

บทความที่ : **11**
Article :



สามจังหวัดชายแดนใต้

[สันติภาพ ความคาดหวัง และการเฝ้าคอย]

สันติวิธีในนโยบายความมั่นคงของไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้
Peaceful Means in Thai National Security Policies for
the Southern Border

[Received Date: March 26, 2020 / Accepted Date: April 10, 2020]

ติณณภพ เตียวเจริญกิจ*

Tinnapop Tieojaroenkit*

*คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [Faculty of Political Science, Chulalongkorn University]; E-mail : tinnapop.tieo@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อศึกษาการให้ความหมาย การตีความ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดสันติวิธีของตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหាจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก และค้นคว้าวิจัยด้านเอกสาร ด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎี บทความ รวมไปถึงเนื้อหาของนโยบาย ประกาศ และคำสั่ง ที่ใช้สำหรับแก้ไขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า สันติวิธี จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านความมั่นคงสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีสาเหตุดังนี้ 1) พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในแต่ละยุค 2) ระดับการรับรู้ ความเข้าใจและทัศนคติ ต่อแนวคิดสันติวิธี และบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่ไม่ตรงกัน และ 3) ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหាจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ย้อนแย้งกับสันติวิธี ซึ่งในทางปฏิบัติ สันติวิธีในประเทศไทยยังคงมีอุปสรรคจากการดำเนินการของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย

คำสำคัญ: สันติวิธี; นโยบายด้านความมั่นคง; จังหวัดชายแดนภาคใต้

Abstract

This research aims to study the changing of security policy in combating with southern border insurgency along with examining the meaning, implication and understanding of the peaceful means in implementing the policy. Lastly this study will also investigate the drawbacks of peaceful means during the implementation. This research has adopted the qualitative research methodology by using in-depth interview, documentary review, collecting and analyzing data from academic article, government's policy and announcements, and national acts for solving the insurgency problem. The findings show that peaceful means had plethora effects on southern border provinces security policy's implementing process as follow 1) Security policies are variously changed from government to government depends on political situation. 2) The perception, understanding and attitude towards peaceful means and context of southern border provinces problems between government officers and people are not mutual, and 3) The violence structurally and culturally embedded in the society has formed a platform for contradiction between the policy implementation and peaceful means, hence the policy implementation might not be going in the same direction with peaceful means.

Keywords: Peaceful Means; Security Policy; Thailand's Southern Border Provinces

บทนำ

เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งที่มีรากฐานยาวนานมาตั้งแต่อดีต ด้วยความเข้าใจหลากหลายสาเหตุ ขึ้นอยู่กับมุมมองและทัศนคติของผู้มองปัญหาไม่ว่าจะเป็น การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และอาชีพ ทำให้การมองถึงปัญหาต่างกันไป ดังเช่นบางแนวคิดก็มีการมองว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ ปัญหาด้านโครงสร้างการปกครอง คือการปกครองแบบตัวแทนที่ไร้ประสิทธิภาพ จากการพยายามรวมผู้นำศาสนามาเป็นพวกเดียวกับรัฐไทย ในสมัย พลเอก เปรมฯ ทำให้ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างที่ไร้อำนาจในประเทศที่ชาวพุทธเป็นใหญ่ (ตันแคน แม็กคาร์โก, 2555: 290) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และรัฐพยายามรักษาความชอบธรรม โดยการให้พื้นที่ทางการเมืองแก่คนกลุ่มน้อยเหล่านั้น แต่กลับให้เพียงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการปกครอง ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนชาวมุสลิมกลับไม่ได้เกิดขึ้นจริง ประกอบกับการมีกลุ่มขบวนการ (กลุ่มแบ่งแยกดินแดน) ที่เรียกร้องถึงการดำเนินการที่ไร้ความชอบธรรมของรัฐ ทำให้ปัญหาดังกล่าวได้สะสมเป็นระยะเวลายาวนาน และการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามีส่วนที่ทำให้ความรุนแรงขยายออกไป นอกจากนี้ยังมีอีกหลายปัญหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัญหาความหวาดระแวงอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเรื่องศาสนาและภาษานั้น เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และปัญหาในการมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความคับข้องใจระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ โดยการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในอดีตมีการดำเนินการที่เน้นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ (ณัฐรดา ศิลปอุดม และอัญญา ณ ระนอง, 2562) รวมทั้ง การใช้กำลังทางทหาร จึงทำให้เกิดเหตุการณ์สำคัญ ดังในกรณี ปี 2547 ที่ อ.ตากใบ จ.นราธิวาส หรือเหตุการณ์ที่

มีสยิดกรือเซะ จ.ปัตตานี ที่นำมาสู่การสูญเสียชีวิตของประชาชน เหตุการณ์เหล่านี้จึงกลายเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นเหตุการณ์ความรุนแรงที่ส่งผลมาถึงปัจจุบัน

การแก้ไขปัญหา โดยการใช้ความรุนแรงถือเป็นการสร้างความขัดแย้งให้กว้างมากขึ้น ซึ่งอาจจะถูกเชื่อมโยงไปถึงประเด็นที่มีความเปราะบางอื่น ๆ เช่น ศาสนา และสิทธิมนุษยชน ในเวลาต่อมารัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของการใช้สันติวิธี จึงนำไปสู่นโยบายด้านความมั่นคงที่ใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหา ซึ่งนับเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับว่าเป็นปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้ผลักดันสันติวิธีเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา โดยมีหน่วยงานด้านความมั่นคงที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้หลัก ๆ คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทั้งนี้ คำว่า สันติวิธี อาจมองดูว่าเป็นคำที่ไม่น่าจะเข้ามาอยู่ในเรื่องของความมั่นคงของรัฐได้ ซึ่งปกติคำนี้มักจะถูกใช้ในจุดที่ตรงข้ามกับรัฐ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2559: 87) โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคง นับว่าเป็นการแสวงหาแนวทางหรือวิธีการใหม่ ๆ ในด้านความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างยั่งยืน โดยการแก้ไขปัญหาเป็นการเริ่มต้นที่ฝ่ายรัฐก่อน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการนำเสนอแนวคิดสันติวิธีในการแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบาย การมีกลไกด้านความมั่นคงในการแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธี รวมถึงการเน้นหลักการสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียม แต่การใช้ความรุนแรงยังคงปรากฏอยู่ ด้วยสาเหตุจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการต่อประชาชนที่ถูกมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณี เช่น การจับตัว และสอบสวนผู้ต้องสงสัย ยังมีการบริหารจัดการโครงสร้างหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นข้อสังเกตได้ว่า สาเหตุที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเด็ดขาด อาจเกิดจากการมีโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบ ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และสถานการณ์ที่มีความเปราะบาง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่ยังคงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ตรงกัน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึง การใช้งบประมาณและผลการดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบ ที่ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ และแนวคิดด้านสันติวิธีในนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในระยะยาวจะทำให้นโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาพัฒนาไปในประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่จะแก้ไขได้ยาก จึงเกิดคำถามขึ้นว่าแนวคิดสันติวิธีจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร

วัตถุประสงค์

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อศึกษาการให้ความหมาย การตีความ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดสันติวิธีของตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าวิจัยด้านเอกสาร (Documentary research) ด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎี บทความ รวมไปถึง เนื้อหาของนโยบาย ประกาศ และคำสั่ง ที่ใช้สำหรับแก้ไขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และใช้กระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์

และเป็นเครื่องมือ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะสามารถนำมาวิเคราะห์ โดยมีการออกแบบโครงสร้างของแบบสัมภาษณ์ โดยสร้างคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดและให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็น มุมมองทัศนคติ และให้ข้อมูลอย่างเต็มที่ ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งนักวิจัยจะกำหนดคำถามโดยใช้คำสำคัญ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกาแก้ไขปัญหาลำดับที่ชายแดนภาคใต้ ที่อยู่ในหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำหรับข้อมูลในระดับนโยบาย ด้วยประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) สำหรับข้อมูลในระดับปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะมาจากประสบการณ์ตรงจากการทำงานภายในพื้นที่ ข้อมูลที่ได้จะมีความแม่นยำและมีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้ และ 3) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับข้อมูลที่จะช่วยวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาลำดับที่ชายแดนภาคใต้ ผ่านมุมมองอื่นนอกจากภาครัฐ โดยเป็นการสัมภาษณ์ภายในช่วงเวลาเดือนธันวาคมปี 2562 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ ปี 2563

ความสัมพันธ์ของพัฒนาการของนโยบายด้านความมั่นคง และแนวคิดสันติวิธี

ในการแก้ไขปัญหาลำดับที่ชายแดนภาคใต้

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาภายใต้กรอบการวิเคราะห์ตามแนวคิดรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า (Non – Killing Political Science) ควบคู่ไปกับแนวคิดสันติวิธี (Peaceful Means)

ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่เป็นการศึกษาวิธีการในการนำไปสู่สังคมที่ปราศจากการฆ่าตามแนวคิดรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า โดยการศึกษาจะศึกษาตามขั้นตอนการแนวคิดรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า (เกล็น ดี เพจ, 2552) ดังนี้

