

บทที่ 4

รัฐไทยกับการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษตามประกาศของทางราชการ คือ มีลักษณะพิเศษในด้านการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี สังคม และวัฒนธรรม ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการดำรงชีวิตประจำวัน เป็นสังคมมุสลิมที่ใช้วัฒนธรรมอิสลาม มีวิถีชีวิตเฉพาะที่แตกต่างจากในภูมิภาคอื่น ทั้งการใช้ชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ ซึ่งความแตกต่างทำให้เป็นเงื่อนไขที่กลุ่มขบวนการต่าง ๆ นำมาอ้างเพื่อปลุกกระแสให้เกิดการต่อต้านรัฐ¹ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับพื้นที่นี้ โดยการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ

แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ : รัฐไทยในอดีต

นโยบายทางการปกครองของรัฐไทยที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ปรากฏชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2334 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงได้แก้ไขปัญหการปกครองดินแดนดังกล่าว โดยแบ่งเมืองปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คือ เมืองปัตตานี เมืองยะลา เมืองยะหริ่ง เมืองระแงะ เมืองรามัน เมืองสายบุรี และเมืองหนองจิก และทรงตั้งคนไทยพุทธ คนไทยมุสลิมเชื้อสายเจ้านายเก่า ๆ เป็นพระยาเมือง ตามแต่ว่าผู้ปกครองหัวเมืองเดิมเป็นคนไทยพุทธหรือคนไทยมุสลิม ซึ่งตามทัศนะของส่วนกลางการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เมืองปัตตานีกบฏขึ้นอีก² ในปี พ.ศ. 2449 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้จัด

¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2547.

² รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ “เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์” (2549, น.33) กล่าวถึงประเด็นการมองประวัติศาสตร์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จาก 2 มุมมอง คือ ทัศนะของกรุงเทพฯ (ส่วนกลาง) ประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประวัติศาสตร์ของการขบถ แข็งเมือง แต่ถ้ามองประวัติศาสตร์เดียวกันจากมุมมองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็จะมีประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระ

ระเบียบการปกครองหัวเมืองเสียใหม่ ให้รวมหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า “มณฑลปัตตานี”³ โดยอ้างว่าเป็นการกำหนดพระราชอาณาเขตที่ต้องกระทำเพราะสยามกำลังถูกรุกรานจากต่างชาติ แต่สำหรับคนพื้นเมืองปัตตานีกลับมองว่า การกำหนดพระราชอาณาเขตนี้นั้นหมายถึงการถูกตัดขาดจากโลกมุสลิมและต้องสูญเสียดินแดนไปเลย รวมทั้งสูญเสียอำนาจการปกครอง ถูกบังคับให้เป็นดินแดนของสยามโดยกำลัง เหตุการณ์ตรงนี้ก็กลายเป็นสำนึกประวัติศาสตร์ที่ทำให้คนปัตตานีใช้ในการอ้างสิทธิขอบรรรมในการต่อสู้⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดระเบียบการปกครองใหม่นี้ก็เท่ากับเป็นความพยายามที่จะรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยรัฐได้เข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครอง ยกเลิกระบบเจ้าผู้ครองนครในเมืองต่าง ๆ และแต่งตั้งข้าราชการไปบริหารจัดการในพื้นที่แทนเจ้าเมืองเดิม และจากการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการขยายขอบเขตอำนาจและรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกีดกันและแบ่งแยกจากการมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากรัฐส่วนกลาง

จากนั้นในปี พ.ศ. 2466 ประชาชนชาวมลายูปะตานีมีการเคลื่อนไหวโดยปฏิเสธที่จะจ่ายภาษีให้แก่รัฐ เพราะไม่พอใจพฤติกรรมของข้าราชการสยามที่รับสินบนและละเลยต่อหน้าที่ในการที่จะพัฒนาประเทศ และเรียกร้องขอเอกราชจากไทยคืนแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้เองรัฐบาลจึงได้ปฏิรูปการปกครองภายในประเทศโดยการลดจำนวนข้าราชการ ตัดงบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป และยุบมณฑลต่าง ๆ ซึ่งปะตานีก็เป็นมณฑลหนึ่งที่ถูยุบและกลายเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราช ส่วนจังหวัดสายบุรี ซึ่งเคยอยู่ในมณฑลปะตานีได้กลายเป็นของนราธิวาส และอีกส่วนหนึ่งเป็นของปะตานี นับแต่นั้นเป็นต้นมามณฑลปะตานีได้กลายเป็น 3 จังหวัด คือ ปะตานี ยะลา และนราธิวาส อยู่ภายใต้ความดูแลของมณฑลนครศรีธรรมราช โดยมีศูนย์การปกครองอยู่ที่จังหวัดสงขลา⁵

³ นพปฎล มกุลกาญจน์, “บทบาทของ ศอ.บต. ในทัศนะของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ สังกัด 4 กระทรวงหลัก” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, 2539), น.10.

⁴ แก้ว วิฑูรย์เขียว และคณะ, กองบรรณาธิการ, ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้ (กรุงเทพฯ : แผนงานร่วมศึกษาเสริมสร้างสุขภาวะ กรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.23.

⁵ ดลมนรณ บากา, เรียบเรียง, ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปะตานี (โครงการจัดตั้งสถาบัน สมุทธรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2541), น.45.

ในปีเดียวกันนี้เอง (พ.ศ. 2466) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงกำหนดหลักรัฐประศาสนโยบายสำหรับปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานี เพื่อเป็นหลักสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จากนั้นในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476⁶ เป็นผลให้รัฐบาลยุบมณฑลทั้งหมดภายในประเทศ และคงไว้เพียงสถานะของจังหวัด ทำให้ทุกจังหวัดขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และรัฐปัตตานีก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยามโดยสมบูรณ์⁷ ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งระบุให้รัฐบาลสามารถออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการประพฤติอันเป็นทางนำมาซึ่งเกียรติของชาติไทยและพุทธศาสนา เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความมีเอกลักษณ์ไทยทางด้านวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า “วัฒนธรรมกลาง” ให้ปรากฏขึ้นอย่างจริงจัง อันเป็นสิ่งที่ขัดกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูที่ไม่สามารถเปลี่ยนความศรัทธาในศาสนาอิสลามมาเป็นพุทธศาสนาได้นอกจากนี้ ยังมีการเร่งรัดให้ประชาชนชาวไทยหันมานับถือพุทธศาสนา จอมพล ป. พิบูลสงครามถึงกับปรารภว่า “เมืองไทยเป็นของคนไทย มิควรจะให้คนศาสนาอื่นอยู่” เป็นผลให้ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจอย่างรุนแรง⁸ เพราะสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมอิสลาม เขารู้สึกว่าถ้าไม่แต่งตัวแบบนี้ไม่ใช่พวกเขา ถ้าไม่พูดภาษามลายู ก็ไม่ใช่พวกเขา ถ้าไม่มีความสำนึกในสิ่งเหล่านี้เหมือนเขาก็ไม่ใช่พวกเขา การที่รัฐมีนโยบายเช่นนี้ก็คือสิ่งที่นำไปสู่ปัญหา⁹ จากนั้นในปี พ.ศ. 2486 ความตึงเครียดยิ่งเพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และ 6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกแทนกฎหมายอิสลามที่เคยใช้กันมาในศาลจังหวัดของสี่จังหวัดภาคใต้ และยกเลิกตำแหน่งตะดีะยุติธรรม ที่ตัดสินคดีครอบครัวและมรดกตามกฎหมาย

⁶ นพปฎล มกุลกาญจน์, “บทบาทของ ศอ.บต. ในทัศนะของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอสังกัด 4 กระทรวงหลัก”, น.11.

⁷ ดลมนรณ บากา, เรียบเรียง, ประวัติศาสตร์อาณาจักรมลายูปัตตานี, น.46.

⁸ เสาวนีย์ จิตต์หมวด, กลุ่มชาติพันธุ์: ชาวไทยมุสลิม (กรุงเทพฯ : กองทุนสง่ารัจริยะอัมพร, 2531), น.270-274.

⁹ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และสุรินทร์ พิศสุวรรณ, ปัญหาอิสลามในสี่จังหวัดภาคใต้ (เอกสารวิชาการหมายเลข 50 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น.63.

อิสลามอีกด้วย¹⁰ แม้ว่าจะไม่มีปฏิกิริยาแสดงความไม่พอใจจากชาวมลายูมุสลิมให้ปรากฏต่อรัฐบาล แต่ก็สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวมลายูมุสลิมเป็นอันมาก เพราะต้องปฏิบัติให้อยู่ในหลักการของศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด¹¹

ในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม 62 รจ. ตอนที่ 26 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2488 (ฉบับที่ 1) เพื่อปรับปรุงตำแหน่งทางศาสนาอิสลามเกิดการสืบทอดตำแหน่งจุฬาราชมนตรี ซึ่งเป็นประมุขทางศาสนาอิสลาม และฟื้นฟูตำแหน่งดาโต๊ะยุติธรรม ทำให้เกิดตำแหน่งใหม่ขึ้น คือ กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด และกรรมการอิสลามประจำมัสยิด จากนั้นในปี พ.ศ. 2489 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2489 โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้นำกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับปัญหาครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้น และให้อำนาจดาโต๊ะยุติธรรมเข้าร่วมพิจารณาพร้อมกับผู้พิพากษา¹² โดยมูลเหตุของการรื้อฟื้นตำแหน่งดาโต๊ะยุติธรรม เนื่องมาจากความต้องการของชาวมลายูมุสลิมที่จะให้มีการใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูตำแหน่งดาโต๊ะยุติธรรมได้ถูกคัดค้านจากผู้นำศาสนาหลายคน โดยเฉพาะจากหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ซึ่งได้มีการเจรจาทันทีกับรัฐบาลว่าจะยินยอมให้ตั้งดาโต๊ะยุติธรรมก็ต่อเมื่อรัฐบาลยอมให้มีการตั้งศาลศาสนาแยกออกจากศาลจังหวัดเท่านั้น ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งดาโต๊ะยุติธรรมของทางราชการก็จะขัดหลักศาสนาอิสลาม เพราะการเลือกดาโต๊ะยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบจากโต๊ะอิหม่ามที่มีความรู้ทางศาสนาอิสลามเท่านั้น¹³

¹⁰ ชาญ ปานสิน, พลตรี, “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ” (นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 39, 2539-2540), น.64-65.

¹¹ เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), น.35.

¹² ชาญ ปานสิน, พลตรี, “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ”, น.64-65.

¹³ เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้, น.66-77.

ในปี พ.ศ. 2490 เนื่องจากผลกระทบของสงครามหาเอเชียบูรพาทำให้เกิดภาวะความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดภาคใต้ นั้น ความรู้สึกแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิมทำให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์ต่อคนไทย โดยเฉพาะผู้ที่ เป็นข้าราชการ ผลจากความยากแค้นในการครองชีพทำให้การปฏิบัติงานและความประพฤติของข้าราชการเลวลง มีการหาประโยชน์ส่วนตัวจากราชการ มีการกระทำที่เกินกว่าเหตุ สิ่งเหล่านี้ทำให้มีการร้องทุกข์ของราษฎรต่อรัฐบาล (พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์) อย่างมากมาย¹⁴ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลสถานการณ์ของ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนคำร้องทุกข์ชาวไทยมุสลิม ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้ เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการกำหนดตำแหน่งจุฬาราชมนตรีขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กรรมการศาสนาในกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญ คือ การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อกระจายประชากรที่นับถือศาสนาอื่น เข้าไปประกอบอาชีพร่วมสังคมกับชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู เป็นการสร้างดุลยภาพในประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม และเปิดพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์แต่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ได้ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกอย่างเต็มที่¹⁵ ซึ่งชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูมองว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองของรัฐบาลที่นำชาวนิคมนที่เป็นพุทธจากภาคอีสานเข้าไปตั้งถิ่นฐานทางภาคใต้ เป็นความพยายามลดสัดส่วนจำนวนชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในท้องถิ่นลงไป¹⁶

¹⁴ เรืองเดียวกัน, น.86

¹⁵ เสาวนีย์ จิตต์หมวด, กลุ่มชาติพันธุ์ : ชาวไทยมุสลิม, น.281-282.

¹⁶ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “บูรณาการทางสังคมกับปัญหาความมั่นคงของรัฐ : ข้อสังเกตว่าด้วยกรณีสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย” รอยร้าว ในสังคมไทย? บูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของชาติ, รวบรวมและจัดพิมพ์โดย กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.256.

นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายออกมาในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ทัดเทียมกับประชาชนในภาคอื่น ๆ ทั้งในด้านการศึกษา การเศรษฐกิจ และการสังคมจิตวิทยา แต่ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูกลับเห็นตรงกันข้าม ขณะที่รัฐบาลดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ชาวบ้านก็จะพยายามให้อำนาจกับค่านิยมของสังคม สถาบันดั้งเดิมในท้องถิ่นจึงกลายเป็นโล่ป้องกันการแทรกซึมของรัฐบาลเข้าไปในสังคมของพวกเขา เนื่องจากว่าชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูมองว่านโยบายของภาครัฐที่ผ่านมามีความตั้งใจจะผลสมกลมกลืนวัฒนธรรมของตนไปสู่การยอมรับวัฒนธรรมที่กำหนดโดยส่วนกลาง ดังนั้นจึงรัฐบาลเร่งนโยบายมากขึ้นเท่าไรชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูก็ยิ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยเกี่ยวกับเอกลักษณ์ ค่านิยมทางสังคม และวัฒนธรรมมากขึ้นเท่านั้น นโยบายที่มุ่งจะสร้างความมั่นคงของชาติจึงกลับสร้างความรู้สึกไม่มั่นคงขึ้นในหมู่ชนชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู¹⁷

ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2507 ให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) เพื่อทำหน้าที่ด้านการปฐมนิเทศ (Orientation) ด้านจิตวิทยามวลชน (Mass Psychology) และการข่าว (Intelligence) และในปี พ.ศ. 2518 ก็ได้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รสต.) โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.รสต.) มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการใช้กำลังทหาร ตำรวจ พลเรือน รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส จากนั้นในปี พ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2519 แต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น ทำหน้าที่วางแผน เร่งรัด การพัฒนา และกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ยังได้มีนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ชัดเจนขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 เห็นชอบให้มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ¹⁸

¹⁷ ชาญ ปานสิน, พลตรี, “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ”, น.132.

¹⁸ นพปฎล มกุลกาญจน์, “บทบาทของ ศอ.บต. ในทัศนะของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอสังกัด 4 กระทรวงหลัก”, น.10-16.

เมื่อประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ แล้ว จึงได้ตั้งศูนย์อำนวยการร่วมเพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งฝ่ายพลเรือน และฝ่ายป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจัดตั้งกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) ในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากนั้นในปี พ.ศ. 2539 เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามเป้าหมายที่จะพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความสงบร่มเย็น จึงได้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 และกำหนดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ 5 จังหวัด คือ จังหวัดสตูล จังหวัดสงขลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส รวมทั้งจัดระบบการบริหารเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย และมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) เป็นหน่วยระดับปฏิบัติในพื้นที่ รวมทั้งได้ประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อีก 3 ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2546

โดยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแรกในปี 2531 จะเน้นการสร้างสามัคคี สร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวง ฉบับที่ 2 ในปี 2537 เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ส่วนฉบับที่ 3 ในปี 2542 (พ.ศ.2542-2546) ซึ่งใช้กระบวนการวิคิดใหม่ในการมองปัญหา คือ มองภาพของปัจจัยทุกด้านเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน และแก้ไขปัญหาโดยการแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการพัฒนาทุกด้านให้สอดคล้องกัน¹⁹ ทำให้การ

¹⁹ มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู, “(ร่าง)นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี” การสัมมนาโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) เรื่อง ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับประเทศไทย โครงการสันติวิธี ความรุนแรง และสังคมไทย ปีที่ 1 ร่วมจัดโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 18-19 สิงหาคม 2549 เวลา 08.30-16.30 น. ณ ห้อง 407 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, น.46.

กำหนดนโยบายมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลาง มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยการจัดสัมมนารับฟังประเด็นปัญหาจากการใช้นโยบายที่ผ่านมา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนให้เป็นศูนย์กลางการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลายทางวัฒนธรรม อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันในสังคมไทย²⁰ นโยบายฯ ฉบับนี้ จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐที่ทำให้คนในพื้นที่ที่มีที่ยืนในสังคม และมองความมั่นคงไม่ใช่เป็นเรื่องของรัฐเพียงอย่างเดียว และโดยที่นโยบายฯ ฉบับนี้ เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางจากทุกฝ่ายเนื่องจากรู้สึกว่าคุณในพื้นที่เป็นเจ้าของนโยบาย²¹

ในปี พ.ศ. 2545 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ข้อคิดเห็นต่อการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า หากเป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานตามสายงานปกติของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีองค์กรพิเศษเดิม ๆ ในพื้นที่เช่นที่เคยมีมาเพื่อประหยังบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ²² รัฐบาลจึงประเมินพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับ และเหตุการณ์ในระยะหลังมิใช่การก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมือง แต่เป็นการกระทำของกลุ่มมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย ซึ่งต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการกำจัดอบายมุข สิ่งผิดกฎหมาย รวมทั้งอิทธิพล อำนาจมืดทุกรูปแบบอย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมปกติ ขณะเดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้อง

²⁰ เอกสารประกอบโครงการเสวนาวิชาการสัญจร “สังคมไทยกับสถานการณ์ภาคใต้” วันที่ 24 กันยายน 2547 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้องประชุม 4 คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสารคาม, น.73.

