

ภาคใต้ของไทย : ก้าวไปสู่การแก้ปัญหาด้วยการเมือง?

รายงานเอเชียฉบับที่ 181 – 8 ธันวาคม 2552

สารบัญ

บทคัดย่อ	1
I. บทนำ	3
II. สถานการณ์ภาคใต้ในปี 2552	4
ก. ความรุนแรงที่เข้มข้นขึ้น	4
ข. ความรุนแรงในชุมชนและความเสี่ยงจากการติดอาวุธพลเรือน	7
1. การกราดยิงที่มัสยิดอัลฟอรคอน	7
2. กองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านและทหารบ้าน	8
3. อุตสาหกรรมของความไม่มั่นคง?	10
III. การเร่งงานพัฒนา	11
ก. การเพิ่มอำนาจ สอ.บต.	11
ข. การพัฒนาในฐานะรักษากการก่อความไม่สงบ	12
ค. การพัฒนา “พื้นที่สีแดง”	13
IV. การแก้ปัญหาความยุติธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน	14
ก. การยกเลิกกฎหมายที่รุนแรง	14
ข. พระราชบัญญัติความมั่นคง	17
ค. การดำเนินคดีต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง	19
ง. การซ่อมทรมาณ	21
จ. การนำกฎหมายอิสลามบางส่วนมาใช้	22
V. การเจรจาสันติภาพและโครงสร้างการปกครองใหม่	22
ก. การพูดคุย	22
ข. โครงสร้างการปกครองพิเศษ	23
VI. สรุป	25
ภาคผนวก	26
ก. แผนที่ประเทศไทย	26
ข. แผนที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	27
ค. เกี่ยวกับอินเตอร์เนชั่นแนล ไครซิสกรุป	28
ง. รายงานเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียของไครซิสกรุปตั้งแต่ปี 2549	29
จ. คณะกรรมการบริหารของไครซิสกรุป	32

ภาคใต้ของไทย : ก้าวไปสู่การแก้ปัญหาด้วยการเมือง?

บทคัดย่อ

เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาได้ประกาศว่ารัฐบาลจะนำการกำกวมนโยบายการแก้ปัญหาในภาคใต้คืนมาจากกองทัพ แต่ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา รัฐบาลยังคงวนเวียนอยู่กับการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจเก่ากับผู้สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งถูกโค่นล้มด้วยการรัฐประหาร การแก้ไขปัญหามาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เดินหน้าไปน้อยมาก แม้ว่ารัฐบาลจะมีความริเริ่มใหม่ๆ แต่ความอ่อนแอของรัฐบาลและความจำเป็นในการพึ่งพาทหารเพื่อหนุนการดำรงอยู่ในอำนาจทำให้กองทัพยังสามารถคงบทบาทสำคัญในการควบคุมนโยบายภาคใต้ไว้ กฎหมายที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลลบยังคงบังคับใช้เช่นเดิม และปราศจากกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รัฐบาลยังคงมิได้แสวงหาทางเลือกในเชิงนโยบายอย่างจริงจัง สถานการณ์มีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงบรรเทาลงในปี 2551 ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะต้องลงมือปฏิบัติตามสิ่งที่เคยประกาศไว้ หากต้องการจะมุ่งแก้ไขปัญหาคความไม่สงบด้วยการเมืองอย่างแท้จริง

การเปิดยุทธการปิดล้อมตรวจค้นตั้งแต่ปี 2550 มีผลทำให้ความรุนแรงลดลงระดับหนึ่ง แม้ว่าในการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างมิชอบต่อผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวอันนำไปสู่ความไม่พอใจในหมู่คนมลายูมุสลิม แม้ว่าจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในปี 2552 จะยังคงน้อยกว่าช่วงก่อนเปิดยุทธการปิดล้อมตรวจค้น แต่แนวโน้มของเหตุการณ์ก็เป็นไปในทิศทางที่รุนแรงขึ้น ลักษณะของการก่อเหตุมีความโหดร้ายมากขึ้น และเทคนิคการกระทำความผิดมีความก้าวหน้ามากขึ้น การปฏิบัติการของขบวนการใต้พิภพนี้ให้เห็นว่าพวกเขาสามารถต้านทานการปราบปรามทางการทหารได้ การสังหารชาวมุสลิมในมัสยิดอัลฟอรอนขณะกำลังละหมาดเมื่อเดือนมิถุนายน 2552 ได้ก่อให้เกิดความกังวลมากขึ้นถึงความตึงเครียดที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น รวมถึงผลเสียของการตีอาชญากรรมประชาชนโดยรัฐบาล การสอบสวนสืบสวนของตำรวจ

ระบุว่าผู้ต้องสงสัยว่าก่อเหตุสังหารโหดในมัสยิดนั้นเป็นคนพุทธ โดยทำไปเพื่อแก้แค้นการลอบทำร้ายคนพุทธของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น หลายประเทศได้ให้ความสนใจเหตุการณ์สังหารในมัสยิดครั้งนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม

การดำเนินการเพื่อเพิ่มบทบาทพลเรือนในการปฏิบัติการในภาคใต้ คืบหน้าไปน้อยมาก รัฐบาลได้ประกาศว่าจะเพิ่มอำนาจศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ด้วยการออกกฎหมายเพื่อให้ ศอ.บต.สามารถบริหารงานอย่างเป็นทางการจากกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งทหารควบคุมอยู่ แต่กองทัพไม่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ รวมทั้งไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน (เรียกโดยย่อว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้อนุมัติการต่ออายุ พ.ร.ก.ฉุกเฉินไปแล้วสี่ครั้ง โดยจะต้องมีการต่ออายุทุกๆ สามเดือน การต่ออายุทุกครั้งก็มีแรงกดดันมาจากทหาร พ.ร.ก.ฉุกเฉินนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องตั้งข้อหาได้ 30 วัน นอกจากนี้ยังมีการยกเลิกการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ด้วย นอกเหนือจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินแล้ว ยังมีการบังคับใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสอีกด้วย เกือบหกปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการดำเนินคดีใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการเสียชีวิตของอิหม่ามยะผา กาเซ็ง ในเดือนมีนาคม 2551 ที่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะมีผลทำให้การซ้อมทรมานลดน้อยลง แต่ก็ยังคงไม่หมดไป ความล้มเหลวในการนำเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดมาลงโทษไม่เพียงเป็นความยุติธรรมต่อคนมลายูมุสลิมเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการชักนำคนใหม่ๆ ให้เข้าร่วมขบวนการอีกด้วย

งบประมาณการพัฒนาจำนวนมากที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ด้วยแนวทางการเมืองนั้นอาจก่อให้เกิด

ผลเชิงลบได้ โดยอาจมีส่วนส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมของความไม่มั่นคง (industry of insecurity) ผลประโยชน์ต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้รับอาจส่งผลให้เกิดความคิดที่ไม่ต้องการจะให้ความรุนแรงสงบลง รัฐบาลควรจะมีส่วนร่วมมากที่สุด การคอร์รัปชันจะส่งผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลซึ่งต้องต่อสู้อย่างหนักหน่วงอยู่แล้ว ในการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในหมู่คนมลายูมุสลิม นอกจากนี้ โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจเหล่านี้ยังอาจไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบมากนัก เพราะการต่อต้านที่เกิดขึ้นนั้นมาจากความอยุติธรรมและความคับข้องใจในทางการเมืองมากกว่า เช่น การไม่ยอมรับในเรื่องภาษาและชาติพันธุ์

รัฐบาลอภิปิธีได้ถูกกลุ่มผู้สนับสนุนของอดีตนายกฯ ทักษิณท้าทายมาโดยตลอด รัฐบาลจำเป็นต้องฟังฟังทหารในการปราบปรามกลุ่มต่อต้านและเพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไม่กล้าที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายภาคใต้ เช่น การยกเลิกกฎหมายที่รุนแรงหรือการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ รัฐบาลยังขาดความมุ่งมั่นที่จะริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ทางการเมือง เช่น การแสวงหารูปแบบการปกครองใหม่ในภาคใต้ รัฐบาลควรจะมีบทสนทนาที่ปฏิเสธการเจรจากับขบวนการผู้ก่อความไม่สงบ รวมถึงควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ของรูปแบบการปกครองใหม่ๆ สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เวทีการพูดคุยอย่างสันติคตินั้นมีอยู่แล้ว หากว่ารัฐบาลมีความจริงจังที่จะพูดคุยกับตัวแทนของขบวนการ เพราะมีบทพิสูจน์จากหลายๆ พื้นที่ที่มีความขัดแย้งขึ้นในโลกว่าการเจรจานั้นเป็นวิถีทางที่มีประสิทธิภาพในการยุติความรุนแรง และไม่จำเป็นว่าจะต้องนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนอย่างที่รัฐบาลหวาดกลัว

ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลไทย

1. ยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉินและกฎอัยการศึกในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงแทน รวมทั้งดำเนินการเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. วางข้อกำหนดอย่างเคร่งครัดในการดำเนินการตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ความมั่นคง มาตรานี้ให้ กอ.รมน. มีอำนาจยุติการดำเนินคดีโดยแลกเปลี่ยนกับการเข้า “อปรม” หากเดือน รัฐบาลจะต้องสร้างความมั่นใจว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและมีสิทธิที่จะปรึกษาหารือกับผู้ที่เขา

ไว้วางใจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกดดันให้ยอมรับต่อความผิดที่มีได้ก่อ

3. ดำเนินการพูดคุยกับตัวแทนของขบวนการอย่างจริงจังและแสวงหาทางออกทางการเมืองที่ไม่ขัดต่อหลักความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย เช่น การจัดตั้งโครงสร้างการปกครองแบบพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. ยกเลิกกองกำลังอาสาสมัครชาวพุทธที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อ “ป้องกันตนเอง” รวมถึงกลุ่มติดอาวุธที่จัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการซึ่งมีการควบคุมเพียงหลวมๆ เพราะปฏิบัติการของกลุ่มเหล่านี้มีส่วนในการเพิ่มความตึงเครียดระหว่างชุมชน
5. ควบคุมการแจกจ่ายอาวุธปืนสำหรับกลุ่มติดอาวุธที่รัฐจัดตั้งขึ้นและการครอบครองอาวุธส่วนตัวของประชาชน การกำหนดเกณฑ์การให้ใบอนุญาต รวมทั้งการปราบปรามการถือครองอาวุธปืนสงครามโดยประชาชน
6. เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนโครงการพัฒนาเพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณสำหรับการพัฒนา
7. ดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ละเมิดสิทธิต้องได้รับโทษ รวมทั้งหยุดการซ้อมทรมานและการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องสงสัย
8. เร่งรัดการสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยในคดีการสังหารในมัสยิดอัลฟุรกอน เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น

กรุงเทพฯ/ บรัสเซลส์, 8 ธันวาคม 2552

ภาคใต้ของไทย: ก้าวไปสู่การแก้ปัญหาด้วยการเมือง?

I. บทนำ

นับแต่เข้าดำรงตำแหน่งเมื่อเดือนธันวาคม 2551 นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สัญญาว่าจะทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในภาคใต้แทนกองทัพ ทำให้เกิดความหวังว่าความขัดแย้งซึ่งเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 3,900 คนอาจจะได้รับความสนใจอย่างที่ควรจะเป็น¹ แม้จะมีการใช้ภาษาของศาสนาอิสลามและสงครามญihadในการต่อสู้ แต่การเคลื่อนไหวในภาคใต้ก็ไม่ได้เป็นเอกภาพกับขบวนการญihadระดับโลกและยังคงเป็นการก่อความไม่สงบตามแนวความคิดนิยมและชาติพันธุ์นิยม (ethno-nationalist insurgency) โดยมีการตีความประวัติศาสตร์ของตนเองและมีความมุ่งหมายที่จะฟื้นฟูรัฐปัตตานี การละเมิดสิทธิของหน่วยงานรัฐบาลไทยและฝ่ายความมั่นคงยังคงช่วยกระพือความนิยมต่อกระแสการแบ่งแยกดินแดน อีกทั้งการรวบอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยส่วนกลางได้ทำให้การแก้ปัญหาด้วยการเมืองในระดับภูมิภาคกระทำได้น้อย

ในช่วงปลายปี 2552 ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนใต้ยังคงเฝ้ารอการเปลี่ยนแปลง ความวุ่นวายทางการเมืองที่กรุงเทพฯ ทำให้ประเทศแบ่งเป็นสองขั้วและเบี่ยงเบนความสนใจจากปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ รัฐบาลเองก็ไม่กล้าใช้อำนาจควบคุมนโยบายในภาคใต้อย่างเต็มที่เพราะเกรงว่าจะต้องเผชิญหน้ากับทหาร รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้นำกองทัพเพื่อจะรักษาอำนาจการเมืองและคุมสภาพบนท้องถนน และผู้นำทหารเหล่านี้ก็ต้องการที่จะกุมบังเหียนการปฏิบัติการในภาคใต้ต่อไป

¹ รายงานที่ผ่านมามีความขัดแย้งในภาคใต้ของไทยซึ่งจัดทำโดยไครซิสกรุปประกอบด้วย Crisis Group Asia Report N°170, *Recruiting Militants in Southern Thailand*, 22 June 2009; Asia Briefing N°80, *Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency*, 28 August 2008; Asia Report N°140, *Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries*, 23 October 2007; Asia Report N°129, *Southern Thailand: The Impact of the Coup*, 15 March 2007; Asia Report N°105, *Thailand's Emergency Decree: No Solution*, 18 November 2005; and Asia Report N°98, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, 18 May 2005 โปรดดู <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4113&l=1> สำหรับรายงานฉบับแปลเป็นภาษาไทย.

นับตั้งแต่ปี 2548 ได้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายผู้สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งถูกขับออกจากอำนาจด้วยการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน 2549 กับฝ่ายของชนชั้นนำเดิมอันเกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์ กองทัพและระบบราชการ การเคลื่อนไหวมวลชนเสื้อเหลืองในนามกลุ่ม “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” เพื่อต่อต้านทักษิณส่งผลให้เกิดการจัดตั้งฝ่ายตรงข้ามที่ใสสะอาดเป็นสัญลักษณ์ในนาม “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” (นปช.) ซึ่งเป็นมวลชนที่สนับสนุนอดีตนายกฯ ในปี 2551 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคพลังประชาชนซึ่งสนับสนุนนายทักษิณต้องเผชิญกับการประท้วงของกลุ่มพันธมิตรฯ ซึ่งทวีความเข้มข้นที่สุดในเดือนธันวาคม โดยมีการปิดสนามบินที่กรุงเทพฯ เป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การเปลี่ยนหัวหน้าอำนาจทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ขึ้นสู่อำนาจท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมืองและสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดใหม่ด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือของกองทัพ แต่การเข้าสาบานตนเป็นผู้นำรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ก็ไม่ได้ช่วยคลี่คลายความตึงเครียดทางการเมืองแต่อย่างใด²

การเมืองไทยอยู่ในช่วงไร้เสถียรภาพ นอกจากการทำทลายของฝ่ายเสื้อแดงอย่างต่อเนื่องแล้ว รัฐบาลผสมห้าพรรคที่อ่อนแอซึ่งอาจจะแตกกันเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพรรค วิฤตการเมืองอาจจะยิ่งเลวร้ายลงถ้าหากประเทศไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ครองราชย์นานที่สุดในโลกได้รับการยอมรับว่าเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยในทางทฤษฎี กษัตริย์มีสถานะ “อยู่เหนือการเมือง” แม้ว่าพระองค์ท่านจะทรงมีอิทธิพลอย่างสำคัญในช่วงที่ผ่านมา นับแต่ขึ้นครองราชย์ในปี 2489 พระองค์ทรงได้รับความเคารพสรรทจากพสกนิกรมากขึ้น

² ผู้สนับสนุนฝ่าย นปช.แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพในการสร้างเหตุการณ์ที่มีผลทางการเมืองได้ไม่แพ้กัน การประท้วงของพวกเขาทำให้การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในเดือนเมษายน 2552 ต้องถูกยกเลิก สำหรับการวิเคราะห์ความขัดแย้งการเมืองระดับชาติของไทยอย่างละเอียด โปรดดู Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin* (Bangkok, 2009).

เรื่อยๆ และทรงมีพระราชอำนาจ “ตามจารีตประเพณี” ซึ่งมีได้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คนไทยส่วนใหญ่ไม่เคยมีชีวิตอยู่ได้ ในหลวงรัชกาลอื่นและอาการพระประชวรของพระองค์ ซึ่งมี พระชนมพรรษา 82 พรรษา ทำให้คนทั้งประเทศวิตกกังวลอนาคต ของประเทศ³

ท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมือง รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้สัญญาว่าจะ เปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับภาคใต้จากการเน้นการใช้งบประมาณ ไปสู่เรื่องการพัฒนาและการสร้างความยุติธรรม ซึ่งการเปลี่ยนไปสู่ การแก้ปัญหาด้วยวิธีการเมืองเป็นเรื่องที่ดี แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขความอึดอัดคับข้องใจ ที่เป็นเชื้อไฟของความรุนแรงมาอย่างยาวนาน ดังเช่น การไม่ยอมรับอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และภาษาของชาวมลายูมุสลิม การไม่สามารถเอาผิดต่อผู้ทะเลาะเบาะแว้งกัน และกรณีตัวแทนชาวมลายูมุสลิมไม่เพียงพอทั้งในโครงสร้างการเมืองท้องถิ่นและรัฐบาล

รายงานฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงเดือนมิถุนายนถึง พฤศจิกายน 2552 ซึ่งรวมถึงการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในภาคใต้ รายงานฉบับนี้ได้วิเคราะห์สถานการณ์ความรุนแรงนับแต่ นายอภิสิทธิ์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการ ดำเนินการของรัฐบาลต่อปัญหาภาคใต้

II. สถานการณ์ภาคใต้ในปี 2552

เหตุการณ์ปล้นปืนในเดือนมกราคม 2547 เป็นจุดเริ่มต้นของการ กลับมาของความรุนแรงระลอกใหม่ในภาคใต้ตอนล่างซึ่งมีประชากร ส่วนใหญ่เป็นมุสลิม นับแต่นั้นมาได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงกว่า 9,400 ครั้ง เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 3,900 คนและมีผู้บาดเจ็บกว่า 6,200 คน⁴ ในปี 2552 การก่อความไม่สงบได้เพิ่มสูงขึ้นหลังจาก จำนวนเหตุการณ์ได้ลดลงเมื่อปี 2551 ในปีเดียวกันนี้ผู้ก่อการยังได้ เริ่มใช้เทคนิคการจู่โจมรูปแบบใหม่ซึ่งสามารถหลบเลี่ยง การป้องกันของเจ้าหน้าที่ได้ การสังหารชาวมุสลิมสิบคนระหว่างการ ละหมาดในมัสยิดซึ่งคาดว่าเป็นการกระทำของชาวพุทธได้ทำให้ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่มีความต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ เข้มข้นขึ้น และในเวลาเดียวกันนี้ รัฐบาลก็ได้ทุ่มเงินลงมายัง พื้นที่มากขึ้น

ก. ความรุนแรงที่เข้มข้นขึ้น

นับถึงเดือนกันยายน 2552 มีผู้เสียชีวิต 415 คนและบาดเจ็บ 773 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นประมาณ 17 เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับช่วง เวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า⁵ ยุทธการปิดล้อมตรวจค้นของทหาร ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2550 ช่วยลดความรุนแรงลงได้ระดับ หนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงได้ปฏิบัติการตามหมู่บ้านต่าง ๆ มีการ ควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยหลายพันคน โดยเฉลี่ยแล้วเหตุการณ์โจมตี ในแต่ละเดือนได้ลดลงจาก 150-180 ครั้งในช่วงก่อนหน้าที่จะมี ยุทธการปิดล้อมตรวจค้นเหลือเพียงไม่ถึง 60 ครั้งต่อเดือนในปี 2551 ในช่วงแปดเดือนแรกของปี 2552 เกิดเหตุการณ์เฉลี่ย 86 ครั้งต่อ เดือน⁶

³ คนไทยส่วนใหญ่มักไม่พูดเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนรัชกาลอย่างเปิดเผย เพราะเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีข้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพซึ่งมีโทษจำคุก สูงสุดถึงสิบห้าปี โปรดดู “Thailand’s king and its crisis: A right royal mess”, *The Economist*, 4 December 2008. *The Economist* ยังตีพิมพ์บทความอีก หลายชิ้นเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ของไทย ซึ่งส่วนใหญ่ถูกห้ามขายในประเทศไทย รวมถึงฉบับนี้ด้วย

⁴ สถิติจากคณะวิจัยที่นำโดยศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี นับถึงสิ้นเดือนตุลาคม 2552

⁵ มีผู้ถูกสังหาร 375 คนและบาดเจ็บ 635 คน ระหว่างเดือนมกราคม-กันยายน 2551 เป็นการคำนวณจากข้อมูลที่รวบรวมโดยคณะวิจัยของศรีสมภพ

⁶ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี “ชายแดนใต้เดือนสิงหาคม 52: การต่อสู้ที่ฟาฏอนี ในเดือนรอมฎอน” ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 6 กันยายน 2552.

แม้จะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นน้อยกว่าช่วงก่อนที่จะมียุทธการปิดล้อม
ตรวจกัน แต่การโจมตีเหล่านี้มีความโหดร้ายทารุณมากขึ้นซึ่งเชื่อว่า
มีเป้าหมายเพื่อสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัว มีการใช้วิธียิง
แล้วตัดศีรษะ รวมถึงการเผาเหยื่อหลายคน ในปีนี้มีผู้ถูกฆ่าตัดคอ
เก้าราย เฉพาะในเดือนกุมภาพันธ์เพียงเดือนเดียวมีผู้ถูกฆ่าตัดคอ
เจ็ดราย ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ทหารสามนายและทหารพรานหนึ่ง
นาย⁷ พลเรือนตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงมากที่สุด โดยเฉพาะ
ผู้ที่ขบวนการสงสัยว่าให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ ครูโรงเรียน
รัฐบาลซึ่งถูกมองว่าทำหน้าที่ล้างสมองเด็กชาวมุสลิมให้เชื่อ
ในความคิดแบบชาวยุทธยังคงตกเป็นเป้าโจมตีหลักของกลุ่ม
ผู้ก่อการ จนถึงเดือนสิงหาคม 2552 มีเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาถูก
สังหารไปเก้าราย ซึ่งรวมถึงนางอัจฉราพร เทพศรีซึ่งเป็นครูที่กำลัง
ตั้งครรภ์แปดเดือน นับแต่ปี 2547 มีครูถูกสังหารไปทั้งสิ้น 95 คน
และมีการเผาโรงเรียนรัฐทั้งหมด 319 แห่ง ในจำนวนนี้ มีโรงเรียน
ที่ถูกเผาในปี 2552 จำนวนสิบเอ็ดแห่ง⁸

การโจมตีชาวพุทธยังคงดำเนินต่อไป ทหารต้องคุ้มกันพระภิกษุเมื่อ
ออกจากวัดไปประกอบศาสนกิจ ในเดือนมิถุนายน 2552 พระภิกษุ
รูปหนึ่งที่นราธิวาสถูกสังหารและอีกหนึ่งรูปบาดเจ็บจากเหตุระเบิด
ขณะออกบิณฑบาต⁹ มีเหตุการณ์ระเบิดใหญ่ที่มุ่งที่ชาวพุทธอยู่บ้าง
ในปีเดียวกัน เช่น การระเบิดในงานเฉลิมฉลองที่วัดและการระเบิด
อีกสองครั้งที่บริเวณใกล้ร้านอาหารซึ่งคนพุทธนิยมไปรับประทาน
ฝ่ายรัฐเกรงว่าหากชาวพุทธอพยพออกจากพื้นที่ไปจำนวนมากอาจ
สมความมุ่งหมายของฝ่ายผู้ก่อการที่เป็นมุสลิมจึงพยายามหาทาง
ทำให้ชาวพุทธคงอยู่ในพื้นที่ต่อไป

⁷ “ครั้งปีตัดคอ 6 ครั้ง ห้าปีไฟได้เหยื่อพุ่ง 40 ศพ, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบัน
อิศรา, 15 มิถุนายน 2552.

