

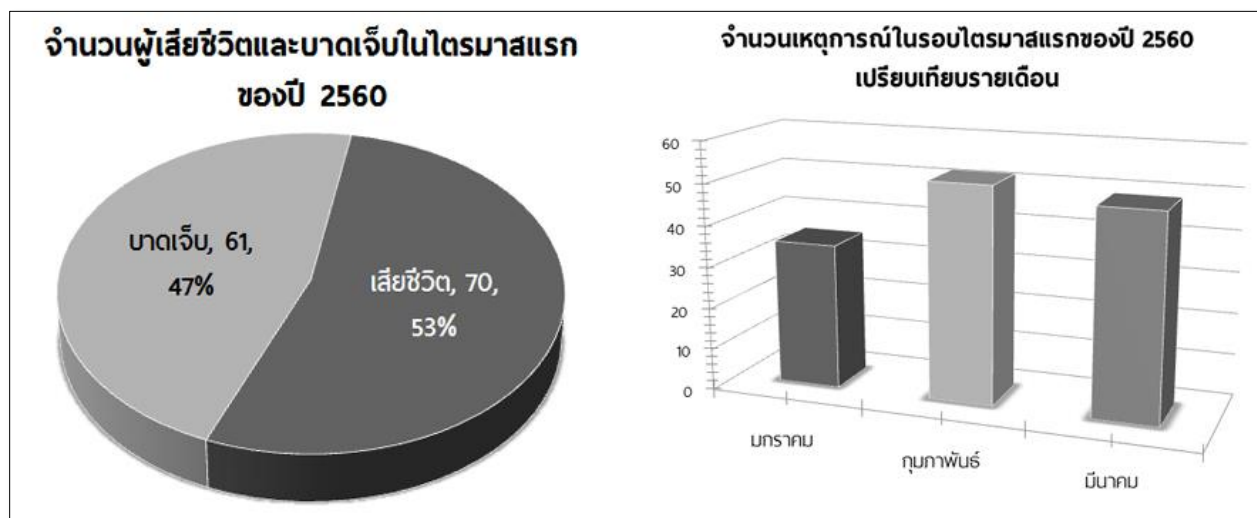
# สถานการณ์ ความขัดแย้งรุนแรง ในชายแดนใต้

คณะทำงานฐานข้อมูลเหตุการณ์ชายแดนใต้

## ภาพรวมและแนวโน้ม

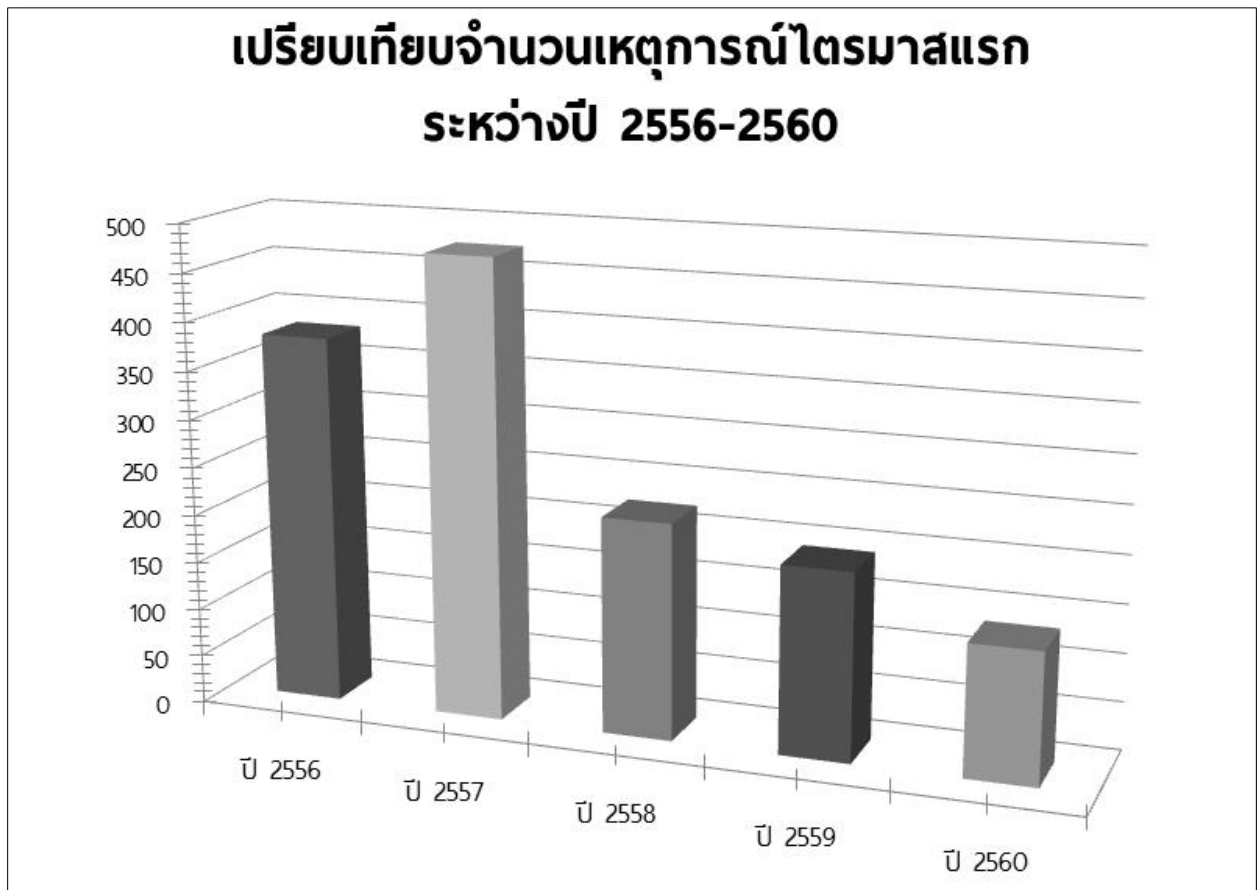
เหตุการณ์ความรุนแรงในรอบสามเดือนแรกของปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 136 เหตุการณ์ มีผู้บาดเจ็บล้มตายรวมทั้งสิ้น 131 คน ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น 70 ราย และผู้บาดเจ็บจำนวน 61 คน โดยเปรียบเทียบแล้ว เดือนกุมภาพันธ์มีจำนวนเหตุการณ์มากที่สุด คือ 52 ครั้ง แต่ในเดือนมีนาคมที่แม้จะมีจำนวนเหตุการณ์น้อยกว่า (49 ครั้ง) แต่ก็ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดคือ 33 ราย (ดูภาพ 1)