²¹ มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู, “(ร่าง)นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับรอบ 30 ปี”, น.48.

²² “บทที่ 4 พัฒนาการขององค์กรและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” <<http://www.senate.go.th/web-senate/research48/pdf/a05.pdf>>, 10 พฤษภาคม 2550.

ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 ให้ยกเลิกหน่วยงานและคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 และดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการบริหารราชการปกติ คือ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กองทัพภาคที่ 4 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภาค 4) ศูนย์ประสานงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายความมั่นคงทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ

จะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในสายตาของประเทศไทยช่วงแรกเป็นประวัติศาสตร์ของการกบฏหรือการต่อต้านรัฐ ทำให้รัฐบาลบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องของการนำกำลังเข้าปราบปรามและการยึดครองพื้นที่ด้วยระบบการปกครองและกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากแนวนโยบายบางช่วงบางตอนของประเทศไทยที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การกบฏหรือการต่อต้านรัฐก็เป็นเงื่อนไขที่รัฐไทยบีบให้คนกลุ่มนี้ไม่มีที่ทางในรัฐไทย ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2520 รัฐไทยมีความเห็นว่าสภาพการณ์ในพื้นที่เป็นเรื่องของแนวคิด/อุดมการณ์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดการสถานการณ์เป็นการเฉพาะ ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลมองสถานการณ์ในพื้นที่ว่าเป็นการกระทำของกลุ่มมิถิลาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือนโยบายเป็นการเฉพาะ จึงนำระบบบริหารราชการแบบปกติที่มีอยู่ในพื้นที่กลับมาบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายจะมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ตลอดเวลา แต่สิ่งที่ทำให้แนวนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาก็ยังคงมีที่มาจากรัฐส่วนกลางที่มองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นฐาน

แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ประเทศไทยปัจจุบัน

ภายหลังการยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท.43 พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีสถานการณ์ความรุนแรงปรากฏอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ปล้นอาวุธสงคราม การลอบสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการลอบวางเพลิงสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการ โดยรัฐบาลมองว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น กลุ่มตัดไม้ทำลายป่า กลุ่มค้าอาวุธสงคราม กลุ่มค้าของหนีภาษี และค้ายาเสพติด เป็นต้น เมื่อผนวกเข้ากับการปล่อยปละละเลย และการทุจริตประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน

ส่งผลทำให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว ประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนไทยมุสลิม มีภาษาและวัฒนธรรมเฉพาะจึงมีความพยายามของคนบางกลุ่มที่จะสร้างภาพให้เกิดความเข้าใจว่าปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาความขัดแย้งและช่องว่างระหว่างประชาชนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ²³ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มแรกได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 154/2546 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2546 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพในการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้²⁴

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 เกิดเหตุการณ์การปล้นปืน ทำให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์ในพื้นที่ด้วยการประกาศใช้กฎอัยการศึกในทุกอำเภอ ยกเว้นอำเภอเมืองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ประกาศเพิ่มเติมจากของเดิมที่มีอยู่) โดย พล.ท.พงษ์ศักดิ์ เอกบรรณสิงห์ แม่ทัพภาคที่ 4 (ยศในขณะนั้น) ส่งผลให้ทหารก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบในพื้นที่ แต่ก็ไม่สามารถยุติสถานการณ์การก่อเหตุร้ายรายวันลงได้ จึงมีการปรับเปลี่ยนบุคคลผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จาก พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จาก พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ ให้ พล.ต.อ.สุนทร ชัยขวัญรักษาการ และแม่ทัพภาคที่ 4 จาก พล.ท.พงษ์ศักดิ์ เอกบรรณสิงห์ ให้ พล.ท.พิศาล วัฒนวงษ์คีรี รักษาการ และประกาศใช้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 69/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยมี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานคณะกรรมการกำหนดนโยบาย และปรับให้ กปต. มาทำงานประสานกับกองทัพบก 4 ส่วนหน้า และ กอ.สสส.จชต.

²³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/ว 165 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2546 เรื่อง ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.

²⁴ “บทที่ 4 พัฒนาการขององค์กรและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

การจัดตั้ง กอ.สสส.จขต. ดังกล่าว จึงนับเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหา โดยนำเอาฝ่ายการเมืองลงไปร่วมแก้ปัญหา โดยยังคงใช้ระบบการบริหารราชการตามปกติในพื้นที่ ดังนั้น กอ.สสส.จขต. จึงเป็นเพียงหน่วยงานลอย ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ไม่ได้รับมอบอำนาจในการ ปฏิบัติอย่างแท้จริง คือ อำนาจบังคับบัญชาไม่ได้อยู่กับ พล.อ.ชวลิตฯ ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ ขาดผู้ปฏิบัติงานที่มีอำนาจการตัดสินใจ นอกจากนี้ การที่มีความสับสนในการนำนโยบายไป ปฏิบัติอันเกิดจากความสับสนวุ่นวายของฝ่ายการเมืองที่เข้าไปช่วงชิง “การนำ” ในพื้นที่²⁵ แต่ละ หน่วยงานต่างคนต่างทำงาน²⁶ ก็มีส่วนทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ และ เอกภาพในการสั่งการบังคับบัญชา

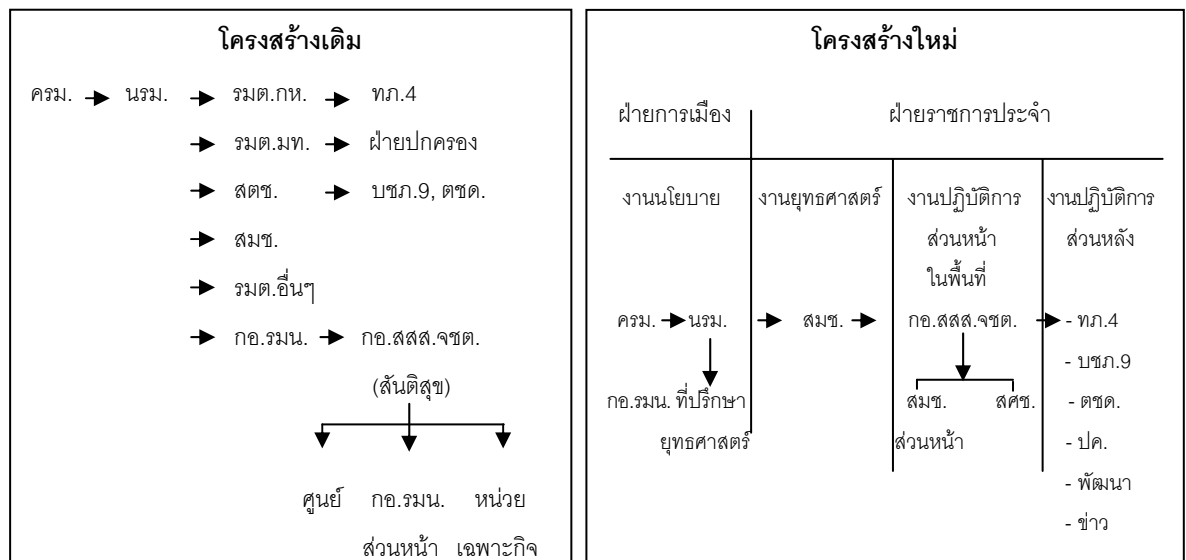
จากความไม่มีเอกภาพของ กอ.สสส.จขต. ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 69/2547 ประกอบกับความเห็นว่า ลักษณะพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ห่างไกลจาก ศูนย์กลางของอำนาจ การมีพื้นที่อยู่ติดกับเพื่อนบ้านที่มีวัฒนธรรมเดียวกัน สภาพทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ ภาพลักษณ์ของพื้นที่ที่มีความไม่สงบ สภาพปัญหาที่ มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน ทั้งในด้านสังคมจิตวิทยา เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง โดยเฉพาะ ความไม่เข้าใจกัน และหวาดระแวงกันในความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่ฝังใจมา จากอดีต นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้เสียใหม่โดยการแยกระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำออกจากกัน และให้ ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยจัดตั้งคณะทำงานพิเศษส่วนหน้าเพื่อ แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกว่า กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (กอ.สสส.จขต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบในลักษณะบูรณาการ อย่างเป็นเอกภาพ ด้วยการผนึกกำลัง ระดมสรรพกำลัง และสรรพปัญญาจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องร่วมกันทำงานอย่างเป็นระบบเพื่อเอาชนะทางความคิด เน้นงานด้านสังคมจิตวิทยา งานการเมือง เสริมด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการส่งเสริมความเข้าใจอันดี

²⁵ เสถียร จันทิมาธร, จรรยาบรรณในเมือง (กรุงเทพฯ : มติชน, 2548), น.346.

²⁶ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 29 เดือนตุลาคม 2547, วันที่ 1 ตุลาคม 2547, น.1743.

จนสามารถใช้อำนาจรัฐเข้าพิทักษ์ประชาชนและทรัพยากรได้เต็มที่ เพื่อทำให้ประชาชนในพื้นที่อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขอย่างยั่งยืน²⁷ โดยมี พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ เป็น ผอ.สสส.จต.

แผนภูมิที่ 1 **แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้**



ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันพุธที่ 6 ตุลาคม 2547 ปีที่ 27 ฉบับที่ 9706, น. 2.

จากแผนภูมิตามโครงสร้างใหม่ มีการแบ่งงานเป็น 3 ส่วน ดังนี้²⁸

1. ส่วนบัญชาการให้สมาคมมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นศูนย์บัญชาการหลัก โดยมี พ.ต.ท.ทักษิณฯ เป็นประธาน สมช. ซึ่งฝ่ายการเมืองจะอยู่ในส่วนนี้ทั้งหมด อาทิ รองนายกรัฐมนตรี ด้านความมั่นคง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าไม่มีการประชุม สมช. ก็ให้รายงานที่นายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่จะมอบหมายให้ พล.อ.ชวลิตฯ เป็นประธาน ในบางครั้ง

2. กองบัญชาการส่วนหน้าซึ่งลงไปประจำในพื้นที่ มี พล.อ.ศิริชัย ธีรณัฐศิริ
รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธาน มีหน้าที่บูรณาการยุทธศาสตร์ บูรณาการการสั่งการ
วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

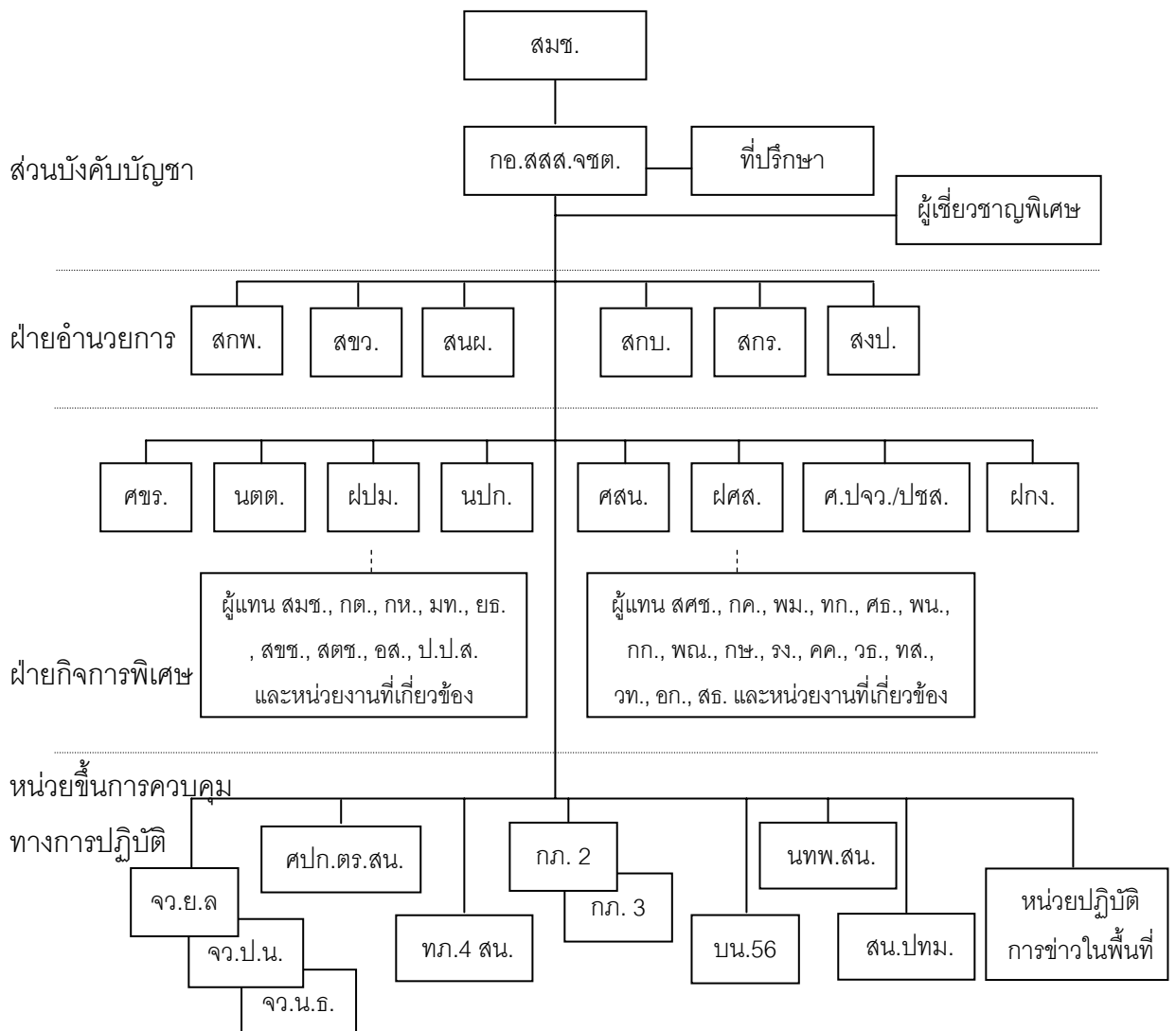
²⁷ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อัสตานา), น.2.

²⁸ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 29 เดือนตุลาคม 2547, 4 ตุลาคม 2547, น.1744.

3. กองบัญชาการส่วนหลัง ประกอบด้วยส่วนราชการปกติรวมถึงกองทัพบก มีหน้าที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ของส่วนหน้าแล้วนำมาปฏิบัติการ ซึ่งจะทำให้มีเอกภาพมากขึ้น มีทิศทาง และมีการต่อภาพข่าวกรอง แผนการประทุษกรรม และกติกาต่าง ๆ ได้ชัดเจนขึ้น ทำให้การทำงาน กระชับขึ้น

เพื่อเป็นการบูรณาการการปฏิบัติระหว่างพลเรือน ตำรวจ และทหารในพื้นที่ จึงได้มีการจัดองค์กร กอ.สสส.จชต. เพื่อรองรับภารกิจตามยุทธศาสตร์ และกลุ่มงาน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงการจัดองค์กรของ กอ.สสส.จชต.



ที่มา : สรุปรายงานภายหลังการปฏิบัติของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

(กอ.สสส.จชต.) ตั้งแต่ 4 ตุลาคม 2547 ถึง 31 พฤษภาคม 2548 (ัดสำเนา), น.7.

1. หน่วยเหนือ : สภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่มี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งหมายความว่า กอ.สสส.จชต. นี้ จะขึ้นตรงต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยรับคำสั่งนำมาปฏิบัติ
2. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า (สมช.สน.) : เป็นหน่วยที่จัดมาจาก สำนักงานเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สง.ลมช.) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนที่ควบคุมนโยบายกับหน่วยปฏิบัติ คือ กอ.สสส.จชต.
3. ที่ปรึกษา : จัดจากผู้ทรงคุณวุฒิแขนงต่าง ๆ รวมทั้งผู้นำองค์กร/ชุมชนในท้องถิ่น เป็นหลักทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในระดับยุทธศาสตร์/นโยบายต่อ กอ.สสส.จชต.
4. ผู้เชี่ยวชาญ : จะจัดจากส่วนราชการต่างๆ ที่จะมุ่งเน้นมาให้คำแนะนำในระดับยุทธการ

5. กอ.สสส.จชต. : จัด 3 ส่วน คือ

5.1 ส่วนบังคับบัญชา : มีรอง ผบ.สส. เป็น ผอ.สสส.จชต. มี รอง ผอ.สสส.จชต.