⁸ จำนวนครูโรงเรียนรัฐซึ่งถูกสังหารในที่นี้จะต่ำกว่ารายงานของสื่อมวลชน
เล็กน้อย เพราะมีการแยกตัวเลขลูกจ้างของโรงเรียน เช่น ภารโรง (ภาษาราชการ
ใช้ว่า “บุคลากรทางการศึกษา”) ซึ่งถูกสังหารออกจากครู ในช่วงปี 2547 ถึง
สิงหาคม 2552 มีลูกจ้างโรงเรียน 25 คนถูกสังหาร ในปี 2551 มีการวางเพลิง
เผาโรงเรียนสิบห้าแห่ง ในปี 2550 จำนวน 166 แห่ง ในปี 2549 จำนวน 43 แห่ง
ในปี 2548 จำนวน 32 แห่ง และในปี 2547 จำนวน 52 แห่ง ข้อมูลจากสำนักบริหาร
ยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 12 จังหวัดยะลาที่ให้กับโครชิสกรูป

⁹ “สลค! คงอากำยิงพระมรณภาพ 1 รูป บาดเจ็บสาหัส 1 รูปที่ยะลา”, ศูนย์
ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 12 มิถุนายน 2552.

ในช่วงสิบเอ็ดเดือนแรกในปี 2552 ได้เกิดเหตุระเบิดรถยนต์ (car
bomb) หกครั้ง ซึ่งนับเป็นสถิติสูงสุดนับแต่ปี 2547¹⁰ ในวันที่ 2
มกราคม ระเบิดที่บรรจุในรถยนต์ที่จอดอยู่บนถนนในอำเภอระแงะ
จังหวัดนราธิวาสได้ถูกจุดชนวนขณะที่ยานยนต์คันกระสุนของหน่วย
เก็บกู้วัตถุระเบิดวิ่งผ่าน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อยสี่
นาย¹¹ ในวันที่ 7 มิถุนายน เหตุระเบิดรถยนต์ที่อำเภออิงอ จังหวัด
ปัตตานี ทำให้มีผู้เสียชีวิตหนึ่งรายและบาดเจ็บสิบเก้าราย และส่งผล
เสียหายต่อร้านค้าข้างเคียง¹² ในวันที่ 17 กรกฎาคม เหตุระเบิดรถยนต์
ส่งผลให้รองผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจที่ 14 ในอำเภอยะหา จังหวัด
ยะลาต้องเสียชีวิตพร้อมกับผู้ใต้บังคับบัญชาอีกหนึ่งนาย ทหารสี่
นายและประชาชนอีกหนึ่งคนบาดเจ็บ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่พบการ
จุดชนวนระเบิดด้วยวิทยุสื่อสาร¹³ ในวันที่ 25 สิงหาคม ซึ่งตรงกับ
ช่วงเทศกาลรอมฎอน ได้เกิดเหตุระเบิดรถใกล้ร้านอาหารที่ไม่ใช่
อาหารมุสลิมในตัวเมืองนราธิวาสในขณะที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่น
ทำให้มีผู้บาดเจ็บ 43 ราย ซึ่งรวมถึงนายอำเภอและข้าราชการอีก
หลายคน¹⁴ เหตุระเบิดรถยนต์เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 4 กันยายนที่
จังหวัดยะลาซึ่งเกิดขึ้นกับรถของตำรวจตระเวนชายแดนที่หยุด
รอบบริเวณสี่แยก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งนายเสียชีวิตและ
อีกสิบสองนายได้รับบาดเจ็บ¹⁵ ในวันที่ 6 ตุลาคมเกิดเหตุระเบิดรถ
ใกล้โรงแรมเมอร์ลินที่อำเภอสุโงโก-ลก จังหวัดนราธิวาสซึ่งเป็น

¹⁰ ปี 2551 เป็นปีที่เกิดเหตุการณ์ระเบิดรถยนต์สูงเป็นอันดับสองนับแต่ปี 2547
โดยก่อเหตุสำเร็จสามครั้งและล้มเหลวสองครั้ง ในวันที่ 15 มีนาคม เกิดเหตุ
ระเบิดรถยนต์ที่หน้าโรงแรมซีเอสปัตตานี ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตสองรายและ
บาดเจ็บสิบสามราย ในวันเดียวกันได้เกิดเหตุระเบิดรถยนต์ขึ้นในเขตอำเภอ
เมือง จังหวัดยะลา ก่อนที่คนขับจะนำรถไปถึงจุดหมาย ทำให้คนขับเสียชีวิต
ในวันที่ 21 สิงหาคม เกิดเหตุระเบิดรถที่หน้าสถานีตำรวจอำเภอสุโงโก-ลก
จังหวัดนราธิวาส ทำให้มีผู้เสียชีวิตสามรายและบาดเจ็บ 30 ราย ในวันที่ 4
พฤศจิกายน เกิดเหตุระเบิดซ้อนสองครั้งที่อำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส โดย
ระเบิดลูกหนึ่งอยู่ในรถยนต์ อีกลูกหนึ่งอยู่ในรถจักรยานยนต์ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ
ประมาณ 70 ราย เหตุระเบิดรถยนต์ครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นที่หน้าโรงแรมปาร์ควิว
อำเภอเมือง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม แต่ระเบิดทำงานไม่สมบูรณ์

¹¹ “คาร์บอมบ์ระแงะรับปีใหม่เจ็บอื้อ ‘ดาบแขน’ ตำรวจตีเด่นโดนด้วย”, ศูนย์
ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 2 มกราคม 2552.

¹² “คาร์บอมบ์ยิงอตาเจ็บระนาว ยิงครูระดับ ผบ.ดับอีกที่บาเจาะ”, ศูนย์ข่าว
ภาคใต้ สถาบันอิศรา, 17 กรกฎาคม 2552.

¹³ “คาร์บอมบ์ยะหา พันตรีพลีชีพพร้อมลูกน้อง”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบัน
อิศรา, 17 กรกฎาคม 2552.

¹⁴ “กบฏบ็อมบ์กลางเมืองนราธิวาส เจ็บระนาว 43 คน”, มติชนออนไลน์,
25 สิงหาคม 2552.

¹⁵ “คาร์บอมบ์กลางเมืองยะลาดับ 1 เจ็บ 12”, *คมชัดลึก*, 4 กันยายน 2552.

อำเภอชายแดนติดกับมาเลเซีย ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตหนึ่งรายและบาดเจ็บ 26 ราย¹⁶

แม้ในปี 2552 เหตุระเบิดจะไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ผู้ก่อความไม่สงบพบวิธีการใหม่ที่จะนำวัตถุระเบิดที่มีอนุภาพร้ายแรงเข้ามาในเขตชุมชน¹⁷ ในวันที่ 3 กันยายน มีชายคนหนึ่งซึ่งจักกรยานยนต์พุ่ง (ซาเล้ง) บรรทุกระเบิดในถังแก๊สหุงต้มที่ถูกปิดด้วยเศษกลองกระด้าง จากนั้นก็จุดชนวนด้วยเครื่องส่งสัญญาณวิทยุแบบมือถือและระเบิดขึ้นใกล้ๆ กับร้านอาหารที่ไม่ใช่มุสลิมในอำเภอเมืองจังหวัดปัตตานี¹⁸ นอกจากนี้ยังมีกรวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงประสิทธิภาพของเครื่องตรวจจับสารระยะไกลที่ทำในประเทศอังกฤษซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในภาคใต้ ภายหลังจากที่เครื่องไม่สามารถตรวจพบระเบิดก่อนเหตุระเบิดใหญ่สองครั้ง ทหารอ้างว่าเครื่องทำงานไม่ปรกติเนื่องจากการขาดการอบรมของผู้ใช้ อาการเหนื่อยล้าและความเครียด แต่มีผู้วิจารณ์ว่าเครื่องมือดังกล่าวไม่สามารถเชื่อถือได้และเรียกเครื่องมือชนิดนี้ว่าเป็น “ไม้ล้างป่าช้าสมัยใหม่” (modern-day dowsing rod)¹⁹

¹⁶ “บึ้มหน้าโรงแรมโก-ลกเจ็บ 26 แดง ทพ.ถล่มร้านส้มตำ ตร.ดับ 1”, *มติชนรายวัน*, 7 ตุลาคม 2552. ประมาณหนึ่งชั่วโมงก่อนเกิดเหตุระเบิด ได้มีคนร้ายไม่ทราบชื่อยิงปืนและขว้างระเบิดเข้าใส่ร้านขายอาหารในบริเวณดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิตสามรายและบาดเจ็บสิบราย

¹⁷ จากข้อมูลของหน่วยเก็บกู้วัตถุระเบิดของกองทัพ นับถึงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ในปี 2552 มีเหตุการณ์ระเบิดเกิดขึ้น 269 ครั้ง ในปี 2551 จำนวน 265 ครั้ง ในปีนี้ จำนวน 489 ครั้ง ในปี 2549 จำนวน 327 ครั้ง ในปี 2548 จำนวน 258 ครั้ง และ ในปี 2547 จำนวน 67 ครั้ง; ไครซิสกรุปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, เจ้าหน้าที่หน่วยเก็บกู้วัตถุระเบิดของกองทัพ, 23 พฤศจิกายน 2552.

¹⁸ “จอย.บอมบ์อีก ปัตตานีเจ็บ 31”, *ข่าวสด*, 4 กันยายน 2552; “บึ้มปัตตานี 3 จุดเจ็บกว่า 30 ราย รัวกระสุนดับอิหม่ามพร้อมลูกชายหลังละหมาดรวมถอน”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 3 กันยายน 2552.

¹⁹ หน่วยความมั่นคงในภาคใต้มีเครื่องจีที 200 ซึ่งเป็นเครื่องตรวจสอบสารระยะไกลอยู่ 535 เครื่อง จีที 200 ผลิตโดยบริษัท Global Technical จำกัด เครื่องดังกล่าว (พร้อมการ์ดเซ็นเซอร์) มีมูลค่าประมาณ 1,200,000 บาท แต่เครื่องจีที 200 ตรวจไม่พบระเบิดรถยนต์ที่ระเบิดขึ้นในอำเภออุ้มโก-ลกเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตหนึ่งรายและบาดเจ็บ 26 ราย ในวันที่ 19 ตุลาคม 2552 เกิดเหตุระเบิดโดยระเบิดบรรจุอยู่ในถังน้ำมันของรถจักรยานยนต์ที่จอดอยู่ในตลาดสดเมืองยะลา แม้ว่าก่อนหน้านั้นตำรวจจะใช้เครื่องจีที 200 ตรวจและระบุว่าปลอดภัย แรงระเบิดทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 25 คน ; Anthony Davis, “Controversy mounts over use of EOD ‘dowsing rods’ in Thailand”, *Jane’s Defence Weekly*, 30 October 2009; “ฟิง ‘ทหาร-นิคิวิทย์’ แจงประสิทธิภาพ ‘จีที 200’ เผยมีใช้ 535 เครื่องที่ชายแดนใต้”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 3 พฤศจิกายน 2552.

ในปี 2552 การก่อเหตุด้วยระเบิดมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ ประการแรก มีการเพิ่มขนาดของระเบิด เหตุระเบิดรถยนต์ส่วนใหญ่จะบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิงผสมกับแอมโมเนียมไนเตรท (ammonium nitrate-fuel oil – ANFO) ในถังแก๊สหุงต้มขนาดสิบห้า กิโลกรัม เมื่อบรรจุส่วนผสมของ ANFO ลงไปแล้วจะทำให้ถังแก๊สมีน้ำหนักเพิ่มขึ้นเป็น 50 กิโลกรัม คิดเป็นน้ำหนักที่เพิ่มขึ้นประมาณสามเท่าเมื่อเทียบกับน้ำหนักของระเบิดที่บรรจุในถังดับเพลิงซึ่งเป็นภาชนะบรรจุที่นิยมใช้ในการก่อเหตุระเบิดรถยนต์ในอดีต (ซึ่งมีน้ำหนักประมาณสิบห้ากิโลกรัมเมื่อบรรจุสารระเบิดแล้ว) การเปลี่ยนแปลงนี้เชื่อว่าเป็นผลมาจากการขาดแคลนถังดับเพลิง ผู้เชี่ยวชาญด้านการเก็บกู้วัตถุระเบิดเชื่อว่าสารประกอบระเบิดและถังบรรจุที่นำมาใช้ในการก่อเหตุส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะการระเบิดครั้งใหญ่ๆ มาจากประเทศมาเลเซีย เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงเชื่อว่า ผู้ก่อความไม่สงบใช้บ้านเช่าในเมือง ในการประกอบระเบิดเพื่อหลีกเลี่ยงการผ่านด่านตรวจขณะนำระเบิดไปยังพื้นที่เป้าหมาย²⁰

ประการที่สอง ผู้ก่อการได้ริเริ่มใช้การจุดชนวนระเบิดด้วยเครื่องรับส่งวิทยุสื่อสารเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากเครื่องตัดสัญญาณก่อนหน้านั้นระเบิดส่วนใหญ่จะจุดชนวนด้วยโทรศัพท์มือถือหรือรีโมทคอนโทรล แต่หน่วยงานของรัฐได้ใช้เครื่องตัดสัญญาณเพื่อป้องกันการจุดชนวนทั้งสองแบบนี้ค่อนข้างได้ผล²¹ การเปลี่ยนไปใช้วิทยุสื่อสารทำให้ยากต่อการป้องกัน ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม 2552 มีการใช้เครื่องรับส่งวิทยุสื่อสารในการจุดชนวนระเบิดอย่างน้อยแปดครั้ง การจุดชนวนแบบนี้ทำให้ผู้ก่อเหตุสามารถนำระเบิดเคลื่อนที่ไปได้สะดวกและหน่วยทหารระดับอำเภอส่วนใหญ่ในภาคใต้จะมีเฉพาะเครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์มือถือและ

²⁰ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, เจ้าหน้าที่หน่วยเก็บกู้วัตถุระเบิดของกองทัพ, 14 กันยายน 2552. เหตุระเบิดรถยนต์ที่ใช้ถังดับเพลิงในการบรรจุสารระเบิดมีเพียงครั้งเดียวในปี 2552 (นับจนถึงเดือนตุลาคม) ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอยะหา จังหวัดยะลา ในเดือนกรกฎาคม ตำรวจพบว่าในการก่อเหตุระเบิดบางครั้ง ระเบิดถูกบรรจุในถังแก๊สหุงต้มสี่เหลี่ยมขนาด 7.5 กิโลกรัมซึ่งใช้กันทั่วไปตามครัวเรือนในมาเลเซีย

²¹ การจุดชนวนระเบิดโดยใช้สัญญาณโทรศัพท์มือถือและรีโมทคอนโทรลทำให้สามารถเคลื่อนที่ระเบิดได้สะดวก แต่เจ้าหน้าที่ถือว่าการตัดสัญญาณได้ในพื้นที่ชนบทห่างไกล มักใช้การจุดชนวนระเบิดด้วยสายลากมากกว่า โดยระเบิดมักจะถูกฝังไว้ใต้พื้นถนน ซึ่งเจ้าหน้าที่ป้องกันได้ยากกว่า

อุปกรณ์โรมโทคอนโทรล แต่ไม่มีเครื่องมือตัดสัญญาณวิทยุสื่อสาร²² นอกจากนี้ การตัดสัญญาณวิทยุสื่อสารยังจะส่งผลกระทบต่อการสื่อสารทางวิทยุของหน่วยราชการเองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าเหล่านี้ไม่ได้ส่งผลให้ศักยภาพในการทำลายล้างของระเบิดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การใช้เพียงระเบิดที่ประกอบเอง เช่น ANFO โดยไม่ได้มีการใช้วัตถุระเบิดและอาวุธทางทหาร จะยังทำให้อัตรากาเสียชีวิตในพื้นที่จากระเบิดเหล่านี้ยังคงน้อยกว่าพื้นที่ความขัดแย้งอื่น ๆ อีกมาก²³

ข. ความรุนแรงในชุมชนและความเสี่ยงจากการติดอาวุธพลเรือน

1. การกราดยิงที่มัสยิดอัลฟอรคอน

เมื่อเวลาประมาณสองทุ่มของวันที่ 8 มิถุนายน 2552 คนร้ายไม่ทราบนามกราดยิงใส่ชาวมุสลิมกว่ายี่สิบคนขณะกำลังละหมาดในมัสยิดอัลฟอรคอน บ้านไอปาเย อำเภोजะเอย์ริง จังหวัดนราธิวาส คนร้ายยิงผ่านช่องหน้าต่างด้านหลังและประตูกระจกด้านซ้ายของอาคาร ทำให้มีผู้เสียชีวิตสิบรายและบาดเจ็บสิบสองราย จากนั้นได้หลบหนีไปทางสวนยางด้านหลังมัสยิด²⁴ เจ้าหน้าที่พบปลอกกระสุนปืนเอ็ม 16 เกือบร้อยนัด รวมทั้งปลอกกระสุนปืนอาแกและปืนพกอีกจำนวนหนึ่งด้วย²⁵

²² ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่หน่วยเก็บกู้วัตถุระเบิดของกองทัพ, ปัตตานี, 20 กรกฎาคม 2552; สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 24 พฤศจิกายน 2552; เครื่องตัดสัญญาณวิทยุสื่อสารที่ทางกองทัพไทยผลิตราคาประมาณ 950,000 บาท หากสั่งซื้อเครื่องตัดสัญญาณจากต่างประเทศจะมีราคาแพงกว่านี้มาก

²³ Anthony Davis, “Explosive evolution – Thai bomb-makers adapt”, *Jane’s Intelligence Review*, 10 September 2009.

²⁴ ไครซิสกรุปลงพื้นที่ที่มัสยิดอัลฟอรคอน; ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, สมาน ปะเงาะห์, ผู้ใหญ่บ้านไอปาเย จังหวัดนราธิวาส, 19 กรกฎาคม 2552.

²⁵ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, พ.ท.ยุทธนา สายประเสริฐ, ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส 38, 5 สิงหาคม 2552; สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต.ต.สุรัชย์ สืบสุข, ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส, 15 ตุลาคม 2552.

บ้านไอปาเยตั้งอยู่ใกล้กับบ้านป่าไผ่ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีประชากรประมาณ 500 คนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ เส้นทางตามแนวด้านหลังของมัสยิดเป็นทางเดินที่สามารถทะลุไปสู่อำเภอป่าไผ่ได้²⁶ ทหารและตำรวจสงสัยว่าชาวพุทธที่อยู่ในหมู่บ้านแห่งนี้หรือพื้นที่ใกล้เคียงอาจมีส่วนร่วมกับการก่อเหตุ²⁷ แต่นางสุชีรา แสนสุข ผู้ใหญ่บ้านป่าไผ่กล่าวปฏิเสธว่าคนในหมู่บ้านของเธอไม่อาจกระทำการที่โหดร้ายแบบนี้ ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองหมู่บ้านจะเลวร้ายลงในช่วงที่ผ่านมา เธอกกล่าวว่า “ทั้งพุทธและมุสลิมต่างอยู่กันอย่างหวาดกลัว ถ้าชาวมุสลิมอยู่ใกล้ชาวพุทธ พวกเขาจะถูกจับตามอง ส่วนชาวพุทธเองก็เกรงกันว่าจะได้รับอันตราย (จากชาวมุสลิม)” ก่อนปี 2547 ทั้งสองหมู่บ้านไปมาหาสู่กันอย่างใกล้ชิดรวมทั้งการไปร่วมงานแต่งงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาเกิดความระแวงนานนับแต่การก่อความไม่สงบเริ่มปะทุขึ้นอีกครั้ง เหตุการณ์การลอบทำร้ายเหล่านี้ทำให้ชาวพุทธที่เป็นคนกลุ่มน้อยรู้สึกกดดัน และเป็นเหตุให้ทางรัฐบาลไทยจัดตั้งหน่วย “ราษฎร์อาสารักษาหมู่บ้าน” (อรบ. โปรดดูคำอธิบายในส่วนตัวไป) ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ หน่วย อรบ. จะทำหน้าที่คุ้มครองหมู่บ้านและมีปืนลูกซองเป็นอาวุธที่ทางทหารจัดหาให้บ้านป่าไผ่และชุมชนใกล้เคียงได้รวมตัวกันจัดตั้ง “กองร้อย” อรบ. ขึ้นตั้งแต่ปี 2547²⁸ การลอบทำร้ายของผู้ก่อการทำให้ชาวบ้านอย่างน้อย 27 คนในบ้านป่าไผ่และพื้นที่ใกล้เคียงเสียชีวิตและยังมีผู้บาดเจ็บอีก 35 คน²⁹ สิบเจ็ดชั่วโมงก่อนเหตุการณ์กราดยิงที่มัสยิดอัลฟอรคอน นายช่วย นาดี อายุ 37 ปี ซึ่งอาศัยในหมู่บ้านใกล้ๆ กับบ้านป่าไผ่ถูกยิงเสียชีวิตระหว่างออกไปกรีดยาง นายช่วยมีลูกสองคน เขาเป็นเกษตรกรรายกจนที่อพยพมาจากภาคอีสานเพื่อมาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า³⁰ ตำรวจที่สอบสวนคดีนี้เชื่อว่าการทำร้ายคน

²⁶ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, สมาน ปะเงาะห์, ผู้ใหญ่บ้านไอปาเย และสุชีรา แสนสุข, ผู้ใหญ่บ้านป่าไผ่, นราธิวาส, 19 กรกฎาคม 2552.

²⁷ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ทหารและแหล่งข่าวใกล้ชิดกับตำรวจซึ่งสอบสวนการกราดยิงที่มัสยิดอัลฟอรคอน, กรุงเทพฯ และนราธิวาส, มิถุนายน-กรกฎาคม 2552.

²⁸ โครงสร้างบังคับบัญชาของหน่วย อรบ. คล้ายคลึงกับของกองทัพ ในอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส มีการจัดตั้ง “กองพัน” ขึ้นหนึ่งหน่วย โดยประกอบด้วยสามกองร้อย ในกองร้อยที่สุชีราเป็นสมาชิกมีชาวพุทธอยู่ประมาณ 650 คน ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, สุชีรา แสนสุข, ผู้ใหญ่บ้านป่าไผ่, นราธิวาส, 19 กรกฎาคม 2552.

²⁹ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต.ต.สุรัชย์ สืบสุข, ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส, 15 ตุลาคม 2552.

