

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อปัญหาความมั่นคงเป็นพิเศษ จึงมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบกำหนดการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากสภาพพื้นที่ดังกล่าวมีอัตลักษณ์ทางศาสนา วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ และคล้ายคลึงกับประชาชนในประเทศมาเลเซีย ทำให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเกิดความรู้สึกแปลกแยกและมีความรู้สึกที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมประเทศ หรือได้รับการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐมีเจตนาทำลาย อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม องค์ประกอบทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เอื้อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกระหว่างคนในพื้นที่กับคนในสังคมใหญ่ ประกอบด้วยเรื่องหลัก ๆ ดังนี้ (มารค ตามไท, 2549, น. 6-8)

1) สภาพภูมิศาสตร์ โดยที่ตั้งของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ห่างไกลและภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าและภูเขา ทำให้เส้นทางคมนาคมขนส่งเข้าถึงด้วยความยากลำบาก แต่ในทางกลับกันสามารถเดินทางติดต่อกับประเทศมาเลเซียที่มีชายแดนติดต่อกันได้ง่ายกว่ามาก ทั้งทางบกและทางทะเล

2) ระบบการเมืองการปกครอง เป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่ระบบศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่รัฐบาลในกรุงเทพฯ เจ้าหน้าที่รัฐจึงรับคำสั่งหรือนโยบายจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ โดยไม่รับฟังหรือไม่ให้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายต่าง ๆ มุ่งให้ประโยชน์ต่อส่วนกลางมากกว่าในพื้นที่ อีกทั้งการเข้าใจภาษาถิ่นของเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังไม่ดีพอ และประการสำคัญคือ ไม่เข้าใจในวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น จึงเป็นผลให้เกิดช่องว่างของการสื่อสารและต่อการจัดการด้านการเมืองการปกครองมาก

3) การรวมกลุ่มทางสังคม ชาวไทยเชื้อสายมลายูยึดมั่นในศาสนาอิสลามอย่างแน่นแฟ้นและมีอัตลักษณ์เฉพาะ ซึ่งแตกต่างกับสังคมใหญ่ที่นับถือศาสนาพุทธ ทำให้ชาวไทยมุสลิมไม่มีปฏิสัมพันธ์ในเชิงลึกกับชาวไทยพุทธ ซึ่งรวมไปถึงความรู้สึกที่ไม่ได้เป็นพวกเดียวกันเท่าที่ควรด้วย

4) สภาพเศรษฐกิจ ชาวไทยมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวิถีชีวิตแบบพอเพียง ส่วนใหญ่พึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ความมั่งคั่งอยู่ในมือของคนเชื้อสายอื่นที่ไม่ใช่ชาวไทยมุสลิม ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ถูกดักดวงและเอาเปรียบจากคนที่อื่น อีกทั้งเกิดการเปรียบเทียบของการพัฒนากับพื้นที่อื่น รวมทั้งสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย จึงทำให้ชาวไทยมุสลิมรู้สึกว่าผลประโยชน์ของพวกเขาไม่ได้รับการปกป้องเอาใจใส่จากรัฐบาล ผลที่ได้คือ เกิดความรู้สึกห่างเหินและไม่ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ

ที่กล่าวมานั้น เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความแปลกแยกขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นรากเหง้าของปัญหาที่จะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีสาเหตุหลักที่สำคัญอยู่ 3 เรื่อง ได้แก่ (คณะทำงานศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ตามคำสั่งที่ 22/2548)

1) ความคิดความเชื่อของชาวไทยมุสลิมที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ปัตตานี ชาติพันธุ์มลายูและศาสนาอิสลาม

2) การสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชน ที่มีผลโดยตรงกับทัศนคติ ความคิดความเชื่อที่ไม่ไว้ใจต่อกัน

