PRP
POLICY-RESEARCH PLATFORM
โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย

http://prp.trf.or.th ปีที่ 2 • ฉบับที่ 6 • เดือนเมษายน - มิถุนายน 2554

THE TRF FORUM

ISSN 1906-8581

บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมือง ในช่วงเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2553

ประเด็นเด่นในฉบับ

- ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554-2547
- ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าชายแดนไทย-ลาว : ศึกษากรณีสินค้าที่ต้องจำกัดกับสินค้าที่ไม่ได้ควบคุม
- ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ร่วมไทย-สปป.ลาว : กรณีศึกษาด่านข้ามพรมแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต

บรรณาธิการแถลง

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบายของ สกว. ได้จัดการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เป็นประจำทุกเดือน เพื่อเป็นช่องทางให้นักวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สกว. ได้นำเสนอผลการศึกษาต่อหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยหลังจากการประชุม TRF Forum แต่ละครั้ง โครงการฯ จะนำรายละเอียดจากการประชุม (เช่น บทความประกอบการบรรยายของวิทยากร ความเห็นหรือข้อเสนอของผู้เข้าร่วมการประชุม) มาเรียบเรียงและตีพิมพ์ในรูปแบบของวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

วารสาร The TRF Forum ฉบับนี้ นำเสนอบทความประกอบการบรรยายของวิทยากรในการประชุม TRF Forum ที่จัดขึ้นระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน 2554 ที่ผ่านมา สิ่งที่เป็นไฮไลท์สำหรับวารสารฉบับนี้คือบทความ 2 บทความที่จัดทำขึ้นโดย *โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21* ซึ่งเป็น Think Tank ภายใต้การสนับสนุนของ สกว. บทความแรกเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553 (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ความขัดแย้งเหลือง-แดง”) บทวิเคราะห์และข้อเสนอของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ไม่ได้พยายามที่จะชี้ว่าใครถูกใครผิด แต่พยายามที่จะให้บทเรียนบางอย่างแก่สังคมและบุคคล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหาในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีก อีกหนึ่งบทความเป็นผลการศึกษาของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บทความนี้ได้ให้กรอบในการทำความเข้าใจสถานการณ์ แนวโน้มของปัญหาความรุนแรง โอกาสด้านสันติวิธี ตลอดจนปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทความอีก 2 ชิ้นเป็นบทสรุปที่ได้จากการศึกษาประเด็นด้านกฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออกสินค้า ณ ด่านชายแดนไทย-ลาว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทั้งสองบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรพิจารณาเพื่อให้การเปิดเสรีทางการค้าเป็นไปตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ได้กำหนดไว้

สกว. หวังว่าบทความที่นำเสนอในวารสาร The TRF Forum ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในแง่ของการเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจทางนโยบายบางประการ และยังหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไปที่ต้องการศึกษาค้นคว้าในประเด็นที่ได้นำเสนอในที่นี้

บรรณาธิการ

สารบัญ

THE TRF FORUM
ฉบับที่ 6 ปีที่ 2 เดือนเมษายน - มิถุนายน 2554

3 บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมืองในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553
คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21

25 ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554-2547
คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21

49 ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าชายแดนไทย-ลาว: ศึกษากรณีสินค้าที่ต้องจำกัดกับสินค้าที่ไม่ได้ควบคุม
อภินันท์ ศรีศิริ

56 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ร่วมไทย-สปป.ลาว:
กรณีศึกษาด่านข้ามพรมแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต
อรรถพงศ์ กาวาฬ

บทเรียนจากการชุมนุม และความรุนแรงทางการเมือง ในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553[1]

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21[2]

คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 เห็นว่าเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553 มีความสำคัญและน่าสนใจในแง่การเข้าใจความรุนแรงและการพยายามแสวงหาแนวทางในการป้องกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงจัดทำรายงานฉบับนี้ ซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เกิดความรุนแรง ยิ่งกว่าจะเป็นการวิเคราะห์ความขัดแย้งในปัญหาประชาธิปไตยไทยที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบัน และคาดว่าจะคงดำเนินต่อไปในอนาคต[3]

---

[1] *รายงานฉบับนี้ได้ถูกนำเสนอในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง "ยุทธศาสตร์สันติวิธีกับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย: กรณีเสื้อเหลือง-เสื้อแดง" เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2554 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*

[2] *โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ "คณะทำงานทางความคิดด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Think Tank)" (เรียกว่า คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21) ภายใต้ การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เป็นการประสมประสานความรู้จากการศึกษาวิจัยด้านสันติภาพ, ประสบการณ์การทำงานด้านความมั่นคง และการแปลงเปลี่ยนขับเคลื่อนความขัดแย้ง (Conflict transformation) รวมทั้งอาศัยสายสัมพันธ์กับเครือข่ายทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ในด้านการแสวงหาทางเลือกเพื่อเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในสังคมจากมุมมองสันติวิธี โดยมีหน้าที่สำคัญ คือ ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินสถานการณ์ความขัดแย้ง และจัดทำรายงานเสนอต่อสังคมไทยโดยรวม วิเคราะห์ ค้นคว้า วิจัย รูปแบบวิธีการป้องกันและจัดการกับปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ทั้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศและที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้าน ประสานงาน ทำความเข้าใจ ให้คำแนะนำ และร่วมปรึกษาหารือแก่ภาคส่วนต่างๆ เมื่อสังคมไทยเผชิญหน้ากับสถานการณ์ขัดแย้งที่คาดว่าจะกลายเป็นความรุนแรง เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการแก้ไขหรือผ่อนเบาปัญหา สร้างทางเลือกให้กับสังคมไทยในการเผชิญหน้ากับความขัดแย้งด้วยยุทธศาสตร์สันติวิธี เสนอแนะและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสันติวิธีให้เป็นทิศทางของสังคม รวมทั้งหาหนทางทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีในอนาคต*

[3] *โปรดพิจารณา เกษียร เตชะพีระ, สงครามระหว่างสี: ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Openbooks, 2553)*

รายงานฉบับนี้มีคำถามที่สำคัญคือ การชุมนุมประท้วงที่เริ่มต้นโดยสันติเปลี่ยนไปสู่ความรุนแรงได้อย่างไร อะไรเป็นสาเหตุของการเปลี่ยน-แปลงดังกล่าวการพยายามตอบคำถามนี้อาจมีประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งในระดับนโยบาย ฝ่ายปฏิบัติและสาธารณชนในกระบวนการร่วมกันหาแนวทางป้องกันความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นอีก แนวทางวิเคราะห์และข้อเสนอทั้งหมดนี้อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเหตุการณ์ประท้วง (Protest events) จากนั้นก็ประมวลข้อมูลและบทวิเคราะห์เข้ากับประสบการณ์ของคณะทำงานฯ ทั้งในฐานะนักวิชาการและนักพัฒนาองค์กรเอกชนที่สนใจศึกษาวิเคราะห์สังคมไทย และทั้งอาศัยประสบการณ์งานความมั่นคงของชาติจากสมาชิกของคณะทำงานฯ ที่มีบทบาทหน้าที่ทำงานด้านนโยบายความมั่นคงของชาติในปัจจุบัน เพื่อนำเสนอเป็นข้อวินิจฉัยปัญหาซึ่งอาจมีประโยชน์ต่อการป้องกันความรุนแรงในอนาคต

1. วิธีการศึกษาและการเก็บข้อมูล

การศึกษาในรายงานฉบับนี้ ใช้วิธีวิเคราะห์เหตุการณ์ประท้วง ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่ใช้กันทั่วไป ในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Koopmans & Rucht 2002) รายงานนี้ถือว่า “การประท้วง” เป็น “เหตุการณ์เฉพาะที่แยกออกจากกันได้ แต่ก็เป็นไปได้ที่จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกัน” ข้อมูลเหตุการณ์เหล่านี้สามารถที่จะรวบรวมจากแหล่งต่างๆ และใส่รหัส-ประมวลในฐานข้อมูล โดยในแต่ละเหตุการณ์จะประกอบด้วยตัวแปรหลัก เช่น วันที่ สถานที่ ผู้กระทำ ชนิดของการกระทำ จำนวนคนตาย/เจ็บ/ถูกจับกุมคุมขังและเหตุการณ์ตอบโต้/ปฏิกิริยาตอบโต้เท่าที่ปรากฏขึ้น (Counter-events/Reactions) ข้อมูลเหตุการณ์เหล่านี้อาจสามารถศึกษาโดยวิธีการในเชิงปริมาณอื่นๆ ได้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเข้มข้น (Intensity) ของการกระทำ ตัวผู้กระทำการ พลวัตด้านเวลาและสถานที่

“เหตุการณ์ประท้วง” คือ “การกระทำที่มีลักษณะรวมหมู่และเป็นไปอย่างเปิดเผยโดยผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ คนเหล่านี้มุ่งส่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความเห็นที่แตกต่าง/คัดค้านในเรื่องที่มีเป้าหมายทางสังคมการเมือง” คณะทำงานฯ ได้ทำการรวบรวมและประมวลการกระทำเกือบทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้อง วิพากษ์วิจารณ์หรือปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกับข้อเรียกร้องทางการเมืองหลักของฝ่ายประท้วงคือ การเรียกร้องให้ยุบสภา ซึ่งเป็นประเด็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของ นปช. และผู้สนับสนุน ฝ่ายนี้เห็นว่ารัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นั้นไม่มีความชอบธรรมมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นจึงเรียกร้องให้ยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ นอกจากนั้นยังรวมถึงข้อเรียกร้องทางการเมืองที่สร้างขึ้นโดยฝ่ายอื่นๆ ที่ “ประท้วงตอบโต้” (counter protest) ข้อเรียกร้องให้ยุบสภา หรือวิธีการประท้วงที่ นปช. เลือกมาใช้ รวมทั้งเหตุการณ์ความรุนแรงอื่นที่เชื่อมโยงกับการประท้วงทางการเมืองก็ได้ถูกนำมาประมวลไว้ด้วย แต่จะจำกัดเฉพาะรูปแบบของการสร้างข้อเรียกร้อง ทางการเมืองที่อยู่นอกสถาบันทางการเมืองปกติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การอภิปรายในรัฐสภาหรือการพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรมจึงอยู่นอกขอบข่ายรายงานนี้

ข้อมูลเหตุการณ์ประท้วงในที่นี้รวบรวมมาจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ *มติชน ข่าวสด สยามรัฐ ไทยรัฐ เดอะเนชั่น และบางกอกโพสต์* คงแทบไม่จำเป็นต้องกล่าวว่าหนังสือพิมพ์ในสังคมไทยเป็นแหล่งข้อมูลที่อาจมีปัญหาที่ยังไม่ลงตัว (problematic) หลายเรื่อง รวมทั้งปัญหาอคติในการนำเสนอข่าวสารตลอดจนแนวทางคำอธิบายการประท้วง แต่การนำเสนอข่าวของสื่อก็อาจถือได้ว่าเป็นผลผลิตของความเข้มข้นของเหตุการณ์และการตอบสนองทางอารมณ์ของสื่อ (Synder & Kelly 1977) และยิ่งเหตุการณ์นั้นก่อให้เกิดความเสียหายมากเท่าไร หรือผู้คนเข้าร่วมมากเท่าไร "คุณค่าของข่าว" ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น (Hocke 1998) มักถือกันทั่วไปว่าการประท้วงทั้งหลายมีคุณค่าของข่าวสูงจากทั้งในสายตาสื่อต่างประเทศและสื่อไทย ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่สื่อจะเสนอข่าวครอบคลุมแทบทุกด้านในสถานการณ์ขัดแย้งเข้มข้น

ขณะเดียวกัน ฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันต่างกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งว่า นำเสนอข้อมูลผิด ละเลยข้อเท็จจริง พูดเท็จ ในบริบทการควบคุมสื่อที่ขัดแย้งกับฝ่ายรัฐ ทำให้เกิดปัญหาว่ามีข้อมูลมากน้อยเพียงไร กล่าวอีกอย่างหนึ่งในบริบทเช่นนี้ของสังคมไทยการหา "ความจริง" ว่าเกิดอะไรขึ้นจึงกลายเป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาเหล่านี้ ข้อมูลเหตุการณ์ที่รวบรวมจึงถูกสอบทวน (Triangulated) จากแหล่งข่าวสาธารณะต่างๆ เท่าที่เป็นไปได้ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ และลดอคติที่มีอยู่ในข้อมูลจากข่าวหนังสือพิมพ์ลงให้น้อยที่สุด โดยทุกแหล่งข่าวต้องถูกตรวจสอบจากอีกแหล่งหนึ่ง แม้ไม่อาจลบร่องรอยอคติในข้อมูลที่นำมาใช้ลงได้หมด แต่ก็ถือได้ว่าพบข้อมูลที่มีความคงเส้นคงวาสูง โดยเฉพาะในการรายงานข้อเท็จจริงประเภท วันที่ สถานที่ ชนิดของกิจกรรม จำนวนผู้เสียชีวิต/บาดเจ็บ/ถูกจับกุมคุมขัง และอื่นๆ การใช้แหล่งข่าวที่กล่าวถึงข้างต้นอย่างระมัดระวังในการประมวลเหตุการณ์ประท้วง น่าจะให้ภาพของเหตุการณ์ที่ใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงบนท้องถนนภายใต้ขอบเขตจำกัดที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน

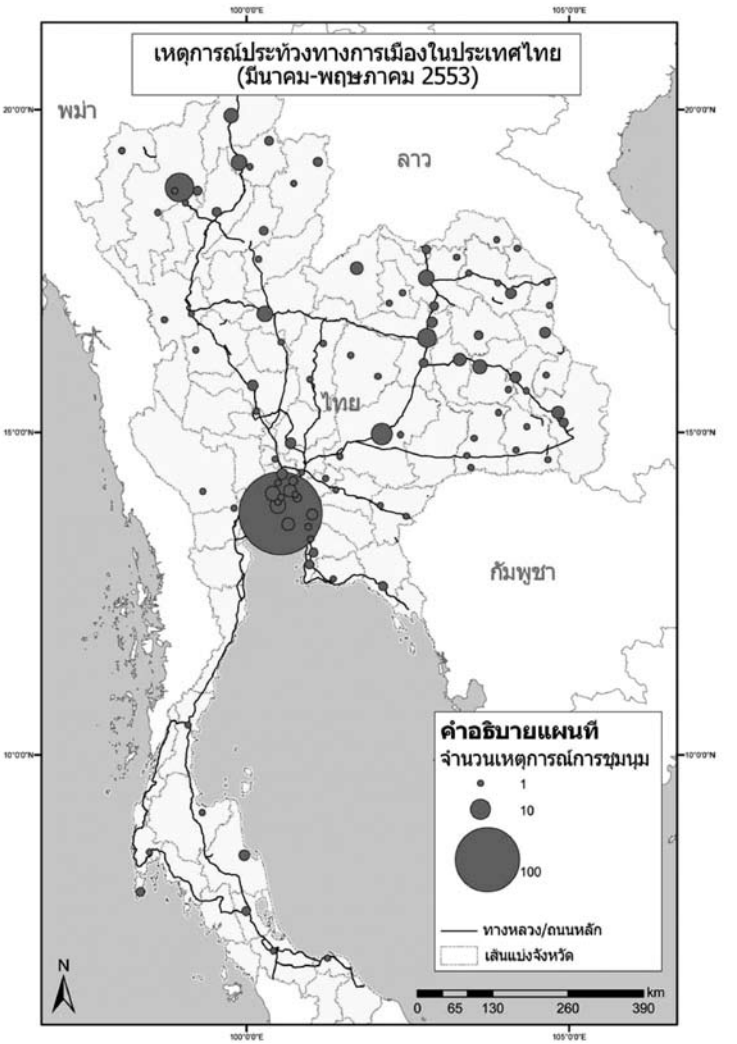
2. ข้อค้นพบ

2.1 ภูมิศาสตร์การประท้วง

ระหว่างวันที่ 13 มีนาคม 2553 ถึง 6 กรกฎาคม 2553 เกิดเหตุการณ์ทั้งหมด 408 เหตุการณ์ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ (165 เหตุการณ์ = ประมาณ 40%) ขณะที่ในต่างจังหวัดพื้นที่สำคัญ คือ เชียงใหม่ (24 เหตุการณ์) ขอนแก่น (14 เหตุการณ์) นครราชสีมา (13 เหตุการณ์) พะเยา และอุดรธานี (แห่งละ 9 เหตุการณ์) จากแผนที่ 1 แสดงให้เห็นว่า เหตุการณ์ในต่างจังหวัดส่วนใหญ่นั้น เกิดขึ้นเข้มข้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ขณะที่ภาคใต้และภาคตะวันออกค่อนข้างเงียบ (โดยเปรียบเทียบ) ซึ่งไม่น่าประหลาดเพราะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือเป็นฐานสนับสนุนที่สำคัญของ นปช.