พุทธก่อนหน้า³¹ ซึ่งรวมถึงการสังหารนายช่วย มีความเชื่อมโยงกับการกราดยิงที่มัสยิด³¹

การโจมตีมัสยิดทำให้โลกมุสลิมเกิดความขุ่นเคือง ทางองค์การการประชุมอิสลาม (Organisation of the Islamic Conference: OIC) ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับประเทศไทยซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก และได้แสดง “ความเสียใจอย่างสุดซึ้ง” ต่อการสังหารครั้งนี้ รวมทั้งเรียกร้องรัฐบาลไทยให้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในแถลงการณ์ระบุว่า “เหตุโศกนาฏกรรมครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลายเหตุการณ์ที่กลุ่มจัดตั้งที่คิดอาวุธได้กระทำการทำร้ายผู้อื่น ซึ่งพุ่งเป้าไปที่ศาสนิกชนและศาสนสถานในภาคใต้ของไทย ทั้งนี้เพื่อทำให้ชาวมุสลิมเกิดความสะพึงกลัวและกดดันไม่ให้พวกเขาเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม กลุ่มติดอาวุธเหล่านี้ได้รับความสนับสนุนปกป้องจากกลุ่มที่มีอิทธิพล”³² ทางด้านนายอาบู บาการ์ บาเชียร์ ผู้นำมุสลิมสายสุดโต่งในอินโดนีเซียก็ได้ประณามการสังหารหมู่ครั้งนี้ มีการเรียกร้องให้ชาวอินโดนีเซียไปประท้วงหน้าสถานทูตไทยและเข้าร่วมทำ “สงครามญิฮาด” ต่อ “กลุ่มนอกรีตชาวไทยพุทธ”³³

³⁰ ครอบครัวของนายช่วยเป็นหนึ่งในสิบเก้าครอบครัวที่อพยพจากภาคอีสานมาอยู่ที่หมู่บ้านซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ เขาได้รับมอบที่ดินและบ้านเพื่อเริ่มชีวิตใหม่ ทางกรมราชองครักษ์ได้คัดเลือกอาสาสมัครชาวพุทธไปตั้งถิ่นฐานในสามจังหวัดชายแดนใต้ ทั้งนี้เพื่อรักษาจำนวนประชากรชาวพุทธ หลังจากที่ชาวพุทธหลายพันคนย้ายออกนอกพื้นที่เพราะความหวาดกลัว โดยมีประมาณ 114 ครอบครัวที่มาจากภาคอีสาน ในจำนวนนี้มี 84 ครอบครัวมาอยู่ที่นราธิวาส; โครชิสกรูปสัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงซึ่งรับผิดชอบงานในโครงการอรบ., กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม 2552; การโยกย้ายคนมาตั้งถิ่นฐานในภาคใต้ครั้งใหญ่เคยเกิดขึ้นเมื่อปี 2504 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นับถึงปี 2512 มีชาวพุทธประมาณ 160,000 คนได้อพยพมาอาศัยในพื้นที่ภาคใต้ภายใต้โครงการนั้น ทำให้ชาวมลายูมุสลิมบางคนมองว่าเป็นความพยายามของรัฐในการกลืนกลายชาติพันธุ์ของคนในพื้นที่

³¹ โครชิสกรูปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต.ต.สุรัชย์ สืบสุข, ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส, 15 ตุลาคม 2552.

³² “OIC secretary general condemns killing of Muslim worshippers at mosque in southern Thailand”, press release, Organisation of the Islamic Conference, 9 June 2009.

³³ “Tanggapan Ustad Abu Bakar Ba’asyir Mengenai Pidato Obama di Mesir dan Pembantaian Muslim Thailand” [“The thoughts of Ustadz Abu Bakar Ba’asyir about Obama’s speech in Egypt and the slaughter of Thai Muslims”], video, Muslim Daily, 14 June 2009, www.muslimdaily.net/video/youtube/3484/tanggapan-ustad-abu-bakar-ba%27asyir-mengenai-pidato-obama-di-mesir-dan-pembantaian-muslim-thailand

ข้อมูลล่าสุดถึงเดือนพฤศจิกายน 2552 ดำรวจได้ออกหมายจับนายสุทธิรักษ์ คงสุวรรณ อายุ 34 ปี ซึ่งเป็นชาวพุทธและอดีตนายพรานและนายลูกมัน ลาเตะบือริง ชาวมุสลิมในพื้นที่ซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้นำทางคนร้ายไปยังมัสยิด³⁴ การออกหมายจับนายสุทธิรักษ์นับเป็นการออกหมายจับชาวพุทธเป็นครั้งแรกในคดีเกี่ยวกับความมั่นคงในภาคใต้นับแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ทั้งนายสุทธิรักษ์และนายลูกมันซึ่งเชื่อว่าเป็นลูกน้องของเขายังคงหลบหนีอยู่ รวมทั้งผู้ร่วมก่อเหตุคนอื่นๆ ดำรวจเชื่อว่านายสุทธิรักษ์ซึ่งถูกหมายจับในคดีฆาตกรรมอีกคดีหนึ่งได้ตัดสินใจดำเนินการครั้งนี้แต่เพียงลำพังเพื่อตอบโต้กับการสังหารชาวไทยพุทธหลายครั้ง โดยเฉพาะการสังหารนายช่วยและครูที่ตั้งครุ³⁵ มีบางคนเชื่อว่าชาวพุทธที่ทำงานให้กับกองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านและกลุ่มทหารบ้านอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย³⁶ ในใบปลิวซึ่งลงนามโดย “นักรบแห่งรัฐปาตานี” ที่มีการเผยแพร่ในจังหวัดนราธิวาสระบุว่าผู้ร่วมก่อเหตุมีหกคน ได้แก่ นายสุทธิรักษ์ นายลูกมันและชาวพุทธอีกสี่คนที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส โดยระบุว่าคนหนึ่งในจำนวนนั้นเป็นทหารพราน คนหนึ่งทำงานให้กับกองอาสารักษาดินแดน (อส.) และอีกคนหนึ่งเป็นอดีต อส.³⁷ ยังไม่มีการออกหมายจับเพิ่มเติม การสอบสวนของตำรวจชี้ว่าไม่น่าจะเป็นไปได้ที่ผู้กราดยิงมัสยิดจะเป็นชาวมุสลิม ก่อนหน้านั้นเจ้าหน้าที่บางส่วนคาดการณ์ว่าการโจมตีครั้งนี้เป็นความพยายามทำสงครามจิตวิทยาवलชน โดยการป้ายความผิดให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงเพื่อเรียกร้องความเห็นใจจากนานาชาติ

2. กองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านและกลุ่มทหารบ้าน

มีการจัดตั้งกองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านและทหารบ้าน (Paramilitary forces) ขึ้นหลากหลายกลุ่มในสามจังหวัดชายแดนใต้เพื่อวัตถุประสงค์

³⁴ โครชิสกรูปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต.ต.สุรัชย์ สืบสุข, ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส, 15 ตุลาคม 2552; หมายจับนายสุทธิรักษ์ออกภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาของไทย ส่วนหมายจับนายลูกมันเป็นหมายจับตาม พ.ร.ก. ลูกเงินโปรดดูข้ออภิปรายเกี่ยวกับพ.ร.ก. ลูกเงินในส่วนต่อไปของรายงาน

³⁵ โครชิสกรูปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต.ต.สุรัชย์ สืบสุข, ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส, 15 ตุลาคม 2552.

³⁶ โครชิสกรูปสัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ, นราธิวาสและกรุงเทพฯ, กรกฎาคม-สิงหาคม 2552 และโปรดดู “Massacre probe must provide answers”, *The Nation*, editorial, 13 August 2009.

³⁷ “Insurgents issue kill order”, *Bangkok Post*, 19 October 2009; “โจรได้แนวใหม่โปรยใบปลิวค้ำหัวม็อดลัมมัสยิด” ไทยรัฐออนไลน์, 19 ตุลาคม 2552; ในใบปลิวซึ่งมีลักษณะล้อเลียนตำรวจระบุว่ามีการวางล่อจับให้กับผู้ที่สามารถสังหาร “หน่วยปฏิบัติการเลือด”

ในการป้องกันรักษาความปลอดภัย กลุ่มที่เรียกว่าทหารบ้านหมายถึงทหารพรานซึ่งมีจำนวนประมาณ 9,000 นาย และ อส.อีกประมาณ 3,300 นาย ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ต่างได้รับการฝึกอบรมอย่างเข้มข้นมากกว่ากองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านทั่วไปและปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่³⁸ กองกำลังเหล่านี้มีอำนาจในการพกพาอาวุธปืนสงคราม เช่น ปืนเอ็ม 16 ทหารพรานเป็นกองกำลังสนับสนุนทหารหลักและมีกำลังพลคิดเป็นหนึ่งในสามของทหารหลักที่ประจำอยู่ในภาคใต้ ส่วนกองกำลัง อส.ถูกจัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเพื่อทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้แก่ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ทหารบ้านทั้งสองหน่วยได้รับเงินเดือนต่ำกว่าทหารอาชีพมาก

นอกจากนี้ รัฐบาลยังจัดตั้งกองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านเพื่อป้องกันตนเอง กลุ่มที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการมีสองกลุ่มคือ “ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน” (ชรบ.) ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 47,000 คน และหน่วย “ราษฎรอาสาสมัครหมู่บ้าน” (อรบ.) อีก 24,000 คน³⁹ พวกเขาได้รับการฝึกฝนด้านอาวุธจากทหารและได้รับแจกปืนลูกซองจากรัฐ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ชรบ. โดยกำหนดว่าแต่ละหมู่บ้านจะต้องมี ชรบ. 30 นาย โดยจะเป็นชาวพุทธหรือมุสลิมก็ได้ แต่ละหมู่บ้านจะได้รับเงิน 20,000 บาทต่อเดือนเพื่อเป็นค่าตอบแทนสำหรับอาสาสมัครเหล่านี้ ในขณะที่หน่วยอรบ. ส่วนใหญ่จะเป็นชาวพุทธและถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองชุมชนชาวพุทธที่เป็นคนกลุ่มน้อยและมักตกเป็นเป้าการโจมตี⁴⁰ กลุ่ม อรบ. อยู่ภายใต้การดูแลของกรมราชทัณฑ์ซึ่งดำเนินงานตามพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ กลุ่ม อรบ. มีโครงสร้างการบังคับบัญชาแบบทหาร ชาวพุทธบางคนก็ทำงานให้กับทั้ง ชรบ. และ อรบ. นอกจากนี้ยังมีกลุ่มจัดตั้งที่ดำเนินการ

กันเองโดยที่รัฐไม่ได้สนับสนุนอย่างเป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็กกว่าและไม่มีงบที่ขอลงมาให้ชัดเจน ที่ถือว่าเป็นกลุ่มค่อนข้างใหญ่ในบรรดากลุ่มเหล่านี้คือ *กลุ่มรวมไทย* ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงคนหนึ่งในจังหวัดยะลาและมีสมาชิกประมาณ 8,000 นายและส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ

การกราดยิงมัสยิดอัลฟอรคอนควรเป็นสัญญาณเตือนว่าการติดอาวุธให้กับกลุ่มประชาชนที่มีการดูแลซึ่งการเพียงหลวมๆ และได้รับการอบรมเพียงเล็กน้อยเหล่านี้จะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น แม้ว่ากองกำลังทหารบ้านเหล่านี้จะมีค่าจ้างถูกกว่า มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าและบางคนอาจมีความรู้ในท้องถิ่นดีกว่าทหารอาชีพ แต่ผลเสียก็คือชาวมุสลิมจำนวนมากมีความเกลียดชังทหารพรานเพราะประวัติการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีต แม้ว่ากองกำลังที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้จะดูมีวินัยสูงขึ้น แต่ชาวบ้านบางส่วนก็เข้าร่วมเพราะต้องการแก้แค้นให้กับเพื่อนและญาติที่ถูกผู้ก่อความไม่สงบสังหาร ในส่วนของกองกำลังอาสาสมัครชาวบ้าน มีความเสี่ยงที่พวกเขาจะนำอาวุธที่ได้รับแจกจากรัฐบาลไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการป้องกันตนเอง การที่รัฐสนับสนุนกลุ่มป้องกันตนเองที่มีลักษณะแบ่งแยกทางศาสนาและชาติพันธุ์อาจเป็นการเพิ่มความตึงเครียดในพื้นที่ให้มากขึ้นและทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธกับมุสลิมแยกลง

สภาวะความไร้เสถียรภาพและความปลอดภัยส่งผลให้มีการพยายามจัดหาอาวุธมากขึ้น รัฐบาลได้แจกจ่ายปืนลูกซองหลายพันกระบอกให้กับทั้งสมาชิก ชรบ.และ อรบ.และให้งบอุดหนุนการซื้ออาวุธปืนสำหรับข้าราชการ โดยเฉพาะครูในโรงเรียนรัฐ Non-Violence International ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ศึกษาการแพร่กระจายของอาวุธปืนในภาคใต้ประเมินว่า รัฐอาจแจกจ่ายอาวุธปืนให้แก่กองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านเหล่านี้ไปแล้วมากถึง 30,000 กระบอก⁴¹ การขาดการบังคับใช้มาตรการควบคุมอาวุธปืนอย่างเข้มงวดส่งผลให้เศรษฐกิจอาวุธปืนเติบโตขึ้น เป็นที่ทราบกันดีว่ากำนันและผู้ใหญ่

³⁸ Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, “Rule by the Gun: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand”, Non-Violence International, May 2009, p.15; การประเมินจำนวนทหารพรานมาจาก โครชิสกรู๊ป สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พล.ต. จำลอง คุณสงค์, อดีตครองผู้บัญชาการกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.), 14 สิงหาคม 2552.

³⁹ Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, “Rule by the Gun”, op. cit., pp. 15-16.

⁴⁰ งบประมาณสนับสนุนโครงการ อรบ.ส่วนใหญ่มาจากงบการสร้างงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการจ้างงานคนในท้องถิ่นด้วยอัตราเงินเดือน 4,500 บาท เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ; โครชิสกรู๊ป สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูง ซึ่งทำงานในโครงการ อรบ., กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม 2552; แม้ว่างบประมาณนี้จะระบุว่าเงินงบด้านเศรษฐกิจ แต่กลับมีการนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง

⁴¹ การศึกษาของ Non-Violence International ยังชี้ให้เห็นว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมามีการนำเข้าอาวุธปืนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก แต่ไม่อาจจำแนกได้ว่ามีจำนวนเท่าใดที่นำไปใช้ในภาคใต้ โควต้าการนำเข้าอาวุธปืนในแต่ละปีอยู่ที่ 10,110 กระบอก แต่จำนวนนำเข้าจริงสูงกว่านี้มากนับแต่ปี 2548 เป็นต้นมา โดยมีการนำเข้าอาวุธปืนทั้งหมด 81,139 กระบอกในปี 2550 และ 54,461 กระบอกในปีถัดมา Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, “Rule by the Gun”, op. cit., pp. 16, 26.

บ้านต่างมีป็นสงครามในครอบครองซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย⁴² แม้ว่าจะไม่เป็นที่ชัดเจนว่าปรากฏการณ์นี้มีความกว้างขวางมากน้อยเพียงใด การแพร่กระจายของอาวุธประกอบกับการจัดตั้งกองกำลังอาสาสมัครชาวบ้านและทหารบ้านของรัฐได้ทำให้การแบ่งขั้วทางศาสนาและชาติพันธุ์รุนแรงขึ้น ทำให้เกิดสถานะความไม่มั่นคงเพิ่มขึ้น มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งลดโอกาสของการแก้ปัญหาอย่างสันติ⁴³

3. อุตสาหกรรมของความไม่มั่นคง?

งบประมาณมหาศาลสำหรับภาคใต้ อาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยไม่ตั้งใจ นับแต่ปี 2547 มีการใช้งบประมาณไปทั้งสิ้น 109,000 ล้านบาท งบเหล่านี้กลายเป็นแหล่งผลประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่บางคน มีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณในทุกๆ ปี จาก 13,400 ล้านบาทในปี 2547 เป็น 27,500 ล้านบาทในปี 2552⁴⁴ ทางกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ใช้งบประมาณมากที่สุดในบรรดาหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในภาคใต้ กล่าวคือ กอ.รมน. ใช้งบ 7,500 ล้านบาทในปี 2552⁴⁵ โดยมีงบประมาณสำหรับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อยู่ 1,750 ล้านบาท ตามโครงสร้างปัจจุบัน ศอ.บต. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ กอ.รมน. แต่หาก ศอ.บต. ได้เป็นหน่วยงานอิสระตามข้อเสนอของรัฐบาลอภิสิทธิ์ จะทำให้งบของ กอ.รมน. ลดลงไปกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ (โปรดดูส่วนต่อไป)

⁴² การพูดคุยส่วนตัว, เจนจิรา สมบัติพูนศิริ, นักวิจัยของ Non-Violence International, มกราคม 2552.

⁴³ Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, "Rule by the Gun", op. cit., p. 4.

⁴⁴ จากข้อมูลที่รวบรวมโดยศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี นักรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี; งบประมาณในปี 2548 อยู่ที่ 13,500 ล้านบาท ในปี 2549 อยู่ที่ 14,200 ล้านบาท ในปี 2550 อยู่ที่ 17,500 ล้านบาท และในปี 2551 อยู่ที่ 22,900 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่างบประมาณเหล่านี้ครอบคลุมถึงพื้นที่ในจังหวัดสตูลและสงขลาซึ่งไม่มีความรุนแรงด้วย ศรีสมภพ เชื่อว่างบประมาณที่ถูกใช้ไปในพื้นที่ที่ไม่มีความรุนแรงอาจมากถึง 40 เปอร์เซ็นต์; โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 16 กันยายน 2552.

⁴⁵ ในปี 2553 มีการจัดสรรงบประมาณให้กับ กอ.รมน. ในจำนวนใกล้เคียงกันตามข้อมูลในพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านรัฐสภาเมื่อเดือนกันยายน 2552

ราษฎรในสามจังหวัดชายแดนใต้เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจากงบประมาณของรัฐบาลน้อยมาก งบประมาณที่ไม่ได้ถูกใช้จะถูกโยกไปให้กับโครงการในพื้นที่อื่นๆ ในช่วงปลายปีงบประมาณ บางโครงการก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยและปัญหาในเชิงปฏิบัติอื่น ๆ อย่างแท้จริง แต่บางครั้งโครงการที่แจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ก็กลับเป็นกลวิธีหนึ่งที่ใช้ในการถ่ายโอนงบประมาณไปยังพื้นที่อื่นอย่างฉ้อฉล การใช้กลวิธีนี้เกิดขึ้นเพราะว่าโดยทั่วไปแล้วงบประมาณที่ถูกเสนอเพื่อใช้ในพื้นที่ภาคใต้มักจะไม่ถูกตัด⁴⁶

หลักฐานจำนวนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีการคอร์รัปชันอยู่ทั่วไป แม้ว่ายากที่จะคำนวณความสูญเสียเป็นตัวเลขได้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้จัดซื้อพันธุ์ปลาในราคา 1 บาทต่อ 1 ตัวเพื่อนำไปแจกจ่ายให้ชาวบ้านโดยไม่คิดมูลค่าในโครงการส่งเสริมการเลี้ยงปลาในกระชัง ซึ่งราคาคงกล่าวสูงกว่าราคาตลาดถึงสี่เท่า นอกจากนี้ยังมีการกล่าวกันว่าโครงการนี้เป็นการคิดขึ้นเองของเจ้าหน้าที่โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด⁴⁷ การนำน้ำมันเชื้อเพลิงของทหารมาขายก็เกิดขึ้นทั่วไป ในเดือนมีนาคม 2552 ทหารนายหนึ่งถูกยิงเสียชีวิต ด้านหลังป้อมน้ำมันที่ปัตตานี ขณะกำลังขายน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐให้กับปั๊มของเอกชน⁴⁸ มีข้อสงสัยว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทำให้ระบบตรวจสอบการคอร์รัปชันย่อหย่อนลง ดังเช่น การยกเว้นการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อในโครงการใหญ่ๆ⁴⁹ มาตรการการประกวดราคาเหล่านี้ได้รับการยกเว้นในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเพราะมีการอ้างถึงความยากลำบากในการหาผู้ประกวดราคาเนื่องจากเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย การยกเว้นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถตกลงอย่างลับๆ กับผู้ขายเอกชนและขอรับส่วนแบ่งจากสัญญา การปลอมแปลงเอกสารก็เกิดขึ้นทั่วไป มีการบวกราคาเพิ่มจากความเป็นจริงและมีการนำทรัพย์สินของราชการมาขายในตลาดมืด

⁴⁶ โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์, นิพนธ์ บุญญามณี, สมาชิกผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์, กรุงเทพฯ, 14 พฤษภาคม 2552.

⁴⁷ मुख सुलोमान นักการเมืองมลายูมุสลิมจากปัตตานีกล่าวในการสัมมนาว่าด้วย "งบประมาณและนโยบายรัฐในพื้นที่ชายแดนใต้: ความเป็นจริงในการปฏิบัติและข้อจำกัด" จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2552

⁴⁸ "กราดยิงทหารดับปริศนาควีน้ำมันปัตตานี ผู้กระเบิดได้ฟ้องรถน้ำมันดงยะลาถูกทันหูดหวัด", ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 23 มีนาคม 2552.

⁴⁹ โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์, ข้าราชการฝ่ายพลเรือนระดับสูงที่ประจำอยู่ที่จังหวัดยะลา, กรุงเทพฯ, 31 กรกฎาคม 2552.

III. การเร่งงานพัฒนา

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อปลายเดือนธันวาคม 2551 นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์กล่าวว่าปฏิบัติการในภาคใต้เน้นด้านความมั่นคงมากเกินไปและควรหันมาเน้นด้าน “การพัฒนา” และ “ความยุติธรรม” เขาระบุว่า การแก้ปัญหาภาคใต้จะนับว่าประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อสามารถรักษาความมั่นคงไว้ได้หลังการถอนทหารออกมา⁵⁰ เขาเสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มากในภาคใต้และสนับสนุนให้ สอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานพลเรือนเป็นอิสระจาก กอ.รมน. ซึ่งคุมโดยทหาร โดยให้ สอ.บต. รายงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง⁵¹ มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้” (รชต.) ขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อเร่งรัดกระบวนการตัดสินใจ ในขณะที่ สอ.บต. ทำหน้าที่ดูแลการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐ โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการชุดนี้ แต่การที่รัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปัตย์ต้องพึ่งพาทหารได้เป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายในภาคใต้

ก. การเพิ่มอำนาจ สอ.บต.

หลังการทำรัฐประหารปี 2549 รัฐบาลที่ทหารแต่งตั้งซึ่งนำโดย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ตั้งยุบหน่วยงานหลักที่ประสานการดำเนินงานแก้ปัญหาในภาคใต้ที่อดีตนายกฯ ทักษิณได้จัดตั้งขึ้น และได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานในจังหวัดชายแดนใต้ใหม่⁵² โดยรัฐบาลได้ยกระดับ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เดิมตั้งขึ้นเพื่อต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์เมื่อกว่า 40 ปีมาแล้วให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดในการดูแลนโยบายด้านความมั่นคงทั้งหมด มีการฟื้นฟู สอ.บต. ขึ้นมาใหม่ รวมทั้งการจัดตั้งกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักสองหน่วยที่แก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ก่อนจะถูกทักษิณยุบไปในปี 2545⁵³ สอ.บต.

ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2524 เพื่อเพิ่มช่องทางการปรึกษาหารือระหว่างรัฐกับชาวมลายูมุสลิม แก้ปัญหาคอรัปชั่นและลอบคดียของข้าราชการในจังหวัดชายแดนใต้ ส่วน พตท. (เดิมเรียกว่า พตท.43) นั้นดูแลงานด้านความมั่นคง ตามโครงสร้างใหม่ในปัจจุบัน กอ.รมน. ควบคุมงานด้านปฏิบัติการทางทหารผ่าน พตท. และงานเอาชนะจิตใจประชาชน (hearts and minds activities) ผ่าน สอ.บต. เจ้าหน้าที่ของ สอ.บต. ได้ตัดพ้อเป็นการส่วนตัวว่างานของตนต้องถูกถ่วงเอาไว้ เนื่องจากทุกโครงการต้องขออนุมัติจาก กอ.รมน. ทั้งหมด⁵⁴

ทหารไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอให้เพิ่มอำนาจ สอ.บต. รัฐบาลจึงประนีประนอมด้วยการลดเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นร่างที่จัดทำขึ้นโดยนายนิพนธ์ บุญญามณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่พรรคยังเป็นฝ่ายค้านในปี 2551 ตามร่าง พ.ร.บ. นี้ สอ.บต. จะเป็นผู้ดูแลปฏิบัติการทั้งหมดในภาคใต้ และรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในร่างนี้ไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการบังคับบัญชาระหว่าง สอ.บต. กับ กอ.รมน. ซึ่งทำให้ทหารเกรงว่า กอ.รมน. อาจถูกวางไว้ได้การกำกับดูแลของ สอ.บต.⁵⁵ หลังจากพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นเป็นรัฐบาล นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่าง พ.ร.บ. ที่มีเนื้อหาอ่อนลง และมีการแบ่งแยกหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจน โดย กอ.รมน. จะเป็นผู้ดูแลงานด้านความมั่นคง ส่วน สอ.บต. จะดูแลงานด้านการพัฒนา โดยหน่วยงานทั้งสองจะรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี⁵⁶ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการ สอ.บต. ซึ่งจะต้องเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ขยายตัวของความไม่สงบในช่วงสองปีต่อมาเนื่องจากการปิดช่องทางสื่อสารระหว่างผู้นำมุสลิมกับรัฐซึ่งทำให้ผู้ก่อการสามารถปฏิบัติการอย่างเสรีมากขึ้น Crisis Group Briefing, *Political Turmoil and the Southern Insurgency*, op. cit., pp. 6, 9 - 10.

⁵⁴ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ สอ.บต., กรุงเทพฯ, 31 กรกฎาคม 2552

⁵⁵ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, ถาวร เสนเนียม, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ, 22 พฤษภาคม 2552; เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูง, ปัตตานี, 15 มกราคม 2552.

⁵⁶ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ กอ.รมน. โดยตำแหน่ง; ดู ถาวร เสนเนียม, *ความเป็นมากรอบแนวคิดและข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้*, (ไม่ระบุวันที่และสถานที่พิมพ์), หน้า 27; โปรดดู ส่วนที่ IV สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของ กอ.รมน.

⁵⁰ การแถลงข่าวของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาคสี่, ปัตตานี, 17 มกราคม 2552.

⁵¹ นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์แถลงนโยบายเป็นครั้งแรกต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม 2551

⁵² โครงสร้างที่ตั้งขึ้นโดยทักษิณนี้เรียกว่า “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.สสส.จชต.)

⁵³ นักวิชาการและข้าราชการบางส่วนซึ่งเคยทำงานให้กับ สอ.บต. กล่าวว่า การยุบ สอ.บต. และพตท. (ในขณะนั้นเรียกว่า พตท.43) ส่งผลให้เกิดการ

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบต่อร่าง พ.ร.บ. ที่มีเนื้อหาอ่อนลงฉบับนี้เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552 และเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา รัฐบาลได้รับร่างกลับมาและทางกระทรวงมหาดไทยทำการปรับปรุงร่าง ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบอีกครั้งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่าง พ.ร.บ. ฉบับรัฐบาลและร่าง พ.ร.บ. อีกห้าฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายนและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมาย 36 คน⁵⁷ มีการคาดการณ์ว่าการประท้วงของกลุ่มคนเสื้อแดงที่สนับสนุนอดีตนายกฯ ทักษิณอาจนำไปสู่การยุบสภาก่อนที่ร่าง พ.ร.บ. จะผ่านเป็นกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญล่าสุดของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้คือการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ สอ.บต. แทนที่จะเป็นข้าราชการระดับสูง ซึ่งเหมือนกับโครงสร้างของ กอ.รมน. ปัจจุบัน โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่รองผู้อำนวยการและให้ข้าราชการพลเรือนระดับสูงจากกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เลขาธิการ ในขณะที่คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รชต.) จะทำหน้าที่ดูแล สอ.บต. ภายในโครงสร้างที่ถูกนำเสนอใหม่นี้⁵⁸ แม้ว่าตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ สอ.บต. จะมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการที่ประพฤติมิชอบออกจากพื้นที่ได้ แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีของทหาร⁵⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ต้องการที่จะกระทบกระทั่งกับทหาร หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมการนำของฝ่ายพลเรือนจริง สอ.บต. ควรมีอำนาจในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของทหารด้วย⁶⁰ เจ้าหน้าที่ทหารบางนายไม่ค่อย

เห็นด้วยกับข้อเสนอของรัฐบาลโดยอ้างว่าเป็นการเสียเวลาเปล่าที่จะปรับหรือโครงสร้างองค์กร⁶¹ ถ้าหากกฎหมายฉบับนี้ผ่านสภาจะทำให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุมกิจกรรมและงบประมาณของ สอ.บต. โดยตรง ซึ่งจะเป็นการลดทอนบทบาทของทหารโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนา

ข. การพัฒนาในฐานะยารักษาการก่อความไม่สงบ

คณะกรรมการ รชต. เป็นผู้ดูแลงบประมาณสี่ปีจำนวน 63,000 ล้านบาทตาม “แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้”⁶² ซึ่งได้รับการอนุมัติเมื่อเดือนเมษายน 2552⁶³ แผนนี้เป็นฉบับปรับปรุงจากความคิดของรัฐบาลสุรยุทธ์ในการจัดตั้ง “พื้นที่การพัฒนาพิเศษ” ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนพัฒนาที่ได้รับการปรับปรุงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หกประการ ประการแรก แผนการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับหมู่บ้าน โดยจะเพิ่มรายได้ครัวเรือนต่อปีจาก 64,000 บาทเป็น 120,000 บาท ประการที่สอง การส่งเสริมมาตรการด้านความมั่นคง รวมทั้งการแก้ปัญหาคความไม่เป็นธรรมและการปรับปรุงระบบยุติธรรม ประการที่สาม แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และบริการทางสังคม รวมทั้งการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและความสมานฉันท์ในสังคม ประการที่สี่ แผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุน ประการที่ห้า แผนการพัฒนาความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมการค้าข้ามพรมแดนและการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และประการสุดท้าย แผนการปรับปรุงกฎระเบียบราชการและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ⁶⁴ งบประมาณ 27,000 ล้านบาทหรือคิดเป็น 43 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมดของโครงการจะถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์แรก และอีก 15,000 ล้านบาทหรือคิดเป็น 26 เปอร์เซ็นต์เพื่อวัตถุประสงค์ที่สอง ส่วนที่เหลือจะแบ่งใช้ตามวัตถุประสงค์อื่นๆ อีกสี่ข้อ⁶⁵

⁵⁷ โครชิสกรูป สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, นิพนธ์ บุญญามณี, สส.พรรคประชาธิปัตย์, 27 พฤศจิกายน 2552.

⁵⁸ “क्रम.ดันกม.แก้ใต้! ดึงอำนาจทหารคืน นายกฯ ผอ.สอ.บต.”, *มติชนรายวัน*, 21 ตุลาคม 2552.

⁵⁹ โครชิสกรูป สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, นิพนธ์ บุญญามณี, สส.พรรคประชาธิปัตย์, 27 พฤศจิกายน 2552.

⁶⁰ การพิจารณาความประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ทหารไม่เคยอยู่ใต้อำนาจของ สอ.บต. ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2524 แต่ตามโครงสร้างของ สอ.บต. ที่ถูกฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ ได้มีการตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งทหารด้วยโดยมีเลขาธิการ สอ.บต. และผู้บัญชาการ พทท. เป็นประธานร่วมกัน ในทางปฏิบัติ สอ.บต. มักส่งเรื่องร้องเรียนและการสอบสวนเบื้องต้นไปให้กับหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ แต่ไม่ได้เป็นผู้สั่งย้ายโดยตรง ข้อร้องเรียนเรื่องการประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานในภาคใต้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทหาร โครชิสกรูป สัมภาษณ์, กิตติ สุระคำแหง, ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานยุติธรรม สอ.บต., กรุงเทพฯ, 31 กรกฎาคม 2552.

⁶¹ โครชิสกรูป สัมภาษณ์, ผู้บัญชาการระดับสูงของทหาร, สงขลา, 8 สิงหาคม 2552.

⁶² ห้าจังหวัดชายแดนใต้ประกอบด้วยปัตตานี, ยะลา, นราธิวาส, สงขลาและสตูล

⁶³ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2552 ที่ www.thaigov.go.th

⁶⁴ คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้, *แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552-2555*, เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์, พฤษภาคม 2552.

⁶⁵ “ฝ่ายดับไฟใต้ก้อนใหม่ 6.3 หมื่นล้าน...ค้นคำตอบทำไมทหารต้องยุ่งงานพัฒนา”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 19 ตุลาคม 2552.

กอ.รมน. เป็นผู้ดำเนินงานบางโครงการภายใต้แผนพัฒนาพิเศษนี้โดยตรง รวมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการที่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบด้วย กอ.รมน.ได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อ “บูรณาการ” โครงการเหล่านี้เข้าด้วยกันเพื่อดูแลไม่ให้หน่วยงานต่างๆ ทำงานซ้ำซ้อน เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงซึ่งดูแลศูนย์แห่งนี้ได้กล่าวว่า “บางคนพยายามแยกประเด็นความมั่นคงออกจากงานพัฒนา แต่ในพื้นที่พิเศษเช่นนี้ มันแยกกันไม่ได้”⁶⁶ กอ.รมน.ถูกวิจารณ์ว่าต้องการมีอิทธิพลควบคุมการจัดสรรงบประมาณก้อนนี้ ไม่ว่าจะด้วยการบริหารโครงการเองหรือการประสานงานโครงการภายใต้การบริหารของกระทรวงและหน่วยงานราชการต่างๆ แต่ถ้าหากว่า พ.ร.บ. สอ.บต. ผ่านสภาจะทำให้ทหารไม่มีอำนาจในการควบคุมโครงการและงบประมาณเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงงบประมาณหมู่บ้านและโครงการเสริมสร้างอาชีพด้วย

โครงการพัฒนาจะต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างโปร่งใสและให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมเพื่อประกันว่าโครงการเหล่านี้สามารถตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง มีความเสี่ยงว่าหากโครงการไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในภาคใต้หรือมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็อาจจะเป็นสิ่งที่กระพือกระแสการต่อต้านซึ่งปรากฏอยู่แล้วและทำให้เกิดทัศนคติไม่ดีต่อรัฐเพิ่มมากขึ้น รัฐควรสร้างความมั่นใจว่าประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ใช่ประโยชน์กลับตกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณเหล่านี้ นอกจากนี้ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าโครงการเหล่านี้จะช่วยบรรเทาความรุนแรงได้เพียงไร เพราะแม้ว่าการถูกทอดทิ้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม แต่สาเหตุหลักของการก่อความไม่สงบมาจากปัญหาด้านการเมือง ซึ่งโครงการพัฒนาเหล่านี้ไม่ได้เข้าไปจัดการปัญหาที่ต้นเหตุ

ค. การพัฒนา “พื้นที่สีแดง”

นับตั้งแต่ปี 2550 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับหมู่บ้านในสามจังหวัดชายแดนใต้ผ่าน สอ.บต. โดยตอนแรกหมู่บ้านที่ทางการมองว่าเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มก่อความไม่สงบจะไม่ได้รับงบประมาณส่วนนี้ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเกรงว่าอาจไม่ได้รับผลตอบแทนหากเข้าไปทำงานในพื้นที่ จึงได้ขอให้ทหารเป็น

แกนหลักในการนำโครงการพัฒนาเข้าไปใน “พื้นที่สีแดง” ในปี 2552 สอ.บต.ดำเนินโครงการในหมู่บ้านกว่า 2,200 แห่งที่ถือว่าเป็น “พื้นที่สีเขียว” ซึ่งปลอดภัยต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายพลเรือน และจัดให้หมู่บ้านจำนวน 217 แห่งใน “พื้นที่สีแดง” อยู่ในความรับผิดชอบของทหาร มีการส่งกำลัง “หน่วยพัฒนาสันติ” เข้าไปประจำการในแต่ละหมู่บ้านในพื้นที่สีแดง ซึ่งแต่ละหน่วยประกอบด้วยทหารหลักหรือทหารพรานยี่สิบนาย ดำรวจสองนายและ อส. สองนาย ในบางกรณีมีการจ้างชาวบ้านในพื้นที่เพื่อเป็นกำลังเสริมในหน่วยด้วย โดยทางการเรียกหมู่บ้านเหล่านี้ว่า “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข”⁶⁷

วัตถุประสงค์หลักของหน่วยพัฒนาสันติเป็นเรื่องการทหาร กล่าวคือ มุ่งที่จะทำลายหน่วยหรือโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มผู้ก่อการฝ่ายความมั่นคงเชื่อว่าหน่วยปฏิบัติการของผู้ก่อความไม่สงบแต่ละหน่วย (หรือที่เรียกในภาษาท้องถิ่นว่า *อาเยาะห์*) ประกอบด้วยหลายส่วน ดังเช่น ฝ่ายเลขานุการ ผู้นำศาสนา เยาวชน และครูเงาะ (ซึ่งให้ความสนับสนุนด้านส่งกำลังบำรุงและเศรษฐกิจ รวมทั้งทำงานด้านการข่าว) เชื่อกันว่าขบวนการที่ติดอาวุธเหล่านี้ทำงานในโครงสร้างที่ค่อนข้างเป็นอิสระ⁶⁸ หน่วยพัฒนาสันติมีหน้าที่ค้นหาเครือข่ายจับกุมผู้ปฏิบัติงานของขบวนการ ทำลายอิทธิพลของพวกเขาและเสริมสร้างอำนาจของข้าราชการในหมู่บ้าน⁶⁹ แต่ไม่ใช่ว่าทุกหมู่บ้านจะต้อนรับหน่วยดังกล่าว บางแห่งชาวบ้านมุสลิมจะปิดประตูเมื่อทหารเดินผ่าน และบางครั้งก็ถ่มน้ำลายใส่หน้าทหาร⁷⁰ ทหารเชื่อว่ามีชาวบ้านเพียงไม่กี่รายที่ร่วมขบวนการหรือเป็นผู้สนับสนุนการก่อความไม่สงบ⁷¹ ชาวบ้านส่วนใหญ่จะไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและอยู่ด้วยความ

⁶⁷ แต่ละหมู่บ้านใน “พื้นที่สีเขียว” จะได้รับงบรายปี 228,000 บาท โครงการใน “พื้นที่สีแดง” เริ่มต้นใน 75 หมู่บ้านในช่วงต้นปี 2551 และขยายจนครอบคลุมทั้งสิ้น 217 หมู่บ้านในเดือนธันวาคม 2551 หมู่บ้านใน “พื้นที่สีแดง” แต่ละแห่งจะได้รับงบไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน ในปี 2552 สอ.บต.จัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 135 ล้านบาทให้กับหมู่บ้านใน “พื้นที่สีแดง” ; โครซิกรุปสัมภาษณ์, กิตติ สุระคำแหง, ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานยุติธรรม สอ.บต., กรุงเทพฯ, 31 กรกฎาคม 2552.

⁶⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้างการปฏิบัติการของขบวนการใน Crisis Group Report, *Recruiting Militants in Southern Thailand*, op.cit., pp. 18 - 19.

⁶⁹ โครซิกรุปสัมภาษณ์, พล.ต. สำเร็จ ศรีหรั่ง, อดีตรองแม่ทัพภาคที่ 4, 4 สิงหาคม 2552.

⁷⁰ โครซิกรุปสัมภาษณ์, ทหารหน่วยพัฒนาสันติ, ปัตตานีและนราธิวาส, สิงหาคม 2552.

⁷¹ โครซิกรุปสัมภาษณ์, ทหารหน่วยพัฒนาสันติ, ปัตตานี, 6 สิงหาคม 2552.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง

หวาดกลัวผู้ก่อความไม่สงบ พวกเขากลัวที่จะให้ความช่วยเหลือหน่วยพัฒนาสันติเพราะเกรงว่าฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบอาจทำร้ายพวกเขา ชาวบ้านส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพการแย่งชิงมรดกชนจากทั้งสองฝ่าย

ทหารอ้างว่าปฏิบัติการของตนประสบความสำเร็จและกำหนดเป้าหมายที่จะทำให้หมู่บ้านเหล่านี้ปลอดจากผู้ก่อความไม่สงบภายในสามปี ในเดือนตุลาคม 2552 ทาง พตท.ประกาศการประเมินผลภายในเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยพัฒนาสันติ ผลการประเมินระบุว่า การสลายโครงสร้างขบวนการและลทธิพลของผู้ก่อความไม่สงบประสบความสำเร็จระดับดีมากในหกหมู่บ้าน ดี 95 พอใช้ 116 และน้อยมาก 0 หมู่บ้าน ในด้านการเสริมสร้างอำนาจรัฐ ผลการประเมินในหมู่บ้านชุดเดียวกันพบว่า ประสบผลดีมาก 3 ดี 67 พอใช้ 131 และต่ำ 16 หมู่บ้าน⁷² เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานของทหาร จึงมีคำถามว่าจะสามารถใช้วิธีการเช่นนี้เพื่อประเมินความสำเร็จได้หรือไม่ และแม้แต่การประเมินผลของทหารเองก็พบว่าในหมู่บ้านส่วนใหญ่ประสบผลแค่ “พอใช้” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังต้องมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานอีกมาก

การโจมตีเจ้าหน้าที่ทหารอย่างเหี้ยมโหดสะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านที่รุนแรงในบางพื้นที่ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ทหารพรานสองนายซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยพัฒนาสันติถูกสังหาร เผาและตัดศีรษะที่อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี⁷³ ในวันที่ 13 กันยายน ทหารพรานห้านายถูกยิงจนเสียชีวิตระหว่างกลับจากร่วมพิธีละศีลอดกับชาวบ้านมุสลิมในมัสยิดแห่งหนึ่งที่อำเภอเมือง จังหวัดยะลา⁷⁴ มีกำหนดการให้ทหารส่งมอบงานพัฒนาคืนให้แก่ฝ่ายพลเรือนภายในสามปี แต่หากการสังหารโหดเหล่านี้ยังเกิดขึ้นต่อไป การส่งมอบงานคงเกิดขึ้นตามกำหนดได้ยาก

IV. การแก้ปัญหาความยุติธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ความรู้สึกล้มเป็นธรรมเป็นแรงกระตุ้นให้ชาวมลายูมุสลิมเข้าร่วมกับขบวนการที่เคลื่อนไหวอยู่ใต้ดิน การลอบสังหาร การบังคับบุคคลให้สูญหาย การทรมานและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ยังคงไม่ได้รับการสืบสวนติดตามอย่างดีพอและผู้กระทำผิดก็ไม่ได้ถูกนำตัวมาลงโทษ เหตุการณ์เหล่านี้ตอกย้ำความเชื่อเรื่องการปกครองของประเทศไทยที่ “กดขี่ข่มเหง” และเป็นเครื่องมือสำคัญที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายเพื่อชักชวนให้คนเข้าร่วมขบวนการ รัฐบาลสัญญาจะแก้ปัญหาคความไม่เป็นธรรมเพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภาคใต้ แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถทำตามสิ่งที่ได้พูดไว้

ก. การยกเลิกกฎหมายที่รุนแรง

ภายหลังการทำรัฐประหารปี 2549 มีการประกาศใช้กฏอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เพิ่มเติมจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (เรียกโดยย่อว่า “พ.ร.ก.ฉุกเฉิน”) ซึ่งได้มีการบังคับใช้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548⁷⁵ กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจฝ่ายความมั่นคงอย่างกว้างขวาง กฏอัยการศึกให้อำนาจทหารในการตรวจค้นและจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายและสามารถควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้นานถึงเจ็ดวันโดยไม่ต้องตั้งข้อหา พ.ร.ก.ฉุกเฉินให้อำนาจทหารหรือตำรวจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำโดยไม่ต้องตั้งข้อกล่าวหาได้นานถึง 30 วัน คำขอออกหมายจับจะต้องลงนามร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจและเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยก่อนจะยื่นต่อศาล แม้ว่าขั้นตอนนี้จะมีการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาดีขึ้น แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไต่ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง อาญาและวินัยและยังยกเว้นอำนาจศาลปกครองในการระงับมาตรการและนโยบายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ถูกควบคุมตัวยังถูกปฏิเสธการเข้าถึงทนายความระหว่างการควบคุมตัวตามกฎหมายเหล่านี้อีกด้วย

⁷² “ผ.พตท.ตั้งเป้า 3 ปี 217 หมู่บ้านปลอดโจรใต้”, *ไทยรัฐ*, 9 ตุลาคม 2552.

⁷³ “ป่วนใต้เหี้ยม! ฆ่าบั่นคอ-เผาซ้ำ ทหารพรานปัตตานี”, *ไทยรัฐ*, 2 กุมภาพันธ์ 2552.

⁷⁴ “ซุ่มโจมตีทหารพรานกลับจากมัสยิดที่ยะลาดับ 5”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 14 กันยายน 2552.