ในขั้นตอนที่ 1 การทำความเข้าใจในบริบทของความขัดแย้งและการยอมรับการมีอยู่ของความรุนแรงสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิด สามเหลี่ยมแห่งความรุนแรง (Triangle of Violence) ซึ่งผู้วิจัยจะแบ่งความรุนแรงออกเป็นสามระดับตามแนวคิดของ (Johan Galtung, 1969) ประกอบด้วยความรุนแรงทางตรง ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทั้งสามระดับ ซึ่งจะเป็นผลที่นำไปสู่พัฒนาการของนโยบายการขับเคลื่อนและการปฏิบัตินโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อเข้าใจในบริบทของความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และยอมรับการมีอยู่ของความรุนแรงแล้ว จะเป็นการวิเคราะห์ใน ขั้นตอนที่ 2 คือรู้สาเหตุของปัญหา ซึ่งจะปรากฏออกมาในรูปแบบของทัศนคติของเจ้าหน้าที่และประชาชน และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และขั้นตอนที่ 3 คือการรู้สาเหตุแห่งการไม่ฆ่า จากพัฒนาการของนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน รวมไปถึงเริ่มใช้แนวคิดสันติวิธีในนโยบายความมั่นคง เพื่อจะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายคือ พิสูจน์ว่าสังคมที่ปราศจากการฆ่าสามารถเกิดขึ้นได้จริง

โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะแบ่งการอภิปรายผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ 1. การเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. การให้ความหมายการตีความ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดสันติวิธีของตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3. ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง : การเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพที่ 1 : แผนภาพพัฒนาการของนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้



นโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ออกมาในหลายรูปแบบคือ นโยบาย พ.ร.บ. ประกาศ และคำสั่ง ที่มีการเขียนขึ้นมาเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของรัฐบาลในแต่ละยุค ทั้งนี้ แนวคิดสันติวิธีนับว่าพบได้ในนโยบายของไทยมานาน ตั้งแต่ปี 2546 ในสมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ด้วยปัญหาและการใช้ความรุนแรงทำให้สถานการณ์เลวร้าย จึงเกิดแรงผลักดันในการก่อตัวของแนวคิดสันติวิธีในงานด้านความมั่นคง (दनัย มุ่สา, 2559: 252) ที่มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 187/2546 ที่เน้นการดำเนินงานด้านสันติวิธีเป็นอย่างมาก และนับว่าเป็นแนวทางที่ใหม่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้น ซึ่งเนื้อหาของคำสั่งได้กำหนดให้มีจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี และสร้างความสัมพันธ์อันดีของประชาชนทุกหมู่เหล่า รวมถึงมีกลไกการประเมินหน่วยงานภาครัฐให้สามารถปฏิบัติตามแนวทางสันติวิธี นับว่าเป็นคำสั่งที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐที่อาจจะละเมิดสิทธิ และไม่เป็นสันติวิธีได้ ในขณะเดียวกันภาครัฐเองก็ต้องปรับตัวตามแนวนโยบาย โดยเริ่มจากความคิดและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ให้เข้าใจในความหมายของคำว่าสันติวิธี เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการกำหนดนโยบายในอนาคต ซึ่งในขณะนั้นนับว่าเป็นแสงสว่างของแนวคิดสันติวิธีในประเทศไทย ที่หากมีการต่อยอดจากคำสั่งฉบับนี้ก็จะทำให้สามารถพัฒนาทั้งรูปแบบการแก้ไขปัญหาและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่แนวคิดสันติวิธีกลับมาความเข้มข้นน้อยลงในสมัยรัฐบาลยุคต่อมา

ในขณะที่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 187/2546 ที่เน้นเรื่องสันติวิธีเป็นอย่างมาก โดยเน้นเรื่องการปกป้องชีวิตของประชาชนที่ถือว่าเป็นความมั่นคงของชาติ เพื่อสร้างความเข้มแข็งระหว่างคนทุกหมู่เหล่าและระหว่างรัฐกับประชาชนด้วยสันติวิธี แต่เมื่อปี 2549 ได้เกิดการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) ที่มีการรัฐประหารก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเพียง 1 เดือน ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไปเป็น

รัฐบาลทหาร ด้วยการใช้กองกำลังและอาวุธในการรัฐประหาร ซึ่งหากมองในมุมมองของสันติวิธี ย่อมไม่ใช่สันติวิธีแน่นอน เพราะเกิดความเสียหายและการใช้กำลังเปรียบเสมือนว่าคำสั่งสำนักนายกฯ ที่ 187/2546 ก็ไม่สามารถนำมาอธิบายเหตุการณ์ในครั้งนี้ได้ ยิ่งไปกว่านั้นมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา ห้ามประท้วงและจัดกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งนับว่าการกระทำของกองทัพในขณะนั้นไม่ได้มีแนวทางที่เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการออกคำสั่งและ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการโครงสร้างและแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ 1. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 2. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 และ 3. พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ซึ่งจะเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ฯ รูปแบบของนโยบายและคำสั่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัฐบาลนายทักษิณฯ จะสังเกตได้ว่าคำว่าสันติวิธี จะไม่ปรากฏในคำสั่งหรือ พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่จะเป็นการจัดการโครงการสร้าง หรือสร้างกลไกใหม่ ๆ ขึ้นมา รวมไปถึงการกำหนดนิยามของคำว่า การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่หมายความว่า “การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน ...” ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ค่อนข้างกว้าง และไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการทำให้กลับสู่สภาวะปกตินั้น คือวิธีการใด ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงแนวทางแบบสันติวิธี นอกจากนี้ การจัดตั้ง กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด ถือว่าเป็นการเพิ่มโครงสร้างขนาดใหญ่ทั้งงบประมาณและกำลังพลที่ส่วนใหญ่คือ ทหาร ซึ่งหากเทียบในปัจจุบันแล้ว การมี กอ.รมน. ในระดับจังหวัด และระดับภาคอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของ

อำนาจหน้าที่กับหน่วยงานพลเรือน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

สันติวิธี มักไม่ค่อยถูกกล่าวถึงในนโยบายความมั่นคงในยุคสมัยของรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ฯ เท่าที่ควร แต่กลับกลายเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่กองทัพ ด้วยโครงสร้างขนาดใหญ่ คือ กอ.รมน. ในขณะเดียวกันหน่วยงานด้านการพัฒนาดังเช่น ศอ.บต. กลับถูกลดบทบาทลงให้อยู่ภายใต้ กอ.รมน. ในขณะที่ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานั้นที่ได้ผ่านการปะทุครั้งใหญ่มาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2547 เริ่มทวีความรุนแรงและมีการปลุกฝังแนวคิดที่ไม่พอใจรัฐบาลมากขึ้น แม้ว่าในคำสั่งดังกล่าวจะมีการให้ความสำคัญกับเรื่องสังคมที่สงบ และปราศจากความรุนแรง แต่เป้าประสงค์ดังกล่าวกลับไม่ได้กล่าวถึงแนวคิดสันติวิธี ที่เคยมีก่อนหน้าเมื่อปี พ.ศ. 2549 ดังนั้น ในขั้นแรกในช่วงเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลพลเรือนของนายทักษิณฯ มาเป็นรัฐบาลทหารของพลเอกสุรยุทธ์ฯ ก็มีความแตกต่างในการดำเนินและกำหนดนโยบายที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

ทั้งนี้ ในสมัยรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ฯ มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับตัวบุคคล แม้ว่าการดำเนินการในนามรัฐบาลจะมีการแสดงออกผ่านทางนโยบาย และกฎหมาย ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาลาดชายแดนภาคใต้ แต่ พลเอก สุรยุทธ์ฯ มีการใช้ความพยายามส่วนตัวเพื่อเข้าถึงชุมชนระดับระหว่างประเทศและกลุ่มผู้ต้องการแบ่งแยกดินแดน โดยถือว่าการระบอบสันติภาพในช่วงแรกนี้ รัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ฯ เดินทางไปไกลที่สุดในการวางรากฐานเรื่องกระบวนการสันติภาพในภาคใต้ เนื่องจาก พลเอก สุรยุทธ์ฯ ได้พยายามสร้างการเจรจากับขบวนการแบ่งแยกดินแดน และสิ่งที่โดดเด่นคือ การกล่าวขอโทษต่อสาธารณะสำหรับความผิดพลาดในปี 2547 (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, ดอน ปาทาน, ปรัชญา โตะอิเต, อับดุลเลาะ ตาเยะ, อาอิซะห์ กายแก้ว, อับดุลเลาะ หมัดอะดัม และอับดุลเลาะ เจ๊ะโสะ, 2555: 26) ซึ่งหน่วยงานพลเรือนที่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ดำเนิน

กระบวนการสันติภาพในขณะนั้นคือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยนายสมเกียรติ บุญชู รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติขณะนั้น นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนในการให้พลเรือน เป็นฝ่ายนำแทนกองทัพ แต่การดำเนินการของรัฐบาลก็ยังคงมีการกวาดจับเยาวชน มุสลิมและเพิ่มกำลังทหารในพื้นที่ แม้ว่านโยบายของ พลเอก สุรยุทธ์ฯ จะก้าวหน้าแต่ตัวกองทัพยังไม่เป็นไปในทางเดียวกันยังทำให้เกิดความแตกแยกระหว่าง รัฐบาลกับประชาชนมากขึ้นไปอีก (Joseph Chinyong Liow and Don Pathan, 2010: 58-59)

จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงเวลาคือการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2550 ที่มีปัญหาทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจนท้ายที่สุด นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เข้ามาเป็น นายกรัฐมนตรี ในปี 2553 นับว่าเป็นการเปลี่ยนกลับสู่การปกครองภายในรัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง ซึ่งความหวังในการกลับมาของแนวคิดสันติวิธีนั้น ก็ได้เกิดขึ้นจริง จะเห็นได้จาก พ.ร.บ. ที่สำคัญฉบับหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกหน่วยงานที่รับผิดชอบงานสำหรับแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งนับว่าเป็น พ.ร.บ. ที่สำคัญที่ส่งผลถึงการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน โดยเน้นเรื่องการจัดการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างมีเอกภาพ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อนำไปกำหนดนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหานับว่าเป็นแนวทางสันติวิธีในหลักการสากล ไม่เพียงแค่นโยบายฉบับนี้จะมีเนื้อหาที่เปลี่ยนไปจากแนวทางของรัฐบาลชุดก่อนหน้า ยังมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการ และหน่วยงานในการรับผิดชอบที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือการกำหนดให้มี นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่เป็นหน่วยงานพลเรือน เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการกำหนดนโยบายดังกล่าว และประการที่สอง คือการทำให้ ศูนย์

อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กลับมาฟื้นคืนและมีอำนาจมากอีกครั้ง

การเปลี่ยนแปลงทั้งเนื้อหาสาระของนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เน้นเรื่องหลักการมีส่วนร่วม และการรับฟังความเห็นของประชาชน ที่เป็นไปตามหลักแนวทางสันติวิธีนั้น จะเป็นสิ่งบ่งชี้ได้ว่ารัฐบาลพลเรือน จะมีแนวคิดในการบริหารจัดการไปในแนวทางเดียวกัน แต่รัฐบาลภายใต้คณะรัฐประหารก็จะมีแนวทางในการบริหารอีกแบบ แต่รัฐบาลทั้งสองแบบจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้เอื้อต่อเป้าประสงค์หรือความต้องการของรัฐบาล ซึ่งพื้นฐานความคิดและทัศนคติของพลเรือนและทหารอาจมีความแตกต่างกัน สรุปได้ว่า แนวคิดสันติวิธีปรากฏได้ในรัฐบาลพลเรือน แต่หากเป็นรัฐบาลทหารก็จะเกิดความไม่ชัดเจนว่า ได้อ้างอิงแนวคิดสันติวิธีหรือไม่ หรือมีแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างกลไกที่เอื้อต่อการทำงานของสันติวิธีได้อย่างชัดเจนอย่างไร ทั้งนี้ หลังจากนั้นเกิดการรัฐประหารในสมัยของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง

ในปี 2557 เกิดการรัฐประหาร โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ฯ ทำให้ทิศทางของแนวคิดสันติวิธีและกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก โดยเริ่มต้นจาก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 98/2557 ที่เป็นการเน้นการแบ่งโครงสร้างการทำงานออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับนโยบาย ที่มี คสช. เป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหาร 2) ระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดย คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) โดยมี คสช. เป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้ กอ.รมน. และ ศอ.บต. ร่วมกันบูรณาการแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงและการพัฒนา และ 3) ระดับปฏิบัติ มี กอ.รมน.ภาค 4 เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ซึ่งจะสังเกตได้ว่าอำนาจทั้ง 3 ระดับนั้น มีทหารเป็นแกนสำคัญทุกระดับ วัตถุประสงค์ของ คสช. ก็เพื่อสร้างความเป็น

เอกภาพ แต่ในความเป็นจริงเปรียบเสมือนการเพิ่มโครงสร้างและอาจสร้างความซ้ำซ้อนให้กับการทำงาน และ คบต. ก็ประกอบด้วยทหารเป็นทั้งประธานกรรมการและกรรมการ คำสั่งฉบับนี้ถือว่าเป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลทหารและกองทัพให้มากขึ้น ด้วยการขยายโครงสร้างของกองทัพให้เข้าไปในการทำงานทุกระดับ ต่อยอดจากการขยายโครงสร้างของ กอ.รมน. ตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลทหารก่อนหน้านี้

พัฒนาการของการดำเนินกระบวนการพูดคุย

การดำเนินการพูดคุยสันติภาพ* ในสมัยนายทักษิณฯ (พ.ศ. 2547 – 2549) เป็นการตัดสินใจในวงแคบ (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, 2561: 55) โดยอำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและนายทหารระดับสูง ทำให้ความคืบหน้าของการพูดคุยในยุคนี้ไม่มีความก้าวหน้า ต่อมาในปี 2549 ภายหลังจากรัฐประหารมีการสานต่อกระบวนการพูดคุยฯ อีกครั้ง โดย คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี (กยส.) ซึ่งมีความก้าวหน้ามากขึ้นในนาม Geneva Process ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ฯ ซึ่งกระบวนการพูดคุยฯ มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในเรื่องการสร้างควมไว้วางใจแก่ผู้พูดคุย และเป็นครั้งแรกที่มีการแต่งตั้งกลไกระดับสูงเพื่อรับผิดชอบภารกิจการพูดคุยสันติภาพ แม้ว่าจะมีความคืบหน้าในการกำหนดทิศทางของกระบวนการพูดคุย แต่โครงสร้างการทำงานยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร กระทั่งในปี 2551 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ นายสมัคร สุขนทรเวช ก็ไม่ได้สนับสนุนกระบวนการสันติภาพ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้จริงจังกับการแก้ไขปัญหาและถูกเข้าใจว่าไม่ยากให้ประเด็นนี้เข้าสู่เวทีสากล ทั้งนี้ นายสมัครฯ เอง ไม่ได้ทำงานไปในทิศทางเดียวกับสภา

* สมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร, พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์, นายสมัคร สุขนทรเวช, นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ใช้คำว่า “การพูดคุยสันติภาพ หรือ Geneva Process” สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้คำว่า “การพูดคุยเพื่อสันติภาพ (กระบวนการเคแอล) หรือ KL Process”

ความมั่นคงแห่งชาติอย่างจริงจัง เลยทำให้ถูกมองว่ารัฐบาลไทยไม่ได้จริงจังกับกระบวนการสันติภาพใด ๆ ทั้งสิ้น (เอกรินทร์ ส่วนศิริ, ดอน ปาทาน, ปรัชญา โตะอิเตต, อับดุลเลาะ ตาเยะ, อาอิชะห์ กายแก้ว, อับดุลเลาะ หมัดอะดัม และอับดุลเลาะ เจ๊ะโซะ, 2555: 33) จึงทำให้เกิดการหยุดชะงักไปหนึ่งปี แต่ต่อมาในช่วงรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ฯ ได้มีการรื้อฟื้นกระบวนการพูดคุยฯ ขึ้นมาอีกครั้ง และเกิดพัฒนาการทางบวกตามลำดับ แต่สุดท้ายกระบวนการพูดคุยฯ ก็ได้ถูกทำให้หยุดชะงักอีกครั้ง ภายหลังจากการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็น รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างผู้รับผิดชอบการพูดคุยฯ มีการแต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ขึ้นเป็นครั้งแรก และมีการดำเนินการพูดคุยอย่างต่อเนื่อง แต่กลับเกิดการรัฐประหารอีกครั้งในช่วงปี 2557 โดย คสช. ส่วนในยุครัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ฯ มีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าคณะพูดคุยถึง 2 ครั้ง โดยเริ่มจาก พลเอก อักษรา เกิดผล และภายหลัง คปต. ได้เปลี่ยนหัวหน้าคณะพูดคุยฯ เป็น พลเอก อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ และสุดท้ายด้วยสถานการณ์ทางการเมือง พลเอก อุดมชัยฯ ได้ไปดำรงตำแหน่ง ส.ว. ทำให้หัวหน้าคณะพูดคุยคนใหม่คือ พลเอก วัลลภ รักเสนาะ อดีตเลขาธิการ สมช. โดยเนื้อหาของกระบวนการพูดคุยฯ ก็ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการบรรจุให้การพูดคุยเป็นวาระแห่งชาติ การรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน และดำเนินการอย่างจริงจัง

ข้อสังเกตที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการพูดคุยฯ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คือเรื่องของสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ และความต่อเนื่องของกลไกในกระบวนการพูดคุยฯ ที่เกิดการหยุดชะงักอยู่หลายครั้งอันเนื่องมาจากบริบททางการเมือง ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ทั้งหมดจะเป็นทหาร แต่เป็นทหารที่ค่อนข้างมีแนวคิดที่เป็นสันติวิธีมากขึ้น จากตั้งแต่สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ที่มีกลุ่มเป้าหมายในการพูดคุยคือมาราปาตานีและกระบวนการสันติสุขค่อนข้างมีแววล้มแหลมตั้งแต่เริ่ม(ดอน ปาทาน, 2562) แต่ภายหลังจากการรัฐประหาร ปี 2557 พลเอก อักษรา เกิดผล ได้ขึ้นมาเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ที่มีการบรรจุข้อตกลงเรื่องการทำ

พื้นที่ปลอดภัยและพูดคุยกับมาราปาตานี แต่ในสมัยของ พลเอก อุดมชัยฯ กลับเปลี่ยนแปลงเป็นการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม รวมถึงการรับฟังจากประชาคมต่างประเทศ และเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายการพูดคุยมาเป็น BRN และพลเอก วัลลภา ที่พยายามรับฟังเสียงของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการทำงานคณะประสานงานระดับพื้นที่ ซึ่งในภาพรวมนับว่าเป็นแนวทางสันติวิธีที่เกิดขึ้นในกระบวนการพูดคุยฯ แต่ว่ากระบวนการพูดคุยฯ กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฯ บ่อย ซึ่งอาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและกลุ่มขบวนการ