การประท้วงต่างๆ ในต่างจังหวัดเกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจายด้วยกลุ่มคนที่มีขนาดเล็กกว่าในกรุงเทพฯ เหตุการณ์ในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั่วภาคตะวันออกเฉียงเหนือ น่าจะมีปัจจัยของ "การประท้วงติดต่อ (Protest contagion)" หมายความว่าเหตุการณ์ประท้วงในจุดหนึ่งเพิ่มความเป็นไปได้ที่จะเกิดการประท้วงขึ้นในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งเห็นได้จากแผนที่ (แผนที่ 1) เป็นไปได้ว่าเหตุการณ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยทั่วไปกระจายไปตามถนนสายหลักและข้ามไปจังหวัดใกล้เคียง

แผนที่ 1 : จำนวนเหตุการณ์ประท้วงในประเทศไทย, มีนาคม-พฤษภาคม 2553



ในแง่พลวัตด้านเวลาของการประท้วง เหตุการณ์ต่างๆ ในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดอาจคิดว่าเชื่อมโยงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 2 ช่วงเหตุการณ์ความรุนแรง คือ 10 เมษายน 2553 และ 14-19 พฤษภาคม 2553 ดูจะติดต่อสัมพันธ์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่างจังหวัด กล่าวคือในวันที่ 8 เมษายน 2553 มีการประท้วงที่ศาลากลางจังหวัดพร้อมกัน 38 จังหวัด ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 2 วันต่อมา ทหารได้เคลื่อนกำลังเพื่อ “ขอคืนพื้นที่” ที่สะพานผ่านฟ้า แต่หลัง “การกระชับพื้นที่” ที่ราชประสงค์ในวันที่ 14-19 พฤษภาคม 2553 การประท้วงในต่างจังหวัด รวมทั้งการเผาโรงเรียนและการลอบวางเพลิงศาลากลางในจังหวัดต่างๆ ก็เกิดขึ้นตามมา ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก

ทั้งหมดนี้หมายความว่าเหตุการณ์ในแต่ละจุดทั้งในเมืองและในชนบททำหน้าที่สะท้อนและตอบสนองต่อเหตุการณ์ในพื้นที่ต่างๆ จะเห็นได้ว่ากระบวนการนี้ไม่ใช่กระบวนการทางเดียว เพราะเหตุการณ์ในกรุงเทพฯ มิได้มีอิทธิพลต่อส่วนที่เหลือของประเทศเพียงฝ่ายเดียว แต่เหตุการณ์ในต่างจังหวัดก็มีอิทธิพลต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ด้วยเช่นกัน

2.2 วิธีการประท้วง

เหตุการณ์ที่ถูกนำมาวิเคราะห์-ประมวล แบ่งออกเป็นสองประเภทหลัก คือ การใช้ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง และทั้งสองประเภทนี้จะถูกจำแนกย่อยเช่นที่ปรากฏในตารางที่ 1 ตัวชี้วัดกรณีการใช้ความรุนแรง คือ การกระทำที่ทำร้ายต่อร่างกายผู้คนหรือไม่ก็เป็นการทำลายทรัพย์สิน โดยตรงและอย่างจงใจ ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. การปะทะหรือการเผชิญหน้าโดยใช้กำลังเป็นความรุนแรงที่มาจากทั้งสองฝ่าย
2. การยิง
3. การระเบิด ซึ่งเป็นรูปแบบความรุนแรงที่มาจากฝ่ายเดียว และ
4. อื่นๆ โดยประเภทสุดท้ายนี้ รวมถึงเหตุการณ์การวางเพลิงซึ่งเป็นวิธีการหลักที่เกิดขึ้นหลังจากการใช้ความรุนแรงยุติการชุมนุมในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

รายงานนี้ถือว่า การชุมนุมประท้วงโดยทั่วไปเป็นปฏิบัติการไร้ความรุนแรง (Nonviolent actions) ที่มุ่งโน้มน้าวชักจูงผู้คน ไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายตรงข้าม และแทรกแซงตรงๆ ด้วยการปิดล้อมหรือยึดครองพื้นที่

จะเห็นได้ว่า “สันติวิธี” ที่ใช้ในรายงานนี้อาศัยนิยามแบบแคบ ซึ่งจำกัดอยู่ที่การทำอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์หรือการไม่ให้ความร่วมมือเป็นการต่อสู้ด้วยสันติวิธี ในบางประเทศเช่น ในนิคารากัวเรียกการต่อสู้เช่นนี้ว่าเป็นการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ และไม่เลือกใช้คำว่า “สันติวิธี” ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเพราะเป็นการต่อสู้ในบริบทการปฏิวัติซึ่งมิได้ปฏิเสธการใช้ความรุนแรง การเลือกใช้คำว่าการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์จึงทำให้สามารถร่วมต่อสู้กับฝ่ายอื่นที่ไม่ใช้สันติวิธีได้ง่ายกว่า

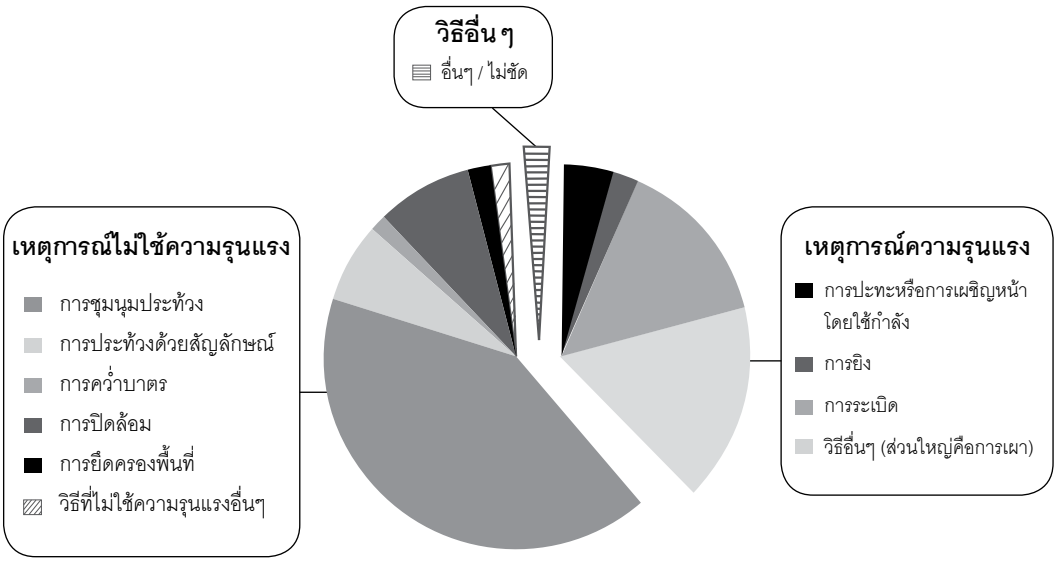
คงต้องตระหนักว่า การจัดประเภทเช่นนี้มีข้อถกเถียงได้เสมอ เช่นการยึดครองพื้นที่สาธารณะนั้น ถูกจัดว่าอยู่ในประเภทการไม่ใช้ความรุนแรง แต่อาจจะแย้งได้ว่า ผู้ชุมนุมบางส่วนอาจจะพกพาอาวุธ และดังนั้นจึงควรถือว่าเป็นเหตุการณ์รุนแรง อย่างไรก็ตาม แม้เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าผู้ชุมนุมบางส่วนพกพาอาวุธ แต่การกระทำเพื่อยึดครองพื้นที่นั้น กระทำโดยปราศจากการใช้อาวุธเพื่อข่มขู่ ด้วยเหตุนี้จึงจัดอยู่ในประเภทการประท้วงที่ไม่ใช้ความรุนแรง คล้ายคลึงกับการเผายางรถยนต์ ที่ไม่ได้มุ่งทำลายชีวิตหรือทรัพย์สินโดยตรงก็ถูกจัดประเภทว่าเป็นการไม่ใช้ความรุนแรงตามคำนิยามข้างต้น[4] ขณะเดียวกันอาจโต้แย้งได้อีกว่าการยึดครองพื้นที่สาธารณะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและก่อความเดือดร้อนต่อสาธารณชน และดังนั้นบางฝ่ายจึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่สันติวิธี ข้อถกเถียงอยู่ที่ว่า การต่อสู้ด้วยสันติวิธีทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติมิได้อยู่ในกรอบของกฎหมายเสมอไป และในฐานะที่เป็นวิธีการต่อสู้ทางการเมืองแบบหนึ่งที่ไม่ใช้กำลังอาวุธ จึงเป็นไปได้ที่จะส่งผลรบกวนการดำเนินชีวิตตามปรกติของสังคม (Roberts and Ash 2009)

ตารางที่ 1 : **จำนวนเหตุการณ์แยกตามประเภท**

การจัดประเภทหลัก	**สันติวิธี**						**ใช้ความรุนแรง**				**อื่น ๆ/ไม่ชัดเจน**
การจัดประเภทรอง	การเดินขบวน	การเดินขบวนโดยมีปฏิบัติการเชิงสัญลักษณ์	การคว่ำบาตร	การไม่ให้ความร่วมมือ	การยึดครองพื้นที่	สันติวิธีแบบอื่นๆ	การทะเลาะวิวาท/ปะทะด้วยอาวุธ	การยิงปืน	การระเบิด	อื่นๆ (ที่ไม่ใช่การเผายางรถยนต์)	
	168	28	5	33	8	5	16	9	58	70	
รวม	**247** (60.54%)						**153** (37.50%)				**8** (1.96%)

[4] *ควันจากการเผายางอาจส่งผลให้เกิดอันตรายต่อการสัญจรหรือโรคทางเดินหายใจของผู้คนในบริเวณนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้เป็นผลข้างเคียง ไม่ใช่เป้าประสงค์หลักของการกระทำเพื่อประท้วงนั้น*

รูปที่ 1 : **เหตุการณ์ประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการประท้วงทางการเมืองในประเทศไทย (มีนาคม-พฤษภาคม** 2553)



จากข้อมูลในตารางที่ 1 **และรูปที่** 1 แสดงให้เห็นว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ (60.54%) เป็นการไม่ใช้ความรุนแรง การชุมนุมประท้วง (ทั้งโดยสัญลักษณ์และไม่ใช่) เป็นรูปแบบวิธีการหลักที่นำมาใช้ ขณะที่วิธีการท้าทายขัดขวางระบบปกติ เช่น การปิดล้อมหรือการยึดครองพื้นที่มีเพียง 10% ของเหตุการณ์ทั้งหมด โดยการยึดครองพื้นที่นี้รวมถึง 2 เหตุการณ์หลัก คือ การชุมนุมที่สะพานผ่านฟ้าและแยกราชประสงค์ อย่างไรก็ตามการยึดครองพื้นที่บริเวณผ่านฟ้า ถนนราชดำเนิน และแยกราชประสงค์ใช้เวลายาวนานถึง 32 และ 47 วันตามลำดับ (การยึดครองพื้นที่ทั้งสองมีช่วงเวลาซ้อนทับกัน 12 วัน) ครอบคลุมเวลาทั้งหมด 67 วัน ตลอดเวลาการชุมนุม และถือได้ว่าเป็นวิธีการหลักของการเคลื่อนไหว ซึ่งย่อมสร้างความคับข้องใจต่อผู้ที่อาศัยในบริเวณนั้นและเจ้าหน้าที่ เพราะการยึดครองพื้นที่อย่างต่อเนื่องเช่นนี้ย่อมส่งผลสะเทือนโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว อาจรบกวนการดำเนินธุรกิจและสร้างปัญหาการจราจรบนถนนสายหลัก

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์การประท้วงโดย นปช. ส่วนใหญ่ (79.2%) เป็นการไม่ใช้ความรุนแรง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาการกระจายเชิงพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการประท้วงในกรุงเทพฯ และปริมณฑล[5] นั้นมีการใช้ความรุนแรงมากกว่าพื้นที่อื่นที่เหลือของประเทศ ที่สำคัญคือ เหตุการณ์ความรุนแรงมากกว่าครึ่งหนึ่ง (56.2%) เริ่มต้นโดยกองกำลังไม่ทราบฝ่าย แม้ว่าที่มาของกองกำลังนี้จะมีผู้คาดเดากันอย่างกว้างขวาง แต่ขณะนี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงที่จะระบุได้แน่ชัดว่าคนเหล่านี้เป็นใคร

[5] *นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และอยุธยา*

ตารางที่ 2 : การประท้วงของ นปช. แยกตามประเภทและแหล่งที่เกิด

เหตุการณ์	รุนแรง	ไม่ใช้ความรุนแรง
ต่างจังหวัด	11	135
กรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล	36	44
รวม	**47** (20.8%)	**179** (79.2%)

2.3 ผู้เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และถูกจับกุม

สถิติของผู้เสียชีวิต ผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้ถูกจับกุม **ในตารางที่** 3 แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่น่าสะพรึงกลัวของการประท้วงในช่วง 3 เดือน คือ มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 92 ราย แทบทั้งหมดเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ[6] ในบรรดา “เหยื่อประเภทอื่นๆ” ที่เสียชีวิตนั้น เป็นนักข่าวต่างประเทศ 2 ราย และอาสาสมัครเจ้าหน้าที่กู้ภัยและพยาบาล 6 ราย[7] ผู้สนับสนุนเสื้อแดงส่วนใหญ่เสียชีวิตระหว่างสองเหตุการณ์ที่ริเริ่มปฏิบัติการโดยรัฐบาล คือ การ “ขอคืนพื้นที่” ที่ผ่านฟ้า ถนนราชดำเนิน และตามมาด้วยการปะทะกันใกล้สี่แยกคอกวัว และอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ในวันที่ 10 เมษายน 2553 และการปิดล้อม “กระชับพื้นที่” ที่แยกราชประสงค์ ระหว่างวันที่ 14-19 พฤษภาคม 2553

---

[6] *สองรายเสียชีวิตจากเหตุการณ์ประท้วงที่เกิดขึ้นในจังหวัดอุดรธานีและขอนแก่น ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553*

[7] *ประกอบด้วย นายมานะ แสนประเสริฐศรี อาสาสมัครปอเต็กตึ๊ง นายบุญทิ้ง ปานศิลา อาสาสมัครวชิระ นายมงคล เข็มทอง อาสาสมัครปอเต็กตึ๊ง น.ส.กมลเกด อัคฮาด อาสาพยาบาลของร่วมด้วยช่วยกัน นายอัครเดช ขำแก้ว อาสาพยาบาลของร่วมด้วยช่วยกัน*

ตารางที่ 3 : จำนวนคนตาย, คนเจ็บ, คนถูกจับ

	ผู้สบับสนุน นปช. เสื้อแดง	กลุ่มเสื้อหลากสี	ตำรวจ	ทหาร	เหยื่อความรุนแรง	รวมทั้งสิ้น
คนตาย	71	1	2	8	10	**92**
คนเจ็บ	1080	72	48	280	28	**1508**[8]
คนถูกจับ	441	0	N/A	N/A	0	**441**

ทหารที่เสียชีวิตมีจำนวนทั้งหมด 8 ราย 7 ราย เกิดขึ้นระหว่างเหตุการณ์ทั้งสอง คือ 5 ราย จากการเคลื่อนกำลังเข้าขอคืนพื้นที่สะพานผ่านฟ้า อีก 2 ราย เสียชีวิตระหว่างปฏิบัติการปิดล้อม และกระชับพื้นที่แยกราชประสงค์ โดยเชื่อกันมากว่า 1 ใน 2 เป็นการถูกยิงโดยเพื่อนทหารด้วยกันเอง[9] ขณะที่ทหารอีก 1 ราย ถูกยิงเสียชีวิต ขณะเข้าสกัดการเคลื่อนขบวนประท้วงไปยังตลาดไทของ นปช. เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2553 ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจอีก 2 ราย เสียชีวิตบริเวณใกล้แยกศาลาแดงและหน้าสวนลุมพินี ในการจู่โจมด้วยการยิงและระเบิด เมื่อวันที่ 7 และ 8 พฤษภาคม 2553 ตามลำดับ

ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่คือ 78 ราย จากทั้งสิ้น 92 ราย ตายในเหตุการณ์ที่ฝ่ายทหารปฏิบัติการ “กระชับพื้นที่” (ดูตารางที่ 4) 7 ราย ซึ่งทหารถูกฆ่าในระหว่างการปฏิบัติงานโดยการต่อต้านของคนเสื้อแดงหรือผู้กระทำที่ไม่อาจระบุได้ ขณะที่มีเพียงผู้เสียชีวิต 2 ราย ระหว่างเหตุการณ์ที่ นปช. เป็นฝ่ายเริ่มปฏิบัติการ

