกันก็ยึดโยงกันเอาไว้ด้วยหลักการที่ว่าเขตพิเศษใช้อำนาจตามที่ได้รับมาจากส่วนกลางอันเป็นข้อตกลงร่วมกัน ในแบบทฤษฎีสัญญาประชาคม วิธีการทางรัฐศาสตร์ดังกล่าวมิได้ทำให้รัฐเสียความเป็นหนึ่งเดียว เสียอำนาจอธิปไตย หรือแยกดินแดน แต่เป็น “รัฐเดียวในแบบใหม่” ที่คนในรัฐเดี่ยวอื่นๆ ควรจะต้องทำความเข้าใจ

สำหรับในที่ประชุมยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างในรายละเอียดและระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งบางท่านมีทัศนะมองว่าควรเสนอให้ปฏิบัติได้เลยแต่บางทัศนะมองว่าควรทำเป็นขั้นเป็นตอนและกำหนดระยะเวลาการแก้ปัญหาออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

3 สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติ ให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และบทบัญญัติมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติ เรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตลอดจนถึงเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4 สอดคล้องกับข้อมูลของ ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (ม.อ.ปัตตานี) เคยทำสำรวจเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่ประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการ พบว่า “ชาวมลายูมุสลิมส่วนใหญ่ในพื้นที่ต้องการมีอำนาจในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น ลดอำนาจการปกครองของส่วนกลางลง เพื่อให้พวกเขาได้มีพื้นที่ทางการเมืองของตนเองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและความเชื่อตามหลักศาสนามากขึ้นเท่านั้น เพราะปัจจุบันนี้อัตลักษณ์ของท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกดให้อยู่ใต้อำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง” และ โพลชายแดนใต้ โปรดดู <http://www.pinonline.com/news/view00.php?newsno=0056842> และ <http://www.thaipost.net/news/091109/13265>

ระยะแรก

1. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการยกระดับผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ให้เทียบเท่าปลัดกระทรวงฯ และควรให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรดังกล่าว เป็นผู้ที่มาจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีระบบการตรวจสอบ โดยจัดตั้งสภาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มาจากอาสาสมัครจากคนท้องถิ่น โดยตรงพร้อมให้มีอำนาจการบริหารด้วยไม่ใช่เป็นแค่ที่ปรึกษา (สภา ศอ.บต.)

2. ให้นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง ให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมือง ให้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

ระยะกลาง

1. ให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรม ตลอดจนให้การสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อย ส่วนการพัฒนาจังหวัด ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและด้านอื่นๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณในการพัฒนาฯ รัฐจะต้องจัดสรรให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เพียงควบคุม กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐเท่านั้น และควรมีข้าราชการในสังกัดส่วนภูมิภาคเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็น

2. ให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3. ให้ยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้มีอำนาจ หน้าที่และรับผิดชอบ ดูแลการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมภายในจังหวัด โดยให้ดำรงและเจ้าหน้าที่รักษาความสงบอื่นๆ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4. กระบวนการยุติธรรมเพื่อนำคนกระทำผิดขึ้นสู่ศาล การสอบสวนของตำรวจจะต้องมีฝ่ายอัยการและฝ่ายปกครองร่วมสอบสวน เพื่อให้มีการถ่วงดุลกัน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวนเบื้องต้นก่อนคดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นอัยการและชั้นศาล

5. เปลี่ยนแปลงศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ อันประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนต่างๆ ตลอดจนผู้ทรงความรู้ทางศาสนาและปราชญ์ชาวบ้านในท้องถิ่นที่ประชาชนเคารพ นับถือ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ตลอดจนให้ความเห็นต่อราชการส่วนกลางในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น สภาผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี และคัดออกหนึ่งในสาม ทุกๆ 2 ปี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งครบ 6 ปี ไม่มีสิทธิเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้อีก

6. ให้มีศาลชารีอะฮ์ เพื่อตัดสินคดีความที่มีมุสลิมเป็นคู่กรณี แยกจากศาลทั่วไป

7. ยกเลิกกฎอัยการศึก พรบ. จุกเงินฯ พรบ.ความมั่นคง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ระยะต่อไป

1. ยกเลิกการบริหารราชการส่วนผู้ภูมิภาค

2. ประกาศเป็นเขตปกครองพิเศษเต็มรูปแบบที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ สังคม ศาสนา วัฒนธรรมและการจัดการทรัพยากรในขณะเดียวกันประกันสิทธิมนุษยชนชนกลุ่มอื่นๆในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในขณะที่บางส่วนมีทัศนะว่าน่าจะนำข้อเสนอการปกครองพิเศษตามที่เสนอของดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และดร.สุกรี หลังปูเต๊ะ⁵ มาพิจารณาในรูปแบบ “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces Development Administration Bureau--SBPAB) ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและการบริหารงานส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในส่วนภูมิภาค การปกครองพิเศษที่เรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย มีปลัดทบวง รองปลัดทบวงและผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ดูแลในแต่ละพื้นที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคแบบพิเศษควบคู่ไปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ

⁵ โปรดดู <http://www.deepsouthwatch.org/node/496>

นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของจังหวัดภาคใต้ยังควรมี “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายภาคประชาชนประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้รู้ทางการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผู้ประสานนโยบายและแผน อำนวยความยุติธรรม รวมทั้งดูแลตรวจสอบบุคลากรและงบประมาณที่นำลงไปสู่ระดับหน่วยจังหวัด อำเภอ โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ เช่น ตำบล เทศบาลและจังหวัด ดูแลแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทั้งทางการเมืองและกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนไว้ทั้งหมด สมาชิกหรือองค์ประกอบองค์กรสภาประชาชนระดับภาค (regional chamber) นี้จะมาจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆของจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ在三จังหวัด สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรภาคประชาสังคม โรงเรียนสอนศาสนา องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษาอุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพต่างๆเช่น ครู แพทย์ พยาบาล อนามัย ทนายความ นักธุรกิจผู้ประกอบการรายย่อยทั้งชุมชนมุสลิมและพุทธ เกษตรกรและการค้ารายย่อย เป็นต้น องค์กรสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคมเพื่อสภามีความยึดโยงกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวแทนให้แก่คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารการส่วนภูมิภาคในลักษณะตัวแทนทางวิชาชีพ (functional representation)

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภานี้คือกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพิจารณาถ่วงถ่วง รวมทั้งรับรองจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน (subsidy) ที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ รวมทั้งงบประมาณโครงการการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านทางองค์กรบริหารแบบพิเศษ

ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและเทศบาลเหมือนรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและบริหารงบประมาณการคลังส่วนท้องถิ่นเต็มที่ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณีให้มากขึ้น เช่นการกำหนดเขตปลอดอบายมุข ดำรวจศีลธรรม ประกาศห้ามเยาวชนออกนอกบ้านในยามวิกาลเว้นแต่มีผู้ปกครองอยู่ด้วย ฯลฯ การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองจากสภาผู้รู้ทางศาสนา และประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น

แบบนี้ต้องพึ่งตนเองได้ มีการบูรณาการการและการจัดการแบบจุดเดียวเสร็จแบบ one-stop services

สำหรับองค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบล ได้มาจากการเสนอชื่อและการเลือกสรรจากคณะกรรมการชุมชนผู้นำศาสนาองค์กรภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น สภานี้เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศีลธรรมของสังคมขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีจุดเชื่อมต่อในแกนบริหารแบบ matrix สมาชิกที่มาจากองค์กรนี้ควรจะต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยจำนวน 1 ในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการยับยั้งในกรณีที่ผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบองค์กรที่มีอยู่ที่นำพิจารณาคือสภาวัฒนธรรมที่ในปัจจุบันมีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกระทรวงวัฒนธรรมแต่องค์กรเดิมไม่มีบทบาทหน้าที่ในทางปฏิบัติมากนัก องค์กรแบบนี้มีลักษณะแบบสภาชูรอที่กล่าวถึงข้างต้นแต่มีลักษณะผสมผสานกับองค์กรด้านอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอย่างเดียว

การบริหารงาน ทบวงการบริหารกิจการจังหวัดชายแดนภาคใต้ Bureau of Southern Border Provinces Administration Affairs(BSBA) กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบทบวงการปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ขัดกับหลักการรัฐเดี่ยวของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาข้อเสนอนี้ขององค์กรประชาสังคมพบว่าเขตการปกครองรูปแบบพิเศษดังกล่าว สามารถจัดตั้งได้แต่จำเป็นต้องพิจารณาสิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาดังนี้(และตอบสังคมได้ว่า)

1. สังคมไทยส่วนใหญ่จะถามว่า รูปแบบใหม่ที่เสนอจะแก้ไขปัญหาการเมืองได้จริงหรือไม่?
2. ชาวไทยพุทธที่เป็นคนส่วนน้อยจะอยู่อย่างไร? กลุ่มสตรีมีสถานภาพอย่างไร..ฯลฯ

3. การระดมสมองจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ไม่ควรละเลยโดยเฉพาะจาก ส่วนกลาง เช่นศูนย์สันติภาพจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากตีพเซ้าท์ และสำนักสันติวิธีและ ธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า เพราะเป็นงานวิชาการ มิใช่เป็นงานปลุกระดม (มวลชนผู้กู้รัฐ) ในขณะที่เดียวกันคนในพื้นที่ควรรับฟังข้อมูลทางวิชาการจากประสบการณ์ในการปกครองพิเศษใน ต่างประเทศทั่วโลก เกือบ ๕๐ ประเทศเพราะ การปกครองพิเศษ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เช่นในนิวซีแลนด์ที่ มีชาวเมารี เหมือน “ชาวเขา”บ้านเรา ที่รัฐบาลเขายังให้เกียรติ เขตปกครองพิเศษที่ซินเจียง ประเทศจีน เขตปกครองพิเศษที่มินดาเนา และเขตปกครองพิเศษที่อาละห์

ในคำถามข้อสองนั้นจะพบว่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งไม่เพียงชาวมลายูมุสลิม เท่านั้นแต่ยังมีเพื่อนชาวไทยพุทธจากกลุ่มต่างๆอยู่ด้วยดังนั้นการ ให้เขาได้มาแสดงความคิดเห็นต่อ เรื่องดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น คุณประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ ซึ่งมีบทบาท สำคัญคนหนึ่งในภาคใต้

ที่สำคัญที่สุดประชาชนท้องถิ่นในพื้นที่จริงๆมีความต้องการและความพร้อมอย่างแท้จริงที่ จะจัดตั้งเขตปกครองพิเศษซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นของตน และ มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่อย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญนี้อาจจะเป็น รูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งรูปแบบที่มีอยู่ใน ประเทศไทย

ท้ายนี้หวังว่าการปกครองรูปแบบพิเศษที่ใครต่อใครช่วยเสนอไม่ว่าจากมาเลเซียหรือ จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเป็นรูปแบบการปกครองของคนในพื้นที่ โดยคนในพื้นที่และเพื่อคนใน พื้นที่ทุกคนอย่างแท้จริง มิใช่ความฝันแต่เป็นความจริงที่สัมผัสได้