⁷⁵ ล้ออาเภอในจังหวัดสงขลาที่มีปัญหาการก่อความไม่สงบ ได้แก่ จะนะ เทพา สะบ้าย้อยและนาทวี ซึ่งมีการประกาศใช้เฉพาะกฏอัยการศึก ไม่มีการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพราะทางการเห็นว่ายังมีความรุนแรงไม่มากนัก

หน่วยงานความมั่นคงได้ใช้ประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับคู่กัน โดยการใช้สูตรการควบคุมตัว “เจ็ดบวก 30 วัน” กล่าวคือ ผู้ต้องสงสัยจะถูกจับกุมและควบคุมตัวเป็นเวลาเจ็ดวันตามกฎหมายการศึกษาก่อนที่จะใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อขยายเวลาควบคุมตัวออกไปอีกไม่เกิน 30 วัน แนวปฏิบัติเช่นนี้ ทำให้เกิดความเสียหายต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมบรรยากาศที่ละเลยการลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด (climate of impunity)⁷⁶ ภายใต้บริบทเช่นนี้เองที่อิหม่ามยะผา กาเซ็ง อายุ 56 ปีถูกซ้อมจนเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัวของทหารภายหลังการถูกจับกุมตามกฎหมายการศึกษาในเดือนมีนาคม 2551 ครอบครัวของเขาไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมในช่วงที่ถูกควบคุมตัว กฎการศึกษาไม่ได้กำหนดระเบียบที่ชัดเจนต่อการเข้าเยี่ยมของครอบครัว แต่ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับหน่วยทหารในพื้นที่ ในส่วนของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ทหารได้ผ่อนคลายนโยบายเพื่อให้ครอบครัวเข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2551 หลังจากมีแรงกดดันจากนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน ทหารเริ่มอนุญาตให้ครอบครัวของผู้ถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินเข้าเยี่ยมได้ตั้งแต่วันแรกไม่ใช่วันที่สี่ของการควบคุมตัวอย่างที่เคยเป็นมา⁷⁷

ในเดือนมกราคม 2552 รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้กล่าวว่าจะพิจารณายกเลิกการใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน การบังคับใช้กฎหมายนี้ต้องมีผลกระทบต่ออายุทุกสามเดือน⁷⁸ ฝ่ายทหารและตำรวจไม่ต้องการให้ยกเลิกกฎหมายนี้ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบก อ้างว่า “เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติงานได้ยาก หากไม่มี พ.ร.ก.ฉุกเฉิน”⁷⁹ คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ขยายเวลาบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นครั้งแรกในเดือนมกราคม โดยไม่ได้มีการพิจารณาอะไรมากนักเนื่องจากเพิ่งเริ่มบริหารบ้านเมือง การขยายเวลาครั้งที่สองในเดือนเมษายนตรงกับช่วงที่มีการเดินขบวนประท้วงของกลุ่มคนเสื้อแดงในกรุงเทพฯ รัฐบาลจึงยุ่งอยู่กับการแก้ปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองและดำเนินการตามคำแนะนำของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่ได้เสนอให้ขยายเวลาการประกาศใช้ พ.ร.ก.ออกไป

ในเดือนมิถุนายน รัฐบาลมอบหมายให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในภาคใต้ทำการสำรวจความเห็นประชาชนเกี่ยวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งพบว่าชาวพุทธ ตำรวจ และทหารส่วนใหญ่เห็นว่ามีประโยชน์ที่จะคงการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเอาไว้ ในขณะที่ชาวมุสลิมส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ผลในด้านลบ เจ้าหน้าที่ตำรวจคิดว่ากรยกเลิก พ.ร.ก.จะทำให้ผู้ก่อการสามารถทำงานได้อย่างเสรีและทำให้เกิดความรุนแรงมากขึ้น ส่วนทหารบอกว่าถ้ารัฐบาลยังไม่พร้อมจะใช้ยาแรงขึ้น อย่างน้อยก็ไม่ควรลดยาที่ใช้อยู่ ข้าราชการพลเรือนเห็นว่า พ.ร.ก.ฉบับนี้เป็นสิ่งจำเป็นแต่ควรมีแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างมิชอบ ผู้พิพากษาและอัยการคิดว่าควรมีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษเพียงฉบับเดียวเนื่องจากการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับพร้อมๆ กันเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ผู้นำชาวมุสลิม เยาวชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ถูกควบคุมตัวในคดีความมั่นคงต่างต้องการให้ยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับ⁸⁰

⁷⁶ โปรดดูความเป็นมาของกฎหมายทั้งสองฉบับได้จาก Crisis Group Briefing, Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency, op.cit., pp.12 - 14.

⁷⁷ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พ.อ.ปริญญา ฉายฉลิก, อดีตหัวหน้าศูนย์ประชาสัมพันธ์ กอ.รมน. ภาคสี่, 6 มีนาคม 2552.

⁷⁸ “มาร์ค” ฉายวิชัยทัศน์ change ชายแดนใต้”, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 15 มกราคม 2552.

⁷⁹ “อนุพงษ์” เผยอยากชนะไฟใต้ต้องแลกเจ็บตัวมีผลบั้ง”, มติชนออนไลน์, 24 กรกฎาคม 2552; “รัฐต่ออายุ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ครั้งที่ 16 หลังใช้ครบ 4 ปี ได้ยังระอุคักบึ้ม ดชด. เจ็บสอง”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 13 กรกฎาคม 2552.

⁸⁰ โปรดดู “การศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552”, สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้, 2552 (เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์); ผู้สนใจสามารถอ่านบทคัดย่อของงานวิจัยชิ้นนี้โดยคณะผู้วิจัยซึ่งนำโดยศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี นักรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ได้ที่เว็บไซต์ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ งานวิจัยแบ่งเป็นสองส่วน กล่าวคือ การสำรวจด้วยแบบสอบถามกับประชาชน 2,000 คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคล 256 คนที่คัดเลือกจากสาขาอาชีพต่างๆ เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ผู้นำทางศาสนา นักธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน เยาวชน ผู้ถูกควบคุมตัวในคดีความมั่นคงและเหยื่อความรุนแรง

ทหารและตำรวจอ้างว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีความจำเป็นสำหรับการหาข่าวกรองและการสอบสวน ทั้งนี้เพราะปัญหาในภาคใต้ไม่ใช่การก่ออาชญากรรมปกติ⁸¹ ทหารยังต้องการให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (เรียกโดยย่อว่า “พ.ร.บ.ความมั่นคง”) พร้อมไปกับกฎหมายทั้งสองฉบับ⁸² งานวิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ระบุถึงสองทางเลือกในการใช้กฎหมายพิเศษในภาคใต้ กล่าวคือ รัฐบาลอาจขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก.ออกไปเป็นมาตรการชั่วคราวก่อนจะบังคับใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง หรืออาจยกเลิก พ.ร.ก.และประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงทันที (ควบคู่ไปกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกในระยะแรก) ในระยะยาว งานวิจัยเสนอว่ารัฐบาลควรนำ พ.ร.บ.ความมั่นคงมาแทนกฎหมายพิเศษที่ใช้อยู่⁸³

⁸¹ ตามข้อมูลของตำรวจมีผู้ต้องสงสัยถูกควบคุมตัวตามหมายจับที่ออกภายใต้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน (ในพื้นที่เรียกว่า “หมาย ฉ.จ.”) ประมาณ 1,740 คน ระหว่างปี 2548 ถึง 2552 (ข้อมูล ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2552) และในจำนวนนี้มีการสั่งฟ้อง 380 คน ส่วนทหารใช้กฎอัยการศึกควบคุมตัวบุคคลทั้งสิ้น 2,280 คนและใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินควบคุมตัวบุคคล 670 คนระหว่างปี 2547 ถึงมิถุนายน 2552 โดยมีการสั่งฟ้อง 325 คน สถิติจากศูนย์สอบสวนของตำรวจที่จังหวัดยะลา (หรือที่เรียกว่า ศูนย์พิทักษ์สันติ) และศูนย์สอบสวนของทหารในจังหวัดปัตตานี (หรือที่เรียกว่า ศูนย์เสริมสร้างสมานฉันท์); เฟิ่งอ้าง, หน้า 4-5; ตำรวจและทหารจะจัดเก็บข้อมูลแยกกัน ข้อมูลที่อ้างถึงในที่นี้ ไม่ได้ครอบคลุมช่วงเวลาเดียวกัน ผู้ต้องสงสัยจำนวนมากที่ถูกทหารควบคุมตัวตาม พ.ร.ก. จะถูกจับกุมและควบคุมตัวในเบื้องต้นตามอำนาจกฎอัยการศึก ไม่มีข้อมูลว่ามีผู้ถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายทั้งสองฉบับจำนวนเท่าไร; โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, ศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี, นักรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 4 กันยายน 2552.

⁸² พล.ท.ดำรงค์ รัตนสุวรรณ ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบกฝ่ายยุทธการกล่าวในการสัมมนาว่าด้วย “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกับการแก้ปัญหาภาคใต้” ในวันที่ 18 มกราคม 2552 ที่กรุงเทพฯ ซึ่งโครชิสกรู๊ปได้เข้าร่วม เขาเป็นหนึ่งในคณะทำงานการวางโครงสร้างของ กอ.รมน. ภายใต้ พ.ร.บ. ความมั่นคงที่เพิ่งประกาศใช้ใหม่ นักกฎหมายบางคนกล่าวว่า การประกาศใช้ทั้ง พ.ร.บ. ความมั่นคงและ พ.ร.ก. ฉุกเฉินพร้อมๆ กันเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักกฎหมายเนื่องจากมาตรา 15 ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงระบุว่ารัฐบาลสามารถประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ในพื้นที่ซึ่งกำลังประสบกับปัญหาความมั่นคงแต่ไม่ถึงระดับที่ต้องประกาศสภาวะฉุกเฉินตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน

⁸³ “การศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552”, อังแล้ว, หน้า 12-13, 17-20.

ในวันที่ 16 กรกฎาคม รัฐบาลขยายเวลาการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินออกไป นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ สมช.ร่างแผนการเพื่อให้มีกลไกอิสระในการรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของเจ้าหน้าที่และเตรียมประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงในสี่อำเภอในจังหวัดสงขลาที่มีความรุนแรงซึ่งในปัจจุบันมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกอยู่⁸⁴ นายอภิสิทธิ์กล่าวว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นเหมือน “ดาบสองคม” เพราะมีประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนและการหาข่าวกรอง แต่ก็อาจถูกมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนและอาจถูกฝ่ายก่อการร้ายสร้างกระแสให้คนเกลียดชังรัฐ⁸⁵

ในวันที่ 13 ตุลาคม คณะรัฐมนตรีขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินเป็นครั้งที่สิบเจ็ด ซึ่งนับเป็นครั้งที่สี่ภายใต้รัฐบาลชุดนี้ ครั้งนี้ไม่ได้เป็นเหมือนเดิมทั้งหมด คณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกกฎอัยการศึกและประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงในสี่อำเภอของจังหวัดสงขลาเป็นเวลาหนึ่งปีแทน โดยเริ่มต้นในวันที่ 1 ธันวาคม 2552⁸⁶ ซึ่งถ้าใช้ได้ผลจะขยายไปที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และจะให้มีการยกเลิก พ.ร.ก. ฉุกเฉินและกฎอัยการศึกในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน โดยมีนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการซึ่งจะรายงานข้อร้องเรียนให้คณะรัฐมนตรีทราบโดยตรงในช่วงที่มีการพิจารณาขยายการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน⁸⁷ แต่ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่ากลไกนี้จะทำงานได้ผลเพียงใด

⁸⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กรกฎาคม 2552 ที่ www.thaigov.go.th

⁸⁵ “เปิดรายงาน สมช. ต่ออายุ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ – ใช้กฎหมายมั่นคงนำร่อง 4 อำเภอสงขลา”, โต้ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 16 กรกฎาคม 2552.

⁸⁶ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ที่ www.thaigov.go.th

⁸⁷ “สั่งยกเลิกอัยการศึก 4 อำเภอในสงขลา”, ข่าวสด, 14 ตุลาคม 2552.

ข. พระราชบัญญัติความมั่นคง

พ.ร.บ.ความมั่นคงผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้รับการแต่งตั้งหลังการรัฐประหาร พ.ร.บ.ฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบ “ความมั่นคงภายในประเทศ” ซึ่งกฎหมายให้นิยามว่าหมายถึง “ภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ” พ.ร.บ.นี้กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายว่าด้วยความมั่นคงภายใน ให้อำนาจในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงและเสนอแนวทางการปฏิบัติงานที่จำเป็นต่อรัฐบาล คณะรัฐมนตรีสามารถจะอนุมัติการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงในพื้นที่หนึ่งๆ ได้ โดย กอ.รมน. จะมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการด้านความมั่นคง และการดำเนินงานของหน่วยงานและข้าราชการอื่นๆ ในพื้นที่ดังกล่าว

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจ กอ.รมน. ในการ “ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง” โดย กอ.รมน. สามารถสั่งห้ามการออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ประกาศห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ที่กำหนดและควบคุมการครอบครองอาวุธและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการใช้เส้นทางคมนาคมและยานพาหนะ เช่นเดียวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน การบังคับใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงจะทำให้ศาลปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติของรัฐได้ แต่อนุญาตให้ฟ้องร้องคดีผ่านระบบศาลยุติธรรมตามปกติได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงมีสิทธิจะเรียกร้องค่าชดเชยและการเยียวยาได้

แต่มีความกังวลโดยเฉพาะในหมู่นักสิทธิมนุษยชนว่า พ.ร.บ.ความมั่นคงให้อำนาจกับ กอ.รมน. ซึ่งอยู่ใต้การควบคุมของทหารอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างเพียงพอ นิยามที่คลุมเครือของคำว่า “ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” เปิดโอกาสให้ทหารสามารถใช้กฎหมายเพื่อถ่วงดุลแก๊งค์ตำรวจทางเมือง และจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมอย่างสันติ แม้อูเหมือนว่า พ.ร.บ.ความมั่นคงจะให้ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจควบคุม กอ.รมน. โดยการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ

แต่กฎหมายก็อนุญาตให้นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้กับผู้บัญชาการทหารบกได้ (ในฐานะรองผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยตำแหน่ง) ดังเช่นในปี 2551 นายสมิคร สุนทรเวชซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนายขณะนั้นได้มอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารบกดูแลนโยบายในภาคใต้ ในขณะที่รัฐบาลของเขากำลังเผชิญกับความวุ่นวายทางการเมือง⁸⁸

มาตรการที่สำคัญใน พ.ร.บ.ความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาในภาคใต้ คือ มาตรา 21 มาตรานี้ให้อำนาจ กอ.รมน. ในการระงับการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคงได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลด้วย บุคคลที่เข้าข่ายตามมาตรานี้จะต้องเป็นผู้ที่สารภาพผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและยินยอมที่จะกลับใจและเข้ารับ “การอบรม” เป็นเวลาไม่เกินหกเดือน⁸⁹ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับกฎหมายนิรโทษกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเมืองนำการทหารซึ่งเป็นนโยบายที่นำไปสู่การล่มสลายของขบวนการคอมมิวนิสต์ไทยในช่วงทศวรรษ 1980

ในเดือนเมษายน 2523 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนายขณะนั้นได้ประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งระบุว่า “ตลอดระยะเวลาของการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ งานการเมืองเป็นสิ่งชี้ขาด งานการทหารจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรลุภารกิจงานการเมืองเป็นสำคัญ”⁹⁰ ทหารซึ่งเรียกตนเองว่า

⁸⁸ โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์, องค์กรนักนิติศาสตร์สากล, กรุงเทพฯ, 28 ตุลาคม 2552 นายสมิครเสียชีวิตจากโรคมะเร็งที่โรงพยาบาลในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552.

⁸⁹ ถ้ามีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง กองทัพอากาศจะปรับปรุงและขยายโครงการ “ฝึกอบรม” ภายใต้โครงการ “โรงเรียนการเมือง” เพื่อนำมาใช้กับผู้ต้องหามาตรา 21 แนวคิดดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อปี 2550 เมื่อทหารจัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ต้องสงสัยประมาณ 400 คนในจังหวัดภาคใต้ตอนบนนานสี่เดือน นักสิทธิมนุษยชนกล่าวหาว่ากองทัพไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมตัวบุคคลเหล่านี้เป็นระยะเวลาถึงสี่เดือนและได้ยื่นเรื่องฟ้องต่อศาลจังหวัดซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้ทหารปล่อยตัวบุคคลเหล่านั้น ทหารเริ่มโครงการฝึกอบรมอีกครั้งในเดือนพฤษภาคม 2551 และเรียกโครงการนี้ว่าโรงเรียนการเมือง ครั้งนี้ได้มีการให้ผู้เข้าร่วมลงนามในจดหมายแสดงความยินยอมเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาด้านกฎหมาย นับจนถึงเดือนสิงหาคม 2552 ทางโครงการได้จัดการฝึกอบรมซึ่งใช้เวลา 21 วันต่อรุ่นให้กับชาวมลายูมุสลิมประมาณ 1,550 คน ส่วนใหญ่คนเหล่านี้ถูกจัดว่าเป็นสมาชิกระดับล่างและยังไม่เคยก่อเหตุร้ายแรงมาก่อน ใน พ.ร.บ. ความมั่นคงฉบับใหม่นี้ให้อำนาจทางกฎหมายแก่ทหารในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้นานถึงหกเดือน; โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์, พ.อ.นิพนธ์ รองสวัสดิ์, รองผู้อำนวยการโรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข, ปัตตานี, 18 สิงหาคม 2552.

⁹⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ลงวันที่ 23 เมษายน 2523.

“ทหารประชาธิปไตย” ซึ่งรวมถึง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พล.อ.หาญ ลีลาเนตต์เป็นผู้อยู่เบื้องหลังแนวคิดนี้⁹¹ คำสั่งที่ 66/2523 เน้นการใช้การเมืองเพื่อแก้ปัญหาการก่อความไม่สงบแทนที่จะใช้กำลังทหารเพื่อปราบปรามขบวนการ โดยมองว่าสาเหตุของการก่อกบฏของคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการ “ขจัดเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมในสังคมทุกระดับตั้งแต่ท้องถิ่นถึงระดับชาติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด ทำลายการกดขี่ขูดรีดทั้งสิ้น สร้างความปลอดภัยให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน” นโยบายนี้เสนอว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติต่อกลุ่มคอมมิวนิสต์ กลุ่มผู้กลับใจ หรือนักโทษเหมือนเป็น “เพื่อนประชาชนร่วมชาติ” และได้มีการนิรโทษกรรมให้กับผู้กลับใจ⁹² การดำเนินนโยบาย 66/23 ได้เป็นเงื่อนไขที่เปิดพื้นที่ให้ทหารเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้กองทัพเข้ามามีบทบาทในฐานะ “ผู้สถาปนา” ประชาธิปไตยในอีกหลายปีต่อมา⁹³

ไม่มีแนวโน้มว่ามาตรา 21 จะมีผลต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ในลักษณะเดียวกับที่คำสั่ง 66/2523 มีผลต่อขบวนการคอมมิวนิสต์ในช่วงทศวรรษ 1980⁹⁴ ขบวนการในปัจจุบันอาศัยอยู่ในหมู่บ้านหรือละแวกใกล้เคียง ซึ่งต่างจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในอดีตที่อาศัยและใช้พื้นที่ป่าเขาเป็นฐานที่มั่นในการต่อสู้ ฉะนั้น พวกเขาไม่ต้องมอบตัวเพื่อที่จะกลับบ้าน และผู้ก่อการเหล่านี้ยังไม่เคยพ่ายแพ้ทางการทหาร ในทางตรงกันข้าม พวกเขากลับยังแสดงความสามารถในการปรับตัว การฟื้นความเข้มแข็งได้อย่างรวดเร็วและ

⁹¹ พล.อ.ชวลิตเป็นนายกรัฐมนตรีนระหว่างปี 2539-2540 และพล.อ.หาญได้ใช้นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” ในภาคใต้ภายใต้โครงการ “ได้ร่มเย็น” ในขณะที่เขาเป็นแม่ทัพภาคที่ 4 ในปี 2524

⁹² Suchit Bunbongkarn, *The Military in Thai Politics 1981-86* (Singapore, 1987), pp. 91-92.

⁹³ Ibid, p.73.

⁹⁴ ความสำเร็จของนโยบาย “การเมืองนำการทหาร” เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากบริบทของสงครามเย็นในขณะนั้น ดังเช่น ความแตกแยกภายในของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และการลดความสนับสนุนของจีนที่มีต่อพคท. นิสิตนักศึกษาได้หลบหนีเข้าร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ในป่าภายหลังเหตุการณ์สังหารหมู่เมื่อปี 2519 แต่แล้วก็เริ่มหมดหวังกับผู้นำของพรรค เนื่องจากความใกล้ชิดของผู้นำพรรคกับรัฐบาลจีน คำสั่งที่ 66/2523 จึงเป็นทางออกสำหรับนักศึกษาที่เริ่มไม่พอใจและต้องการออกจากป่า

การมีทรัพยากรอย่างพอเพียง ดูเหมือนว่าการต่อสู้ยังคงได้รับความสนับสนุนจากชาวมลายูมุสลิมเพียงพอที่จะดำเนินต่อไป นอกจากนี้ มาตรการนี้ยังคงเป็นเงื่อนไขข้อต่อรองที่อ่อนและเป็นเครื่องมือการหาข่าวกรองที่ไม่น่าจะได้ผลนัก การที่รัฐมองภาพผู้ก่อการว่าเป็นผู้ที่ “หลงผิด” ดังที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.ความมั่นคงก็เป็นปัญหาเช่นกัน ดูเหมือนจะเป็นไปไม่ได้ที่การอบรมจะสามารถเปลี่ยนความเชื่อของผู้ซึ่งมีความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์รัฐปัตตานีและมีความศรัทธาเชื่อมั่นทางศาสนาอย่างแรงกล้า โดยเฉพาะเมื่อการต่อสู้มีรากเหง้ามาจากแรงต่อต้านชาตินิยมไทยและการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของรัฐไทย⁹⁵

มาตรา 21 จะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาบริบทที่ใหญ่กว่าทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมซึ่งเป็นปฐมเหตุให้เกิดการต่อต้านรัฐ รัฐบาลจำเป็นต้องพิสูจน์ให้ชาวมลายูมุสลิมเห็นว่ารัฐจะสามารถทำให้พวกเขามีชีวิตอยู่ภายใต้ระบอบปกครองที่เป็นธรรมได้ และรัฐเองให้ความเคารพต่ออัตลักษณ์ด้านชาติพันธุ์และศาสนาที่แตกต่างกัน พวกเขาจะต้องเชื่อว่าความปรารถนาและความยึดมั่นของใจต่างๆ สามารถได้รับการตอบสนองและแก้ไขได้ด้วยการต่อสู้อย่างสันติวิธีโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองไม่เช่นนั้นแล้ว นโยบายเพียงเท่านี้ก็ยากที่จะสามารถลดจำนวนผู้ก่อการได้

นักสิทธิมนุษยชนและนักกฎหมายไม่เชื่อมั่นในมาตรการนี้และเกรงว่ารัฐจะใช้การกดขี่ผู้ถูกควบคุมตัวให้สารภาพต่อความผิดที่ไม่ได้ก่อ⁹⁶ องค์กรนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเจนีวาและทำงานส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแย้งว่า “การฝึกอบรม” เช่นนี้เป็นการควบคุมตัวด้วยคำสั่งของฝ่ายบริหาร (administrative detention) และไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ⁹⁷

⁹⁵ Duncan McCargo, *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand* (Ithaca, 2551), p. 183.

⁹⁶ โครชกรูป สัมภาษณ์, กิจจา อาลีฮิสเฮาะ, ศูนย์ทนายความมุสลิม, ปัตตานี, 19 กรกฎาคม 2552.

⁹⁷ โครชกรูป สัมภาษณ์, องค์กรนักนิติศาสตร์สากล, กรุงเทพฯ, 28 ตุลาคม 2552.