4 ท่าน คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ร.ปมท.) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก (ผช.ผบ.ทบ.) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผช.ผบ.ตร.) และรองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (รอง ผอ.สขช.) โดยมีที่ปรึกษาพิเศษกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นเลขาธิการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ลธ.สสส.จชต.) พร้อมด้วย รอง ลธ.สสส.จชต. 5 ท่าน จากกระทรวงมหาดไทย ทหารบก ทหารเรือ และตำรวจ

5.2 ฝ่ายอำนวยการ : จัดครบทุกสายงาน คือ สายงานกำลังพล (สกพ.), สายงานข่าว (สขว.), สายงานนโยบายและแผน (สนผ.), สายงานส่งกำลังบำรุง (สกบ.), สายงานส่งกำลังรบ (สกร.), สายงานงบประมาณ (สงป.) และมีส่วนให้การสนับสนุน/กิจการพิเศษต่าง ๆ เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายอำนวยการ ในแต่ละสายงาน

(1) ศูนย์ข่าวร่วม (ศขร.) เป็นหน่วยผลิตงานด้านการข่าวทั้งหมด ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยปฏิบัติงานด้านการข่าวทั้งสิ้นในพื้นที่ปฏิบัติการ พร้อมทั้งมีศูนย์ดำเนินการวิธีข้อมูลต่อข่าวสารที่สมบูรณ์ ทำหน้าที่รองรับผลงานจากผู้ปฏิบัติงานด้านการข่าวจากทุกหน่วยงานในพื้นที่ หมายความว่าทุกกองคาพยพหรือเซลล์ย่อยๆ ของผู้ปฏิบัติงานด้านการข่าวจะรายงานตรงเข้า ศขร. ในขณะที่จะให้หน่วยแม่ในส่วนกลางเป็นผู้รับทราบ ในขณะเดียวกันข่าวกรองในพื้นที่ 3 จชต. ที่จะรายงานให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางได้รับทราบ จะออกมาจาก ศขร. แห่นี้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น สำหรับ สขว.กอ.สสส.จชต. และ ศขร. จะมีเจ้าหน้าที่จาก สขช. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

(2) ชุตนายทหารติดต่อก (นตต.) เป็นผู้ประสานงานระหว่าง กอ.สสส.จชต. กับหน่วยงานที่ขึ้นการควบคุมทางการปฏิบัติการเป็นหลัก

(3) หน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจ (นปก.) เป็นหน่วยงานที่เตรียมการไว้ สำหรับปฏิบัติการเฉพาะกรณีที่ต้องการความสามารถพิเศษ เช่น หมวดอรัรักษานุคคลสำคัญ, ชูดอบรมเยวชน, ชูดฝึกชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ฯลฯ

(4) ศูนย์สนับสนุน (ศสน.) เป็นส่วนงานที่ให้การสนับสนุนด้านธุรการส่งกำลังบำรุง รวมทั้งการขนส่ง และการรักษาพยาบาลภายใน กอ.สสส.จชต.

(5) ศูนย์ปฏิบัติการจิตวิทยา/ประชาสัมพันธ์ (ศปจว./ปชส.) ประกอบด้วยส่วนงานย่อย ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการจิตวิทยา, ประชาสัมพันธ์, การผลิตสื่อ และการแถลงข่าว รวมทั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ และชุดวิทยากรทางการเมืองต่าง ๆ

(6) ศูนย์สื่อสารและสารสนเทศ (ศสท.) จะควบคุมระบบสื่อสารและสารสนเทศทั้งมวลทั้งภายใน กอ.สสส.จชต. และการเชื่อมโยงเข้าสู่ส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทุกส่วนงานของฝ่ายอำนวยการและศูนย์ต่างๆ ข้างต้น จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร ซึ่งถือว่าการบูรณาการในระดับฝ่ายอำนวยการอีกระดับหนึ่ง

(7) ฝ่ายการเงิน (ฝก.) ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี ตลอดจนการเก็บรักษาหลักฐานการเงินให้ถูกต้อง รวดเร็ว สามารถปฏิบัติตามระเบียบฯ ได้ตามความมุ่งหมายของทางราชการ

5.3 หน่วยปฏิบัติ

(1) ฝ่ายปฏิบัติการด้านความมั่นคง (ฝปม.) : เป็นส่วนงานที่มีความรับผิดชอบหลักในการบูรณาการแผนงาน/โครงการด้านความมั่นคง โดยมีผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงมาเป็นผู้ปฏิบัติงานและจัดให้มีเจ้าหน้าที่จาก สมช. มาเป็นผู้บังคับบัญชา

(2) ฝ่ายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ฝศส.) : เป็นส่วนงานที่มีรับผิดชอบหลักในการบูรณาการแผนงาน/โครงการด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นผู้ปฏิบัติงานและจัดให้มีเจ้าหน้าที่จาก สศช. มาเป็นผู้บังคับบัญชา

ผู้แทนจากกระทรวง 20 กระทรวง มีหน้าที่ :

(1) เป็นผู้แทนของหน่วยงานต้นสังกัด สามารถให้ข้อคิดเห็น และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ร่วมวางแผน อำนวยการ กำกับดูแล และประสานงานในกิจการ
ทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง

(3) ร่วมตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้อง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบจาก ผอ.สสส.จขต.

(3) หน่วยขึ้นการควบคุมทางการปฏิบัติการ : ได้จัดให้หน่วยที่เป็นกองกำลัง
และหน่วยปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ทั้งสิ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งกำลังบางส่วนของ
หน่วยที่ปฏิบัติในแผนงานที่บูรณาการโดย กอ.สสส.จขต. มาขึ้นการควบคุมทางการปฏิบัติต่อ
กอ.สสส.จขต. ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติอย่างแท้จริง โดย กอ.สสส.จขต. คือหน่วยที่

(1) ได้รับการบูรณาการด้านแผนงาน/โครงการและงบประมาณจาก
กอ.สสส.จขต.

(2) อยู่ภายใต้การควบคุม อำนวยการ และกำกับดูแลการปฏิบัติทั้งหมด

(3) อยู่ภายใต้การพิจารณาให้ได้รับความดีความชอบ และการปรับเปลี่ยน
กำลังพล

อำนาจหน้าที่

1. สั่งการ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน เร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามและ
ประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาใน
พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดการบูรณาการและมีเอกภาพ

2. รวบรวม กลั่นกรอง เสนอแนะ จัดทำแผนงาน/โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณ
ของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ได้อย่างเป็นระบบ

3. ติดตามสถานการณ์เพื่อพิจารณาปรับแผนงานให้เป็นไปตามนโยบายในการแก้ไข
ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและใกล้ชิด สามารถดำเนินการช่วยเหลือ สนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติของ
หน่วยต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้น
จนกว่าสถานการณ์จะคลี่คลายกลับเข้าสู่สภาวะปกติ

4. เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ
ข้าราชการ การเลือกสรรข้าราชการ และการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่สาม
จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามกฎหมาย ตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี

5. รายงานการดำเนินการต่อนายกรัฐมนตรีผ่านทางสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า

6. แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น

การจัดแบ่งส่วนงานในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยมี กอ.สสส.จชต. เป็นกองบัญชาการส่วนหน้า มี พล.อ.สิริชัย รัญญศิริ รอง ผบ.สส. เป็น ผอ.สสส.จชต. มีอำนาจในการกำกับดูแลนโยบายและสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ ให้การดำเนินการทุกอย่างขึ้นอยู่กับ ผอ.สสส.จชต. เพียงคนเดียว โดยมีส่วนราชการปกติเป็นหน่วยสนับสนุนยุทธศาสตร์ของส่วนหน้าแล้วนำมาปฏิบัติ ซึ่งเป็นการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่าง กอ.สสส.จชต. กับกลไกการปฏิบัติงานหลักในพื้นที่ และเป็นการแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำโดย กอ.สสส.จชต. เป็นจุดเชื่อมระหว่างสองฝ่ายด้วย ประเด็นการแบ่งงานในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา มีความเห็นว่า

“การจัดตั้ง กอ.สสส.จชต. ไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานปกติในพื้นที่ เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาระบบราชการไทยที่แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ ก็ต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่มาทำหน้าที่สร้างเอกภาพในการทำงาน หากจะมองว่าเป็นการรวบอำนาจหรือไม่ ก็ตอบได้ว่าไม่ใช่การรวบอำนาจ เป็นเพียงแต่การประสานการทำงานร่วมกัน คิดร่วมกัน แต่การปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ยังคงเหมือนเดิม”²⁹

การแบ่งส่วนงานของ กอ.สสส.จชต. ออกเป็นส่วนบังคับบัญชา ฝ่ายอำนวยการ และหน่วยปฏิบัติ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ พบว่าบุคลากรบางส่วนในหน่วยปฏิบัติมาจากฝ่ายกำหนดนโยบาย เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ น่าสังเกตว่าฝ่ายกำหนดนโยบายที่เข้ามาอยู่ในส่วนปฏิบัติการจะช่วยให้การปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. มีประสิทธิภาพได้อย่างไร คำตอบที่ได้จากการพิจารณาโครงสร้างของการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า กอ.สสส.จชต. เป็นหน่วยงานพิเศษที่สร้างขึ้นมาเฉพาะกิจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจจึงต้องปรับเปลี่ยน

²⁹ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ

อัตรากำลังจากหน่วยงานปกติเข้ามาช่วยราชการ และโดยที่ กอ.สสส.จชต. จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยนโยบายมากกว่าหน่วยปฏิบัติ (พิจารณาจากอำนาจหน้าที่) จึงต้องมีการผสมผสานระหว่างบุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติในพื้นที่และผู้กำหนดนโยบายและแผนจากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดผลดีต่อการประสานงานกับส่วนกลางในเรื่องนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และบุคลากร นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ พ.อ.สมควรฯ ในประเด็นดังกล่าว ได้รับคำตอบว่า “การมีผู้แทนจากส่วนกลางมาอยู่ในพื้นที่เพื่อจะได้ใกล้ชิดพื้นที่และได้รับฟังปัญหาจากพื้นที่โดยตรง”³⁰

ในส่วนของบุคลากร พล.อ.สิริชัยฯ ผอ.สสส.จชต. กล่าวว่า “ปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขเร่งด่วน คือ การพัฒนาบุคลากร เนื่องจากที่ผ่านมาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจ และไม่เข้าใจ เป็นการสร้างเงื่อนไขอย่างหนึ่ง”³¹ นอกจากนี้ การอบรมบุคลากรที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ กอ.สสส.จชต. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอบรมบุคลากรดังกล่าว ทำให้นโยบายที่ผ่านจาก กอ.สสส.จชต. มีความไม่เข้าใจตรงกันเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

การจัดองค์กร กอ.สสส.จชต. แม้จะมีหลักการเพื่อการบูรณาการการปฏิบัติงานของ 3 ฝ่าย คือ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน แต่ในระดับผู้บังคับบัญชาและบุคลากรในองค์กรมาจากฝ่ายทหารเป็นหลัก (เช่น ตำแหน่ง ผอ.สสส.จชต. รอง ผอ.สสส.จชต. ลธ.สสส.จชต. และรอง ลธ.สสส.จชต.) และด้วยวัฒนธรรมแบบทหารที่ยึดถือหลักคุณธรรมทางทหาร (military virtues) คือ ความรักชาติ ความหวงแหนปิตุภูมิ ความกล้าหาญ ความรักเกียรติ ความมีระเบียบวินัย การเคารพเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และการเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม³² และการเป็นกลุ่มที่ควบคุมเครื่องมือการใช้อำนาจอาวุธอยู่ในมือ³³ ทำให้การกำหนดนโยบาย โครงการ/แผนงาน และการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. เป็นไปโดยอ้างความมั่นคง/อธิปไตยของรัฐเป็น

³⁰ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ชูติที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

³¹ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนมีนาคม 2548, วันที่ 11 มีนาคม 2548, น.318.

³² นรนิติ เศรษฐบุตร, กองทัพไทยในฐานะสถาบันการเมือง (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 38, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.9.

³³ ประชา เทพเกษตรกุล, “การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น.73.

ฐานรองรับในการปฏิบัติงาน ซึ่งตามความคิดเห็นของ พล.ต.ท.วรพงษ์ เรื่องที่บุคลากรส่วนใหญ่มาจากสายทหารก็เนื่องมาจากสถานการณ์ในช่วงนั้นมีเรื่องของความรุนแรงอยู่จำเป็นต้องใช้กำลังทหารในเรื่องของการป้องกันเหตุร้ายก่อน³⁴

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นของการมีทหารอยู่ในพื้นที่ก็ยังคงมีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีทหารอยู่ในพื้นที่ประชาชนจะได้รับความปลอดภัยหรือไม่ ผู้นำศาสนาท่านหนึ่ง กล่าวว่า ถ้ารัฐไม่นำอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับประชาชน คือ ไม่มีทหารอยู่ในพื้นที่ ก็ไม่มั่นใจว่าจะมีความปลอดภัยหรือเปล่า เพราะฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบเมื่อถอนทหารออกก็จะลงมือปฏิบัติการ³⁵

ในส่วนของการปฏิบัติงานในงานศึกษานี้ จะเน้นศึกษาเฉพาะ กอ.สสส.จขต. ภายใต้การนำของ พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 และใช้เวลาในการปฏิบัติการกิจในการแก้ไขปัญหา ตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2547 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 รวมระยะเวลา 8 เดือน³⁶ โดยมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน 5 ด้านหลัก คือ การดำเนินงานด้านการข่าว การดำเนินงานด้านยุทธการ การดำเนินงานด้านกิจการพลเรือน การดำเนินงานด้านการส่งกำลังบำรุง และการดำเนินงานด้านงบประมาณ ซึ่งในการศึกษานี้จะเลือกศึกษาเฉพาะการดำเนินงานด้านยุทธการ อันเป็นงานในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวความคิดในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และควบคุมอำนาจการให้หน่วยงานของ กอ.สสส.จขต. ปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้ การดำเนินงานด้านยุทธการยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะสะท้อนความเชื่อและความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ทางสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร

³⁴ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ กอ.สสส.จขต.), 8 มกราคม 2550.

³⁵ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) ท่านหนึ่ง ในอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี, 19 ธันวาคม 2549.

³⁶ เหตุผลในการเลือกศึกษา กอ.สสส.จขต. ภายใต้การนำของ พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ ดูรายละเอียดได้จากบทที่ 1, น.8-9. สำหรับรายละเอียดการดำเนินงาน นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของ กอ.สสส.จขต. ได้มาจากเอกสารสรุปรายงานภายหลังการปฏิบัติของกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จขต.) ตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2547 ถึง 31 พฤษภาคม 2548 (อัดสำเนา) และยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อัดสำเนา)

เพื่อให้บรรลุภารกิจในการยุติการก่อความไม่สงบ และสร้างความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ให้ได้อย่างรวดเร็วและถาวร ตามกรอบและแนวคิดทางการดำเนินงานใช้มาตรการทางสันติบนพื้นฐานของกฎหมายและวิถีชีวิต ศาสนา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่ไปพร้อมกับการปฏิบัติการเชิงรุกโดยยึดหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ตามแนวทางพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว³⁷ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการไว้ 5 ประการ คือ ยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขและการควบคุมทรัพยากร ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความไว้วางใจและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน และสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ และกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การยุติการก่อความไม่สงบ เป็นการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ โดยมุ่งเน้นปฏิบัติการทางการเมืองนำการทหาร

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา/เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและสังคมในพื้นที่ปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับการยุติการก่อความไม่สงบตามสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 การส่งมอบพื้นที่ให้กับหน่วยงานฝ่ายปกครอง ดำเนินการเมื่อสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ ประชาชน สังคมได้รับการพัฒนาจนอยู่ในสภาพที่เข้มแข็งและยั่งยืนแล้ว

การดำเนินงานจะพิจารณากลับกรองและสนับสนุนแผนงานตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนเหมาะสมกับสถานการณ์ ในหัวงแรกที่สถานการณ์ยังมีความรุนแรงจะมุ่งเน้นแผนงานด้านความมั่นคง หลังจากนั้นจึงเพิ่มแผนงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นเมื่อสถานการณ์เริ่มเข้าสู่สภาวะปกติ โดยพื้นที่ดำเนินการจะเน้นที่หมู่บ้านเป็นหลัก ซึ่ง กอ.สสส.จชต. ได้จัดแบ่งพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

³⁷ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแนวทางพระราชดำรัส “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” แก่นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 และประธานองคมนตรี (ฯพณฯ เปรม ติณสูลานนท์) ให้คำอธิบายแนวพระราชดำรัสว่า “ทุกฝ่ายต้องแสวงหาความเข้าใจปัญหา เอาชนะใจประชาชนในพื้นที่ และร่วมมือกับประชาชนในการพัฒนาพื้นที่ เพิ่มเติมใน Government Drive Foreign office, Public Relations Department office of the Prime Minister, “Peace-Building in three southern border provinces”. *Inside Thailand Review* (August, 2005) : 61.