[ภาพ 1: กราฟแสดงจำนวนผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บ และเหตุการณ์ในรอบไตรมาสแรกของปี 2560]



เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติของไตรมาสแรกของปีก่อนหน้านับตั้งแต่ปี 2556 หรือปีที่มีการริเริ่มพูดคุยสันติภาพที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นครั้งแรก จะพบว่าจำนวนเหตุการณ์ในไตรมาสแรกของปีนี้มีจำนวนน้อยที่สุด โดยปีที่มีเหตุการณ์มากที่สุดคือไตรมาสแรกของปี 2557 กล่าวคือมีจำนวนสูงถึง 475 ครั้ง หรือเกือบสี่เท่าของไตรมาสแรกของปีนี้ ช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ระหว่างที่การพูดคุยสันติภาพในรอบแรกระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มบีอาร์เอ็นกำลังประสบปัญหาหยุดชะงักไป พร้อม ๆ กับวิกฤตการเมืองที่กรุงเทพฯ ก่อนหน้าที่จะมีรัฐประหารในกลางปีเดียวกัน (ดูภาพ 2)

[ภาพ 2: กราฟเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ช่วงไตรมาสแรกตั้งแต่ปี 2556 - 2560]



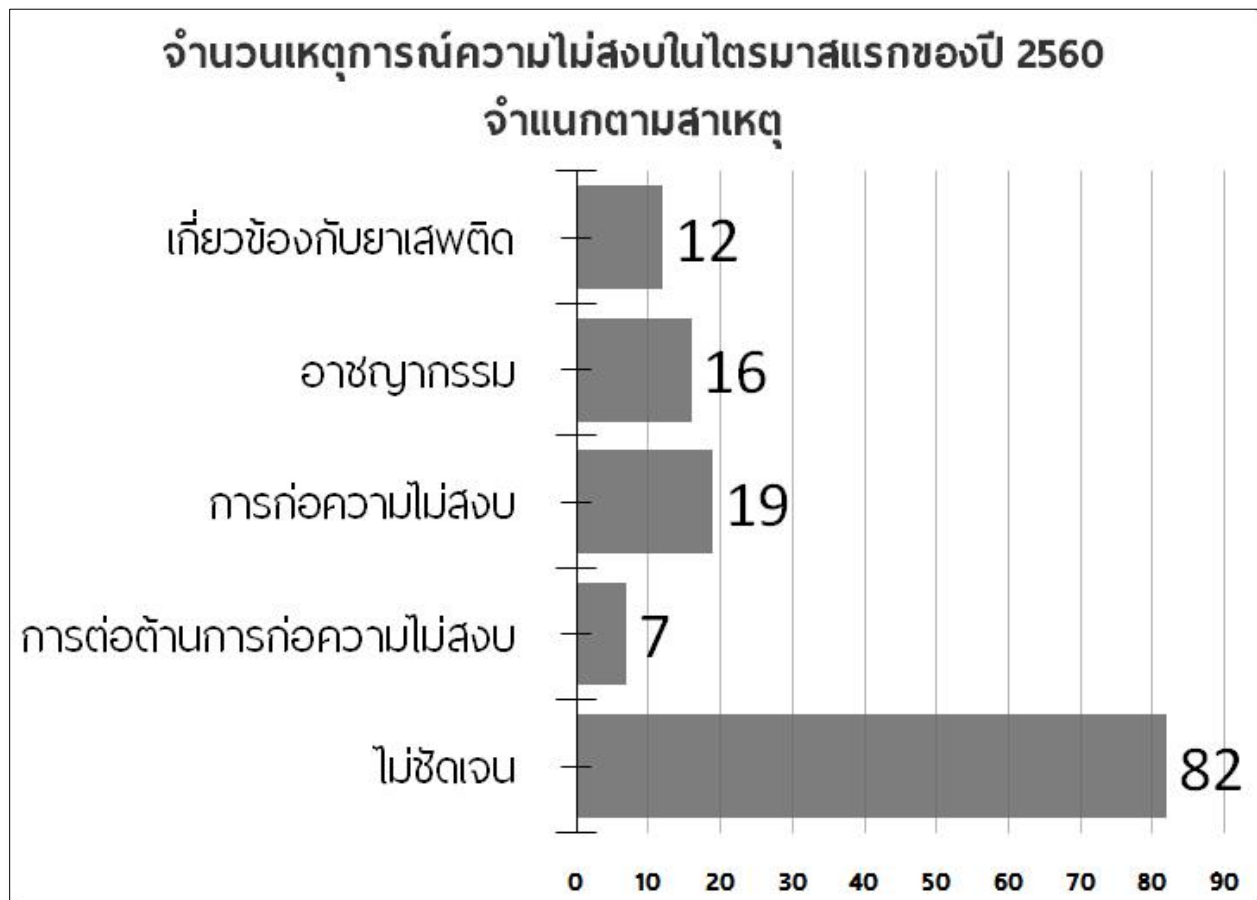
อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องอาจทำให้สาธารณชนรับรู้ถึงความรุนแรงยังคงหนักหน่วง อย่างน้อยก็ในแง่ของความรู้สึกที่รับรู้ข่าวสาร ทั้ง ๆ ที่ในข้อเท็จจริง จำนวนเหตุการณ์นั้นลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด

## สาเหตุและผลกระทบของความรุนแรง

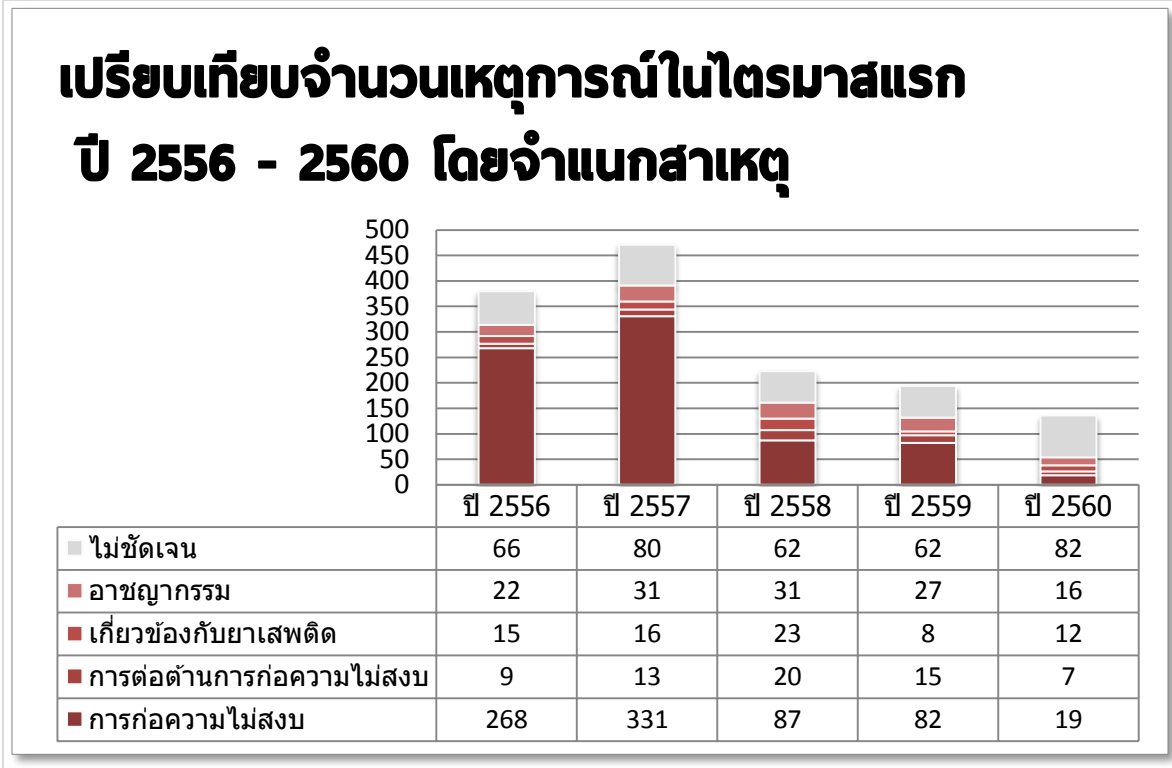
เมื่อตรวจสอบสาเหตุของเหตุการณ์ในไตรมาสแรกของปี 2560 สถิติแสดงให้เห็นว่ามีเหตุการณ์ที่ไม่สามารถระบุได้ถึง 82 เหตุการณ์ ซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุด ในส่วนที่สามารถระบุได้มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบและการต่อต้านการก่อความไม่สงบมากที่สุด นั่นคือ 26 ครั้ง รองลงมาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและยาเสพติดจำนวน 16 และ 12 ครั้งตามลำดับ (ดูภาพ 3)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจก็คือจำนวนเหตุการณ์ที่ไม่ชัดเจนหรือในที่นี้คือไม่สามารถระบุสาเหตุได้ในเวลาที่เก็บข้อมูลนั้นมีสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อย้อนกลับไปเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา (ดูภาพที่ 4 และ 5) ในแง่หนึ่งก็บ่งชี้ปัญหาในการจัดการกับความรุนแรงจริงเกี่ยวกับสาเหตุ ขณะที่ในอีกด้านก็สะท้อนความสลับซับซ้อนของสถานการณ์ในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