แม้ว่า พ.ร.บ.ความมั่นคงไม่ได้ให้อำนาจโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องตั้งข้อกล่าวหา แต่มาตรา 21 อนุญาตให้ควบคุมตัวผู้ที่เชื่อว่ากระทำผิดเกี่ยวกับความมั่นคงได้ถึงหกเดือน ซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว แม้ว่าคำถามเหล่านี้จะแตกต่างจากกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ถึงแม้ว่าการมีกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายความมั่นคงในการสู้กับการก่อความไม่สงบอาจเป็นสิ่งจำเป็น แต่กฎหมายนั้นก็ไม่ควรให้อำนาจจนกว้างขวางเกินไปและควรมีมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย

ค. การดำเนินคดีต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคง

ในช่วงหกปีที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวมลายูมุสลิมในชั้นศาลเลย เหตุการณ์ 28 เมษายนและกรณีตากใบซึ่งเกิดขึ้นในปี 2547 ยังเป็นสัญลักษณ์อันทรงพลังซึ่งสะท้อนถึงความไม่เป็นธรรม ในกรณี 28 เมษายนหรือที่เรียกว่ากรณี “กรือเซะ” ชาวมลายูมุสลิม 106 คนเสียชีวิตจากการปะทะกับเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในลิมเฮ็ดจุด ซึ่งมีอยู่ 31 คนที่ถูกสังหารที่มัสยิดกรือเซะและสิบเก้าคนเสียชีวิตที่อำเภอสะบ้าย้อย สงขลา จากสภาพการเสียชีวิตดูเหมือนหลายคนจะถูกสังหารอย่างจงใจ สำหรับกรณีตากใบซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ชาวมุสลิม 78 คนเสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจและบาดเจ็บหลังจากเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมและนำตัวพวกเขาขึ้นรถทหารเพื่อนำตัวไปคุมขัง

เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดเสียงประณามจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง มีการไต่สวนการตายซึ่งเป็นข้อปฏิบัติตามกฎหมายอาญาเมื่อมีการเสียชีวิตภายใต้การควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่⁹⁸ การไต่สวนการตายทั้งสามกรณีคือทั้งกรือเซะ สะบ้าย้อย และตากใบเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับเหตุการณ์กรือเซะ อัยการสั่งไม่ฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจห้ารายและ

ทหารหนึ่งนายโดยไม่ได้ชี้แจงเหตุผล⁹⁹ สำหรับเหตุการณ์อีกสองเหตุการณ์นั้น ยังไม่มีการเปิดเผยว่าจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ การไต่สวนการตายทั้งสามคดีนั้นไม่ได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่ที่มีความผิด ส่วนการไต่สวนการตายในพื้นที่อื่นซึ่งมีชาวมุสลิมเสียชีวิตจากปะทะกับเจ้าหน้าที่ในวันที่ 28 เมษายนยังไม่แล้วเสร็จ ความล่าช้าส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะมาให้ปากคำ

คำสั่งศาลล่าสุดในกรณีการไต่สวนการตายกรณีตากใบก็น่าผิดหวังเช่นเดียวกัน ศาลจังหวัดสงขลาไม่คำสั่งในวันที่ 29 พฤษภาคม 2552 ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงปฏิบัติตามหน้าที่และตามความจำเป็นแห่งสภาพการณ์ ศาลระบุว่า:

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉุกละหุกปัจจุบันทันด่วนในวันเกิดเหตุ กลุ่มผู้ร่วมชุมนุมที่มีจำนวนมากว่าหนึ่งพันคน ซึ่งรวมชุมนุมกันบริเวณหน้าสถานีตำรวจภูธรตากใบอันมีพื้นที่จำกัด และบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ใกล้พระตำหนักทักษิณราชินีเวสต์ ประกอบกับการสลายการชุมนุมเสร็จสิ้นลงในเวลาใกล้ค่ำ รถยนต์บรรทุกที่ใช้เคลื่อนย้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารที่ทางราชการสามารถจัดหาได้ในท้องที่เกิดเหตุในขณะนั้น ระยะทางจากหน้าสถานีตำรวจภูธรตากใบไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารห่างไกลกัน สภาพภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นขัดขวางต่อการเดินทาง ดังนั้น หากมิได้ควบคุมเคลื่อนย้ายผู้ร่วมชุมนุมออกจากบริเวณที่เกิดเหตุโดยเร็วว่าจะเกิดเหตุการณ์ลุกลามบานปลายซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ขึ้นอีก

⁹⁸ มีการไต่สวนการตายแยกกันในแต่ละเหตุปะทะ (ทั้งหมดสิบเอ็ดจุด) ในวันที่ 28 เมษายน 2547 คำสั่งศาลไม่ได้ส่งผลให้มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต่อการเสียชีวิตโดยอัตโนมัติ แต่อาจมีการนำคำสั่งศาลไปใช้ประกอบการฟ้องคดีอาญาได้

⁹⁹ สำนักงานอัยการสูงสุดส่งจดหมายอย่างเป็นทางการลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 ให้กับคณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพซึ่งเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ หลังจากทางองค์กรได้ขอคำชี้แจงจากสำนักงานอัยการสูงสุดว่าจะมีการสั่งฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์กรือเซะหรือไม่; ไครซิสกรุปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, พุทธณี กางกั้น, เจ้าหน้าที่คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ, 27 ตุลาคม 2552.

ไม่ปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ตายทั้งเจ็ดสิบแปดและผู้ร่วมชุมนุมที่ ถูกควบคุมตัวขึ้นรถยนต์บรรทุกนำส่งค่ายอิงคยุทธบริหารจน แล้วเสร็จได้มีการกระทำต่อผู้ตายทั้งเจ็ดสิบแปดหรือผู้ร่วมชุมนุม ที่ถูกควบคุมตัว หรือเกิดเหตุร้ายอย่างอื่นกับผู้ตายทั้งเจ็ดสิบแปด หรือผู้ร่วมชุมนุมที่ถูกควบคุมตัวอีก... อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงมีคำสั่งว่า...เหตุและพฤติการณ์ที่ตายคือ ผู้ตายทั้งเจ็ดสิบแปด ขาดอากาศหายใจในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติราชการตามหน้าที่¹⁰⁰

คำสั่งศาลมิได้พิจารณาถึงความจริงที่ว่าผู้ประท้วงถูกวางเรียงซ้อนกัน ในรถทหาร ทั้งที่ข้อมูลดังกล่าวได้รับการยืนยันทั้งจากผู้รอดชีวิตและ จากภาพถ่าย คำสั่งศาลดังกล่าวส่งผลให้เกิดเสียงวิจารณ์มากมายใน หมู่ชาวมลายูมุสลิมและนักสิทธิมนุษยชน¹⁰¹ ทนายความสิทธิมนุษยชน ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อศาลอาญาที่กรุงเทพฯ ในนามของญาติผู้ เสียหายจากกรณีตากใบ โดยระบุว่าคำสั่งศาลดังกล่าว “ไม่เป็นธรรม และละเมิดรัฐธรรมนูญ” และเรียกร้องให้ศาลมีคำสั่งใหม่ ซึ่งคดี ยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์¹⁰² ในเดือนมิถุนายน 2552 หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษฉบับหนึ่งอ้างแหล่งข่าวฝ่ายความ มั่นคงซึ่งระบุว่าฝ่ายผู้ก่อการวางแผนสังหารผู้พิพากษาสองท่านซึ่ง เป็นผู้ไต่สวนกรณีการตายในคดีตากใบและผู้พิพากษาก็ได้ขอย้าย ออกจากพื้นที่¹⁰³

คำสั่งศาลในกรณีการไต่สวนการตายของอิหม่ามยะฟา กาเซ็ง ระบุ อย่างชัดเจนว่าทหารเป็นผู้รับผิดชอบต่อการเสียชีวิต อิหม่าม ยะฟาได้ถูกจับกุมตัวตามกฎอัยการศึกในเดือนมีนาคม 2551 และ เสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัวของทหารอีกสองวันต่อมา ส่วนหนึ่งของคำสั่งศาลระบุว่า:

¹⁰⁰ คำสั่งศาลจังหวัดสงขลา

¹⁰¹ องค์การนักนิติศาสตร์สากลออกแถลงการณ์แสดงความผิดหวังต่อคำสั่งศาล โดยระบุว่าศาลไม่ได้พิจารณาถึง “ประจักษ์พยานแวดล้อมทั้งหมดที่เป็นสาเหตุ ของการเสียชีวิต” และเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการ “สอบสวนอย่างรวดเร็ว เป็นกลางและเป็นอิสระ” โปรดดู “Thailand: Court delivers disappointing post-mortem inquest findings in Tak Bai incident”, press release, International Commission of Jurists, 29 May 2009; รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงสองชุดสำหรับกรณีเรือเซและตากใบ เมื่อปี 2547 แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ ภายหลังจากมีการเสนอรายงานการ สอบสวนแล้ว

¹⁰² ข้อมูลจากมูลนิธิผสานวัฒนธรรมซึ่งเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ตั้งอยู่ที่ กรุงเทพฯ เอื้อเพื่อให้โครชิสกรู๊ป

¹⁰³ “Rebels target Tak Bai judges”, *Bangkok Post*, 26 June 2009.

(ศาล) จึงมีคำสั่งว่า ผู้ตาย คือ นายยะฟา กาเซ็ง ตายที่ฐานปฏิบัติ การหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน 39 ...เหตุที่ตาย เนื่องจากผู้ตาย ถูกเจ้าหน้าที่ทหารทำร้ายร่างกาย ทำให้กระดูกซี่โครงหัก ลมรั่ว ในช่องอกด้านขวา ระหว่างที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ทหารซึ่งเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติราชการตามหน้าที่¹⁰⁴

ทหารห้า นายจากหน่วยเฉพาะกิจ 39 ได้ถูกย้ายออกจากพื้นที่และ ถูกลงโทษทางวินัย แม้ว่าการไต่สวนการตายระบุอย่างชัดเจนถึง ผู้กระทำผิด แต่ก็ยังไม่แน่ชัดว่าอัยการจะตั้งฟ้องคดีอาญากับทหาร เหล่านั้นหรือไม่ ในระหว่างนี้ ทนายความของภรรยาอิหม่ามยะฟาได้ ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาเอง โดยยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ทหารห้า นาย และตำรวจหนึ่งนายเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2552¹⁰⁵

ไม่มีความคืบหน้าในการสอบสวนคดีของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความมุสลิมซึ่งเป็นนักสิทธิมนุษยชนที่หายตัวไปตั้งแต่เดือน มีนาคม 2547 นายอภิสวัสดิ์พิทยาภรณ์ที่จะเดินทางสอบสวนเรื่องนี้อย่าง จริงจังด้วยการแต่งตั้ง พล.ต.อ.ธานี สมบูรณ์ทรัพย์ รองผู้บัญชาการ ดำรวจแห่งชาติในขณะนั้นซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงว่าซื่อสัตย์ให้เป็นหัวหน้า ชุดสอบสวน¹⁰⁶ พล.ต.อ.ธานีกล่าวภายหลังได้รับแต่งตั้งว่า “ฟ้าเปิด แล้ว” เหมือนกับจะบอกว่าการเปลี่ยนรัฐบาลจะทำให้การสอบสวน คดีนี้ง่ายขึ้น¹⁰⁷ เจ้าหน้าที่ทำการพิสูจน์คดีเอ็นเอของเศษกระดูกที่พบ ในพื้นที่ซึ่งเชื่อว่าเป็นจุดที่นายสมชายถูกสังหารแต่ก็ไม่พบว่าตรงกับคดีเอ็นเอของนายสมชายแต่อย่างใด จนถึงปัจจุบันยังไม่พบพยาน หลักฐานซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าเขาเสียชีวิตแล้ว มีผู้ตั้งข้อสังเกต ว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถจับคนร้ายได้ เนื่องจากผู้อยู่เบื้องหลังเป็น ข้าราชการตำรวจระดับสูง¹⁰⁸

¹⁰⁴ คำสั่งศาลคดีไต่สวนการตายของนายยะฟา กาเซ็ง วันที่ 25 ธันวาคม 2551

¹⁰⁵ ข้อมูลจากมูลนิธิผสานวัฒนธรรมที่มอบให้กับโครชิสกรู๊ป ก่อนหน้านั้น ครอบครัวของอิหม่ามได้ฟ้องคดีแพ่งต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบกและ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2552 โดยเรียกร้องค่าชดเชย จำนวน 15 ล้านบาท

¹⁰⁶ พล.ต.อ.ธานีเป็นหัวหน้าชุดสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทาง กรมฯ ได้เข้ามารับช่วงทำคดีนี้ต่อจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อปี 2550 พล.ต.อ.ธานีเกษียณอายุราชการในเดือนตุลาคม 2552 และได้รับแต่งตั้งเป็น รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน

¹⁰⁷ “พล.ต.อ. ธานี รับปัดตำรวจพันอ้อมนายสมชาย”, *กรุงเทพธุรกิจ*, 27 มกราคม 2552; ไม่มีความคืบหน้าของการสอบสวนคดีการหายตัวของนายสมชาย นีละไพจิตร ในช่วงที่รัฐบาลที่นำโดยพรรคพลังประชาชนอยู่ในอำนาจในปี 2551

¹⁰⁸ โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, อังคณา นีละไพจิตร, ภรรยาของนาย สมชาย, 16 กันยายน 2552.

ระบบยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากกลไกนี้ล้มเหลวย่อมทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา ในภาครัฐ นับถึงเดือนสิงหาคม 2552 มีคดีความมั่นคงทั้งหมด 6,758 คดีในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ตำรวจตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งสิ้น 4,580 คดีเนื่องจากไม่พบตัวผู้ต้องสงสัย และตั้งไม่ฟ้อง 123 คดีเนื่องจากขาดพยานหลักฐาน มีการสั่งฟ้องต่ออัยการ 1,318 คดีและอัยการสั่งฟ้องศาลเพียง 545 คดี ศาลมีคำพิพากษา 195 คดี โดยสั่งลงโทษจำเลย 203 คนและยกฟ้อง 152 คน¹⁰⁹ คดีความมั่นคงที่อยู่ในมือของตำรวจนั้นพบว่ามีเพียงไม่กี่คดีที่ไปถึงชั้นศาล การสืบสวนสอบสวนที่ไม่มีคุณภาพทำให้เกิดความล่าช้าและมักเป็นเหตุให้มีการตั้งไม่ฟ้อง รวมถึงทำให้อัตรการยกฟ้องคดีในชั้นศาลสูงมาก รัฐจำเป็นต้องปรับระบบยุติธรรมให้ทำงานอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมเพื่อคลี่คลายความไม่พอใจของประชาชน ในเดือนมีนาคม 2552 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนยุทธศาสตร์ห้าปีของกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงระบบยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้และกำจัดอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม¹¹⁰

ง. การซ้อมทรมาน

การเสียชีวิตของอิหม่ามยะผา กาเซ็งเป็นสัญญาณเตือนสำหรับหน่วยงานความมั่นคงและกระแสความสนใจต่อเรื่องนี้เป็นเหตุให้ทางหน่วยงานต้องหาทางป้องกันเรื่องการซ้อมทรมานและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นระหว่างการสอบสวน¹¹¹ ผู้บังคับบัญชาของกองทัพได้สั่งห้ามเจ้าหน้าที่มิให้ใช้การทรมานในการสอบสวนอย่างเด็ดขาด และสัญญาจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในเดือนมกราคม 2552 มีผู้นำคลิปวิดีโอไปเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งแสดงภาพของ

ทหารไทยที่ไม่ทราบนามกำลังทรมานชายหนุ่มคนหนึ่งในที่โล่งกว้าง¹¹² ผลการสืบสวนของเจ้าหน้าที่พบว่าการทำร้ายร่างกายดังกล่าวเกิดขึ้นที่ค่ายทหารในอำเภอจะนะ จังหวัดนราธิวาส ชายหนุ่มคนนี้ได้ถูกจับกุมตัวเมื่อปีก่อน หลังเกิดเหตุระเบิดรุนแรงบริเวณริมถนนจนเป็นเหตุให้ทหารในรถอัมวีเสียชีวิตแปดนาย นายทหารประทวนซึ่งมีส่วนร่วมในการทำร้ายร่างกายได้ถูกลงโทษด้วยการคุมขัง (ไม่ทราบระยะเวลาที่แน่ชัด)¹¹³

นักสิทธิมนุษยชนเชื่อว่าภายหลังการเสียชีวิตของอิหม่ามยะผา การทรมานและการละเมิดสิทธิผู้ถูกควบคุมตัวมีน้อยลงแต่ยังไม่หมดไป ในปี 2552 มีรายงานการทำร้ายร่างกายที่รุนแรงอย่างน้อยสามครั้ง โดยไม่รวมกรณีที่รุนแรงน้อยกว่าอีกหลายครั้ง ในกรณีแรก นายสาเปียง สะเตาะได้ถูกจับกุมตัวที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ หลังเกิดเหตุยิงกันใกล้บ้านเขา ตำรวจตระเวนชายแดนได้ซ้อมเขาระหว่างการสอบปากคำในสถานที่สองแห่ง กรณีที่สอง นายมะคอเซ็ง เปาะแดถูกตบ ตีและเตะหลายครั้งโดยตำรวจ ทหารและทหารพรานระหว่างถูกควบคุมตัวในวันที่ 30 มีนาคม ช่วงหนึ่งตำรวจใช้ถุงพลาสติกคลุมศีรษะเขาไว้ด้วย กรณีสุดท้าย ในวันที่ 26 กรกฎาคม นายซับริ ฮะยีและนายชานูตี คอเลาะ ได้ถูกจับกุมตัวที่อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี หลังจากที่นายฮัมดี เพื่อนของพวกเขาเอาการ์ดแต่งงานมาให้ นายฮัมดีซึ่งมีปิ่นอยู่ในกระเป๋ากางเกงได้วิ่งหนีเมื่อพบทหาร นายซับริและนายชานูตีตกใจจึงได้วิ่งตามนายฮัมดีไปซ่อนในบ้านข้างๆ นายฮัมดีและทหารหนึ่งนายยิงปะทะกันและเสียชีวิตทั้งคู่ หลังจากที่ถูกล่ามโซ่ นายซับริและนายชานูตีก็ถูกเตะและกระแทกที่ศีรษะ ระหว่างรักษาตัวในโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่ง ทหารนายหนึ่งเข้ามาตบที่ศีรษะ หน้าและบิบบค นายชานูตี หลังจากถูกส่งตัวไปโรงพยาบาลทหาร พวกเขาจะถูกเตะ ต่อย และกระแทก¹¹⁴

¹⁰⁹ ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า จังหวัดยะลา

¹¹⁰ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 – 2557, กระทรวงยุติธรรม, 2552) หน้า 1- ก.

¹¹¹ ในเดือนมกราคม 2552 องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ระบุว่าหน่วยงานความมั่นคงของไทยมีส่วนร่วมในการ “ทรมานอย่างเป็นระบบ” (systematic torture) และการปฏิบัติอย่างมิชอบในภาคใต้ ในรายงานได้บันทึกการทรมาน 34 กรณี และได้กล่าวว่าเป็นการทรมานอย่างเป็นระบบเนื่องจากการกระทำที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง กว้างขวางและจงใจในพื้นที่หลายแห่งพอสมควร ถึงแม้จะไม่ได้เป็นนโยบายของรัฐบาล; “Thailand: Torture in Southern Counter-Insurgency”, Amnesty International, 13 January 2009.

¹¹² สามารถดูคลิปวิดีโอ “pattani menangis” ได้จากเว็บไซต์ YouTube, 6 มกราคม 2552, www.youtube.com:80/watch?v=KUGXOsIB8No

¹¹³ พตท.เขียนจดหมายชี้แจงมูลนิธิผสานวัฒนธรรมหลังจากได้รับการร้องขอให้สอบสวนในกรณีนี้ ทางมูลนิธิฯ ได้ขอเพื่อข้อมูลให้โครชิสกรูป

¹¹⁴ ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับกรณีการทรมานได้รับการเอื้อเฟื้อจากศูนย์ทนายความมุสลิม

จ. การนำกฎหมายอิสลามบางส่วนมาใช้

กระทรวงยุติธรรมและ ศอ.บต.ได้ร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงการใช้กฎหมายอิสลาม (ชารีอะฮ์) ในจังหวัดชายแดนใต้สำหรับคดีครอบครัวและมรดกซึ่งมีเสียงเรียกร้องจากพื้นที่มาเป็นเวลานาน¹¹⁵ แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล พ.ศ. 2489 จะอนุญาตให้นำหลักชารีอะฮ์มาใช้เพื่อตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่ได้มีการใช้กฎหมายฉบับนี้มากนักเพราะข้อบกพร่องหลายประการในการบังคับใช้ ประการแรก คาโต๊ะยุติธรรมมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักศาสนาแต่อำนาจการตัดสินคดีเป็นของผู้พิพากษาศาลแต่เพียงผู้เดียว ประการที่สอง กฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงจังหวัดสงขลาซึ่งมีชาวมุสลิมอยู่เป็นจำนวนมาก สุดท้าย ไม่มีการกำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ชาวมุสลิมในภาคใต้จำนวนมากมักขอให้อิหม่ามหรือผู้นำศาสนาในพื้นที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยมากกว่าจะนำไปสู่ศาล¹¹⁶ ความพยายามในการร่างกฎหมายใหม่ก็เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้

ถ้ามีการผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวน่าจะเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวมุสลิมในภาคใต้ เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลสนับสนุนให้ใช้หลักชารีอะฮ์เฉพาะกับเรื่องครอบครัวและมรดกโดยไม่ครอบคลุมถึงความผิดทางอาญาอื่นๆ อย่างเช่น การเสพยาหรือการประทุพถุติผิดทางเพศ แต่กระนั้นก็ตาม การตอบสนองความต้องการของชาวมุสลิมเช่นนี้ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ชาวพุทธจำนวนหนึ่งรู้สึกไม่สบายใจและยังไม่ชัดเจนว่าจะมีการใช้กฎหมายอิสลามนี้เมื่อใด ผู้พิพากษาบางท่านยังไม่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ เนื่องจากไม่มั่นใจในความรู้ด้านกฎหมายของคาโต๊ะยุติธรรม ส่วนบางคนก็ตั้งคำถามว่าควรจะมีการจัดตั้งศาลชารีอะฮ์ขึ้นสำหรับชาวมุสลิมในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศด้วยหรือไม่¹¹⁷

V. การเจรจาสันติภาพและโครงสร้างการปกครองใหม่

ก. การพูดคุย

ในการพูดคุยต่อสาธารณะ รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ประกาศว่าไม่สนับสนุนแนวทางเจรจากับกลุ่มผู้ก่อการในภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2547 ประเทศไทยยังคงยืนกรานจุดยืน “ไม่เจรจา” โดยอ้างว่าการดำเนินการเช่นนั้นจะเป็นการยกสถานะของกลุ่มผู้ก่อการ แต่เบื้องหลังได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะ “พูดคุย” (dialogue) โดยเจ้าหน้าที่ทั้งอย่างเป็นทางการและ “เป็นการส่วนตัว” โดยมีฝ่ายที่สามเป็นผู้ประสานงาน แต่การพูดคุยที่ผ่านมายังไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลเนื่องจากการขาดความจริงใจอย่างต่อเนื่องในส่วนของรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายขบวนการเองก็มีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนและความไร้เอกภาพของกลุ่มผู้นำ

ไครซิสกรุปเคยอธิบายรายละเอียดการพูดคุยที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ในช่วงระหว่างปี 2548-2551¹¹⁸ การพูดคุยที่ล้มเหลวครั้งล่าสุดคือการประชุมที่เมืองโบกอร์ (Bogor talks) ที่ฝ่ายอินโดนีเซียเป็นผู้ริเริ่มการประชุมสองวันที่มีรองประธานาธิบดีอินโดนีเซีย นายยูซูป คาลาร์ เป็นเจ้าภาพถูกจัดขึ้นที่ทำเนียบประธานาธิบดีในเขตชวาตะวันตกในระหว่างวันที่ 20-21 กันยายน 2551¹¹⁹ ผู้เข้าร่วมฝ่ายไทยประกอบด้วยทหารระดับนายพลที่เกษียณแล้วหนึ่งคนและชาวมลายูมุสลิมสิบห้าคนซึ่งระบุว่าตนเป็นตัวแทนของขบวนการสี่กลุ่ม ผู้แทนเหล่านี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่นอกประเทศไทยและเชื่อว่ามีบทบาทไม่มากนักในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหรืออาจจะไม่มีเลย แกนนากลุ่มผู้ก่อการในไทยมีลักษณะที่แยกเป็นกลุ่มๆ และไม่ชัดเจน ซึ่งต่างจากประสบการณ์การเจรจาสันติภาพที่อาเจะห์ที่นายยูซูป คาลาร์ ได้เข้าไปมีบทบาทซึ่งเป็นการเจรจากับกลุ่มผู้ก่อการกลุ่มหลักที่มีสถานภาพเปิดเผย การพูดคุยต้องยุติไปเมื่อข่าวถูกเปิดเผยต่อสื่อมวลชนอินโดนีเซีย เพราะรัฐบาลไทยไม่ต้องการถูกมองว่ารัฐบาลประเทศอื่นกำลังเข้ามาบีบบังคับในความขัดแย้ง “ภายในประเทศ”

¹¹⁵ “Self-rule is out, but room for Shariah law”, *Bangkok Post*, 15 June 2009.