ทั้งนี้ ในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขฯ ในยุคปัจจุบัน มีคณะทำงานประสานงานระดับพื้นที่ (สล.3) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 ที่ประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ รวมเป็นคณะทำงาน เพื่อร่วมกันออกแบบการขับเคลื่อนงานเพื่อหนุนเสริมกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข เพื่อเสนอข้อมูลต่อคณะพูดคุยฯ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนแนวทางสันติวิธีด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา สรุปได้ว่า แนวคิดสันติวิธียังพบในกระบวนการพูดคุยฯ แต่สถานการณ์ทางการเมืองทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยฯ ทั้งในเนื้อหาและโครงสร้าง ทำให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาแนวทางที่เป็นสันติวิธีสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพูดคุยฯ โดยเกิดการวิพากษ์ว่ากระบวนการพูดคุยฯ ใช้เวลายาวนาน ไม่มีความก้าวหน้า และไม่มีการสร้างการรับรู้ต่อประชาชนในพื้นที่ จะเห็นได้จากผลสำรวจของเครือข่ายวิชาการ PEACE SURVEY ว่าประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสนับสนุนกระบวนการพูดคุยฯ มากกว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่าง โดยประชาชนค่อนข้างมีความหวังว่ากระบวนการพูดคุยฯ จะสำเร็จและแก้ไขปัญหาได้ แต่ในขณะเดียวกันประชาชนมีความสนใจน้อยเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยฯ และประชาชนไม่ค่อยมีความเชื่อมั่นใน

กระบวนการพูดคุยฯ รวมถึงมองว่ากระบวนการพูดคุยฯ ในปัจจุบันยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

พลวัตของอำนาจทางการเมือง และสันติวิธี จะมีพัฒนาการควบคู่กันเสมอ กล่าวคือ เมื่อเป็นรัฐบาลพลเรือน แม้ว่าจะมีแนวทางสันติวิธีปรากฏอยู่แต่ก็ยังมีข้อสังเกตบางประการที่ทำให้เห็นความไม่เป็นสันติวิธีในรัฐบาลพลเรือนดังเห็นได้จากเมื่อปี 2544 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธีและจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์สันติวิธีภายใต้ สมช. โดยคณะกรรมการฯ ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากประชาชนในการใช้สันติวิธีเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในปี 2551 รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้มีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี นับว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางนโยบายและแนวทางการทำงานในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จากเดิมที่ สมช. ใช้แนวทางสันติวิธีที่ชัดเจนเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ (ประชาไท, 2563) แม้ว่าความเข้าใจต่อความหมายของคำว่าสันติวิธีของทหารและพลเรือนมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อเรื่องการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สิ่งที่แสดงออกถึงความไม่เป็นสันติวิธีก็ยังคงปรากฏในการดำเนินการแก้ไขปัญหา แสดงให้เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลทหารก็จะมีอุปสรรคต่อการเกิดสันติวิธีตลอดเวลา

ส่วนที่สอง : การให้ความหมาย การตีความ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดสันติวิธีของตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมช. เป็นหน่วยงานในระดับนโยบายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเป็นนโยบายหลักให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ สมช. มีมุมมองต่อแนวคิดสันติวิธีว่าเป็นแตกต่างแต่ไม่รุนแรง ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติที่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่ต้องไม่ใช่และ

ไม่จบลงด้วยความรุนแรง และผู้แทน สมช. มีความเชื่อมั่นในสันติวิธีแต่ไม่เต็มร้อย แม้เชื่อว่าทุกปัญหาสามารถหาทางออกได้ด้วยการพูดคุย แต่ในบางกรณีการพูดคุยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงอาจจะต้องใช้มาตรการอื่น ๆ ในการปราบปราม เช่น มาตรการทางกฎหมาย และการออกข้อบังคับ แต่ต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและทั้งสองฝ่ายต้องเข้าใจในคำว่าสันติวิธี โดย สมช. มองว่าเนื่องจากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจุดกำเนิดที่เป็นเรื่องการขัดแย้งทางความคิด ความแตกต่างกัน ต้องมีการใช้ความคิดและทัศนคติในการแก้ไขปัญหา

ในขณะที่ กอ.รมน.ภาค 4 ที่เป็นหน่วยงานหลักในพื้นที่ให้ความหมายของสันติวิธีในมุมมองของ กอ.รมน. สองแนวทางคือ 1. การทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการไม่ใช้วิธีรุนแรงทั้งสองฝ่าย แต่ต้องมีความรุนแรงก่อนที่จะเกิดสันติวิธี เพื่อให้ฝ่ายที่เข้มแข็งกว่าได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ และมองว่าถ้าเริ่มด้วยสันติวิธีตั้งแต่เริ่มจะมีความยากในการจัดการเพราะอีกฝ่ายมักจะใช้กำลังก่อนเสมอ และ 2. การบริหารความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรง สันติวิธีต้องมีเหตุแห่งการใช้และกฎการประทะ เช่นการปฏิบัติการในพื้นที่ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและต้องมีการชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจ

หากเปรียบเทียบการตีความ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ สมช. และ กอ.รมน. ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ กลับมีความแตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติ กอ.รมน. และ สมช. เคยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอยู่แล้ว เนื่องจากข้อจำกัดสองข้อ ได้แก่ 1. กอ.รมน. ไม่สามารถการดำเนินการตามนโยบายของ สมช. ได้ทุกประเด็น ประกอบกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทหาร ที่ในบางครั้งดูเหมือนเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ทำให้ปัญหายิ่งซับซ้อนมากขึ้น และ 2. สมช. เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กและไม่มีความช่วยปฏิบัติในพื้นที่เหมือนกับ กอ.รมน. ดังนั้น สมช. จะมีเพียงอำนาจตามกฎหมายและอำนาจจากนายกรัฐมนตรี ที่ให้ สมช. สามารถกำหนดทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐผ่านการใช้นโยบายได้ แต่มีข้อสังเกตว่าในบางครั้ง สมช. เปรียบเสมือน เสือกระดาษ หรืออาจจะเป็นเหมือน หอคอยงาช้าง

ที่มีอำนาจอยู่ในระดับบนที่ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาในพื้นที่ แต่ปัจจุบัน สมช. มีการปรับตัวอย่างมากในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่เพื่อนำมากำหนดนโยบาย

ส่วนที่สาม : ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.1 ความเข้าใจในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ตรงกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานด้านความมั่นคงด้วยตัวเอง และระหว่างทหารกับประชาชน สมช. มีความคิดเห็นตรงกับภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากสาเหตุ 2 ประเด็นคือ 1.อัตลักษณ์ วิถีชีวิตและวัฒนธรรม ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นตรงกันว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เป็นปัญหาเรื่องการแบ่งแยกตั้งแต่ในอดีตและการมองข้ามของภาครัฐ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมากจากการที่ภาครัฐดำเนินนโยบายที่พยายามผสมกลมกลืนความเป็นอัตลักษณ์ของประชาชนให้เป็นคนไทย 2) การดำเนินนโยบายของภาครัฐในอดีต ที่เกิดจากนโยบายของรัฐในอดีตพยายามจะกลืนกลาย คนในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กลายเป็นคนไทย ซึ่งสร้างความไม่พอใจและความอึดอัดใจของประชาชน ด้วยปัญหานี้เป็นปัญหาด้านความรู้สึก ทำให้ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น จนทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นรู้สึกว่าการสิ่งที่เสียไปคือนั่นคือ อัตลักษณ์ ของชาวมุสลิมมลายู

ในขณะที่ทหาร มองว่าสาเหตุของปัญหาคือเรื่องของ ประวัติศาสตร์ในอดีต ที่มีการปลุกฝังเรื่องราวเลวร้ายให้คนรุ่นหลังว่ารัฐไทยคือผู้ที่เข้ามาปกครองและควบคุมประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการปลุกระดมและการใช้ประวัติศาสตร์ในอดีตมาเพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างวาทกรรม ซึ่งทหารมองว่าเป็นเรื่องปกติของประวัติศาสตร์ยุคล่าอาณานิคมที่มีการล่าอาณานิคมเพื่อการปกครอง

3.2 ความคิดเห็นต่อการจัดการโครงสร้างการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ตรงกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานด้านความมั่นคงด้วยกันเอง และระหว่างทหารกับประชาชน สมช. และ องค์กรพัฒนาเอกชน มองว่า ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกหลอเลี้ยวให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ตลอดมา คือเรื่องของการดำเนินการของภาครัฐ ที่ยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน กระทั่งต่อการดำรงชีวิตตามปกติ การใช้ความรุนแรงในการยุติปัญหา การอุ้มหาย เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงจากกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่หวังขยายความรุนแรงของสถานการณ์ได้ นอกจากนี้ หากมีรัฐบาลทหารแล้ว หน่วยงานพลเรือนอาจจะไม่ได้มีอิสระ โดยเฉพาะเรื่องภาคใต้ที่เป็นแหล่งงบประมาณ แต่หน่วยงานจึงพยายามสร้างบทบาท ขยายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตัวเองออกไป เพราะจะได้ทั้งปริมาณงานและงบประมาณด้วย เรียกได้ว่าเป็น Bureaucratic Politics