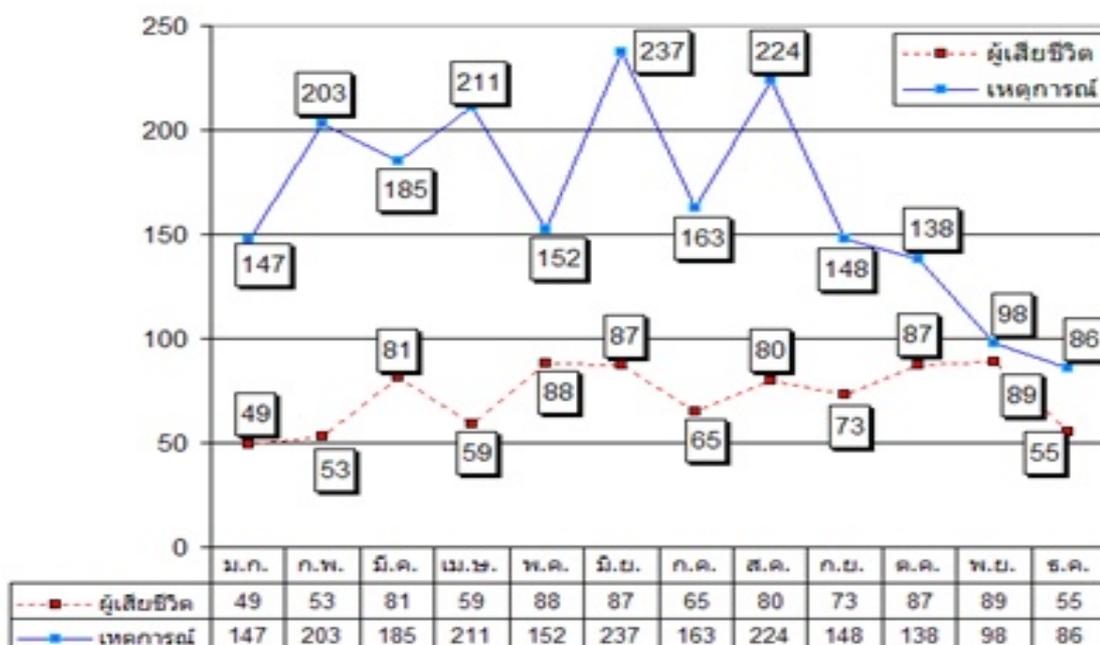
3) ประสพการณ์และการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่ในการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรม ตลอดจนอคติต่อความไม่โปร่งใสในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

สาเหตุทั้ง 3 ประการ เป็นเงื่อนไขที่ขยายความรุนแรงให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ และถ้าหากความรุนแรงขยายตัวออกไป จะส่งผลกระทบต่อความที่รุนแรงต่อทั้งประเทศ ที่สำคัญคือขอบเขตปัญหาจะบานปลายไปสู่ความขัดแย้งทางศาสนา สถานการณ์จะขยายเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยรวม ที่สำคัญคือเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความมั่นใจในการลงทุนลดลง และการหดตัวของนักท่องเที่ยว

โดยสถิติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิประกอบได้ ดังนี้

ภาพที่ 1.1

จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงและผู้เสียชีวิตในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้  
และอีก 4 อำเภอของ จ.สงขลา แบ่งตามเดือน ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2550  
ถึงสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550



ที่มา: กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9

จากประเด็นของรากเหง้าปัญหาความรุนแรงทั้ง 3 ประการ สาเหตุประการหนึ่งของปัญหานั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางด้านกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ให้เกิดปัญหาความรู้สึกไม่ปลอดภัยและความรู้สึกหวาดระแวงถึงขั้นมีผลกระทบรุนแรงต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน กระบวนการสอบสวนผู้ต้องหาของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย วิธีการบุกจับกุมและตรวจค้นในยามวิกาล ประชาชนรู้สึกที่ต้องตกอยู่ภายใต้การคุกคามทั้งจากโจรและเจ้าหน้าที่ ทำให้ประชาชนไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นการกระทำของผู้ถืออาวุธฝ่ายใด ตลอดจนการปรากฏตัวของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ที่ยอมรับว่ามีอยู่จริง แต่เป็นเพียงคนกลุ่มเล็ก ๆ และส่วนหนึ่งเป็นผลจากความยุติธรรมที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความเชื่อมั่นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นจะสามารถคลี่คลายลงไปได้ หากภาครัฐสามารถบริหารจัดการความหวาดระแวงให้หมดไป และสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการดูแลรักษาชุมชนของตนเอง