---

[8] *จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บในรายงานนี้จะน้อยกว่าข้อมูลที่ถูกอ้างอิงกันโดยทั่วไปที่ระบุว่ามีประมาณ 2000 ราย เข้าใจว่าตัวเลขดังกล่าวมาจากความเข้าใจที่ผิดพลาดต่อข้อมูลของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) ที่ระบุผลรวมทั้งผู้ป่วย/บาดเจ็บ/เสียชีวิต โดยตัวเลขนั้นครอบคลุมจำนวนผู้ป่วย 264 ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บอีก 157 ราย รวม 421 ราย ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 12 มีนาคม - 8 เมษายน 2553 ด้วย ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการประท้วงหรือเหตุการณ์ความรุนแรงที่สืบเนื่องจากการประท้วงโดยตรงแต่ประการใด ขณะที่ตัวเลขที่ปรากฏในตารางนี้มาจากการแยกแยะเหตุการณ์อย่างละเอียดและนำมารวมกันในภายหลัง*

[9] *ส.อ.อนุสิทธิ์ จันทร์แสนคอ เสียชีวิตจากการปะทะกัน ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 ส่วนจ่าอากาศเอก พงษ์ชลิต พิทยานนทกาญจน์ เสียชีวิต ในคืนวันที่ 16 พฤษภาคม 2553*

ตารางที่ 4 : จำนวนผู้เสียชีวิตในความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปฏิบัติการที่เริ่มโดยฝ่ายต่างๆ

ความรุนแรงเกิดขึ้นในปฏิบัติการที่เริ่มต้นโดย	ผู้สนับสนุนคนเสื้อแดง	กลุ่มเสื้อหลากสี	ตำรวจ	ทหาร	เหยื่ออื่นๆ
ทหาร	64			7	7
ทหารและตำรวจ				1	
คนเสื้อแดง (ขอนแก่น)	1				
คนเสื้อแดง (อุดรธานี)	1				
ผู้ใช้ความรุนแรงที่ไม่อาจระบุได้	5	1	2		3

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ กรณี "ผู้ใช้ความรุนแรงที่ไม่อาจระบุได้" เพราะตลอดการประท้วงในช่วง 3 เดือน พบว่า **จากตารางที่ 4** แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำที่ไม่อาจระบุได้ เป็นผู้ริเริ่มเหตุการณ์ที่นำไปสู่การเสียชีวิตของประชาชนโดยตรง 11 ราย[10] และทำให้ทหารเสียชีวิต 5 ราย จากการโจมตีโดยใช้ระเบิดที่สี่แยกคอกวัว และการยิงโจมตี ผู้สนับสนุนเสื้อแดงด้วยปืนซุ่มยิงระยะไกล (Snipers) ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 16 ราย ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย นปช. เชื่อว่า ผู้ใช้ความรุนแรงที่ไม่อาจระบุได้นั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของฝ่ายที่ตรงข้ามกับตน ถ้าไม่รับข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่า "ฝ่ายที่สาม" นี้เป็นใคร มาจากไหนในขณะนี้ การไม่สามารถตรวจสอบยืนยันได้ว่าใครเป็นผู้สั่งหารคนเหล่านี้ ส่งผลต่อการสถาปนาความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมไทย มีเพียงการสอบสวนอย่างยุติธรรมไม่เข้าข้างฝ่ายใดเพื่อให้ได้ "ความจริง" ว่าใครต้องรับผิดชอบต่อการสูญเสียชีวิตของผู้คนในครั้งนี้ ที่จะผ่อนเบาปัญหาความขัดแย้งรุนแรงลงได้บ้าง

---

[10] *ที่สำคัญที่สุดคือ การยิงพลเรือนเสียชีวิต 6 ราย ในวัดปทุมวนาราม ซึ่งถูกประกาศให้เป็น "เขตอภัยทาน" ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 ในกรณีนี้ แม้จะปรากฏภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหวของทหารบนรางรถไฟฟ้าด้านหน้าวัดก็ตาม และมีข้อโต้แย้งจำนวนมาก รวมทั้งความเห็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่เนื่องจากยังไม่ใช่ข้อยุติทั่วไป จึงจำเป็นต้องจัดประเภทเป็น "ผู้กระทำที่ไม่อาจระบุได้"*

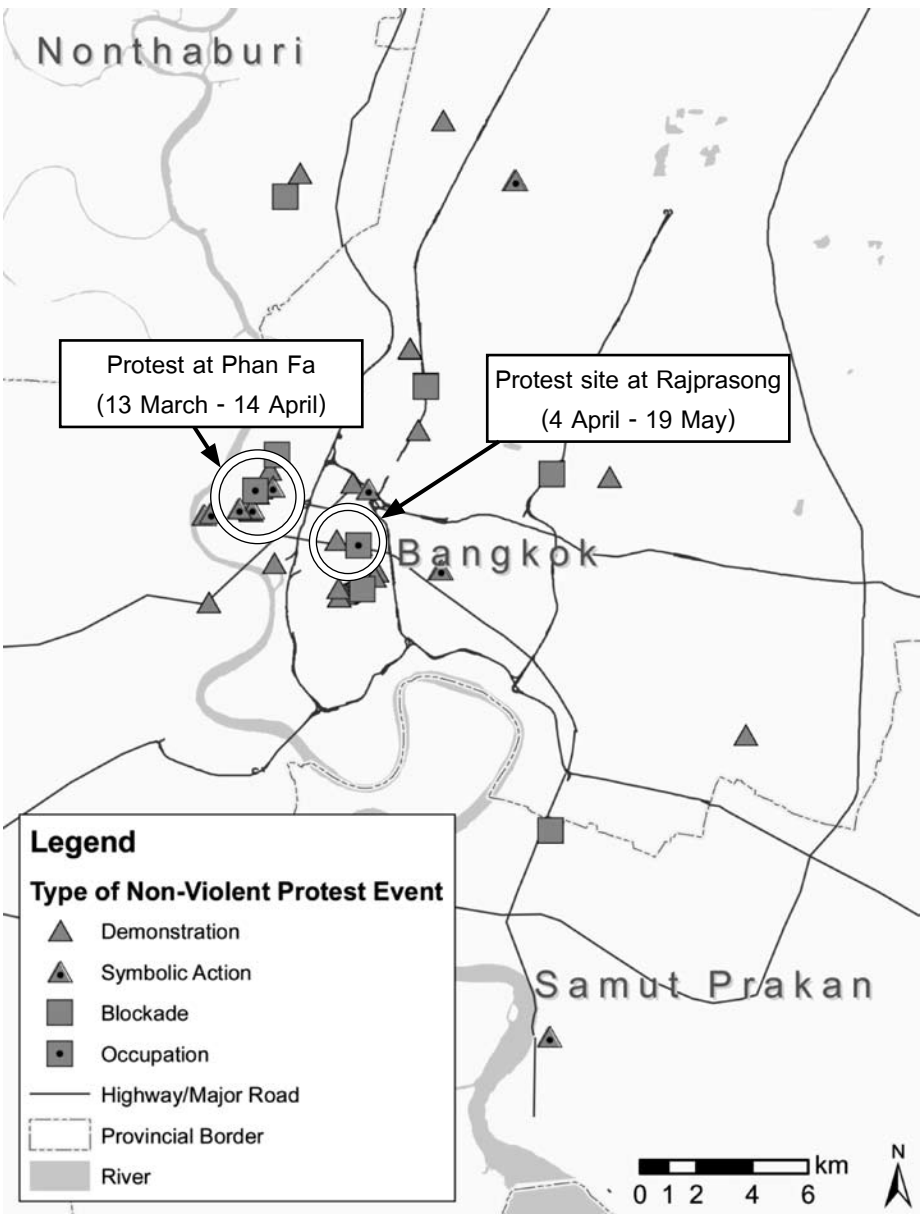
2.4 พลวัตของการขยายขอบเขตและการเพิ่มระดับความรุนแรงในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

จากการตรวจสอบพลวัตเชิงเวลาและสถานที่ของเหตุการณ์การประท้วงในกรุงเทพฯ และปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และอยุธยา) อย่างละเอียด จะเห็นถึงพฤติกรรมที่รุนแรงของฝ่ายผู้ประท้วง นปช. (ดูตารางที่ 2) และลักษณะการยกระดับความรุนแรง (Escalation) ดังนี้

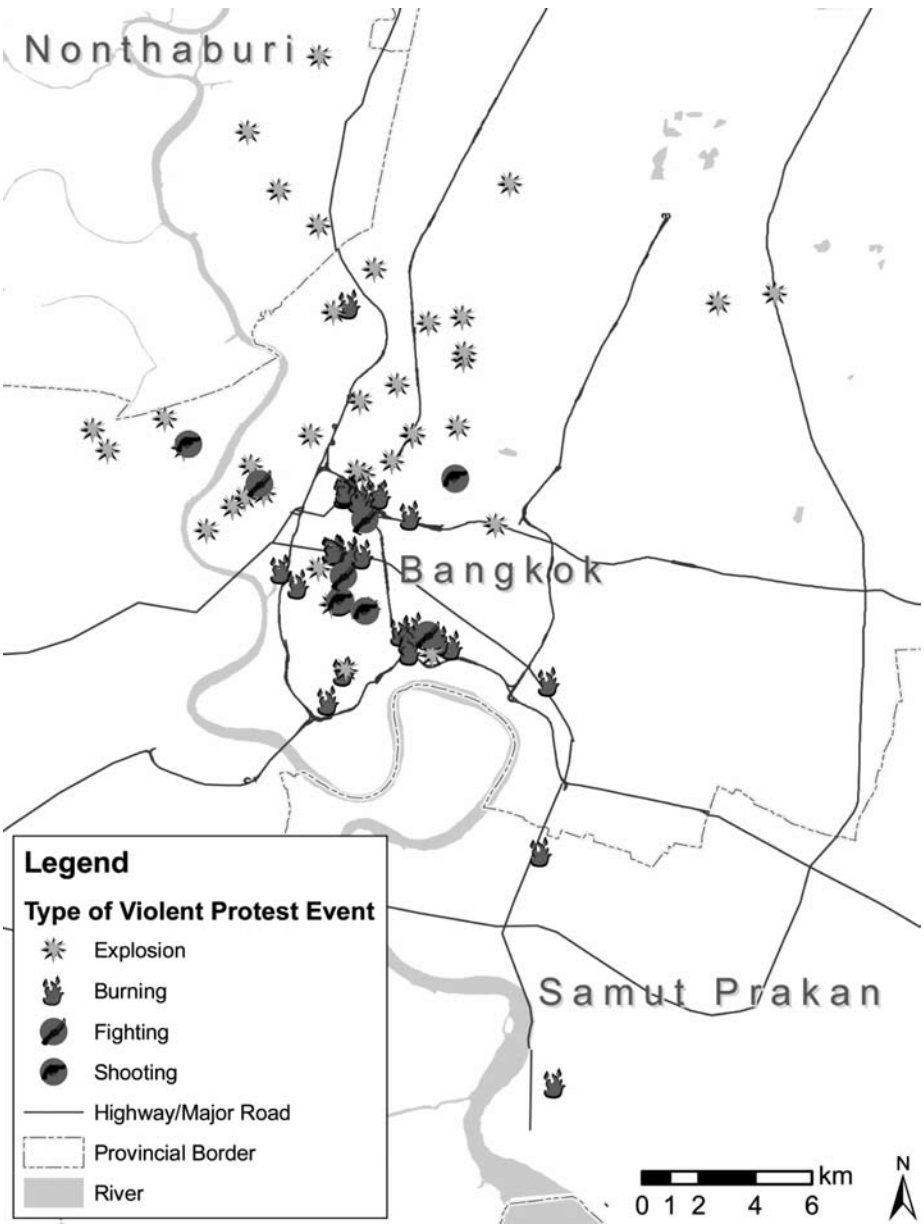
ประการแรก การยึดครองพื้นที่อย่างยาวนานที่สะพานผ่านฟ้าและแยกราชประสงค์เป็นเหตุการณ์ใหญ่ที่ส่งผลสำคัญต่อประวัติศาสตร์การประท้วงในกรุงเทพฯ แม้การประท้วงโดยไม่ใช้ความรุนแรงส่วนใหญ่นั้นเข้มข้นในบริเวณทั้งสอง (ดูแผนที่ 2) แต่ก็จะเห็นได้ว่า “การกระทำเชิงสัญลักษณ์” หลายครั้ง เกิดขึ้นที่บริเวณเมืองเก่าใกล้กับสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์อย่างสนามหลวง พระบรมมหาราชวัง และอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ซึ่งสถานที่เหล่านี้เคยถูกใช้เป็นพื้นที่ในการประท้วงหลายครั้งในอดีตและมีความหมายเชิงประวัติศาสตร์ต่อการกระทำเชิงสัญลักษณ์ของการเรียกร้องทางการเมือง บรรยากาศของการประท้วงตึงเครียดน้อยกว่า และเอื้อต่อกิจกรรมการประท้วงที่สร้างสรรค์ ตรงกันข้ามกับการชุมนุมในย่านธุรกิจรอบแยกราชประสงค์ เพราะเป็นการเข้าครอบครองพื้นที่ธุรกิจโดยตรง จึงมีนัยยะเชิงสัญลักษณ์น้อยกว่า ขณะที่ฝ่ายผู้ประท้วงจะมีความวิตกกังวลต่อการปราบปรามที่จะตามมามาก

ประการที่สอง การกระจายตัวของเหตุการณ์ความรุนแรงสัมพันธ์กับเหตุการณ์ที่ไม่ใช้ความรุนแรง (ดูแผนที่ 3) ขณะที่สถานที่ของการปะทะ/การเผชิญหน้าโดยใช้อาวุธและการยิงกันนั้นมีความสัมพันธ์กับสถานที่การชุมนุมประท้วง แต่การระเบิดส่วนใหญ่ในช่วงแรก (ทั้ง M79 การโจมตีโดยระเบิดหรือการระเบิด) เกิดขึ้นไกลจากสถานที่ประท้วง กลุ่มเป้าหมายของการโจมตีเหล่านี้ส่วนใหญ่ เป็นสถานที่ราชการ รวมถึงอาคารธุรกิจ เช่น ธนาคารกรุงเทพสาขาต่างๆ และเกือบทั้งหมดกระทำโดยผู้ใช้ความรุนแรงที่ไม่อาจระบุชื่อได้ ในแง่ยุทธวิธีใช้ความรุนแรง กล่าวได้ว่า ผู้โจมตีพยายามที่จะสร้างผลกระทบจากการกระทำความรุนแรงต่อสาธารณะให้มากที่สุด ในเวลาเดียวกัน ก็พยายามที่จะลดผลกระทบข้างเคียงต่อคนที่ไม่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด โดยการโจมตีสถานที่ที่ห่างไกลออกไปและช่วงเวลาของการใช้ความรุนแรงเป็นตอนกลางคืน ดังนั้นเป้าหมายของระเบิดและการโจมตีโดยระเบิดจึงน่าจะเป็นไปเพื่อสร้างความกลัวให้เป็นปฏิกิริยาสาธารณะ โดยไม่มุ่งประสงค์ให้เป็นอันตรายต่อตัวคน ไม่ว่าผู้ใช้ความรุนแรงเช่นนี้จะเป็นใคร ก็อาจกล่าวได้ว่า เป้าหมายของพวกเขาเป็นไปเพื่อยกระดับของความขัดแย้ง และลดพื้นที่ทางการเมืองของผู้สนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างสันติทั้งสองฝ่าย

แผนที่ 2 : เหตุการณ์ประท้วงโดยไม่ใช้ความรุนแรงในกรุงเทพฯ
(มีนาคม-พฤษภาคม 2553)



แผนที่ 3 : **เหตุการณ์รุนแรงในกรุงเทพฯ (มีนาคม-พฤษภาคม** 2553)