¹¹⁶ ไครซิสกรุปสัมภาษณ์, กิตติ สุระคำแหง, ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานยุติธรรม ศอ.บต., นราธิวาส, 7 สิงหาคม 2552.

¹¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹¹⁸ Crisis Group Briefing, *Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency*, op. cit., p. 10.

¹¹⁹ “Secret talks aimed at isolating insurgents”, *Bangkok Post*, 23 September 2008.

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพูดคุยครั้งอื่น ๆ ตั้งแต่ปี 2548 ก็มีไม่ค่อยยอมรับว่ามี การพูดคุยเกิดขึ้นทั้งในอดีตหรือที่กำลังดำเนินการอยู่ การเจรจาที่มี การประสานงานโดยฝ่ายที่สามได้หยุดชะงักไปในช่วงที่พรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำรัฐบาลในปี 2549 โดยในกรอบการพูดคุยนี้มีทั้งมีเจ้าหน้าที่ไทยและผู้แทนจากกลุ่มพูโล (Pattani United Liberation Organisation - PULO) และกลุ่มบีอาร์เอ็น (Barisan Revolusi Nasional-Coordinate - BRN-C) เข้าร่วม กลุ่มพูโลเน้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองในต่างประเทศ โดยมีคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งมีฐานอยู่ในทวีปยุโรป ตะวันออกกลางและประเทศมาเลเซีย ทางกรไทยเชื่อว่ากลุ่ม บีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนทเป็นกลุ่มสำคัญที่สุดที่อยู่เบื้องหลังความรุนแรง แม้ว่าผู้แทนกลุ่มพูโลและบีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนทต่างอ้างว่ามีอำนาจควบคุมเหนือผู้ปฏิบัติการในภาคใต้เป็นจำนวนมากพอสมควร แต่พวกเขายอมรับว่ามีกลุ่มอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุม การเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อเดือนธันวาคม 2551 ทำให้เกิดกระแสผลักดันให้เกิดการพูดคุยขึ้นอีกครั้งและผู้แทนฝ่ายขบวนการได้ยื่นข้อเสนอทางการเมืองให้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองพิเศษ แต่ไม่ได้เรียกร้องการแยกตัวเป็นเอกราช¹²⁰ หากรัฐบาลต้องการจะทราบอย่างชัดเจนว่าตัวแทนเหล่านี้มีอำนาจควบคุมเหนือตัวผู้ก่อการจริงหรือไม่และ มากน้อยเพียงไร รัฐบาลก็จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการพูดคุย

ข. โครงสร้างการปกครองพิเศษ

การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองมักจะเป็นข้อเสนออันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการเจรจาความขัดแย้งเรื่องการ “แบ่งแยกดินแดน” ที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะกรณีของอาแจห์กับไฮร์แลนด์เหนือ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาผู้นำการเมืองและกองทัพต่างเพิกเฉยต่อข้อเสนอให้จัดตั้งโครงสร้างการบริหารพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ โดยอ้างว่าจะเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การแยกตัวเป็นรัฐอิสระและขัดกับหลักสำคัญที่ว่ารัฐไทยไม่อาจแบ่งแยกได้ ความกลัวเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาโครงสร้างการปกครองแบบใหม่ซึ่งจะมีส่วนช่วยยุติความขัดแย้งได้

¹²⁰ โครชิสกรู๊ปสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, ผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับ ขบวนการ, 21 มิถุนายน 2552.

ความคิดดังกล่าวได้เริ่มอ่อนลงในช่วงปี 2552 ในการสัมมนาหลายครั้งมีการพูดคุยถึงความเป็นไปได้ที่จะจัดให้มีรูปแบบการบริหารแบบใหม่ ที่แสดงความยอมรับต่ออัตลักษณ์ด้านชาติพันธุ์และศาสนาที่แตกต่างกันของจังหวัดชายแดนใต้ นายกฯ อภิสิทธิ์กล่าวว่าในการสัมมนาที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนมิถุนายนว่า เขา “พร้อมจะเจรจา” เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองพิเศษในภาคใต้ โดยยกตัวอย่างกรุงเทพฯ และ พัทยาซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการปกครองแบบพิเศษซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง แต่เขาอธิบายว่าโครงสร้างพิเศษเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอจะแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ได้¹²¹ เขาบอกว่าหัวใจของหลักนิธิธรรมคือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกปกครองกับผู้ปกครอง ไม่มีหลักประกันว่าโครงสร้างการเมืองแบบใหม่จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ดังกล่าว¹²²

ในเดือนตุลาคม นายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัคแห่งประเทศมาเลเซีย เสนอต่อสาธารณะว่ารัฐบาลไทยควรอนุญาตให้ภาคใต้มีการปกครองตนเองในบางระดับ (a degree of autonomy) ซึ่งจะช่วยในการยุติการก่อความไม่สงบ และระบุอย่างชัดเจนว่ามาเลเซียจะไม่เข้าไปแทรกแซงความขัดแย้งนี้ ก่อนที่เขาจะไปเยือนภาคใต้พร้อมกับนายกฯ อภิสิทธิ์ในเดือนธันวาคม นาจิบได้กล่าวว่ารัฐบาลไทยควรอนุญาตให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่อง เช่น การเลือกผู้นำในท้องถิ่น การจ้างงาน ศาสนาและการศึกษา¹²³ อีกไม่กี่วันต่อมา พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่สนับสนุนทักษิณได้เสนอว่ารัฐบาลควรจัดตั้ง “นครรัฐปัตตานี” เพื่อให้ชาวมุสลิมมีอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องด้วยตนเองได้มากขึ้น¹²⁴ คำพูดของ พล.อ.ชวลิตดูเหมือนจะเป็นความพยายามที่จะ

¹²¹ กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดเดียวในประเทศไทยที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ส่วนพัทลุงซึ่งเป็นเมืองชายทะเลและเมืองท่องเที่ยวในจังหวัด ชลบุรีที่อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 165 กิโลเมตรไปทางตะวันออกเฉียงใต้ มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง

¹²² คำกล่าวปิดของนายกฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในการสัมมนา “การเมืองต้องนำ การทหาร: ทิศทางการแก้ปัญหาภาคใต้สู่ความยั่งยืน” กรุงเทพฯ 30 มิถุนายน 2552 ในการประชุมอีกครั้งหนึ่งเรื่อง “วิกฤติชายแดนใต้จะยุติลงได้อย่างไร” มีการอภิปรายถึงประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง โดยเป็นการจัดงานของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร ที่กรุงเทพฯ 30 มีนาคม 2552

¹²³ “Let South have autonomy”, *The Nation*, 26 October 2009.

¹²⁴ “Chavalit suggests autonomous region”, *Bangkok Post*, 3 November 2009; การตัดสินใจเป็นประธานพรรคเพื่อไทยของ พล.อ.ชวลิตในเดือนตุลาคม 2552 ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธาน

แย่งคะแนนนิยมจากรัฐบาลมากกว่าจะเป็นความจริงใจที่จะผลักดันข้อเสนอดังกล่าว ในขณะที่นายอภิสิทธิ์ก็ได้กลับคำพูดที่เคยกล่าวไว้ก่อนหน้านี้ เขาบอกว่ารัฐบาลสนใจจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการที่จะจัดให้มีโครงสร้างการปกครองแบบใหม่ และยังมีแนวคิดที่จะให้ ประชาชน ในสามจังหวัดชายแดนใต้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเอง¹²⁵

นักวิชาการไทยบางส่วนได้เสนอรูปแบบโครงสร้างการปกครองใหม่สำหรับจังหวัดชายแดนใต้ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังกุเต๊ะเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อดูแลการปกครองในพื้นที่ รวมทั้งให้มีคณะที่ปรึกษาซึ่งส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครอง¹²⁶ โดยเสนอให้ยกสถานะของ สอ.บต. ขึ้นเป็นทบวงและขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีคณะที่ปรึกษา คือ “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานและเป็นทีที่ปรึกษาสำหรับทั้งสามจังหวัด โดยสมาชิกของสมัชชา

องคมนตรีเตือนไม่ให้เขาเข้าร่วมกับพรรคที่ให้การสนับสนุนทักษิณ โดยกล่าวว่า จะเป็น “การทรยศต่อชาติ” สงครามการทูตระหว่างไทยกับกัมพูชาเริ่มต้นขึ้นหลังจาก พล.อ.ชวลิตไปเข้าพบนายกรัฐมนตรีสุนเซนแห่งประเทศกัมพูชาที่กรุงพนมเปญในช่วงปลายเดือนตุลาคม 2552 ซึ่งสุนเซนได้ประกาศว่าทักษิณเป็น “เพื่อนตลอดกาล” ของเขาและเขาได้จัดบ้านพักไว้รอทักษิณทุกเมื่อ ค่อมานายกฯ สุนเซนได้แต่งตั้งให้ทักษิณเป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกัมพูชา ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยประท้วงด้วยการเรียกตัวเอกอัครราชทูตกลับ ส่วนรัฐบาลกัมพูชาก็ตอบโต้เช่นเดียวกัน ทักษิณได้รับการต้อนรับจากสุนเซนอย่างอบอุ่นในขณะที่ไปเยือนกัมพูชาเพื่อรับตำแหน่งดังกล่าวในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน นายกรัฐมนตรีกัมพูชาปฏิเสธคำขอของรัฐบาลไทยที่ให้ส่งตัวทักษิณในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน โดยอ้างว่าคำตัดสินของศาลที่ลงโทษทักษิณนั้นไม่มีมูลเหตุมาจากการเมือง

¹²⁵ คำแถลงของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ในรัฐสภาเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552; โปรดดู “นายกฯ ดับฝัน ‘นครปัตตานี-เลือกตั้งผู้ว่าฯ’”, ศูนย์ข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา, 6 พฤศจิกายน 2552.

¹²⁶ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังกุเต๊ะ, การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้, รายงานวิจัยที่ไม่ได้ตีพิมพ์, 2551; ศรีสมภพ สอนที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ส่วนสุกรีสอนที่คณะศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลาซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน ทั้งคู่ทำงานวิจัยร่วมกันโดยได้รับความสนับสนุนจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล รายงานวิจัยซึ่งมีความยาว 113 หน้าจัดทำเสร็จในเดือนมิถุนายน 2551 ซึ่งเป็นการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองที่เป็นไปได้สำหรับภาคใต้ เนื้อหาโดยสังเขปของรายงานได้รับการตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษใน Srisompob Jitpiromsri and Duncan McCargo, “A Ministry for the South? New Governance Proposals for Thailand’s Troubled South”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, no. 3 (2008), pp. 403-428.

จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากองค์กรต่างๆ และมีหน้าที่หลักเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจสำหรับสามจังหวัด

ในข้อเสนอนี้ยังแนะนำให้มีการจัดตั้ง “สภาผู้รู้ทางศาสนา” ในระดับตำบล สภาดังกล่าวจะมีลักษณะบางประการคล้ายกับสภาชูรอซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรการตัดสินใจและปรึกษาหารือตามหลักของอิสลาม แต่จะมีตัวแทนที่ไม่ได้มาจากด้านศาสนาด้วย หน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งในระดับเทศบาลและตำบลเพื่อดูแลกิจการด้านวัฒนธรรมและเพื่อควบคุมกิจกรรมที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ยังมีข้อเสนออื่นๆ รวมถึงการนำหลักซารีอะฮ์มาใช้เพื่อแก้ไขข้อพิพาทด้านครอบครัวและมรดก การกำหนดหลักสูตรการศึกษาแบบบูรณาการระหว่างวิชาสามัญกับศาสนาในทุกระดับ การใช้ภาษาไทยและมลายูเป็นภาษาทำงานทั้งในหน่วยราชการและโรงเรียน การเพิ่มสัดส่วนชาวมลายูมุสลิมในหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นและในระดับสูง

งานศึกษาของศรีสมภพและสุกรีเป็นตัวอย่างหนึ่งของโครงสร้างการบริหารงานใหม่ซึ่งอาจช่วยตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในภาคใต้ให้ดีขึ้น แต่ก็ควรจะมีการพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ด้วย ถึงแม้ว่าพื้นที่ในการอภิปรายถึงโครงสร้างการปกครองพิเศษจะมีมากขึ้น แต่ประเด็นนี้ก็ยังเป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางการเมืองสำหรับรัฐบาล หากแนวคิดนี้ไม่ได้รับความสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (ซึ่งยากที่จะเกิดขึ้นยกเว้นในภาคใต้) หากรัฐบาลอภิสิทธิ์ดำเนินการใดๆ ที่ถูกมองว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองตนเอง (autonomy) ก็อาจกลายเป็นการฆ่าตัวตายทางการเมือง การเคลื่อนไหวดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดแรงต่อต้านจากฝ่ายอนุรักษนิยม แต่แม้จะมีความละเอียดอ่อนเช่นนี้ รัฐบาลก็ควรที่จะเดินหน้าพิจารณาข้อเสนอของตัวแทนขบวนการเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานรูปแบบใหม่และทางเลือกอื่นๆ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรพยายามสร้างความเข้าใจของสาธารณชนให้ยอมรับการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

VI. สรุป

แม้จะมีแนวปฏิบัติด้านนโยบายที่ดีอยู่บ้าง แต่จนถึงปัจจุบันรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ยังคงไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่เป็นรูปธรรมในภาคใต้ได้ รัฐบาลผสมที่เปราะบางของนายอภิสิทธิ์จำเป็นต้องรักษาจุดสมดุลทางการเมืองและหลีกเลี่ยงการทำให้ทหารไม่พอใจ เพราะทหารยังมีบทบาทที่สำคัญในการรักษาฐานอำนาจของรัฐบาลให้เข้มแข็งอยู่ได้ การพึ่งพิงเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายภาคใต้ซึ่งอยู่ใต้การควบคุมของทหารตั้งแต่หลังรัฐประหารปี 2549 แผนการของรัฐบาลที่จะยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และการแยกอำนาจของ ศอ.บต.ออกจากการควบคุมของ กอ.รมน. ต้องล่าช้าเนื่องจากเสียงคัดค้านจากทหาร

รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาการก่อความไม่สงบในภาคใต้น้อยลงซึ่งเป็นผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างอดีตนายฯ ทักษิณชินวัตรที่ถูกโค่นล้มไปและฝ่ายชนชั้นนำ การขัดแย้งแบ่งขั้วเช่นนี้จะดำเนินต่อไปอย่างน้อยในอนาคตร้อยปี ไม่ใช่ที่แน่ชัดว่ารัฐบาลผสมที่อ่อนแอและต้องเผชิญกับการท้าทายจากฝ่ายสนับสนุนทักษิณอยู่ตลอดเวลาจะอยู่ได้อีกนานเพียงใด มีการคาดการณ์กันทั่วไปว่าอาจจะมีการยุบสภาก่อนรัฐบาลจะหมดวาระ¹²⁷ ถ้าพรรคที่สนับสนุนทักษิณเข้าสู่อำนาจจากการเลือกตั้งครั้งหน้า ความตึงเครียดด้านการเมืองจะรุนแรงขึ้นและการเผชิญหน้ามีแนวโน้มจะดุเดือดมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับภาคใต้ภายใต้สภาพการณ์ที่เป็นอยู่เป็นภารกิจที่ท้าทายสำหรับรัฐบาล

ในขณะเดียวกัน การก่อความไม่สงบในภาคใต้อาจยังคงดำเนินต่อไป ความรุนแรงได้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 3,900 คนในช่วงหกปีที่ผ่านมา แม้ว่าการปิดล้อมจับกุมซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่กลางปี 2550 จะช่วยลดความรุนแรงได้ชั่วคราว แต่ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นอีกระลอกในปี 2552 แสดงให้เห็นว่าการต่อต้านรัฐไทยยังไม่หมดไป การสังหารโหดที่มีสยิดอัลฟอรคอนในเดือนมิถุนายน 2552 เป็นสัญญาณเตือนถึงความขัดแย้งในระดับชุมชนที่ลึกมากขึ้นและความสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธกับมุสลิมที่นับวันก็จะยิ่งแยกห่างมากขึ้น แทบไม่มีความคืบหน้าในการแก้ปัญหาของรัฐบาลในเรื่องความอึดอัดคับข้องใจในทางการเมืองหรือการขจัดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในหมู่

ชาวมลายูมุสลิม การที่รัฐบาลไม่สามารถนำตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งละเมิดสิทธิมนุษยชนมาลงโทษได้ยิ่งตอกย้ำความเชื่อว่าการปกครองของรัฐไทย “ไม่เป็นธรรม” และยิ่งเป็นการเติมเชื้อไฟให้การต่อสู้ตามแนวชาติพันธุ์และศาสนาเข้มข้นขึ้น ความล้มเหลวของรัฐในการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดในกรณีการกราดยิงที่มัสยิดอัลฟอรคอนได้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความยุติธรรมอีกครั้งหนึ่งที่จะถูกนำไปใช้เป็นประเด็นเพื่อโน้มน้าวให้คนเข้าร่วมขบวนการมากยิ่งขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สังคมไทยควรพิจารณาอย่างจริงจังถึงทางออกทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้และควรมีการแปรคำพูดของรัฐบาลที่จะส่งเสริมการพัฒนาและความยุติธรรมให้เป็นนโยบายและการปฏิบัติที่ชัดเจน โครงการพัฒนาควรจะมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสและให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมเพื่อประกันว่าโครงการเหล่านี้จะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แทนที่จะกลายเป็นโครงการอันไม่พึงปรารถนาหรือเป็นแหล่งผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินโครงการ การสอบสวนและการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิควรกระทำอย่างรวดเร็วหากรัฐบาลต้องการเดินหน้าในการพูดคุยกับตัวแทนกลุ่มผู้ก่อการก็ได้มีการวางรากฐานของการเจรจาสันติภาพไว้บ้างแล้ว ถ้ารัฐบาลเดินตามแนวทางนี้ มีความคิดมากมายที่สามารถจะนำไปใช้ในการพูดคุยเพื่อนำไปสู่การประนีประนอมกับฝ่ายขบวนการ การพูดคุยควรดำเนินไปด้วยความหวังมากกว่าความหวาดกลัว การเจรจากับขบวนการก่อความไม่สงบในอื่นๆ ในโลกมักจะไม่ได้นำไปสู่การแบ่งแยกเป็นรัฐอิสระอย่างที่วิตก การพิจารณาโครงสร้างการปกครองแบบใหม่สำหรับภาคใต้อาจมีส่วนช่วยในการลดความสูญเสียซึ่งชีวิตลงได้

กรุงเทพฯ / บริสเซลส์, 8 ธันวาคม 2552

¹²⁷ รัฐบาลชุดนี้จะหมดวาระลงในเดือนธันวาคม 2554

ภาคผนวก ก
 แผนที่ประเทศไทย



ภาคผนวก ข แผนที่จังหวัดชายแดนภาคใต้



ภาคผนวก ค เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล ไครซิสกรุป

อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล ไครซิสกรุป (ไครซิสกรุป) เป็นองค์กรเอกชนอิสระที่ไม่แสวงหากำไรและไม่ใช่หน่วยงานรัฐบาลซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานกว่า 130 คนกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ในห้าทวีปเพื่อวิเคราะห์วิจัยสถานการณ์ด้วยการเก็บข้อมูลในพื้นที่และทำงานรณรงค์กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านั้นในระดับสูงเพื่อป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่รุนแรงในจุดต่างๆ ทั่วโลก

แนวทางการทำงานของไครซิสกรุปมีพื้นฐานจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ไครซิสกรุปมีทีมงานนักวิเคราะห์การเมืองที่ทำงานอยู่ในพื้นที่หรือในพื้นที่ใกล้เคียงกับประเทศที่มีโอกาสจะเกิดปัญหาหรือที่ปัญหามีแนวโน้มจะรุนแรงหรือว่าพื้นที่ตัวขึ้นมาใหม่ ไครซิสกรุปจะออกรายงานเชิงวิเคราะห์ซึ่งรวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงนโยบายในระดับระหว่างประเทศ โดยวางอยู่บนฐานการวิเคราะห์ข้อมูลและการประเมินสถานการณ์ในภาคสนาม นอกจากนี้ ไครซิสกรุปยังออกรายงานรายเดือน “ไครซิส วอทช์” (Crisis Watch) ซึ่งมีความยาวสิบสองหน้าชื่อ นำเสนอการสรุปสถานการณ์ล่าสุดของปัญหาความขัดแย้งหรือสถานการณ์ที่ส่อเค้าที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งสำคัญๆ ทั่วโลกด้วย

ไครซิสกรุปเผยแพร่รายงานผ่านทางระบบอีเมลและทางเว็บไซต์ขององค์กรคือ www.crisisgroup.org ไครซิสกรุปทำงานโดยร่วมมือกับรัฐบาลและหน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลอย่างใกล้ชิดซึ่งรวมไปถึงสื่อมวลชน เพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์สถานการณ์วิกฤติต่างๆ รวมทั้งผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายของไครซิสกรุป

คณะกรรมการบริหารของไครซิสกรุปประกอบไปด้วยบุคคลสำคัญในวงการการเมือง การทูต ธุรกิจและสื่อมวลชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายงานและข้อเสนอแนะต่างๆ ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงทั่วโลก ไครซิสกรุปมีประธานร่วมสองท่าน คือ Christopher Patten อดีตกรรมการด้านกิจการภายนอกของสหภาพยุโรป และ Thomas Pickering อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประธานกรรมการบริหารของไครซิสกรุปตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 คือ หลุยส์ อาร์เบอร์ เธอเคยเป็นอดีตข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและหัวหน้าคณะตุลาการของศาลอาญาระหว่างประเทศในกรณีของยูโกสลาเวียและรวันดา

สำนักงานใหญ่ของไครซิสกรุปอยู่ในกรุงบรัสเซลส์ และมีสำนักงานหลักที่ดูแลงานด้านการรณรงค์เชิงนโยบายอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี (ซึ่งเป็นสถานที่ที่ไครซิสกรุปจดทะเบียนตามกฎหมาย) และนิวยอร์ก นอกจากนี้ยังมีสำนักงานที่มีขนาดเล็กกว่าในกรุงลอนดอนและมีเจ้าหน้าที่ประสานงานในกรุงมอสโกและปักกิ่ง ไครซิสกรุปมีสำนักงานระดับภูมิภาคอีกเก้าแห่ง (ใน Bishkek, Bogotá, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina and Tbilisi) และมีนักวิเคราะห์ที่ทำงานในที่ต่างๆ อีกสิบแปดแห่งด้วยกัน (Abuja, Baku, Bangkok, Beirut, Cairo, Colombo, Damascus, Dili, Jerusalem, Kabul, Kathmandu, Kinshasa, Ouagadougou, Port-au-Prince, Pretoria, Sarajevo, Seoul และ Tehran) ในขณะที่ไครซิสกรุปทำงานครอบคลุมพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งหรือมีโอกาสเกิดปัญหามากกว่า 60

จุดในสี่ทวีป ในทวีปแอฟริกาไครซิสกรุปทำการศึกษาวิจัยใน Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Ethiopia, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, South Africa, Sudan, Uganda และ Zimbabwe ในเอเชีย ไครซิสกรุปทำการวิจัยใน Afghanistan, Bangladesh, Burma/Myanmar, Indonesia, Kashmir, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Nepal, North Korea, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Taiwan Strait, Tajikistan, Thailand, Timor-Leste, Turkmenistan และ Uzbekistan ในยุโรปทำการวิจัยใน Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Georgia, Kosovo, Macedonia, Russia (North Caucasus), Serbia, Turkey และ Ukraine ส่วนในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือทำการวิจัยใน Algeria, Egypt, Gulf States, Iran, Iraq, Israel-Palestine, Lebanon, Morocco, Saudi Arabia, Syria และ Yemen ส่วนในลาตินอเมริกาและคาบสมุทรแคริบเบียนทำการวิจัยใน Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haiti และ Venezuela

ไครซิสกรุปได้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศต่างๆ มูลนิธิเพื่อการกุศล บริษัทต่างๆ รวมถึงผู้บริจาคที่เป็นรายบุคคล หน่วยงานรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ Australian Agency for International Development, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, Austrian Development Agency, Belgian Ministry of Foreign Affairs, Canadian International Development Agency, Canadian International Development and Research Centre, Foreign Affairs and International Trade Canada, Czech Ministry of Foreign Affairs, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Dutch Ministry of Foreign Affairs, Finnish Ministry of Foreign Affairs, French Ministry of Foreign Affairs, German Federal Foreign Office, Irish Aid, Japan International Cooperation Agency, Principality of Liechtenstein, Luxembourg Ministry of Foreign Affairs, New Zealand Agency for International Development, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Turkish Ministry of Foreign Affairs, United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs, United Kingdom Department for International Development, United Kingdom Economic and Social Research Council, U.S. Agency for International Development.

ผู้บริจาคเงินในส่วนที่เป็นมูลนิธิและจากภาคธุรกิจทั้งที่ให้การสนับสนุนรายปีและ/หรือสนับสนุนกองทุน Securing the Future ได้แก่ the Better World Fund, Carnegie Corporation of New York, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Hunt Alternatives Fund, Jewish World Watch, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Institute, Victor Pinchuk Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Brothers Fund และ VIVA Trust.

ภาคผนวก ง

รายงานเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียของไครซิสกรุปตั้งแต่ปี 2549

เอเชียกลาง

Uzbekistan: In for the Long Haul, Asia Briefing N°45, 16 February 2006 (also available in Russian)

Central Asia: What Role for the European Union?, Asia Report N°113, 10 April 2006

Kyrgyzstan's Prison System Nightmare, Asia Report N°118, 16 August 2006 (also available in Russian)

Uzbekistan: Europe's Sanctions Matter, Asia Briefing N°54, 6 November 2006

Kyrgyzstan on the Edge, Asia Briefing N°55, 9 November 2006 (also available in Russian)

Turkmenistan after Niyazov, Asia Briefing N°60, 12 February 2007

Central Asia's Energy Risks, Asia Report N°133, 24 May 2007 (also available in Russian)

Uzbekistan: Stagnation and Uncertainty, Asia Briefing N°67, 22 August 2007

Political Murder in Central Asia: No Time to End Uzbekistan's Isolation, Asia Briefing N°76, 13 February 2008

Kyrgyzstan: The Challenge of Judicial Reform, Asia Report N°150, 10 April 2008 (also available in Russian)

Kyrgyzstan: A Deceptive Calm, Asia Briefing N°79, 14 August 2008 (also available in Russian)

Tajikistan: On the Road to Failure, Asia Report N°162, 12 February 2009

Women and Radicalisation in Kyrgyzstan, Asia Report N°176, 3 September 2009

เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

China and North Korea: Comrades Forever?, Asia Report N°112, 1 February 2006 (also available in Korean)

After North Korea's Missile Launch: Are the Nuclear Talks Dead?, Asia Briefing N°52, 9 August 2006 (also available in Korean and Russian)

Perilous Journeys: The Plight of North Koreans in China and Beyond, Asia Report N°122, 26 October 2006 (also available in Korean and Russian)

North Korea's Nuclear Test: The Fallout, Asia Briefing N°56, 13 November 2006 (also available in Korean and Russian)

After the North Korean Nuclear Breakthrough: Compliance or Confrontation?, Asia Briefing N°62, 30 April 2007 (also available

in Korean and Russian)

North Korea-Russia Relations: A Strained Friendship, Asia Briefing N°71, 4 December 2007 (also available in Russian)

South Korea's Election: What to Expect from President Lee, Asia Briefing N°73, 21 December 2007

China's Thirst for Oil, Asia Report N°153, 9 June 2008 (also available in Chinese)

South Korea's Elections: A Shift to the Right, Asia Briefing N°77, 30 June 2008

North Korea's Missile Launch: The Risks of Overreaction, Asia Briefing N°91, 31 March 2009

China's Growing Role in UN Peacekeeping, Asia Report N°166, 17 April 2009 (also available in Chinese)

North Korea's Chemical and Biological Weapons Programs, Asia Report N°167, 18 June 2009

North Korea's Nuclear and Missile Programs, Asia Report N°168, 18 June 2009

North Korea: Getting Back to Talks, Asia Report N°169, 18 June 2009

China's Myanmar Dilemma, Asia Report N°177, 14 September 2009

Shades of Red: China's Debate over North Korea, Asia Report N°179, 2 November 2009

เอเชียใต้

Nepal: Electing Chaos, Asia Report N°111, 31 January 2006

Pakistan: Political Impact of the Earthquake, Asia Briefing N°46, 15 March 2006

Nepal's Crisis: Mobilising International Influence, Asia Briefing N°49, 19 April 2006

Nepal: From People Power to Peace?, Asia Report N°115, 10 May 2006 (also available in Nepali)

Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work, Asia Report N°116, 15 May 2006

India, Pakistan and Kashmir: Stabilising a Cold Peace, Asia Briefing N°51, 15 June 2006

Pakistan: the Worsening Conflict in Balochistan, Asia Report N°119, 14 September 2006

Bangladesh Today, Asia Report N°121, 23 October 2006

Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes, Asia Report N°123, 2 November 2006

Sri Lanka: The Failure of the Peace Process, Asia Report N°124, 28 November 2006

Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants, Asia Report N°125, 11 December 2006

Nepal's Peace Agreement: Making it Work, Asia Report N°126, 15 December 2006

Afghanistan's Endangered Compact, Asia Briefing N°59, 29 January 2007

Nepal's Constitutional Process, Asia Report N°128, 26 February 2007 (also available in Nepali)

Pakistan: Karachi's Madrasas and Violent Extremism, Asia Report N°130, 29 March 2007

Discord in Pakistan's Northern Areas, Asia Report N°131, 2 April 2007

Nepal's Maoists: Purists or Pragmatists?, Asia Report N°132, 18 May 2007 (also available in Nepali)

Sri Lanka's Muslims: Caught in the Crossfire, Asia Report N°134, 29 May 2007

Sri Lanka's Human Rights Crisis, Asia Report N°135, 14 June 2007

Nepal's Troubled Tarai Region, Asia Report N°136, 9 July 2007 (also available in Nepali)

Elections, Democracy and Stability in Pakistan, Asia Report N°137, 31 July 2007

Reforming Afghanistan's Police, Asia Report N°138, 30 August 2007

Nepal's Fragile Peace Process, Asia Briefing N°68, 28 September 2007 (also available in Nepali)

Pakistan: The Forgotten Conflict in Balochistan, Asia Briefing N°69, 22 October 2007

Sri Lanka: Sinhala Nationalism and the Elusive Southern Consensus, Asia Report N°141, 7 November 2007

Winding Back Martial Law in Pakistan, Asia Briefing N°70, 12 November 2007

Nepal: Peace Postponed, Asia Briefing N°72, 18 December 2007 (also available in Nepali)

After Bhutto's Murder: A Way Forward for Pakistan, Asia Briefing N°74, 2 January 2008

Afghanistan: The Need for International Resolve, Asia Report N°145, 6 February 2008

Sri Lanka's Return to War: Limiting the Damage, Asia Report N°146, 20 February 2008

Nepal's Election and Beyond, Asia Report N°149, 2 April 2008 (also available in Nepali)

Restoring Democracy in Bangladesh, Asia Report N°151, 28 April 2008

Nepal's Election: A Peaceful Revolution?, Asia Report N°155, 3 July 2008 (also available in Nepali)

Nepal's New Political Landscape, Asia Report N°156, 3 July 2008 (also available in Nepali)

Reforming Pakistan's Police, Asia Report N°157, 14 July 2008

Taliban Propaganda: Winning the War of Words?, Asia Report N°158, 24 July 2008

Sri Lanka's Eastern Province: Land, Development, Conflict, Asia Report N°159, 15 October 2008

Reforming the Judiciary in Pakistan, Asia Report N°160, 16 October 2008

Bangladesh: Elections and Beyond, Asia Briefing N°84, 11 December 2008

Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy, Asia Briefing N°85, 18 December 2008

Nepal's Faltering Peace Process, Asia Report N°163, 19 February 2009 (also available in Nepali)

Afghanistan: New U.S. Administration, New Directions, Asia Briefing N°89, 13 March 2009

Pakistan: The Militant Jihadi Challenge, Asia Report N°164, 13 March 2009

Development Assistance and Conflict in Sri Lanka: Lessons from the Eastern Province, Asia Report N°165, 16 April 2009

Pakistan's IDP Crisis: Challenges and Opportunities, Asia Briefing N°93, 3 June 2009

Afghanistan's Election Challenges, Asia Report N°171, 24 June 2009

Sri Lanka's Judiciary: Politicised Courts, Compromised Rights, Asia Report N°172, 30 June 2009

Nepal's Future: In Whose Hands?, Asia Report N°173, 13 August 2009 (also available in Nepali)

Afghanistan: What Now for Refugees?, Asia Report N°175, 31 August 2009

Pakistan: Countering Militancy in FATA, Asia Report N°178, 21 October 2009

Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance, Asia Briefing N°96, 25 November 2009

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Papua: The Dangers of Shutting Down Dialogue, Asia Briefing N°47, 23 March 2006 (also available in Indonesian)

Aceh: Now for the Hard Part, Asia Briefing N°48, 29 March 2006

Managing Tensions on the Timor-Leste/Indonesia Border, Asia Briefing N°50, 4 May 2006

Terrorism in Indonesia: Noordin's Networks, Asia Report N°114, 5 May 2006 (also available in Indonesian)

Islamic Law and Criminal Justice in Aceh, Asia Report N°117, 31 July 2006 (also available in Indonesian)

Papua: Answers to Frequently Asked Questions, Asia Briefing N°53, 5 September 2006

Resolving Timor-Leste's Crisis, Asia Report N°120, 10 October 2006 (also available in Indonesian)

Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement (GAM), Asia Briefing N°57, 29 November 2006

Myanmar: New Threats to Humanitarian Aid, Asia Briefing N°58, 8 December 2006

Jihadism in Indonesia: Poso on the Edge, Asia Report N°127, 24 January 2007 (also available in Indonesian)

Southern Thailand: The Impact of the Coup, Asia Report N°129, 15 March 2007 (also available in Thai)

Indonesia: How GAM Won in Aceh, Asia Briefing N°61, 22 March 2007

Indonesia: Jemaah Islamiyah's Current Status, Asia Briefing N°63, 3 May 2007

Indonesia: Decentralisation and Local Power Struggles in Maluku, Asia Briefing N°64, 22 May 2007

Timor-Leste's Parliamentary Elections, Asia Briefing N°65, 12 June 2007

Indonesian Papua: A Local Perspective on the Conflict, Asia Briefing N°66, 19 July 2007 (also available in Indonesian)

Aceh: Post-Conflict Complications, Asia Report N°139, 4 October 2007 (also available in Indonesian)

Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries, Asia Report N°140, 23 October 2007 (also available in Thai)

"Deradicalisation" and Indonesian Prisons, Asia Report N°142, 19 November 2007 (also available in Indonesian)

Timor-Leste: Security Sector Reform, Asia Report N°143, 17 January 2008 (also available in Tetum)

Indonesia: Tackling Radicalism in Poso, Asia Briefing N°75, 22 January 2008

Burma/Myanmar: After the Crackdown, Asia Report N°144, 31 January 2008

Indonesia: Jemaah Islamiyah's Publishing Industry, Asia Report N°147, 28 February 2008 (also available in Indonesian)

Timor-Leste's Displacement Crisis, Asia Report N°148, 31 March 2008

The Philippines: Counter-insurgency vs. Counter-terrorism in Mindanao, Asia Report N°152, 14 May 2008

Indonesia: Communal Tensions in Papua, Asia Report N°154, 16 June 2008 (also available in Indonesian)

Indonesia: Implications of the Ahmadiyah Decree, Asia Briefing N°78, 7 July 2008 (also available in Indonesian)

Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency, Asia Briefing N°80, 28 August 2008 (also available in Thai)

Indonesia: Pre-election Anxieties in Aceh, Asia Briefing N°81, 9 September 2008 (also available in Indonesian)

Thailand: Calming the Political Turmoil, Asia Briefing N°82, 22 September 2008 (also available in Thai)

Burma/Myanmar After Nargis: Time to Normalise Aid Relations, Asia Report N°161, 20 October 2008 (also available in Chinese)

The Philippines: The Collapse of Peace in Mindanao, Asia Briefing N°83, 23 October 2008

Local Election Disputes in Indonesia: The Case of North Maluku, Asia Briefing N°86, 22 January 2009

Timor-Leste: No Time for Complacency, Asia Briefing N°87, 09 February 2009

The Philippines: Running in Place in Mindanao, Asia Briefing N°88, 16 February 2009

Indonesia: Deep Distrust in Aceh as Elections Approach, Asia Briefing N°90, 23 March 2009

Indonesia: Radicalisation of the "Palembang Group", Asia Briefing N°92, 20 May 2009

Recruiting Militants in Southern Thailand, Asia Report N°170, 22 June 2009

Indonesia: The Hotel Bombings, Asia Briefing N°94, 24 July 2009 (also available in Indonesian)

Myanmar: Towards the Elections, Asia Report N°174, 20 August 2009

Indonesia: Noordin Top's Support Base, Asia Briefing N°95, 27 August 2009

Handing Back Responsibility to Timor-Leste's Police, Asia Report N°180, 3 December 2009.

รายงานอื่นๆ

สำหรับรายงานของไครซิสกรุปเกี่ยวกับ

- แอฟริกา
- ยุโรป
- ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน
- ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ
- ประเด็นเฉพาะต่างๆ
- ไครซิส ว็อช

โปรดดูเว็บไซต์ขององค์กร www.crisisgroup.org

ภาคผนวก จ

คณะกรรมการบริหารของไครซิสกรุป

Co-Chairs

Lord (Christopher) Patten

Former European Commissioner for External Relations, Governor of Hong Kong and UK Cabinet Minister; Chancellor of Oxford University

Thomas R Pickering

Former U.S. Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria; Vice Chairman of Hills & Company

President & CEO

Louise Arbour

Former UN High Commissioner for Human Rights and Chief Prosecutor for the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda

Executive Committee

Morton Abramowitz

Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey

Emma Bonino*

Former Italian Minister of International Trade and European Affairs and European Commissioner for Humanitarian Aid

Cheryl Carolus

Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the ANC

Maria Livanos Cattau

Member of the Board, Petroplus, Switzerland

Yoichi Funabashi

Editor-in-Chief & Columnist, The Asahi Shimbun, Japan

Frank Giustra

Chairman, Endeavour Financial, Canada

Stephen Solarz

Former U.S. Congressman

George Soros

Chairman, Open Society Institute

Pär Stenbäck

Former Foreign Minister of Finland

*Vice Chair

Other Board Members

Adnan Abu-Odeh

Former Political Adviser to King Abdullah II and to King Hussein, and Jordan Permanent Representative to the UN

Kenneth Adelman

Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency

HRH Prince Turki al-Faisal

Former Ambassador of the Kingdom of Saudi Arabia to the U.S.

Kofi Annan

Former Secretary-General of the United Nations; Nobel Peace Prize (2001)

Richard Armitage

Former U.S. Deputy Secretary of State

Shlomo Ben-Ami

Former Foreign Minister of Israel

Lakhdar Brahimi

Former Special Adviser to the UN Secretary-General and Foreign Minister of Algeria

Zbigniew Brzezinski

Former U.S. National Security Advisor to the President

Kim Campbell

Former Prime Minister of Canada

Naresh Chandra

Former Indian Cabinet Secretary and Ambassador to the U.S.

Joaquim Alberto Chissano

Former President of Mozambique

Wesley Clark

Former NATO Supreme Allied Commander, Europe

Pat Cox

Former President of the European Parliament

Uffe Ellemann-Jensen

Former Foreign Minister of Denmark

Gareth Evans

President Emeritus of Crisis Group; Former Foreign Affairs Minister of Australia

Mark Eyskens

Former Prime Minister of Belgium

Joschka Fischer

Former Foreign Minister of Germany

Yegor Gaidar

Former Prime Minister of Russia

Carla Hills

Former U.S. Secretary of Housing and U.S. Trade Representative

Lena Hjelm-Wallén

Former Deputy Prime Minister and Foreign Affairs Minister of Sweden

Swanee Hunt

Former U.S. Ambassador to Austria; Chair, The Initiative for Inclusive Security and President, Hunt Alternatives Fund

Anwar Ibrahim

Former Deputy Prime Minister of Malaysia

Mo Ibrahim

Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

Asma Jahangir

UN Special Rapporteur on the Freedom of Religion or Belief; Chairperson, Human Rights Commission of Pakistan

James V. Kimsey

Founder and Chairman Emeritus of America Online, Inc. (AOL)

Wim Kok

Former Prime Minister of the Netherlands

Aleksander Kwaśniewski

Former President of Poland

Ricardo Lagos

Former President of Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Former International Secretary of International PEN; Novelist and journalist, U.S.

Jessica Tuchman Mathews

President, Carnegie Endowment for International Peace, U.S.

Moisés Naím

Former Venezuelan Minister of Trade and Industry; Editor in Chief, Foreign Policy

Ayo Obe

Chair, Board of Trustees, Goree Institute, Senegal

Christine Ockrent

CEO, French TV and Radio World Services

Victor Pinchuk

Founder of East One and Victor Pinchuk Foundation

Fidel V. Ramos

Former President of Philippines

Güler Sabancı

Chairperson, Sabancı Holding, Turkey

Ghassan Salamé

Former Lebanese Minister of Culture; Professor, Sciences Po, Paris

Thorvald Stoltenberg

Former Foreign Minister of Norway

Ernesto Zedillo

Former President of Mexico; Director, Yale Center for the Study of Globalization

PRESIDENT'S COUNCIL

Crisis Group's President's Council is a distinguished group of major individual and corporate donors providing essential support, time and expertise to Crisis Group in delivering its core mission.

BHP Billiton
Canaccord Adams Limited
Mala Gaonkar
Alan Griffiths
Iara Lee & George Gund III

Foundation
Frank Holmes
Frederick Iseman
George Landegger
Ford Nicholson

Royal Bank of Scotland
StatoilHydro ASA
Ian Telfer
Guy Ullens de Schooten
Neil Woodyer

INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL

Crisis Group's International Advisory Council comprises significant individual and corporate donors who contribute their advice and experience to Crisis Group on a regular basis.

Rita E. Hauser
(Co-Chair)
Elliott Kulick
(Co-Chair)
Hamza al Kholi
Anglo American PLC
APCO Worldwide Inc.
Ed Bachrach
Stanley Bergman & Edward Bergman
Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey
David Brown
John Chapman Chester

Chevron
Neil & Sandy DeFeo
John Ehara
Equinox Partners
Seth Ginns
Joseph Hotung
H.J. Keilman
George Kellner
Amed Khan
Zelmira Koch
Liquidnet
Jean Manas
Marco Marazzi
McKinsey & Company

Najib Mikati
Harriet Mouchly-Weiss
Yves Oltramare
Donald Pels and Wendy Keys
Anna Luisa Ponti & Geoffrey Hoguet
Michael Riordan
Tilleke & Gibbins
Vale
VIVATrust
Yapı Merkezi
Construction and Industry Inc.

SENIOR ADVISERS

Crisis Group's Senior Advisers are former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on from time to time (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

Martti Ahtisaari
(Chairman Emeritus)
George Mitchell
(Chairman Emeritus)
Hushang Ansary
Ersin Arioglu
Óscar Arias
Diego Arria
Zainab Bangura
Christoph Bertram
Alan Blinken
Jorge Castañeda
Eugene Chien
Victor Chu

Mong Joon Chung
Gianfranco Dell'Alba
Jacques Delors
Alain Destexhe
Mou-Shih Ding
Gernot Erler
Marika Fahlén
Stanley Fischer
Malcolm Fraser
I.K. Gujral
Max Jakobson
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen

Graça Machel
Barbara McDougall
Matthew McHugh
Nobuo Matsunaga
Miklós Németh
Timothy Ong
Olara Otunnu
Shimon Peres
Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
George Robertson
Michel Rocard
Volker Rühle

Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim
Douglas Schoen
Christian Schwarz-Schilling
Michael Sohlman
William O. Taylor
Leo Tindemans
Ed van Thijn
Simone Veil
Shirley Williams
Grigory Yavlinski
Uta Zapf