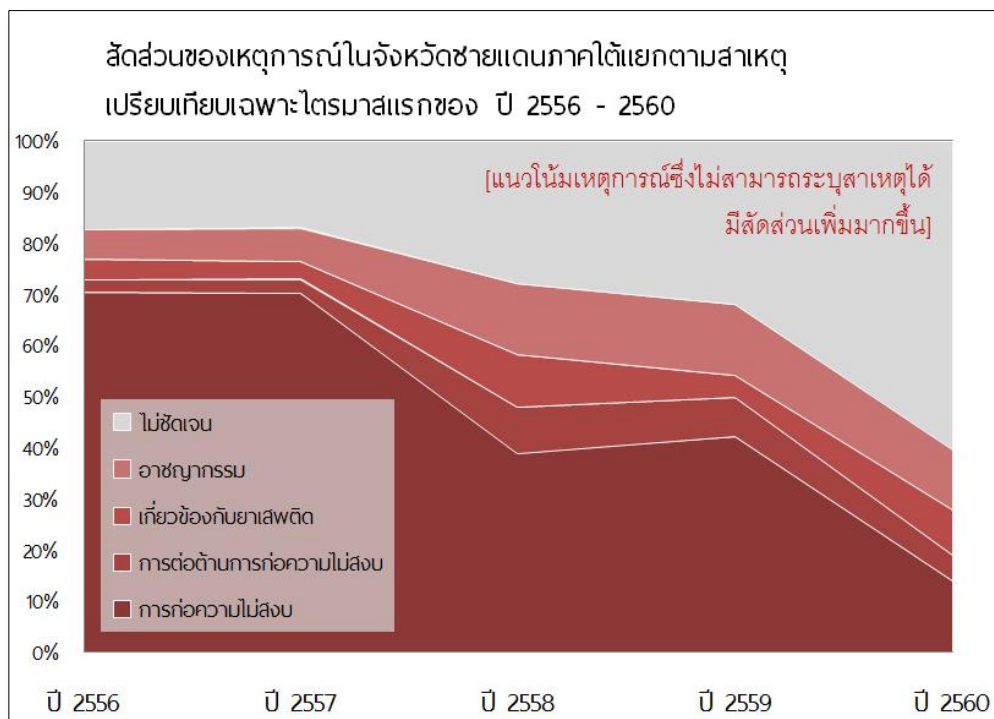
[ภาพ 3: กราฟแสดงจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบในไตรมาสแรกของปี 2560 จำแนกตามสาเหตุ]



[ภาพ 4: กราฟแสดงการเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ในไตรมาสแรกของปี 2556-2560 โดยจำแนกตามสาเหตุ]