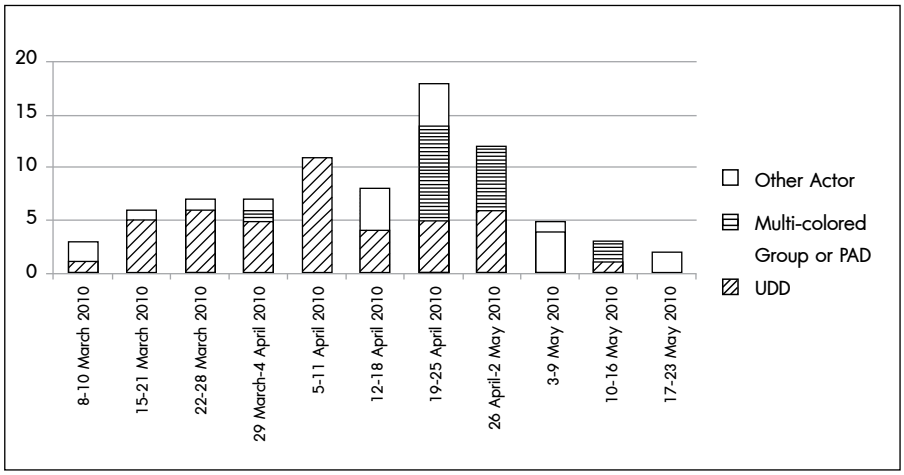


ข้อสังเกตข้างต้นนี้แตกต่างจากการโจมตีโดยใช้ระเบิดที่เกิดในภายหลัง เช่น การโจมตีบริเวณสถานีรถไฟฟ้าศาลาแดง ในวันที่ 22 เมษายน 2553 และการโจมตีอื่นๆ ใกล้กับพื้นที่ประท้วง ถ้าเป้าหมายของผู้กระทำคือ การยกระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง และสร้างเงื่อนไขให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองจากรัฐบาลและ/หรือจากผู้ประท้วง การโจมตีโดยตรงต่อพลเมืองและผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องที่เกิดหลังจากการขอคืนพื้นที่สะพานผ่านฟ้า ถนนราชดำเนินเช่นนี้ก็ดูจะสมเหตุสมผล กล่าวคือ เมื่อการระเบิดและการโจมตีโดยระเบิดที่ปราศจากการสูญเสียชีวิตไม่สามารถยกระดับความขัดแย้งได้อีกต่อไป ดังนั้น “ฝ่ายที่สาม” ซึ่งอาจมีหลายพวกก็เป็นได้จึงต้องการเพิ่มแรงกดดันด้วยการโจมตีผู้คนโดยตรง รูปแบบเชิงพื้นที่ของการใช้ความรุนแรงสนับสนุนสมมุติฐานเช่นนี้ แม้ว่าคำถามเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของผู้กระทำยังคงไม่มีคำตอบแต่อาจกล่าวได้ว่าแรงจูงใจของพวกเขาดูจะต้องการทำให้ความขัดแย้งคงอยู่ต่อไป และยกระดับของความขัดแย้งให้กลายเป็นความรุนแรงยิ่งขึ้น

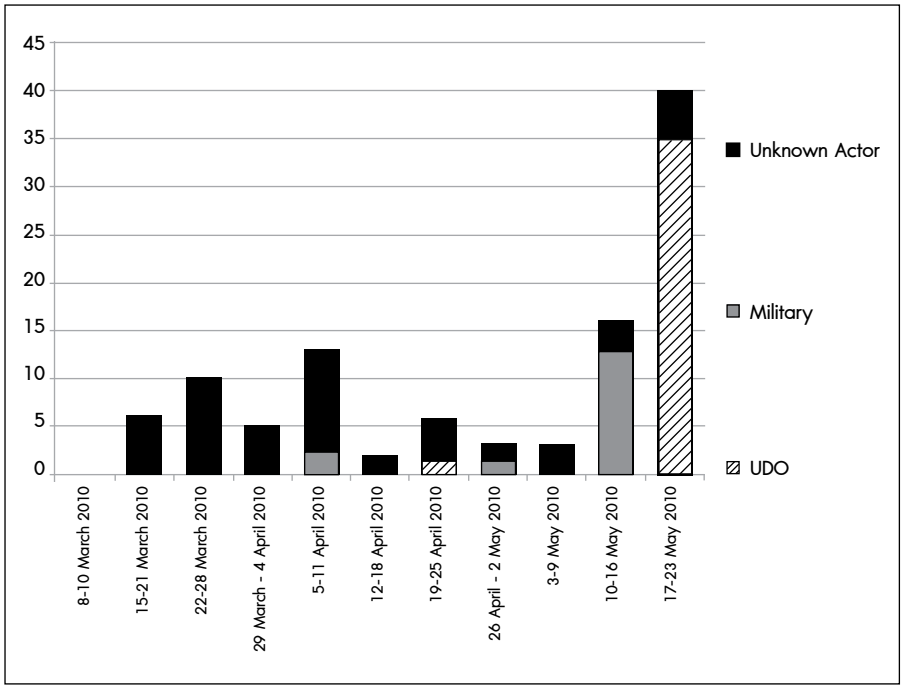
แบบแผนเชิงเวลาของการประท้วงในกรุงเทพฯ ก็สนับสนุนแนวคิดนี้ด้วยเช่นกัน ในแผนภาพที่ 1 แสดงจำนวนเหตุการณ์การไม่ใช้ความรุนแรง และแผนภาพที่ 2 แสดงจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงของผู้กระทำการต่างๆ เป็นรายสัปดาห์ ทั้ง 2 รูปนี้ แสดงให้เห็นพลวัตของการยกระดับความรุนแรง กล่าวคือ การประท้วงของ นปช. เพิ่มขนาดและขอบเขตตลอดอาทิตย์แรกของการรณรงค์เคลื่อนไหว รวมทั้งการยึดครองพื้นที่การประท้วงแบบเคลื่อนที่ การเทเลือดและกลยุทธ์อื่นๆ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ การโจมตีด้วยระเบิดโดยผู้แสดงที่ไม่สามารถระบุได้กลายเป็นความน่ากลัวในกรุงเทพฯ คือเกิดเหตุระเบิดเช่นนี้ 5 ถึง 10 เหตุการณ์ในแต่ละสัปดาห์ติดต่อกัน 4 สัปดาห์ การกระทำที่ต่อเนื่องกันซึ่งส่งผลในลักษณะยั่วยุ นำไปสู่คำถามว่ารัฐบาลยังคงสามารถรักษาความปลอดภัยของสาธารณะได้หรือไม่ ขณะที่แบบแผนของการโจมตี ไม่ได้มุ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตหรือผู้บาดเจ็บเพราะมีการเลือกเวลาและสถานที่อย่างที่ได้กล่าวไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการโจมตีเหล่านี้เป็นการยั่วยุฝ่ายรัฐบาลที่คาดการณ์ไว้แล้วอย่างรอบคอบ

การขอคืนพื้นที่สะพานผ่านฟ้าและบริเวณรอบๆ พื้นที่การชุมนุมในวันที่ 10 เมษายน 2553 เป็นการใช้ความรุนแรงครั้งแรกของรัฐบาลต่อผู้ประท้วงที่จนถึงตอนนั้นยังไม่ได้ใช้ความรุนแรง อาจกล่าวได้ว่า การยั่วยุที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นทำงานได้ผล การฆ่าทหาร 5 ราย ผู้สนับสนุนเสื้อแดง 19 ราย และเหยื่ออื่นอีก 2 ราย ตลอดช่วงเวลาปฏิบัติการนั้น ได้ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดเลวร้ายมากขึ้น และได้ส่งผลเป็นขั้นตอนต่อไปในการประท้วงช่วงที่สอง

แผนภาพที่ 1 : จำนวนเหตุการณ์ไร้ความรุนแรงในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำแนกตามสัปดาห์และผู้กระทำ



แผนภาพที่ 2 : จำนวนเหตุการณ์รุนแรงในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำแนกตามสัปดาห์และผู้กระทำ



ช่วงเวลาหลังวันที่ 10 เมษายน 2553 แสดงชัดว่า มีการต่อต้านการประท้วงของ นปช. ด้วยวิธีการไม่ใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้น เช่น การประท้วงของพันธมิตรฯ กลุ่มเสื้อหลากสี และอื่นๆ ที่ส่งเสียงแสดงความไม่พอใจต่อการเคลื่อนไหว แต่ นปช. ยังคงรวมตัวกันและเน้นประเด็นไปที่การปราบปรามของรัฐ หลังจากมีการเคลื่อนหน่วยปฏิบัติการมาชุมนุมที่แยกราชประสงค์ในวันที่ 3 เมษายน 2553 พวกเขาได้กระชับกำลังผู้ประท้วงทั้งหมดมาที่ราชประสงค์ในวันที่ 14 เมษายน 2553 โดยไม่สนใจต่อข้อเสนอแนะทางยุทธวิธีเกี่ยวกับการเลือกใช้พื้นที่ของการชุมนุม คือ การกลับไปชุมนุมที่สะพานผ่านฟ้าทั้งหมด ขณะที่การโจมตีโดยกลุ่มไม่ทราบฝ่ายด้วยระเบิดหรือปืนยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะลดความเข้มข้นลง ดังจะเห็นได้จากในแผนภาพที่ 2 ในแต่ละสัปดาห์ จาก 12 เมษายน 2553 - 9 พฤษภาคม 2553 การโจมตีโดยกลุ่มไม่ทราบฝ่าย เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิต 3 ราย บาดเจ็บ 103 ราย ข้อสังเกตนี้สนับสนุนสมมุติฐานที่ว่าใครก็ตามที่เป็นผู้กระทำการโจมตีดังกล่าวนั้นต้องการที่จะเพิ่มการยั่วยุและแรงกดดัน โดยการโจมตีผู้คนโดยตรงแทนที่จะเป็นตึกรามบ้านช่องอย่างที่เป็นมาก่อนหน้านี้

การชุมนุมโดยไม่ใช้ความรุนแรงโดย นปช. และฝ่ายตรงข้ามยังคงดำเนินต่อไปแม้จะมีขนาดลดลง ขณะที่ถูกทำให้มีลักษณะเป็นการสู้รบอย่างทหารมากขึ้น (Militarized protest) สังเกตได้จากบริเวณรอบที่ชุมนุมของ นปช. มีการก่อตั้งรั้วไม้ไผ่เป็นป้อมปราการปิดกั้นถนน ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งของถนนกองกำลังทหารก็เพิ่มขึ้น

หลังจากโอกาสของการพูดคุยเพื่อปรองดองกันผ่าน Road map ของนายกรัฐมนตรีล้มเหลวไปแล้ว ปฏิบัติการครั้งสุดท้ายของรัฐบาลโดยกองกำลังทหารต่อผู้ประท้วงจากวันที่ 14 - 19 พฤษภาคม 2553 นำไปสู่การต่อสู้กันอย่างรุนแรงพร้อมกับการเสียชีวิตของผู้คนโดยผู้กระทำที่ไม่ทราบฝ่าย[11] ทำให้ผู้ประท้วงเสียชีวิต 48 คน[12] การต่อสู้-ต่อต้านเหล่านี้ไม่ใช่ยุทธวิธียกระดับความรุนแรง เพราะถือเป็นการตอบโต้ต่อปฏิบัติการของทหารมากกว่าปฏิกิริยาโต้ตอบต่อเหตุการณ์ของ นปช.ด้วยความรุนแรงในช่วงนี้ ครอบคลุมถึงการวางเพลิงตึกรามย่านธุรกิจและบริเวณอื่นใกล้เคียงพื้นที่ปะทะด้วย

---

[11] *การฆ่าพลตรีขัตติยะ สวัสดิผล หรือ เสธ.แดง และการฆ่า 6 ศพ ในวัดปทุมวนาราม*

[12] *ในเบื้องต้น จำนวนนี้คิดจากจำนวนผู้เสียชีวิตอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว (รวมถึงคนที่เสียชีวิตในภายหลัง) ที่มีจำนวนทั้งหมด 58 คน และสามารถระบุได้ว่า เป็นทหารจำนวน 2 ราย และเหยื่อที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ นปช. หรือผู้ชุมนุมคน เช่น นักข่าว อาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป อีกอย่างน้อย เท่าที่ตรวจสอบได้ อีกจำนวน 8 ราย ทั้งนี้ จำนวนผู้เสียชีวิตที่เป็นผู้ชุมนุมจะมีจำนวนน้อยกว่านี้ หากมีการตรวจสอบและแยกแยะรายละเอียดของเหยื่ออย่างถูกต้อง ซึ่งควรจะทำในโอกาสต่อไป*

จากข้อมูลข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการประท้วงของ นปช. ในกรุงเทพฯ อาศัยการประท้วงที่ไม่ใช้ความรุนแรงเป็นหลักมาแต่แรก ขณะที่การโต้ตอบของฝ่ายรัฐก็อาศัยแนวทางการไม่ใช้ความรุนแรงเป็นหลัก แต่เมื่อกลุ่มบุคคลที่ไม่อาจระบุได้หนึ่งกลุ่มหรือมากกว่า ได้ใช้กลยุทธ์ยกระดับความรุนแรง และได้สร้างเงื่อนไขที่นำไปสู่ (Pretext) การใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการ “กระชับพื้นที่” ที่สะพานผ่านฟ้า ผลที่ตามมา คือ ทำให้ความขัดแย้งมีลักษณะรุนแรงสุดโต่งมากยิ่งขึ้น (Radicalized) เมื่อผนวกกับการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ของกลุ่มบุคคลที่ไม่อาจระบุได้ และการตัดสินใจใช้กำลังทหาร “กระชับพื้นที่” ของรัฐบาล จนในที่สุดฝ่ายผู้ประท้วงก็โต้ตอบด้วยการใช้ความรุนแรงในฐานะปฏิกิริยาต่อต้าน การใช้กำลังของฝ่ายทหารในครั้งที่ 2

3. การวินิจฉัยปัญหาของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี

เมื่อพิเคราะห์เหตุการณ์ประท้วงและปฏิกิริยาของฝ่ายต่างๆ คณะทำงานฯมีความเห็นว่า เหตุที่ทำให้การชุมนุมประท้วงซึ่งริเริ่มอย่างสันติของ นปช. และความพยายามของรัฐบาลที่จะตอบสนองต่อการชุมนุมประท้วงอย่างสันติ ในท้ายที่สุดต้องจบด้วยความรุนแรง มาจากสาเหตุใจกลางที่สำคัญ คือ กระบวนการตัดสินใจของทั้งสองฝ่ายมีปัญหา ซึ่งเกิดจากปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน

ลักษณะของปัญหาความขัดแย้งครั้งนี้เองมีส่วนสำคัญทำให้การแก้ไขปัญหายากลำบากอย่างยิ่ง กล่าวคือ ศูนย์กลางของการต่อสู้ในครั้งนี้ คือ อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเดิมพันในการต่อสู้ที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการประท้วงเคลื่อนไหวของขบวนการชาวบ้าน-ประชาชนอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้าที่เรียกร้องต่อสู้บนฐานของปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การเปิดหรือปิดประตูเขื่อน การสร้างหรือไม่สร้างโรงไฟฟ้า ดังนั้นจึงจำกัดขอบเขตทั้งตัวผู้ได้รับผลกระทบและผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย และรัฐบาลเองก็สามารถที่จะวางตัวในฐานะภาคส่วนที่ไม่ใช่คู่ขัดแย้งโดยตรงได้บ้าง แต่ในกรณีนี้ รัฐบาลเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรง ขณะเดียวกันก็มีผู้ที่มีส่วนได้เสียจากประเด็นการต่อสู้มากและมีหลายฝ่าย ผู้คนเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นตัวแสดงในเวทีการต่อสู้ และเชื่อมโยงกับปัญหาลักษณะของรัฐประชาธิปไตยไทย ที่มีความไม่ลงตัวระหว่างอำนาจในระบบสถาบันการเมืองปกติกับอำนาจภายนอกระบบการเมืองปกติ ซึ่งบางคนเห็นว่าเป็นปัญหาการปรองดองระหว่างกลุ่มผู้ปกครองเดิมในระบอบก่อนประชาธิปไตยกับประชาธิปไตย (เกษียร 2554)

ลักษณะของความขัดแย้งที่กล่าวมานี้ส่งผลให้

1. การเจรจาต่อรองหรือการประนีประนอมทำได้ยาก หรืออาจจะถูกขัดขวางจากกลุ่มอื่นที่เสียผลประโยชน์หรือไม่เห็นด้วย
2. ยุทธวิธีที่ถูกเลือกใช้โดยกลุ่มของผู้ชุมนุมนั้นมีลักษณะของการเผชิญหน้า-ท้าทายขัดขวางระบบการเมืองปกติ เช่น การยึดครองพื้นที่สำคัญ โดยเฉพาะย่านศูนย์กลางธุรกิจ เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล ในเวลาเดียวกัน ก็ทำให้ผู้ที่