การดำเนินการทางด้านกระบวนการยุติธรรม ถูกมองว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ถูกทำลายถึงความเป็นธรรม แม้ที่ผ่านมารัฐบาลจะนำเสนอแนวทางในรูปแบบอื่นที่อยู่นอกเหนือกระบวนการยุติธรรมทางหลักขึ้นมา ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ไม่ได้เป็นหลักในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมตามตัวบทกฎหมาย แต่เป็นอีกวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกในสังคมได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความเข้าใจและเหตุผล รวมไปถึงการยอมรับได้ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้กระทำผิด และตัวกลางในการระงับข้อพิพาทและสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในจิตใจของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้กลับมาอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข นอกจากนั้นแล้ว กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็ยังมีรูปแบบที่หลากหลาย ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละครั้งไป

ที่ผ่านมาแม้ว่าภาครัฐจะนำคำว่า “สมานฉันท์” มาใช้กันจนเป็นที่คุ้นหูกันในสังคมไทย แต่ผลลัพธ์ที่ได้ก็ออกมาไม่ได้ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงนั้นลดน้อยลงไปได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้ปฏิบัติไม่ได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างแท้จริง จึงทำให้การปฏิบัติไม่เกิดผลอย่างที่คาดหวังไว้ อีกทั้งยังเป็นการทำให้เกิดภาพลบต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็ยังถือว่าเป็นแนวทางที่จะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างดี แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไข ข้อจำกัดต่าง ๆ ของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่จะแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมต่อการนำไปเป็นหลักในการปฏิบัติต่อไป

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะทำการศึกษาถึงทัศนะ ข้อคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่จะสามารถระงับ ยับยั้งปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ให้เหตุการณ์บานปลายหรือทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งช่วยลดปัญหาความขัดแย้งความรุนแรงที่เกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดความสมานฉันท์ที่แท้จริงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างยั่งยืน

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศโดยเป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของชาติ รวมทั้งอำนวยความสะดวก ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ

ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อ ยาวนาน และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากมีสาเหตุมาจากความแตกต่างทางด้านแนวคิดอุดมการณ์ทางศาสนา และวัฒนธรรม รวมทั้งความรู้สึกที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดที่พึ่งพิง จนก่อให้เกิดปัญหาความรุนแรงขึ้นได้ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะพยายามใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการจัดการก็ตาม แต่ปัญหาความรุนแรงก็ยังไม่หมดสิ้นไป หากแต่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกวัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาปรับใช้ให้ถูกต้อง เหมาะสม อันจะส่งผลให้ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้หมดสิ้นไปในท้ายที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมต่อรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
3. เพื่อแสวงหารูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิด หลักการ รูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สภาพปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนจรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ภาครัฐใช้ดำเนินการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยผู้ศึกษาจะทำการสอบถามทัศนะของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม โดยการสัมภาษณ์ จำนวน 15 ท่าน ทั้งในพื้นที่ และส่วนกลาง ต่อแนวคิด กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และพัฒนาเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม อันจะส่งผลให้เกิดความสงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

### นิยามศัพท์ในการศึกษา

รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่กำหนดขึ้นเป็นหลักหรือเป็นแนวซึ่งเป็นที่ยอมรับ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง แนวคิด วิธีการปฏิบัติต่อความขัดแย้ง ปัญหา และอาชญากรรมที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการสันติวิธี โดยการให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวทางจัดการ แก้ไข ลงโทษและชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นที่พอใจของทั้ง 3 ฝ่าย

เหมาะสม ตามการศึกษานี้หมายถึง การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วสามารถบรรเทา ลด รวมทั้งขจัดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามการศึกษานี้ หมายถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
2. ทราบทัศนคติของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมต่อรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
3. รูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้