

(ร่าง)

ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จัดทำโดย

เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

คณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง

สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

15 เมษายน 2554

(เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ)

(ร่าง)

รายงานผลการศึกษา

ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้
ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จัดทำโดย

เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้/
สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี/ คณะกรรมการภาคประชาสังคม
สภาพพัฒนาการเมือง/ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

** ร่วมแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ที่ peacesolution@hotmail.com **

ทุกความเห็นต่างมีคุณค่าต่อการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สารบัญ

1. <u>ความเป็นมาของการศึกษา</u>	4
2. <u>กรอบแนวคิด “ท้องถิ่นดูแลตัวเอง”</u>	7
3. <u>ปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารปกครอง – ข้อเสนอแนะและข้อถกเถียง</u>	9
3.1 <u>ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น</u>	9
3.1.1 โครงสร้างการกำกับดูแลจากส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ	9
3.1.2 ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	12
3.1.3 ความเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น	13
3.1.4 ระบบการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นไม่เอื้อให้ผู้มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองและก่อให้เกิดการแข่งขันแตกแยก	22
3.1.5 การขาดกลไกที่เอื้อให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ	24
3.1.6 การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับภาระงานของท้องถิ่น	27
3.2 <u>ด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น</u>	28
3.2.1 การไม่สามารถใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทยได้อย่างเป็นทางการบนสถานที่หรือป้ายของทางราชการ	29
3.2.2 หลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนรัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น	31
3.2.3 หลักกฎหมายอิสลามที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามไม่ได้ถูกใช้บังคับกับคนมุสลิมในพื้นที่	34
3.2.4 การมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตนตามหลักศาสนาอิสลามในหน่วยงานหรือโรงเรียนของรัฐบางแห่ง	35
4. <u>บทวิเคราะห์</u>	37
5. <u>ปิดตานีมหานคร: การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้</u>	45
5.1 ความคาดหวังพื้นฐานต่อการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้	45
5.2 ความจำเป็นของการมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้	46
5.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของปิดตานีมหานคร	47
5.4 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	59
5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับปิดตานีมหานคร	61
5.6 สถานะของผู้ว่าราชการจังหวัด การปกครองท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม	62
6. <u>บทส่งท้าย</u>	64
บรรณานุกรม	65
ภาคผนวก	67

(ร่าง) รายงานผลการศึกษา¹

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย
: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่
จัดทำโดย

เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้/
สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี/ คณะกรรมการภาคประชาสังคม
สภาพัฒนาการเมือง/ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

1. ความเป็นมาของการศึกษา

1.1 หลักการและเหตุผล

เป็นความจริงที่ว่าประชาชนในระดับชุมชนฐานรากของจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้คำนึงถึงรูปแบบการเมืองการปกครองเท่าใดนัก หากแต่มองไปที่ความสุขสงบปลอดภัยของชุมชน การมีฐานะทางเศรษฐกิจที่พอมือพอกิน การมีฐานะทางสังคมที่ได้รับการปฏิบัติจากทุกฝ่ายด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมเฉกเช่นเดียวกับประชาชนในภูมิภาคอื่นๆทั่วประเทศ ตลอดจนการมีอิสระในการปฏิบัติศาสนกิจและสามารถดำเนินชีวิตประจำวันไปได้อย่างสอดคล้องกับหลักความเชื่อทางศาสนาและวิถีวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้เช่นเดียวกันว่า วิถีชีวิตที่พึงปรารถนาของประชาชนในพื้นที่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะไม่สามารถเป็นจริงได้หากไม่หันมาพิจารณาถึงโครงสร้างการเมืองการปกครองในฐานะที่จะเป็นกลไกที่เอื้อให้เกิดสังคมสันติสุขดังกล่าว กล่าวคือการ “กินดี” และ “อยู่ดี” ของประชาชนนั้น ต่างต้องเกี่ยวพันกับการเมืองการปกครองอย่างไม่อาจแยกขาดออกจากกันได้ ในแง่ที่ต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองเพื่อจะสามารถ “จัดการ” ให้เกิดสังคมที่ประชาชนต้องการ ด้วยเหตุนี้ หากจะคิดถึงการพัฒนาไม่ว่าจะในพื้นที่ใดๆ ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพิจารณาถึงมิติทางการเมืองการปกครองที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าประชาชนในทุกจังหวัดของประเทศไทยจะถือว่าเป็นพลเมืองไทย (Thai Citizen) แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่าประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นคนเชื้อชาติมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม อันมีอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมักจะเรียกกันโดยรวมว่าเป็นคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธ โครงสร้างการเมืองการปกครองซึ่งมีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับการดำเนินชีวิตจึงต้องตอบสนองต่อความแตกต่างทางอัตลักษณ์นี้ด้วย ซึ่งหากไม่สามารถตอบสนองได้ ก็เกิดปัญหาที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ (Protracted Conflict) ในที่สุด

ทั้งนี้ เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยส่วนใหญ่ไม่มีความพึงพอใจกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งไม่ใช่เฉพาะในแง่ของกระบวนการยุติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่หมายรวมถึงความไม่เป็นธรรมทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมด้วย

¹ ร่างรายงานฉบับนี้ มีเป้าหมายเพื่อนำเสนอผลการศึกษาคำคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคต ตลอดจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นในการกระตุ้นและรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากทุกฝ่ายสำหรับการค้นหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลในร่างรายงานจึงยังมีข้อสรุปสุดท้ายแต่ประการใด

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นความพยายามที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ว่ามีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองประการใดบ้างที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขในการที่จะสร้างสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น และเมื่อสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการจะสร้างนั้นมีความเชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมืองดังที่กล่าวไป ประเด็นสำคัญถัดมาที่ต้องพิจารณาคือ “ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดการสังคมของตนเองแล้วหรือไม่อย่างไร?” ซึ่งหากประชาชนยังไม่รู้สึกว่าตนมีอำนาจในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็คงจะนำมาสู่คำถามสำคัญซึ่งเป็นคำถามที่มีมานานควบคู่กับระบอบประชาธิปไตยไทยก็คือ “แล้วจะอย่างไรให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีอำนาจทางการเมืองในระดับที่จะสามารถกำหนดและจัดการเรื่องของตัวเองได้?” ด้วยคำถามเหล่านี้จึงเป็นที่มาของกระบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการค้นหาคำตอบ และผลักดันให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่จะให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจมากขึ้นในการดูแลกิจการของท้องถิ่นตนเอง ใน “บ้าน” ที่คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบ อันจะนำมาซึ่งความรู้ที่คิดว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่ง “บนผืนแผ่นดินไทย”

1.2 เป้าหมายของการศึกษา

เป้าหมายของการศึกษาคือ

1) เพื่อค้นหาสภาพปัญหาซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการบริหารปกครองในปัจจุบัน ที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม และ

2) เพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนทุกกลุ่มมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สอดคล้องกับบริบทของสังคมวัฒนธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนสามารถเป็นกลไกทางการเมืองในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ อันถือเป็นการใช้แนวทางทางการเมืองในการปลดเงื่อนไขแห่งความรุนแรง

อนึ่ง การนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวนี้จะเป็นการนำเสนอในลักษณะของร่างพระราชบัญญัติโดยภาคประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน

1.3 องค์กรผู้รับผิดชอบ

กระบวนการศึกษาของภาคประชาชนในการค้นหาคำตอบเพื่อปลดเงื่อนไขความรุนแรงโดยใช้ทางออกทางการเมืองครั้งนี้ เป็นการดำเนินการในลักษณะองค์กรภาคีเครือข่ายร่วมทั้งในและนอกพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ คณะกรรมการภาคประชาสังคม สถาปนากองการเมือง โดยมีองค์กรสนับสนุนทางวิชาการคือสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

1.4 กระบวนการศึกษา

องค์กรเครือข่ายตระหนักดีว่า เสียงที่สำคัญที่สุดมิใช่เสียงของภาครัฐหรือองค์กรเครือข่าย หากแต่เป็นเสียงของประชาชนในพื้นที่ทั้งที่เป็นคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธ ทุกเสียงสะท้อนจากแต่ละกลุ่มวัฒนธรรม

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

และกลุ่มอาชีพต่างๆในพื้นที่ต่างก็มีเหตุผลที่ต้องรับฟังและพิจารณา และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็น ความรู้สึก และความต้องการ ตลอดจนความคับข้องใจ (Grievances) และความหวงกังวล จึงเป็นแนวทางการดำเนินงานของเครือข่าย ซึ่งจะเป็นในรูปแบบของเวทีสาธารณะตามพื้นที่ต่างๆในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การสนทนากลุ่มย่อยโดยแบ่งตามกลุ่มอาชีพทั้งไทยพุทธและมุสลิม คือ ข้าราชการตำรวทหาร พลเรือน ผู้นำศาสนา นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น นักการศึกษา ครูในโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน แกนนำสตรี นักวิชาการ นักเรียนนักศึกษา และอดีตแนวร่วมกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ รวมทั้งการสัมภาษณ์รายบุคคล โดยมีระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่เดือนมกราคม 2553 ถึงเดือนมิถุนายน 2554

ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นในช่วงที่ 1 นั้นเป็นการเปิดเวทีสาธารณะในพื้นที่จำนวน 49 เวที ซึ่งมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้นประมาณ 1,427 คน ทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธ

การเปิดพื้นที่ดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญในแง่ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและความต้องการด้วยสันติวิธีในประเด็นซึ่งอดีตที่ผ่านมาถูกมองว่าเป็นเรื่องต้องห้ามที่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ในเวทีสาธารณะ ซึ่งการเปิดพื้นที่นี้จะป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับผู้ที่ใช้เลือกใช้นแนวทางสันติวิธีในการขับเคลื่อนเรียกร้องสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่จะใช้ความรุนแรงซึ่งส่งผลเสียหายต่อทุกฝ่าย

ข้อมูลทั้งหมดจากการรับฟังความคิดเห็นได้ถูกนำมาประมวลโดยคณะทำงานวิชาการขององค์กรเครือข่าย เพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษา และจะนำรายงานดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแนวความคิด รวมทั้งขอเสนอให้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มต่างๆมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2. กรอบแนวคิด “ท้องถิ่นดูแลตัวเอง”

แนวคิด “ท้องถิ่นดูแลตัวเอง” ไม่ใช่การปฏิเสธรัฐธรรมนูญ และไม่ใช้ก้าวแรกของการแบ่งแยกดินแดน การให้ท้องถิ่นดูแลหรือปกครองตนเองนั้น หมายถึง การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้แต่ละท้องถิ่นสามารถเป็นตัวของตัวเองได้ โดยที่สามารถ “ออกแบบบ้านของตัวเอง” ได้บนผืนแผ่นดินไทยแห่งนี้

เราต้องไม่ลืมว่าหัวใจของประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Self Government) มิใช่เป็นเพียงผู้ถูกปกครองเท่านั้น โดยกรีกโบราณซึ่งเป็นจุดกำเนิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อประมาณ 2,500 ปีที่แล้วนั้น มีแนวคิดว่าการที่ประชาชนปกครองตนเอง คือ การที่ “ไม่มีนักการเมือง ไม่มีผู้แทนราษฎร มีแต่พลเมืองที่สามารถเข้าประชุมสภาได้ตลอด ใครก็เข้าประชุมได้ขอให้เป็นพลเมือง บางครั้งประชุมกันเป็นพันๆคน สภาพลเมืองมีอำนาจเหมือนกับสภาผู้แทนทุกวันนี้ ออกกฎหมาย รวมทั้งประกาศสงคราม และยุติสงคราม เวลาพวกเขาเฮเลนโบลามไปรบ ก็ไม่ใช่กษัตริย์สั่งให้ไป แต่หากเป็นเพราะว่าเขาคุยกันแล้วคิดว่าควรจะไปรบก็ไปรบ หรือคิดว่าจะสงบศึก เขาก็คุยกันว่าน่าจะสงบศึก”² แต่เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น การปกครองโดยตรงของประชาชนก็เป็นไปได้ลำบากมากขึ้น จึงต้องมีผู้แทนของประชาชนขึ้นมา เกิดเป็นการปกครองผ่านตัวแทน (Representative Government)³

การจะหวนกลับคืนสู่สาระสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย เพื่อมิให้อำนาจของประชาชนมีเพียง 4 วินาทีใน 4 ปีที่คุหาเลือกตั้งนั้น จึงจำเป็นต้องผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการปกครองตนเองมากขึ้น ซึ่งแนวคิดการปกครองตนเองนี้ได้ปฏิเสชนักการเมืองหรือสภาผู้แทนราษฎร หากแต่โจทย์สำคัญคือทำอย่างไรที่จะให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามาทำงานการเมืองมากขึ้น ได้มีส่วนร่วมคิดร่วมทำในการดูแลบ้านเมืองของตนเองให้มากขึ้น มิใช่ทำหน้าที่เพียงเป็นผู้รับบริการหรือรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลเท่านั้น⁴ ซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมือง อันมีความหมายรวมถึงการมีอำนาจในการต่อรองและการตัดสินใจเพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารปกครอง การศึกษา วัฒนธรรม การสาธารณสุข หรือการพัฒนาชุมชน⁵

หลักการปกครองตนเองได้ถูกประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อย่างชัดเจนในมาตรา 281 ว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁶

ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ระบุให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอิสระในการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้หลักบูรณาการแห่งดินแดนอันแบ่งแยกไม่ได้ โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องไม่แทรกแซงการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วน

² เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สำนวณทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552), หน้า 12.

³ เพิ่งอ้าง, หน้า 14.

⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 22-24.

⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การเมืองคือหัวใจของการปรองดอง,” *มติชนรายวัน*. ปีที่ 30 ฉบับที่ 11790, วันจันทร์ที่ 21 มิถุนายน 2553, หน้า 6.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 281

ท้องถิ่น⁷ กล่าวคือ รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ และอำนาจการบริหารจัดการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับลดบทบาท ตลอดจนลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะคงไว้ก็แต่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวมเท่านั้น⁸

ในทางปฏิบัติ รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง “ก้าวให้พ้นไปจากการควบคุมกำกับ ไปสู่ความร่วมมือที่เท่าเทียมกัน ต้องเปลี่ยนความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างรัฐและภูมิภาคที่อยู่ในฐานะควบคุม กำกับ สั่งการ มาเป็นความสัมพันธ์แบบพหุสัญญาที่มีความเท่าเทียมกันในแนวนอนแทน โดยจะต้องแก้กฎหมาย กฎระเบียบใหม่”⁹ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและของประเทศชาติ แต่จะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ ซึ่งหากขัดต่อหลักการปกครองตนเอง รัฐก็ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งระบุว่าหลักเกณฑ์ของการกำกับดูแลควรต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ เพื่อให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกไปปฏิบัติเองตามความเหมาะสม¹⁰

อย่างไรก็ตาม เมื่อหันมาพิจารณาถึงคุณลักษณะของการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว นอกจากจะต้องเป็นการปกครองที่ให้อำนาจประชาชนในการดูแลกิจการของท้องถิ่นตัวเองแล้ว อาจจะต้องเป็นการปกครองที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมจากคนส่วนใหญ่ของประเทศอีกด้วย

⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552), หน้า 401.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) (มปป.)*, หน้า 8-10.

⁹ ปาฐกถาพิเศษ “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยศ.ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ ในงานเวทีท้องถิ่นไทย ประจำปี 2553 จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ 9 กันยายน 2553 เวลา 09.15-10.30 น.

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้ว*, หน้า 402-406.

3. ปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารปกครอง – ข้อเสนอแนะและข้อถกเถียง

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การปกครองที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบันคือการปกครองที่ให้ประชาชนเจ้าของบ้านมีอำนาจอย่างแท้จริงในการคิดริเริ่มและปรับปรุงพัฒนาบ้านของตนเอง โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า ไม่มีผู้ใดที่จะรู้ปัญหาและความต้องการได้เท่ากับผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านเอง ซึ่งสะท้อนจากคำพูดของประชาชนในพื้นที่ที่ว่า “ชาวบ้านทราบดีว่าตนเองต้องการอะไร และอะไรที่เหมาะสมกับตนเอง”¹¹

เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงควรเป็นการปกครองที่เอื้อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจในการดูแลจัดการเรื่องของตัวเองในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนจากระบบร้องขอคนอื่นมาเป็นผู้จัดการเอง หากไม่ต้องการให้ประชาชนรู้สึกอึดอัดใจจนส่วนหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าไม่ต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินไทย รัฐก็ต้อง “กระจายอำนาจเพื่อรักษาประเทศไทย”¹² เอาไว้ แทนที่จะเชื่อว่ารัฐต้องรวมศูนย์อำนาจเพื่อรักษาบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งจากกรณีตัวอย่างความขัดแย้งทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในไอร์แลนด์เหนือ สหราชอาณาจักร อาเซอร์ไบจาน ประเทศอินโดนีเซีย หรือคิวเบค ประเทศแคนาดา ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้น เป็นแนวทางที่จะสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เคยมีการสู้รบได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ระดับของการกระจายอำนาจจะมีอย่างน้อยเพียงใดและมีรูปแบบอย่างไรขึ้นอยู่กับสภาพบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่และข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง

ในส่วนที่สามนี้ จะเป็นการประมวลข้อมูลที่ได้มาจากการเปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มคนต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำเสนอข้อคิดเห็นของคนในพื้นที่ว่าในปัจจุบันได้ประสบปัญหาอะไรบ้างที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารปกครอง ซึ่งทำให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขควรจะเป็นอย่างไรในสายตาของคนพื้นที่

ทั้งนี้ โดยภาพรวมแล้วพบว่า ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างทางการบริหารปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น และด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น

ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นจะเป็นกลุ่มของปัญหาที่ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงตามที่ได้รับคาดการณ์จากประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นที่ยังคงมีอยู่จำกัดอันเนื่องมาจากข้อติดขัดในส่วนของโครงสร้าง ตัวบุคคล และกฎระเบียบต่างๆ ที่ทำให้ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ความเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของท้องถิ่น ระบบการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เอื้อให้ผู้มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง และที่สำคัญคือ การขาดกลไกที่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1 โครงสร้างการกำกับดูแลจากส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

¹¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจวบะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

¹² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวอลเลย์ 2 โรงแรมยะลาอารามา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ปัจจุบันนี้ แม้ว่าประชาชนจะสามารถเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองซึ่งเป็นคนในพื้นที่ได้โดยตรง ไม่ว่าจะป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกเทศบาล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีอิสระและอำนาจเพียงพอจากการปกครองของส่วนภูมิภาคในระดับที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้จริงตามหลักการปกครองตนเองดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาาร่วมของทั้งประเทศ ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น โดย “ทุกอย่างต้องรอให้รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมในกรุงเทพฯเป็นผู้พิจารณา ซึ่งล่าช้าไม่ทันกาล ทำให้ปัญหาสะสมมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่พอใจก็รวมตัวเข้ามาประท้วงและเรียกร้องในกรุงเทพฯบ่อยครั้ง จนเกิดการเผชิญหน้าและความรุนแรง”¹³

ทั้งนี้ เนื่องจากว่าโดยโครงสร้างทางการปกครองในปัจจุบันแล้ว ส่วนท้องถิ่นยังถูกกำกับดูแลโดยกลไกที่มาจากส่วนกลางของรัฐอย่างใกล้ชิด ผ่านการอนุมัติตัดสินใจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁴ การดำเนินโครงการบางอย่างหรือการอนุมัติแผนงานของอบจ.ก็ต้องเข้าไปหารือกับผู้ว่าก่อน¹⁵ และในกรณีของอบต. การตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องที่มาจากอบต.นั้นจะอยู่ในอำนาจอนุมัติของนายอำเภอ¹⁶ การจัดทำข้อบัญญัติในแต่ละปีจะต้องให้นายอำเภอเป็นผู้ลงนามอนุมัติ¹⁷ ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณของอบต.จะเริ่มจากการทำประชาคมซึ่งประชาชนเป็นผู้เสนอโครงการและแผนงาน ผ่านการกลั่นกรองจากประชาคม ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาอบต. เมื่อสภาอนุมัติแล้ว ก็จะต้องส่งไปที่อำเภอ แต่บางครั้งนายอำเภอก็มีความเห็นว่าโครงการนี้ไม่เหมาะสม ต้องการให้ไปแก้ไขโดยนายอบต.คนหนึ่งในจังหวัดนราธิวาสกล่าวว่า “ผมก็จะบอกว่านายอำเภอท่านเดียวไปตั้งข้อสังเกตได้อย่างไร เนื่องจาก (การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ) เป็นกระบวนการที่ผ่านความเห็นชอบแล้วจากประชาชน”¹⁸ หรือแม้กระทั่งการเปิดประชุมสภาของอบต.ก็ยังต้องขออนุญาตจากนายอำเภอ¹⁹ จากสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้มัน สะท้อนให้เห็นว่า “ส่วนใหญ่ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดชีวิตประชาชนมากกว่า ไม่ใช่ประชาชนกำหนดด้วยตนเอง”²⁰ ไม่ว่าจะป็นเรื่องของการเมืองการปกครอง สังคมวัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างที่เราควรจะเป็น²¹ ซึ่งสามารถเห็นภาพได้ชัดเจนจากคำกล่าวของปลัดอบต.คนหนึ่งในจังหวัดปัตตานีที่ว่า “ท้องถิ่นคิดเองทำเองแทบจะไม่มี ทุกอย่างทุกโครงการเป็นหนังสือสั่งการท้องถิ่นทุกฉบับ...โครงการยาเสพติดเราคิดเองก็ได้ ไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลางมาทำให้ทั้งหมด บางท้องถิ่นไม่มีปัญหาเสพติด แต่นี้คือหวานลงไปทั้งหมด แล้วบอกให้ท้องถิ่นต้องทำ พวกเราก็ต้องทำตามที่เขาสั่งเท่านั้น ไม่มีโอกาสได้คิดเองทำเอง”²²

¹³ ปาฐกถาพิเศษ “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยศ.ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ในงานเวทีท้องถิ่นไทย ประจำปี 2553 จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ 9 กันยายน 2553 เวลา 09.15-10.30 น.

¹⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

¹⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องบุหรง โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลตะปอเยาะ อ.ยิงอ จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.00 น.

¹⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องบุหรง โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹⁸ การสัมมนาเวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตที่น้อมสามจังหวัดภาคใต้” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสำนักสันติวิธีและธรรมภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ณ โรงแรมซีเอสปัตตานี จ.ปัตตานี วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2553 เวลา 08.30 – 15.30 น.

¹⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมพิบูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2553 เวลา 09.30-12.00 น.

²⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

²¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีลคคอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

²² การสัมมนาเวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตที่น้อมสามจังหวัดภาคใต้” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสำนักสันติวิธีและธรรมภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ณ โรงแรมซีเอสปัตตานี จ.ปัตตานี วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2553 เวลา 08.30 – 15.30 น.

ในขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นอีกคนหนึ่งในจังหวัดนราธิวาสได้สะท้อนว่า “การกระจายอำนาจจริงๆแล้วไม่มีในฐานะที่อยู่ใบบจ.มาก่อน ผู้ควบคุมอบจ.จริงๆแล้วคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักดิ์ศรีเหนือกว่า ผู้ว่าฯสามารถส่งสัญญาณได้ว่าต้องการอะไร ผู้ว่าฯมีกรอบกำหนดการกระจายอำนาจมาโดยตลอดว่าจะสามารถทำอะไรได้ อำนาจในการกำหนดจึงอยู่ที่ราชการ อบต.ก็ประสบปัญหาในการทำงาน เพราะ (แม้ว่าจะ) เข้าใจความต้องการของประชาชน แต่อำเภอไม่ให้การสนับสนุน การกดทับและการกดขี่ประชาชนโดยราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดระบบราชการ นายกอบต.บางแห่งมีอำนาจน้อยกว่าปลัดอบต. การกระจายอำนาจจึงเป็นเพียงละครหนึ่งที่เอาคนมลายูมาเป็นผู้เล่น”²³

โดยสรุปแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือ อำนาจในการปกครองจากส่วนกลางผ่านส่วนภูมิภาคลงสู่ส่วนท้องถิ่น มีผลให้ท้องถิ่นขาดอิสระและอำนาจในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยธรรมชาติแล้วจะทราบดีถึงปัญหาและความต้องการในพื้นที่ แต่กลับไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพราะติดขัดเรื่องกฎระเบียบที่ไม่เปิดช่องทางให้ท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการได้ ในขณะที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกลับมีความเข้าใจปัญหาและความต้องการ ตลอดจนความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁴ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ก็ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ซึ่งส่งผลให้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจนั้นถูกบิดเบือนไป²⁵

ข้อเสนอที่ 1

- ควรกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทบาท และหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น²⁶ ตลอดจนพิจารณาดูในทางปฏิบัติว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่ท้องถิ่นเห็นสมควรที่จะดำเนินการเองและบริหารงานได้มีประสิทธิภาพกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาค²⁷

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความเห็นว่า โครงสร้างการบริหารปกครองปัจจุบันมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว สิ่งที่ต้องพัฒนาปรับปรุงมากกว่าคือความสามารถในการบริหารจัดการของผู้บริหารท้องถิ่นเอง กล่าวคือ ปัญหาการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้นั้น เกิดจากตัวบุคคลซึ่งเป็นบุคลากรของท้องถิ่น และความสามารถในการบริหารจัดการของผู้บริหารมากกว่าที่จะเกิดจากโครงสร้างหรือกฎระเบียบของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ทางกลุ่มก็มีความเห็นว่าควรที่จะมีการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ด้วย²⁸ ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีภารกิจที่รัฐจะต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ จากหน่วยงาน

²³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องบุหรง โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

²⁴ เศรษฐ์ อัลยุฟรี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี), เอกสารสรุปการสัมมนา เวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตที่น้อมสามจังหวัดภาคใต้” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 14-15.

²⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีโอลคอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

²⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีโอลคอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

²⁷ เศรษฐ์ อัลยุฟรี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี), อ้างแล้ว, หน้า 19.

²⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สุคริน อ.ตากใบ อ.จะนะ) ณ โรงแรมตันหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

57 กรมใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว 181 ภารกิจ ขอดอนเรื่องจำนวน 1 ภารกิจ และคงเหลือภารกิจที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนอีกจำนวน 63 ภารกิจ²⁹

3.1.2 ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากปัญหาการกำกับจากส่วนกลางที่ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นแล้ว ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงมีความทับซ้อนกันอยู่ด้วย³⁰ ซึ่งปัญหาของการทับซ้อนกันนี้ทำให้เกิดช่องว่างในการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆขึ้น อันส่งผลต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นในที่สุด

ยกตัวอย่างเช่น หากประชาชนต้องการที่จะให้ออบจ.สร้างถนนสายหนึ่งซึ่งต้องคาบเกี่ยวพื้นที่ของ 2 ตำบล แต่ถ้าอบต.ที่เกี่ยวข้องไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการ ทางอบจ.ก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการตามความต้องการของประชาชนได้ แม้ว่าจะได้ประสานกับอบต.ดังกล่าวแล้วก็ตามเนื่องจากติดขัดระเบียบคำสั่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจที่ทำให้ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ หรือหากต้องการที่จะดำเนินการจริงๆก็ต้องทำหนังสือเพื่อขอยกเว้นระเบียบ เช่น ทางอบจ.ก็ต้องขอยกเว้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่กำกับดูแลอยู่ ในขณะที่ทางอบต.ก็ต้องขอยกเว้นจากนายอำเภอ ทำให้การบริหารกิจการของท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ทันที³¹

ข้อเสนอที่ 1

- ควรทบทวนระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับที่มีการติดขัดหรือทับซ้อนกันอย่างไร เพื่อหาทางแก้ไขระเบียบต่างๆให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²

ข้อถกเถียง

- --

ข้อเสนอที่ 2

- ควรให้ออบต.มีอำนาจในการดูแลทุกๆเรื่องที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของอบต. เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างครอบคลุมและเบ็ดเสร็จ หน่วยงานใดที่เข้ามาทำงานระดับตำบลจะต้องให้ออบต.เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการ³³

ข้อถกเถียง

- --

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *อ้างแล้ว*, หน้า 34.

³⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบรู คีออลคอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

³¹ เศรษฐ์ อัลยุฟรี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี), *อ้างแล้ว*, หน้า 18-19.

³² *เพิ่งอ้าง*, หน้า 18

³³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะหา จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

3.1.3 ความเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น

นอกจากโครงสร้างปัจจุบันในการกำกับจากส่วนกลางผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่เอื้อต่อการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลตัวเองแล้ว ในแง่ของตัวบุคคลคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงและหน่วยงานอื่นๆเองซึ่งมีอำนาจในการบริหารปกครองพื้นที่อยู่มากในทางปฏิบัติ นั้น ก็เป็นผู้ที่มาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางที่อยู่ในสังกัดกระทรวงต่างๆ ทำให้โดยปกติแล้ว การตัดสินใจแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมีได้คำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งและความต้องการของแต่ละจังหวัดนั้นๆเป็นสำคัญ แต่กลับคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆที่อาจมีน้ำหนักมากกว่า เช่น ผลประโยชน์ของพรรคการเมือง หรือความเป็นพวกพ้อง เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดต่าง ๆ นั้น เป็นคนนอกพื้นที่ที่อาจจะไม่มี ความเหมาะสมกับพื้นที่ที่ตนไปดูแล

กล่าวโดยรวมแล้ว การที่ไม่ได้เป็นคนในพื้นที่นั้น ก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาอยู่เองที่จะมีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่จำกัด ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายและรับผิดชอบโดยตรงต่อกระทรวงหรือหน่วยงานรัฐต้นสังกัดที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ตน ซึ่งมีใช้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่ไปปฏิบัติหน้าที่³⁴ รวมทั้งโดยทั่วไปแล้วจะมีสำนึกรักท้องถิ่นน้อยกว่าผู้ที่เกิดและเติบโตในท้องถิ่นนั้นๆ³⁵ ทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ “(ในขณะที่) ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ผู้นำที่มาจากรัฐก็ไม่ได้มีความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่จริง”³⁶

ด้วยความที่ข้าราชการจากส่วนกลางมีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นอยู่อย่างจำกัดจากการเป็นคนนอกพื้นที่ ทำให้การตัดสินใจดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่โดยส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อและมุมมองของตนเป็นสำคัญในฐานะผู้มีอำนาจ ซึ่งหลายครั้งก็มิได้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น โครงการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นการแจกพันธุ์ปลาตกซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริงตามวัตถุประสงค์³⁷ ดังที่ประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งได้สะท้อนว่า “คนนอกไม่รู้ปัญหาของเรา”³⁸ ซึ่งนอกจากจะไม่รู้ปัญหาแล้ว ยังมีประเด็นในเรื่องของการไม่รู้ภาษาท้องถิ่น ทำให้สื่อสารกันไม่เข้าใจด้วย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ในอำเภอสอบถามนามสกุลของชาวบ้านที่ไปติดต่อราชการ พอถูกถามชื่อ ชาวบ้านก็ตอบไป แต่เมื่อถูกถามนามสกุล ชาวบ้านคนเดิมก็ตอบด้วยภาษามลายูถิ่นกลับไปว่า “เซาะหิปะหะปะหะ” ซึ่งแปลว่า “ไม่ต้องใส่ก็ได้” จนกลายเป็นนามสกุลของชาวบ้านคนนั้นมาจนปัจจุบัน เป็นต้น³⁹

ทั้งนี้ เมื่อมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดก็จำเป็นต้องศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม หลังจากที่ถูกส่งมาประจำในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงมีการปรับตัวโดยการสังเกตสภาพพื้นที่ สอบถามข้อมูล ทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ แต่ปัญหาคือเมื่อเกิดความเข้าใจในระดับหนึ่งแล้ว บ่อยครั้งก็จะถูกย้ายหรือขอย้ายออกจากพื้นที่ไปอีก ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกส่งมาประจำใหม่ต้องมาเริ่มต้นทำความเข้าใจกันใหม่อีก⁴⁰ การ

³⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลตะปอเยาะ อ.สิงะ จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.00 น.

³⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิภพทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

³⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวัลย์ 2 โรงแรมยะลา รามมา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

³⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านบูเก๊ะ ม.2 ต.บาโงยซิแน อ.ยะหา จ.ยะลา วันเสาร์ที่ 24 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.30-12.30 น.

³⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอบันนังสตา อ.บันนังสตา จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

³⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาจังหวัดปัตตานี ณ ห้องอับดุล ค็อลดูบ วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 22 มกราคม 2554 เวลา 10.00-16.00 น.

⁴⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมโรงเรียนบ้านลูโป๊ะปายัง ต.กาบัง อ.กาบัง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 25 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่จากนอกพื้นที่เช่นนี้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐนอกพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง เกิดความหวาดระแวงระหว่างกันโดยไม่จำเป็น⁴¹ ยกตัวอย่างเช่น “กองทัพภาคที่ 4 ก็มีแต่ไม่ใช่ ไปใช้ที่อื่น และที่มาอยู่ก็มาอยู่ไม่นานต้องไปแล้ว ไม่ทันได้มารู้จักพื้นที่ ถ้าเป็นแบบนี้ต่อไป คุณกันอีกไม่รู้กี่รอบก็ยังคงอยู่ที่เดิม ประชุมที่ครั้งแล้วก็ยังไม่เกิดผล เราก็ไม่ถูกจุดเพราะไม่ได้สอบถามความต้องการจริงของประชาชน”⁴²

ความไม่เข้าใจดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้การดำเนินงานของภาครัฐส่วนหนึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชนแล้ว ในบางครั้งยังมีการดำเนินการที่ขัดแย้งกับความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมอย่างเด่นชัดดังเช่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การไม่ให้เกียรติหรือใช้คำพูดดูหมิ่นเหยียดหยามผู้ที่แต่งกายตามประเพณีท้องถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากตน เช่น การนุ่งโจง หรือสวมหมวกกะปิเยาะห์ เป็นต้น⁴³ ทำให้คนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกด้อยกว่า ถูกข้าราชการที่มาจากส่วนกลางเลือกปฏิบัติราวกับเป็นพลเมืองชั้นสองของประเทศไทย เกิดเป็นคำพูดที่ว่า “คนข้างบน (เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ – ผู้เขียน) มองพวกเราด่า”⁴⁴ และ “รู้สึกว่าเป็นลูกเลี้ยงของสังคมไทย”⁴⁵ ในขณะเดียวกัน นักธุรกิจไทยพุทธที่ทำธุรกิจในพื้นที่คนหนึ่งที่ประสบปัญหาการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากข้าราชการเช่นเดียวกัน โดยสะท้อนจากคำกล่าวที่ว่า “นักธุรกิจที่เข้าไปเสียภาษีก็เท่ากับเอาเงินไปให้รัฐ แต่กลับถูกปฏิบัติเยี่ยงไพร่”⁴⁶

เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพูดจาหรือการให้บริการที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการบางส่วนนั้นเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในจังหวัดพิจิตรว่าเจ้าหน้าที่พยาบาลในโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่งพูดกับคนไข้ผู้หนึ่งที่มาขอรับบริการตั้งแต่เช้าว่า “เห็นหรือเปล่าว่ายังไม่ถึงคิว รอไปก่อน” โดยที่พยาบาลอีกคนเสริมว่า “ถ้าอยากตรวจเร็วๆก็หัดมาแต่เช้าหน่อย”⁴⁷ แต่เมื่อการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะคล้ายที่ว่านี้ได้เกิดขึ้นกับประชาชนที่มีความรู้สึกอยู่แล้วว่าตนเป็นพลเมืองชั้นสอง อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม เหตุการณ์เช่นนี้ก็ยิ่งจะทำให้คนในพื้นที่ไม่อยากจะขอความช่วยเหลือหรือไม่กล้าที่จะติดต่อสื่อสารด้วย⁴⁸ และอาจจะกลายเป็นเงื่อนไขหนึ่งของความรุนแรงในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ ข้าราชการบางส่วนยังถูกส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่โดยมิได้เกิดจากความสมัครใจ การประจำอยู่ในพื้นที่จึงเป็นเพียงการดำรงตำแหน่งเพื่อรอโอกาสย้ายออกไปเท่านั้น ความทู่แท้ที่จะทำงานเพื่อดูแลท้องถิ่น ดูแลบ้านที่ตัวเองไม่ได้เกิด ไม่ได้อยู่ จึงมิไม่เท่ากับผู้ที่เกิดและเติบโตในฐานะเจ้าของบ้านจริงๆ ดังเช่นในกรณีของครูที่ถูกส่งมาจากนอกพื้นที่บางส่วนที่มีความตั้งใจไม่มากนักในการสอนนักเรียนและให้ความใส่ใจใญ่ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็ก⁴⁹ หรือหากเป็นการสมัครใจมา บางคนก็เพียงมุ่งหวังที่จะครองตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือรับสิทธิประโยชน์ต่างๆจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ไม่ว่าจะเป็นการได้อายุราชการสองเท่า หรือการได้เงินเพิ่มพิเศษ

⁴¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน ณ ห้องประชุมเซค อาหรมัด ฟาฏอนี วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-15.30 น.

⁴² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 14 มิถุนายน 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

⁴³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมโรงเรียนบ้านลูโบ๊ะปัยยัง ต.กาบัง อ.กาบัง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 25 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

⁴⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมสำนักงานการเกษตรและสหกรณ์ อ.สุไหงโกกอล จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁴⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน ณ ห้องประชุมเซค อาหรมัด ฟาฏอนี วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-15.30 น.

⁴⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องพลู 2 โรงแรมยะลา รามมา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

⁴⁷ เฟลิง มรกต, เลขที่๑วิภาวดีฯ, ไทยรัฐ, วันอาทิตย์ที่ 10 ตุลาคม 2553, หน้า 15.

⁴⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลลิตร ต.ลิตร อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

⁴⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ บ้านตรัง ม.2 ต.ตรัง อ.มายอ จ.ปัตตานี วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-13.30 น.

รายเดือนไปตลอดชีวิต “จนดูเหมือนเป็นธุรกิจของเจ้าหน้าที่”⁵⁰ ไปแล้ว ทำให้การเข้ามาทำหน้าที่ของข้าราชการบางส่วนเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิได้สนใจปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง หลังจากนั้นก็เพียงแต่รอวันย้ายออกไปประจำในพื้นที่ที่ตนต้องการ⁵¹

อีกทั้งในบางครั้งอาจจะเป็นการซ้ำเติมปัญหามากยิ่งขึ้นไปอีก โดยการส่งข้าราชการที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อื่น มาประจำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นการลงโทษ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นว่าไม่ใช่เป็นการลงโทษเฉพาะเจ้าหน้าที่คนนั้นเท่านั้น หากแต่เป็นการลงโทษประชาชนในพื้นที่ไปด้วยเพราะต้องเดือดร้อนไปกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่างๆ เช่น การเก็บส่วย เรื่องขู่สาว หรือการพูดจาไม่สุภาพ โดยเรียกชาวบ้านว่าเป็น “ควาย” เป็นต้น “ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นการยุติธรรมขั้นต้นที่ (ภาครัฐ) ยังให้ไม่ได้”⁵²

ความรู้สึกที่มีต่อข้าราชการดังที่กล่าวไปนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะมีต่อกับข้าราชการในหน่วยงานรัฐระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่จะไม่ค่อยพบเห็นในหน่วยงานระดับท้องถิ่น เนื่องจากมีบุคลากรที่เป็นคนในพื้นที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว⁵³

อย่างไรก็ตาม ต้องให้ความเป็นธรรมกับภาครัฐด้วยว่า ในปัจจุบัน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ได้มีการปรับตัวให้เหมาะสมกับการทำงานในพื้นที่แล้ว และมีจำนวนไม่น้อยที่ทุ่มเทเสียสละทั้งร่างกายและแรงใจในการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ ก็มีนโยบายที่มุ่งเน้นให้แต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณภาพมาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น นโยบายดังกล่าวก็ยังขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้สั่งการของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ จึงไม่อาจมีหลักประกันได้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน หรือเมื่อสังคมไทยให้ความสนใจในปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้น้อยลงแล้ว ปัญหาเหล่านี้จะไม่กลับคืนมาอีก ทางออกต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่จึงต้องก่อให้เกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในเชิงกฎระเบียบและโครงสร้างมิใช่ต้องขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่มาแล้วก็ย้ายไป

ข้อเสนอที่ 1

- ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น⁵⁴ โดยไม่สำคัญว่าจะต้องเป็นคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูหรือไทยพุทธ แต่ขอให้เป็นคนในพื้นที่⁵⁵ ซึ่งจะทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่า เนื่องจากตัวแทนที่เป็นคนในพื้นที่จะมีเครือข่ายของตนในการสะท้อนความต้องการอยู่แล้ว⁵⁶ และมีความคุ้นเคยกับพื้นที่ วัฒนธรรม และประชากรในท้องถิ่น⁵⁷ เมื่อเรามีปัญหา เขาก็มีปัญหา” “ด้วยกันกับเรา”⁵⁸ ซึ่งการเลือกตั้งผู้ว่าฯ นี้ เชื่อว่าไม่ใช่เฉพาะประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้นที่ต้องการ แต่

⁵⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

⁵¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 14 มิถุนายน 2553

⁵² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

⁵³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

⁵⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้นำศาสนา ณ สำนักงานอิสลามประจำจังหวัดสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม 2553

⁵⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มโต๊ะครู ณ ห้องประชุมเซตดาวูด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

⁵⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีออลคอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

⁵⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสตรีและอสม. ณ ศูนย์พัฒนาอาชีพการเกษตร ต.ปูโรง อ.กรงปินัง จ.ยะลา วันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁵⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนบ้านมาแยะ ต.เปือม้ง อ.รามัน จ.ยะลา วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆบางจังหวัดก็ต้องการด้วยเช่นเดียวกัน⁵⁹ โดยที่อดีตแนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่บางส่วนก็มีความเห็นว่า “อย่างไรก็ยินดีที่จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย”⁶⁰

ทั้งนี้ หากจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปมีอย่างน้อยดังต่อไปนี้คือ

○ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าฯที่มาจากการเลือกตั้งกับนายกอบจ. ซึ่งอาจจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่เพื่อมิให้เกิดการขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ระหว่างกัน⁶¹

○ เทศบาลและอบต.จะมีบทบาทอย่างไร ควรจะให้เหลือเทศบาลเพียงแบบเดียวหรือไม่⁶² หรืออาจจะเปลี่ยนตำบลให้เป็นเขตต่างๆเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร ซึ่งก็ได้หมายความว่าคนเหล่านี้จะหมดบทบาทในท้องถิ่นไป เพราะสามารถเข้ามามีบทบาทในรูปแบบอื่นได้⁶³

○ หากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด รวมถึงสมาชิกสภาเขตแล้ว บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นอย่างไร ซึ่งทางข้าราชการไทยพุทธในพื้นที่ส่วนหนึ่งกล่าวว่า “ถ้ามีสก.(เทียบเคียงกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) สข. (สมาชิกสภาเขต) ก็อาจจะดี เพราะเป็นการให้เขาจัดการปัญหาของตัวเอง ซึ่งเขาก็น่าจะจัดการได้ดี แต่น่าจะคงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้”⁶⁴

○ ขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ว่าฯจะครอบคลุมพื้นที่จังหวัดใดบ้าง โดยมีความต้องการส่วนหนึ่งที่จะรวมสามจังหวัดคือปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลาคือ เทพา นาทวี จะนะ และสะบ้าย้อย เข้าเป็นหน่วยการปกครองเดียวกัน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่นับถือศาสนาและมีประวัติศาสตร์เดียวกัน อันแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างชัดเจน ในขณะที่สื่อมวลชนบางส่วนในพื้นที่เสนอว่าไม่ควรจะรวมพื้นที่ดังกล่าวเข้าด้วยกัน แต่ควรคงไว้สามจังหวัดเช่นเดิม โดยให้แต่ละจังหวัดเลือกตั้งผู้ว่าฯของจังหวัดตนเอง “ผมว่าตอนนี้มันไปไกลกว่าที่เราจะพูดถึงปัตตานีในอดีต⁶⁵ เราไม่ลืมนะว่ามีปัตตานีจริง แต่มันผ่านมามากหลายร้อยปีแล้ว ตรงนี้ วันนี้ คนปัตตานีรักปัตตานี คนยะลารักยะลา คนนราธิวาสรักนราธิวาส จังหวัดละคนดีที่สุดแล้ว ให้เขากำหนดชีวิตของเขาเอง”⁶⁶

ข้อถกเถียง

● กลุ่มข้าราชการทหารส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว เพียงแค่หาผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีมีความสามารถมาทำหน้าที่ก็พอแล้ว โดยมองว่าไม่จำเป็นที่จะเสนอเรื่องการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษหรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ต่างก็ “เป็นเรื่องใหญ่ที่ไม่จำเป็น”

⁵⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิภูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

⁶⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

⁶¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

⁶² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

⁶³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมพิภูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2553 เวลา 09.30-12.00 น.

⁶⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจิงบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁶⁵ ปัตตานีในอดีตนั้น ปัจจุบันคือพื้นที่ที่เชื่อกันว่าครอบคลุมจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา – ผู้เขียน

⁶⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

และ “ไม่แน่ใจว่าจะเป็นทางออกของปัญหาอย่างแท้จริง” ซึ่งสุดท้ายแล้วอาจจะกลับกลายเป็นการ “สร้างปัญหาใหม่ที่ใหญ่กว่าเดิมได้”⁶⁷

- กลุ่มข้าราชการไทยพุทธส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่อยู่แล้ว และทุกวันนี้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็เปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มซึ่งเป็นคนในพื้นที่ได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาตรงจุดนี้ หรือหากพบว่าการปกครองในปัจจุบันในส่วนใดยังไม่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่ที่ค่อยๆปรับแก้กันไปให้ดีขึ้นและตรงจุด ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบใหม่ เพียงแค่ทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยจริงก็เพียงพอแล้ว โดยสะท้อนจากคำพูดที่ว่า “ปัญหาเป็นแค่เรื้อรัง ก็แค่อุดรูรั่วนั้น ทำไม่ต้องไปสร้างเรือใหม่ด้วย เรื่อย่าไปคิดว่าเป็นเรือแตก” โดย “ก่อนจะผ่าตัดใหญ่ เรามาผ่าตัดเล็กก่อนดีไหม เพราะเดิมพันมันสูงมาก อย่าให้ทหาร ตำรวจ ครู พี่น้องต้องตายเปล่า” ประเด็นที่เป็นปัญหาไม่น่าจะใช่ตัวระบบ หากแต่เป็นตัวบุคคลมากกว่า กล่าวคือการบริหารจัดการของผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนที่ยังไม่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) และขาดความรู้ความสามารถต่างหาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “คนที่มีอำนาจ ใช้เป็นหรือไม่ นักการเมืองท้องถิ่นที่เลือกตั้งกันมาก็ไม่มีศักยภาพจริง”⁶⁸ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีความเห็นว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งก็คือผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางนั้นยังมีความจำเป็นอยู่⁶⁹

- กลุ่มนักธุรกิจไทยพุทธในพื้นที่ที่มีความเห็นว่า หากจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ หรือมีเขตปกครองพิเศษซึ่งอาจจะเป็นขั้นตอนแรกที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ คงจะต้องเผชิญกับแรงต่อต้านอย่างมาก อีกทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มิได้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจดังเช่นกรุงเทพมหานครหรือพัทยา ทางออกที่น่าจะเป็นไปได้ คือควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมกับลดบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัดและอำเภอ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น⁷⁰ ประเด็นสำคัญที่ต้องถกเถียงกันจึงไม่ใช่การทำการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบพิเศษ หากแต่เป็นการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ตลอดจนความจริงจังในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลและข้าราชการมากกว่า⁷¹

- กลุ่มคนไทยพุทธส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความกังวลว่า “กลุ่มคนที่ไม่ใช่มุสลิมจะอยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครอง (ดังกล่าว) อย่างไร”⁷² หากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ไปเป็นรูปแบบพิเศษแบบใดก็ตามที่แตกต่างไปจากในปัจจุบัน เนื่องจากตนเองมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ แต่พิจารณาถึงกรณีของการประชุมอบต.บางแห่งนั้น ที่ผ่านมา “เราไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะเป็นเสียงส่วนน้อย...ตอนนี้ก็แทบจะไม่มีสิทธิมีเสียงแล้ว”⁷³ “เราพยายามปฏิบัติตามเขาทุกอย่าง ไม่เข้าร้านอาหารที่เขาไม่ชอบ”⁷⁴ และบางคนกังวลไปถึงว่า “ถ้าคน

⁶⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการทหารของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ณ ค่ายสิรินธร ต.เขาตุ้ม อ.ยะรัง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 28 สิงหาคม 2553 เวลา 09.30-12.00 น.

⁶⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

⁶⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁷⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

⁷¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวัลย์ 2 โรงแรมยะลา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

⁷² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁷³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

มุสลิมปกครอง จะขายหมูในตลาดได้ไหม” และ “เราเป็นคนส่วนน้อย หลักประกันสิทธิของเราจะมีอยู่หรือไม่” จะมีการออกกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของคนไทยพุทธ ให้ต้องพูดภาษามลายู ต้องคลุมศีรษะ ต้องทำละหมาด ห้ามเลี้ยงหมู ห้ามสร้างพระพุทธรูป ห้ามทำกิจกรรมในวันศุกร์ หรือกำหนดให้สามจังหวัดเป็นพื้นที่ของอิสลาม ซึ่งจะทำให้คนไทยพุทธต้องสูญเสียวัฒนธรรมของตนไปโดยจะถูกบังคับให้ปฏิบัติตามหลักของศาสนาอิสลามด้วยหรือไม่อย่างไร⁷⁵ ยกตัวอย่างเช่นในอดีต ผู้อำนวยการที่เป็นมุสลิมของโรงเรียนแห่งหนึ่งในอำเภอเวียงจังหวัดนราธิวาสได้บังคับให้นักเรียนไทยพุทธต้องแต่งตัวเป็นมลายู และให้คลุมศีรษะ เป็นต้น ซึ่งหลังจากที่มีการประท้วงแล้ว นโยบายดังกล่าวจึงได้ถูกยกเลิกไป⁷⁶ นอกจากนี้คนไทยพุทธบางส่วนในจังหวัดยะลา ยังได้สะท้อนว่าในอดีตเคยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นคนมุสลิม ปรากฏว่ามีการจัดทำเอกสารสร้างความเข้าใจศาสนาอิสลามให้คนไทยพุทธทราบ “แต่ทำไมไม่มีการส่งเสริมความเข้าใจศาสนาพุทธให้กับคนมุสลิมด้วย อย่างนี้ก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมศาสนาอิสลามแต่เพิกเฉยกับคนพุทธ หากมีการเปิดใจทำความเข้าใจแล้วก็จะอยู่ร่วมกันได้”⁷⁷ อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนที่ยอมรับได้กับการเลือกตั้งผู้ว่าด้วยเหตุผลที่ว่าจะทำให้ได้ผู้บริหารที่เข้าใจคนในพื้นที่มากขึ้นจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁷⁸ และหากสามารถทำให้เหตุการณ์สงบลงได้โดยที่ “เราไม่ถูกบีบบังคับเกินไป”⁷⁹

- กลุ่มข้าราชการไทยพุทธบางส่วนตั้งคำถามว่า “การพูดถึงแนวทางการปกครองตนเอง ถามว่ามีการไปถามความเห็นกลุ่มขบวนการเพื่อให้เขามีพื้นที่หรือไม่ ถ้ายังไม่มีพื้นที่ของเขา ก็ถือว่ายังไม่สามารถตอบโจทย์ในการแก้ปัญหาให้ตรงจุด” ทำให้ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ากลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงในปัจจุบันมีความต้องการในแนวทางนี้หรือไม่ เนื่องจากเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางว่าสิ่งที่ทางกลุ่มดังกล่าวต้องการคือการแบ่งแยกดินแดน อันจะทำให้แนวทางนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยกลุ่มขบวนการได้⁸⁰ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีหลักประกันว่าความรุนแรงจะลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ หากมีการปรับปรุงพัฒนาการปกครองท้องถิ่นหรือมีเขตปกครองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว⁸¹

- กลุ่มข้าราชการไทยพุทธบางส่วนตั้งข้อสังเกตว่า “การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรูปแบบการปกครอง เป็นเพียงความต้องการของคนบางกลุ่ม เพราะเท่าที่เห็นถึงปัจจุบันก็ยังไม่เห็นว่ามีประชาชนมาเรียกร้องหรือเดินขบวนให้มีการปกครองตนเอง” ซึ่งความต้องการของคนบางกลุ่มดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นกลุ่มอิทธิพล ผู้นำศาสนา หรือผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นชนชั้นนำในพื้นที่ที่ต้องการจะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งผู้ว่า มิได้เป็นเรื่องของชาวบ้านส่วนใหญ่แต่อย่างใด⁸²

⁷⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

⁷⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

⁷⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องพลาญณี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

⁷⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

⁷⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

⁷⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

⁸⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมสำนักงานการเกษตรและสหกรณ์ อ.สุไหงโกลก จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁸¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

⁸² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังดี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีความกังวลว่า การเลือกตั้งผู้ว่าฯ อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกรุนแรงระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ อันเนื่องมาจากการแก่งแย่งอำนาจกันมากขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดจากการเลือกตั้งอบต.ในพื้นที่ต่างๆ⁸³

- กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ความไม่เป็นอิสระของนายกอบต.ในการดำเนินงานนั้น โดยหลักแล้วเกิดจากการที่ตัวนายกอบต.เองจำนวนหนึ่งไม่มีศักยภาพในการบริหาร ขาดความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ในการจัดการกิจการของท้องถิ่น ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบและบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริงว่าสามารถทำอะไรได้หรือไม่ได้ อย่างไร⁸⁴ ทำให้ต้องพึ่งพาความรู้ความสามารถของข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือปลัดอบต.ที่มาจาก การแต่งตั้งของส่วนกลาง จนต้องตกอยู่ภายใต้การชี้แนะของปลัดอบต. ทำให้ในทางปฏิบัติกลายเป็นว่าบทบาทของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางนั้นมีมากกว่าไปโดยปริยาย⁸⁵

- กลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบบางส่วนมีความเห็นว่า อุดมการณ์เอกราช (Merdeka) อาจจะเป็นทางออกของความขัดแย้งที่ดูเหมือนว่าจะยังไม่สามารถหาข้อยุติลงได้ ทั้งนี้เพื่อให้คนในพื้นที่มีอิสระทางการเมืองและมีอำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะมีการพูดถึงการปกครองพิเศษในพื้นที่ที่จะให้อำนาจในการดูแลตัวเองแก่คนพื้นที่ระดับหนึ่ง แต่ ณ ขณะนี้ สังคมก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าการปกครองพิเศษดังกล่าวจะมีรูปแบบลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นอีกส่วนหนึ่งมองว่า เรื่องปัญหาปากท้องของประชาชนก็เป็นประเด็นสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนจากคำพูดที่ว่า “การแก้ปัญหาที่แท้จริง ไม่จำเป็นต้องไปพูดเรื่องนครรัฐ แต่ต้องเน้นที่ปากท้องของชาวบ้านก่อน แล้วค่อยพูดเรื่องการปกครอง เพราะ (การปกครอง) เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางกลุ่มเท่านั้น”⁸⁶

- ทั้งคนพุทธและมุสลิมส่วนหนึ่งต่างมีความเป็นห่วงว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีความพร้อมมากน้อยเพียงใดต่อการเมืองการปกครองที่จะเปลี่ยนแปลงไป มีระดับความรู้ความเข้าใจต่อการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพื่อให้มีศักยภาพในการเลือกและเท่าทันในการตรวจสอบนักการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่อาจจะเข้ามาแสวงประโยชน์จากท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด⁸⁷ “ประชาธิปไตยได้เข้าไปสู่วิถีชีวิตแล้วหรือยัง”⁸⁸ ก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้เพิ่มขึ้นก่อน มิเช่นนั้นก็จะไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในทางที่ดีแก่สังคม⁸⁹

ข้อเสนอที่ 2

- ควรเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งระดับผู้บริหารหน่วยงาน เนื่องจากจะมีความรู้และความเข้าใจในปัญหาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

⁸³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบุน คือลตอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

⁸⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุม โรงแรมอิมพีเรียลนคราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

⁸⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมโรงเรียนจริยธรรมมูลนิธิ อ.จะนะ จ.สงขลา วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.45-14.30 น.