ได้รับผลกระทบมีมากกว่ารัฐบาล แม้วิธีการนี้จะอยู่ในขอบเขตของการไม่ใช้ความรุนแรงก็ตามแต่ค่อนข้างที่จะมีความเสี่ยงสูง ทั้งต่อการปราบปรามจากฝ่ายรัฐ และการตอบโต้จากฝ่ายอื่นที่ไม่เห็นด้วยหรือได้รับผลกระทบ หรือทำให้ง่ายต่ออีกฝ่ายหนึ่งในการใช้ความรุนแรงในบริบทของสังคมไทย ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลผู้ครองอำนาจรัฐอยู่ และเข้าใจว่าตนเองมีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมการเมือง หากปล่อยให้การดำเนินการประท้วงในลักษณะดังกล่าวดำเนินไปต่อเรื่อยๆ พร้อมกับการก่อเหตุความรุนแรงโดยผู้กระทำที่ไม่ทราบฝ่าย ก็จะถูกมองว่า ไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้ และตกอยู่ใต้การกดดันจากสังคมให้มีการตอบสนองอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำไปสู่การยุติปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว

ขณะเดียวกัน ปฏิบัติการของกลไกต่างๆ ของรัฐต่อการชุมนุมนั้น ตกอยู่ภายใต้กรอบคิดและวาทกรรมของสงครามและการก่อการร้าย รูปธรรมของวาทกรรมนี้ปรากฏให้เห็นได้ชัดจากคำอธิบายของผู้ปฏิบัติงานของรัฐและการตั้งข้อกล่าวหาต่อแกนนำ นปช. ในข้อหา “ก่อการร้าย” หลังเหตุการณ์ความรุนแรงในวันที่ 10 เมษายน 2553[13] และพยายามเชื่อมโยงการก่อเหตุความรุนแรงโดยผู้กระทำไม่ทราบฝ่ายกับการชุมนุมอย่างสันติของ นปช. (ไม่ว่าผู้เสนอวาทกรรมสงครามและก่อการร้ายนี้จะเชื่อสิ่งเหล่านี้อย่างแท้จริงหรือเป็นเพียงการต่อสู้แข่งกันในหมู่ผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงด้วยกันเอง) ขณะเดียวกันก็พิจารณายุทธวิธีการเคลื่อนไหวที่อยู่ในขอบเขตของการไม่ใช้ความรุนแรง อย่างการเทเลือดซึ่งถือได้ว่าเป็นการประท้วงในเชิงสัญลักษณ์ว่าเป็นการกระทำความรุนแรง[14] ตรรกะของสงครามและการก่อการร้ายนี้ส่งผลต่อแนวทางปฏิบัติต่อการชุมนุมทั้งหมด กล่าวคือ แทนที่จะมองว่าการชุมนุมเป็นเพียงการแสดงออกทางการเมืองและจำเป็นต้องแก้ปัญหาด้วยวิถีทางการเมืองเท่านั้น และหากมีการกระทำอันใดที่ขัดต่อกฎหมายบางประการก็ดำเนินการตามความผิดนั้น ด้วยขั้นตอนวิธีการปกติ หรือยึดหลักการปฏิบัติให้ได้สัดส่วนกับการกระทำ แต่กลับมองว่าการประท้วงและผู้ประท้วงเป็นภัยก่อการร้ายที่ต้อง “จัดการ” ให้ได้ และเมื่ออยู่ในสภาวะสงคราม จึงจำเป็นต้องใช้ปฏิบัติการทางทหารเพื่อเอาชนะสงคราม แม้จะเกิดความรุนแรง และความสูญเสียก็ตาม

---

[13] *โดยในวันที่ 6 พฤษภาคม 2553 นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้แถลงว่า คณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยความเห็นชอบของพนักงานอัยการ ได้เห็นควรขออนุมัติหมายจับจากศาลเพื่อทำการจับกุมแกนนำ นปช. 9 คน ประกอบด้วย นายวีระ มุสิกพงศ์ นายจตุพร พรหมพันธุ์ นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ นพ.เหวง โตจิราการ นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ นายอริสมันต์ พงศ์เรืองรอง นายขวัญชัย ไพรพนา พ.ต.ท.ไวพจน์ อาภรณ์รัตน์ และ พล.ต.ขัตติยะ สวัสดิผล ในข้อหาก่อการร้าย*

[14] *ดูคำฟ้องในคดีดำ อ.2542/2553 ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ กับ นายวีระ มุสิกพงศ์ กับพวกรวม 19 คน จำเลย ในฐานความผิดร่วมกันก่อการร้ายฯ*

เหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ การใช้กำลังทหาร “ขอคืนพื้นที่” ในวันที่ 10 เมษายน 2553 ตามมาด้วยการปะทะ และการปรากฏตัวของกลุ่มติดอาวุธที่ยังไม่สามารถระบุได้ หรือ “ชายชุดดำ” ซึ่งส่งผลต่อการรับรู้ของทุกฝ่าย

กล่าวคือ ในด้านฝ่ายผู้ชุมนุม ทำให้ผู้ชุมนุมจำนวนหนึ่งเชื่อว่า ฝ่ายรัฐบาลจะใช้ความรุนแรงกับตนอีก แม้ว่าการเคลื่อนไหวของตนจะเป็นไปโดยสันติก็ตาม ดังนั้น จึงหันไปหาวิธีการตั้งรับหรือตอบโต้ด้วยความรุนแรง ในนามของ “การป้องกันตนเอง” และในเวลาเดียวกัน ก็ทำให้ส่วนประกอบภายในของผู้ชุมนุมที่มีลักษณะเป็นฝ่ายรุนแรงสุดโต่ง ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในขบวนการ มีอิทธิพลต่อขบวนการเคลื่อนไหวมากขึ้น

ในฝ่ายรัฐบาล การปรากฏตัวและใช้ความรุนแรงของชายชุดดำ นำไปสู่การสูญเสียของฝ่ายทหาร ในมุมมองของพวกเขา นอกจากจะเป็นการยืนยันสมมุติฐานที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้วว่าการเคลื่อนไหวของ นปช. ไม่ใช่ขบวนการสันติวิธี ยังทำให้ปีกที่มีแนวโน้มนิยมความรุนแรงครอบงำปฏิบัติการของรัฐ และส่งผลให้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในครั้งหลังเป็นลักษณะของการทำสงครามมากขึ้นกว่าการสลายการชุมนุม เน้นการโจมตีก่อนเพื่อป้องกันการสูญเสียของฝ่ายตน[15]

ทั้งหมดนี้ให้เหตุผลสร้างความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงตอบโต้ หรือทำให้มีการเตรียมการหรือพัฒนามาตรการหรือวิธีการที่มีลักษณะรุนแรงมากขึ้นเพื่อตอบโต้ในนามของการป้องกันตัวเองของทั้งสองฝ่าย และส่งผลให้การจัดการการควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปตามแนวทางสันติทำได้ยากลำบากมากขึ้น แม้ว่าผู้คนส่วนหนึ่งจากทั้งฝ่ายผู้ชุมนุมประท้วงและฝ่ายรัฐจะยังเชื่อมั่นและยืนยันในแนวทางสันติวิธีก็ตาม

ข้อสังเกตประการหนึ่งต่อแกนนำ นปช. ก็คือ หลังเหตุการณ์ 10 เมษายน 2553 เมื่อคาดว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความรุนแรงมากขึ้นอีก

---

[15] *ในหมู่ทหารยังเติร์กที่เข้าไปร่วมปฏิบัติการ ได้มีการสรุป “บทเรียนจากการรบ (Lesson learnt)” และถูกเผยแพร่ ชื่อ “ชัยชนะที่พ่ายแพ้ เสียงจาก ยังเติร์ก ถึง ผบ.ทบ บทเรียนราชประสงค์ ใครผิด-ใครพลาด-ใครมั่ว” ในมติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 1561 วันที่ 16 กรกฎาคม 2553 หน้า 16 - 18 ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นการประเมินสถานการณ์และการตัดสินใจในทางนโยบายที่ผิดพลาด ซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นข้างต้น อย่างมีการระบุว่า “บางเรื่องก็พลาดตั้งแต่ระดับนโยบายแล้ว ที่ให้หมวดระวังป้องกัน หรือพลซุ่มยิงขึ้นไปอยู่บนตึกสูงต่างๆ เพื่อคุ้มครองหน่วย อีกทั้งการรายงานข่าวว่า ฝ่ายเสื้อแดงก็มีพลซุ่มยิงของเขาตามตึกสูง เพื่อเอาไว้รอยิงทหารด้วยเหมือนกัน จนมั่วไปหมดไม่รู้ใครเป็นใคร ใครยิงใคร แต่ ศอฉ. ก็บอกว่า กองกำลังติดอาวุธยิง พวกผมก็รอดตัวไป ตอนนั้นมีข่าวด้วยว่า ฝ่ายเสื้อแดงเอากองกำลังต่างชาติมาช่วย ก็ยิ่งไปกันใหญ่ ข่าวลือแบบนี้ก็มีด้วย ซึ่งมันส่งผลให้ทหารกล้าที่จะลั่นกระสุนมากขึ้น”*

“อีกทั้งเพราะผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ประเมินว่า กองกำลังติดอาวุธฝ่ายเสื้อแดงไม่ธรรมดา เพราะมีทั้งทหารและอดีตทหารฝ่ายสีแดงไปช่วยอยู่ก็ต้องใช้ยุทธวิธีคล้ายๆ กัน หนามหยอกเอาหนามบ่ง แต่ก็โชคดีที่ฝ่ายเสื้อแดงมีกองกำลังไม่มากอย่างที่เราคาดคิดไว้ตอนแรก”

“พอถึงสถานการณ์จริง ทหารก็หวาดระแวงไปหมด ใครอยู่บนตึกสูง โผล่หัวโผล่หน้ามา ก็คิดว่าเป็นพวกเสื้อแดงหมด ก็ต้องยิง ที่พลาดก็มี แต่เป็นเรื่องที่ทางกองทัพไม่ให้มีการยอมรับใดๆ ว่าเป็นฝีมือของใคร หรือยิงพลาด ให้บอกเป็นเสื้อแดงหมด มันก็ต้องทำสงครามข้อมูลข่าวสาร (IO-Information operation) ไปพร้อมๆ กันด้วย”

จึงมีผู้เสนอแนะทางยุทธวิธีให้ นปช. ย้ายกลับมาชุมนุมที่สะพานผ่านฟ้าเพียงแห่งเดียว แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ นปช. กลับกระชับกำลัง ย้ายการชุมนุมทั้งหมดไปที่แยกราชประสงค์ แม้ว่าวิธีการดังกล่าวนั้นจะยังอยู่ในขอบเขตของการไม่ใช้ความรุนแรง แต่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียมากขึ้นหากฝ่ายรัฐตัดสินใจใช้กำลัง

นอกจากนั้น โอกาสของการยุติการชุมนุมโดยไม่มีการสูญเสียชีวิตเพิ่มเติมได้เปิดขึ้นเมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นคู่ขัดแย้ง โดยนายกรัฐมนตรี ได้นำเสนอแผนความปรองดองแห่งชาติ (Road map) ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2553 แม้ในรายละเอียดจะมีข้อโต้แย้งเป็นจำนวนมาก แต่หากพิจารณาว่า ข้อเสนอดังกล่าว คือ การยอมยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2553 เพื่อแลกกับการยุติการชุมนุม ที่แม้จะไม่ได้เป็นไปตามข้อเรียกร้องเดิมที่เสนอให้มีการยุบสภาโดยทันทีก็ตาม แต่ก็สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นความสำเร็จระดับหนึ่ง เพราะปกติแล้ว เป็นไปได้ยากที่การเคลื่อนไหวจะประสบความสำเร็จตามข้อเรียกร้องของผู้ประท้วงอย่างสมบูรณ์ และที่สำคัญที่สุดต่อให้ประเมินข้อเสนอนี้ในแง่ลบก็ตาม แต่นี่เป็นโอกาสที่สำคัญในการหลีกเลี่ยงความรุนแรง ความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นเพิ่มเติม เพื่อรักษาชีวิตของผู้ร่วมขบวน แต่น่าเสียดายที่โอกาสนี้ถูกปฏิเสธจากแกนนำบางส่วนด้วยเหตุผลที่ไม่แน่ชัดและยากที่จะเข้าใจได้ หากคำนึงถึงความรุนแรงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นอันดับแรก

การตัดสินใจของ นปช. เช่นนี้ สะท้อนปัญหาสำคัญโดยเฉพาะเมื่อนำมาเทียบกับขบวนการสังคมที่ใช้แนวทางสันติวิธีเป็นหลักในการประท้วงของตน ยกตัวอย่างเช่น สมัชชาคนจน ที่เมื่อถึงสถานการณ์ที่มีความเสี่ยง ขบวนการเหล่านั้นมักจะยอมถอยทางยุทธวิธี เพื่อรักษาชีวิตผู้คนหรือยอมแพ้ชั่วคราวในบางลักษณะ

ขณะที่ในด้านผู้เข้าร่วมการชุมนุมประท้วง ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมหรือทำความเข้าใจแนวทางสันติวิธีมาเป็นอย่างดีก่อนที่จะเริ่มทำการประท้วง อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ไม่แปลกสำหรับขบวนการเคลื่อนไหวทั่วไป และสันติวิธีในความหมายของพวกเขาอาจจะหมายถึง “การไม่ใช้ความรุนแรงก่อน” เมื่อประสานกับการเคลื่อนไหวที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมจำนวนมาก (มากกว่าขบวนการเคลื่อนไหวอื่นที่เกิดขึ้นก่อนหน้า) ซึ่งทำให้การควบคุมการชุมนุมทำได้ยากแล้ว ทำให้เมื่อถูกปราบปรามหรือใช้ความรุนแรงจึงมีทางเลือกในการตอบสนองหรือตอบโต้โดยสันตินั้นน้อยไปด้วย และการตอบโต้ซึ่งมีลักษณะรุนแรงจึงเป็นทางเลือกในไม่กี่ทางที่สามารถจะคิดได้ และส่วนหนึ่งมีลักษณะของการเป็นไปเองของผู้เข้าร่วม

ความรุนแรงทั้งหมดนี้อยู่บนฐานความเชื่อและนิยามบางอย่างที่ดำรงอยู่ในวิธีคิดในการจัดการความขัดแย้งและจินตนาการถึงการเปลี่ยน-แปลงที่มีร่วมกันบางส่วนของคู่ขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ เมื่อถึงสภาวะหนึ่ง คนที่มีบทบาทในการตัดสินใจเห็นว่า แม้ความรุนแรง จะนำไปสู่ความสูญเสีย แต่ก็เป็นเรื่องจำเป็นและ/หรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือรักษาสถาน-ภาพเดิมทางการเมือง

ดังนั้น จึงนำไปสู่การเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาที่ตัววิธีการนั้นเป็นปัญหาเสียเอง สำหรับฝ่ายรัฐเรื่องนี้เชื่อมโยงกับปัญหาบางอย่างที่ใหญ่กว่าการยุบสภา ซึ่งต่อเนื่องมาตั้งแต่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และดูจะปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้นหลังจากเหตุรุนแรงในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 นั่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ “พระราชอำนาจ” กับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมไทยมีสถานะเป็นสัญลักษณ์สูงส่งซึ่งมีความหมายเชิงคุณภาพแตกต่างจากที่อื่น บางคนเห็นว่าคุณภาพดังกล่าวคือความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบัน ด้วยเหตุนี้เวลาคู่ขัดแย้งนำเอาสถาบันศักดิ์สิทธิ์เข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะด้านใดด้านหนึ่ง ผลที่ตามมาคือ ทำให้ความขัดแย้งขึ้นบันไดกลายเป็นความรุนแรงได้ง่ายมาก ไม่ต่างอะไรจากความขัดแย้งทางศาสนาซึ่งปรากฏให้เห็นในที่ต่างๆ ในโลก

ทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นถึงความสามารถที่จำกัดของทั้ง 2 ฝ่ายในการตัดสินใจจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

ถ้าจะพิจารณางานความมั่นคงในสถานการณ์ความขัดแย้งจากฐานของสันติวิธีคงต้องเริ่มต้นจากความเข้าใจว่า ความมั่นคงในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ผูกพันกับแก่นแกนของสังคมเป็นอย่างไร การตัดสินใจใช้วิธีการรุนแรงหรือใช้สันติวิธีในการแก้ปัญหาจะส่งผลอย่างไรต่อความมั่นคงที่ผูกโยงเข้ากับจินตนาการความเป็นชาติของผู้คนทั้งประเทศ สำหรับฝ่ายที่ต้องตัดสินใจเผชิญกับความขัดแย้งเช่นนี้ ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับกระบวนการหาข้อมูล การใช้ข้อมูล การข่าว และที่สุดการนำเสนอทางออกว่าเป็นอย่างไร

คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า การตัดสินใจโดยเฉพาะสำหรับฝ่ายรัฐในสถานการณ์ขัดแย้งที่ล้ำลึกเช่นที่สังคมไทยเผชิญขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมโยงงานข่าวความมั่นคงเข้ากับภาพใหญ่ของประเทศ ให้ได้เข้าใจว่าสังคมไทยขณะนี้กำลังเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร จากนั้นก็ต้องพยายามทำงานด้านข้อมูลและการข่าวชนิดที่ไม่ให้ความเชื่อบดบังความจริง เพราะอันตรายใหญ่หลวงย่อมบังเกิดขึ้นกับสังคมหากฝ่ายความมั่นคงมองไม่เห็นความจริงในสังคมเพราะความเชื่อบางประการ นอกจากนั้นยังต้องระมัดระวังตัวผู้ใช้ข่าว เพราะแม้ข่าวที่ประมวลมาจะสอดคล้องกับความเป็นจริง เชื่อมโยงกับความเปลี่ยนแปลงในภาพใหญ่ของสังคม แต่บางครั้งผู้ใช้ก็เลือกข่าวเฉพาะที่ตอบสนองต่อเป้าหมายของตนเอง แต่ที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นกรอบความคิดที่ผู้ตัดสินใจเลือกใช้ หมายความว่า การตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างการชุมนุมประท้วงภายใต้กรอบความมั่นคงอย่างแคบโดยอาศัยกำลังทหารเป็นหลักย่อมส่งผลสำคัญต่อการค้นหาทางเลือก ให้สังคมได้มีทางออกทางการเมืองซึ่งน่าจะเป็นคำตอบของความมั่นคงของสังคมไทยที่ยั่งยืนในอนาคต

References

เกษียร เตชะพีระ (2554) “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข: ที่มาและที่ไป” ปาฐกถานำในการสัมมนาประจำปีของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “เมืองไทยหลังวิกฤต?: ทิศทางการเมือง การบริหาร และ การต่างประเทศไทย” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 10 มกราคม

Hocke, P. (1998): Determining the Selection Bias in Local and National Newspaper Reports on Protest Events. In: Rucht, D., R. Koopmans & F. Neidhardt (Eds.). (1998). Acts of Dissent. Berlin: Sigma. pp. 131-163.