1. หมู่บ้านสีแดง คือ หมู่บ้านที่มีแกนนำ มีผู้เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ มีการเคลื่อนไหวหรือมีเงื่อนไขต่าง ๆ เกิดขึ้น จนทำให้ประชาชนเดือดร้อน และมีความคับแค้นทางจิตใจ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องเร่งเข้าทำความเข้าใจและขจัดเงื่อนไขอย่างเร่งด่วน

2. หมู่บ้านสีเหลือง คือ หมู่บ้านที่ยังไม่มีความชัดเจนของแกนนำ และผู้เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ

3. หมู่บ้านสีเขียว คือ หมู่บ้านที่เป็นปกติสุข

ข้อมูลของ กอ.สสจ.จชต.ระบุว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีทั้งหมด 1,580 หมู่บ้าน เป็นพื้นที่สีแดง 358 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านสีเหลือง 200 หมู่บ้าน และหมู่บ้านสีเขียว 1,022 หมู่บ้าน³⁸ พล.อ.ศิริชัยฯ ให้สัมภาษณ์ผ่านรายการสภาท่าพระอาทิตย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2548 ว่า

“หลักการแบ่งพื้นที่หมู่บ้านเป็นสีแดง เหลือง และเขียว ใช้มาตรการทางด้านการข่าว ในการที่จะดูว่าหมู่บ้านนี้ มีผู้ที่สนับสนุนหรือว่าเป็นแกนในการปฏิบัติของฝ่ายตรงข้าม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายตรงข้ามอย่างไรบ้าง มีเหตุการณ์หรือว่ามีผู้ร่วมสนับสนุนแค่ไหน อย่างไร รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สภาพภูมิประเทศ การที่ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเงื่อนไขที่เคยเกิดขึ้นในพื้นที่นี้มีไหม ซึ่งมันมีปัจจัยหลายอย่างทั้งทางฝ่ายข่าวร่วมกับฝ่ายพลเรือนประเมินขึ้นมา เราถึงจะกำหนดเป็นตัวที่บอกว่า เป็นสีแดง สีเหลือง สีเขียว แต่ว่าตัวที่กำหนดแล้วอย่างที่เราเรียนตอนต้นว่าบางทีมันไม่ใช่ที่จะเป็นอย่างนี้หรอก เมื่อหน่วยลงไปทำ ไปสัมผัสกับหมู่บ้าน ไปสัมผัสกับมวลชนจริง ๆ แล้ว เกิดเห็นว่าที่ว่า ๆ มาเปลี่ยนไปแล้ว หรือว่ามันไม่จริง ก็จะมาคุยกันและก็เปลี่ยนกันไป พูดยกันด้วยเหตุด้วยผล ด้วยสภาพที่เป็นจริง”³⁹

สีของหมู่บ้านที่กำหนดขึ้นจะมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพของหมู่บ้าน ภายหลังจากเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานแล้วระยะหนึ่ง ซึ่งจะมีการประเมินสภาพของหมู่บ้านโดยเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย ทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร และการแบ่งพื้นที่ของหมู่บ้านเป็น 3 ลักษณะนี้ เป็นเพียงการแบ่งเพื่อให้

³⁸ บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, การต่อสู้ครั้งสุดท้ายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (นนทบุรี : บริษัท ออฟเซ็ท เพรส จำกัด, 2548), น.297.

³⁹ ผู้จัดการออนไลน์, “บิ๊กยัย” แจง แบ่งโซนสีกำหนดตามการข่าว ยันพร้อมเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา” <<http://202.57.155.216/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000025719>>, 21 กุมภาพันธ์ 2548.

การปฏิบัติงานง่าย เจ้าหน้าที่จะได้เลือกที่จะใช้วิธีการใดเข้าไปพัฒนาและดึงแนวร่วมกลับคืนมา หากเป็นพื้นที่สีแดง เจ้าหน้าที่ต้องใช้วิธีการทางทหารนำหน้า พื้นที่สีเหลือง/สีเขียว จะสามารถนำ โครงการพัฒนาเข้าไปโดยใช้วิธีการทางทหารตามหลัง⁴⁰ จึงไม่เป็นการสร้างเงื่อนไขให้กลุ่มก่อการ ไม่สงบนำไปอ้างอิงได้ เพราะมีการอธิบายให้เจ้าหน้าที่และชาวบ้านทราบถึงสภาพของหมู่บ้านที่ได้ ถูกจัดแบ่งไว้ด้วย⁴¹

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. ได้กล่าวถึง การจัดแบ่งพื้นที่ดำเนินการดังกล่าวไว้ว่า “การแบ่งพื้นที่ใช้ตามหลักความไม่สงบที่เกิดขึ้น สถิติการ เกิดเหตุที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ความร่วมมือ การแจ้งเบาะแส การให้ข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ความ สัมผัสคดีของประชาชนในการช่วยกันแก้ปัญหา ถ้าหมู่บ้านใดเกิดเหตุมากก็เป็นสีแดง ขึ้นอยู่กับ สถานการณ์และความร่วมมือของประชาชน แต่ที่จริงแล้วการแบ่งสีภายหลังเราพบว่า ลักษณะการ เกิดเหตุอาจจะไม่สามารถที่จะชี้ได้ว่าเป็นเขียว เป็นแดง ยกตัวอย่างเช่นคนก่อเหตุในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มักจะเอาคนจากที่อื่นมาก่อเหตุ คนนอกพื้นที่มาก่อเหตุ ก็เลยมีการยกเลิกการแบ่งสีแล้ว”⁴²

นอกจากนี้ ยังแบ่งมอบความรับผิดชอบพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น 15 พื้นที่ย่อย จากเดิม 3 พื้นที่ขนาดใหญ่ระดับจังหวัด และจัดหน่วยเฉพาะกิจ (ฉก.)⁴³ ร่วมของพลเรือน ตำรวจ ทหาร และกำลังประชาชนที่มาสสนับสนุนทางราชการรวมอยู่ด้วยในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงาน เข้าปฏิบัติงาน ในพื้นที่เฉพาะขนาด 1-4 อำเภอ โดยให้หน่วยเฉพาะกิจรับผิดชอบต่อการดำเนินการทั้งปวงใน พื้นที่รับผิดชอบของตน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้หน่วยเฉพาะกิจจัดตั้งศูนย์ยุทธการร่วม (War room) ไว้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานร่วมกันของทุกส่วนงาน เพื่อให้เกิดเอกภาพและการบูรณาการในการใช้ กำลังอย่างแท้จริง

⁴⁰ ผู้จัดการออนไลน์, “รอง ผอ.สสส.จชต. เผยความเข้าใจแบ่งโซนสี 3 สี จังหวัดได้ยังคาดเคลื่อน” <<http://www.manager.co.th/Home/View News.aspx?NewsID=9480000026022>>, 21 กุมภาพันธ์ 2548.

⁴¹ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ กอ.สสส.จชต.), 8 มกราคม 2550.

⁴² สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

⁴³ การจัดหน่วยเฉพาะกิจเป็นการแบ่งมอบความรับผิดชอบพื้นที่ปฏิบัติการ โดยจะแบ่งออกเป็น หน่วยเฉพาะกิจหมายเลขตัวเดียวรับผิดชอบพื้นที่จังหวัด และหน่วยเฉพาะกิจหมายเลขสองตัวรับผิดชอบพื้นที่ อำเภอ รายละเอียดเพิ่มเติมดู ผนวก จ.

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าว กอ.สสส.จขต. ได้จัดแบ่งกลุ่มงานในการปฏิบัติงานเป็น 4 ประเภทหลัก คือ

1. กลุ่มงานที่มีความสำคัญเร่งด่วนเพื่อยุติการปฏิบัติการทางยุทธวิธี หรือการก่อเหตุร้ายรายวันของฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบ โดยกำหนดมาตรการที่มุ่งสู่การป้องกัน การตอบโต้ และการปราบปรามต่อฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบ รวมทั้งการพิทักษ์หรือควบคุม ทั้งประชาชนและทรัพยากร เพื่อมิให้ผู้ก่อความไม่สงบนำไปใช้ประโยชน์ได้ กลุ่มงานนี้ประกอบไปด้วยงานย่อยอีก 7 ประการ คือ

- มาตรการเชิงรุกทางยุทธวิธี เช่น การลาดตระเวน ฝ้าตรวจ การจัดตั้งด่านตรวจ ทั้งประจำที่และเคลื่อนที่ การปิดล้อม จับกุม/ตรวจค้น ทั้งในพื้นที่ป่า ภูเขา และชุมชน การซุ่มโจมตี การใช้มาตรการลงต่าง ๆ และการแสดงกำลัง เป็นต้น โดยเน้นความชัดเจนต่อเป้าหมายบุคคล สถานที่ เพื่อมิให้ผู้ก่อความไม่สงบสามารถนำไปขยายผลและปลุกกระดมได้

- การรักษาความปลอดภัยให้แก่ ครู นักเรียน พระภิกษุ รถไฟ

- การควบคุมอาวุธ กระสุน วัตถุระเบิด และยานพาหนะ

- การควบคุมประชากร โดยการป้องกันปิดกั้นแนวชายแดน และจัดทำ Smart Card สำหรับประชาชนในพื้นที่

- การจัดระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ศูนย์ราชการจังหวัด ศาลากลางจังหวัด

- การจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจการบังคับใช้อำนาจกฎหมาย เพื่อมุ่งสืบสวน จับกุม นอกจากนั้นได้มีและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายประเภทต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

- การเปิดโอกาสให้แสดงตัว สำหรับประชาชนที่ถูกทางราชการสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ เป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจ เพื่อลดความหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนไม่สามารถดำเนินชีวิตอย่างปกติได้

- การนำกำลังจากภายนอกเข้ามาเคลื่อนไหวเพื่อป้องกัน ป้องปราบฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่อง เช่น การฝึกภาคสนามของกองร้อยรบ (ร้อย ร.) ในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (ปปส.) จำนวน 35 กองร้อย ในห้วงมีนาคมถึงมิถุนายน 2548 เป็นต้น

2. กลุ่มงานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน/สังคม โดยมีแนวคิดเพื่อสร้างสังคมสันติสุขและจัดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนควบคู่ไปกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ทัดเทียมพื้นที่อื่น ๆ โดยการเพิ่มความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ด้วยการเปิดระบบเศรษฐกิจและสังคมสู่ความเป็นสากล ประกอบไปด้วยงานย่อย 3 ประการ คือ

2.1 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี กีฬา โดยบูรณาการแผนงาน โครงการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ที่มาจากส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จังหวัด และจาก กอ.สสส.จชต. เข้าด้วยกัน โครงการที่สำคัญ ได้แก่

- การพัฒนาอาชีพ รายได้ ได้ดำเนินโครงการสร้างงานและจ้างงานเร่งด่วนในพื้นที่ จำนวน 44,246 อัตรา โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการว่างงาน สร้างงาน สร้างรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ซึ่งจะเป็นการจัดแนวร่วมของฝ่ายตรงข้ามให้มาเป็นมวลชนฝ่ายรัฐ พร้อมกันนี้ได้จัดให้มีการอบรมด้านอุดมการณ์วิชาชีพให้ด้วย

- ส่งเสริมการกีฬา โดยจัดการฝึกสอนและแข่งขันกีฬาประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างแกนนำและเครือข่ายมวลชนในพื้นที่ตามโครงการคลินิกฟุตบอล “สันติสุขคัพ” (ฉก.คัพ) การแข่งขันตะกร้อ “ทักษิณสันติสุขคัพ” การแข่งขันตะกร้อเชื่อมสัมพันธ์ ไทย - มาเลเซีย และการแข่งขันฟุตบอล F.A. คัพ จังหวัดยะลา โดยกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนที่เป็นแกนนำของหมู่บ้านและชุมชน เยาวชนที่เข้าร่วมโครงการมีการจัดองค์กร ซึ่งจะเป็นเครือข่ายมวลชนที่สำคัญของหน่วยเฉพาะกิจในโอกาสต่อไป

- สนับสนุนให้ทุกหน่วยงานทั้งภาคราชการและภาคเอกชนได้จัดงานฉลองวันเจ็ดตามประเพณีท้องถิ่น โดยการจัดกิจกรรมพัฒนาสัมพันธ์พื้นฟูวิถีชีวิต เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยที่จะใช้ชีวิตตามวิถีปกติ ซึ่งจะเป็นพลังตามธรรมชาติของพื้นที่ ได้แก่ การจัดกิจกรรมงานวันเด็กแห่งชาติ ซึ่งมีประชาชนนำบุตรหลานเข้าร่วมกิจกรรมอย่างล้นหลามทั้งสามพื้นที่ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)⁴⁴ งานสมโภชเจ้าแม่ลิ้มกอเหนี่ยว แข่งขันนกเขาชวาเสียงอาเซียนครั้งที่ 20 และเทศกาลอาหารจานเด็ดจังหวัดยะลา การแข่งขันนกเขาชวาเสียง

⁴⁴ ข้อสั่งการลำดับที่ 6, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2548 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย รัญญูสิริ เป็นประธาน

ซึ่งแชมป์ภาคใต้ปี 2548 การประชันดิเกร์ฮูลู⁴⁵ จังหวัดยะลา ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวยของท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจของเจ้าหน้าที่ที่เป็นชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในเดือนรอมฎอน เพื่อแสดงให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้กีดกันในเรื่องของศาสนาและการปฏิบัติศาสนกิจ⁴⁶

- การพัฒนาด้านการศึกษา กอ.สสส.จชต. มองว่าปัญหาเรื่องการศึกษาในพื้นที่เกิดจากสภาพความยากจน ผู้ปกครองจึงไม่สามารถส่งบุตรให้ได้รับการศึกษาที่ดีได้ เมื่อเด็กและเยาวชนขาดความรู้และไม่มีอาชีพเพื่อหารายได้ที่มั่นคง จึงถูกผู้ที่ไม่หวังดีชักจูงไปในทางที่ไม่ดีได้ จึงกำหนดเป้าหมายการจัดการเรื่องการศึกษาไว้ที่เด็ก เยาวชน และบุคลากรทางด้านการศึกษา⁴⁷ โดยได้ริเริ่มโครงการพัฒนาสถาบันปอเนาะ ตาดีกา โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโรงเรียนศาสนาอื่น ๆ สู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษาทั้งการสอนสายสามัญและการสอนสายอาชีพ กำหนดมาตรการและวิธีการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และโครงการ 1 จังหวัด 1 โรงเรียนสานสัมพันธ์ ได้ดำเนินกิจกรรมประกอบโครงการไปบางส่วน ได้แก่ การพัฒนาสัมพันธ์และมอบอุปกรณ์กีฬาแก่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เป็นโรงเรียนนาร่อง 12 โรงเรียน และการพัฒนาบุคลากรผู้สอนอิสลามศึกษา นอกจากนี้ ยังจัดให้มีโครงการค่ายเยาวชนเรียนรู้เสริมสร้างสัมพันธ์ช่วงปิดภาคเรียน เปิดโอกาสให้เยาวชนได้เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศึกษาการอยู่ร่วมกัน โครงการเตรียมการพัฒนาเพื่อสอบเข้าศึกษาต่อ

⁴⁵ ดิเกร์ฮูลู หรือลิเกฮูลู เป็นการละเล่นพื้นบ้านของท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการแสดงการว่ากลอนสดโต้ตอบกันระหว่างผู้เล่น 2 คนละ คล้าย ๆ ลำตัดของภาคกลาง กลอนที่ใช้เป็นกลอนสดจะใช้ภาษาพื้นบ้าน มีการแต่งเป็นเรื่องราวซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน มีลูกคู่รับและดนตรีประกอบ นิยมเล่นเฉพาะผู้ชาย และมีการรวมกันเป็นคณะรับเล่นในงานรื่นเริงหรืองานสำคัญต่าง ๆ รายละเอียดเพิ่มเติมใน ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ความเป็นมาของอำเภอสำคัญในประวัติศาสตร์ภาคใต้, จัดทำโดย พินัย อนาคตพงศ์ และคณะ (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ, 2542), น.170, 209 และ 282.

⁴⁶ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

⁴⁷ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อค์ดสันนา), น.57-58.