⁸⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

⁸⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านบูเก๊ะ ม.2 ต.บาโงยซิแน อ.ยะหา จ.ยะลา วันเสาร์ที่ 24 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.30-12.30 น.

⁸⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁸⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ตลอดจนสามารถสื่อสารด้วยภาษาท้องถิ่นกับคนในพื้นที่ได้⁹⁰ โดยอาจจะกำหนดสัดส่วนข้าราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สะท้อนความเป็นตัวแทนของคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและไทยพุทธในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะกำหนดสัดส่วนให้ เฉพาะกับคนในพื้นที่ได้เข้ารับการคัดเลือกบรรจุเป็นจำนวนร้อยละ 25 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 75 ก็เปิดโอกาสให้ บุคคลทั่วไป⁹¹ หรืออีกทางเลือกหนึ่งก็อาจจะคิดตามอัตราส่วนของประชาชนในพื้นที่ คือให้มีข้าราชการที่เป็นมุสลิม ประมาณร้อยละ 80 และพุทธประมาณร้อยละ 20⁹²

ทั้งนี้ ข้อมูลสัดส่วนข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ ณ ปัจจุบัน พบว่า จาก หน่วยงานราชการในจังหวัดปัตตานี ซึ่งมีทั้งหมด 69 หน่วยงาน มีหน่วยงานที่มีจำนวนข้าราชการที่เป็นมุสลิมซึ่งเป็น ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่อยู่เกินครึ่งเพียง 9 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 13 มีจำนวนเท่ากัน 4 หน่วยงาน ส่วนอีก 56 หน่วยงานนั้นจะมีข้าราชการเกินครึ่งที่เป็นคนไทยพุทธ โดยเมื่อพิจารณาถึงจำนวนตัวเลขข้าราชการในพื้นที่ประมาณ 11,035 คน พบว่าในจำนวนนี้เป็นคนพุทธ 6,994 คน และเป็นคนมุสลิม 4,041 คน คิดเป็นร้อยละ 36.6⁹³ ในส่วน ของจังหวัดยะลา โดยรวมแล้วมีข้าราชการในพื้นที่ประมาณ 4,990 คน ในจำนวนนี้เป็นคนพุทธ 3,061 คน และเป็น คนมุสลิม 1,929 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.6⁹⁴ ในขณะที่จังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีข้าราชการส่วนภูมิภาคประมาณ 3,399 คน ในจำนวนนี้เป็นคนพุทธ 2,491 คน และเป็นคนมุสลิม 908 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.7⁹⁵

ข้อถกเถียง

- กลุ่มข้าราชการไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนมีความเห็นว่า ณ ปัจจุบัน **คนมุสลิมที่เป็นข้าราชการก็มี อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว** ปัญหาที่เห็นว่าไม่มีตัวแทนของคนมุสลิมที่เข้าใจในวัฒนธรรมของคนพื้นที่อยู่ในโครงสร้างการ บริหารปกครองจึงไม่น่าจะตรงกับความเป็นจริง⁹⁶ อย่างไรก็ตาม อาจจะเป็นไปได้ว่า สาเหตุที่คนในพื้นที่ส่วนใหญ่รู้สึกว่า ข้าราชการที่เป็นคนในพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร เนื่องจากบุคลากร เหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้ได้บังคับบัญชาเท่านั้น ทำให้โดยหลักแล้วต้องปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาซึ่ง เป็นคนนอกพื้นที่ที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง

- กลุ่มคนไทยพุทธส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า **เจ้าหน้าที่รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นคนในพื้นที่ก็ได้** ขอเพียงเป็น คนที่เข้าใจวัฒนธรรม ปัญหา และความต้องการของประชาชนก็พอแล้ว⁹⁷ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่าหากเป็นคน นอกพื้นที่ อาจจะทำงานได้เต็มที่และเด็ดขาดกว่าคนในพื้นที่เสียด้วยซ้ำ เพราะไม่ต้องเกรงใจคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อัน จะช่วยลดปัญหาการทุจริตและการเล่นพรรคเล่นพวกได้⁹⁸

⁹⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

⁹¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิภูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

⁹² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มโต๊ะครู ณ ห้องประชุมเขตกาวูด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

⁹³ ข้อมูลจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดปัตตานี ณ วันที่ 17 กรกฎาคม 2552

⁹⁴ ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดยะลา ปี 2552

⁹⁵ ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดนราธิวาส ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2552

⁹⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจะบังติกอ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

⁹⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันที่ 17 เมษายน 2553

⁹⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนศาสนบารุง ต.บ้านนา อ.จะนะ จ.สงขลา วันที่ 25 กรกฎาคม 2553

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- กลุ่มคนไทยพุทธส่วนหนึ่งมีความรู้สึกที่ปัจจุบันคนมุสลิมในพื้นที่ที่มีสิทธิมากกว่าคนพุทธ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็จะกำหนดโควตาให้แก่นักศึกษาจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นมุสลิมเท่านั้น⁹⁹ การสอบเข้ารับราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็จะพิจารณารับคนมุสลิมเป็นส่วนใหญ่¹⁰⁰ เป็นต้น โดยตามสถานที่ราชการต่างๆ เช่น อำเภอ หรือโรงพยาบาล เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนมุสลิม “เรารู้สึกว่าเราเป็นเหมือนลูกเมียน้อย...เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง”¹⁰¹ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าความรู้สึกว่าตนเองเป็นชนกลุ่มน้อยของคนไทยพุทธในพื้นที่นี้ก็เป็นความรู้สึกเดียวกันกับคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ หากแต่ต่างกันที่บริบทที่แต่ละกลุ่มมองเท่านั้น กล่าวคือ คนไทยพุทธมองในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูมองในบริบทของประเทศไทย ซึ่งแท้จริงแล้ว ความรู้สึกร่วมในประเด็นนี้ น่าจะเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความเห็นอกเห็นใจกันได้ แทนที่จะเกิดความหวาดระแวงต่อกันดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อเสนอที่ 3

- ควรเปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในตะวันออกกลางได้มีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในระบอบราชการ แทนที่จะถูกขึ้นบัญชีดำ ซึ่งได้กลายเป็นแรงผลักดันให้บางส่วนของกลุ่มคนเหล่านี้เกิดความรู้สึกร่วมกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบไปในที่สุด¹⁰²

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนได้ให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องการเปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศมุสลิมเข้ารับราชการนี้ว่า ปัจจุบันผู้ที่จบแพทย์มาจากประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียก็สามารถที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่ได้แล้ว¹⁰³

ข้อเสนอที่ 4

- ควรเปิดโอกาสให้หมู่บ้านที่มีความพร้อมและมีความสมัครใจ ดูแลรักษาความปลอดภัยโดยสมาชิกในหมู่บ้านกันเองด้วยงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ โดยหากมีเหตุการณ์หรือปัญหาอะไรเกิดขึ้น สมาชิกในหมู่บ้านนั้นๆก็ต้องรับผิดชอบกันไปตามความเหมาะสม¹⁰⁴ ซึ่งในปัจจุบันนี้ ทหารจากนอกพื้นที่ได้เข้ามาควบคุมถึงในระดับหมู่บ้าน เป็นเหตุให้ผู้ผู้นำและสมาชิกชุมชนส่วนหนึ่ง รวมทั้งโต๊ะครูและอุสตาซบางส่วน “รู้สึกอึดอัดเนื่องจากถูกตรวจค้นต่างๆที่ออกไปทำงานของตนเองตามปกติ เป็นข้อกลางแกลงใจที่มาจากการให้คนนอกพื้นที่เข้ามาแก้ไข จะทำอย่างไรให้คนในพื้นที่เป็นผู้แก้ปัญหาเอง หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ การเผชิญหน้าก็จะไม่สิ้นสุด”¹⁰⁵ การถูกเลือกปฏิบัติจนทำให้รู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมนี้ ทำให้อุสตาซคนหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “เข็ดหลาบกับการเป็นอุสตาซจนต้องหนีไปตัดยางดีกว่า”¹⁰⁶

⁹⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟากูนิ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹⁰⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนศาสนบารุง ต.บ้านนา อ.จะนะ จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 25 กรกฎาคม 2553

¹⁰¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ บ้านตรง ม.2 ต.ตรง อ.มายอ จ.ปัตตานี วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-13.30 น.

¹⁰² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

¹⁰³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะหา จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

¹⁰⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมสำนักงานการเกษตรและสหกรณ์ อ.สุไหงโกโล จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

¹⁰⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการศึกษา ณ ห้องประชุมเซตดาวูด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

¹⁰⁶ สัมภาษณ์อุสตาซในจังหวัดยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 15.30-16.00 น.

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่ส่วนหนึ่งไม่แน่ใจว่า การปล่อยให้หมู่บ้านดูแลรักษาความปลอดภัยกันเองโดยให้ทหารถอนกำลังออกไปนั้น จะสามารถสร้างความมั่นคงปลอดภัยได้จริงหรือไม่ “เพราะ (ขนาด) ทหารอยู่ก็ยังไม่ไปถึงถึงในค่ายทหาร หากเราปกครองดูแลกันเองจะทำได้เท่ากับทหารหรือไม่...และจะเป็นการยื่นอาวุธให้กับคนก่อการหรือไม่”¹⁰⁷

ข้อเสนอที่ 5

- ควรมอบหมายให้กองทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมทั้งสามจังหวัดและสี่อำเภอ เนื่องจากเป็นกองทัพที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวโดยตรงอยู่แล้วในอดีต¹⁰⁸

ข้อถกเถียง

- --

3.1.4 ระบบการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นไม่เอื้อให้ผู้มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองและก่อให้เกิดการแข่งขันแตกแยก

ระบบการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเข้าสู่ระบบการเมืองในปัจจุบันนั้น ยังไม่เอื้อให้ผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ตามที่ควรจะเป็น เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว เงินทุนยังคงเป็นปัจจัยหลักที่จะชี้ขาดผลการเลือกตั้งอยู่¹⁰⁹ ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องมีเงินทุนจำนวนมากเพื่อใช้ในกิจกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามปกติจากการบริหารจัดการแล้ว สิ่งที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้ามาของผู้ที่มีคุณธรรมคือ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการซื้อเสียง ด้วยระบบเช่นนี้ ผู้ที่จะสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ส่วนใหญ่จึงต้องเป็นผู้ที่มีเงินทุนเป็นสำคัญ ส่วนความรู้และคุณธรรมกลับกลายเป็นเรื่องรองไป¹¹⁰ ทำให้ผู้ที่มีอิทธิพลและเงินทุนมาก มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบการเมืองได้มากกว่าผู้ที่ไม่มียศอิทธิพลและมีเงินทุนจำกัด ส่งผลให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองกลุ่มเดิมๆสามารถเข้าครอบงำการเมืองได้ในทุกระดับ¹¹¹ ในขณะที่บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมจริยธรรม มีความมุ่งมั่นตั้งใจแต่ขาดการสนับสนุนด้านเงินทุน หรือปฏิเสธการซื้อเสียง จะมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ผู้นำชุมชนของศาสนาอิสลามที่ยึดมั่นในหลักศาสนาอย่างเคร่งครัดส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือและเป็นผู้นำที่แท้จริงของคนในชุมชนมุสลิม จึงยังไม่อาจเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นตามความคาดหวังของประชาชนเท่าที่ควร¹¹²

ทั้งนี้ โดยหลักศาสนาอิสลามนั้น ผู้นำศาสนามีได้เป็นเพียงผู้นำทางธรรมคือสอนศาสนาและนำการประกอบศาสนกิจเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาททางโลกคือเป็นผู้นำชุมชนและสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ด้วย เนื่องจากศาสนาอิสลามคือวิถีชีวิตที่เรื่องของทางโลกและทางธรรมไม่อาจแยกขาดจากกันได้ ผู้นำศาสนาในพื้นที่จึง

¹⁰⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

¹⁰⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 14 มิถุนายน 2553

¹⁰⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สุคริณ อ.ตากใบ อ.จะนะ) ณ โรงแรมต้นหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

¹¹⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 18 เมษายน 2553

¹¹¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันที่ 17 เมษายน 2553

¹¹² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลลิตร อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

เป็นผู้ที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือ และถือเป็นผู้นำตามธรรมชาติที่คนมุสลิมส่วนหนึ่งมองว่าน่าจะจะได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้นำทางการเมืองด้วย¹¹³ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักศาสนา¹¹⁴ และ “ทำให้การเมืองดีขึ้น”¹¹⁵

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบการคัดเลือกตัวแทนของท้องถิ่นซึ่งเป็นการเลือกตั้งด้วยรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้นั้น มีปัญหาในเรื่องของการซื้อขายเสียงเป็นอย่างมาก อันนำมาซึ่งความขัดแย้งแตกแยกในชุมชน¹¹⁶ อีกทั้งทำให้ผู้นำศาสนาที่มีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งโดยหลักการแล้วถือเป็นทั้งผู้นำชุมชนและผู้นำทางการเมืองของคนมุสลิมนั้น ต้องประสบกับข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจเข้ามามีบทบาททางการเมืองในระบบได้ ผลที่ตามมาคือผู้ที่สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้กลับไม่ใช่ผู้นำในชุมชนมุสลิมตามความเป็นจริง อันนำไปสู่ปัญหาเรื่องการยอมรับตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งนั้นๆไปโดยปริยาย

ข้อเสนอที่ 1

- ควรนำระบบชูรอหรือการปรึกษาหารือเพื่อหาข้อตกลงร่วมเข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น¹¹⁷ โดยให้ปรากฏอยู่ในโครงสร้างการใช้อำนาจในชุมชนทุกระดับ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณธรรมเข้าสู่ระบบการเมืองการปกครอง¹¹⁸ โดยอาจจะเริ่มจากการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้านก่อน¹¹⁹ เช่น การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น แล้วจึงไปสู่การเลือกตั้งในระดับอื่นๆ¹²⁰ ซึ่งหากเกิดขึ้นได้จริงก็จะถือว่าเป็น “ความงดงามทางการเมือง” อันจะเป็นการลดอิทธิพลทางการเมืองแบบเก่าลงไป¹²¹ ทั้งนี้ กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่และนักธุรกิจบางส่วนก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่ากระบวนการปรึกษาหารือมีความสำคัญ แต่อาจจะไม่ใช่คำาชูรอเพื่อให้ผู้ที่มีได้นับถือศาสนาอิสลามสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดังกล่าวได้ โดยได้ให้ข้อคิดเห็นในการเลือกตั้งนายกอบต.ว่า คณะกรรมการหมู่บ้านควรจะมาปรึกษาหารือกันก่อนว่าใครน่าจะเป็นผู้เหมาะสมที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง “หากพบคนดี ก็ต้องเสนอชื่อคนดีให้ประชาชนเลือก ใครที่สู้แข่ง คนก็ไม่เลือก แม้คนที่ถูกเสนอชื่ออาจจะถูกเก็บเสียงก่อน แต่โดยพื้นฐานแล้วดีแน่นอน”¹²²

ข้อถกเถียง

- กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นบางส่วนมีความเห็นว่า แม้จะมีได้ปฏิเสธการใช้กลไกชูรอเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง แต่ก็ไม่แน่ใจว่าสภาชูรอจะสามารถทำงานได้จริง เพราะแม้แต่กลไกการตรวจสอบของรัฐเองที่มีอยู่ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้เต็มที่เลย¹²³

¹¹³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 18 เมษายน 2553

¹¹⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้นำศาสนา ณ สำนักงานอิสลามประจำจังหวัดสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม 2553

¹¹⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุม โรงแรมอิมพีเรียลนครราชสีมา อ.เมือง จ.นครราชสีมา วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹¹⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

¹¹⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แวง อ.แวง จ.นครราชสีมา วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹¹⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูบะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะทอน อ.ตากใบ จ.นครราชสีมา วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

¹¹⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุม โรงแรมอิมพีเรียลนครราชสีมา อ.เมือง จ.นครราชสีมา วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹²⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน ณ ห้องประชุมเซก อาหมัด ฟากอนี วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-15.30 น.

¹²¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมสำนักงานการเกษตรและสหกรณ์ อ.สุไหงโกกอล จ.นครราชสีมา วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

¹²² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ บ้านตรัง ม.2 ต.ตรัง อ.มายอ จ.ปัตตานี วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-13.30 น.

¹²³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมโรงเรียนจริยธรรมมูลนิธิ อ.จะนะ จ.สงขลา วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.45-14.30 น.

- กลุ่มนักธุรกิจในพื้นที่บางส่วนมีความเห็นว่า ผู้นำทางศาสนาไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีบทบาททางการเมือง แต่ควรจะไปมีบทบาทในด้านการศึกษาแทนมากกว่า ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาพบว่าเมื่อผู้นำศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นก็จะทำให้บทบาทของผู้นำศาสนาบางรายไม่เป็นที่ยอมรับของคนมุสลิมบางส่วนได้เช่นกัน¹²⁴ นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่าระบบชูรอจะก่อให้เกิด “การฮั้วกันทางการเมือง” ขึ้นหรือไม่¹²⁵ ซึ่งข้อนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่คนกลุ่มหนึ่งมองว่าระบบชูรออาจเป็น “การฮั้วกันทางการเมือง” แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งกลับมองว่าเป็น “ความงดงามทางการเมือง” ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

ข้อเสนอที่ 2

- ควรมีเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวแทนที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองโดยดูจากผลงานที่ผ่านมาก่อนว่ามีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตัวแทนของคนในพื้นที่ได้หรือไม่¹²⁶

ข้อถกเถียง

- --

3.1.5 การขาดกลไกที่เอื้อให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ท้องถิ่นจะยังไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากขาดกลไกที่เอื้อให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบริหารกิจการของท้องถิ่น และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้ จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่การให้ข้อมูล แสดงความเห็น คิตรีเริ่มวางแผน เสนอแนะ ตัดสินใจ ดำเนินการ กำกับประเมินผล ปรับปรุงพัฒนา ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของท้องถิ่น¹²⁷ ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรู้สึกที่ว่า “บทบาทของประชาชนที่จะกำกับและควบคุมได้หมดลงเมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง”¹²⁸ ไม่มีอำนาจตัดสินใจและกำหนดชีวิตของตนเองในการที่จะคิตรีเริ่มและดำเนินนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากปัญหาของการไม่สามารถกำหนดนโยบายตามความต้องการได้แล้ว ยังพบว่าประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานและการใช้งบประมาณของคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกด้วย¹²⁹ ซึ่งการที่ไม่สามารถตรวจสอบได้นี้ นอกจากจะเป็นเพราะการขาดระบบหรือกลไกในการตรวจสอบที่ดีแล้ว¹³⁰ ยังมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนใน

¹²⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องนราทัศน์ 2 โรงแรมอิมพีเรียล นราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 29 พฤษภาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹²⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

¹²⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟาฏอนี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹²⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในถวิลวดี บุรีกุล, *การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552) และอรรถชัย กักผล, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552)

¹²⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน ณ ห้องประชุมเซก อาหมัด ฟาฏอนี วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-15.30 น.

¹²⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ณ สมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2553 เวลา 10.00-15.45 น.

¹³⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการไทยพุทธ (พลเรือน ตำรวจ ทหาร) ณ ห้องจ๊ะบังดี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ¹³¹ หรือขาดสำนึกพลเมืองในการเข้าร่วมตรวจสอบอีกด้วย ดังที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งสะท้อนว่า “เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับฟังการพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการทำโครงการ แต่ประชาชนในพื้นที่กลับให้ความสนใจน้อย”¹³²

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ต้องการที่จะตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้บริหารทั้งของท้องถิ่นและของภาครัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกาใช้จ่ายงบประมาณรัฐที่เข้ามาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี 2547-52 รวม 5 ปี มีการใช้งบประมาณไปแล้วรวมทั้งสิ้น 109,000 ล้านบาท ซึ่งหากรวมงบประมาณในปี 2553 เข้าด้วยแล้วก็จะเงินจำนวน 125,000 ล้านบาท¹³³ ซึ่งงบประมาณทั้งหมดนี้ โดยรวมแล้วเป็นการใช้จ่ายโดยปราศจากการตรวจสอบของภาคประชาชนในพื้นที่¹³⁴ ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นพื้นที่หาประโยชน์ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไป¹³⁵ ซึ่ง “การขอโครงการขอโดยชาวบ้าน แต่ทำไมชาวบ้านไม่ได้รับ”¹³⁶

ทั้งนี้ กลุ่มข้าราชการไทยพุทธบางส่วนก็เห็นด้วยในส่วนของระบบตรวจสอบนักการเมืองว่า การให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองอย่างแท้จริงนั้น ถือเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกตัวแทนหรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเสียอีก เนื่องจากถึงแม้รูปแบบจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม แต่หากประชาชนยังไม่สามารถตรวจสอบนักการเมืองได้จริงก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด¹³⁷

ข้อเสนอที่ 1

● ควรมีสภาประชาชนในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารได้โดยตรง ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรอีกชั้นหนึ่งคู่ขนานไปกับสภาท้องถิ่นที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ¹³⁸ โดยมีองค์ประกอบที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนครบทุกกลุ่มชาติพันธุ์วัฒนธรรมในหลากหลายอาชีพ¹³⁹ เพื่อให้มีช่องทางในการแสดงออกถึงความรู้สึกและความต้องการ และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากกลุ่มต่างๆอย่างกว้างขวาง¹⁴⁰ ซึ่งอาจจะกำหนดสัดส่วนให้มีตัวแทนที่เป็นคนไทยพุทธในพื้นที่อย่างชัดเจนเลยก็ได้เพื่อสะท้อนให้เห็นโครงสร้างทางสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกัน¹⁴¹ โดยตัวแทนเหล่านี้ต้องเป็นคนละส่วนกับตัวแทนทางการเมือง ทั้งนี้ สภาประชาชนนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับด้วย มิใช่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาที่มีได้มี

¹³¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาทกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹³² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินุ ค้อลอน มหาวิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

¹³³ ปกรณ์ พึ่งเนตร, เปิดฉบับไฟใต้, *มติชนออนไลน์* วันที่ 8 มิถุนายน 2553 [Online] 12 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1275980243&gclid=01&catid=%20%A7%BA%B4%D1%BA%E4%BF%E3%B5%E9

¹³⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาทกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹³⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ อ.สุโหงโลก อ.สุโหงปาดี จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

¹³⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สุคิริน อ.ตากใบ อ.จะนะ) ณ โรงแรมตันหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

¹³⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟากอนี่ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹³⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาทกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹³⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมพิบูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2553 เวลา 09.30-12.00 น.

¹⁴⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สายบุรี อ.ปะนาเระ อ.ไม้แก่น) ณ ศาลาการเปรียญ วัดปทุมวาริ ต.เตราะบอน อ.สายบุรี จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2553 เวลา 09.30-13.00 น.