Koopmans, R. & Rucht, D. (2002): Protest Event Analysis. In: Klandermans, Bert & Staggenbort, Suzanne (ed.) (2002): Methods of Social Movement Research. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, pp.231-259.

Roberts, Adam and Ash, Timothy Garton (eds.) (2009) Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present (Oxford: Oxford University Press)

Rucht, D., Hocke, P. & Ohlemacher, T. (1992): Documentation and Analysis of Protest Events in the Federal Republic of Germany (Prodat) Codebook. Discussion Paper FS III 92-103, WZB Berlin; Berlin.

Sharp, G. (1973): The Methods of Nonviolent Action. Boston: Porter Sargent.

Snyder, D. & Kelly, W. R. (1977): Conflict Intensity, Media Sensitivity and the Validity of Newspaper Data. In: ASR, 42, 105-123.

หมายเหตุ : ความเห็นหรือข้อเสนอในบทความนี้เป็นของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะ ไม่ได้เป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะของ สกว. แต่อย่างใด

ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรง

จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 - 2547[1]

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21

1. บทนำ : สถานการณ์ในปัจจุบัน

ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในรอบใหม่ตั้งแต่ต้นปี 2547 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาความรุนแรงที่สังคมการเมืองไทยกำลังเผชิญและท้าทายความสามารถของทุกภาคส่วน โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 จึงได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้เป็นประเด็นหลักในปี 2553 เพื่อการศึกษา ติดตาม และผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างสันติ

จากฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) พบว่า สถิติความรุนแรงในพื้นที่นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2554 รวมทั้งสิ้น 86 เดือน

- มีเหตุการณ์ความไม่สงบรวม 10,660 ครั้ง ทำให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย (casualty) จำนวน 12,126 ราย
- ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 4,621 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวน 7,505 ราย
- ร้อยละ 59.03 (2,728 ราย) ของผู้เสียชีวิตเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ในขณะที่อีกร้อยละ 38.20 (1,765 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ
- ผู้ได้รับบาดเจ็บ ร้อยละ 60.12 (4,512 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ และอีกร้อยละ 32.88 (2,468 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม

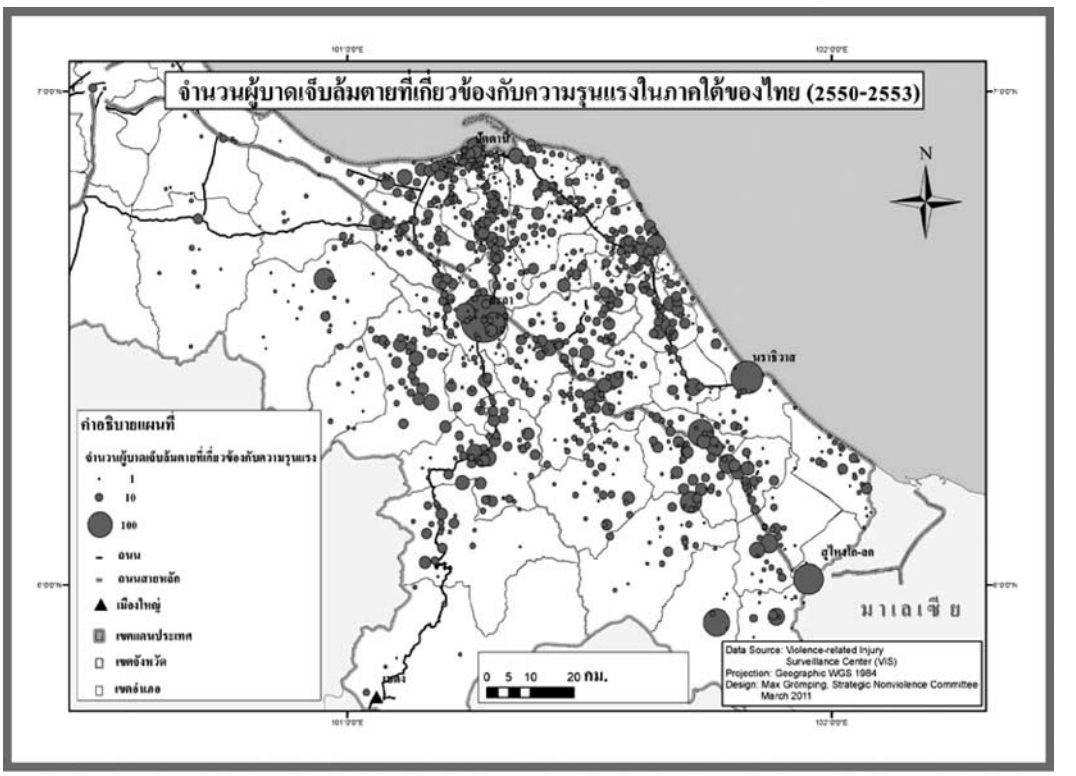
---

[1] *รายงานฉบับนี้ได้ถูกนำเสนอในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง "ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้: สถานการณ์ และทางออก" เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2554 ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

อาจกล่าวได้ว่าในกรณีของผู้เสียชีวิตนั้นมีจำนวนมุสลิมมากกว่า แต่ในกรณีของผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นมีมุสลิมจำนวนน้อยกว่าในสัดส่วนเกือบครึ่ง นอกจากนี้ จากสถิติดังกล่าวยังพบว่าทั้งสถานะของผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นมีสัดส่วนที่เป็นราษฎรทั่วไปมากที่สุด

ในขณะเดียวกันเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สี่ปีย้อนหลัง โดยอ้างอิงฐานข้อมูลของเครือข่ายเฝ้าระวังการบาดเจ็บจากความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (VIS) พบว่าจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายในเงื่อนไขดังกล่าวกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองหรือชานเมืองเป็นส่วนใหญ่ (กรุณาดูแผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1 : **จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในภาคใต้ของไทย ตั้งแต่ปี** 2550 **ถึง** 2553



คำถามสำคัญข้อหนึ่ง คือ วิธีการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐใน 7 ปีที่ผ่านมาทำให้สถานการณ์โดยรวมดีขึ้นหรือไม่?

ในแง่ของแนวโน้มและแบบแผนของเหตุรุนแรง มีข้อสังเกตว่าในห้วงเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความไม่สงบที่พุ่งสูงขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2547 เป็นต้นมานั้น ได้ลดระดับลงอย่างมีนัยยะสำคัญในกลางปี 2550 อันน่าจะเป็นผลมาจากมาตรการปิดล้อมตรวจค้นและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยชนิดปูพรมหลายพื้นที่ ซึ่งทำให้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงลดลงประมาณร้อยละ 50 กระนั้นก็ตาม จำนวนเหตุการณ์หลังช่วงเวลาดังกล่าวก็มีลักษณะที่แกว่งไกวขึ้นสูงสลับต่ำในระดับที่ใกล้เคียงเรื่อยมา

ที่สำคัญเมื่อพิจารณาจากอัตราความสูญเสียที่เกิดขึ้นจะพบแบบแผนว่า "ความรุนแรงเชิงคุณภาพ" เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ระดับความถี่หรือจำนวนครั้งความรุนแรงที่แม้จะน้อยลง แต่จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายกลับคงที่ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งเหตุการณ์แต่ละครั้งมีแนวโน้มส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากขึ้น [2]

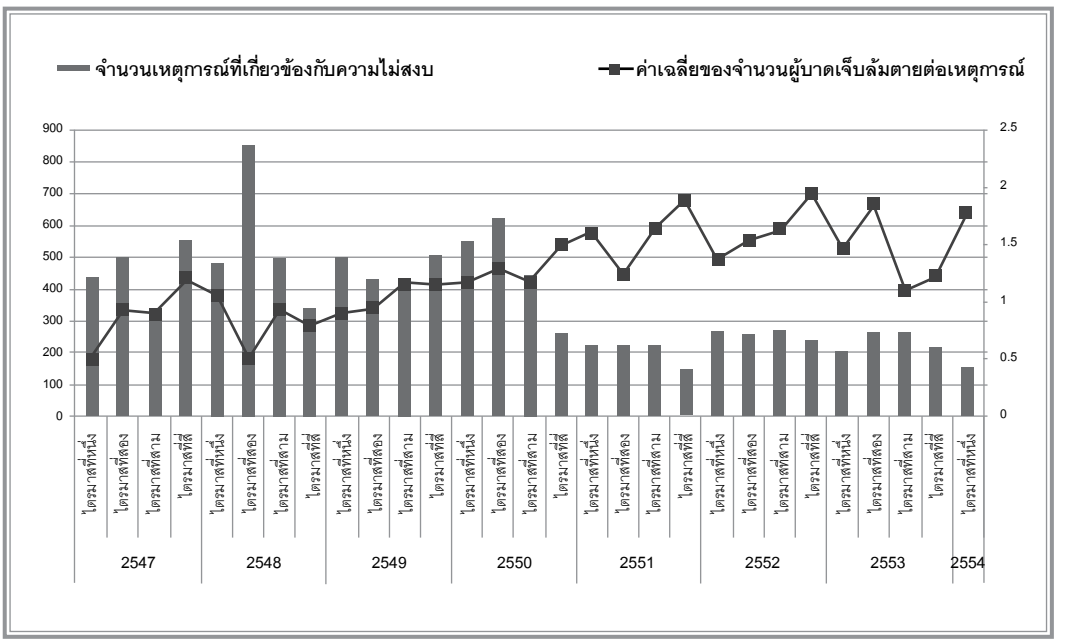
เมื่อวิเคราะห์ฐานข้อมูลของเครือข่ายระบบเฝ้าระวังการบาดเจ็บจากความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (VIS) คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ พบว่า แม้จำนวนเหตุการณ์จะมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา แต่ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์กลับอยู่ในทิศทางที่แกว่งไกวขึ้นลงในระนาบที่คงที่ ทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นตลอดมาโดยเฉพาะนับตั้งแต่ห้วงปลายปี 2553 จนถึงปัจจุบัน (กรุณาดูแผนภาพที่ 2) ทิศทางของเส้นกราฟทั้งสองชนิดที่สวนทางกันสะท้อนให้เห็นว่าแม้จำนวนเหตุรุนแรงจะลดลง แต่กลับมิได้ส่งผลให้จำนวนคนบาดเจ็บล้มตายลดน้อยลงแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์แล้ว จะพบว่าความเข้มข้นของความรุนแรงในปัจจุบันนั้นมีสัดส่วนที่สูงกว่าปี 2547 อันเป็นปีที่เป็นหมุดหมายสำคัญของการปะทุขึ้นของคลื่นความรุนแรงรอบใหม่ถึงกว่าหนึ่งเท่าตัว กล่าวคือ ในทั้งไตรมาสแรกของปี 2547 ค่าเฉลี่ยดังกล่าวอยู่ที่ 0.50 รายต่อครั้ง เมื่อเทียบกับไตรมาสสุดท้ายของปี 2553 ซึ่งมากถึง 1.22 รายต่อครั้ง นี่อาจเป็นเหตุให้ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ตั้งข้อสังเกตว่า ความรุนแรงที่พุ่งสูงขึ้นมาอีกระลอก

---

[2] *ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, "เดือนที่ 82 ของไฟใต้: บทเพลงแห่งความรุนแรง ความยุติธรรมและสันติภาพยังไม่จบ", http://www.deepsouthwatch.org/node/1123 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553)*

หนึ่งอย่างชัดเจนในเดือนมิถุนายน กันยายน และตุลาคม 2553 นั้น มีเหตุผลในทางสัญลักษณ์รองรับความชอบธรรมของการใช้ความรุนแรง คือ เดือนมิถุนายนทั้งเดือนเกิดความรุนแรง 117 ครั้ง เพราะในเดือนนั้นตรงกับวันชาติมลายูปตานี (15 มิถุนายน) เดือนกันยายนตรงกับเดือนรอมฎอน ที่ชาวมุสลิมถือศีลอดเกิดความรุนแรง 123 ครั้ง และเดือนตุลาคมตรงกับวาระครบรอบเหตุการณ์ตากใบ (25 ตุลาคม 2547) โดยเฉพาะในวันที่ 25 ตุลาคม 2553 วันเดียวเกิดเหตุรุนแรง 18 ครั้งมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตถึง 16 ราย [3]

แผนภาพที่ 2 : **ตารางเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์กับจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบรายไตรมาส ตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี** 2547 **จนถึงไตรมาสแรกของปี** 2554



[3] *เพิ่งอ้าง.*

รายงานของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้พบว่า จากสถิติการเกิดเหตุรุนแรงสามารถบ่งชี้ได้ว่าความรุนแรงที่นูนสูงขึ้นในทางสถิติยังคงจำกัดอยู่ในเขตอำเภอที่เคยมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นลำดับต้นๆ ตลอดระยะเวลาเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา อันได้แก่ อำเภอรือเสาะ อำเภอรามัน อำเภอระแงะ อำเภอเมืองยะลา อำเภอยะรัง รวมทั้งอำเภอในเขตรอยต่อของจังหวัด อาทิเช่น อำเภอบันนังสตา และอำเภอบาเจาะ เป็นต้น[4]