ในระดับอุดมศึกษาโดยเชิญอาจารย์พิเศษที่มีชื่อเสียงจากกรุงเทพมหานครเดินทางไปให้คำแนะนำ และแนะแนวการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาแก่นักเรียน ชั้น ม.5 และ ม.6 มีนักเรียน สนใจเข้าร่วมโครงการกว่า 4,000 คน นอกจากนี้ยังมีโครงการของโรงเรียนช่างฝีมือทหาร โรงเรียน จ่าอากาศ กำหนดโควตาการศึกษาต่อให้กับเยาวชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย

- เตรียมการพัฒนาเส้นทางส่งออกภายในประเทศ สำหรับการส่งออกสินค้า ในท้องถิ่นสู่ตลาดสากล

- การบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานได้ริเริ่มโครงการตำบลสามัคคีพันธุ์ มุ่งส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับส่วนราชการระดับตำบลในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และพัฒนาชุมชนโดยใช้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นกรอบในการบริหารจัดการมีทีม ตำบลสามัคคีพันธุ์ประกอบด้วย ปลัด อบต. และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการระดับตำบลเป็น บุคลากรขับเคลื่อน โดยแต่ละตำบลจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากงบปกติตำบลละ 1 ล้านบาท และดำเนินกิจกรรมผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบเวทีชาวบ้าน (เวทีประชาคม) เพื่อให้ได้ทราบปัญหาความต้องการของชุมชนในรูปของแผนชุมชน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ทางเลือกต่าง ๆ ในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน และด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ โครงการดังกล่าวเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดโครงการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ใน ภาพรวมของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกลไกที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความ กินดีอยู่ดี และเกิดความรักหวงแหนในชุมชนของตนเอง อันจะเป็นรากฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความ สันติสุขในพื้นที่⁴⁸

2.2 การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้จัดการฝึกอบรมอาสาสมัครประเภท ต่าง ๆ ให้เกิดความสามัคคี มีความเข้มแข็งที่จะช่วยดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่ชุมชน/ท้องถิ่น ของตนเองได้ เช่น ชุตรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) และราษฎรอาสารักษามูลุ่บ้าน (อรบ.) เป็นต้น ปัจจุบันมีกำลังประชาชนอาสาสมัครทั้งสองประเภท รวมประมาณ 40,000 คน โดยการฝึก ชรบ. เป็นการฝึกของกระทรวงมหาดไทย ให้ชาวบ้านป้องกันตัวเองฝึกเรื่องการใช้อาวุธ การแจ้ง เตือนข่าวสาร การข่าว การป้องกันตัวเอง ฝึกเช่นเดียวกับ อรบ. แต่ อรบ. เป็นการฝึกของทางทหาร และส่วนใหญ่ อรบ. เป็นหมู่บ้านไทยพุทธ ผลการฝึกช่วยให้สามารถป้องกันตัวเองได้ เกิดความ

⁴⁸ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนเมษายน 2548, วันที่ 19 เมษายน 2548, น.472.

สามัคคี ช่วยกันสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของผู้ไม่ประสงค์ดีที่จะมาก่อเหตุในหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นการสร้างกำลังใจให้ไม่ทิ้งถิ่นฐานไม่อพยพไปอยู่ที่อื่น⁴⁹ ปัจจุบันจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหมู่บ้านจำนวน 1,594 หมู่บ้าน มีการฝึกชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) จำนวน 1,594 หมู่บ้าน 48,790 คน และราษฎรอาสาสมัครหมู่บ้าน (อรบ.) จำนวน 341 หมู่บ้าน 9 ชุมชน 17,369 คน⁵⁰

2.3 ยุทธศาสตร์ชุมชนทหาร ได้ดำเนินงานจัดตั้งกำลังประชาชนฝ่ายรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการเกณฑ์ทหารกองประจำการจากพื้นที่กองทัพภาคที่ 2 เข้ามารับราชการในพื้นที่กองทัพภาคที่ 4 โดยจะเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน 2548 เป็นต้นไป ซึ่งคาดหวังว่าเมื่อปลดจากทหารกองประจำการแล้ว บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะเป็นกำลังส่วนนำที่เข้มแข็งให้กับฝ่ายรัฐในพื้นที่ ซึ่งการนำกำลังจากกองทัพภาคที่ 2 (ภาคอีสาน) เข้ามารับราชการในพื้นที่กองทัพภาคที่ 4 (ภาคใต้) อาจเป็นการมุ่งให้ทหารมีความสนิทสนมและผสมกลมกลืนเข้ากับประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้ กอ.สสส.จชต. มองว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้เปลี่ยนความคิดและอุดมการณ์ของประชาชนในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งชุมชนบางกลาง และกองพลพัฒนาและพิทักษ์ทรัพยากร ที่เรียกว่า หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาส่วนหน้า (นทพ.สน.) โดยมีการจัดกำลังจากหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) ลงไปปฏิบัติงานเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในลักษณะการบูรณาการร่วมกับส่วนราชการในพื้นที่ ดำเนินการออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนและวิเคราะห์ปัญหาของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในชุมชนของตน รวมทั้งมีการจัดชุดแพทย์เคลื่อนที่ ชุดส่งเสริมอาชีพและการเกษตร เข้าปฏิบัติงานร่วมด้วย⁵¹ ซึ่งการจัดตั้งกองพลพัฒนาฯ ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น ดังที่ผู้นำศาสนาท่านหนึ่ง (โต๊ะครู) ในอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานีกล่าวว่า “หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) ที่เข้ามาให้ความรู้ ให้อาชีพ ไม่มีอาวุธ แต่งกายนอก

⁴⁹ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

⁵⁰ เอกสารการฝึกทบทวนชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านปี พ.ศ. 2550 (อัสมาเนา)

⁵¹ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, “หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” <http://www.saiythaham.com/d2_pr.asp?niddtl=21>, 25 กุมภาพันธ์ 2548.

เครื่องแบบ สร้างความเคยชินกับชุมชนทำให้เกิดความสมานฉันท์ ประนีประนอมกันเกิดความเป็นพี่น้องกัน”⁵² สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของบุคลากรท่านหนึ่งใน กอ.สสส.จขต. ที่ว่า “การมีนพค.มีประโยชน์อย่างยิ่ง รัฐเข้าไปช่วยเหลือประชาชนด้านการพัฒนาอาชีพ ด้านการพัฒนาถนนหนทาง เป็นสิ่งที่ชาวบ้านตอบรับอย่างดี”⁵³

3. กลุ่มงานยุทธศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและแย่งชิงมวลชนให้มาสนับสนุนฝ่ายรัฐ เป็นงานการแย่งชิงมวลชนให้หันมาสนับสนุนรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของชัยชนะในขั้นสุดท้าย โดยกำหนดงานเป็นงานย่อย 3 ประการ

3.1 งานต่อสู้ทางแนวความคิด มีเป้าหมายอยู่ที่ประชาชนประเภทต่าง ๆ ที่หลากหลาย ซึ่ง กอ.สสส.จขต. ได้ดำเนินการในหลายโครงการ เช่น

- โครงการพัฒนาสัมพันธ์ร่วมกันเสริมสร้างสันติสุข โดยเป็นการนำผู้เข้าร่วมโครงการซึ่งเป็นครูสอนศาสนา อิหม่าม กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ร่วมแสดงความคิดเห็นถึงสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้ได้เห็นการอยู่ร่วมกันของชาวไทยทุกศาสนาในจังหวัดอื่น ๆ และพร้อมให้ความร่วมมือกับ กอ.สสส.จขต.⁵⁴

- โครงการค่ายผู้นำเยาวชนภาคฤดูร้อน หรือค่ายเยาวชนเรียนรู้เสริมสร้างสัมพันธ์ช่วงปิดภาคเรียน ปีการศึกษา 2547 มีการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น มโนวาท์ (นาฏศิลป์ไทย) การเรียนดนตรีและศิลปะ (เช่น การทำผ้าบาติก) การเรียนรู้วิถีชีวิตและการใช้สิ่งที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อนำมาสร้างรายได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสำนึกรักและภูมิใจในแผ่นดินบ้านเกิดผ่านเรื่องราววิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม และอาชีพในชุมชน⁵⁵

⁵² สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะครู) ท่านหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, 22 ธันวาคม 2549.

⁵³ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จขต.), 30 เมษายน 2550.

⁵⁴ หนังสือกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ นร 5200/799 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เรื่อง สรุปผลการปฏิบัติงานห้วงเดือน เมษายน 2548.

⁵⁵ กอ.สสส.จขต., วารสาร กอ.สสส.จขต. สื่อสัมพันธ์, 2 : 5 (พฤษภาคม 2548) : น.5.

- โครงการเสริมสร้างธรรมเพื่อสันติสุข เป็นโครงการที่มุ่งเน้นฝึกอบรมเยาวชน ให้มีความเข้าใจในระบบการปกครอง ของชาติไทย ในรูปแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นองค์พระประมุข และให้เข้าใจถึงประวัติศาสตร์ชาติไทย ซึ่งประชาชนชาวไทยทุกศาสนาได้ มีส่วนร่วมในการปกป้องรักษามาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน รวมถึงจริยธรรมและหลักธรรม การปฏิบัติ ตามหลักศาสนาที่ถูกต้อง และชี้แจงข้อเท็จจริง การบิดเบือนคำสอนศาสนาอิสลามซึ่งผู้ที่ไม่หวังดี (ฝ่ายตรงข้าม) ใช้เป็นแนวทางในการปลุกกระดมเยาวชน ในการสร้างสถานการณ์ในการก่อความ ไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้ดำเนินการอบรมจำนวน 3 รุ่น 360 คน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นเยาวชนกลุ่มเสี่ยง และอยู่นอกระบบการศึกษา ซึ่งล่อแหลมที่จะถูกชักจูงจากกลุ่มผู้ไม่หวังดี จากพื้นที่อำเภอตากใบ และอำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส อำเภอเบตง จังหวัดยะลา อำเภอยะรัง อำเภอสายบุรี อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี และเยาวชนกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่อื่น ๆ การดำเนินการ ทำให้เยาวชนซึ่งเป็นกำลังหลักของประเทศชาติ มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ถูกต้อง ต่อรัฐบาลและประเทศชาติ อีกทั้งสามารถนำมาเป็นเครือข่ายเยาวชนได้⁵⁶

- โครงการพบปะน้องนักเรียนสดใสวัยทีน กำหนดให้มีการดำเนินการต่อ กลุ่มเป้าหมายเยาวชนที่เป็นนักเรียน นักศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย กอ.สสส.จชต. จัดชุด วิทยากรจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดยะลา ไปทำการบรรยาย ฝึกอบรม เรื่องคุณธรรม จริยธรรม ปลุกจิตสำนึกในการทำคุณงามความดี รักบ้านเกิด ภาษา ชาติไทย ศาสนา และ พระมหากษัตริย์ โดยนำเสนอในลักษณะ TALK SHOW ผลการดำเนินโครงการทำให้ผู้ร่วม โครงการตลอดจนครูอาจารย์เกิดจิตสำนึกในการกระทำตนอยู่ในหลักแห่งคุณงามความดี ปฏิบัติตน ให้ถูกต้องของกฎหมายบ้านเมือง หลักศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี เกิดความรัก ความสามัคคี รักชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์⁵⁷

- การช่วยเหลือเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับความสูญเสียจากการก่อความไม่สงบ
- การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานกิจการพลเรือนแยกจากการปฏิบัติงานทางทหาร เป็นหน่วยนำเข้าไปพบปะรับรู้ทุกข์ และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนถึงระดับหมู่บ้านและ ครัวเรือน จัดทำโครงการและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าแก้ไขและช่วยเหลือเพื่อสร้างความ

⁵⁶ กอ.สสส.จชต., “งานทางยุทธศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและแย้งชิงมวลชน ให้มา สนับสนุนฝ่ายเรา” <<http://www.southpeace.go.th/civil/CAattitude.html>>, 10 มิถุนายน 2548.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

เชื้อถือศรัทธา ด้วยการฝึกอบรมจัดตั้งหน่วยเสริมสร้างสันติสุข ให้กับหน่วยเฉพาะกิจ 19 หน่วย เป็นการเข้าหามวลชนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ เพื่อหวังผลในการเอาชนะที่หมู่บ้าน ซึ่งหลังจากดำเนินการได้ระยะหนึ่ง กำลังพลของหน่วยเฉพาะกิจมีประสบการณ์และเข้าใจแนวทาง ก็ได้มีการขยายผลโดยจัดเป็นชุดปฏิบัติการกิจการพลเรือนย่อย ๆ (ชุด กร.) ลงไปปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนถึงระดับหมู่บ้าน ทำให้การเข้าถึงประชาชนขยายพื้นที่ได้เร็วยิ่งขึ้น

- จัดตั้งชุดเจรจาเพื่อแก้ไขสถานการณ์ด้วยสันติวิธี กรณีมีการชุมนุมเรียกร้องจากกลุ่มปัญหาต่าง ๆ แทนที่รัฐจะส่งคนที่ไม่รู้เรื่องไม่รู้ภาษา เพราะที่นี่มีลักษณะพิเศษเรื่องของภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ก็เตรียมชุดนี้ไว้เพื่อให้พี่น้องที่ไม่เข้าใจแล้วมารวมตัวกันเป็นมือบได้เข้าใจ ซึ่งประกอบด้วยผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ทั้ง 3 ฝ่าย เวลาเกิดม็อบเราก็ไปเจรจา เช่น การชุมนุมที่อำเภอธารโต แทนที่จะเกิดเหตุการณ์รุนแรงก็แยกย้ายกันกลับ⁵⁸ ซึ่งทำให้เกิดทัศนคติในเชิงบวกแก่ประชาชนในพื้นที่และทุกภูมิภาค โดยมีการฝึกอบรมจัดตั้งชุดเจรจาดำเนินงานในภาวะวิกฤตทั้งหมด 13 ชุด

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นงานมวลชนที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจ เกิดความรัก ความสามัคคี ความหวงแหนแผ่นดินถิ่นเกิด ซึ่ง กอ.สสส.จชต. ถือว่าการรวมพลังมวลชนในกิจกรรมและโอกาสต่าง ๆ เป็นงานที่มีผลต่อจิตวิทยามวลชนเป็นอย่างยิ่ง งานดังกล่าวประกอบด้วย

- โครงการตำบลสานสัมพันธ์ เป็นการดำเนินงานที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกตำบลของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยไม่ได้ใช้การแบ่งโซนสีของหมู่บ้านเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการของชุมชน เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวได้ะอิมหม่ามท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “โครงการตำบลสานสัมพันธ์เป็นโครงการที่ดีมาจากความต้องการของประชาชนลงไปหมู่บ้านตำบลถามก่อนว่าชาวบ้านต้องการอะไร รัฐแค่สนับสนุน”⁵⁹ ส่วนโต๊ะครูท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “โครงการตำบลสานสัมพันธ์ เวลาอบรมกรรมกรก็ใช้เงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าอาหาร

⁵⁸ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

⁵⁹ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิมหม่าม) ท่านหนึ่ง ในอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี, 19 ธันวาคม 2549.

ค่าประชุมหมอด ชาวบ้านจริง ๆ ไม่ได้อะไร เราต้องสร้างคนก่อนแต่ไปสร้างงาน เมื่อคนไม่ดีขึ้นก็ไม่เกิด เงินมาเท่าไรก็หมด”⁶⁰ แสดงให้เห็นว่า ผลของการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคลากรในแต่ละพื้นที่ ไม่ว่านโยบายจะกำหนดไว้ชัดเจนเพียงใด หากผู้ปฏิบัติไม่ได้ดำเนินการตามนโยบาย ผลของโครงการก็อาจจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

- การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาจากประชาชนระดับต่าง ๆ เช่น ที่ปรึกษาประจำพื้นที่ตั้งแต่ระดับอำเภอ หรือหน่วยเฉพาะกิจหมายเลขสองตัวระดับจังหวัด หรือหน่วยเฉพาะกิจหมายเลขหนึ่งตัว และระดับสามจังหวัดของกองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า และของ กอ.สสส.จขต. นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสันติสุขจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด และที่ปรึกษาระดับนโยบายของ กอ.สสส.จขต. อีกส่วนหนึ่ง เพื่อร่วมมือกันในการเสนอแนะ ให้ความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ให้แก่เจ้าหน้าที่และ กอ.สสส.จขต.⁶¹

ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและสร้างสันติสุขระดับผู้บริหาร หน่วยงานและผู้นำคุณวุฒิสมาชิกต่าง ๆ ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการที่ปรึกษาของ กอ.สสส.จขต. คณะกรรมการที่ปรึกษากองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า และคณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง “แนวทางสร้างสันติสุข 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งเป็นการระดมความคิดเห็นอย่างเสรี ภายใต้กรอบข้อมูลจริงและความเป็นไปได้ เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและแนวทางสร้างสันติสุข ในด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเข้าร่วมประชุม 157 คน และนักการเมือง 167 คน

3.3 โครงการเพื่อความมั่นคงอื่น ๆ คือ

- ดำเนินการเพื่อให้มีการถ่ายโอนอำนาจในการบูรณาการตามแผนงานไปสู่ระดับจังหวัด และอำเภอ โดยให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด (กอ.สสส.จ.) และกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขอำเภอ (กอ.สสส.อ.)

⁶⁰ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะครู) ท่านหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, 22 ธันวาคม 2549.

⁶¹ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนกุมภาพันธ์ 2548, วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2548, น.178.