¹⁴¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องบุหร่ง โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

อำนาจในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง¹⁴² ทั้งนี้ นอกจากจะให้สภาประชาชนดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองแล้ว ยังมีความเห็นส่วนหนึ่งที่ต้องการให้ตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ไม่ว่าจะผู้ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งก็ตาม¹⁴³

ข้อถกเถียง

- --

ข้อเสนอที่ 2

- ควรตั้งองค์กรอิสระที่มีกฎหมายรองรับ¹⁴⁴ และไม่สังกัดหน่วยงานใดทั้งสิ้น เพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีที่มาจากประชาชนในพื้นที่¹⁴⁵ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไปในตัว¹⁴⁶

ข้อถกเถียง

- --

ข้อเสนอที่ 3

- ควรตั้งให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในลำดับที่สองมาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย¹⁴⁷

ข้อถกเถียง

- --

ข้อเสนอที่ 4

- ควรให้ประชาคมหมู่บ้านมีอำนาจในการกำหนดและพิจารณาแผนชุมชน โครงการ หรือกิจกรรมของหมู่บ้าน¹⁴⁸ โดยนโยบายและงบประมาณที่อบต. จัดทำจะต้องมาจากแผนชุมชน ซึ่งจะสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง มีใช้ของผู้บริหารอบต. เท่านั้น¹⁴⁹

ข้อถกเถียง

- --

¹⁴² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวอลเลย์ 2 โรงแรมยะลา รามา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

¹⁴³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตนักการเมือง ณ สมาคมอิสลามจังหวัดนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 25 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-14.30 น.

¹⁴⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

¹⁴⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สุคีริน อ.ตากใบ อ.จะนะ) ณ โรงแรมต้นหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

¹⁴⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะหา จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

¹⁴⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

¹⁴⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันที่ 18 เมษายน 2553

¹⁴⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

ข้อเสนอที่ 5

- ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ต่างๆของประชาชน¹⁵⁰ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการท้องถิ่นของตนเองได้¹⁵¹ ซึ่งปัจจุบัน ชาวบ้านส่วนหนึ่งยังไม่ทราบเลยว่าอบต.มีหน้าที่อย่างไร และจะสามารถตรวจสอบการทำงานของอบต.ได้อย่างไรบ้าง¹⁵²

ข้อถกเถียง

- --

3.1.6 การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับการะงานของท้องถิ่น

งบประมาณของท้องถิ่นนั้นมาจาก 2 ส่วนคือ งบประมาณที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากส่วนกลาง ซึ่งในส่วนหลังนี้แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ เงินที่รัฐจัดสรรให้ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บ และแบ่งมาให้กับท้องถิ่น และเงินอุดหนุน ซึ่งมี 3 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนประเภทหลังนี้ หากท้องถิ่นใช้จ่ายไม่หมดก็จะต้องคืนให้กับทางส่วนกลาง

แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 จะกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 35 ของงบประมาณประจำปี แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ก็มีได้เป็นไปตามจำนวนที่กำหนดไว้¹⁵³ กลับมีแต่ภาระงานที่ถูกโอนมา¹⁵⁴ จึงทำให้งบประมาณและภาระงานของท้องถิ่นไม่สมดุลกัน ในปี 2553 เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ในภาพรวมของทั้งประเทศถูกปรับลดลงร้อยละ 53 คือจาก 57,000 ล้านบาทเป็น 28,000 ล้านบาท¹⁵⁵ ซึ่งหากเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น งบประมาณที่มีก็เพียงพอที่จะใช้จ่ายเป็นเงินเดือนให้กับข้าราชการและผู้บริหารประมาณร้อยละ 30¹⁵⁶ ซึ่งเมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายประจำอื่นๆแล้วแม้จะไม่สามารถจ่ายเกินร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด แต่งบประมาณที่เหลือก็อาจจะไม่เพียงพอในการพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้¹⁵⁷

ทั้งนี้ นอกจากท้องถิ่นจะไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณตามที่กำหนดไว้แล้ว ในหลายกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับการร้องขอจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ช่วยเหลือด้านงบประมาณแก่รัฐบาล ผู้ว่า และนายอำเภออีกด้วย กล่าวคือ รัฐบาลได้กำหนดให้ใช้งบประมาณของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อนโยบายบางด้านของรัฐบาล เช่น เบี้ยเลี้ยงภัยซึ่งต้องจ่ายแทนส่วนกลางมาตั้งแต่ปี 2547¹⁵⁸ หรือนายอำเภอร้องขอให้ทางอบต.สนับสนุน

¹⁵⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

¹⁵¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะทอน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

¹⁵² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ ห้องประชุมโพธิ์เงิน โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2553 เวลา 09.50-14.45 น.

¹⁵³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมโรงเรียนจริยธรรมมูลนิธิ อ.จะนะ จ.สงขลา วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.45-14.30 น.

¹⁵⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีออลอน วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

¹⁵⁵ พงษ์ศักดิ์ อึ้งขนิมเจริญ (นายกเทศมนตรีนครยะลา), เอกสารสรุปการสัมมนา เวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตที่น้อมสามจังหวัดภาคใต้” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 22.

¹⁵⁶ สมาน แดบตา (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงคีรี จ.นราธิวาส), เอกสารสรุปการสัมมนา เวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตที่น้อมสามจังหวัดภาคใต้” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 26.

¹⁵⁷ เศรษฐ์ อัญพรี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี), อ้างแล้ว, หน้า 15.

¹⁵⁸ พงษ์ศักดิ์ อึ้งขนิมเจริญ (นายกเทศมนตรีนครยะลา), อ้างแล้ว, หน้า 24.

ช่วยเหลือด้านงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของทางส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ซึ่งเป็นเหตุให้ท้องถิ่นไม่อาจกำหนดแนวทางการใช้งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนงานของตนเองได้อย่างเต็มที่¹⁵⁹

ข้อเสนอที่ 1

- ควรจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นจำนวนร้อยละ 35 ของงบประมาณประจำปีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542¹⁶⁰

ข้อถกเถียง

- --

ข้อเสนอที่ 2

- ควรให้แต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดประเภทของภาษีที่จะจัดเก็บและใช้บริหารจัดการภายในท้องถิ่นได้เองอย่างเต็มที่¹⁶¹ เช่น ภาษีน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้น ท้องถิ่นเองก็ต้องพัฒนาความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามมาด้วยเช่นเดียวกัน¹⁶² อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเห็นว่าภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นก็ควรที่จะเก็บไว้พัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ แต่ก็มีได้หมายความว่าไม่ต้องส่งให้แก่ส่วนกลางเลย ท้องถิ่นเองก็ควรต้องส่งเข้าส่วนกลางด้วย ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นสัดส่วนที่ร้อยละ 80 เก็บไว้พัฒนาท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 20 ก็ส่งเข้าส่วนกลาง¹⁶³

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนมีความเห็นว่า หากอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดประเภทและจัดเก็บภาษีไว้ใช้บริหารจัดการเองภายในท้องถิ่นอย่างเต็มที่นั้น อาจจะยิ่งเอื้อให้เกิดปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นก็เป็นได้¹⁶⁴

3.2 ด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น

ด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่นนี้จะป็นกลุ่มของปัญหาที่คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีความรู้สึกว่อัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนเองที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ได้ถูกกดทับหรือไม่อาจแสดงความเป็นตัวของตัวเองในแง่ที่ถูกต้องชอบธรรมออกมาได้อย่างเต็มที่ภายใต้โครงสร้างการบริหารปกครองของสังคมไทย อันนำมาซึ่งความรู้สึกว่าตนเป็น “เหมือนพลเมืองชั้นสอง แต่กลับจ่ายภาษีเท่าคนกรุงเทพฯ และเชียงใหม่”¹⁶⁵

¹⁵⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวัลย์ 2 โรงแรมยะลา รามา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

¹⁶⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มโต๊ะครู ณ ห้องประชุมเขตดาวูด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

¹⁶¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องบุหร่ง โรงแรมอิมพีเรียลนคราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹⁶² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมพิบูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2553 เวลา 09.30-12.00 น.

¹⁶³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

¹⁶⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สุคีริน อ.ตากใบ อ.จะนะ) ณ โรงแรมตันหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 7 กันยายน 2553 เวลา 09.30-15.00 น.

¹⁶⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

“ความเป็นไทยถูกสร้างโดยคนกลุ่มๆเดียวเท่านั้น แล้วคนกลุ่มอื่นล่ะจะอยู่ตรงไหน” สื่อท้องถิ่นคนหนึ่งในพื้นที่เล่าต่อไปว่า “ผมจำได้ ครั้งหนึ่ง ผมและครอบครัวมานั่งคุยกัน แล้วปู่ผมก็บอกว่า เราต้องเป็นไทยนะเพื่อที่เราจะอยู่ได้”¹⁶⁶ คำพูดของปู่ทวดนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความจำใจที่จะต้องยอมเปลี่ยนตัวเอง ละทิ้งตัวตนของตัวเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าคิดว่าภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ มีกี่คนที่ยอม และมีกี่คนที่ไม่ยอม แล้วถ้าไม่ยอม ปฏิบัติตามที่ตามมานั้นจะเป็นอย่างไร ประเด็นที่ต้องคิดหาคำตอบคือ กลุ่มคนที่แตกต่างกันจะสามารถหาจุดสมดุลที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสบายใจได้อย่างไร และภายใต้โครงสร้างการบริหารปกครองรูปแบบใด ซึ่งมีผู้เปรียบเปรยว่าประเทศไทยนั้นน่าจะเป็น “ดอกไม้หลายแปลง” มากกว่า “ดอกไม้หลากสี” เพราะแต่ละแปลงที่แม้จะมีความแตกต่างกัน ต่างก็สามารถอยู่เคียงข้างกันได้¹⁶⁷

อัตลักษณ์ในความหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้นั้น จะมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาแม่ (Mother Language) ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น การปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลามไม่ว่าจะเป็นการแต่งกายหรือการปฏิบัติศาสนกิจ และระบบกฎหมายอิสลามที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนมุสลิม

จากเวทีรับฟังความคิดเห็นนั้น พบว่าคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนหนึ่งมีข้อจำกัดในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ของตนเองซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจและความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันอาจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่ความรุนแรง คือ 1) การไม่สามารถใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทยได้อย่างเป็นทางการบนสถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการ 2) หลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนรัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น 3) หลักกฎหมายอิสลามที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามยังไม่ได้ถูกบังคับใช้กับคนมุสลิมในพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ และ 4) การมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลามในหน่วยงานหรือโรงเรียนของรัฐบางแห่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 การไม่สามารถใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทยได้อย่างเป็นทางการบนสถานที่หรือป้ายของทางราชการ

เป็นเรื่องที่น่ายินดีที่หน่วยงานรัฐบางแห่ง เช่น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภ.4) ได้เปิดโอกาสให้มีการใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทยในสำนักงานรับผิดชอบของตนไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผู้ที่สามารถพูดภาษามลายูได้ หรือการใช้อักษรยาวีกำกับควบคู่กับภาษาไทยบนป้ายต่างๆภายในหน่วยงาน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูบางส่วนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุก็ยังรู้สึกว่าตนเองมีข้อจำกัดทางด้านภาษาในการติดต่อกับหน่วยงานราชการอื่นๆโดยส่วนใหญ่ เช่น ที่ว่าการอำเภอ หรือสถานีตำรวจ เป็นต้น เนื่องจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาถิ่นของประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการติดต่อกับทางราชการสำหรับคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูที่ใช้ภาษาไทยได้ไม่คล่องแคล่วนัก ซึ่งนอกจากความสำคัญในแง่ของการติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวันแล้ว ภาษามลายูยังมีความสำคัญในแง่ของการสืบทอดประเพณีวัฒนธรรมความเป็นมลายูมุสลิมและการเรียนศาสนาอิสลามอีกด้วย¹⁶⁸ ซึ่งหากไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนในระบบการศึกษาเพื่อให้ลูกหลานในท้องถิ่นได้เรียนภาษามลายูอย่างเป็นระบบแล้ว ก็อาจจะส่งผลให้วัฒนธรรมมลายูปัตตานีสูลงสูญหายไป

¹⁶⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

¹⁶⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

¹⁶⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนบ้านมาแอ ต.ป้อมัง อ.รามัน จ.ยะลา วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553

ปัญหาสำคัญที่พบอีกประการหนึ่งคือ ความหวาดระแวงของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่มีต่อผู้ใช้ภาษามลายูเป็นหลักในการสื่อสาร ดังตัวอย่างที่พบในบางหมู่บ้าน หากมีการขึ้นป้ายต่างๆเป็นภาษามลายูเพียงภาษาเดียวโดยมิได้มีภาษาไทยกำกับควบคู่ไปด้วยนั้น จะสร้างความไม่สบายใจให้กับหน่วยงานความมั่นคงบางส่วน โดยจะถูกมองว่าเป็นหมู่บ้านของแนวร่วมหรือมีแนวร่วมอาศัยอยู่มาก¹⁶⁹ ซึ่งเป็นการมองแบบเหมารวมบนความหวาดระแวง อีกกรณีหนึ่งที่ผ่านมาก็คือในช่วงเทศกาลฮารีรายอ หมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดนราธิวาสได้ทำป้ายเป็นภาษามลายูโดยที่ไม่มีภาษาไทยกำกับ ก็ถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ทหารในหมู่บ้าน และต้องอธิบายให้แก่เจ้าหน้าที่เข้าใจว่าที่ทำเช่นนี้ก็เพื่อต้องการที่จะสื่อสารกับญาติที่มาร่วมงานจากประเทศมาเลเซีย¹⁷⁰

ข้อเสนอที่ 1

- อยากจะขอให้ข้าราชการในพื้นที่พูดภาษามลายูได้เนื่องจากเป็นภาษาท้องถิ่นของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่ใช้ในชีวิตประจำวันควบคู่ไปกับภาษาไทย ดังเช่นในกรณีของข้าราชการในแคว้นควิเบก ประเทศแคนาดานั้น นอกจากจะพูดภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางแล้ว ยังต้องสามารถพูดภาษาฝรั่งเศส ซึ่งเป็นภาษาของคนส่วนใหญ่ในควิเบกควบคู่กันไปได้อีกด้วย¹⁷¹ ซึ่งการที่ข้าราชการสามารถพูดภาษาของท้องถิ่นได้นั้นจะทำให้ชาวบ้านรู้สึกสบายใจและมั่นใจที่จะไปติดต่อสัมพันธ์กับทางราชการ¹⁷² อันจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าได้รับการยอมรับจากรัฐและรู้สึกมีคุณค่าตามมาด้วย¹⁷³ ทั้งนี้ กลุ่มนักธุรกิจไทยจีนส่วนหนึ่งในพื้นที่ที่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากจะมีการใช้ภาษามลายูกำกับบนเอกสารของทางราชการก็ไม่แน่ว่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด ขอเพียงแต่ให้มีภาษาไทยกำกับอยู่ด้วยควบคู่กันไปเท่านั้น¹⁷⁴

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธส่วนใหญ่มีความเห็นว่า แม้จะเห็นด้วยว่าไม่ควรปิดกั้นการใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่สำหรับการสื่อสารในชีวิตประจำวันกับคนใกล้ชิดหรือชุมชนของตน แต่ก็ไม่ควรจะกำหนดให้เป็นภาษาราชการ โดยมองว่าภาษาไทยยังคงต้องเป็นภาษาหลักตามสถานที่ของทางราชการ¹⁷⁵ ส่วนภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาที่ใช้กันในพื้นที่นั้นน่าจะเป็นภาษารองเท่านั้น¹⁷⁶ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่านอกจากเหตุผลว่าภาษาไทยเป็นภาษากลางของประเทศที่ทำให้ไม่ต้องการยกระดับของภาษามลายูแล้ว อาจจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากความชินอายุในสำเนียงของตัวเองด้วย ซึ่งสะท้อนจากคำพูดที่ว่า “เราพูด (มลายู) ได้ แต่สำเนียงไม่ได้ จะพูดให้เพื่อนหัวเราะเยาะหรือ แต่ถึงจะหัวเราะก็ไม่เป็นไร แต่(เพราะ)เราเป็นคนไทย ก็ควรจะพูดภาษาไทย”¹⁷⁷

¹⁶⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุมอินบูน คีลลอคอน มหาวิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันจันทร์ที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2553 เวลา 10.30-12.30 น.

¹⁷⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ณ ห้องประชุม โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-14.15 น.

¹⁷¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิภพทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

¹⁷² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูบะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

¹⁷³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ณ สมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2553 เวลา 10.00-15.45 น.

¹⁷⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องวัลย์ 2 โรงแรมยะลา อ.เมือง จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2553 เวลา 13.30-17.00 น.

¹⁷⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สายบุรี อ.ปะนาเระ อ.ไม้แก่น) ณ ศาลาการเปรียญ วัดปทุมวาริ ต.เตระบอน อ.สายบุรี จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2553 เวลา 09.30-13.00 น.

¹⁷⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น ณ หอประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2553

¹⁷⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟาฏอนี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

- กลุ่มนักธุรกิจไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนเห็นว่าการที่ชาวบ้านมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อกับราชการนั้น น่าจะเป็นเหตุผลมาจากเรื่องของฐานะทางเศรษฐกิจและระบบอุปถัมภ์ในวงราชการมากกว่า มิใช่เรื่องของความแตกต่างทางภาษาแต่อย่างใด¹⁷⁸

ข้อเสนอที่ 2

- ควรอนุญาตและส่งเสริมให้ใช้ภาษามลายูกำกับตามป้ายชื่อหมู่บ้าน ถนน สถานที่ หรืองานกิจกรรมต่างๆควบคู่กับภาษาไทยโดยปราศจากความหวาดระแวง¹⁷⁹ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนชื่อภาษาไทยที่อาจจะไม่เหมาะสมกับหลักศาสนาอิสลาม เช่น ถนนโรงเหล็กในเขตอำเภอเมืองปัตตานี¹⁸⁰ หรือหมู่บ้านโคกกระตูดหมู เป็นต้น ซึ่งทางกลุ่มนักธุรกิจไทยพุทธในพื้นที่ก็มิได้คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้แต่อย่างใด¹⁸¹

ข้อถกเถียง

- --

3.2.2 หลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนรัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

แม้ปัจจุบันทางคณะกรรมการจะให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2552 ในการกำหนดให้เปิดสอนอิสลามศึกษาแบบเข้มในสถานศึกษาของรัฐตามแผนพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2552-2555 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการนั้น แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่านโยบายดังกล่าวกลับยังไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง¹⁸² กล่าวคือโรงเรียนของรัฐยังมิได้มีหลักสูตรที่บูรณาการระหว่างสายสามัญกับสายศาสนาอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นที่ประสงค์จะเห็นบุตรหลานของตนเป็นคนดีผ่านเนื้อหาในสายศาสนาอิสลาม และเป็นคนเก่งผ่านเนื้อหาในสายสามัญไปพร้อมกัน ทำให้ผู้ปกครองจำนวนหนึ่งไม่มั่นใจที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐซึ่งถูกมอง (*perceived*) ว่าเน้นปลูกฝังแต่วัฒนธรรมไทยพุทธโดยละเลยวัฒนธรรมมลายูมุสลิมไป เป็นลักษณะ “ห้าวันเรียนกอไก่ สองวันเรียนตาดิกา”¹⁸³ และเมื่อหันกลับมาพิจารณาถึงโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว โรงเรียนหลายโรงเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท ก็ยังมีคุณภาพของการเรียนการสอนในสายสามัญตลอดจนความพร้อมของเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยไม่อาจเทียบเท่ากับคุณภาพของโรงเรียนรัฐในแง่นี้ได้ ระบบการศึกษาที่ขาดความสมดุลดังกล่าวนี้ ส่งผลส่วนหนึ่งให้เด็กนักเรียนไทยพุทธและมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ “แยกกันเรียน แยกกันโต” รวมทั้งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ และประสบปัญหาในการนำความรู้ที่ได้จากระบบการศึกษาลักษณะนี้ไปใช้ในการประกอบอาชีพในชีวิตจริง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากยิ่งขึ้นในอีก 10-20 ปีข้างหน้าในแง่คุณภาพของประชากรและความเข้าใจระหว่างคนต่างวัฒนธรรมที่ขาดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันมาตั้งแต่วัยเยาว์¹⁸⁴

¹⁷⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

¹⁷⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน ณ ห้องประชุมเซก อาหมัด ฟากูอนี วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-15.30 น.

¹⁸⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการศึกษา ณ ห้องประชุมเซกตาเวด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

¹⁸¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

¹⁸² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ณ สมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2553 เวลา 10.00-15.45 น.

¹⁸³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษจังหวัดยะลา ณ ห้องอรุณสวัสดิ์ สำนักงานเทศบาลนครยะลา อ.เมือง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 23 มกราคม 2554 เวลา 09.45-15.30 น.

¹⁸⁴ สัมภาษณ์นักการศึกษาชาวมุสลิม ณ อ.เมือง จ.นราธิวาส วันอังคารที่ 5 ตุลาคม 2553 เวลา 09.30-13.00 น.

นอกจากในเรื่องของการเรียนการสอนหลักการอิสลามแล้ว ระบบการศึกษาในปัจจุบันยังส่งผลให้เยาวชนอ่อนด้อยในภาษามลายูไปมาก ทำให้ผู้ปกครองจำนวนมากเป็นห่วงว่าอัตลักษณ์ทางด้านภาษาอาจจะสูญหายไปจากสังคม เนื่องจากบุตรหลานของตนใช้ภาษามลายูน้อยลง “บางทีพูดภาษายาวี¹⁸⁵ แต่ลูกเรากลับตอบเราเป็นภาษาไทย อยู่ที่บ้านแต่ๆบางที่เรอบอกหรือพูดอะไรเป็นภาษายาวีก็ไม่รู้เรื่องแล้ว...มันเจ็บใจจริงๆวัฒนธรรมมันเปลี่ยนไปหมดแล้ว” ซึ่งชาวบ้านอีกคนหนึ่งได้เสริมว่า “จริงอยู่เราอยู่ในประเทศไทย เราต้องใช้ภาษาไทยด้วย แต่ภาษายาวีมันก็เป็นสิ่งจำเป็นเพราะมันต้องใช้ในชีวิตประจำวัน”¹⁸⁶ ในบางครั้งเด็กนักเรียนมลายูมุสลิมก็จะถูกครูห้ามไม่ให้พูดภาษามลายูในโรงเรียน¹⁸⁷ คำพูดเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นความรู้สึกที่ชัดเจนของคนในพื้นที่ว่าไม่ต้องการให้ภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของตนเองต้องสูญหายไปจากการที่ภาครัฐมิได้ส่งเสริมการเรียนการสอนภาษามลายูอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ภาษามลายูนั้น นอกจากจะมีความสำคัญในแง่ของการติดต่อสื่อสารแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการอนุรักษ์และสืบทอดวัฒนธรรมมลายูมุสลิมอีกด้วย เนื่องจากการเรียนการสอนอัลกุรอานจะใช้ภาษาดังกล่าว ซึ่งหากมีความอ่อนด้อยในภาษามลายูแล้ว ก็จะส่งผลให้มีความอ่อนด้อยในหลักการศาสนาอิสลามไปด้วยเช่นเดียวกัน¹⁸⁸

ข้อเสนอที่ 1

- ควรให้โรงเรียนรัฐในพื้นที่ใช้หลักสูตรที่มีการบูรณาการสายสามัญและสายศาสนาอย่างแท้จริง¹⁸⁹ เนื่องจากจะทำให้ผู้ที่จบการศึกษาไปสามารถประกอบอาชีพในสังคมไทยได้โดยที่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของหลักการอิสลาม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการศึกษาของประเทศมาเลเซียแล้ว ระบบการศึกษาของไทยเรา “ยังล้าหลังกว่ามาก”¹⁹⁰ ทั้งนี้ เรื่องการศึกษาถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมากที่สุดที่จะสามารถนำมาแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ควบคู่ไปกับการให้ความเป็นธรรม¹⁹¹

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่บางส่วนมีความเห็นว่า การจัดทำหลักสูตรที่คำนึงถึงอัตลักษณ์ท้องถิ่นนั้นจะต้องไม่ละเลยอัตลักษณ์ของคนส่วนน้อยในพื้นที่ด้วย แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ภาครัฐได้ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนศาสนาอิสลาม แต่กลับเอาวิชาพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาของคนส่วนใหญ่ในประเทศด้วยออกไปจากหลักสูตร ซึ่งไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ต้อง¹⁹²

¹⁸⁵ ในบางครั้งคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะใช้คำว่าภาษามลายูถิ่นและภาษายาวีสลับทดแทนกัน อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้ว คำว่ายาวีนั้นจะหมายถึงตัวอักษรที่ใช้กับภาษามลายู – ผู้เขียน

¹⁸⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอบันนังสตา อ.บันนังสตา จ.ยะลา วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹⁸⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹⁸⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลลิเลด ต.ลิเลด อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

¹⁸⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้นำศาสนา ณ สำนักงานอิสลามประจำจังหวัดสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม 2553

¹⁹⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมสำนักงานการเกษตรและสหกรณ์ อ.สุไหงโกกลก จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

¹⁹¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ ณ อ.เมือง จ.ยะลา วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.15-15.30 น.

¹⁹² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ (อ.สายบุรี อ.ปะนาเระ อ.ไม้แก่น) ณ ศาลาการเปรียญ วัดปทุมวาริ ต.เตราะบอน อ.สายบุรี จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2553 เวลา 09.30-13.00 น.