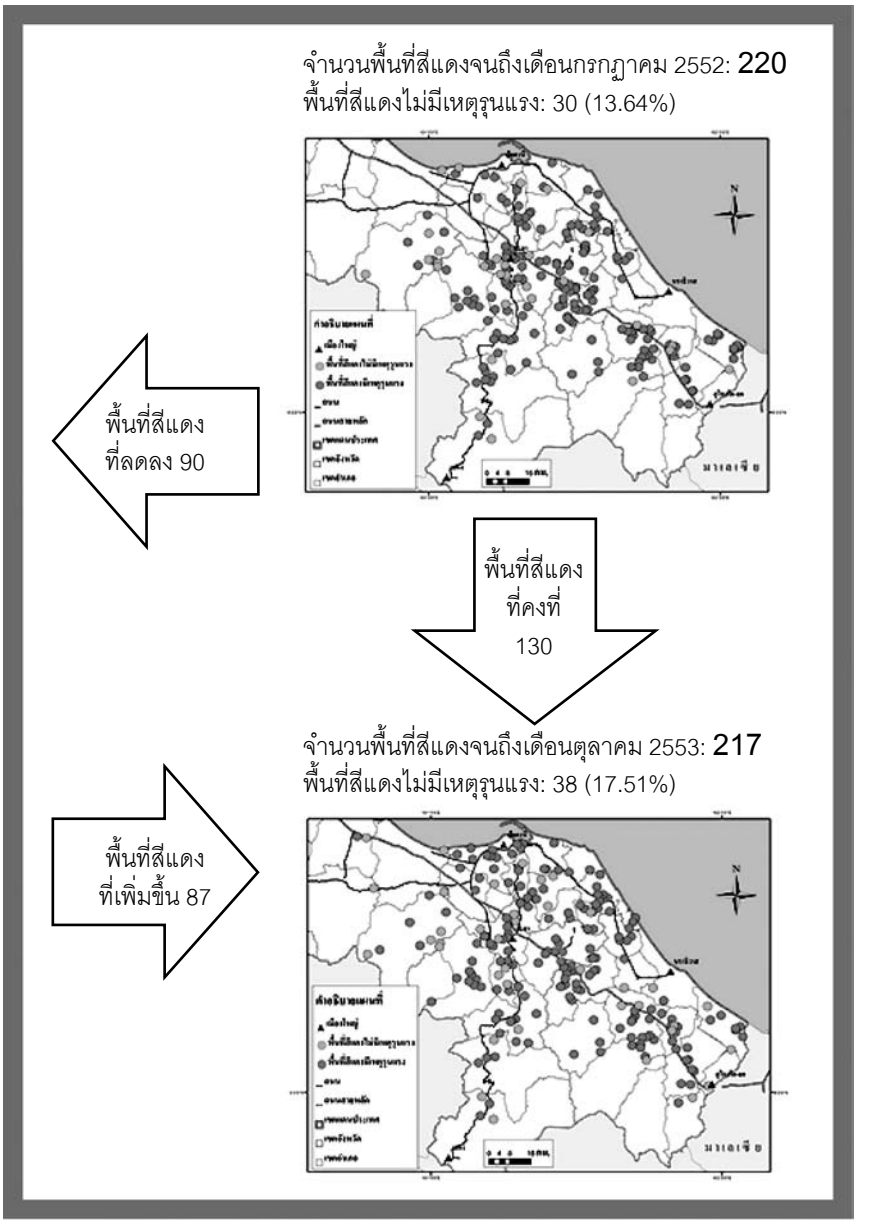
เมื่อวิเคราะห์ความรุนแรงในเชิงพื้นที่ คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีพบแนวโน้มสถานะและพลวัตของการประกาศเขตพื้นที่สีแดงใน “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข” หรือ “หมู่บ้าน 3 ส.”[5] ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่น่าสนใจดังแผนภาพที่ 3

---

[4] *เพิ่งอ้าง.*

[5] *เดิมทีหมู่บ้านลักษณะนี้เรียกขานกันในชื่อ “หมู่บ้านสีแดง” การปรับเปลี่ยนชื่อเรียกขานดังกล่าวเป็นผลมาจากมาตรการของกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ในห้วงปี 2550 เพื่อรุกทำงานมวลชนในหมู่บ้านสีแดง หลังเปิดยุทธการปิดล้อมตรวจค้นขนานใหญ่ในปีเดียวกัน ใน “หมู่บ้าน 3 ส.” จะมีการจัดวางกำลังที่แตกต่างไปจากหมู่บ้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น “หมู่บ้านสนับสนุนสันติสุข (สีเขียว)” และ "หมู่บ้านส่งเสริมสันติสุข (สีเหลือง)" โดยจะมีการจัดชุด “หน่วยพัฒนาสันติ” อันเป็นการสนธิกำลังของเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) รวมทั้งหน่วยราว 30 คน เข้าทำงานฝังตัวอยู่ในหมู่บ้าน ทั้งนี้ โดยมีภารกิจในการเข้าสลายโครงสร้างของขบวนการก่อความไม่สงบ งานแย่งชิงมวลชนและจัดตั้งมวลชนฝ่ายรัฐ งานพัฒนาและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และงานสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะในภารกิจสุดท้ายนั้นมีรูปธรรมเป็นงานสร้างและซ่อมที่ทำการของหน่วย งานฝึกทบทวนชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) และงานเสริมสร้างความเข้าใจและสัมมนาคณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหาร กรุณาดู อารีย์ ศรีวิเชียร, “หน่วยพัฒนาสันติกับภารกิจหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”, http://www.southpeace.go.th/column/column_520226_2.htm (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2554) และทีมข่าวอิศรา, “ทหารเคลื่อน ‘หมู่บ้าน 3 ส.’...จุดเปลี่ยนไฟใต้สู่สันติสุข?”, http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=4487&Itemid=86 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2554)*

แผนภาพที่ 3 : เปรียบเทียบจำนวนพื้นที่สีแดงหรือ “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข” จากฐานข้อมูล 2 ช่วงเวลา (เดือนกรกฎาคม 2552 และเดือนตุลาคม 2553) และการเปรียบเทียบที่ตั้งของหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขและพื้นที่ที่มีเหตุรุนแรงและไม่มีเหตุรุนแรง



เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากฐานข้อมูล 2 ชุด เกี่ยวกับจำนวนและตำแหน่งของ “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข (หมู่บ้านสีแดง)” พบว่าความเปลี่ยนแปลงของการประกาศเป็นหมู่บ้านในลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มที่คงที่ กล่าวคือ ในบัญชีหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขในเดือนกรกฎาคม 2552 มีจำนวน 220 หมู่บ้าน ในขณะที่ในเดือนตุลาคม 2553 หรือราวหนึ่งปีให้หลังมีจำนวน 217 หมู่บ้าน แม้ว่าจะแตกต่างกันเพียง 3 หมู่บ้าน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่ามีหมู่บ้านสีแดงบางส่วนที่เพิ่มเข้ามาและลดลงไปจากในบัญชีของปี 2553 เมื่อเทียบกับบัญชีในปี 2552 กล่าวคือ มีจำนวนหมู่บ้านที่เพิ่มเข้ามา 87 หมู่บ้าน และลดลง 90 หมู่บ้าน ในขณะที่หมู่บ้านที่คงสถานะการเป็นหมู่บ้านสีแดงทั้งในสองบัญชีจำนวน 130 หมู่บ้าน แม้เป้าหมายของมาตรการดังกล่าวจะมุ่งหวังปรับเปลี่ยนหมู่บ้านที่มีปัญหาการก่อเหตุความไม่สงบและสมาชิกของหมู่บ้านมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐ หรือในอีกแง่หนึ่งคือการเสริมสร้างและรักษาไว้ซึ่งอำนาจรัฐที่เข้มแข็ง แต่ก็พบว่าจำนวนของหมู่บ้านที่เพิ่มและลดในบัญชีของสองห้วงเวลาก็มีจำนวนที่ไม่ต่างกันมากนัก โดยส่วนใหญ่แล้วยังคงมีสถานะเดิม จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยมาตรการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเพื่อสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งเหนือพื้นที่ความรุนแรงมีสถานะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

นอกจากนี้ เมื่อนำตำแหน่งของหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขทั้งสองห้วงเวลามาพิจารณาประกอบกับสถิติความรุนแรงในระดับหมู่บ้าน คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า มีบางหมู่บ้านที่แม้จะเป็น “หมู่บ้านสีแดง” แต่ก็พบว่าไม่เคยมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นเลยนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา กล่าวคือ ในบัญชีหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขเดือนกรกฎาคม 2552 มีหมู่บ้านที่ไม่เคยเกิดเหตุรุนแรงเลยจำนวน 30 หมู่บ้าน หรือราวร้อยละ 13.64 ของจำนวนหมู่บ้านในบัญชีทั้งหมด ในขณะที่บัญชีในเดือนตุลาคม 2553 พบหมู่บ้านในลักษณะเดียวกัน 38 หมู่บ้าน หรือราวร้อยละ 17.51 ของจำนวนหมู่บ้านในบัญชีทั้งหมด ข้อมูลเหล่านี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้นมาว่าความรุนแรงในทางกายภาพนั้นสัมพันธ์กับการกำหนดสถานะ (พื้นที่สีแดง) ของหมู่บ้านและมาตรการของรัฐในหมู่บ้านแต่ละแห่งหรือไม่อย่างไร

ที่สำคัญกว่านั้นคือ คำถามในทางยุทธศาสตร์ที่ว่าความเข้มแข็งของรัฐโดยแท้แล้วนั้นสัมพันธ์กับเรื่องใดบ้าง?

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น แม้จะพบว่ารัฐประสบความสำเร็จในการถอดถอนสถานะ “สีแดง” ออกจากบางหมู่บ้านได้ แต่ก็มีหมู่บ้านที่ถูกยกระดับให้จัดการในฐานะที่เป็น “หมู่บ้านสีแดง” เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ข้อมูลจากสองห้วงเวลาที่เปรียบเทียบกัน สะท้อนให้เห็นว่ามีจำนวนของหมู่บ้านสีแดงนั้นขึ้นลงไม่ต่างกันมากนัก เดิมทีนั้นหมู่บ้านสีแดงเป็นพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่รัฐยากจะเข้าถึง การจัดการหมู่บ้านดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้มีสถานะพิเศษและฝ่ายรัฐใช้วิธีการจัดการกับหมู่บ้านเหล่านี้แตกต่างจากหมู่บ้านอื่นๆ จึงถือเป็นกรณีพื้นที่ที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ในแง่นี้ไม่ต่างจากการดูแลคนไข้อาการหนักที่จำต้องมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตและการรักษาเยียวยาอย่างใกล้ชิด กล่าวอีกอย่างหนึ่งเมื่อคนไข้อาการดีขึ้นย่อมควรต้องย้ายจากห้องฉุกเฉินมาสู่ห้องพักปรกติจนกลับบ้านได้ในที่สุด หากต้องสร้างพื้นที่ห้อง

ฉุกเฉินเพิ่มขึ้น นำคนป่วยเข้าห้องฉุกเฉินมากขึ้น คงไม่น่าจะเป็นอาการของสังคมที่เข้มแข็งได้ ด้วยเหตุนี้คำถามในเชิงยุทธศาสตร์น่าจะอยู่ที่ว่า ภายใต้การดูแลที่จริงจังเหล่านี้ ซึ่งต้องบรรจุมาตรการที่เสริมสร้าง "อำนาจรัฐ" อย่างเข้มข้น การที่ไม่สามารถ ทำให้ "พื้นที่พิเศษ" ลดลงสะท้อนให้เห็นหรือไม่ว่า แนวคิดและยุทธศาสตร์ที่อยู่เบื้องหลังมาตรการเหล่านี้มีปัญหา และควรได้รับการใคร่ครวญทบทวนใหม่หรือไม่ อย่างไร?

การวิเคราะห์ข้อมูลทิศทางความรุนแรงชุดดังกล่าวสามารถนำมาสู่คำถามที่ว่าสถานการณ์ความรุนแรงโดยภาพรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นจริงหรือไม่? อีกทั้งยังสามารถตั้งคำถามได้ว่ายุทธศาสตร์จัดการความขัดแย้งของภาครัฐ ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ทุ่มเทดำเนินการเพื่อเป้าประสงค์ในการยุติความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการใช้กำลังเข้ากดปราบและป้องปราม การบังคับใช้กฎหมายพิเศษและการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม หรือแม้แต่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่างๆ นั้นก่อผลในด้านบวกมากน้อยเพียงใด? การรับมือและจัดการกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่นั้น โดยแท้แล้วมาถูกทางจริงหรือไม่?

รายงานฉบับนี้มุ่งทบทวนกรอบคิดสำคัญเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและวิธีคิดเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของ "อำนาจรัฐ" และปัญหาการสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งในแง่มุมของสันติวิธีภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรง พร้อมทั้งประมวลข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวโน้มสำคัญและประเด็นทางยุทธศาสตร์จากกรอบคิดสันติวิธีที่ผู้กำหนดนโยบายควรให้ความสำคัญตลอดจนบ่งชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขแห่งความสำเร็จที่จะทำให้ยุทธศาสตร์เผชิญกับปัญหาความรุนแรงภาคใต้ด้วยสันติวิธีดังกล่าวก่อผลเป็นรูปธรรมในอนาคต

2. แนวโน้มสถานการณ์ที่สำคัญและข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสของสันติวิธีบางประการ

ในส่วนนี้เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวโน้มของสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่าควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งในส่วนที่อาจจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง และทั้งที่อาจจะเป็นแนวโน้มที่ดีของสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.1 การขยายตัวของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธถูกกฎหมาย

แนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่งที่อาจเป็นสัญญาณของอุปสรรคในการการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรง และสร้างความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของรัฐในระยะยาว ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยติดอาวุธให้กับพลเรือนและการแพร่กระจายของอาวุธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมาก รายงานชิ้นสำคัญ เกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เผยแพร่ในปี 2552 ได้บ่งชี้ตัวเลขของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธที่ถูกกฎหมายในห้วงเวลานั้นว่าประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทหารพราน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหนึ่งในหน่วยกำลังของกองทัพ แต่กำลังพลก็จัดหามาจากพลเรือนโดยการฝึกอบรมที่จำกัดกว่าทหารหลัก จำนวนทหารพราน ในเดือนตุลาคม 2551 มีอยู่ราว 9,000 คน
2. อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 3,299 คน ในตอนสิ้นปี 2551
3. ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) สังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีประจำอยู่ในทุกหมู่บ้าน รวมทั้งหมดมีจำนวนราว 60,000 คน
4. ราษฎรอาสารักษาหมู่บ้าน (อรบ.) มีจำนวน 24,763 คน ซึ่งส่วนใหญ่มีสมาชิกเป็นชาวพุทธ
5. กลุ่มรวมไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาวพุทธติดอาวุธตนเอง 8,000 คน [6]

นอกจากนี้ ยังพบว่าเหตุรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณีมักถูกตั้งข้อสังเกตอย่างกว้างขวางว่า มีเบื้องหลังเชื่อมโยงถึงกองกำลังติดอาวุธดังกล่าว แต่ทางเจ้าหน้าที่ทางการและกองทัพจะยืนกรานปฏิเสธมาโดยตลอด[7] มีการคาดการณ์ว่าจำนวนอาวุธปืนที่หมุนเวียนในมือของกองกำลังพลเรือนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้น่าจะมีอยู่ไม่ต่ำกว่า 30,000 กระบอก[8]

แม้ว่าเหตุผลรองรับของแนวคิดการติดอาวุธให้กับพลเรือนจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างศักยภาพ ในการดูแลป้องกันตนเองของชุมชนและเป็นกองกำลังที่หนุนเสริมทหารหลักของกองทัพ แต่ผลข้างเคียงในด้านลบจากแนวนโยบายดังกล่าวอาจแปรความขัดแย้งจากที่เดิมมีคู่กรณีหลักเป็นรัฐไทยกับเครือข่ายของกลุ่มติดอาวุธต่อต้านรัฐ มาเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างชาติพันธุ์ศาสนา

แนวโน้มนี้เป็นไปได้ด้วยเหตุผลสองประการ คือ

ประการแรก การหมุนเวียนของอาวุธปืนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในหมู่ชาวไทยพุทธในนามของการป้องกันตนเอง จะสลายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชาวมลายูมุสลิมกับชุมชนชาวไทยพุทธ เนื่องจากการครอบครองอาวุธของอีกฝ่ายหนึ่งทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดความไม่ไว้วางใจและเริ่มสะสมอาวุธเช่นกัน ความเป็นไปได้ที่จะเลือกจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการที่รุนแรงจึงมีมากกว่าวิธีการอื่นๆ

---

[6] *Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, RULE BY THE GUN: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand, (Bangkok: Nonviolence International Southeast Asia, 2009), pp. 13-15.*

[7] *บทบาทและการดำรงอยู่ของกองกำลังดังกล่าวได้รับการจับตามองจากกลุ่มองค์กรเอกชนที่รณรงค์ประเด็นในด้านสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด นอกเหนือจากรายงานของกลุ่มสันติวิธีสากลแล้ว รายงานที่โดดเด่นที่จัดทำขึ้นก่อนหน้านั้นเป็นของกลุ่ม ICG ซึ่งบรรจุกรณีศึกษาหลายกรณี (International Crisis Group, "เหตุการณ์ภาคใต้ของไทย: ปัญหาของกองกำลังทหารพรานและอาสาสมัครชาวบ้าน", รายงานเอเชียฉบับที่ 140 - 23 ตุลาคม พ.ศ. 2550.)*

[8] *จันจิรา สมบัติพูนศิริ, "เพราะปืนคือความมั่นคงหรือเพราะไม่มั่นคงจึงต้องติดอาวุธ" วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม, 2552), น. 79.*