- โครงการจัดตั้งสถานีเรือให้เป็นฐานส่งกำลังบำรุงของกองเรือภาค 2 ที่ปากน้ำบางนรา
- โครงการสร้างฝูงบินอิสระปฏิบัติราชการสนามของกองทัพอากาศที่ สนามบินบ้านทอน จังหวัดนราธิวาส เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนการทำงานให้แก่ กอ.สสส.จชต. ในส่วนของการดูแลอากาศยาน การลาดตระเวน การลำเลียงผู้พลีชีพ การลำเลียงเสบียง สนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือชีวิตในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สนับสนุนโครงการด้าน กิจกรรมพลเรือนต่าง ๆ เพื่อนำเยาวชนจากภาคใต้มาทำกิจกรรมในส่วนกลางโดยเครื่องบินลำเลียง แบบ 8 (C-130)⁶² รวมไปถึงการพัฒนาความเจริญลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- โครงการสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงระหว่าง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา กับอำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส

ซึ่งโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะเป็นโครงการที่สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกที่ปลอดภัยและมั่นใจในการคุ้มครองของรัฐ

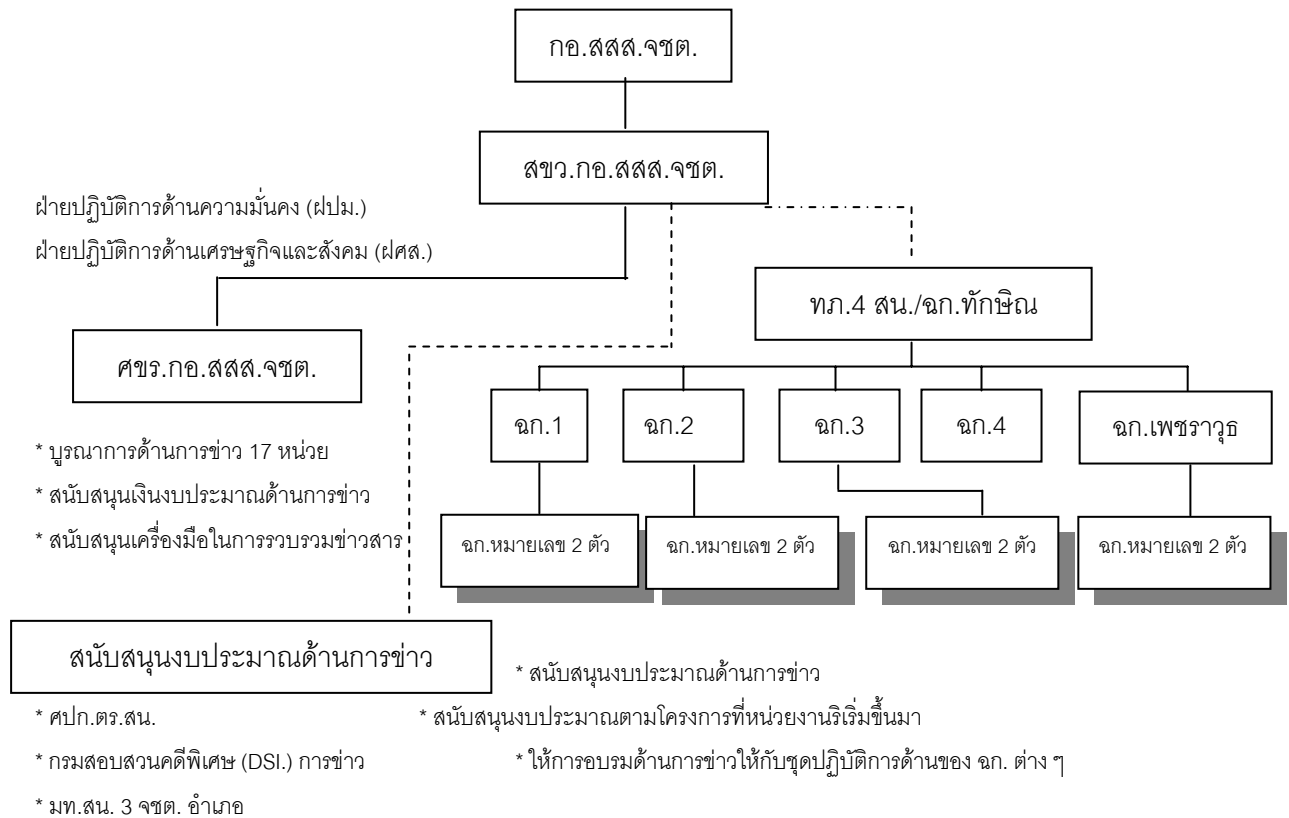
4. กลุ่มงานด้านการข่าว การปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์

นอกจากงานสำคัญ 3 ประเภทหลักเพื่อยุติการก่อเหตุร้ายเพื่อพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และงานเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ และแย่งชิงมวลชนดังกล่าวแล้วยังมีงานคู่ขนานที่สำคัญ คือ งานด้านการข่าว และการปฏิบัติการจิตวิทยา/ประชาสัมพันธ์ที่ต้องดำเนินการไปในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติ

งานด้านการข่าวมีการจัดตั้งส่วนการข่าว (สขว.กอ.สสส.จชต.) ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ศูนย์ข่าวร่วม (ศขร.กอ.สสส.จชต.) ทำหน้าที่ฝ่ายกิจการพิเศษ เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและผลิตรายงานข่าวกรอกร่วมกับหน่วยข่าวในพื้นที่ 17 หน่วย ฝ่ายการข่าวของหน่วยเฉพาะกิจเลขตัวเดียวและสองตัว ทุกส่วนงานมีพันธกิจร่วมกันในการผลิตข่าวกรอกร่วมให้แก่อนุชนปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการด้านยุทธศาสตร์การเมือง (กิจการพลเรือน) ด้านยุทธการและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ภายในชุดเฉพาะกิจต่าง ๆ จะมีการจัดตั้งชุดปฏิบัติงานข่าว (ชปข.) ขนาดเล็ก เพื่อกระจายความรับผิดชอบตามพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง โดยมีโครงสร้างการจัดหน่วยและสายงานด้านการข่าว ดังนี้

⁶² “คำชี้แจงของรอง จก.กร.ทหาร ในการแถลงข่าวผลการประชุมผู้บัญชาการเหล่าทัพครั้งที่

แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการจัดหน่วยและสายงานด้านการข่าว



ที่มา : สรุปรายงานภายหลังการปฏิบัติของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ตั้งแต่ 4 ตุลาคม 2547 ถึง 31 พฤษภาคม 2548 (อัดสำเนา), น.2.

อย่างไรก็ตาม บุคลากรและองค์กรด้านการข่าวของเฉพาะกิจต่าง ๆ เป็นกำลังพลที่จัดตั้งขึ้นด้วยกำลังพลในอัตราปกติของหน่วยส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิได้มีตำแหน่งหน้าที่ในการข่าวมาก่อน รวมทั้งมีการพลัดเปลี่ยนหน่วยบ่อยเกินไป ทำให้งานด้านการข่าวชะงักงัน ประกอบกับโครงสร้างองค์กรด้านการข่าว บุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร (จำนวน 666 อัตรา) มีต้นสังกัดจากส่วนกลางเป็นหน่วยบังคับบัญชา กอ.สสส.จชต. ไม่มีส่วนในการบังคับบัญชา ส่งผลต่อความแน่นแฟ้นในการประสานงานด้านการข่าว กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานช่วงชิงการนำเสนอข่าว ต่างฝ่ายต่างรายงานข่าวไปยังต้นสังกัดโดยไม่ประสานงานกัน ทำให้ข้อมูลการข่าวไม่มีเอกภาพ ขาดการบูรณาการในพื้นที่ทำให้ศักยภาพของงานด้านข่าวทรงอรรถด้อยลงด้วย

ส่วนงานปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐ โดยมีโครงการปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยใช้เวทีการประชุมของส่วนราชการทั้งระดับจังหวัด อำเภอ และเวทีการประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้จัดทำโครงการเฉพาะเพื่อสร้างความเข้าใจปัญหาของพื้นที่ ข้อควรปฏิบัติและข้อพึงละเว้น และตระหนักถึงความแตกต่างด้าน เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ให้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ที่ปรับโอนหรือบรรจุเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นครั้งแรก การสร้างความเข้าใจต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ รัฐ โดยมีโครงการฝึกอบรมมวลชนเสริมสร้างสันติสุขมีเป้าหมายที่กลุ่มมวลชนที่ถูกควบคุมตัวกรณี ตากใบ โครงการเสริมสร้างธรรมเพื่อสันติสุขมีเป้าหมายที่เยาวชนกลุ่มเสี่ยงที่อยู่นอกระบบการศึกษา และโครงการพัฒนาสัมพันธ์ร่วมกันสร้างสันติสุข (เสวนาสัญจร) มีเป้าหมายที่กลุ่มผู้นำศาสนา และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การสร้างความเข้าใจต่อสภาพปัญหาและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้กับ ประชาชนในพื้นที่และทุกภูมิภาคของประเทศ มีโครงการปฏิสัมพันธ์กับสื่อมวลชน และโครงการ เชื่อมการปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนกลาง ด้วยการให้ข้อมูล ข่าวสารแก่สื่อมวลชนทุกชนิดเพื่อนำไปประชาสัมพันธ์ให้ทันต่อเหตุการณ์ ผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งแผ่นพับ โปสเตอร์และแผ่นปลิว เพื่อแจกจ่ายและประชาสัมพันธ์ในโอกาสต่าง ๆ รวมทั้งได้เชิญ สื่อทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่เข้าไปสัมผัสและรับทราบข้อมูลในพื้นที่จริงตามโครงการปฏิบัติ สัมพันธ์กับสื่อมวลชน การพบปะและร่วมรับประทานอาหารกลางวันอย่างไม่เป็นทางการของ ผอ.สสส.จชต. กับสื่อมวลชน การจัดรายการวิทยุทางสถานีวิทยุในพื้นที่และโครงการวิทยุชุมชน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะทำงานปฏิบัติการสารสนเทศ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาดำเนินงานใช้ประโยชน์ จากการปฏิบัติการข่าวสาร โดยอาศัยการปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะ

แนวคิดที่ใช้ในการดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต.

จากการศึกษาเอกสารการดำเนินงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวคิดที่ กอ.สสส.จชต. ใช้ในการดำเนินการได้ 4 แนวทาง ได้แก่

1. แนวคิด “การเมืองนำการทหาร” หมายถึง การใช้การเมืองเป็นเรื่องหลักในการแก้ไขปัญหา โดยมีการทหารคือ การประชาสัมพันธ์ และการปฏิบัติการทางจิตวิทยาเป็นตัวเสริม⁶³ ในส่วนของการเมืองจะทำการปฏิสัมพันธ์กับผู้นำในหมู่บ้าน พลิกแพลงการจัดตั้งให้ประชาชนเห็นด้วยกับรัฐ มาปฏิบัติงานกับฝ่ายรัฐ⁶⁴ สำหรับงานการเมืองจะเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติและทำให้มวลชนหันมาสนับสนุนฝ่ายรัฐ (เช่น การส่งตัวผู้ที่ถูกจับกุมตัวไปเข้ารับการอบรมในโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองของกองทัพบกที่ 4 ที่ค่ายรัตนพล อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ไขปัญหา การสร้างแกนนำและเครือข่ายมวลชนในพื้นที่ ส่วนงานการทหารจะเป็นการปฏิบัติการทางจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์เป็นหลัก กล่าวได้ว่าแนวคิดการเมืองนำการทหารของ กอ.สสส.จชต. คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เสริมสร้างความเข้าใจ และจัดเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบนำมาใช้อำนาจในการกระตุ้นแนวร่วมเพื่อก่อความไม่สงบ โดยใช้กฎหมาย หลักการปกครอง ใช้ระเบียบราชการปฏิบัติ ส่วนการประชาสัมพันธ์และการข่าวมีอยู่ทั้งเรื่องการเมืองและการทหาร⁶⁵

⁶³ การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การดำเนินการของทหารที่จะสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ และกับประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการรวมพลังทหารกับสถาบันอื่น ๆ และประชาชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนการปฏิบัติการจิตวิทยา หมายถึง การเผยแพร่ข่าวสาร ความคิดเห็น การจูงใจต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลเหนือจิตใจกลุ่มเป้าหมาย อันจะก่อให้เกิดความร่วมมือกับฝ่ายทหารเพิ่มเติมดู อัครชัย สกลรัตน์, พลอากาศตรี, “การปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) ของกองทัพอากาศ” (นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่37, 2537-2538), น.31-32.

⁶⁴ สัมภาษณ์ พ.อ.สุวัฒน์ เรืองสกุล, ผู้อำนวยการศูนย์ประชาสัมพันธ์ กอ.สสส.จชต., 24 ตุลาคม 2549.

⁶⁵ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ชูที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

2. แนวคิด “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นงานการเมืองรูปแบบหนึ่งโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมความคิด ร่วมวางแผน ในขั้นตอนการตัดสินใจ การปฏิบัติ และการประเมินผล⁶⁶ เห็นได้จากข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2547 ที่กล่าวว่า “การจัดทำโครงการต่าง ๆ ต้องเป็นความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง”⁶⁷ เช่น โครงการตำบลสานสัมพันธ์ ที่มีการจัดทำเวทีประชาคมให้ประชาชนเสนอความต้องการของชุมชน (ตำบล) ร่วมกับภาครัฐ (ทีมตำบลสานสัมพันธ์) ในรูปของโครงการ แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ โดย กอ.สสส.จขต. จัดงบประมาณสนับสนุนโครงการฯ ดังกล่าว จำนวน 283,978,540 บาท⁶⁸

3. แนวคิด “รุกทางการเมืองด้วยการเอาชนะที่หมู่บ้าน” เป็นการรุกรตามเงื่อนไขและปัญหาในพื้นที่ เช่น ความไม่เป็นธรรม การบิดเบือนหลักศาสนา ด้วยการแก้ไขปัญหาในเงื่อนไขที่ประชาชนในหมู่บ้านค้ำคาใจ ทำลายเงื่อนไขที่ฝ่ายตรงข้ามนำมาอ้าง และขจัดเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการต่อต้าน ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ไม่สร้างเงื่อนไข การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ฯลฯ⁶⁹ เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านมาอยู่กับฝ่ายรัฐ สามารถนำอำนาจรัฐเข้าปกครองหมู่บ้านอย่างปกติสุขได้ โดยมีการดำเนินการสลายการนำของกลุ่มบุคคลที่เป็นแกนนำของขบวนการก่อการร้าย ด้วยมาตรการต่าง ๆ ทั้งการปฏิบัติการทางจิตวิทยา การประชาสัมพันธ์ การอบรมชี้แจง ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และการใช้มาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งฟื้นฟูปรับปรุงและเสริมสร้างขีดความสามารถของกลุ่มพลังมวลชนที่เคยจัดตั้งไว้ในพื้นที่ ซึ่งเป็นการยอมรับว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากทัศนคติที่ฝ่ายตรงข้ามนำมาเงื่อนไขต่าง ๆ มาขยายวงเพื่อชักจูงคนให้เข้าสู่กระบวนการก่อความไม่สงบ และการจะแก้ปัญหาในพื้นที่ได้จะต้องใช้ความร่วมมือจากมวลชนในพื้นที่

⁶⁶ สัมภาษณ์ พ.อ.สุวัฒน์ เรืองสกุล, ผู้อำนวยการศูนย์ประชาสัมพันธ์ กอ.สสส.จขต., 24 ตุลาคม 2549.

⁶⁷ ข้อสั่งการลำดับที่ 5, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2547 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ เป็นประธาน

⁶⁸ “ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (อัคราเนนา), น.45.

⁶⁹ สัมภาษณ์ พ.อ.สุวัฒน์ เรืองสกุล, ผู้อำนวยการศูนย์ประชาสัมพันธ์ กอ.สสส.จขต., 24 ตุลาคม 2549.