ข้อเสนอที่ 2

- ควรบรรจุวิชาภาษามลายูไว้ในหลักสูตรการศึกษาและมีการเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง¹⁹³ ซึ่งเชื่อว่าทั้งเด็กไทยพุทธและมุสลิมจะสามารถเรียนร่วมกันได้¹⁹⁴ โดยน่าจะมีครูที่จบภาษามลายูโดยตรงมาสอนนักเรียนในโรงเรียนรัฐด้วย¹⁹⁵ ทั้งนี้ ภาษามลายูจะสามารถเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน หรืออินโดนีเซีย¹⁹⁶ อันถือเป็นการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนด้วย

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า แม้จะเห็นด้วยกับการส่งเสริมการเรียนภาษามลายูและให้เด็กไทยพุทธในพื้นที่ได้เรียนด้วย¹⁹⁷ ซึ่ง “ก็อยากเรียนเหมือนกัน เพราะเป็นภาษาที่ใช้กันในสังคม จะได้สื่อสารเข้าใจกันกับคนส่วนใหญ่ในพื้นที่”¹⁹⁸ แต่ขณะเดียวกันก็มองว่าต้องส่งเสริมให้คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูได้เรียนรู้ภาษาไทยเป็นหลักก่อน เนื่องจากภาษานั้นถือเป็นภาษาหลักของประเทศที่ประชาชนในทุกภูมิภาคใช้เป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน แล้วจึงค่อยเรียนรู้ภาษาอื่นโดยไม่ใช้ลักษณะของการบังคับให้เรียน¹⁹⁹ รวมทั้งหากคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูสามารถใช้ภาษาไทยได้คล่องแคล่วมากขึ้นแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางอาชีพให้แก่ตนเองและป้องกันไม่ให้มีผู้ใดมารังแกด้วย²⁰⁰

ข้อเสนอที่ 3

- ควรให้คนมุสลิมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในตำแหน่งผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือครูผู้สอน²⁰¹ เนื่องจากที่ผ่านมาคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีอำนาจในการจัดหลักสูตรการศึกษาให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ส่วนใหญ่เป็นคนไทยพุทธที่มาจากนอกพื้นที่ โดยมีคนมุสลิมเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ทำให้การจัดการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเท่าใดนัก²⁰²

ข้อถกเถียง

- กลุ่มนักการศึกษาในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ในแง่ของโครงสร้างปัจจุบันนี้ ทางกระทรวงศึกษาธิการก็ได้กระจายอำนาจทางการศึกษามาให้กับท้องถิ่นพอสมควรแล้ว โดยจะเห็นได้จากกรกำหนดให้แผนงานการศึกษาจะต้องผ่านภาคประชาชนที่มีตัวแทนอยู่ในโครงสร้างของแต่ละคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

¹⁹³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้ต้องชั่งคคีความมั่นคง วันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน 2553 เวลา 09.00-16.00 น.

¹⁹⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาทกิจชุมชน ต.แวง อ.แวง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

¹⁹⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45.15.50 น.

¹⁹⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนศาสนบำรุง ต.บ้านนา อ.ยะนะะ จ.สงขลา วันที่ 25 กรกฎาคม 2553

¹⁹⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

¹⁹⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ บ้านตรัง ม.2 ต.ตรัง อ.มายอ จ.ปัตตานี วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-13.30 น.

¹⁹⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟากูอนี่ โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

²⁰⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

²⁰¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้นำศาสนา ณ สำนักงานอิสลามประจำจังหวัดสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา วันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม 2553

²⁰² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการศึกษา ณ ห้องประชุมเขตดาวูด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

ปัญหาสำคัญจึงมิใช่เรื่องของโครงสร้างการจัดการศึกษาที่ไม่เอื้ออำนวย หากแต่เป็นเรื่องของความจริงจังในการกระจายอำนาจของทางราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติ ข้าราชการบางส่วนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมจริงๆ ของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะของชนมุสลิม ประกอบกับความตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาภายใต้โครงสร้างดังกล่าวก็ยังมีอยู่น้อย จึงเป็นเหตุให้การจัดการศึกษาในพื้นที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการอย่างเต็มที่²⁰³

3.2.3 หลักกฎหมายอิสลามที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามยังไม่ได้ถูกบังคับใช้กับคนมุสลิมในพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ

หลักกฎหมายอิสลามนั้นมีความครอบคลุมวิถีชีวิตของคนมุสลิมในทุกด้าน แต่ด้านที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนมุสลิมมากที่สุดด้านหนึ่งคือหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก และด้วยความที่การแบ่งมรดกในระบบกฎหมายของไทยและของอิสลามมีความแตกต่างกันนั้น หากมีการแบ่งมรดกตามบังคับของกฎหมายแพ่งว่าด้วยครอบครัวและมรดกของไทยก็จะทำให้ขัดแย้งกับข้อปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลาม กล่าวคือ หากให้คนมุสลิมแบ่งมรดกตามกฎหมายแพ่งของไทยก็จะทำให้คนมุสลิมต้องปฏิบัติผิดหลักศาสนาอิสลามที่ถือว่าเป็นหลักสูงสุดในการดำเนินชีวิต ซึ่งไม่สามารถกระทำได้²⁰⁴

นอกเหนือจากเรื่องของการแบ่งมรดกแล้ว กฎหมายอิสลามยังครอบคลุมถึงความประพฤติของคนมุสลิมในแง่ต่างๆ ด้วย ความประพฤติที่ไม่สมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวัยรุ่นปัจจุบัน เช่น การที่ชายหญิงเข้าบ้านอยู่ด้วยกันหรือการแสดงความรักต่อกันในที่สาธารณะโดยที่ยังไม่ได้แต่งงานนั้น ก็ควรที่จะได้รับการควบคุมด้วยกฎหมายอิสลามนี้เช่นเดียวกัน²⁰⁵

ข้อเสนอที่ 1

- ควรให้มีการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับผู้ที่มีนิกายอิสลามอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องใช้ในทุกระดับของชีวิต²⁰⁶ แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนหนึ่งมองว่าเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ในสังคมไทย²⁰⁷ จึงควรที่จะพิจารณาใช้อย่างเต็มรูปแบบในส่วนของกฎหมายที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดกก่อน²⁰⁸ และปรับบทบาทของดาโต๊ะยุติธรรมจากที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้พิพากษามาทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาโดยตรงในการวินิจฉัยคดีครอบครัวและมรดกของคนมุสลิมอย่างเด็ดขาด โดยไม่ต้องส่งสำนวนให้ผู้พิพากษาพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง²⁰⁹

²⁰³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักการศึกษา ณ ห้องประชุมเซกดาอุด วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-16.00 น.

²⁰⁴ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูบะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

²⁰⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิบูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

²⁰⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสมาคมปัญญาชนมุสลิม ณ ห้องประชุมพิบูลทอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2553 เวลา 10.00-12.00 น.

²⁰⁷ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มสตรีและอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ณ ศูนย์พัฒนาอาชีพการเกษตร ต.บุโอง อ.กรงปินัง จ.ยะลา วันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

²⁰⁸ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนบ้านมาแอส ต.ป้อมัง อ.รามัน จ.ยะลา วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2553

²⁰⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ สำนักงานวิสาหกิจชุมชน ต.แว้ง อ.แว้ง จ.นราธิวาส วันจันทร์ที่ 12 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.15-15.00 น.

ข้อถกเถียง

- กลุ่มคนไทยพุทธในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การใช้ระบบกฎหมายไทยตามที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว การแบ่งการบังคับใช้กฎหมายออกเป็นของอิสลามกับของไทย จะถือว่าเป็นการแบ่งแยกระหว่างคนพุทธกับคนมุสลิม อันจะขัดกับหลักความเสมอภาคของกฎหมายที่ต้องบังคับใช้กฎหมายเดียวกันกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่อย่างไร²¹⁰ หรือหากจำเป็นจะต้องใช้กฎหมายและศาลอิสลามจริงๆ เพื่อยกระดับการพิจารณาตีความให้อยู่ในกรอบของหลักศาสนาอิสลามมากขึ้น ก็อาจจะต้องทำความเข้าใจกับสังคมให้มากขึ้นและใช้กับคนมุสลิมในบางกรณีเท่านั้น เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก เป็นต้น แต่ไม่ควรใช้กับคดีอาญา²¹¹

3.2.4 การมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลามในหน่วยงานหรือโรงเรียนของรัฐบางแห่ง

แม้ภาครัฐและภาคเอกชนของไทยในปัจจุบันจะไม่มีนโยบายปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามที่เห็นในบางประเทศ และได้เปิดกว้างในส่วนของเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจจะมีกฎหมายหรือข้อปฏิบัติบางส่วนในหน่วยงานบางแห่งที่เป็นอุปสรรคทำให้คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูไม่สามารถปฏิบัติตามหลักศาสนาได้อย่างบ้างบางประการ ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากความเข้าใจที่มีอยู่อย่างจำกัดต่อหลักศาสนาอิสลามของบุคลากรส่วนหนึ่ง หรืออาจจะมาจากเหตุผลในด้านความสะดวกปลอดภัยและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เช่น กรณีของธนาคารหรือโรงพยาบาลบางแห่งที่ไม่อนุญาตให้สตรีมุสลิมคลุมฮิญาบระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุผลว่าอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานได้²¹² แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น แนวปฏิบัติดังกล่าวได้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามหลักศาสนากับการทำงานในหน้าที่ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว “หากยึดถือหลักศาสนาในการแต่งกาย ก็จะไม่สามารถยอมรับข้อเรียกร้องของที่ทำงานที่ขัดต่อหลักศาสนาได้”²¹³

นอกจากนี้ ในบางพิธีกรรมของทางราชการก็อาจจะมีความไม่สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลามอยู่บ้างบางประการ เช่น การวางพวงมาลาและการถวายบังคมพระบรมฉายาลักษณ์หรือพระบรมรูปทรงม้า²¹⁴ ที่กำหนดให้ข้าราชการมาทำพิธีและจัดหามวลชนมาเข้าร่วม ซึ่งแม้จะเป็นจุดเล็กๆ แต่ก็อาจขยายกลายเป็นเรื่องใหญ่ได้²¹⁵ หรือบางกิจกรรมในโรงเรียนของรัฐที่อาจขัดกับความรู้สึกของครูและนักเรียนที่เป็นมุสลิม²¹⁶ เช่น พิธีไหว้ครูที่มีการมอบรูปเทียนและกราบครูในการแสดงความกตัญญู เป็นต้น²¹⁷ ซึ่งหากโรงเรียนใดมีผู้อำนวยการที่เข้าใจในวัฒนธรรมอิสลามก็จะไม่เกิดความขัดแย้ง แต่ในทางกลับกัน หากขาดความละเอียดอ่อนต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมนี้ก็อาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างกันขึ้นได้

²¹⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ โรงเรียนศาสนบำรุง ต.บ้านนา อ.จะนะ จ.สงขลา วันที่ 25 กรกฎาคม 2553

²¹¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันศุกร์ที่ 21 พฤษภาคม 2553 เวลา 14.00-17.00 น.

²¹² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มคนไทยพุทธ ณ โรงเรียนบ้านตาชี ต.ตาชี อ.ยะหา จ.ยะลา วันพุธที่ 8 กันยายน 2553 เวลา 10.30-13.00 น.

²¹³ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะทอน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

²¹⁴ การนำพวงมาลาไปถวายบังคมพระบรมฉายาลักษณ์หรือพระบรมรูปนั้น ผิดบทบัญญัติศาสนาอิสลาม เพราะอิสลามห้ามเคารพรูปปั้น ไม่ว่าจะปั้นอะไรก็ตาม แต่การยื่นตรงต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์เพื่อระลึกถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ขัดต่อบทบัญญัติศาสนาอิสลาม - ข้อมูลจาก คำตอบจุฬาราชมนตรีเกี่ยวกับปัญหาขัดแย้งในด้านศาสนาอิสลาม รวบรวมโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

²¹⁵ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักธุรกิจ ณ ห้องนราทัศน์ 2 โรงแรมอมรินทร์เรียล นราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส วันเสาร์ที่ 29 พฤษภาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

²¹⁶ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ วิทยาลัยชุมชนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา วันที่ 18 เมษายน 2553

²¹⁷ การมอบรูปเทียนและดอกไม้ให้แก่ครูนั้น หากไม่ได้มีเจตนาเพื่อกราบไหว้บูชาก็ไม่ถือว่าผิดบทบัญญัติศาสนาอิสลาม การกราบสิ่งอื่นนอกจากอัลเลาะห์ถือว่าผิดบทบัญญัติศาสนาอิสลามทั้งสิ้น ส่วนการไหว้ทำความเคารพครูในห้องเรียนนั้นไม่ผิดบทบัญญัติศาสนาอิสลามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การจัดพิธีไหว้ครูในส่วนของนักเรียนมุสลิมควรจัดโดยการเชิญอิหม่ามหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้นำในการขอพรและขอให้ครูให้อวาทแก่นักเรียน - ข้อมูลจาก คำตอบจุฬาราชมนตรีเกี่ยวกับปัญหาขัดแย้งในด้านศาสนาอิสลาม รวบรวมโดยศอ.บต.

กิจกรรมของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูเหล่านี้ ทำให้คนในพื้นที่ส่วนใหญ่ รู้สึกว่ารัฐไม่ส่งเสริมอัตลักษณ์ของเขา ซ้ำร้ายยังอาจกลายเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งในการทำลายอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิมโดยไม่ได้ตั้งใจ เช่น การสอนให้เด็กทักทายด้วยการไหว้ ซึ่งก็ไม่ขัดข้องแต่อย่างใดเนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทยโดยทั่วไป แต่กลับมิได้ส่งเสริมให้ทักทายด้วยการสลาม²¹⁸ อันถือเป็นวัฒนธรรมของคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูควบคู่กันไปด้วย ทำให้ผู้ปกครองส่วนหนึ่งรู้สึกไม่สบายใจที่จะส่งลูกหลานของตนไปเรียนในระบบการศึกษาของไทย²¹⁹

ข้อเสนอที่ 1

- ควรพิจารณางดเว้นไม่ให้นักเรียนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม ส่วนกิจกรรมใดที่ทำร่วมกันได้ระหว่างชาวไทยพุทธและมุสลิมก็สามารถดำเนินไปได้ตามปกติ ซึ่งการงดเว้นดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างคนต่างวัฒนธรรมแต่อย่างใด หากแต่ถือเป็นการเคารพให้เกียรติและยอมรับซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกหลานของคนในพื้นที่ได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนในระบบการศึกษาที่ส่งเสริมและรักษาความเป็นมลายูมุสลิมในโรงเรียนของรัฐด้วย นอกเหนือจากการเรียนรู้วัฒนธรรมไทยโดยทั่วไป²²⁰

ข้อถกเถียง

- กลุ่มนักเรียนไทยพุทธส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่าการที่ต้องแยกกันทำกิจกรรมในโรงเรียนนั้น ยังเป็นการตอกย้ำความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างนักเรียนไทยพุทธและมุสลิมมากขึ้น โดยเห็นว่าเมื่อเข้ามาร่วมเรียนในโรงเรียนเดียวกันแล้วก็น่าจะปรับตัวเข้าหากันเพื่อทำกิจกรรมด้วยกัน²²¹

²¹⁸ หากครูและนักเรียนทั้งหมดเป็นมุสลิมก็ควรให้มีการกล่าวสลามเพื่อฝึกวัฒนธรรมศาสนา แต่การใช้คำว่าสวัสดีและการไหว้ก็ไม่ขัดกับหลักศาสนาอิสลามหากกระทำต่อผู้ที่ไม่ได้เป็นมุสลิม - ข้อมูลจาก คำตอบจุฬาราชมนตรีเกี่ยวกับปัญหาขัดแย้งในด้านศาสนาอิสลาม รวบรวมโดยศอ.บต.

²¹⁹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

²²⁰ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ มัสยิดบ้านจูเบาะ (บ้านชุมบก) ต.เกาะสะท้อน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.45-15.50 น.

²²¹ เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักศึกษาไทยพุทธ ณ ห้องฟากูอีนี โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

4. บทวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้ในเวทีรับฟังความคิดเห็น 47 เวที ทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธในพื้นที่จากภาครัฐ ภาคการเมือง ภาควิชาการ และภาคประชาชน พบว่า โดยภาพรวมแล้ว ความคิดเห็นต่อประเด็นรากเหง้าของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองและแนวทางแก้ไข ในมุมมองของคนสองกลุ่มวัฒนธรรม คือมลายูมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่คิดเป็นประมาณร้อยละ 80 และไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 นั้น มีทั้งที่มิต้องเห็นร่วมกันและมีความเห็นต่างกันอยู่

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะเป็นการฉายภาพให้เห็นถึงประเด็นที่คนทั้งสองกลุ่มเห็นร่วมกันและเห็นต่างกัน โดยในส่วนของความเห็นร่วมนั้น สามารถที่จะนำมาเป็นฐานคิดหลักของการออกแบบลักษณะการเมืองการปกครองที่ทุกฝ่ายต้องการจะเห็นได้ โดยในขณะเดียวกัน ส่วนของความเห็นที่แตกต่างนั้น ก็จะต้องนำมาพิจารณาหาจุดสมดุลที่ทุกฝ่ายยอมรับได้และสบายใจที่จะอยู่ร่วมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดที่รับฟังเสียงส่วนใหญ่และไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย

4.1 หลักการที่ทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธเห็นร่วมกัน

โดยพื้นฐานแล้ว แม้ยังมีบางประเด็นที่กลุ่มต่างๆยังมีความเห็นต่างกันอยู่ แต่โดยหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเห็นร่วมนั้น ทั้งคนพุทธและมุสลิมในพื้นที่ส่วนใหญ่ต่างก็มีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันอยู่มาก ซึ่งทำให้เห็นภาพชัดมากขึ้นว่า ไม่ว่าจะการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นรูปแบบใด แต่สิ่งที่ทุกฝ่ายต้องการจะเห็นคือ การปกครองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่คนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องร่วมกัน โดยแบ่งออกเป็น

- 1) ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น และ
 - 2) ด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์
- ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น

ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม จะต้องเป็นการปกครองที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งต้องเป็นการปกครองที่มีความเป็นธรรม มีความเป็นกลาง ไม่เอินเอียงเข้าข้างกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่ให้ความสำคัญต่อกันเป็นอันขาด เป็นการปกครองที่ทุกกลุ่มมีที่ยืนในสังคม (Inclusiveness) รู้สึกว่ามีความเท่าเทียมกัน ไม่ด้อยหรือมีสถานะที่ต่ำกว่าใครในลักษณะของพลเมืองชั้นสอง ประชาชนทุกกลุ่มวัฒนธรรมและสาขาอาชีพสามารถอยู่ร่วมกันได้บนพื้นฐานของการเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกัน โดยจะมุ่งให้ความสำคัญกับคนไทยพุทธหรือมุสลิมเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ ดังที่ชาวมุสลิมคนหนึ่งสะท้อนว่า “จะให้เป็นมุสลิมอย่างเดียวเป็นไปไม่ได้ ต้องมีทุกศาสนารวมอยู่ด้วย ต้องอยู่ด้วยความหลากหลาย”²²² โดยจะต้องมีหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและไทยพุทธในพื้นที่

²²² เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มพื้นที่ ณ ห้องประชุมโรงเรียนบ้านลูโบ๊ะปันยัง ต.กาบัง อ.กาบัง จ.ยะลา วันอาทิตย์ที่ 25 กรกฎาคม 2553 เวลา 09.30-12.30 น.

จะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ให้มีกลุ่มใดเกิดความรู้สึกว่ามีสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของตนจะถูกรบกวนหรือถูกละเมิด

ความคิดเห็นสำคัญที่มีความสอดคล้องกันอีกประการหนึ่งคือ ระบบการบริหารปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาเพื่อให้ความสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยการจะให้ลักษณะการบริหารปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเกิดขึ้นได้ จำเป็นที่ต้องพิจารณาในแง่ของทั้งโครงสร้างและตัวบุคคลด้วย

ในส่วนของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาส สนับสนุนส่งเสริม และมีกลไกหรือช่องทางที่เอื้อต่อการให้ทุกฝ่ายทุกกลุ่มในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือชุมชนต่างๆสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่การคิดริเริ่มนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหาร ในระดับที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกว่าตนเองมีอำนาจอย่างแท้จริง ในการตัดสินใจใดๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น มิใช่แค่มีอำนาจเพียงไม่กี่วินาทีในการกาบัตรเลือกตั้งในรอบ 4 ปี เท่านั้น ทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อให้ระบบการเมืองสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยจะต้องเป็นกลไกที่ “ลงลึกไปถึงระดับรากหญ้า ให้คนส่วนใหญ่ระดับฐานรากสามารถมีส่วนร่วมได้จริงๆ”²²³

นอกจากนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีกลไกที่สามารถคัดกรองผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นผู้ที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมโดยแท้จริง เนื่องจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น โดยภาพรวมแล้ว นอกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในชุมชนแล้ว ยังไม่เอื้อให้ผู้มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้เท่าใดนัก เนื่องจากผู้เสนอตัวที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองส่วนหนึ่งนั้นได้ใช้เงินทุนเป็นปัจจัยหลักในการแข่งขัน ทำให้ปัจจัยชี้ขาดในการเลือกตั้งนั้นขึ้นอยู่กับเงินทุนเป็นสำคัญ มิใช่คุณธรรมและความรู้ความสามารถตามที่ควรจะเป็น

ในส่วนของตัวบุคคลนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ต่างต้องการผู้บริหารระดับสูงทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคลากรภาครัฐที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกกลุ่ม เข้าใจวัฒนธรรมของทั้งคนส่วนใหญ่และคนส่วนน้อยในพื้นที่ คือทั้งวัฒนธรรมมลายูมุสลิมและวัฒนธรรมไทยพุทธ มีความเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนให้ความสำคัญและพยายามที่จะตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุปแล้ว รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ต้องการจะเห็นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น จะมีคุณลักษณะพื้นฐานสำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²²³ การอภิปรายของนายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา ในหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง “การเสริมสร้างสังคมสันติสุข” รุ่นที่ 2 ณ ห้องศักดิ์เดชน์ สถาบันพระปกเกล้า วันพฤหัสบดีที่ 8 กรกฎาคม 2553 เวลา 13.30-16.30 น.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- 2) สามารถสร้างบรรยากาศให้ทุกฝ่ายรู้สึกว่าคุณเองมีที่ยืนในสังคม คำนึงถึงความรู้สึกและความต้องการ ตลอดจนมีหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธจะต้องได้รับการคุ้มครอง โดยเน้นหลักการรับฟังเสียงส่วนใหญ่และไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย
- 3) มีโครงสร้างและกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดูแลกิจการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตนตาม “หลักการปกครองตนเอง” ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 281
- 4) มีระบบการคัดกรองผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ที่สามารถทำให้ประชาชนมั่นใจในระดับหนึ่งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นระบบที่สามารถลดการแข่งขันแตกแยกในพื้นที่ได้
- 5) มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ที่หลากหลายของคนในพื้นที่ ตลอดจนบริหารปกครองโดยสนองตอบต่อความรู้สึกและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.1 ด้านอัตลักษณ์วัฒนธรรม

สำหรับอัตลักษณ์วัฒนธรรมในแง่ของภาษานั้น ทั้งคนไทยพุทธและคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าทั้งภาษาไทยและภาษามลายูต่างก็เป็นภาษาที่มีความจำเป็นในการดำเนินชีวิตด้วยกันทั้งสิ้น ในแง่ที่ว่าภาษาไทยนั้นถือเป็นภาษากลางที่ใช้กันในทุกภูมิภาคของประเทศไทย ในขณะที่ภาษามลายูก็เป็นภาษาถิ่นที่เป็นภาษาแม่ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่ใช้กันในชีวิตประจำวันตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งเป็นภาษาที่มีความใกล้เคียงกับภาษามลายูกลางซึ่งหลายประเทศในประชาคมอาเซียนใช้ในการสื่อสารระหว่างกัน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และอินโดนีเซีย เป็นต้น

ข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นในภาพรวมได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ประชาชนจากทั้งสองกลุ่มวัฒนธรรมต่างก็ต้องการที่จะเรียนรู้ สื่อสาร และสืบทอดภาษาแม่ของตน มิให้สูญหายหรือถูกทำลายไป แต่ขณะเดียวกันก็มีความต้องการที่จะเรียนรู้ภาษาของอีกฝ่ายด้วยเช่นกัน โดยคนไทยพุทธเองส่วนหนึ่งก็มีความต้องการที่จะเรียนรู้ภาษามลายูเพื่อที่จะสามารถสื่อสารกับคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ และคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูก็ต้องการที่จะเรียนรู้ภาษาไทยซึ่งเป็นภาษากลางของประเทศเพื่อที่จะสามารถปรับตัวและใช้ประโยชน์จากระบบและทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยคนหนึ่งได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า ประเด็นด้านภาษาที่ยังเป็นปัญหาและต่างฝ่ายต่างมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่นั้น มิใช่เรื่องของ การดำรงอยู่ของภาษามลายูแต่อย่างใด หากแต่เป็นระดับของการใช้ภาษาดังกล่าวมากกว่าว่าควรที่จะใช้เป็นภาษาทำงานควบคู่กับภาษาไทยตามสถานที่หรือป้ายต่างๆของทางราชการหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

4.2 ประเด็นหลักที่คนในพื้นที่มีความเห็นแตกต่างกัน

แม้คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ทั้งคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันในหลักการบริหารปกครองและความสำคัญในแง่ของการดำรงอยู่ของภาษามลายูและภาษาไทยในพื้นที่ดังกล่าวไปแล้ว

ข้างต้น แต่ประชาชนทั้งสองกลุ่มก็ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมที่สงบสุขและยั่งยืน ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจระหว่างกันและหาจุดลงตัวอันเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่และไม่กดทับหรือขัดกับความรู้สึกของคนส่วนน้อยในพื้นที่

โดยประเด็นหลักที่ยังมีความเห็นแตกต่างกันนั้น คือ

- 1) ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2) ระดับของการใช้ภาษามลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3) ลักษณะของหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และ
- 4) ระดับของการบังคับใช้กฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นใหญ่ประการแรกที่คนในพื้นที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน คือ ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประชาชนจำนวนหนึ่งในพื้นที่ที่มีความเห็นว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถสนองต่อความต้องการและสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารจัดการในพื้นที่ยังคงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้งของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและพหุตุบัญญัติในการอนุมัติแผนงานและการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่างๆที่มาจากกาเลือกตั้งภายใต้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันนั้น มีบทบาทที่ชัดเจนเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและงานพัฒนาอื่นๆที่ได้สะท้อนลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนหนึ่งจึงมีความต้องการที่จะให้มีการปรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานครในแง่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการที่หลากหลายของคนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการศึกษา ภาษา และการพัฒนาในมิติต่างๆ

ในขณะที่คนไทยพุทธอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ อบจ. เทศบาล และอบต. นั้น มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว หากต้องการจะปรับปรุงในแง่ของโครงสร้างก็ควรจะเป็นเพียงการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เช่น การจัดสรรงบประมาณให้ตรงตามจำนวนที่กำหนดไว้ หรือการเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่างๆจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยในส่วนของตัวบุคคลนั้น ก็ต้องพัฒนาให้ผู้บริหารท้องถิ่นคือ นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ต่างๆมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น และด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ หากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้แตกต่างไปจากปัจจุบัน ก็ไม่แน่ใจว่าจะมีหลักประกันใดๆหรือไม่ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ความเห็นที่แตกต่างกันนี้ เป็นประเด็นในเรื่องของระดับความเข้มข้นในการกระจายอำนาจว่าควรจะมีมากน้อยเพียงใด และความเหมาะสมพอดีนั้นจะอยู่ตรงจุดใด ระหว่างการพัฒนาความรู้ความสามารถของ

ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ การเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณสู่ท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ การแก้ไขกฎระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการจัดการกิจการของท้องถิ่นตนเองมากขึ้น หรือควรจะไปถึงขั้นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจและขอบเขตบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ข้อค้นพบสำคัญอีกประการหนึ่งจากเวทีรับฟังความคิดเห็น คือ ความเข้าใจและการตีความที่หลากหลายอย่างมากต่อคำว่าเขตปกครองพิเศษหรือเขตปกครองตนเอง การถกเถียงใดๆด้วยการใช้คำดังกล่าวจึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสับสนและความแตกแยกในสังคม เนื่องจากความที่ยังไม่มีรูปธรรมชัดเจนว่าเขตปกครองพิเศษนั้นมีรูปร่างลักษณะอย่างไร จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างวิพากษ์วิจารณ์กันไปตามความเชื่อและประสบการณ์ของตนเอง ซึ่งมีภาพจินตนาการตั้งแต่การให้ประชาชนดูแลกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง การให้อำนาจทางการเมืองแก่ท้องถิ่นอย่างไม่มีขีดจำกัด การปกครองที่ไม่ขึ้นกับรัฐบาล การต้องมีบัตรผ่านแดนสู่เขตปกครอง ไปจนกระทั่งถึงการแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐอิสระ ดังนั้น เพื่อป้องกันความสับสนในสังคมไทย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การถกเถียงใดๆที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น **น่าที่จะพิจารณากันถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองมากกว่าชื่อนามถ้อยคำ**

โดยภาพรวมแล้ว ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างต้องการที่จะอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกดินแดนเป็นเพียงอุดมการณ์ของกลุ่มคนจำนวนน้อยซึ่งรู้สึกคับข้องใจกับการบริหารปกครองในปัจจุบันที่เห็นว่าอำนาจทางการเมืองยังไม่ได้เป็นของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์ในแง่ของประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และศาสนาที่แตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ความรู้สึกเช่นนี้ก็ได้แตกต่างไปจากของคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่ในพื้นที่เท่าใดนัก หากแต่สิ่งที่แตกต่างกันคือทางออกต่อปัญหา ดังที่กล่าวไปแล้วว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดน หากแต่ต้องการอยู่ภายใต้การปกครองที่เข้าใจและใส่ใจกับอัตลักษณ์ของคนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่สุดแล้ว ก็คือประเด็นในเรื่องของความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

4.2.2 ระดับของการใช้ภาษามลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ไม่มีกลุ่มใดที่ปฏิเสธการใช้ภาษามลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูและคนไทยพุทธในภาพรวม คือ ระดับของการใช้ภาษาดังกล่าว มิติสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาจากเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยมากนั้น คือ **ความต้องการที่อยากจะให้ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่สามารถสื่อสารได้สองภาษา** คือ ภาษาไทยและภาษามลายู และการใช้ภาษามลายูบนสถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการควบคู่ไปกับภาษาไทย โดยอาจจะกำหนดให้ภาษาไทยอยู่แถวบนและภาษามลายูอยู่ในแถวที่สองก็เป็นได้ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ หากสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง นอกจากจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่แล้ว ยังมีผลสำคัญทางจิตวิทยาในเชิงสัญลักษณ์ว่าสังคมไทยได้ให้การยอมรับอัตลักษณ์ในแง่ของการใช้ภาษาที่มีความแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม คนไทยพุทธส่วนใหญ่ในพื้นที่นั้นมีความเห็นต่างว่า ภาษาที่ทางหน่วยงานราชการของไทยใช้นั้นควรจะมีภาษาหลักเพียงภาษาเดียวคือภาษาไทย ซึ่งเป็นภาษากลางของประเทศ ส่วนภาษาถิ่นอื่น ๆ นั้นควรจะใช้เป็นภาษารอง กล่าวคือ ใช้เพื่อการสื่อสารภายในครอบครัวหรือระหว่างชุมชนมุสลิมด้วยกันเท่านั้น

4.2.3 ลักษณะของหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้มีหลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายูอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในโรงเรียนของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกหลานของตนมีความรู้ความเข้าใจในสายสามัญซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการประกอบอาชีพ และมีความรู้ความเข้าใจในหลักศาสนาอิสลามซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติตนเป็นคนดีมีคุณธรรมของสังคมไทย ในขณะที่คนไทยพุทธส่วนใหญ่เห็นว่า ในปัจจุบันภาครัฐก็ส่งเสริมอิสลามศึกษาอยู่พอสมควรแล้ว แนวทางที่ควรจะทำคือการควบคู่กันไปคือการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในศาสนาพุทธ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างคนต่างวัฒนธรรม

4.2.4 ระดับของการบังคับใช้กฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่

ตามหลักศาสนาอิสลามแล้ว การเมือง กฎหมาย และวิถีการดำเนินชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายและสิ้นจันหลับ ไม้ อาจที่จะแยกขาดออกจากศาสนาได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ โดยหลักการแล้ว คนมุสลิมจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของระบบกฎหมายอิสลามด้วย ซึ่งจะครอบคลุมในทุกมิติของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของครอบครัวและมรดก เมื่อเป็นเช่นนี้ คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่จึงต้องการที่จะให้มีการใช้กฎหมายอิสลามอย่างเต็มรูปแบบกับคนมุสลิมในพื้นที่ทั้งในแง่ของบทบัญญัติกฎหมายและการมีดาโต๊ะยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิพากษาเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในระบบกฎหมายของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้คำตัดสินของกฎหมายมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตอิสลามอย่างแท้จริง ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกอยู่ในพื้นที่แล้ว แต่ก็มีได้มีผลบังคับอย่างแท้จริงกับคนมุสลิม

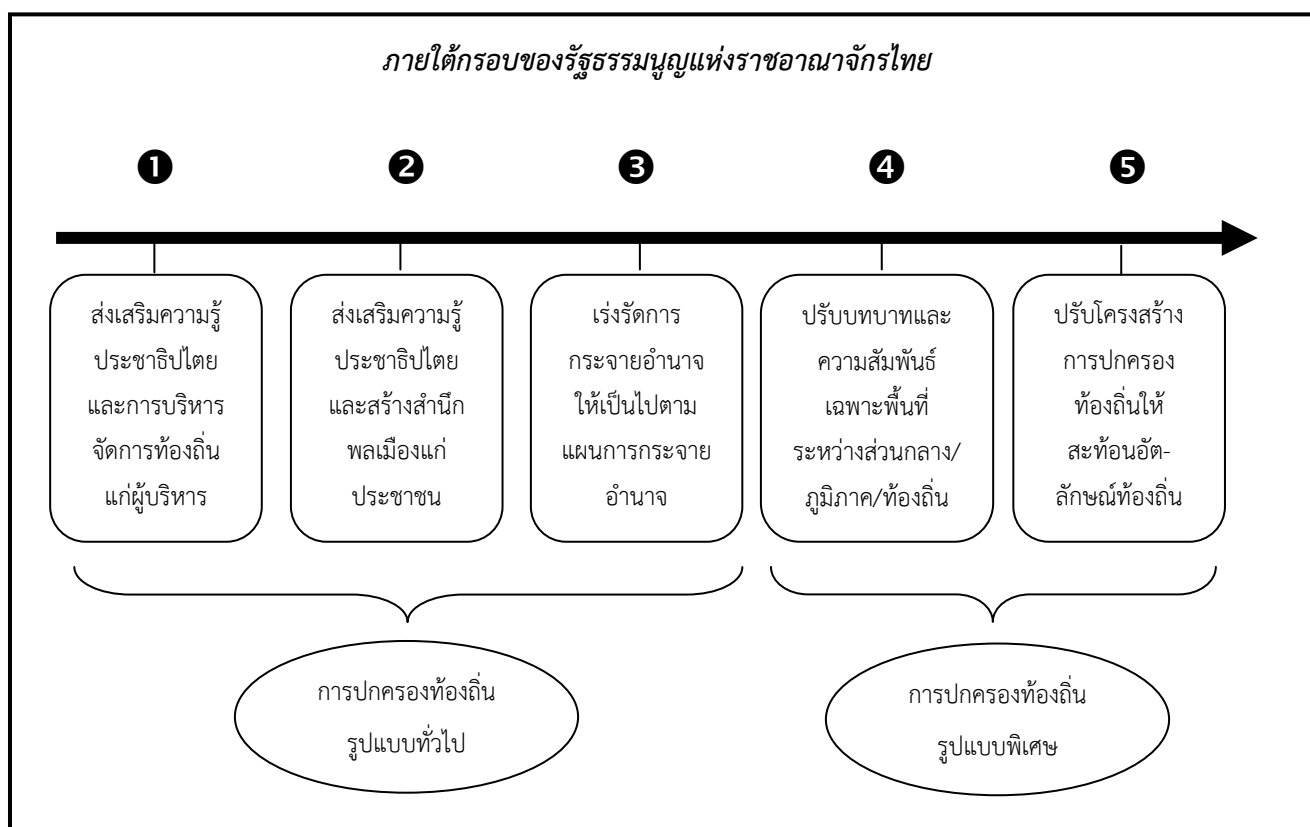
อย่างไรก็ตาม คนไทยพุทธส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า กฎหมายในประเทศหนึ่งๆควรมีเพียงระบบเดียวที่บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาคกัน มิใช่แยกเป็นกฎหมายสำหรับคนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการแบ่งแยกและขัดกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมายได้

ทั้งนี้ จากการรับฟังความคิดเห็นพบว่า ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอยู่บ้างในกลุ่มคนไทยพุทธบางส่วนที่คิดว่าหากมีกฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ตนเองซึ่งเป็นคนไทยพุทธจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอิสลามนี้เช่นเดียวกับคนมุสลิม ซึ่งแท้จริงแล้ว กฎหมายอิสลามจะบังคับใช้เฉพาะกับผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามเท่านั้น มิได้บังคับใช้กับคนพุทธด้วยแต่อย่างใด

ความไม่เข้าใจกันอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมนี้ มิได้มีเฉพาะในเรื่องของกฎหมายเท่านั้น หากแต่รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตในมิติต่างๆด้วยทั้งในแง่ของภาษา ศาสนา และประวัติศาสตร์ เมื่อเป็นเช่นนี้ การจะสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจและการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มคนไทยพุทธและคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูด้วย โดยต้องมุ่งส่งเสริมการสื่อสารข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Communication) ซึ่งนอกจากจะต้องเรียนรู้ถึงวิถีคิด วิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี และประวัติศาสตร์ของกันและกันแล้ว ยังจะต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงความรู้สึกร่วมกันของการเป็นคนส่วนน้อยในสังคมด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดช่องว่างของความเข้าใจระหว่างกันที่ยังคงมีอยู่มาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนทั้ง

สองกลุ่มต่างก็อยู่ในสถานะของคนส่วนน้อยในสังคมเหมือนกัน เพียงแต่ต่างกันที่สภาพบริบทเท่านั้น กล่าวคือ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คนไทยพุทธคือเป็นคนส่วนน้อย ในขณะที่คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูเป็นคนส่วนใหญ่ แต่ในบริบทของประเทศไทย คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูกลับเป็นคนส่วนน้อย ในขณะที่คนไทยพุทธถือเป็นคนส่วนใหญ่ จากข้อเท็จจริงนี้ หากประชาชนทั้งสองกลุ่มได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้สึกระหว่างกันมากขึ้น เอาใจเขามาใส่ใจเราก็เป็นโอกาสที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นอกเห็นใจกันและกันได้ ซึ่งการเรียนรู้ทั้งหมดนี้จะเป็นพื้นฐานที่ดีอันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ในที่สุด

4.3 ประเด็นที่จะต้องพิจารณา



แผนภาพที่ 1: ทิศทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.3.1 จากความคิดเห็นต่อทิศทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มต่างๆที่ยังมีความแตกต่างกันอยู่ระหว่างแนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันกับแนวคิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบพิเศษนั้น หากต้องการจะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย อาจจะต้องดำเนินการในลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มต้นจากการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตย ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่น และสำนึกความเป็นพลเมืองให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนฐานราก เร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่องตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการหลักของคน

ส่วนใหญ่ในพื้นที่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอัตลักษณ์ไม่ว่าจะเป็นการใช้ภาษา การศึกษา ระบบกฎหมาย หรือแม้กระทั่งการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชุมชน ซึ่งประเด็นที่จะต้องมีการประเมินคือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นนายกอบจ. นายกเทศมนตรี และนายกอบต. ตลอดจนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอยู่ ณ ขณะนี้นั้น จะสามารถตอบสนองความต้องการหลักดังต่อไปนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

- 1) การใช้สองภาษา คือ ภาษาไทยและภาษามลายูควบคู่กันไปบนสถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการ พร้อมทั้งกำหนดให้มีจำนวนข้าราชการที่สามารถสื่อสารได้สองภาษาในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร
- 2) การมีหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนรัฐที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนา โดยบรรจุวิชาภาษามลายูไว้ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ในลักษณะที่ผู้ปกครองทั้งพุทธและมุสลิมต่างก็มีความสบายใจและมั่นใจที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้ามาศึกษาเล่าเรียน
- 3) การบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ทั้งในแง่ของบทบัญญัติ การวินิจฉัยตัดสิน และการมีสภาพบังคับ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว มรดก และการควบคุมศีลธรรมจริยธรรมของชาวมุสลิมอันมีความเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตโดยตรงมากที่สุดก่อนในอันดับแรก

4.3.2 หากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นอบจ. เทศบาล หรืออบต.ในปัจจุบัน ไม่เอื้อที่จะให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นถึงในระดับที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านอัตลักษณ์ท้องถิ่นดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นได้นั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ แล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความสามารถในการตอบสนอง และในขณะเดียวกันก็เป็นที่ยอมรับได้ของทั้งคนไทยพุทธและคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูนั้น ควรจะมีลักษณะอย่างไร ซึ่งรูปแบบพิเศษที่มีความเหมาะสมนั้น นอกจากจะต้องสามารถตอบสนองในเรื่องของความต้องการและอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่ได้แล้ว ยังจะต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่คนไทยพุทธในพื้นที่ได้อีกด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้คนไทยพุทธซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในพื้นที่และคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในพื้นที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ โดยที่คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูรู้สึกที่ตนเองสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขในสังคมไทยภายใต้การบริหารจัดการท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ในขณะที่คนไทยพุทธก็รู้สึกมั่นคงปลอดภัยและมีหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของตนจะได้รับการคุ้มครอง

5. ติดตามนิมทานคร: การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้

แม้ว่ากระบวนการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้อาจจะจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตลอดจนถึงอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจกับทุกภาคส่วนในสังคมไทย เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ทุกฝ่ายพึงพอใจและยอมรับได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยที่รับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ก็บ่งชี้ไปสู่ทิศทางหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้เช่นเดียวกันว่า ความต้องการของประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่อยากจะเห็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งสะท้อนถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่างนั้น เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ความพยายามในการค้นหาหนทางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องเสียหายหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงแต่อย่างใด หากแต่เป็นการรับฟังและตอบสนองต่อความรู้สึกของคนพื้นที่ส่วนหนึ่งอย่างแท้จริง อันอาจจะเป็นการปลดเงื่อนไขความรุนแรง พร้อมกับการสร้างพื้นที่ทางเลือกที่เป็นสันติวิธีอีกทางหนึ่ง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแสวงหาทางออกทางการเมือง (Political Solution) อย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ จากความคิดเห็น ความต้องการ และความคับข้องใจในเรื่องที่กระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ได้รับจากเวทีนั้น ทางองค์กรภาคีเครือข่ายได้นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยยึดความคาดหวังพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการปกครองเป็นหลัก ซึ่งจะมีรายละเอียดเบื้องต้นของรูปแบบดังต่อไปนี้

5.1 ความคาดหวังพื้นฐานต่อการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเมืองการปกครองที่จะมีการพัฒนาปรับปรุงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ได้ 8 ข้อดังนี้

- 5.1.1 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามบังคับแห่งมาตรา 1 ที่กำหนดให้ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”
- 5.1.2 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องเป็นการปกครองที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการเมืองในลักษณะที่ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีที่ยืนและเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย (Inclusiveness) รับฟังเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย คำนึงถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่าง รวมทั้งมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมแก่คนไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่
- 5.1.3 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นคนในพื้นที่ และมีจำนวนข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผู้บริหารและข้าราชการที่มีสำนึกรักท้องถิ่น และมีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 5.1.4 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่ม เสนอแนะ และตัดสินใจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น รวมทั้งกำกับติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ในระดับที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองได้มีอำนาจในการจัดการชีวิตของตนเองดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญที่เน้น “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

- 5.1.5 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีระบบการกลั่นกรองผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่สามารถลดการแข่งขันแตกแยกในชุมชนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในระดับหนึ่งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับการเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง
- 5.1.6 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องใช้สองภาษา คือ ภาษาไทยและภาษามลายูควบคู่กันไปบนสถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการ
- 5.1.7 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีระบบการศึกษาที่อยู่ในมาตรฐานกลางของกระทรวงศึกษาธิการ และในขณะเดียวกันต้องสอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ท้องถิ่นด้วย โดยใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐ ในลักษณะที่ผู้ปกครองจากทุกกลุ่มวัฒนธรรมต่างมีความสบายใจและมั่นใจที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้ามาศึกษาเล่าเรียน
- 5.1.8 การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีกำกับการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ทั้งในแง่ของบทบัญญัติ การวินิจฉัยตัดสิน และการมีสภาพบังคับ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว มรดก และการควบคุมศีลธรรมจริยธรรมของชาวมุสลิมอันมีความเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตโดยตรงมากที่สุดก่อนในอันดับแรก

5.2 ความจำเป็นของการมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.2.1 ด้วยเหตุที่ประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประมาณร้อยละ 80 เป็นคนไทยเชื้อชาติมลายูและนับถือศาสนาอิสลามโดยถือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนส่วนน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นประมาณร้อยละ 6 ของประชากรทั้งประเทศ²²⁴ ซึ่งมีความแตกต่างทางอัตลักษณ์และวัฒนธรรมอย่างชัดเจนจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นคนไทยเชื้อชาติไทยและนับถือศาสนาพุทธ โครงสร้างและวิธีการบริหารปกครองในพื้นที่ที่มีกลุ่มคนซึ่งมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมประเพณี จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบและบุคลากรในการดูแลจัดการที่สอดคล้องกับความแตกต่างนั้น รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะใช้รูปแบบเดียวกับในพื้นที่ที่ไม่มีมีความแตกต่างทางอัตลักษณ์หรือมีความแตกต่างเพียงส่วนน้อยซึ่งไม่มีนัยสำคัญต่อการปกครองมิได้

5.2.2 ด้วยเหตุที่ปัตตานีเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นมาและมีความภาคภูมิใจทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานมาตั้งแต่ครั้งสมัยอาณาจักรลังกาสุกะจนมาถึงอาณาจักรปัตตานีเมื่อประมาณปีพ.ศ.2000 ซึ่งเคยเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรืองมาแต่ในอดีตนับแต่รัชสมัยราชวงศ์ศรีวังสา อันเป็นการปกครองโดยผู้นำที่มีความชอบธรรม ตลอดจนมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง²²⁵ การมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งของคนในพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารจัดการอย่าง

²²⁴ Charles Keyes, "Ethnic and the Nation-States of Thailand and Vietnam," in Prasit Leeprecha, Don McCaskill, and Kwanchewan Buadaeng, (eds.) *Challenging the Limits: Indigenous Peoples of the Mekong Region*. (Chiang Mai: Social Research Institute, 2008), p.25.

²²⁵ อารีพิน บินจิ, อับดุลลอฮ ลออแมน, และซุฮัยมีร์ อิสมาแอล์, *ปัตตานี...ประวัติศาสตร์และการเมืองในภูมิภาค*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สงขลา: มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้, 2552)

แท้จริง จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการสนองตอบต่อสำนึกและความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่เคยยิ่งใหญ่ อันจะเป็นการเริ่มต้นใหม่ของการก้าวเดินไปสู่อนาคตร่วมกันภายใต้รัฐไทยในยุคสมัยปัจจุบัน

5.2.3 ด้วยเหตุที่โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ยังมีอาจทำให้ประชาชนมีอำนาจในการดูแลตัวเองอย่างแท้จริงตามสาระสำคัญแห่งการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีความทับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการปกครองดูแลกิจการท้องถิ่นอย่างเต็มที่ภายใต้การกำกับจากส่วนกลาง จึงจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการหรือนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตอย่างแท้จริง

5.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของปัตตานีมหานคร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ระบุว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างออกไปนั้นสามารถกระทำได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จากหลักการพื้นฐานที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทั้ง 8 ข้อ สามารถที่จะนำมาจัดทำโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นทั่วประเทศได้ โดยมีรายละเอียดเบื้องต้นดังต่อไปนี้

5.3.1 **เขตพื้นที่การปกครอง:** ปัตตานีมีหานคร มีขอบเขตครอบคลุมทั้งจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลาเดิม คือ ฉะนระ สะบ้าย้อย เทพา และนาทวี โดยจะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่

5.3.2 **ฝ่ายบริหาร:** หัวหน้าฝ่ายบริหารของปัตตานีมีหานครคือ **ผู้ว่าราชการปัตตานีมีหานคร** (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยกำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการปัตตานีมีหานครซึ่งเป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธเป็นจำนวนสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3

5.3.2.1 **อำนาจหน้าที่** – ผู้ว่าราชการปัตตานีมีหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการ

- (1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของปัตตานีมีหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของปัตตานีมีหานคร
- (3) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- (4) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่า เลขานุการผู้ว่า ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่า ประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- (5) ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของปัตตานีมีหานคร สำหรับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการปัตตานีมีหานครก่อน
- (6) วางระเบียบเพื่อให้งานของปัตตานีมีหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (7) สนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานของสภาประชาชน
- (8) จัดทำรายงานประจำปีการบริหารราชการปัตตานีมีหานครให้แก่คณะผู้แทนส่วนกลาง สภาปัตตานีมีหานคร และสภาประชาชนรับทราบ
- (9) ปรึกษาหารือร่วมกับคณะผู้แทนส่วนกลางในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นของปัตตานีมีหานครโดยไม่ขัดกับสาระสำคัญของกฎหมายนั้นๆ
- (10) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติปัตตานีมีหานคร
- (11) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- (12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- (13) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมีหานครและกฎหมายอื่น

5.3.2.2 **การแบ่งส่วนราชการ** – ให้มีสำนักงานปลัดปัตตานีมีหานคร โดยมีปลัดปัตตานีมีหานครเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของปัตตานีมีหานครรองจากผู้ว่าราชการปัตตานี

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

มหานคร รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิได้กำหนด หรือตามที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครมอบหมาย ในส่วนของระดับเขต จะมีผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครหรือปลัดปัตตานีมหานครมอบหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในขณะที่ระดับแขวง จะมีหัวหน้าแขวงปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร ปลัดปัตตานีมหานคร หรือผู้อำนวยการเขตมอบหมาย โดยทั้งปลัดปัตตานีมหานคร ผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าแขวงจะมีสถานะเป็นข้าราชการประจำของปัตตานีมหานครซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร

5.3.3 **ฝ่ายนิติบัญญัติ:** หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติของปัตตานีมหานคร คือ **ประธานสภาปัตตานีมหานคร**ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร โดยกำหนดให้มีรองประธานสภาปัตตานีมหานครซึ่งเป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธเป็นจำนวนสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3

5.3.3.1 **อำนาจหน้าที่** – สภาปัตตานีมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการ

- (1) เสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ
- (2) เสนอญัตติ ปรีกษา อภิปราย และลงมติ
- (3) ตั้งและตอบกระทู้ถาม
- (4) เปิดอภิปรายทั่วไป
- (5) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภา และวิธีการประชุมของสภาปัตตานีมหานคร
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาปัตตานีมหานคร

5.3.3.2 **องค์ประกอบและที่มาของสภาปัตตานีมหานคร** – สมาชิกสภาปัตตานีมหานครมีทั้งหมด **31 คน** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่จำนวน 25 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกลุ่มชนส่วนน้อยหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคมจำนวน 6 คน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มผู้นับถือศาสนาพุทธจำนวน 3 คน กลุ่มผู้นับถือศาสนาอื่นที่มีใช่ศาสนาพุทธและอิสลามจำนวน 1 คน สตรีจำนวน 1 คน และผู้พิการจำนวน 1 คน โดยมีองค์ประกอบทั้งหมดดังนี้ คือ

- 1) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 1 – จะนะ)
- 2) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 2 – นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย)
- 3) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 2 – นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย)
- 4) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 3 – เมืองปัตตานีและหนองจิก)
- 5) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 3 – เมืองปัตตานีและหนองจิก)
- 6) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 4 – โคกโพธิ์และแม่ลาน)

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- 7) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 5 – ปะนาเรและมายอ)
- 8) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 6 – กะพ้อ ทุ่งยางแดง และสายบุรี)
- 9) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 7 – ไม้แก่นและยะหริ่ง)
- 10) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 8 – ยะรัง)
- 11) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 9 – เมืองยะลา)
- 12) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 9 – เมืองยะลา)
- 13) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 10 – เบตงและธารโต)
- 14) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 11 – รามัน)
- 15) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 12 – ยะหาและกาบัง)
- 16) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 13 – บันนังสตาและกรงปินัง)
- 17) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 14 – เมืองนราธิวาสและตากใบ)
- 18) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 14 – เมืองนราธิวาสและตากใบ)
- 19) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 15 – ระแงะ)
- 20) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 16 – สุโหลง)
- 21) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 17 – บาเจาะและยี่งอ)
- 22) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 18 – แว้งและสุคีริน)
- 23) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 19 – รือเสาะ ศรีสาคร และจะนะ)
- 24) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 19 – รือเสาะ ศรีสาคร และจะนะ)
- 25) สมาชิกสภาจากเขตพื้นที่ (เขตเลือกตั้งที่ 20 – สุโหลงปาตีและเจาะไอร้อง)
- 26) สมาชิกสภาที่นับถือศาสนาพุทธ
- 27) สมาชิกสภาที่นับถือศาสนาพุทธ
- 28) สมาชิกสภาที่นับถือศาสนาพุทธ
- 29) สมาชิกสภาที่นับถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาพุทธและอิสลาม
- 30) สมาชิกสภาที่เป็นสุภาพสตรี
- 31) สมาชิกสภาที่เป็นผู้พิการทางร่างกาย