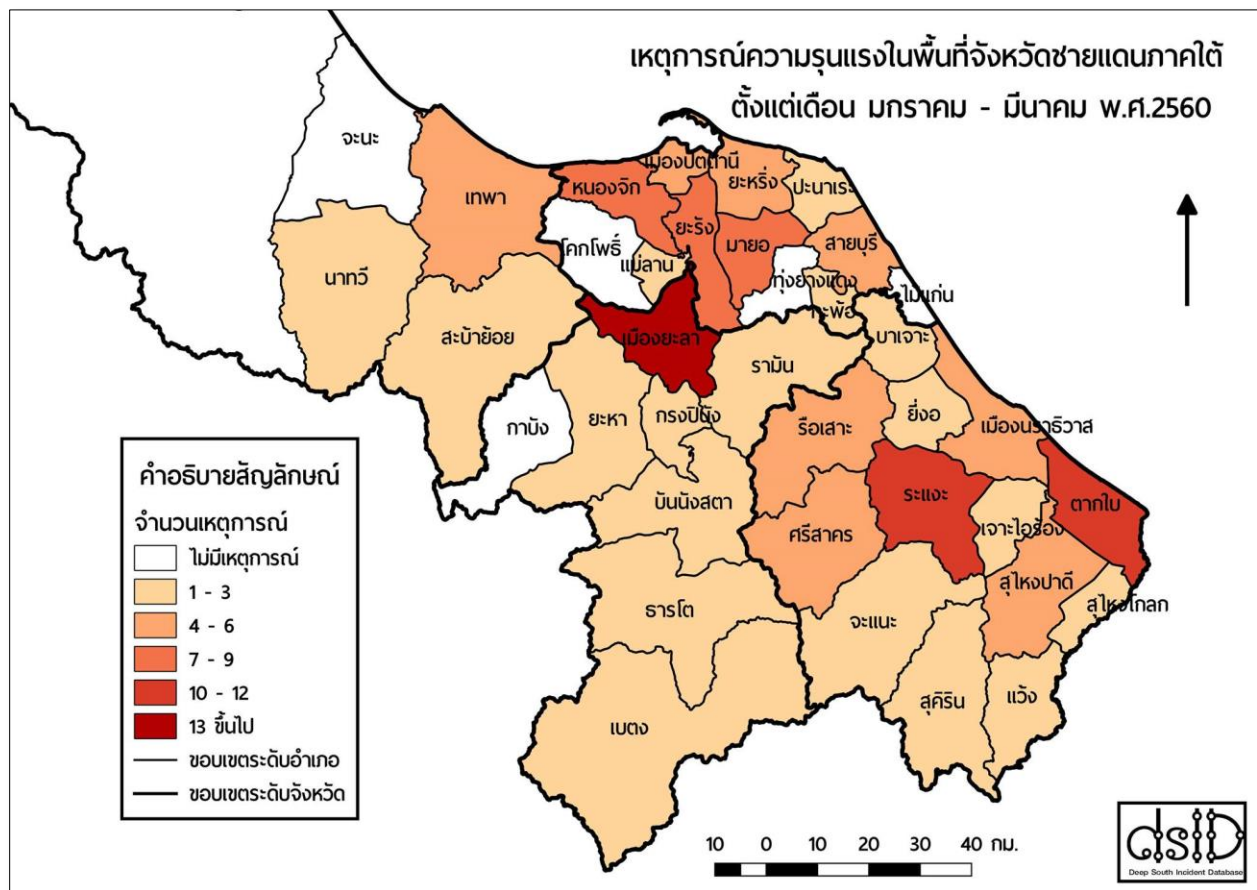


[ภาพ 5: กราฟแสดงสัดส่วนของเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แยกตามสาเหตุ  
เปรียบเทียบเฉพาะไตรมาสแรกของปี 2556 - 2560]



เหตุการณ์ในไตรมาสแรกของปีนี้ยังคงกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในแง่ของจำนวนนราธิวาสเป็นจังหวัดที่มีจำนวนเหตุการณ์มากที่สุด (55 ครั้ง) รองลงมาคือปัตตานีและยะลา (42 และ 31 ครั้งตามลำดับ) จังหวัดสงขลามีเหตุการณ์น้อยที่สุดคือ 7 ครั้ง แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติรายอำเภอจะพบว่าความเข้มข้นของเหตุการณ์นั้นกระจุกอยู่ในตอนเหนือของภูมิภาค กล่าวคือกลุ่มพื้นที่เขตอำเภอเมืองยะลาที่มีรอยต่อกับหลายอำเภอในจังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะใน 3 อำเภอซานเมืองอันได้แก่หนองจิก ยะรัง และมายอ ส่วนในนราธิวาสความเข้มข้นจะมีอยู่สูงในเขตอำเภอระแงะและตากใบ ตลอดจนพื้นที่อำเภอรอยต่อของสองอำเภอนี้ (ดูภาพ 6) ส่วนสถิติในแง่ของประเภทเหตุการณ์ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมพบว่ามีรูปแบบการยิงมากที่สุด กล่าวคือมีถึง 91 เหตุการณ์ โดยมีประเภทเหตุการณ์ลำดับรองลงมา มีจำนวนทั้งห่าง ได้แก่ การวางเพลิงจำนวน 9 เหตุการณ์ การระเบิดจำนวน 5 เหตุการณ์