4. แนวคิด “การเอาชนะทางยุทธศาสตร์” ในที่นี้ยุทธศาสตร์ คือ การยุติการก่อความไม่สงบ และสถาปนาความมั่นคง/ความสงบสุขที่ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งความมั่นคงในที่นี้ หมายถึง การที่อำนาจรัฐสามารถเข้าไปดูแลในหมู่บ้านได้ กอ.สสส.จชต. จึงมีความคิดที่จะมุ่งเอาชนะทางยุทธศาสตร์ การแย่งชิงและการนำมวลชนให้มาร่วมมือกับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (การนำมวลชนกลับมาเป็นฝ่ายรัฐให้ได้) ซึ่งแนวคิดของ กอ.สสส.จชต. ในเรื่องการสถาปนาความมั่นคงหรืออำนาจรัฐเข้าปกครองในพื้นที่ อาจมองได้ว่า กอ.สสส.จชต. รู้สึกถึงความไม่ไว้วางใจรัฐที่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนได้ ทำให้รัฐต้องเร่งดำเนินนโยบายด้านความมั่นคง

โดย กอ.สสส.จชต. มองว่า ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบกำลังใช้การปฏิบัติการทางยุทธวิธีในทุกรูปแบบมาก่อนเหตุร้ายรายวัน สร้างความเดือดร้อน ความเสียหาย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินต่อเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนผู้บริสุทธิ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหวังผล 2 ประการ คือ การสร้างข่าวลือให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ พยายามแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ไปยิงชาวบ้าน และสร้างให้เกิดความหวาดกลัวให้คนมุสลิมกลัวจนไม่กล้าให้ความร่วมมือกับรัฐ⁷⁰ รวมทั้งสร้างความรู้สึกถึงสถานะไร้ชื่อแปะของสังคม หรือภาวะที่ประชาชนไม่อาจได้รับความคุ้มครองจากรัฐได้ เพื่อให้ฝ่ายรัฐตกหลุมพราง เกิดความคับแค้น ตอบโต้ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่เหตุการณ์ที่บานปลายที่ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบสามารถขยายผลไปสู่ปัญหาระดับสากล โดยมุ่งเน้นในการดำเนินงานทางยุทธศาสตร์ด้วยมาตรการต่าง ๆ เพื่อแย่งชิงมวลชนให้กลับมาร่วมมือกับรัฐบาล โดยการดำเนินโครงการมวลชนต่าง ๆ สำหรับในการเอาชนะทางยุทธวิธีให้ใช้วิธีการตามแนวทางของกฎหมาย โดยหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการรุนแรงเพื่อมิให้เสียผลทางด้านยุทธศาสตร์หรือกลายเป็นเงื่อนไข หรือจุดอ่อนให้ฝ่ายตรงข้ามนำไปโจมตีได้⁷¹

หากพิจารณาแนวคิดทั้ง 4 ประการข้างต้น จะพบว่า กอ.สสส.จชต. มีการดำเนินการตามกรอบการปฏิบัติงานที่ใช้มาตรการทางสันติบนพื้นฐานของกฎหมาย มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน มีการใช้แนวคิดที่ต้องการปรับเปลี่ยนทัศนคติของ

⁷⁰ สัมภาษณ์ นายภาณุ อุทัยรัตน์, ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (อดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย), 21 ธันวาคม 2549.

⁷¹ ข้อสั่งการลำดับที่ 10, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2548 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ เป็นประธาน

ประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของรัฐในทางที่ดีขึ้น จึงมีการกำหนดยุทธวิธีการเอาชนะที่หมู่บ้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นผลมาจากการที่อำนาจรัฐไม่สามารถเข้าไปถึง ในหมู่บ้านเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความไม่เชื่อใจและไม่ไว้วางใจรัฐ จึงต้องเร่งสถาปนาอำนาจรัฐ (การดูแลชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน) ให้เกิดขึ้นโดยเริ่มจากพื้นฐานคือหมู่บ้าน

การดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต.

จากการปฏิบัติงานด้านยุทธการของ กอ.สสส.จชต. ที่มีวัตถุประสงค์ในการยุติ สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ สร้างความมั่นคงในสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน ตามกรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 นโยบายของ รัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา (สัญญาประชาคม) กฎหมาย (กฎอัยการศึก) และแนวคิดทางการ ดำเนินงานใช้มาตรการทางสันติบนพื้นฐานของกฎหมายและวิถีชีวิต ศาสนา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่ไปพร้อมกับการปฏิบัติการ เจริญรุกโดยยึดหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยดำเนินการใน 4 เรื่องหลัก คือ ยุติการก่อเหตุร้าย รายวัน การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมฯ และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และทำให้มวลชนหันมาสนับสนุนรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และงานการข่าว/ปฏิบัติการทางจิตวิทยา ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. ได้ดังนี้

ในส่วนของการปฏิบัติงานตามกรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของทหาร ให้สามารถเข้ามามีส่วน ร่วมในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีการบังคับใช้กฎอัยการศึก เพียงบางส่วนที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ เรื่องการตรวจค้น การเชิญตัวมาควบคุมเพื่อทำ การสอบสวน และเพื่อการสั่งการในการปฏิบัติงานร่วมของพลเรือน ตำรวจ และทหารเท่านั้น และ ในความเป็นจริงแล้วกฎอัยการศึกไม่ได้มีการประกาศเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น แต่ประกาศในทุกพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าไปช่วยในการปฏิบัติหน้าที่⁷² สำหรับความ คิดเห็นของบุคลากรของ กอ.สสส.จชต. และ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. กล่าวว่า

⁷² สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนพฤษภาคม 2548, วันที่ 10 พฤษภาคม 2548, น.611.

“กอ.สสส.จขต. ให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุม การนับถือศาสนา อยู่แล้ว (ซึ่งเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 : ผู้วิจัย) ส่วนการใช้ กฎอัยการศึกเพื่อรองรับการทำงานของ กอ.สสส.จขต. ถือเป็นเครื่องมือในการ บริหารจัดการให้เกิดความสะดวก เพียงเพื่อทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น สามารถ ติดตามจับกุมคนร้ายได้ง่ายขึ้นทันต่อเหตุการณ์ โดยไม่ต้องไปขอหมายศาล และ การใช้ก็ไม่ได้ใช้อย่าง พร่ำเพรื่อ ไม่ได้นำมาใช้เพื่อการไม่ให้เป็นธรรมกับคน ในพื้นที่”⁷³

แต่จากการสอบถามข้อมูลจากผู้นำศาสนาท่านหนึ่งเกี่ยวกับการใช้กฎอัยการศึก พบว่า “การใช้กฎ อัยการศึกในพื้นที่ยังมีความชัดเจน คือ ไม่ได้มีการอธิบายให้กับประชาชนทราบถึงเหตุผลของ การประกาศใช้กฎอัยการศึก อาจสร้างกระแสให้เกิดความอคติต่อเจ้าหน้าที่รัฐได้”⁷⁴ อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องของการใช้กฎอัยการศึกระหว่างฝ่ายรัฐที่มองถึงเป้าหมายของการ ใช้กฎอัยการศึก (ใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่) กับผู้นำศาสนา มองถึงเหตุผลของการใช้กฎอัยการศึก (เพราะอะไรถึงประกาศใช้) ก็แสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐยังไม่เข้าใจความแตกต่างทางความคิดเช่นนี้ จึงอาจเป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่เข้าใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐได้

สำหรับเรื่องนโยบาย โครงการ/แผนงาน ของ กอ.สสส.จขต. มีการดำเนินการทั้งด้าน ยุทธวิธี และงานด้านยุทธศาสตร์ ที่สำคัญได้แก่ การเปิดโอกาสให้ฝ่ายตรงข้ามได้มีการมอบตัว ซึ่งต่อไปให้ใช้คำว่าผู้แสดงตัว เพื่อให้มีความรู้สึกเป็นมิตรพูดจากันง่ายขึ้น และในการปฏิบัติการ ของฝ่ายรัฐอย่าให้มีการรับเงื่อนไขข้อตกลงใด ๆ นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อ ให้เป็นการแสดงความจริงใจในการร่วมมือกับทางราชการ⁷⁵ โดยจะถือว่าผู้ที่มาแสดงตัวนั้นเป็น ผู้บริสุทธิ์ และมีความประสงค์ที่จะร่วมกันนำความสงบและสันติสุขกลับคืนสู่พื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ในความเห็นของผู้วิจัยการเรียกฝ่ายตรงข้ามที่มามอบตัวว่า “ผู้แสดงตัว” สะท้อนนัยการ

⁷³ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ กอ.สสส.จขต.), 8 มกราคม 2550. และนายภาณุ อุทัยรัตน์, ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (อดีตที่ปรึกษาด้าน ความมั่นคง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย), 21 ธันวาคม 2549.

⁷⁴ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะครู) ท่านหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, 22 ธันวาคม 2549.

⁷⁵ ข้อสั่งการลำดับที่ 6, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการ ปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2548 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ เป็นประธาน

มองผู้ที่มาแสดงตัวว่า เป็นผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐ (ไม่ใช่ฝ่ายต่อต้านรัฐ) และเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับผู้มาแสดงตัวได้มีที่ยืนในสังคม แต่ในทางกลับกันก็เป็นการสร้างวาทกรรมความเป็นอื่นขึ้นในสังคมด้วย

การแสดงตัวจะแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ *ประเภทแรก* ผู้ที่กังวลว่าอาจจะถูกกล่าวหาหรือมีข่าวลือว่าเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ แต่โดยข้อเท็จจริงหรือจากฐานข่าวแล้วไม่เคยปรากฏว่าเคยเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุความไม่สงบเลย ซึ่งทางราชการจะทำประวัติและทำการปล่อยตัวกลับบ้านภายใน 1 วัน *ประเภทที่สอง* ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือร่วมกิจกรรมบางอย่าง แต่ไม่เคยประกอบอาชญากรรม ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาทำความคุ้นเคย หรือซักถามระยะหนึ่ง แต่ไม่เกิน 10 วัน *ประเภทที่สาม* ผู้ที่มีคดีหรือมีหมายจับ ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล⁷⁶ และเมื่อมาแสดงตัวกับทางราชการแล้วจะมีการทำความเข้าใจกับทุกคนเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีต่อฝ่ายรัฐ⁷⁷ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อฝ่ายรัฐตามยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. ถือเป็นความพยายามของฝ่ายรัฐในการเข้าถึงประชาชนเพื่อเล็งผล สำเร็จตามแนวคิดการดึงมวลชนให้มาสนับสนุนฝ่ายรัฐ

การดำเนินโครงการสร้างงานและจ้างงานเร่งด่วนในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานและสร้างรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่ มีการอบรมด้านโดยถามความประสงค์ของผู้ที่เข้ามาจ้างงานว่าเขาประสงค์อยากจะมีอาชีพอะไร ต้องหาข้อมูลตรงนี้ก่อน เช่น บางกลุ่มที่ถนัดเรื่องการเกษตรก็จัดพื้นที่เรื่องการเกษตร กลุ่มที่ถนัดเรื่องการทำสิ่งประดิษฐ์ การแปรรูป การทำสับประรดกวน พุดถึงเรื่องอาชีพที่เขาถนัด เช่น การทำหมวกกะปิเยาะห์ ก็จะจัดให้ตามความประสงค์ของผู้เข้าร่วมโครงการ⁷⁸ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเยาวชนที่สามารถชักจูงได้ง่าย⁷⁹ โดยมีเป้าหมายที่การได้คนและได้งานให้กับฝ่ายรัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) ท่านหนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการฯ นี้ว่า “โครงการนี้เป็นโครงการที่ดี ทางชุมชนรู้สึกว่ามีงานทำ เมื่อก่อนเด็กในหมู่บ้าน

⁷⁶ กอ.สสส.จชต. *วารสาร กอ.สสส.จชต. สื่อสัมพันธ์*, 2 : 5 (พฤษภาคม 2548) : 8.

⁷⁷ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีต รองเลขาธิการ กอ.สสส.จชต.), 8 มกราคม 2550.

⁷⁸ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จชต.), 30 เมษายน 2550.

⁷⁹ จากการสัมภาษณ์ นายภาณุ อุทัยรัตน์ กล่าวว่า “กลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบจะเลือกผู้เข้าร่วมกลุ่มจากเยาวชนที่เรียนดี นับถือศาสนาอย่างเคร่งครัด เป็นเด็กดีของพ่อแม่ครูอาจารย์”

(อายุ 20-25 ปี) ที่ไม่มีงานทำก็จะออกนอกพื้นที่ไปทางมาเลเซีย พอมีงานทำก็อยู่ในพื้นที่เป็นโอกาสที่จะพัฒนาชุมชนได้”⁸⁰

โครงการตำบลสานสัมพันธ์ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมของชุมชน โดยจัดทำเวทีประชาคมให้ประชาชนเสนอความต้องการของชุมชน (ตำบล) ร่วมกับภาครัฐ (ทีมตำบลสานสัมพันธ์) ในรูปของโครงการ แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ และในส่วนการบริหารงานของ กอ.สสส.จขต. ยังได้จัดให้มีคณะที่ปรึกษาจากประชาชนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับอำเภอ หน่วยเฉพาะกิจเลขสองตัวระดับจังหวัด หน่วยเฉพาะกิจเลขหนึ่งตัว ฯลฯ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับงานการข่าวและการประชาสัมพันธ์ จัดโครงการปฏิสัมพันธ์กับสื่อมวลชน การจัดทำวารสาร กอ.สสส.จขต. สื่อสัมพันธ์ ทั้งหมด 6 ฉบับ ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2547 ถึง พฤษภาคม 2548 โดยจัดทำเป็นภาษาไทย เนื่องจากบุคลากรทางด้านการแปลภาษายาวีไม่เพียงพอ มีเผยแพร่ที่ห้องสมุดโรงเรียน มัสยิด วัด หมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ด้านอื่นก็มีการทำรายการโทรทัศน์ “ร่วมรู้ ร่วมคิด เกาะติดชายแดนใต้” เป็นรายการที่สะท้อนทัศนคติของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจจะแตกต่างกัน โดยการสัมภาษณ์และให้ประชาชนในพื้นที่พูดเองแสดงออกเองว่าเขาคิดอย่างไรกับปัญหา แล้วเขามีประเด็นอะไร รวมทั้งมีการนำผู้นำศาสนาพุทธและอิสลามมาพูดในรายการด้วย รายการนี้ใช้ภาษาไทยล้วน เพราะเห็นว่าคนส่วนใหญ่ฟังภาษาไทยเข้าใจ มีการตอบรับทางจดหมายเข้ามามาก ออกอากาศช่อง 5 เวลา 05.00-06.00 น. และช่อง 11 เวลา 10.30-11.30 น. ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และรายการวิทยุใต้ดินดีสุข เป็นการรวมของสถานีวิทยุเครือข่ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 40 กว่าสถานีออกอากาศ 2 รอบ คือ 14.30 - 15.00 น. และ 19.30 - 20.00 น. ทุกเครือข่ายต้องมาลิงค์กับรายการนี้ โดยใช้เป็นภาษาไทย⁸¹ นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำเว็บไซต์ กอ.สสส.จขต. โดยให้จัดทำ 3 ภาษา ได้แก่ ไทย อังกฤษ และยาวี เพื่อให้บุคคลทั่วไปได้ศึกษาค้นคว้า⁸² ทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กร นโยบาย และการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จขต. ต่อเจ้าหน้าที่ ประชาชนในพื้นที่ และประชาชนทั่วไปในภูมิภาคอื่น

⁸⁰ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) ท่านหนึ่ง ในอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี, 19 ธันวาคม 2549.

⁸¹ สัมภาษณ์ พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร, คณะทำงานชุดตรวจเยี่ยมโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ ชุดที่ 2 (จังหวัดปัตตานี) (อดีตโฆษก กอ.สสส.จขต.), 30 เมษายน 2550.

⁸² ข้อสั่งการลำดับที่ 4, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2547 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ เป็นประธาน

จากการสัมภาษณ์ผู้นำศาสนาท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า “แม้รายการวิทยุที่ออกอากาศ อยู่ทุกวันจะมีการพูดในเรื่องการพัฒนา สถานการณ์ทั่วไป และอธิบายแนวคิด นโยบาย และวิธีการทำงานของ กอ.สสส.จชต. อยู่บ้างแล้ว แต่ก็ยังมีอีกหลายเรื่อง (ความชัดเจนของนโยบาย และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่) ที่ต้องอธิบาย”⁸³ ซึ่งตรงข้ามกับความคิดเห็นของ พ.อ.อาคม พงษ์พรหม อดีตรองหัวหน้าศูนย์ประชาสัมพันธ์ กองทัพบกภาคที่ 4 ส่วนหน้า ที่มีต่อรายการวิทยุ ได้สันติสุขว่า “ผลการดำเนินการได้รับประโยชน์มากทั้งด้านการประชาสัมพันธ์ผลงานรัฐบาล การชี้แจงปัญหาและข้อเท็จจริงแก่ประชาชน และรายการดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ เสนอแนะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับรัฐบาลด้วย”⁸⁴ จากการสอบถามความคิดเห็นของ พล.ต.ท.วรพงษ์ ต่องานประชาสัมพันธ์ของ กอ.สสส.จชต. ในภาพรวม มีความเห็นว่า “กอ.สสส.จชต. อาจจะเข้าไม่ ค่อยถึงประชาชนเท่าไรนัก เพราะประชาชนไม่ค่อยได้อ่าน ดังนั้น สื่อที่ดีที่สุดที่จะเข้าถึงประชาชน จึงควรเป็นการเข้าไปในชุมชนเพื่อพูดคุยกับชาวบ้านในมัสยิดหรือในสถานที่ต่าง ๆ”

ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความเห็นที่ต่างกันเกี่ยวกับการใช้สื่อของทางราชการ กับชาวบ้าน และระหว่างบุคลากรของทางราชการเอง ยังมีความเข้าใจเรื่องงานประชาสัมพันธ์ ไม่ตรงกัน แสดงถึงความไม่เป็นเอกภาพของการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตัวเองโดยไม่มี การประสานงานกัน และเป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ของ กอ.สสส.จชต. หากเป็นรายการวิทยุ จะสามารถเข้าถึงประชาชนมากกว่าการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น แต่ก็ยัง ถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการประชาสัมพันธ์ยังเป็นรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนโดยผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยตรง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ (ยกเว้นการจัดทำเว็บไซต์) ยังไม่มีการเผยแพร่ไปยังภูมิภาคอื่นเพื่อให้ ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและทำความเข้าใจพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

โดยสรุปการดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. เป็นไปตามกรอบการใช้มาตรการสันติบน ฐานของกฎหมาย เห็นได้จากการเปิดโอกาสให้รายงานตัวและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่ได้ ใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกในการใช้ศาลทหาร มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม

⁸³ สัมภาษณ์ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) ท่านหนึ่ง ในอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี, 19 ธันวาคม 2549.