การแบ่งประเภทของสมาชิกสภาปัตตานีมหานครเป็นกลุ่มชนส่วนน้อยหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคมนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันความเสมอภาคของบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 30

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัตตานีมหานครทุกคนสามารถเลือกผู้แทนของตนในเขตพื้นที่ที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัตตานีมหานครซึ่งมีสถานะเป็นกลุ่มชนส่วนน้อยหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคมตามที่กำหนดไว้ได้อย่างใดอย่างหนึ่งคือ เป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ ศาสนาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ศาสนาพุทธและอิสลาม สตรี หรือผู้พิการทางร่างกายนั้น นอกจากจะสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนในเขตเลือกตั้งของตนตามประเภทที่หนึ่งแล้ว ยังสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนในประเภทที่สองซึ่งจัดเป็นกลุ่มเดียวกับตนได้เพิ่มอีก 1 เสียงด้วย

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ทั้งนี้ วิธีการเลือกตั้งดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม เพศ หรือสภาพทางกายสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 วรรค 4 จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

5.3.3.3 การแบ่งจำนวนสัดส่วนของสมาชิกสภาปัตยกรรม

- 1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ จำนวน 25 คน จาก 20 เขตเลือกตั้ง ซึ่งในแต่ละเขตเลือกตั้งจะคำนวณจำนวนราษฎรประมาณหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกหนึ่งคน โดยมีรายละเอียดตามภาคผนวก (ค)
- 2) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกลุ่มชนส่วนน้อยหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคม จำนวน 6 คน โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้นับถือศาสนาพุทธจำนวน 3 คน ซึ่งคำนวณจากจำนวนประชากรที่นับถือศาสนาพุทธในปัตตานีมหานครประมาณสามแสนคน กลุ่มผู้นับถือศาสนาอื่นที่มีใช้ศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธจำนวน 1 คน กลุ่มสตรีจำนวน 1 คน และกลุ่มผู้พิการทางร่างกายจำนวน 1 คน

5.3.4 **หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก:** สภาเขต ในเขตหนึ่งๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีประชากรเกินห้าหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนประชากรทุกห้าหมื่นคน เศษของห้าหมื่นถ้าถึงสองหมื่นห้าหรือกว่านั้นให้นับเป็นห้าหมื่น

5.3.4.1 อำนาจหน้าที่ของสภาเขต – มีดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนาเขตเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการเขตและสภาปัตยกรรม
- (2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติปัตตานีมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
- (3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน
- (4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใดๆโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
- (5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆอันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติปัตตานีมหานครว่าด้วยการนั้น

5.3.4.2 **องค์ประกอบและที่มาของสภาเขต** – สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ โดยมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในขณะที่ประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเขต โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

5.3.5 **ฝ่ายกำกับดูแล:** ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการปัตตานี มหานครและสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร คือ **คณะผู้แทนส่วนกลาง** โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.5.1 **อำนาจหน้าที่** – คณะผู้แทนส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการ

- (1) ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับปัตตานีมหานคร
- (2) กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครและสมาชิกสภาปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย
- (3) รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครหรือสภาปัตตานีมหานครจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อจำนวน 10,000 ชื่อ
- (4) เชิญผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครและ/หรือประธานสภาปัตตานีมหานครมาปรึกษาหารือร่วมกันในส่วนขอระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร หรือข้อบัญญัติที่ออกโดยสภาปัตตานีมหานคร ในกรณีที่ทางคณะกรรมการมีความเห็นว่าระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัตินั้นอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร หรือที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศโดยรวม
- (5) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยับยั้งระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร หรือข้อบัญญัติที่ออกโดยสภาปัตตานีมหานครได้ในกรณีที่ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร หรือที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศโดยรวม
- (6) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในกรณีที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครหรือประธานสภาปัตตานีมหานครร้องขอ

5.3.5.2 **องค์ประกอบของคณะผู้แทนส่วนกลาง** – คณะผู้แทนส่วนกลางมีทั้งหมด 22 คน โดยมีองค์ประกอบดังนี้ คือ

- 1) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (ประธาน)
- 2) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (รองประธาน)
- 3) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม
- 4) ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- 5) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ
- 6) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- 7) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 8) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 9) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม
- 10) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์
- 11) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม
- 12) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน

- 13) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม
- 14) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ
- 15) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข
- 16) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
- 17) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ
- 18) ผู้แทนสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- 19) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 20) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 21) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 22) ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

5.3.6 **กลไกการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในการเสนอแนะและตรวจสอบการบริหารราชการ:**

5.3.6.1 **คณะกรรมการกำกับทางจริยธรรม** – เป็นกลไกสำคัญหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ประพฤติปฏิบัติตนตามครรลองแห่งหลักศาสนาอย่างแท้จริง

1) **บทบาทหน้าที่** – เสนอแนะความเห็นในเชิงศาสนาและจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตซึ่งข้อเสนอนี้จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของแต่ละศาสนิก และไม่ขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมาย

2) **องค์ประกอบและที่มา** – ประกอบไปด้วยอธิหามัมประจำมัสยิดและเจ้าอาวาสจากวัดในพื้นที่

5.3.6.2 **สภาประชาชน** – เป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งในการเปิดพื้นที่เสวนา (Dialogue) ให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้สะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของตน ตลอดจนสร้างสมดุลกับสภาพตติมานิมทานครที่สะท้อนเสียงของประชาชนผ่านระบบตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้ง ทั้งนี้ สมาชิกสภาประชาชนจะต้องสะท้อนถึงหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม สาขาอาชีพ และความเชี่ยวชาญ ตลอดจนต้องคำนึงถึงสัดส่วนชายหญิงให้มีความใกล้เคียงกันด้วยเพื่อให้ทุกกลุ่มในสังคมได้มีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีเงินเดือนประจำ แต่ผู้ว่าราชการปัตตานีมทานครจะต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการของสภาประชาชน และเบี้ยประชุมของสมาชิก

1) **อำนาจหน้าที่**

- เสนอแนะ ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าราชการปัตตานีมทานคร และสมาชิกสภาปัตตานีมทานคร
- จัดทำรายงานประจำปีการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าราชการปัตตานีมทานคร พร้อมแถลงต่อสาธารณะ
- แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของปัตตานีมทานคร โดยอาจร่วมเป็นคณะกรรมการที่สภาปัตตานีมทานครแต่งตั้งขึ้นด้วย

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- แนะนำรายชื่อผู้ที่สภาประชาชนเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง
เป็นผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครด้วยกระบวนการปรึกษาหารือต่อสาธารณะ

2) **องค์กรประกอบและที่มา** - มีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 51 คน โดยได้รับเลือกตั้งจาก
องค์กรวิชาชีพ องค์กรเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านต่างๆที่จัดตั้งขึ้น
ทะเบียนไว้กับสำนักงานปลัดปัตตานีมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยมี
องค์กรประกอบดังต่อไปนี้

- (1) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา (อิสลาม)
- (2) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา (พุทธ)
- (3) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา (คริสต์)
- (4) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา (อิสลาม)
- (5) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา (พุทธ)
- (6) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์
- (7) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์
- (8) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์
- (9) ผู้แทนกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- (10) ผู้แทนผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (11) ผู้แทนศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด
- (12) ผู้แทนสถาบันศึกษาปอเนาะ
- (13) ผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา
- (14) ผู้แทนองค์กรด้านศาสนา (อิสลาม)
- (15) ผู้แทนองค์กรด้านศาสนา (พุทธ)
- (16) ผู้แทนองค์กรด้านศาสนา (คริสต์)
- (17) ผู้แทนองค์กรด้านวัฒนธรรม (อิสลาม)
- (18) ผู้แทนองค์กรด้านวัฒนธรรม (พุทธ)
- (19) ผู้แทนองค์กรด้านวัฒนธรรม (จีน)
- (20) ผู้แทนองค์กรด้านวัฒนธรรม (ซาไก)
- (21) ผู้แทนองค์กรด้านการประมง
- (22) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม
- (23) ผู้แทนองค์กรด้านสาธารณสุข
- (24) ผู้แทนองค์กรด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) ผู้แทนองค์กรด้านการพัฒนาชุมชน
- (26) ผู้แทนองค์กรด้านการพัฒนาประชาธิปไตย
- (27) ผู้แทนองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน
- (28) ผู้แทนองค์กรด้านกฎหมาย
- (29) ผู้แทนองค์กรด้านกิจการสตรี

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- (30) ผู้แทนองค์กรด้านกิจการเยาวชน
- (31) ผู้แทนองค์กรด้านผู้พิการ
- (32) ผู้แทนองค์กรด้านแรงงาน
- (33) ผู้แทนองค์กรด้านธุรกิจเอกชน
- (34) ผู้แทนองค์กรด้านสื่อสารมวลชน

ทั้งนี้ สมาชิกสภาประชาชนจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาปัตตานีมหานครและสมาชิกสภาเขตในปัตตานีมหานคร

5.3.6.3 การร่วมกันเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง – ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัตตานีมหานคร สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อเพื่อกระทำการดังต่อไปนี้

- ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร สมาชิกสภาปัตตานีมหานคร หรือสมาชิกสภาเขต โดยร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด
- เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด

5.3.7 ระบบการเลือกตั้ง:

5.3.7.1 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร จะเป็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบเสียงเกินกึ่งหนึ่ง (Majority Electoral System) ซึ่งผู้ที่จะเป็นผู้ว่าฯ จะต้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

โดยในส่วนของกระบวนการลงคะแนนเสียง อาจจะต้องดำเนินการสองรอบ กล่าวคือในการเลือกตั้งรอบแรกนั้น หากไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (Absolute Majority) ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด 2 คนแรกจะผ่านเข้ารอบสองต่อไป ส่วนผู้สมัครที่ได้คะแนนเป็นอันดับสามลงไปนั้นจะถูกคัดออก การเลือกตั้งในรอบที่สองจะเริ่มขึ้นในสัปดาห์ถัดไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งจาก 2 อันดับแรกอีกครั้ง โดยผู้สมัครที่ได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในรอบที่สองนี้ จะถือเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งในที่สุด ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มอุปสรรคในการซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าฯ ที่ประชาชนในปัตตานีมหานครเกินครึ่งให้การยอมรับอย่างแท้จริง

5.3.7.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร

- ประเภทเขตพื้นที่ จะเป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นๆ
- ประเภทกลุ่มชนส่วนน้อยหรือผู้ขาดโอกาสทางสังคม จะเป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัตตานีมหานครที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ ผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ ผู้ที่นับถือศาสนาอื่นที่มีใช้ศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ สตรี หรือผู้พิการทางร่างกาย

5.3.7.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต จะเป็นการลงคะแนนเสียงโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ

5.3.8 **ที่มาของรายได้:**

5.3.8.1 กองทุนชะงาด

5.3.8.2 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตปตตานีมหานคร

5.3.8.3 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในปตตานีมหานคร

5.3.8.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับอันเนื่องในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ โดยกิจการนั้นอยู่ในเขตปตตานีมหานครซึ่งปตตานีมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น

5.3.8.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมบำรุงปตตานีมหานครประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีบำรุงปตตานีมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตปตตานีมหานคร เพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- 2) ค่าธรรมเนียมบำรุงปตตานีมหานครจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยเป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมที่จะจัดเก็บและนำส่งให้ปตตานีมหานคร
- 3) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบเสียภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บเพิ่มขึ้น
- 4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- 6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 7) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตป่าดงพญาไฟ ในอัตรา ร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในป่าดงพญาไฟ ในอัตรา ร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 10) อากาศการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- 11) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตรา และวิธีการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- 12) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- 13) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ สามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
 - ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 14) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ ปัตตานีมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตปัตตานีมหานคร และให้ตกเป็น รายได้ของปัตตานีมหานคร
- 15) ค่าธรรมเนียมใดๆที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่ ปัตตานีมหานครจัดให้มีขึ้น

5.3.8.6 นอกจากนี้ ปัตตานีมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินของปัตตานีมหานคร
- 2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของปัตตานีมหานคร
- 3) รายได้จากการพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจาก สหการ
- 4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมี กฎหมายบัญญัติให้เป็นของปัตตานีมหานครโดยเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- 6) ค่าบริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น
- 7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตรา เป็นข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร

[เอกสารเพื่อการศึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- 8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาปัตยกรรมมหานคร
- 9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
- 10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาปัตยกรรมมหานคร
- 12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบ่มขวัญแสวงหากำไรในปัตตานีมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 16) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของปัตตานีมหานคร

5.4 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- 5.4.1 **ราชการส่วนกลาง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - 5.4.1.1 รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านการทหาร การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ
 - 5.4.1.2 กำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานด้านอื่นๆที่อยู่นอกเหนือจากข้อ 5.4.1.1 ของปัตตานีมหานคร
 - 5.4.1.3 ดำเนินการหรือสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงอันเกินกว่าศักยภาพของปัตตานีมหานครจะควบคุมดูแล
- 5.4.2 **ราชการส่วนภูมิภาค** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - 5.4.2.1 กำกับการดำเนินงานของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด
 - 5.4.2.2 ให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ปัตตานีมหานครร้องขอ
- 5.4.3 **ราชการส่วนท้องถิ่น (ปัตตานีมหานคร)** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตปัตตานีมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้
 - 5.4.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาปัตตานีมหานคร
 - 5.4.3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาปัตตานีมหานคร
 - 5.4.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติปัตตานีมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร
 - 5.4.3.4 การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
 - 5.4.3.5 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

- 5.4.3.6 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5.4.3.7 การผังเมืองและการจัดระเบียบการใช้พื้นที่
- 5.4.3.8 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 5.4.3.9 การขนส่ง การขนส่งมวลชน การจัดการจราจร และการวิศวกรรมจราจร
- 5.4.3.10 การจัดให้มีและควบคุมสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 5.4.3.11 การจัดให้มีและควบคุมท่าอากาศยานและท่าเรือ
- 5.4.3.12 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 5.4.3.13 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 5.4.3.14 การควบคุมอาคาร
- 5.4.3.15 การปรับปรุงแหล่งชุมชนและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 5.4.3.16 การจัดการศึกษา
- 5.4.3.17 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภาษา และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมมลายูมุสลิม ไทยพุทธ จีน คริสต์ และวัฒนธรรมอื่นที่มีอยู่ในท้องถิ่น
- 5.4.3.18 การส่งเสริมให้มีการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางศาสนา อัตลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรม และจารีตประเพณีที่มีอยู่ในท้องถิ่น ตลอดจนเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม
- 5.4.3.19 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 5.4.3.20 การส่งเสริมการท่องเที่ยว การกีฬา และการนันทนาการ
- 5.4.3.21 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 5.4.3.22 การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 5.4.3.23 การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5.4.3.24 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 5.4.3.25 การจัดให้มีโรงพยาบาล
- 5.4.3.26 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 5.4.3.27 การจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 5.4.3.28 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 5.4.3.29 การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมที่พัก และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- 5.4.3.30 การสาธารณสุขการ
- 5.4.3.31 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 5.4.3.32 การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

5.4.3.33 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น

5.4.3.34 การดูแลการค้าชายแดนร่วมกับกรมศุลกากร

5.4.3.35 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

5.4.3.36 หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของปลัดตаницานิมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้ปลัดตаницานิมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานคร

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ตามข้อใดข้อหนึ่งใน 5.4.3 เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ ให้โอนอำนาจหน้าที่ในเขตปลัดตаницานิมหานครดังกล่าวมาเป็นของปลัดตаницานิมหานคร โดยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่เพียงการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานกลาง/ มิให้ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับปลัดตаницานิมหานคร

ปลัดตаницานิมหานครจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางผ่านกลไกดังต่อไปนี้

5.5.1 ผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานครมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีการบริหารราชการปลัดตаницานิมหานครให้แก่คณะผู้แทนส่วนกลางได้รับทราบ

5.5.2 คณะผู้แทนส่วนกลางมีอำนาจในการเชิญผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานครและ/หรือประธานสภาปลัดตаницานิมหานครมาปรึกษาหารือร่วมกันในส่วนของระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานคร หรือข้อบัญญัติที่ออกโดยสภาปลัดตаницานิมหานคร ในกรณีที่ทางคณะกรรมการมีความเห็นว่าระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัตินั้นอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปลัดตаницานิมหานคร หรือที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศโดยรวม

5.5.3 คณะผู้แทนส่วนกลางมีอำนาจในการเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยับยั้งระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานคร หรือข้อบัญญัติที่ออกโดยสภาปลัดตаницานิมหานครได้ในกรณีที่ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปลัดตаницานิมหานคร หรือที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศโดยรวม

5.5.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยับยั้งระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัติที่ออกโดยผู้ว่าราชการปลัดตаницานิมหานครหรือสภาปลัดตаницานิมหานครตามแต่กรณี หากมีความเห็นตามที่คณะผู้แทนส่วนกลางเสนอว่าระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร หรือที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศไทยโดยรวม

- 5.5.5 การจะแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานครจะกระทำต่อเมื่อทั้งสภาปัตตานีมหานครและรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยเสียงสองในสามที่สะท้อนความเห็นพ้องต้องกัน

5.6 สถานะของผู้ว่าราชการจังหวัด การปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

- 5.6.1.1 **ผู้ว่าราชการจังหวัด** – เปลี่ยนแปลงจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนของประชาชนในปัตตานีมหานคร
- 5.6.1.2 **องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล** – ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตปัตตานีมหานคร ภายหลังจากที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ครบกำหนดวาระ
- 5.6.1.3 **กำนันและผู้ใหญ่บ้าน** – คงเดิม โดยขึ้นกับผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร

[เอกสารเพื่อการศึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ตารางที่ 1: สรุปความคาดหวังพื้นฐานและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษปัตตานีมหานคร

ความคาดหวังพื้นฐาน	กลไกในการตอบสนองความคาดหวัง
1. การปกครองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีผู้บริหารสูงสุดในท้องถิ่นที่มีความเข้าใจในวิถีชีวิตวัฒนธรรมของคนพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ● การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถกระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 284 ● ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
2. กลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่ม เสนอแนะ และตัดสินใจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น รวมทั้งกำกับติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> ● คณะผู้อาวุโสทางจริยธรรม ● สภาปัตตานีมหานคร ● สภาเขต ● สภาประชาชน ● การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. ระบบกลั่นกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครให้ได้ผู้มีความสามารถและมีคุณธรรม และป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้ง	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการเลือกตั้งด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่ง (Absolute Majority) ● การแนะนำชื่อผู้เหมาะสมที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯโดยสภาประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ
4. หลักประกันสิทธิเสรีภาพของคนไทยพุทธในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ● รองผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครเป็นคนไทยพุทธในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ● รองประธานสภาปัตตานีมหานครเป็นคนไทยพุทธ 1 คน (จากจำนวน 2 คน) ● คณะผู้แทนส่วนกลาง ● สมาชิกสภาปัตตานีมหานครอย่างน้อย 3 คน ● สมาชิกสภาประชาชนในส่วนของผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ผู้แทนองค์กรด้านวัฒนธรรม ผู้แทนองค์กรด้านศาสนา ผู้แทนองค์กรด้านการศึกษา
5. การมีจำนวนข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูที่สอดคล้องกับจำนวนประชากรในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ● ข้าราชการและลูกจ้างประจำสำนักงานปลัดปัตตานีมหานครซึ่งรับสมัครจากคนในพื้นที่ ● ข้อบัญญัติของปัตตานีมหานคร
6. การใช้ภาษามลายูควบคู่ไปกับภาษาไทยบนสถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการ	<ul style="list-style-type: none"> ● ข้อบัญญัติของปัตตานีมหานคร
7. ระบบการศึกษาที่อยู่ในมาตรฐานกลางของกระทรวงศึกษาธิการ และในขณะเดียวกันต้องสอดคล้องกับอัตลักษณ์ท้องถิ่นด้วย โดยใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนาในโรงเรียนของรัฐ รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายู	<ul style="list-style-type: none"> ● ข้อบัญญัติของปัตตานีมหานคร

6. บทส่งท้าย

การจะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นทางออกทางการเมืองต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ที่ยั่งยืนได้นั้น สังคมไทยจะต้องเรียนรู้ถึงการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างและต้องสามารถก้าวข้ามความหวาดระแวงต่อการแยกดินแดนไปได้ ความต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดนนั้นมีอยู่จริงในปัจจุบัน แต่เป็นเพียงความต้องการของคนจำนวนน้อย ในขณะที่ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่ก่อความไม่สงบส่วนหนึ่ง ณ ปัจจุบันนี้ด้วยนั้น มิใช่การแยกตัวเป็นเอกราช หากแต่เป็นความสามารถที่จะดูแลจัดการการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตนเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็น**ความต้องการที่ขอบรรรมตามครรลองของประชาธิปไตยและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ**

เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในการที่จะเอื้อให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการจัดการตัวเองให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นจริงๆ จึงมิได้เป็นเรื่องที่ต้องกังวลแต่อย่างใด และที่สำคัญคือ หากรัฐบาลกำหนดให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดูแลตัวเองในระดับที่ชุมชนไม่รู้สึกรังเกียจหรือถูกกดทับจากรัฐแล้ว ความต้องการที่จะแยกดินแดนก็จะหมดความชอบธรรมไปโดยปริยาย ซึ่งหากพินิจพิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว จะเห็นว่าการให้อิสระแก่ท้องถิ่นคือแนวทางที่จะรักษาดินแดนเอาไว้ได้โดยไม่ต้องสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อ ถือเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ (State Security) โดยการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ไปในเวลาเดียวกัน มิใช่ก้าวแรกที่จะเสียบูรณภาพแห่งดินแดนและอำนาจอธิปไตยของรัฐไทยแต่ประการใด



บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, คำตอบจุฬาราชมนตรีเกี่ยวกับปัญหาขัดแย้งในด้านศาสนาอิสลาม (มปป.)

สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารสรุปการสัมมนา เวทีท้องถิ่นประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 “ท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตพี่น้องสามจังหวัดภาคใต้” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552)

อารีพิน บินจี้, อับดุลลอฮ์ ลออแมน, และซุฮัยมีร์ อิสมาแอล, ปาตานี...ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สงขลา: มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้, 2552)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สำนวนทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552)

เอกสารภาษาอังกฤษ

Charles Keyes, “Ethnic and the Nation-States of Thailand and Vietnam,” in Prasit Leeprecha, Don McCaskill, and Kwanchewan Buadaeng, (eds.) *Challenging the Limits: Indigenous Peoples of the Mekong Region*. (Chiang Mai: Social Research Institute, 2008)

หนังสือพิมพ์

นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การเมืองคือหัวใจของการปรองดอง,” *มติชนรายวัน*. ปีที่ 30 ฉบับที่ 11790, วันจันทร์ที่ 21 มิถุนายน 2553, หน้า 6.
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น,” *คมชัดลึกออนไลน์*. วันที่ 23 กันยายน 2553
[Online] 30 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.komchadluek.net/detail/20100923/74048.html>

ปกรณ์ พึ่งเนตร, เปิดฉบับไฟใต้, *มติชนออนไลน์* วันที่ 8 มิถุนายน 2553 [Online] 12 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1275980243&gripid=01&catid=%20%A7%BA%B4%D1%BA%E4%B F%E3%B5%E9

เพลิง มรกต, เลขที่ ๑ วิชาดีฯ, *ไทยรัฐ*. วันอาทิตย์ที่ 10 ตุลาคม 2553, หน้า 15.