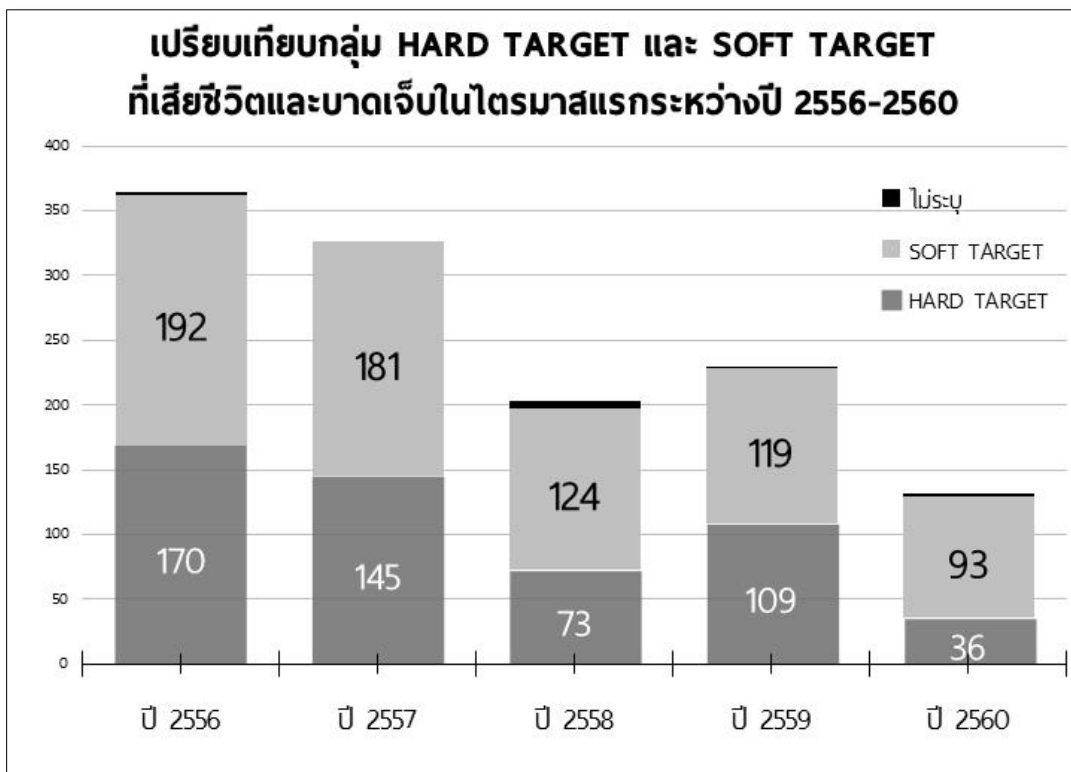
[ภาพ 6: แผนที่ความเข้มข้นของเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่เดือนมกราคม - มีนาคม 2560]



เมื่อพิจารณาแยกแยะกลุ่มคนที่ตกเป็นเป้าโจมตีเฉพาะจากเหตุการณ์ความรุนแรง ข้อมูลชี้ให้เห็นว่าจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เป็นเป้าหมายอ่อนแอ (soft target) หรือพลเรือนที่ไร้อาวุธที่มีอยู่สูงกว่าเป้าหมาย

เข้มแข็ง (hard target) หรือบุคคลที่มีอาวุธประจำกายกว่าเท่าครึ่ง (ดูภาพ 7) เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันใน 4 ปีย้อนหลังนับตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา จะพบว่าแม้จำนวนของผู้บาดเจ็บล้มตายจะลดน้อยลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่สัดส่วนของเป้าหมายอ่อนแอกลับจะมีแนวโน้มสูงขึ้น นี่อาจเป็นสัญญาณที่ควรต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด

[ภาพ 7: กราฟแสดงการเปรียบเทียบผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ แยกตามประเภท Hard Target และ Soft Target ในระหว่างไตรมาสของปี 2556 - 2560]



## เหตุการณ์สำคัญ

### ความรุนแรงต่อพลเรือนและเหตุการณ์ที่ยังมีข้อกังขา

ในช่วงปลายเดือนมีนาคม เหตุการณ์ความรุนแรงที่สร้างข้อกังขาต่อสาธารณชนและอยู่ในแบบแผนของเหตุการณ์ที่มีชุดคำอธิบายหลายชุดปรากฏขึ้นอีกครั้ง เมื่อในวันที่ 29 มีนาคม มีรายงานข่าวการวิสามัญฆาตกรรมที่เขตรอยต่อบ้านไอร์จีอเนะห์กับบ้านธรรมเจริญ ตำบลโคกสะอาด อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ยังผลให้มีผู้เสียชีวิต 2 ราย ตามรายงานเบื้องต้นแจ้งว่ามีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับ

คนร้าย หลังจากที่ขจัดความพยายามในการตรวจค้นรถกระบะ พร้อมทั้งใช้อาวุธปืนยิงใส่เจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับคำบอกเล่าของน้องสาวของผู้เสียชีวิตซึ่งอยู่ในเหตุการณ์ เธอไม่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ข้างต้นและยืนยันว่าผู้เสียชีวิตทั้งสองไม่ได้พกพาอาวุธและไม่ได้มีการปะทะเกิดขึ้นแต่อย่างใด กรณีนี้ยังได้เกิดคำถามอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความชอบธรรมในการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งมีการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวในทันทีเพื่อสร้างความกระจ่างต่อสาธารณชน แต่ทางการก็ยังคงปล่อยให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวคลุมเครืออยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตามรายงานของทางการ ผู้เสียชีวิตในกรณีนี้เป็นหนึ่งในผู้ต้องสงสัยในเหตุการณ์การโจมตีพลเรือนในอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งสร้างความสูญเสียและความสะเทือนขวัญอย่างมาก นั่นก็คือเหตุการณ์ลอบยิงรถยนต์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านธรรมเจริญเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 4 ราย ในจำนวนนั้นมีเด็กชายในวัย 8 ขวบ ในเหตุการณ์เดียวกันนี้มีเด็กผู้หญิงอีกสองคนได้รับบาดเจ็บ เจ้าหน้าที่ให้นำหน้าของเหตุการณ์ครั้งนี้ไปที่การก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ในขณะที่ปฏิกิริยาจากภาคส่วนต่าง ๆ ก็สะท้อนถึงความกังวลใจและประณามเหตุการณ์ข้างต้น ที่น่าสนใจก็คือเสียงสะท้อนเหล่านี้ไม่ได้มีมาจากองค์กรภาคประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศเท่านั้น หากยังรวมไปถึงกลุ่มมาราปาตานี กลุ่มที่กำลังพูดคุยสันติภาพกับรัฐบาลไทยอยู่ในขณะนี้อีกด้วย

แม้ว่าข้อเท็จจริงในกรณีข้างต้นอาจจะยังมีส่วนที่คลุมเครืออยู่ แต่เห็นได้ชัดว่ามีความเป็นไปได้ที่ความรุนแรงที่กระทำต่อพลเรือนยังคงเป็นเรื่องที่ต้องจับตามองอย่างใกล้ชิด

### การรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เจนีวา

ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในช่วงไตรมาสแรกของปีนี้ยังมีความเคลื่อนไหวสำคัญ นอกเหนือไปจากเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ หากแต่ยังความคืบหน้าสำคัญของประเด็นดังกล่าวในเวทีระหว่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 13-14 มีนาคมที่ผ่านมา คณะผู้แทนทางการไทยได้นำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศตามกรอบกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ณ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การรายงานในครั้งนี้ถือเป็นรอบที่สองและส่งรายงานล่าช้าไปถึง 6 ปี ในขณะที่เดียวกันก็มีรายงานคู่ขนานที่นำส่งจากองค์กรภาคประชาสังคมอีกอย่างน้อย 14 ฉบับ

แม้จะกตีกาดังกล่าวจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีสภาพบังคับ แต่กลไกการรายงานที่ว่านี้ก็มีผลในทางการเมืองอย่างสำคัญ ความพยายามของทางการไทยในการตอบคำถามของคณะกรรมการให้รัดกุมนั้นก็เพื่อรักษาภาพลักษณ์ที่ดีในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาของการบริหารงานของรัฐบาลทหารที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายหลังรัฐประหารอย่าง

ต่อเนื่อง ประเด็นที่มีการรายงาน ตลอดจนคำถามและคำแนะนำ (ข้อสังเกตเชิงสรุป) ของคณะกรรมการจึงให้นำหนักไปที่สถานการณ์ซึ่งกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในภาพรวมของทั้งประเทศ จะมีเพียงไม่กี่ประเด็นที่เชื่อมโยงต่อสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในที่นี่รวมไปถึงการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินที่ยืดเยื้อและการดำเนินคดีในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสังหารนอกระบบกฎหมาย การบังคับให้สูญหาย และการทรมาน

นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ด้วยว่าความจำเป็นในการรายงานสถานการณ์ดังกล่าวนี้มีผลต่อการตัดสินใจในเชิงการบริหารเพื่อยุติการดำเนินคดีในฐานหมิ่นประมาทต่อสามนักสิทธิมนุษยชนที่จัดทำรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับการซ้อมทรมานซึ่งบรรจุเนื้อหา 54 กรณีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ลดแรงตึงเครียดระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกับเครือข่ายองค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกพื้นที่ ซึ่งดำเนินมาเป็นระยะเวลาหลายเดือนก่อนหน้านั้น แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่ได้มีหลักประกันว่าการร้องเรียนในกรณีละเมิดสิทธิจะถูกละเลยหรือยุติลงไปในท่ามกลางสถานการณ์ที่ความรุนแรงยังคงรายรอบ ข้อสังเกตที่มีน้ำหนักประการหนึ่งก็คือวัฒนธรรมการการลายนวลพันผิดในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงแพร่หลายและยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างที่ควรจะเป็น