⁸⁴ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนเมษายน 2548, วันที่ 21 เมษายน 2548, น.473.

ของประชาชนโดยเปิดรับฟังความคิดเห็นความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ การดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. ยังแสดงให้เห็นว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญ คือ การก่อเหตุร้ายรายวัน จึงต้องมีนโยบาย/โครงการที่สร้างความมั่นคงในสังคมและความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหมู่บ้าน โดยมีเงื่อนไขมาจากสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ (ความยากจน) และทัศนคติที่ไม่ดีต่อฝ่ายรัฐ จึงต้องสร้างงาน สร้างอาชีพ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อฝ่ายรัฐ ให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีโครงการให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือผู้กระทำผิดมาแสดงตัวเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมาย โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การนำมวลชนเข้ามาอยู่กับฝ่ายรัฐต่อไป

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทัศนะของ กอ.สสส.จชต.

เมื่อพิจารณาจากนโยบาย โครงการ แผนงาน และแนวคิดของ กอ.สสส.จชต. ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่ากลไกของรัฐมีแนวคิดที่ต้องการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการขจัดเงื่อนไขที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนำมาใช้อ้างเป็นเหตุก่อความไม่สงบในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการมองว่าชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีการทำงาน จำเป็นต้องมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและหาทางให้คนมีงานทำ จึงได้มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ รายได้ หลายโครงการ เช่น โครงการสร้างงานและจ้างงานเร่งด่วน โครงการตำบลสานสัมพันธ์ รวมถึงโครงการเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาทั้งการศึกษาสายสามัญและการศึกษาศาสนา โดยมองว่าหากชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการศึกษาสูงมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอาจลดน้อยลง เพราะการศึกษาช่วยให้คนมีความคิดที่ดีและอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติ แสดงให้เห็นว่า กอ.สสส.จชต. มองว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความยากจน และการศึกษา เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่การเกิดสถานการณ์การก่อความไม่สงบในพื้นที่ จึงต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทุน นำมาซึ่งการพัฒนาอันเป็นการมองประชาชนในพื้นที่แบบก้อนเดียว ไม่ได้แยกตามสถานการณ์หรือบริบทของตัวบุคคล

ประกอบกับ ปัจจุบันมีการเชื่อกันว่ากลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เข้มแข็งที่สุด คือ BRN-Coordinate ซึ่งมีทั้งปีญวชน (Pemuda) ที่เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 2535 และฝ่ายความมั่นคงเชื่อว่ากลุ่มดังกล่าวมีส่วนปฏิบัติการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ กลุ่มนี้แบ่งกองกำลังออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 กองกำลังระดับคอมมานโด ทำหน้าที่ควบคุมทางยุทธวิธี มีจำนวนประมาณ 200 คน ส่วนที่ 2 กองกำลังระดับหน่วยจรรยาบรรณขนาดเล็กประจำถิ่น หรืออาร์เคเค (Runda Kumpulan Kecil – RKK) และส่วนที่ 3 กองกำลังระดับก่อเหตุก่อวินาศกรรม มีจำนวนสูงสุดไม่เกิน 10,000 คน เคลื่อนไหวในพื้นที่ 230 หมู่บ้าน ทำหน้าที่หาข่าวและก่อวินาศกรรม⁸⁶ ซึ่งการจัดกำลังตามที่กองกำลังสันติสุขได้แบ่งโครงสร้างระดับการปฏิบัติการด้านทหารไว้ มีลักษณะคล้ายกับการแบ่งกองกำลังของกลุ่ม BRN-Coordinate จึงมีความเป็นไปได้ว่ากลุ่มก่อความไม่สงบที่ กอ.สสส.จซต. อ้างถึงคือกลุ่ม BRN-Coordinate

ความคิดเกี่ยวกับความต้องการแบ่งแยกดินแดนยังเห็นได้จากการแถลงเกี่ยวกับสถานการณ์การก่อเหตุร้ายรายวันว่า “เป็นการกระทำของกลุ่มที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ หวังผลเพื่อการแบ่งแยกดินแดน และก่อให้เกิดความแตกแยกทางศาสนา ตลอดจนการสร้างความระแวงหวาดกลัวต่าง ๆ เช่น ต้องการให้ชาวไทยพุทธออกนอกพื้นที่ เพื่อให้เป็นรัฐอิสลามปัตตานี การลอบยิงข้าราชการ และประชาชนผู้ประกอบอาชีพสุจริต ข่มขู่ด้วยการวางระเบิด และทำลายพืชสวนของประชาชน จนทำให้ข้าราชการและประชาชนเกิดความหวาดกลัวและวิตกกังวลเป็นอย่างมาก”⁸⁷ การกล่าวเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า กอ.สสส.จซต. มองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเกิดจากกลุ่มก่อความไม่สงบ ที่น่าจะหมายถึง กลุ่มบีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนต ดำเนินการกับโครงสร้างของสังคมที่ประกอบไปด้วยชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู ด้วยการสร้างความระแวงหวาดกลัวเพื่อให้เกิดความแตกแยกทางศาสนา โดยใช้อุดมการณ์การแบ่งแยกดินแดนมาเป็นเหตุผลรองรับการกระทำของกลุ่มก่อความไม่สงบ ซึ่งการมองว่าปัญหาเกิดจากกลุ่มก่อความไม่สงบเป็นการให้ค่าต่อบุคคลผู้กระทำ และนำไปสู่การจัดการปัญหาด้วยการหาวิธีการจัดการกับบุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะพิจารณาถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เป็นเหตุให้กลุ่มก่อความไม่สงบกระทำการ

⁸⁶ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ “เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์”, 2549, น.13.

⁸⁷ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 29 เดือนพฤศจิกายน 2547, วันที่ 7 พฤศจิกายน 2547, น.1919.

พล.อ.สรีชัย ธัญญสิริ แถลงถึงการจับกุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบว่า “นับแต่เกิดเหตุการณ์การก่อความไม่สงบขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างรุนแรง และต่อเนื่อง มาตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ในการนี้ทางการได้ทุ่มเทอย่างหนักในการดำเนินการ สืบสวนหาข่าว รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเฉพาะผู้ที่ก่อเหตุและผู้ที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ ความไม่สงบ จนทำให้ได้ข่าวกรองที่น่าเชื่อถือว่าการก่อเหตุรุนแรงส่วนใหญ่กระทำโดยบุคคลกลุ่ม ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ใช้การเบี่ยงเบนหลักศาสนา ปลุกฝังความคิดต่อเยาวชนให้ต่อต้าน ระบบการปกครองของชาติ ทำให้สถาบันศาสนาและการศึกษาที่เป็นหลักของท้องถิ่นได้รับผลกระทบ ทั้งต่อชื่อเสียงและความเชื่อถือในสังคม”⁸⁸ และยังระบุว่าผู้ต้องหาการก่อการภาคใต้สี่คนที่ถูกจับกุม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2547 ต้องสงสัยเป็นสมาชิกกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ปิอาร์เอ็น โคออร์ดิเนท หากบุคคลเหล่านี้เป็นระดับหัวหน้าของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนปิอาร์เอ็น โคออร์ดิเนทจริง ก็จะเป็นไป ได้ว่าการจับกุมจะทำให้ขบวนการอ่อนแอลงได้และน่าจะช่วยลดความเสี่ยงในการก่อการร้ายใน ระยะนี้ลงได้”⁸⁹

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกล่าวว่าการก่อเหตุรุนแรงส่วนใหญ่กระทำโดยบุคคลกลุ่มที่ ต้องการแบ่งแยกดินแดน แต่จำนวนเหตุการณ์ที่เกิดความรุนแรงต่อบุคคลทำให้เกิดการเสียชีวิต และบาดเจ็บ รวมทั้งหมด 1,435 เหตุการณ์ ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2548 เป็นที่น่าสังเกตว่า มีกรณีี่ระบุว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐต่อแกนนำของ กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอยู่ 39 กรณี หรือร้อยละ 3 ของเหตุการณ์ทั้งหมด⁹⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่ ก่อให้เกิดสถานการณ์ในพื้นที่มีทั้งกลุ่มก่อความไม่สงบและเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ บางส่วนด้วย

⁸⁸ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 29 เดือนธันวาคม 2547, วันที่ 16 ธันวาคม 2547, น.2092.

⁸⁹ BBCThai.com, “สี่ผู้ต้องหาสงสัยเป็นสมาชิกขบวนการปิอาร์เอ็น”

<http://www.bbc.co.uk/thai/news/story/2004/12/041216_south1235g161204tx.shtml>, 16 ธันวาคม 2547.

⁹⁰ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, ความรุนแรงเชิงโครงสร้างหรือโครงสร้างความรุนแรงในจังหวัด ชายแดนใต้ : สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ในรอบ 2 ปี (พ.ศ. 2547-2548) (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2549), น.24.

จากแนวคิดและการดำเนินงานของ กอ.สสส.จขต. ทำให้เห็นว่าความต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่มีอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่ปัญหาหลัก แต่เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจไปใช้เป็นเงื่อนไขในการชักจูงคนให้ก่อความไม่สงบ จึงมีการอบรมเจ้าหน้าที่ให้รู้และเข้าใจข้อควรปฏิบัติต่าง ๆ และให้ตระหนักในเรื่องนี้ แต่ปัญหาหลักตามความเห็นของ กอ.สสส.จขต. เป็นปัญหาพื้นฐานของสังคม คือ ปัญหาการศึกษาอันเป็นผลมาจากความยากจน (ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม) การว่างงาน การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางส่วนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ และความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐ จนเป็นเงื่อนไขที่กลุ่มก่อความไม่สงบนำไปใช้ในการชักจูงคนให้เข้าสู่กระบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่โดยมีเป้าหมายเพื่อการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิ่งที่ปัญหาสำคัญในทัศนะของ กอ.สสส.จขต. คือ กลุ่มก่อความไม่สงบที่มีความคิดเรื่องการแบ่งแยกดินแดน

คำถามมีอยู่ว่าทำไมคนที่ถูกชักจูงให้เข้าสู่กระบวนการก่อความไม่สงบจึงได้เชื่อการปลุกระดมเช่นนั้น? ต่อคำถามนี้ รัฐเองก็มีชุดคำตอบอยู่เช่นกัน ตามที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล่าวไว้ว่า “การที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง สะท้อนให้เห็นว่า ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ยังไม่ดีพอ อันมีสาเหตุมาจากประชาชนยังห่วงในเรื่องความปลอดภัยของตัวเอง เพราะพวกนี้ฆ่าหมดไม่ว่าจะเป็นไทยพุทธ ไทยมุสลิม ถือเป็นการคั่นของเด็กรุ่นที่ถูกรังแก ถูกข่มขู่ เนื่องจากไม่ได้เรียนหนังสือ เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนั้นนักลงทุนก็หนีหมด ชาวบ้านก็เดือดร้อน ตรงนี้เป็นเป้าประสงค์ของพวกแบ่งแยกดินแดนไม่ยากให้ใครอยู่ อยากให้พวกมันอยู่”⁹¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่มีความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐที่จะสามารถคุ้มครองประชาชนได้

ถ้ามองลึกลงไปในประเด็นนี้ จะเห็นว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องของความคิด ความเชื่อ ที่ทำให้คนจำนวนมากมาร่วมกับขบวนการ คือมีการนำหลักศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยการเอามาอ้าง เอามาบิดเบือน เพราะฉะนั้น การแก้ปัญหาก็คือทำอย่างไรที่จะเปลี่ยนความคิด ความเชื่อของบุคคลเหล่านี้ให้ได้เท่านั้น⁹² ในประเด็นนี้ นายภาณุฯ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการเปลี่ยนความคิดความเชื่อของบุคคลที่ถูกชักจูงโดยการนำหลักศาสนาเข้ามาอ้างให้เกิดการ

⁹¹ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับที่ 17284 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2548, น.16.

⁹² สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ กอ.สสส.จขต.) เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2550 ณ กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 จังหวัดนครปฐม

ก่อความไม่สงบ ควรเป็นเรื่องของผู้นำศาสนาในพื้นที่ที่จะออกมาอธิบายหลักศาสนาที่ถูกต้อง⁹³ อย่างไรก็ตาม ดร.วัน กาเดร์ เจ๊ะมัน ได้กล่าวถึงประเด็นผู้นำศาสนาไว้ว่า “สำหรับคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ถือเป็นหน่วยงานของราชการภายใต้สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ในทางทฤษฎีสมาชิกของหน่วยงานนี้ต้องเป็นผู้มีวุฒิการศึกษาทางด้านศาสนาอิสลามเป็นหลัก เพราะมีหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการประจำท้องถิ่น แต่เอาเข้าจริงสมาชิกประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นถือว่ามีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดจนถึงขนาดถูกชาวมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัดภาคใต้ให้ค่าเป็นเพียง “ผู้นำชั้นสอง” จึงไม่ค่อยได้รับความสำคัญและขอคำปรึกษาด้านศาสนา เนื่องจากว่าชาวบ้านยังคิดว่ากรรมการชุดนี้มีที่มาจากรัฐบาลไทย ไม่ใช่ตัวแทนของชาวบ้าน รวมถึงการแต่งตั้งจุฬาราชมนตรี ก็ถูกมองว่าเป็นตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายรัฐมากกว่าการเป็นตัวแทนของผู้นับถือศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”⁹⁴ อาจเป็นไปได้ว่าประชาชนในพื้นที่มองผู้นำศาสนากลุ่มนี้ว่าเข้าร่วมกับระบบที่ครอบงำชุมชนมุสลิมจึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมผู้นำศาสนาไม่สามารถเป็นผู้ประสานความเข้าใจหลักศาสนาอิสลามให้กับบุคคลที่ถูกชักจูงให้เข้าสู่กระบวนการก่อความไม่สงบได้

สำหรับการยอมรับว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีกลุ่มผู้กระทำที่ชัดเจน เท่ากับว่ารัฐยอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย ซึ่งตามแนวคิดของรัฐชาติอีกฝ่ายในที่นี่จะหมายถึง บุคคลที่รวมตัวกันต่อสู้กับรัฐด้วยความรุนแรง และรัฐมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ การส่งทหารลงไปในพื้นที่โดยอ้างกับหน้าที่ในความเป็นรัฐทำให้การปฏิบัติการใด ๆ ของทหารเป็นสิ่งที่ชอบธรรมมาแต่ต้นตามความคิดของรัฐไทย นอกจากนี้ ตามแนวคิดของชมิทท์ (Schmitt) การดำรงอยู่ของศัตรูในฐานะความเป็นอื่นซึ่งแตกต่าง เป็นสิ่งที่ก่อร่างสร้างรูปความเป็นตัวตนของ “เรา” ชมิทท์เชื่อว่าการนิยามศัตรูของมนุษย์คือก้าวแรกของการนิยามตัวตนภายในของ “เรา”⁹⁵ ดังนั้น ตามแนวคิดนี้ การปฏิบัติการใด ๆ ของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการนิยามความคิดของรัฐที่มีต่อ

⁹³ สัมภาษณ์นายภาณุ อุทัยรัตน์, ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (อดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย), 21 ธันวาคม 2549.

⁹⁴ อัศวิน เนตรโพธิ์, ถอดรหัสเบอร์ชาตูปัตตานี (กรุงเทพฯ : นาครมีเดีย, 2548), น.33, 43.

⁹⁵ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อภัยวิถี : มิตร/ศัตรู และการเมืองแห่งการให้อภัย (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, 2543), น.22.

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐได้สร้างภาพของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบว่าเป็นบุคคลที่ก่อความรุนแรง โดยใช้อาวุธทำร้ายผู้บริสุทธิ์ ทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นกลุ่มที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน มีกองกำลังของตนเอง โดยมีเยาวชนชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการ นิยามกลุ่มก่อความไม่สงบดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของชุดคำอธิบายหลักต่อสถานการณ์ในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐสร้างขึ้น ผ่านกระบวนการนำเสนอจากผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่าทำไมการปฏิบัติการใด ๆ ของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ของสังคม เพราะการสร้างภาพกลุ่มก่อความไม่สงบและกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ที่รัฐไทยนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ มีส่วนช่วยในการผลิตซ้ำวาทกรรมดังกล่าว นำไปสู่ความคุ้นชินต่อคำอธิบายชุดนี้ ซึ่งส่งผลต่อโลกทัศน์ในการมองปัญหาของคนในสังคมไทยและการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐไทยด้วย