เว็บไซต์ที่รับฟังความคิดเห็น

17 เมษายน 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, วิทยาลัยชุมชน อ.เทพา จ.สงขลา

18 เมษายน 2553, กลุ่มนักศึกษา, วิทยาลัยชุมชน อ.เทพา จ.สงขลา

19 พฤษภาคม 2553, กลุ่มประมงพื้นบ้าน, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

21 พฤษภาคม 2553, กลุ่มนักธุรกิจ, สำนักงานหอการค้าจังหวัดปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

23 พฤษภาคม 2553, กลุ่มผู้นำศาสนา, สำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด อ.เมือง จ.สงขลา

24 พฤษภาคม 2553, กลุ่มนักธุรกิจ, สำนักงานหอการค้าจังหวัดยะลา อ.เมือง จ.ยะลา

26 พฤษภาคม 2553, กลุ่มเกษตรกร, สำนักงานยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย อ.เมือง จ.ยะลา

27 พฤษภาคม 2553, กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ, สำนักงานยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย อ.เมือง จ.ยะลา

29 พฤษภาคม 2553, กลุ่มนักธุรกิจ, สำนักงานหอการค้าจังหวัดนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส

13 มิถุนายน 2553, กลุ่มนักรการเมืองระดับชาติ, โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

14 มิถุนายน 2553, กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ร้านอาหารฮาดานะห์ อ.เมือง จ.ยะลา

14 มิถุนายน 2553, กลุ่มคนไทยจีน, สำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา

[เอกสารเพื่อการศึกษาหรือ รำงที่ 7]

- 15 มิถุนายน 2553, กลุ่มสื่อมวลชน, สำนักงานเทศบาลเมืองเบตง อ.เบตง จ.ยะลา
- 18 มิถุนายน 2553, กลุ่มสตรี, ศูนย์พัฒนาอาชีพและการเกษตร อ.กรงปินัง จ.ยะลา
- 18 มิถุนายน 2553, กลุ่มผู้ต้องหาคดีความมั่นคง, เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา
- 20 มิถุนายน 2553, กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น, สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา
- 24 มิถุนายน 2553, กลุ่มปัญญาชนมุสลิม, สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 อ.เมือง จ.ยะลา
- 29 มิถุนายน 2553, กลุ่มข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน, โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 4 กรกฎาคม 2553, กลุ่มนักศึกษาและโต๊ะครู, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 10 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, โรงเรียนบ้านมาแฮ อ.รามัน จ.ยะลา
- 11 กรกฎาคม 2553, กลุ่มนักศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 12 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, บ้านจะเหม อ.แว้ง จ.นราธิวาส
- 17 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, สำนักงานการเกษตร อ.สุไหงโกกลก จ.นราธิวาส
- 18 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, มัสยิดบ้านชุมบก อ.ตากใบ จ.นราธิวาส
- 21 กรกฎาคม 2553, กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น, โรงเรียนจริยธรรมมูลนิธิ อ.จะนะ จ.สงขลา
- 22 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, บ้านเกาะตา อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี
- 22 กรกฎาคม 2553, กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น, โรงแรมอิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส
- 24 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, โรงเรียนบ้านบาโงยซิแน อ.ยะหา จ.ยะลา
- 24 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, บ้านทุ่งคา อ.ยะหริ่ง จ.ปัตตานี
- 25 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, สมาคมอิสลามนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส
- 25 กรกฎาคม 2553, กลุ่มผู้นำศาสนา, โรงเรียนจริยธรรมอิสลามอนุสรณ์ อ.หนองจิก จ.ปัตตานี
- 25 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, โรงเรียนศาสนบำรุง อ.จะนะ จ.สงขลา
- 25 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, โรงเรียนบ้านกาบัง อ.กาบัง จ.ยะลา
- 25 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, บ้านตุหยง อ.หนองจิก จ.ปัตตานี
- 26 กรกฎาคม 2553, กลุ่มคนไทยพุทธ, บ้านตรัง อ.มายอ จ.ปัตตานี
- 26 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, ที่ว่าการอำเภอบันนังสตา อ.บันนังสตา จ.ยะลา
- 26 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, องค์การบริหารส่วนตำบลตะปอเยาะ อ.ยิ่งอ จ.นราธิวาส
- 27 กรกฎาคม 2553, กลุ่มอดีตแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ อ.เมือง จ.ยะลา
- 29 กรกฎาคม 2553, กลุ่มนักเรียนเยาวชนไทยพุทธ, โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 29 กรกฎาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, องค์การบริหารส่วนตำบลลิถล อ.เมือง จ.ยะลา
- 1 สิงหาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, องค์การบริหารส่วนตำบลบาโงสะโต อ.ระแงะ จ.นราธิวาส
- 2 สิงหาคม 2553, กลุ่มคนไทยพุทธ, บ้านทุ่งง อ.เมือง จ.นราธิวาส
- 7 สิงหาคม 2553, กลุ่มประชาชนทั่วไป, สำนักงานเทศบาลตำบลรีโอเสาะ อ.รีโอเสาะ จ.นราธิวาส
- 9 สิงหาคม 2553, กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 27 สิงหาคม 2553, กลุ่มคนไทยพุทธ, โรงพยาบาลโคกโพธิ์ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี
- 3 กันยายน 2553, กลุ่มคนไทยพุทธ, วัดปทุมวาริ อ.สายบุรี จ.ปัตตานี
- 8 กันยายน 2553, กลุ่มคนไทยพุทธ, โรงเรียนบ้านตาฮี อ.ยะหา จ.ยะลา
- 22 มกราคม 2554, กลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัยจังหวัดปัตตานี, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี
- 23 มกราคม 2554, กลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัยจังหวัดยะลา, สำนักงานเทศบาลนครยะลา อ.เมือง จ.ยะลา



ภาคผนวก (ก)

แนวคำถามหลักในการรับฟังความคิดเห็น

สถานการณ์ทั่วไป

1. ท่านมีความรู้สึกอย่างไรต่อสถานการณ์และการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา ท่านต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดบ้างหรือไม่อย่างไร
2. ในฐานะที่ท่านเป็นคนในพื้นที่ ท่านมีความรู้สึกอัดอัดใจในเรื่องใดบ้างหรือไม่อย่างไร
3. นอกเหนือจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมแล้ว ท่านหรือคนใกล้ชิตู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านอื่นอีกหรือไม่อย่างไร แล้วจะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างไรบ้าง

การบริหารปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4. ท่านเห็นว่าปัจจุบันนี้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยทั่วไป สามารถแสดงออกถึงความต้องการของตัวเองในทางสังคมและทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด และหากท่านต้องการแสดงออกถึงความต้องการของตัวเองแล้วจะมีช่องทาง/วิธีการสื่อสารให้หน่วยงานของรัฐและตัวแทนทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้รับรู้และนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงได้อย่างไร
5. ท่านคิดว่าตัวแทนทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ เช่น สมาชิกรัฐสภา และนักการเมืองท้องถิ่น สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่ท่านคาดหวังไว้มากน้อยเพียงใด สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้หรือไม่อย่างไร
6. ทำอย่างไรที่จะให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น และสามารถมีบทบาทในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง
7. ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ท่านได้ประสบกับข้อจำกัดหรือติดขัดในเรื่องใดบ้างหรือไม่อย่างไร
8. ท่านมีความเห็นอย่างไรกับกระแสการพูดถึงเรื่องของเขตปกครองพิเศษ ท่านมีความเข้าใจอย่างไรต่อคำว่าเขตปกครองพิเศษ
9. ในความเห็นของท่าน การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันมีข้อดีหรือข้อจำกัดอย่างไรและการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ท่านต้องการจะเห็นในอนาคตนั้นมีสาระสำคัญและรูปแบบอย่างไร
10. ท่านมีความเห็นอย่างไรกับแนวคิดที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติ/คุณลักษณะสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในพื้นที่ควรจะเป็นอย่างไรในสายตาของท่าน

อัตลักษณ์

11. ท่านรู้สึกอย่างไรกับการเป็นคนส่วนน้อยในสังคม (คนไทยพุทธเป็นคนส่วนน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูเป็นคนส่วนน้อยในประเทศ) ในสังคมไทยปัจจุบัน ท่านสามารถแสดงออกถึงความเป็นตัวตนของท่านได้มากน้อยเพียงใด และท่านมีความเห็นว่าภาครัฐควรทำอย่างไรเพื่อให้การดำเนินงานมีความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น
12. ท่านมีความเห็นอย่างไรกับการนำเอาลักษณะกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกมาใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทดแทนกฎหมายแพ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และจะมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร
13. ท่านต้องการที่จะให้มีการใช้ภาษามลายูในพื้นที่อย่างไรบ้าง (ยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม)
14. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

การอยู่ร่วมกันบนความแตกต่าง

15. ท่านต้องการที่จะอยู่ภายใต้สภาพสังคมและการเมืองแบบใดในอนาคต

ภาคผนวก (ข)

ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. ข้อมูลทั่วไป

1.1 พื้นที่

- จังหวัดปัตตานีมีพื้นที่ 1,940,356 ตร.กม.
- จังหวัดยะลามีพื้นที่ 4,512,078 ตร.กม.
- จังหวัดนราธิวาสมีพื้นที่ 4,475,430 ตร.กม.

(ข้อมูลจากบันทึกนักปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2551)

1.2 จำนวนประชากร

- จังหวัดปัตตานีมีประชากร 647,624 คน แบ่งเป็นชาย 319,542 คน หญิง 328,082 คน
- จังหวัดยะลามีประชากร 480,334 คน แบ่งเป็นชาย 238,215 คน หญิง 242,119 คน
- จังหวัดนราธิวาสมีประชากร 728,071 คน แบ่งเป็นชาย 360,367 คน หญิง 367,704 คน

(ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552)

1.3 จำนวนผู้นับถือศาสนา

- จังหวัดปัตตานี
 - ผู้นับถือศาสนาอิสลามจำนวน 567,164 คน (คิดเป็นร้อยละ 87.72)
 - ผู้นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 79,152 คน (คิดเป็นร้อยละ 12.24)
 - ผู้นับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 198 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.03)
- จังหวัดยะลา
 - ผู้นับถือศาสนาอิสลามจำนวน 341,355 คน (คิดเป็นร้อยละ 71.74)
 - ผู้นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 133,324 คน (คิดเป็นร้อยละ 28.02)
 - ผู้นับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 1,142 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.24)
- จังหวัดนราธิวาส
 - ผู้นับถือศาสนาอิสลามจำนวน 443,902 คน (คิดเป็นร้อยละ 85.13)
 - ผู้นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 77,248 คน (คิดเป็นร้อยละ 14.81)
 - ผู้นับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 240 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.04)

(ข้อมูลจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดปัตตานี, 2553)

(ข้อมูลจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดยะลา, 2552)

(ข้อมูลจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนราธิวาส, 2552)

1.4 รายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน

- จังหวัดปัตตานี ครัวเรือนมีรายได้ 13,511 บาท รายจ่าย 13,784 บาท
- จังหวัดยะลา ครัวเรือนมีรายได้ 19,619 บาท รายจ่าย 10,580 บาท
- จังหวัดนราธิวาส ครัวเรือนมีรายได้ 11,244 บาท รายจ่าย 10,486 บาท

(ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552)

2. การปกครอง

2.1 จำนวนเขตการปกครอง

- จังหวัดปัตตานี มี 12 อำเภอ/ 115 ตำบล/ 642 หมู่บ้าน
- จังหวัดยะลา มี 8 อำเภอ/ 58 ตำบล/ 379 หมู่บ้าน
- จังหวัดนราธิวาส มี 13 อำเภอ/ 77 ตำบล/ 593 หมู่บ้าน

(ข้อมูลจากบันทึกนักปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2551)

2.2 จำนวนหน่วยงานราชการในจังหวัดปัตตานี

- **จังหวัดปัตตานี**
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด จำนวน 65 แห่ง
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด จำนวน 30 แห่ง
 - มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 11 แห่ง
 - มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 แห่ง
 - มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 114 แห่ง

(ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดปัตตานี กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552)

- **จังหวัดยะลา**
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด จำนวน 78 แห่ง
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด จำนวน 42 แห่ง
 - มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 64 แห่ง

(ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดยะลา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552)

- **จังหวัดนราธิวาส**
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด จำนวน 97 แห่ง
 - มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด จำนวน 46 แห่ง
 - มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 43 แห่ง
 - มีองค์กรมหาชน จำนวน 1 แห่ง
 - มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 แห่ง
 - มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 89 แห่ง

(ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดนราธิวาส กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552)

2.3 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด

(ข้อมูลจากสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 30 กันยายน 2553)

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ. (แห่ง)	จำนวน เทศบาลนคร (แห่ง)	จำนวน เทศบาลเมือง (แห่ง)	จำนวน เทศบาลตำบล (แห่ง)	จำนวน อบต. (แห่ง)	รวม (แห่ง)
1	ปัตตานี	1	-	1	11	101	114
2	ยะลา	1	1	1	9	53	64
3	นราธิวาส	1	-	3	11	74	89

2.4 จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

● จังหวัดยะลา

- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยะลา ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีจำนวน 224,655 คน คิดเป็นร้อยละ 78.09 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 24 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดยะลา ณ วันที่ 2 มีนาคม 2551 มีจำนวน 174,369 คน คิดเป็นร้อยละ 58.53 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 35 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกอบต.ในจังหวัดยะลา ณ วันที่ 6 กันยายน 2552 มีจำนวน 81,957 คน คิดเป็นร้อยละ 77.49 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด

● จังหวัดนราธิวาส

- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีจำนวน 342,587 คน คิดเป็นร้อยละ 77.66 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 26 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนราธิวาส ณ วันที่ 2 มีนาคม 2551 มีจำนวน 275,510 คน คิดเป็นร้อยละ 60.35 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 29 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกอบต.ในจังหวัดนราธิวาส ณ วันที่ 6 กันยายน 2552 มีจำนวน 138,114 คน คิดเป็นร้อยละ 76.41 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด

● จังหวัดปัตตานี

- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานี ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีจำนวน 303,517 คน คิดเป็นร้อยละ 76.64 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 31 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปัตตานี ณ วันที่ 2 มีนาคม 2551 มีจำนวน 234,924 คน คิดเป็นร้อยละ 57.95 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 38 ของประเทศ
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกอบต.ในจังหวัดปัตตานี ณ วันที่ 6 กันยายน 2552 มีจำนวน 197,890 คน คิดเป็นร้อยละ 75.56 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด

● กรุงเทพมหานคร

- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีจำนวน 2,866,028 คน คิดเป็นร้อยละ 69.08 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 69 ของประเทศ

[เอกสารเพื่อการศึกษาหรือ รวบรวมที่ 7]

○ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 2 มีนาคม 2551 มีจำนวน 1,685,475 คน คิดเป็นร้อยละ 40.05 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นลำดับที่ 76 ของประเทศ

อนึ่ง สัดส่วนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 74.49 และ 55.62 ตามลำดับ

(ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

ภาคผนวก (ค)

(ร่าง) พื้นที่เขตเลือกตั้ง สมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 20 เขตจำนวน 25 คน

จังหวัดสงขลา

เขตเลือกตั้งที่ 1 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอจะนะ พื้นที่ 502.98 ตร.กม. ประชากร 97,095 คน (พ.ศ. 2551)

เขตเลือกตั้งที่ 2 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 2 คน

อำเภอนาทวี พื้นที่ 619.8 ตร.กม. ประชากร 61,573 คน (พ.ศ. 2551)

อำเภอเทพา พื้นที่ 978.0 ตร.กม. ประชากร 69,278 คน (พ.ศ. 2551)

อำเภอสะบ้าย้อย พื้นที่ 852.81 ตร.กม. ประชากร 67,668 คน (พ.ศ. 2551)

จังหวัดปัตตานี

เขตเลือกตั้งที่ 3 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 2 คน

อำเภอเมืองปัตตานี พื้นที่ 96.869 ตร.กม. ประชากร 120,875 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 1,247.82 คน/ตร.กม.

อำเภอหนองจิก พื้นที่ 231.5 ตร.กม. ประชากร 69,510 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 300.26 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 4 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอโคกโพธิ์ พื้นที่ 339.4 ตร.กม. ประชากร 64,086 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 188.82 คน/ตร.กม.

อำเภอแม่ลาน พื้นที่ 89.2 ตร.กม. ประชากร 15,084 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 169.1 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 5 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอปะนาเระ พื้นที่ 144.1 ตร.กม. ประชากร 43,131 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 299.31 คน/ตร.กม.

อำเภอมายอ พื้นที่ 216.1 ตร.กม. ประชากร 53,798 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 248.95 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 6 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอกะพ้อ พื้นที่ 93.814 ตร.กม. ประชากร 16,177 คน (พ.ศ. 2551)

อำเภอทุ่งยางแดง พื้นที่ 114.97 ตร.กม. ประชากร 20,826 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 181.14 คน/ตร.กม.

อำเภอสายบุรี พื้นที่ 178.424 ตร.กม. ประชากร 63,485 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 355.87 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 7 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอไม้แก่น พื้นที่ 55.201 ตร.กม. ประชากร 11,452 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 207.46 คน/ตร.กม.

อำเภอยะหริ่ง พื้นที่ 196.8 ตร.กม. ประชากร 79,627 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 404.61 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 8 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอยะรัง พื้นที่ 184.0 ตร.กม. ประชากร 84,108 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 457.11 คน/ตร.กม.

จังหวัดยะลา

เขตเลือกตั้งที่ 9 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 2 คน

อำเภอเมืองยะลา พื้นที่ 258.0 ตร.กม. ประชากร 159,272 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 617.33 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 10 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร 1 คน

อำเภอเบตง พื้นที่ 1,328.0 ตร.กม. ประชากร 57,323 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 43.17 คน/ตร.กม.

อำเภอธารโต พื้นที่ 648.0 ตร.กม. ประชากร 22,005 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 33.96 คน/ตร.กม.

[เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ ร่างที่ 7]

เขตเลือกตั้งที่ 11 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอรามัน พื้นที่ 516.1 ตร.กม. ประชากร 85,187 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 165.06 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 12 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอยะหา พื้นที่ 500.0 ตร.กม. ประชากร 54,236 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 108.47 คน/ตร.กม.

อำเภอกาบัง พื้นที่ 451.0 ตร.กม. ประชากร 19,593 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 43.44 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 13 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอบันนังสตา พื้นที่ 629.0 ตร.กม. ประชากร 53,885 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 85.67 คน/ตร.กม.

อำเภอกรงปินัง พื้นที่ 191.0 ตร.กม. ประชากร 24,026 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 125.79 คน/ตร.กม.

จังหวัดนราธิวาส

เขตเลือกตั้งที่ 14 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 2 คน

อำเภอเมืองนราธิวาส พื้นที่ 305.115 ตร.กม. ประชากร 111,986 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 367.03 คน/ตร.กม.

อำเภอตากใบ พื้นที่ 253.45 ตร.กม. ประชากร 65,815 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 259.68 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 15 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอระแงะ พื้นที่ 435.6 ตร.กม. ประชากร 85,065 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 195.28 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 16 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอสุหนิงโก-ลก พื้นที่ 138.3 ตร.กม. ประชากร 72,426 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 523.69 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 17 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอบาเจาะ พื้นที่ 171.68 ตร.กม. ประชากร 48,605 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 283.11 คน/ตร.กม.

อำเภอยิงอ พื้นที่ 200.516 ตร.กม. ประชากร 41,881 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 208.87 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 18 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอแว้ง พื้นที่ 347.3 ตร.กม. ประชากร 49,278 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 141.89 คน/ตร.กม.

อำเภอสุคิริน พื้นที่ 513.0 ตร.กม. ประชากร 23,137 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 45.1 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 19 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 2 คน

อำเภอรือเสาะ พื้นที่ 468.324 ตร.กม. ประชากร 64,904 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 138.59 คน/ตร.กม.

อำเภอศรีสาคร พื้นที่ 500.1 ตร.กม. ประชากร 33,922 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 67.83 คน/ตร.กม.

อำเภอจะแนะ พื้นที่ 607.2 ตร.กม. ประชากร 33,121 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 54.55 คน/ตร.กม.

เขตเลือกตั้งที่ 20 มีสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมหนนคร 1 คน

อำเภอสุหนิงปาดิ พื้นที่ 372.6 ตร.กม. ประชากร 53,128 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 142.59 คน/ตร.กม.

อำเภอเจาะไอร้อง พื้นที่ 162.7232 ตร.กม. ประชากร 36,662 คน (พ.ศ. 2551) ความหนาแน่น 225.3 คน/ตร.กม.

ภาคผนวก (ง)

ความหมายของแนวคิดและรูปแบบการบริหารปกครอง

การถกเถียงใดๆที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องทำความเข้าใจความหมายของคำสำคัญพื้นฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องซึ่งถูกกล่าวถึงในรายงานฉบับนี้และถูกอ้างอิงโดยทั่วไปในสังคมไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันก่อนที่จะเริ่มการถกเถียงในเชิงลึกมากขึ้น

คำสำคัญซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับการบริหารปกครองของไทยโดยรวมตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนี้ เริ่มตั้งแต่แนวคิดพื้นฐานของการจัดการปกครองโดยรวม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย และรูปแบบต่างๆในการบริหารปกครองท้องถิ่น รวมทั้งเขตบริหารพิเศษในมิติต่างๆทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

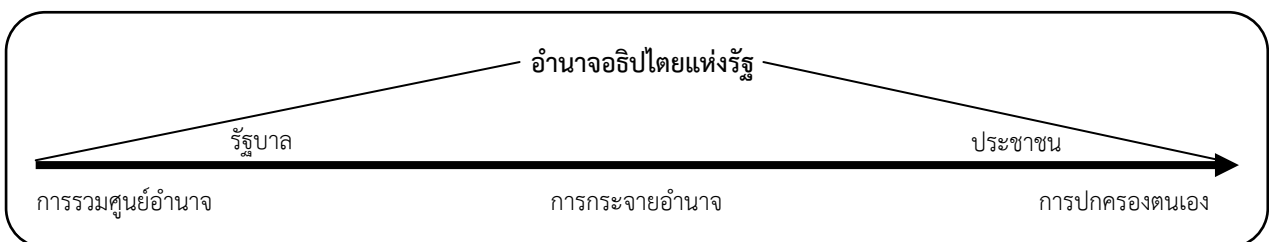
1. แนวคิดพื้นฐานของการจัดการปกครอง

แนวคิดพื้นฐานของการจัดการปกครองสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ การรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการปกครองตนเอง โดยแต่ละแนวคิดนั้นมีความหมายดังต่อไปนี้

1.1 การรวมศูนย์อำนาจ (Concentration) หมายถึง การปกครองภายในประเทศที่กำหนดให้อำนาจเกี่ยวกับการปกครองประเทศ หรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง โดยไม่มีการมอบอำนาจให้กับส่วนอื่น อำนาจในการตัดสินใจใดๆจะอยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและบุคลากรภายในรูปแบบการปกครองดังกล่าว จะเป็นไปในลักษณะของการสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy)

1.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่น มีโอกาสในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ซึ่งแม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง แต่ก็มิได้ขึ้นกับการบังคับบัญชาสั่งการจากส่วนกลาง โดยรูปแบบการกระจายอำนาจที่กว้างขวางที่สุด จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ (Devolution) ไปที่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

1.3 การปกครองตนเอง (Autonomy) หมายถึง การที่เขตพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐอธิปไตยมีอำนาจในการบริหารจัดการภายในพื้นที่อย่างเป็นอิสระ บนพื้นฐานของขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มาจากข้อตกลงร่วมกันเป็นการเฉพาะระหว่างรัฐบาลและเขตพื้นที่ดังกล่าว โดยทั่วไปแล้ว รัฐจะจัดตั้งเขตปกครองตนเอง (Autonomous Region) ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นทางชาติพันธุ์ ศาสนา หรือวัฒนธรรมอย่างมีนัยสำคัญจากพื้นที่อื่นๆของประเทศ ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั่วไปไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับความแตกต่างดังกล่าว



2. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบันถูกรูปแบบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง ถือเป็น*ศูนย์รวมของอำนาจ*ในการบริหารและการปกครอง โดยเฉพาะหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่สามารถสั่งการลงไปยังหน่วยงานระดับรอง รับเอาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม การบริหารราชการส่วนกลางจึงเป็นเหมือนต้นทางของการบริหารราชการในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายส่วนใหญ่จะมาจากส่วนกลาง แต่ภายใต้การบริหารราชการของไทยในปัจจุบันที่ให้อำนาจการบริหารกิจการบางด้านกับจังหวัดหรืออำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ทำให้องค์กรในระดับรองจากส่วนกลางสามารถริเริ่มหรือกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเองได้ โดยทั่วไปแล้ว การกระจายอำนาจในการจัดบริการดังกล่าวจะครอบคลุมเรื่องการศึกษา เศรษฐกิจ และการพัฒนาสาธารณสุขภาคภายในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งการบริหารกิจการบางด้านยังคงเป็นหน้าที่หลักของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นความจำเป็นที่ส่วนกลางต้องรักษาทิศทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ เช่น นโยบายการต่างประเทศ และการทหาร ทั้งนี้ ก็ด้วยความคิดพื้นฐานเรื่องการรักษาความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ (Unity of State) นั่นเอง หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และกองงาน หรือหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากันนี้ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่รับเอาภาระหน้าที่บางประการจากส่วนกลางมาปฏิบัติ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในการบริหารงานของราชการส่วนกลาง หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลไกหลักของการบริหารงานส่วนภูมิภาคในบริบทของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยคือ หน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งทุกจังหวัดของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวซึ่งถือเป็นการบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งจากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้คือ แม้ว่าอำนาจจะถูกแบ่งมาให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ประจำอยู่ในภูมิภาค แต่การตัดสินใจสุดท้ายจะยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะถือว่าส่วนกลางมีอำนาจในการปกครองครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะไม่เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางออกไป

2.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นมาจากพื้นฐานความคิดที่ว่าการบริหารราชการส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน แม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อีกเช่นกัน จึงทำให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปกครองด้วยตนเองได้

องค์กรหลักที่ทำหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆซึ่งมีสถานะนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นั้นจะเป็นการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็จะต้องยึดหลักว่าส่วนกลางสามารถกำกับการทำงานของท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องไม่กระทบต่ออิสระของท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

3.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนี้จะเป็นรูปแบบที่ใช้เหมือนกันทั่วประเทศทั้ง 75 จังหวัด ซึ่งมีคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มีจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** มีพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเหนือจากพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
- **เทศบาล** เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่ที่สุดของประเทศในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล
- **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** ถือเป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อบต.ถือเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมืองไทยหลังปี 2535

3.2 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

- **กรุงเทพมหานคร (กทม.)** เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อการจัดการเมืองหลวงของประเทศที่มีขนาดใหญ่ กทม.จะไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตโดยมีสำนักงานเขตบริหารจัดการในพื้นที่รับผิดชอบ ลักษณะพิเศษของโครงสร้างการปกครองแบบ กทม. คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาจากแต่งตั้งของส่วนกลาง
- **เมืองพัทยา** เกิดขึ้นจากการที่พัทยาเป็นเมืองการท่องเที่ยวจึงต้องการให้มีโครงสร้างการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับพื้นที่ หลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ทำให้โครงสร้างของเมืองพัทยามีลักษณะคล้ายกับเทศบาลในรูปแบบทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตนั้น คาดว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของไทยจะมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นในลักษณะของเขตพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันได้มีกระแสเรียกร้องให้มีเขตบริหารพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตวัฒนธรรมพิเศษในบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆโดยทั่วไปของประเทศ

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีลำดับที่ 6 อนุมัติหลักการเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ...” โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าของเรื่อง ซึ่งมีผลให้แม่สอดมีโอกาสพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร ได้มีความเห็นในการประชุมคณะกรรมาธิการการปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 43 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ว่า หากมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการยกฐานะรูปแบบการปกครองแบบพิเศษที่แม่สอดนี้ ก็ควรจะต้องชี้ให้ผู้

[เอกสารเพื่อการศึกษาหรือ ร่างที่ 7]

ที่ไม่เห็นด้วยดังกล่าวมองถึงผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นหลักสำคัญ รวมทั้งมีข้อสังเกตว่านครแม่สอดไม่ควรมีราชการส่วนภูมิภาค หรือหากจะมีก็ควรที่จะลดบทบาทลง

นอกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พังงา และระนอง ให้มีการกำหนดพื้นที่**เขตวัฒนธรรมพิเศษ**สำหรับชาวเลและชาวอุรักละไว้อีกด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีลำดับที่ 6 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เรื่อง “**แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล**” ซึ่งมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าของเรื่อง โดยเห็นชอบในหลักการให้ส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวเลในหลักสูตรสามัญภายใน 6-12 เดือน และพิจารณากำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะโดยให้ดำเนินการภายใน 1-3 ปี