### **“พื้นที่ปลอดภัย” และความคืบหน้าของการพูดคุยสันติภาพ**

แม้ความรุนแรงจะยังคงดำรงอยู่ แต่การพูดคุยสันติภาพระหว่างตัวแทนทางการไทยกับกลุ่มมาราปาตานีก็คืบหน้าไปที่ละขั้น ช่วงไตรมาสแรกของปี 2560 นี้ คณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายได้มีการประชุมพบปะกันอย่างเป็นทางการหนึ่งครั้งในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ โดยทั้งสองฝ่ายได้ให้การเห็นชอบต่อเอกสารกรอบแนวคิด ว่าด้วยพื้นที่ปลอดภัย (General Framework on Safety Zone) ภายหลังจากที่ได้หารือในคณะทำงานร่วมเชิงเทคนิคมาเป็นเวลาหลายครั้งก่อนหน้านี้ ที่ประชุมได้ข้อสรุปว่าให้ทางฝ่ายมาราปาตานีเป็นผู้คัดเลือกพื้นที่ 5 อำเภอ เพื่อตั้งต้นในการประเมินความพร้อม ก่อนที่จะมีการคัดเลือกเพียง 1 อำเภอสำหรับโครงการนำร่องในการดำเนินงานพื้นที่ปลอดภัยร่วมกัน

การประชุมในวันดังกล่าวได้บรรลุจุดร่วมสำคัญของความหมายและกลไกการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปลอดภัย ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าพื้นที่ปลอดภัยจะเป็นเครื่องมือสำคัญในมาตรการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำหรับการพูดคุยต่อไปในประเด็นที่ลึกลับและสำคัญมากขึ้นต่อจากนี้ คู่สนทนายังคาดหวังด้วยว่าประชาชนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ในรายละเอียดของกรอบแนวคิดยังเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากองค์กรประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามาบริหารจัดการโครงการดังกล่าวอีกด้วย



แม้จะมีความคืบหน้าของการพูดคุยข้ามฝ่ายจะคืบหน้าอยู่ไม่มากนัก แต่เนื้อหาที่กำลังอยู่ในระหว่างแสวงหาข้อยุตินั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคง จึงเป็นไปได้ว่าพลวัตที่เกิดขึ้นบนโต๊ะพูดคุยได้ส่งผลให้เกิดแรงเหวี่ยงให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เคลื่อนไหวเพื่อส่งเสียงเรียกร้องของตนเอง ดังเช่นการเสนอยุทธศาสตร์สันติภาพของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ต่อฝ่ายต่าง ๆ ในกลางเดือนมีนาคม ในขณะที่เดียวกันยังมีรายงานว่า การสนทนาภายในฝ่ายของขบวนการต่อสู้หรือกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐก็ดำเนินอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไป

แม้ว่าในช่วงเวลาเดียวกันนี้จะมีการเผยแพร่ข่าวสารภายหลังการสูญเสียผู้นำคนสำคัญที่ระบุว่าได้มีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบภายในขบวนการป็ออาร์เอ็นที่มีท่าทีแข็งกร้าวและมุ่งเน้นการใช้กำลัง แต่ก็ป็นข่าวสารที่ยังต้องรอการตรวจสอบยืนยัน กระนั้นก็ตาม ความเคลื่อนไหวดังกล่าวก็สะท้อนการปรับตัวของฝ่ายต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากกระบวนการสันติภาพนั่นเอง

## ข้อเสนอแนะ

แม้จะยังมีความท้าทายที่รออยู่อีกหลายประการ ผู้ที่รับผิดชอบต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพจากทั้งสองฝ่ายควรต้องมุ่งมั่นพยายามบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับ “พื้นที่ปลอดภัย” ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการสร้างความไว้วางใจให้ได้ในตามห้วงเวลาที่เหมาะสม โดยที่ต้องตระหนักว่าความเข้าใจและการแสวงหาความร่วมมือนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะคณะทำงานทั้งสองฝ่ายเท่านั้น หากแต่มีความจำเป็นที่จะได้รับความสนับสนุนและเห็นชอบจากกลุ่มต่าง ๆ ในฝ่ายของตนเองอีกด้วย เช่นนี้แล้ว ปัจจัยแห่งความสำเร็จประการสำคัญนั้นไม่เพียงแต่มาจากแรงสนับสนุนของประชาชนในพื้นที่ความขัดแย้งจากทุกภาคส่วนในกลุ่มประชากรที่หลากหลายแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญและเห็นชอบกับการดำเนินการพูดคุยและทิศทางที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ สภาวะแวดล้อมทางการเมืองยังมีส่วนเอื้ออำนวยให้กับแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาต่อรองเป็นไปได้ แม้ว่าถึงที่สุดแล้วจะเป็นเรื่องไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเท่าใดนักที่จะยกเลิกภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายและยุติความรุนแรงโดยทันที แต่การเคารพหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด ตลอดจนตระหนักถึงความสำคัญในการปกป้องพลเรือนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสู้รบก็มีส่วนช่วยให้กระบวนการสันติภาพปึกหลักอย่างมั่นคงอีกด้วย ■