ในขณะที่ทหารกลับมองว่ามองว่าปัจจัยเรื่องการจัดการโครงสร้างรับผิดชอบการแก้ไขปัญหายังไม่เป็นเอกภาพ การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรมีหน่วยรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว เพื่อที่จะแก้ปัญหาได้อย่างมีเอกภาพ โดยได้เสนอความคิดเห็นว่า ต้องให้หน่วยงานหลักในการปฏิบัติการหลักในพื้นที่เป็น กอ.รมน. ที่ควบคุมอำนาจในการบริหารจัดการ โดยประเด็นนี้ สมช. ถือเป็นจุดอ่อนของการจัดโครงสร้างว่า ความซับซ้อนของระบบราชการในพื้นที่มีปัญหา โครงสร้างเยอะและซับซ้อน มีหลายหน้าที่หลายภาคส่วน ทำให้การแก้ไขปัญหาถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองและใช้ประโยชน์ทางการเมือง สรุปลือระบบราชการเองก็นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเช่นกัน

3.3 การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐที่ส่งผลกระทบการดำเนินชีวิตของประชาชน นอกเหนือจากอุปสรรคด้านความเข้าใจในการรับรู้และเข้าใจบริบทของปัญหาแล้ว การดำเนินโครงการของรัฐในบางครั้งก็ยังคงมีความย้อนแย้งกับแนวทาง

ของนโยบายที่เป็นสันติวิธีจนกลายเป็นอุปสรรคและขยายความขัดแย้งให้กว้างขึ้น ดังจะเห็นได้จากโครงการและการดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่

(1) โครงการพาคนกลับบ้าน ที่เป็นโครงการหนึ่งในการปฏิบัติงานด้านการอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง โดย กอ.รมน.ภาค 4 สน. ได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี 2555 เพื่อเปิดช่องทางให้ผู้ที่ไม่เห็นต่างจากรัฐที่ต้องการยุติการใช้ความรุนแรง ผู้หวาดระแวงหลบหนีออกนอกพื้นที่ หรือออกนอกประเทศ มาต่อสู้อันในแนวทางสันติ (ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา, 2562) ด้วยการนำเข้ากระบวนการเพื่อปรับทัศนคติและเข้าใจหลักศาสนาอิสลามที่ถูกต้อง รวมถึงพัฒนารายได้และอาชีพ ซึ่งมีการวิพากษ์กันว่าโครงการนี้มองผู้ที่ไม่เห็นต่างเป็นผู้กระทำผิดและมองว่าต้องปรับทัศนคติให้กลายเป็นคนดี และเห็นด้วยกับรัฐ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการสันติวิธีที่ต้องมองค่าความเป็นมนุษย์เท่ากัน และยังมีประเด็นเรื่องของการถูกตั้งคำถามว่าผู้ที่ถูกนำกลับมาเข้าร่วมโครงการนั้นเป็นความจริงหรือไม่หรือเป็นตัวปลอมที่รัฐพยายามรวบรวมเพื่อให้ครบตามจำนวน

(2) การยกเลิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสภาที่ปรึกษา ได้ก่อตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ให้มีสมาชิกไม่เกิน 49 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองของทุกภาคส่วน 44 คน ซึ่งการทำงานของสภาที่ปรึกษา สามารถตอบสนองต่อหลักการสันติวิธีได้คือการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการร่วมกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหา รวมถึงให้ข้อเสนอแนะที่มาจากประชาชน โดยสมาชิกสภาที่ปรึกษา เดิมได้หมดวาระไปตั้งแต่ก่อนการรัฐประหารปี 2557 โดยขณะนั้นได้จัดให้มีการเลือกผู้แทนในแต่ละสาขาใหม่ และได้รายชื่อแล้ว แต่เมื่อเสนอชื่อไปยังนายกรัฐมนตรีช่วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ฯ กลับไม่มีการลงนามแต่งตั้ง ทำให้สภาที่ปรึกษา ไม่สามารถทำงานได้มานานร่วม 2 ปี ภายหลังจากการถูกลดบทบาทของสภาที่ปรึกษา ในปี 2559 มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 14/2559 เพื่อยกเลิกกลไกสภาที่ปรึกษา ทั้ง ๆ ที่กลไกสภาที่ปรึกษาเป็นกลไกที่ได้รับ

การยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก แม้กระทั่งในปัจจุบันการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของ สมช. เพื่อทบทวนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ยังคงมีประเด็นคำถามจากภาคประชาสังคมต่อกรณีการยุบกลไกสภาที่ปรึกษาฯ ตลอดมา ว่าเหตุใดจึงต้องยุบและมีแผนการที่จะรื้อฟื้นอีกครั้งหรือไม่

(3) โครงการสลายการบ่มเพาะแนวคิดหัวรุนแรง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง (พ.ศ. 2561 – 2580) มีแนวทางระงับยับยั้งการบ่มเพาะเยาวชนเพื่อจัดตั้งมวลชนสนับสนุนในอนาคต และยุติการขยายแนวคิดที่ถูกบิดเบือนจากหลักศาสนาที่ถูกดัดแปลง ภายใต้อำนาจการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับนโยบายด้านการจัดการศึกษาของภาครัฐ ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกือบทุกแห่งต้องปรับเปลี่ยนให้มีการจัดการเรียนการสอนทั้งสายสามัญตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ควบคู่กับการสอนหลักการทางศาสนาอิสลามด้วย (สยามรัฐออนไลน์, 2563) ทั้งนี้ การแพร่ขยายแนวคิดหัวรุนแรงในสถานศึกษาอาจเกิดขึ้นได้จริงโดยใช้วิธีการปิดบังอำพรางตนเองจากการฝึกปฏิบัติการ โดยใช้ชีวิตในสถานศึกษาและดำรงชีวิตตามปกติ หรือที่เรียกกันว่า “กลุ่มคนหน้าขาว” ทั้งนี้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐมีการเฝ้าระวังอย่างเคร่งครัดด้วยการใช้ทหารพร้อมอาวุธเข้าไปอยู่ในบริเวณสถานศึกษาเพื่อสังเกตการณ์และการถ่ายรูปนักเรียน ซึ่งถือว่าการกระทำที่ไม่เหมาะสมกับเยาวชน แต่ในปัจจุบันภาครัฐเองก็ได้มีการปรับตัวเพื่อปรับปรุงการดำเนินการดังกล่าวเพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อเด็กในโรงเรียน

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาทั้งในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคง การให้ความหมายและความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดสันติวิธีของภาครัฐและประชาชน รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีจะตอบคำถามงานวิจัยที่ว่า

“แนวคิดสันติวิธีส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้
อย่างไร” ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า สันติวิธี ถูกให้ความหมายได้ อย่างหลากหลาย
ขึ้นอยู่กับผู้ใช้คำว่าสันติวิธีว่าเป็นใคร โดยสันติวิธีจะมีทิศทางที่ชัดเจนเมื่อคำนี้ถูกใช้โดย
ผู้ที่เข้าใจในความหมายของสันติวิธี สันติวิธีจะเป็นสิ่งที่อยู่ในนโยบายสำหรับการแก้ไข
ปัญหาต่าง ๆ ในอดีตมาตลอด แต่เมื่อมีตัวแปรหรือเหตุการณ์ใดที่เข้ามากระทบต่อสันติ
วิธีก็จะทำให้สันติวิธีถูกใช้ในแนวทางอื่นตามความเข้าใจของผู้ใช้ ทั้งนี้ ผลการศึกษา
สรุปได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในแต่ละยุค

1.1 แนวคิดสันติวิธีอยู่ในนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตลอดเวลา แนวคิดสันติวิธีที่ได้เกิดขึ้นในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 นับว่าเป็นครั้งแรกที่
ประเทศไทยได้นำแนวคิดสันติวิธีเข้ามาบรรจุอยู่ในนโยบายที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหา
แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตลอดมา ทั้งรัฐบาลทหาร
และรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากทหารซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานที่ จะมีความเข้าใจในสันติวิธี
ในแบบของทหาร ซึ่งไม่ได้ตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อสร้างอำนาจของ
กองทัพ อาจมองได้ว่าเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และทำให้เกิดความซับซ้อนในการ
ทำงาน และประชาชนเองก็ไม่พอใจการปฏิบัติงานของทหารในบางกรณีที่มีการละเมิด
สิทธิมนุษยชน แต่เมื่อเป็นรัฐบาลพลเรือนแนวคิดสันติวิธีจะกลับมาโดดเด่น ทั้งนี้
แม้ว่าปัจจุบันจะเป็นรัฐบาลทหาร แต่ว่ายังคงมีหน่วยงานพลเรือนอีกหลายหน่วยงานที่
สนับสนุนการใช้แนวคิดสันติวิธี จะเห็นได้จากนโยบายด้านการพัฒนาหลายฉบับ ที่เน้น
ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศ

1.2 ภาครัฐมีวิธีการขับเคลื่อนนโยบายด้วยการสร้างกลไกเพื่อแก้ไขปัญหา
จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความซับซ้อน การก่อตั้งกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ มีความซับซ้อน โดยส่วนใหญ่มักเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจาก

ทหาร ที่สร้างหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้นสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค กอ.รมน.จังหวัด ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น หรือการแบ่งโครงสร้างการทำงานออกเป็น 3 ระดับ โดยมีทหารอยู่ในทุกระดับ ทำให้โครงสร้างในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุ่งเหยิงและเกิดการซ้ำซ้อนของกระบวนการทำงาน และด้วยความที่การกระทำดังกล่าวอาจนับว่าเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ด้วยการ สร้างกลไกต่าง ๆ ขึ้นมาตั้งแต่ในอดีตเพื่อขยายอำนาจของกองทัพ

2. ระดับการรับรู้ ความเข้าใจและทัศนคติ ต่อแนวคิดสันติวิธี

2.1 ความเข้าใจในแนวคิดสันติวิธีที่ไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง เจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และประชาชนด้วยกันเอง อันเกิดจากการประสบการณ์ทำงาน และบริบทในพื้นที่ แนวคิดสันติวิธีจะถูกพบได้ในหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับนโยบายค่อนข้างมาก เนื่องจากในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายแต่ละฉบับต้องมีการศึกษาค้นคว้างานวิจัยและการเก็บข้อมูลจากพื้นที่ ทำให้มีการศึกษาอย่างแพร่หลาย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับนโยบายส่วนมากเป็นข้าราชการพลเรือน ที่มีวัฒนธรรมองค์ต่างจากทหาร ในขณะที่หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับปฏิบัติ อาทิ กอ.รมน. ภาค 4 เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นทหารทำให้ความเข้าใจต่างจากพลเรือน และด้วยความแตกต่างนี้ทำให้แม้ว่านโยบายจากส่วนกลางที่มีความตั้งใจจะแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี แต่เมื่อขับเคลื่อนไปยังหน่วยปฏิบัติ ไม่ได้มีการเอื้อให้เจ้าหน้าที่ทหารในระดับปฏิบัติ รับรู้และเข้าใจตามแนวคิดของนโยบาย ทำให้การแก้ไขปัญหาจากนโยบายและการปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน

2.2 ระดับการรับรู้ และทัศนคติ ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง เจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน อันเกิดจากการประสบการณ์ทำงานและบริบทในพื้นที่ เมื่อเข้าใจปัญหาไม่ตรงกันจะเกิดความคาดหวังที่ต่างกัน ความคาดหวังว่าอีกฝ่ายจะทำตามความต้องการของตนเองที่จะเป็น

สาเหตุไปสู่การเกิดความขัดแย้ง ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งจะเป็นในเรื่องของความขัดแย้งทางความคิดและทำให้เกิดอคติได้หากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข และการกระทำของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีก็เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากวัฒนธรรมองค์กรและประสบการณ์ทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสันติวิธีจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากยังมีการใช้ความรุนแรงและยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันต่อบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนสันติวิธีในนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากประเด็นการรับรู้และความเข้าใจในคำว่าสันติวิธี และบริบทของปัญหา ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่ไม่ตรงกันแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือ การดำเนินการของรัฐที่ย้อนแย้งกับสันติวิธี ไม่ว่าจะเป็นในระดับ ความรุนแรงทางตรง อาทิ การใช้ความรุนแรง การตรวจค้นบ้าน การตั้งด่านตรวจ การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ส่วนความรุนแรงเชิงโครงสร้างและความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมมักจะมาคู่กันในหลายกรณี ได้แก่ (1) โครงการพาคคนกลับบ้าน ที่เป็นการมองและตีความว่า ผู้เห็นต่างจากรัฐเป็นผู้หลงผิด หรือเป็นผู้ที่เคยกระทำผิด โดยกระบวนการของโครงการนี้จะเป็นการนำบุคคลเป้าหมายกลับคืนสู่สังคม โดยรัฐใช้คำว่า กลับมาเป็นคนดี ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการกระทำลักษณะดังกล่าวเป็นการด้อยค่าความเป็นมนุษย์ (พระวีริพงษ์ ชาติธรรมโม, 2563) แทนที่จะเป็นการมองค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันเหมือนในกระบวนการพูดคุยฯ ที่เน้นการหารือและสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐและประชาชน (2) การยกเลิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสภาที่ปรึกษานับว่าเป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเนื่องจากการรวบรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม เข้ามาอยู่ในกลไก เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล และเมื่อโดนยุบทำให้เกิดคำถามขึ้นมากมายว่า เหตุใดกลไกนี้จึงต้องยกเลิกไปทั้ง ๆ ที่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ (3) โครงการสลายการบ่มเพาะแนวคิดหัวรุนแรง โดยมีการปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อ

ประชาชน อาทิ การส่งทหารเข้าบริเวณโรงเรียน และร้านน้ำชา ซึ่งเป็นการเผด็จการวัง และจับตากรกระทำของประชาชนที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น ความรุนแรงเชิงโครงสร้างจะปรากฏขึ้นในรูปแบบของการจัดการ โครงการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการตาม โครงการ โดยการดำเนินการนั้นจะเป็นการละเมิดสิทธิ และสร้างความหวาดระแวงต่อ ทั้งสองฝ่าย ที่จะเป็นการสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงเชิง วัฒนธรรมที่ ประกอบด้วยความไม่พอใจ อคติทั้งทางศาสนาและชาติพันธุ์ และการสร้างการรับรู้ที่ผิด แม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวนโยบายที่เป็นสันติวิธี แต่ในเรื่อง ของการปฏิบัติกลับยังมีช่องว่างที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสันติวิธีในนโยบาย สำหรับการแก้ไขปัญหา ที่จะเกิดความความย้อนแย้งและจะยิ่งทำให้ปัญหาทวีความ ซับซ้อน รุนแรงมากขึ้น และแก้ไขได้ยาก สรุปว่า ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลทหารหรือรัฐบาล พลเรือนต่างประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่อสันติวิธีเสมอ แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง บทบาทของผู้นำรัฐบาลและกองทัพ

สันติวิธีจะเป็นสิ่งที่อยู่ในนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในอดีตมา ตลอด แต่เมื่อมีตัวแปรหรือเหตุการณ์ใดที่เข้ามากระทบต่อสันติวิธี ก็จะทำให้สันติวิธีถูก ใช้ไปในแนวทางอื่นตามความเข้าใจของผู้ใช้ แต่ความหมายที่ทุกฝ่ายให้ความเห็น ตรงกันคือ สันติวิธี คือการไม่ใช้ความรุนแรง เพียงแต่การถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติ สันติ วิธีถูกนำไปใช้หลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้ สันติวิธีคือการไม่ใช้ความรุนแรง และต้องการมี การหารือเพื่อสร้างความเข้าใจและหาข้อตกลงร่วมกันที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับได้ และต้อง เป็นการกระทำหรือการสื่อสารที่เกิดจากความเข้าใจในความหมายของสันติวิธีและ เข้าใจในบริบทของปัญหาแบบเดียวกันทั้งสองฝ่าย สิ่งที่สำคัญคือการสื่อสาร การพูดคุย ที่จะทำให้เกิดการต่อรองและเป็นการสร้างความเข้าใจฝ่ายเขาและฝ่ายเรา ทั้งนี้แม้ว่า สันติวิธียังปรากฏในนโยบายด้านความมั่นคงสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ในทางปฏิบัติ แต่ยังไม่ปรากฏการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังมีความย้อนแย้งกับแนวทางที่กำหนด

อยู่ จึงยิ่งทำให้ปัญหาซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่า สันติวิธีในประเทศไทยยังคงมีอุปสรรคจากการดำเนินการของรัฐ แม้ว่ารัฐเองจะพยายามปรับใช้และพยายามบรรจุกว่าสันติวิธีลงในนโยบายก็ตาม ซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดความรุนแรงในเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยและนำไปสู่การเกิดความรุนแรงทางตรงต่อสถานการณ์ในพื้นที่ ดังนั้น สังคมที่ปราศจากการฆ่าตามแนวคิดรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า แม้ว่าจะเกิดขึ้นได้จริงในบางพื้นที่ แต่สำหรับการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นับว่ามีอุปสรรคอยู่ไม่น้อย เนื่องจากปัญหายาวนานและฝังรากลึกทั้งในระดับโครงสร้างและระดับจิตใจ รวมไปถึงหลักการของรัฐศาสตร์ไม่ฆ่านั้นการเข้าใจสาเหตุของปัญหาเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างการแก้ไขปัญหาที่ไม่เกิดความรุนแรง แต่เมื่อการรับรู้และความเข้าใจในปัญหา และสันติวิธี ยังไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน การแก้ไขปัญหาก็จะพบกับอุปสรรค ดังที่แสดงออกมาในรูปแบบของทัศนคติและการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ การจะเกิดสังคมที่ปราศจากการฆ่าได้ต้องมีการปรับกระบวนความคิด (Mind set) ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกภาคส่วนให้เข้าใจตรงกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหารวมถึงประชาชนด้วยกันเองต้องมีเอกภาพทางความคิดและความต้องการที่จะให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ สันติวิธีจึงจะเกิดขึ้นในพื้นที่และสามารถพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคงสำหรับการแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

จากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความขัดแย้งมาอย่างยาวนาน โดยเมื่อปัญหายังยืดเยื้อยาวนานความรู้สึกของประชาชนรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ก็จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีต่าง ๆ ทำให้ความรู้สึกนั้นกลายเป็นความรู้สึกเกลียดชัง และสร้างอคติต่อกันทั้งตัวเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ส่งผลให้ปัญหายังคงมีอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อเวลาผ่านไปกระแสโลกาภิวัตน์และแนวคิดต่าง ๆ เริ่มหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะแนวคิดสันติวิธีที่เป็นการแก้ไขปัญหารูปแบบใหม่ที่ปราศจากการใช้ความรุนแรง ได้เริ่ม

ผลิบานในนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาของไทยเมื่อปี 2546 แต่ท้ายที่สุดแล้วปัญหาก็ยังไม่สามารถคลี่คลายลงได้ในปัจจุบัน ยังมีการสร้างสถานการณ์ การใช้ความรุนแรงของทุกฝ่าย ดังนั้นผู้เขียนจึงเลือกศึกษาถึงสาเหตุที่สันติวิธีไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนจะเลือกใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากนโยบาย ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ช่วงปี 2547 เป็นต้นมา ประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมือง พลวัตการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมือง รวมไปถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ในการทำงานจริงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้ การตีความหมายและความเข้าใจในคำว่าสันติวิธีของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบาย ทั้งนี้ ผู้เขียนจะศึกษาภายใต้กรอบการศึกษาเรื่อง รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า (Non killing political science) ของ Glenn D. Paige (เกล็น ดี เพจ, 2002/2552) ที่ศึกษาความขัดแย้งโดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนคือ 1) ทำความเข้าใจบริบทของความขัดแย้งและการยอมรับการมีอยู่ของความรุนแรง 2) การรู้สาเหตุของปัญหา และ 3) การรู้สาเหตุแห่งการไม่ฆ่า ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผลการศึกษาก็จะทราบว่าสังคมที่ปราศจากการฆ่าสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะชี้ให้เห็นว่า เหตุใดปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีความยืดเยื้อยาวนานและมีประเด็นละเอียดอ่อนเพิ่มมากขึ้นในทุกปี และคำว่า สันติวิธี ที่เคยผลิบานในประเทศไทยมีตำแหน่งแห่งที่อยู่ใด และสามารถดำรงอยู่ในนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จริงหรือไม่ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติ และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาลำพวนจังหวัดชายแดนภาคใต้และสันติวิธี ต้องใช้กระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงความคิดและความรู้สึกจากประสบการณ์ทำงานตรง ประกอบการใช้ลำดับเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบ

ดังนั้น สิ่งที่มีผู้เขียนเห็นว่าสำคัญที่สุดคือการทราบถึงสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงและการกำหนดแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

ผลการศึกษาและการอภิปรายข้างต้นแสดงให้เห็นดังนี้ ประการแรก ระดับการรับรู้ และทัศนคติ ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำว่า สันติวิธี ที่ไม่ตรงกันของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน อันเกิดจากการประสบการณ์ทำงานและบริบทในพื้นที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างตรงจุด และความเข้าใจในคำว่าสันติวิธี อันจะส่งผลออกมาในรูปแบบของการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐก็จะแตกต่างจากความคาดหวังของประชาชน ซึ่งผลการศึกษานี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาของ ชิดชนก ราฮิมมูลา (2549) ที่ได้มีผลการศึกษาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่มีความเข้าใจการขับเคลื่อนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 87/2546 ที่เน้นเรื่องสันติวิธี ซึ่งมีการนำสันติวิธีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่กลุ่มดังกล่าว ยังไม่มีความเข้าใจในสันติวิธีชัดเจนเพียงพอ ประกอบกับยังมีความเข้าใจสันติวิธีจากพื้นฐานเดิมที่เข้าใจว่า สิ่งที่ปฏิบัติตามหลักการของรัฐนั้น เป็นสันติวิธีอยู่แล้ว ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลัก ๆ ได้แก่ 1) วิธีการขับเคลื่อนนโยบายหรือคำสั่งลงไปที่การปฏิบัติของระบบราชการไทย ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติในระดับล่างให้รับรู้และเข้าใจนโยบาย และ 2) เกิดจากทัศนคติ ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกหล่อหลอมจากวัฒนธรรมองค์กร ประสบการณ์การทำงาน และภูมิหลังของแต่ละคน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการรับรู้หรือปฏิเสธที่จะเรียนรู้ในคำสั่ง และส่งผลต่อความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีด้วย ซึ่งในขณะนั้นเป็นปี 2549 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงปี 2547 เพียง 2 ปี ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบันที่มีการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ในระบบราชการประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์แล้ว แต่ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงปรากฏให้เห็น งานวิจัยชิ้นนี้จะสามารถต่อยอดจากงานของ ชิดชนกฯ ได้ โดยเป็นการเพิ่มกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในระดับนโยบายมากขึ้น ผล

การศึกษาพบว่า การรับรู้และความเข้าใจในบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำว่าสันติวิธี ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติและระดับนโยบาย มีความแตกต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับนโยบายอย่าง สมช. จะมีความเข้าใจในคำว่าสันติวิธีและมีแนวทางที่ค่อนข้างปฏิเสธการใช้ความรุนแรง ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา ที่เน้นเรื่องสันติวิธีมาโดยตลอด แต่ในระดับปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ทหารจะมีมุมมองต่อการแก้ไขปัญหาที่ต้องเด็ดขาด นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ยังมีความคาดหวังต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะการพูดคุยเพื่อสันติสุขฯ และการจัดการกับภัยแทรกซ้อนอื่น ๆ เช่น ยาเสพติด การค้าชายเถื่อน ดังในการศึกษาของเครือข่ายวิชาการ PEACE SURVEY (2563) ที่มีการศึกษาถึงผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ โดยผลพบว่าประชาชนยังคงสนใจกระบวนการสันติภาพ แต่ว่ายังไม่มีความหวังต่อกระบวนการสันติภาพและไม่เห็นความก้าวหน้าของการดำเนินการของรัฐ ความคาดหวังของประชาชนต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น นอกจากวิเคราะห์จากแนวคิด การรับรู้ ความเข้าใจต่อแนวคิดสันติวิธีของเจ้าหน้าที่รัฐคงไม่เพียงพอ จึงต้องมีการศึกษาจากพัฒนาการของนโยบายและลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยด้วย

ประการที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเทศไทย ยังพบได้ไม่มาก โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะวิเคราะห์ นโยบาย ประกาศและคำสั่ง สำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับพลวัตทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในแต่ละยุค แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตลอดมา ทั้งรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือน โดยในแต่ละยุคก็จะมี การจัดตั้งกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งการก่อตั้งกลไกดังกล่าว จะทำให้เกิดความซับซ้อนในการทำงาน ซึ่ง

ท้ายที่สุดแล้วแม้ว่าจะจะเป็นรัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลทหาร ปัญหาในการจัดการเชิงโครงสร้างที่อาจนับว่าเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้างยังคงมีให้เห็น ด้วยการก่อตั้งและยกเลิกกลไกต่าง ๆ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในขณะที่บางยุคแม้เป็นรัฐบาลทหารกลับมีความก้าวหน้าของสันติวิธี หรือไม่แต่ในยุคที่เป็นรัฐบาลพลเรือนแนวคิดสันติวิธีกลับไม่เป็นผล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพลวัตของสันติวิธีจะเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา การศึกษาเพียงแค่ว่าความเข้าใจในบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และสันติวิธี อาจไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ว่า แม้ว่าสันติวิธียังปรากฏอยู่ในนโยบายแต่เหตุใดจึงไม่สามารถถูกนำไปขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนแนวคิดสันติวิธีในนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา จะช่วยให้มีมุมมองต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กว้างและครอบคลุมมากขึ้น โดยการดำเนินการของภาครัฐสามารถส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาได้โดยตรง หากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้พบได้หลากหลายที่มา รวมถึงการเผยแพร่ทางสื่อสาธารณะ โดยจะได้รับข้อมูลทางตรงก็คือปัญหาที่เป็นเหตุรุนแรงส่วนใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานรับผิดชอบต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุอย่างแท้จริง งานวิจัยชิ้นนี้จึงชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เช่น การก่อตั้งหรือยุบกลไกต่าง ๆ การให้ความสำคัญกับแนวทางสันติวิธี เป็นต้น ที่เป็นผลมาจากประเด็นด้านการเมืองในแต่ละรัฐบาล ดังนั้น การวิเคราะห์ทั้งสามประการดังกล่าวเข้าด้วยกัน จะทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างรอบด้าน และแสดงให้เห็นว่าการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่สามารถศึกษาได้เพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่ต้องมีการศึกษาอย่างรอบด้าน ถึงบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แท้จริง และการขับเคลื่อนสันติวิธีในนโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่อาจส่งผลมาจากบริบททาง

การเมือง เนื่องจากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความละเอียดอ่อนที่เกิดจากปัญหาหลากหลายประเด็น และมีผู้ที่เกี่ยวข้องของหลายภาคส่วน การตีความปัญหาด้านใดเพียงด้านหนึ่งอาจสร้างความเข้าใจผิดต่ออีกฝ่ายได้ ทั้งนี้ ต้องมีการยอมรับปัญหา และยอมรับความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นและกำลังเกิดขึ้น เพื่อที่จะได้แสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาได้ สุดท้ายนี้ แม้ว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะยังคงยืดเยื้อต่อไป ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของเงื่อนไขความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประเด็นด้านศาสนา อาจทำให้ความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดคือการใช้สันติวิธีด้วยการสร้างความเข้าใจ สร้างความไว้วางใจ เชื่อใจระหว่างรัฐและประชาชน และการดำเนินการของภาครัฐด้วยความจริงใจและมีเป้าหมายสำคัญคือเพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในปลายด้ามขวานไทยอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐควรบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำกิจกรรมและโครงการตามแผนปฏิบัติการสำหรับการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานและการใช้งบประมาณอย่างเกินความจำเป็น

2. หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายโดยเฉพาะ สมช. ควรพัฒนาองค์ความรู้ด้านสันติวิธีของเจ้าหน้าที่ และผลักดันให้ สมช. ติดตามการดำเนินการของหน่วยงานภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ

3. หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ควรพัฒนาองค์ความรู้ด้านสันติวิธีของเจ้าหน้าที่ และควรมีความระมัดระวังในการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- เกลิ้น ดี. เพจ.. (2552). **รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า**. แปลโดย ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์.
กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.). (2561). **สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญ
ความรุนแรงชายแดนใต้, 2534 - 2554**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท
ภาพพิมพ์ จำกัด.
- เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 ธันวาคม 2562)
- เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มกราคม 2563)
- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา. (2562). **Set Zero พาคนกลับบ้าน ลดช่องว่าง สร้าง
ความเข้าใจ**. (ออนไลน์) สืบค้นจาก
<https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-085.pdf>. เมื่อ 3 มิถุนายน 2562.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2559). **สันติวิธี เส้นทางสู่สันติภาพ (Non-violence)**.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกว.
- ชิตชนก ราอิมมูลา. (2549). **ระดับการเรียนรู้และเข้าใจการจัดการความขัดแย้งด้วย
สันติวิธีของเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ในพื้นที่จังหวัด
ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 187/2546)**.
สถาบันยุทธศาสตร์สันติวิธี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- दनัย มู่สา. **สันติวิธีในมิติงานความมั่นคงไทย**. (2559). ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์
(บรรณาธิการ), **พื้นที่สันติวิธี หนทางสังคมไทย ความรู้ ความลับ
ความทรงจำ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ของเรา.

ดอน ปาทาน. (2563). **หัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขฯ ต้องการให้ผู้เห็นต่างทุกกลุ่มร่วม**

เจรจา. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://www.benarnews.org/thai/commentary/TH-deepsouth-peacetalk-12032019125828.html>, เมื่อ 10 มีนาคม 2563.

ต้นแคน แม็กคาร์โก. (2555). **ฉีกแผ่นดิน อิสลามและปัญหาความชอบธรรมใน**

ภาคใต้ ประเทศไทย. แปลโดย ณิชยานัน

วันอรุณวงศ์. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ณัฐรดา ศิลปอุตม และอัญญา ณ ระนอง. (2562). การศึกษาโครงสร้างและการ

ดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2558 – 2560, **วารสาร**

การบริหารปกครอง, 8 (2): 463 - 481

ทีมข่าวอิสรา, สำนักข่าวอิสรา. (2563). **คสช.โละสภาที่ปรึกษาตัวแทนคนพื้นที่ ตั้งใหม่**

60 คน ชง กอ.รมน.เหนือ คอ.บต.. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/46016-sbpac_46016.html, เมื่อ 10 มีนาคม 2563.

ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จขต.. (2562). **กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข**

จขต. :ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะ

ของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี 2558 – 2561). กรุงเทพมหานคร: บริษัท เม

จิก แอนด์ พิคเซลเว็คส์ สตูดิโอ จำกัด.

ประชาไท. (2563). **"ยุติธรรมเพื่อสันติภาพ" แฉลงคัดค้านรัฐยกเลิก "คณะกรรมการ**

ยุทธศาสตร์สันติวิธี". (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://prachatai.com/journal/2008/10/18727>, เมื่อ 10 มีนาคม 2563.

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 18

ธันวาคม 2562)

ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 ธันวาคม 2562)

พระวีรพจน์ ชาครธมโม (พลจันทร์), ศูนย์ข่าว TCU. (2563). ‘พาดคนกลับบ้าน’ ลดช่องว่าง-สร้างความเข้าใจ ได้จริงหรือ?. (ออนไลน์) สืบค้นจาก <https://www.tcjthai.com/news/2018/20/scoop/8164>, เมื่อ 10 มีนาคม 2563.

สยามรัฐออนไลน์. (2563). กระทบการบ่มเพาะ. (ออนไลน์) สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/41570>, เมื่อ 10 มีนาคม 2563.

เอกรินทร์ ต่วนศิริ, ดอน ปาทาน, ปรัชญา โต๊ะอิตต์, อับดุลเลาะ ตาเยะ, อาอิชะห์ กายแก้ว, อับดุลเลาะ หมัดอะดัม, อับดุลเลาะ เจ๊ะโซะ. (2555). การเจรจาสันติภาพระหว่างมุสลิมมลายูและรัฐไทย., พิมพ์ครั้งที่ 1. ปัตตานี: ปัตตานี ฟอรัม.

เอกสารประกอบ การแถลงผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 5 ปี 2563 โดย เครือข่ายวิชาการ PEACE SURVEY

Galtung, J. (1990). **Cultural Violence**. (Online), Retrieved on <https://www.galtung-institut.de/wp-content/uploads/2015/12/Cultural-Violence-Galtung.pdf> (Accessed when 13 June 2018)

Galtung, J. (1969). **Violence, Peace, and Peace Research**. (Online). Retrieved on <http://www.jstor.org/stable/422690> (Accessed when 13 June 2018)

Liow, J. C., & Pathan, D. (2010). **Confronting ghosts: Thailand’s Shape-**

less Southern Insurgency. Lowy Institute for International Policy. 58-59.

Translated Thai References

Chakornthammo, W. (2563). **“Bring the people home” Decrease gap, and Perception Building?.** (Online), Retrieved on <https://www.tcijthai.com/news/2018/20/scoop/8164> (Accessed when 10 March 2020)

Delegate from Civil Society Organization in southern border provinces (personal communication, 19 December, 2019)

Delegate from Non-governmental Organization in southern border provinces (personal communication, 18 December, 2019)

Documents from the 5th Peace Survey Press Conference by PEACE SURVEY, 2020.

Glenn D. Paige. (2552). **Non-Killing Political Science.** (Translated by Sirote Klampaiboon). Bangkok: Kob Fire Publishing.

Government Officer of the Internal Security Operation Command Region 4 (personal communication, 25 December, 2020)

Government Officer of the Office of National Security Council (personal communication, January 30, 2020)

Issara News. (2563). **National Council for Peace and Order reject Advisory Council committee of SBPAC.** (Online), Retrieved on https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/46016-sbpac_46016.html (Accessed when 10 March 2020)

- McCargo, D. (2555). **Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand**. (Translated by Wanarunwong N.). Bangkok: Kob Fire Publishing.
- Moosa D. Peaceful means in Thai security's aspect. (2559). In Satha-Anand, C. (editor), **Peaceful means area : Acknowledge Secret Memory**. Bangkok: Khong rao Publishing.
- Pathan, D. (2563). **Head of Peace Dialogue Process wants every stakeholders join the process**. (Online), Retrieved on <https://www.benarnews.org/thai/commentary/TH-deepsouth-peacetalk-12032019125828.html> (Accessed when 10 March 2020)
- Prachathai. (2563). **"Justice for peace" Declaration against rejecting " Strategic Nonviolence Commission "**. (Online), Retrieved on <https://prachatai.com/journal/2008/10/18727> (Accessed when 10 March 2020)
- Rahimmula, C. (2549). **Perception and Understanding level for problem solving of military officer, police officer and administrative officer in Pattani, Yala and Narathiwat provinces (The Office of Prime Minister's Order No. 187/2546)**. The Office of National Security council. Bangkok: The Secretariat of the Cabinet Publishing.
- Satha-Anand, C. (2559). **"Peaceful Means" the way to peace (Non-violence)**. Bangkok: Thailand research fund publishing.
- Secretary of The Peace Dialogue Panel. (2562). **Peace Dialogue Process: Challenging of Discussing on peaceful means form**

- officer' reception. (2015 – 2018).** Bangkok: Magic and Pixel works studio, Limited.
- Siamrat Online. (2563). **Cultivation Process.** (Online), Retrieved on <https://siamrath.co.th/n/41570> (Accessed when 10 March 2020)
- Silp-Udom and Naranong, A. (2019). Study of the Structure and Operation of the Southern Border Provinces Administrative Centre During the Strategic Period in the Development of Southern Border Provinces 2015 – 2017, **Governance Journal** 8 (2): 463 – 481.
- Srimuengkanchana, C. (2562). **Set Zero Bring the people home, Decrease gap, and Perception Building.** (Online), Retrieved on <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-085.pdf> (Accessed when 10 March 2020)
- Strategic Nonviolence Commission (SNC). (2561). **Peace Talking: Facing the way of southern border.** Bangkok: Printing Limited.
- Tuansiri E., Pathan D., Tohitae P., Tayeh A., Kaykaew A., Mad-adam A., ... Jehsoh, A. (2555). **Negotiating a Peaceful Coexistence between the Malays of Patani and the Thai State** (1st ed.). Pattani: Patani Forum.