ประการที่สอง การติดอาวุธพลเรือน ทำให้การแบ่งขั้วทางชาติพันธุ์ศาสนามีความแหลมคมมากขึ้น และเป็นปัจจัยของความรุนแรงทางด้านชาติพันธุ์ ทั้งนี้การแบ่งขั้วนี้จะเป็นทั้งเหตุและผลของความหวาดระแวงระหว่างชุมชนต่างชาติพันธุ์ศาสนา ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศ เช่นกรณีรัฐบาลฟิลิปปินส์ส่งเสริมให้ชาวคริสเตียนติดอาวุธเพื่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนมุสลิมในมินดาเนา หรือแม้แต่ในกรณีของรัฐบาลอินโดนีเซียที่กระตุ้นกลุ่มเยาวชนมุสลิมและคริสเตียนปราบปรามสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์กระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์สังหารหมู่ในที่สุด เป็นต้น ถึงที่สุดแล้ว ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการติดอาวุธให้กับพลเรือนดังกล่าวนี้ได้มอบมรดกสำคัญให้แก่สังคมนั้นๆ อันได้แก่ การเมืองแห่งความเกลียดชัง และวัฒนธรรมของการไม่ต้องรับผิดไปในที่สุด[9]

นอกจากนั้น แม้ว่าการติดอาวุธให้กับพลเรือนจะอยู่บนพื้นฐานของเจตนารมณ์ที่ให้ชาวบ้านในพื้นที่ปกป้องดูแลตัวเองและจำกัดบทบาทเป็นเพียงกองกำลังที่เสริมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยทหารหลัก แต่เมื่อประมวลบทเรียนจากกรณีความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธในหลายประเทศจะพบว่านโยบายดังกล่าวสร้างแนวโน้มด้านลบในหลายด้าน ได้แก่ [10]

ประการแรก การติดอาวุธพลเรือนจะมีแนวโน้มบั่นทอนและทำลายกระบวนการสร้างสันติภาพ

ประการที่สอง ยิ่งเมื่อทางการปราศจากกลไกในการควบคุมและระบบความพร้อมรับผิดการบังคับบัญชาสั่งการกองกำลังพลเรือนที่แม้ว่าจะถูกกฎหมายเช่นนี้จึงทำได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อกองกำลังพลเรือนเหล่านี้ได้กลายมาเป็นอาชญากรหรือแม้แต่กลายเป็นกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบกลุ่มใหม่เสียเอง

ประการที่สาม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จากเดิมดำรงอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งอยู่แล้วกลับจะมีแนวโน้มที่เลวร้ายขึ้น

ประการที่สี่ เมื่อความตึงเครียดจากความขัดแย้งบรรเทาลง ไม่ว่าจะโดยเป็นผลมาจากการพูดคุยต่อรองด้วยข้อเสนอทางการเมืองอื่นๆ หรือวิธีการใดก็ตาม การปลดอาวุธในมือของพลเรือนเป็นกระบวนการที่อาจประสบความยุ่งยากเนื่องจากการแพร่กระจายอาวุธในระดับประชาชนเป็นระยะเวลานานอาจส่งผลต่อวัฒนธรรมการใช้ความรุนแรงอย่างลึกล้ำ ความเป็นไปได้ของการใช้ปืนเพื่อจัดการกับความขัดแย้งจึงยังคงดำรงอยู่สูง

---

[9] *ประจักษ์ ก้องกีรติ, "กำเนิดและพัฒนาการขององค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยความรุนแรงทางการเมือง: บทสำรวจงานวิชาการในโลกตะวันตก", ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2553), น. 88.*

[10] *Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, RULE BY THE GUN: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand, pp. 26-27.*

จากแนวโน้มดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าเหตุผลรองรับในการติดอาวุธให้กำลังพลเรือนนั้น แม้ว่าจะมีเป้าหมายที่สะท้อนความต้องการความมั่นคงปลอดภัยจากชุมชน แต่ก็สะท้อนความอ่อนแอในการจัดการกับปัญหาของภาครัฐด้วยเช่นกัน[11] เนื่องจากการยอมรับในตรรกะของการป้องกันตนเองในรูปแบบของการอนุญาตให้มีการถือครองอาวุธในมือของพลเรือนเช่นนี้ เป็นการบั่นทอนหน้าที่พื้นฐานของรัฐในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองโดยเสมอหน้า ซึ่งอาจนำไปสู่การบ่อนทำลายความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในระยะยาวอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบัน ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบางส่วนดูจะตระหนักในปัญหานี้อยู่บ้าง ดังจะเห็นได้ว่า มีการควบคุมการติดอาวุธที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อป้องกันการนำอาวุธไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น กรณีของกลุ่ม อรบ. ที่แม้จะมีการฝึกกำลังพลเรือนกลุ่มนี้ไว้ประมาณ 27,000 คน ตามสถิติล่าสุดก็จริง แต่มีจำนวนกำลังพลที่สามารถปฏิบัติภารกิจจริงได้เพียงประมาณ 6,000 คน อีกทั้งยังมีการวางกฎเกณฑ์ควบคุมการติดอาวุธปืนที่มีอยู่ประมาณ 4,000 กระบอกให้จำกัดเฉพาะผู้เข้าเวรเท่านั้น ลักษณาการเช่นนี้คล้ายกับข้อเท็จจริงในกรณีของ ชรบ. ที่โดยหลักการแล้วจะมีกำลังพลประจำหมู่บ้านละ 30 คน แต่จำนวนอาวุธปืนลูกซองประจำป้อมรักษาการณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะน้อยกว่าจำนวนกำลังพลดังกล่าว แม้ว่าจะมีบ้างในบางกรณีที่มีการพกอาวุธดังกล่าวติดตัวโดยตลอดเพื่อป้องกันภัยก็ตาม แต่ขณะเดียวกันจำนวนกองกำลังเหล่านี้ก็ดูจะคงตัวหรือไม่ก็เพิ่มขึ้นในห้วงเวลาตั้งแต่ความรุนแรงครั้งใหม่ปะทุขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2547 (ดังจะเห็นได้จากมติ ครม. ให้เพิ่มจำนวน อส. หลายครั้ง เช่น 21 กันยายน 2547, 18 มกราคม 2548, 10 กรกฎาคม 2550 และมติ รชต. 16 มิถุนายน 2552 เป็นต้น)

2.2 การเสริมสร้างบทบาทของฝ่ายพลเรือน : กฎหมาย ศอ.บต. ฉบับใหม่และช่องทางของประชาชน

เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ หลังจากมีการพิจารณาในรัฐสภานานนับปี กฎหมายฉบับนี้ยังผลให้ศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเดิมเป็นองค์กรที่ได้รับการรื้อฟื้นให้จัดตั้งขึ้นอีกครั้งภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 หลังจากที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อปี 2545 กลับมามีสถานภาพทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจนขึ้น และเป็นหน่วยงานพลเรือนที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ในแง่ของโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นประกอบไปด้วยสายบังคับบัญชา 2 สายงานหลักที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อันได้แก่ สายงานด้านการพัฒนาที่มี ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลัก และ

---

[11] *จันจิรา สมบัติพูนศิริ, "เพราะปืนคือความมั่นคงหรือเพราะไม่มั่นคงจึงต้องติดอาวุธ", วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม, 2552), น. 85.*

สายงานด้านความมั่นคงที่มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รองรับ

การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อาจสะท้อนสัญญาณทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่ออำนาจของรัฐและความสามารถในการจัดการปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะได้รับการพิจารณาจากหลายฝ่ายว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นเพียงกฎหมายที่รองรับการแก้ไขปัญหาภายในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการเท่านั้น แต่ก็พบว่ามีแนวโน้มที่มีความก้าวหน้าหลายประการ สำหรับในมุมมองของสันติวิธีแล้ว สัญญาณในเชิงบวกได้สะท้อนผ่านการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา ตลอดจนการติดตามตรวจสอบ ดังนี้

ประการแรก ในการจัดทำนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่บรรจุอยู่ในมาตรา 4 นั้น ไม่เพียงแต่ระบุไว้ว่าให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติต้องจัดทำขึ้นโดยพิจารณาสาระสำคัญที่อย่างน้อยจะต้องครอบคลุมเนื้อหาทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงเท่านั้น แต่นโยบายดังกล่าวยังต้องมาจากความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอีกด้วย อีกทั้งที่มาของนโยบายดังกล่าว อันหมายถึงการจัดทำ การทบทวน และการปรับปรุง ก็ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามาประกอบ โดยยังระบุด้วยว่าให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นประกอบร่างนโยบายดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในตัวบทกฎหมายจะยอมรับหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญของปัญหาความขัดแย้งดังที่กล่าวมา แต่ก็ยังไม่ปรากฏการเน้นย้ำถึงหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นประเด็นใจกลางสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ประชาชนในพื้นที่คาดหวังและห่วงกังวล เพราะหลายปีที่ผ่านมา การอำนวยความยุติธรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องหลายกรณีในพื้นที่ยังไม่ได้คลี่คลายไปในทิศทางที่เป็นรูปธรรมมากนัก ทั้งๆ ที่ปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนต่ออำนาจและสถาบันของรัฐซึ่งจำเป็นต่อการสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐให้เห็นชัด

ประการที่สอง กลไกสำคัญที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่งปรากฏในมาตราที่ 19 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ระบุว่าให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในภาคส่วนต่างๆ จำนวน 49 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่มหรือเลือกบุคคลอื่นเป็นตัวแทนของกลุ่ม อำนาจหน้าที่ของสภาฯ ดังกล่าวที่ระบุไว้ในมาตรา 23 นอกจากจะมีขอบเขตตั้งแต่การให้ความเห็นต่อนโยบายข้างต้นแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือและประสานงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตลอดจนตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ข้อมูลข่าวสาร และข้อคิดเห็นจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการทำงาน รวมถึงพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวและระเบียบ ศอ.บต. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกกันเองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. 2554 จะระบุถึงที่มาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาไว้อย่างละเอียด แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่า

- บทบาทของประชาชนในพื้นที่ต่อกระบวนการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่สัมพันธ์โดยตรงกับความเข้มแข็งและอ่อนแอของอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์และวิธีการในการได้มาของสมาชิกสภาจึงควรต้องตระหนักถึงเป้าหมายที่จะสามารถสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละกลุ่มในพื้นที่
- การสถาปนาสภาที่ปรึกษาฯ คือการสร้างพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องสร้างพื้นที่ซึ่งปลอดภัยเพียงพอสำหรับการสะท้อนเสียงที่แตกต่าง ในประเด็นนี้ปรากฏว่า ขณะนี้กองทัพบกได้มุ่งชัดไปในทิศทางนี้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแนวนโยบายเฉพาะหน้าของแม่ทัพภาคที่ 4 ปัจจุบัน ที่ระบุว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐได้มีช่องทางสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา อีกทั้งยังเปิดโอกาสด้วยการอำนวยความสะดวกให้ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบทุกฝ่ายเดินทางกลับมาอาศัยในภูมิลำเนาเดิมอย่างปกติสุข สิ่งเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีและเป็นการเพิ่มบทบาทการต่อรองทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น
- การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จึงต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเคร่งครัด เพราะการไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างเพียงพอนี่เองอาจส่งผลด้านลบที่บ่อนทำลายความชอบธรรมในการปกครองของรัฐไปในที่สุด

กระบวนการทางการเมืองเช่นนี้น่าจะลดทอนความจำเป็นในการใช้ความรุนแรงของทุกฝ่ายได้จริง หากรัฐเปิดพื้นที่ในการรับฟังข้อคับข้องใจและความเจ็บแค้นของประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงการเน้นไปยังกระบวนการสื่อสารเชิงนโยบายอย่างตรงไปตรงมาทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐ เพราะหนทางในการเสริมสร้างความชอบธรรมในการปกครอง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สะท้อนความเข้มแข็งของอำนาจรัฐนั้นเกี่ยวโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมและฉันทามติของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

2.3 การพูดคุยเพื่อสันติภาพ

สัญญาณในเชิงบวกอีกประการหนึ่งที่ควรจับตาเป็นอย่างยิ่งและน่าจะถือได้ว่าเป็นโอกาสของสังคมการเมืองไทยในการแก้ปัญหานี้ด้วยแนวทางสันติวิธีคือ กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (peace dialogue) ซึ่งในขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ในหลากหลายช่องทาง ในแง่หนึ่งกระบวนการดังกล่าวแตกต่างไปจาก “การเจรจาต่อรอง (negotiation)” ระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างจากฝ่ายรัฐ[12] ที่เป็นคู่ขัดแย้งเพื่อหาคำตอบซึ่งจะเป็นข้อยุติทั้งความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทั้งยังแตกต่างไปจากวิธีการก่อนหน้านี้ที่วางเป้าหมายเพียงเพื่อสลายความรุนแรงเฉพาะหน้าและมุ่งหวังผลเพียงด้านการข่าว หากแต่ตำแหน่งแห่งที่ของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพดังกล่าว ได้แก่ การสร้างพื้นที่ในการทำความเข้าใจและร่วมกันหาทางออกที่จะแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งด้วยวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพเชื่อว่า การทำเช่นนี้จะเป็นการยกระดับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างเหล่านี้ให้สูงเด่นขึ้น มีความชอบธรรมมากขึ้น แต่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพมีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่นำพาความขัดแย้งจากพื้นที่ของการใช้กำลังที่ทุกฝ่ายใช้ความรุนแรงเป็นอาวุธต่อรอง ไปยังพื้นที่ทางการเมืองที่ความจำเป็นของการใช้ความรุนแรงเพื่อรองรับเป้าหมายของแต่ละฝ่ายลดน้อยลง ที่สำคัญยังเป็นการสถาปนาพื้นที่ซึ่งสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐเพียงพอที่จะยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เห็นต่างกันในระบอบการเมือง เพราะคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า ความเข้มแข็งของสังคมที่สำคัญส่วนหนึ่งวางอยู่บนฐานของสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนในสังคมบนฐานของความไว้วางใจระหว่างกัน การเปิดพื้นที่ทางการเมืองดังกล่าวนี่เองที่จะสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งของสังคมภายใต้อำนาจของรัฐที่เปี่ยมไปด้วยความมั่นคงและความมั่นใจในตนเองได้อย่างแท้จริง

กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่ดำเนินอยู่ในขณะนี้ก่อตัวขึ้นในหลายช่องทางและมีสัญญาณไปในทิศทางที่ดี เนื่องจากอย่างน้อยก็ยังพบว่ามีทิศทางที่ไม่ได้เกิดข้อขัดแย้งกัน ทั้งยังเป็นการหนุนเสริมต่อช่องทางพูดคุยที่เป็นทางการ ช่องทางที่คู่สนทนาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของทางการนั้นเป็นผลมาจากนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง “นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ระบุไว้ในแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าจะต้องส่งเสริมให้มีช่องทางที่เป็นเอกภาพทุกระดับเพื่อมุ่งสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง ด้วยการพยายามปรับความเข้าใจกับบุคคลกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้มีความเห็นต่างเข้ามาร่วมสร้างสันติสุขในสังคมอีกด้วย เพื่อการนี้รัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการพูดคุยกับกลุ่มบุคคลเป้าหมาย และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

---

[12] *ข้อเสนอให้ใช้มาตรา 21 ของฝ่ายความมั่นคงเรียกคนเหล่านี้ว่า “ผู้หลงผิด” เช่นเดียวกับที่เคยคิดถึงผู้เห็นต่างจากรัฐในสงครามต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเมื่อสามทศวรรษที่แล้ว*

ผลจากกระบวนการพูดคุยข้างต้นที่โดดเด่นและน่าจะเป็นอีกสัญญาณที่ดีต่อกระบวนการสันติภาพ ได้แก่ ปฏิบัติการยุติการใช้ความรุนแรงฝ่ายเดียวของฝ่ายผู้ก่อการใช้ความรุนแรงในเขตพื้นที่ 3 อำเภอของจังหวัดนราธิวาส อันได้แก่ อำเภอเจาะไอร้อง อำเภอระแงะ และอำเภอยี่งอ เป็นเวลา 1 เดือน ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายนถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2553 ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการพิสูจน์บทบาทการควบคุมกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่ของคู่สนทนาที่แตกต่างไปจากก่อนหน้านี้ที่มักเน้นเพียงผลสัมฤทธิ์ในเชิงการข่าว และเพื่อที่จะตอบสนองต่อข้อตกลงดังกล่าว รัฐบาลยังได้สนับสนุนโดยการส่งสัญญาณถึงหน่วยในพื้นที่ให้ยุติการปฏิบัติเชิงรุกเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดความรุนแรงของอีกฝ่าย

แม้ว่าจะมีเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นบ้างในระหว่างช่วงเวลาของปฏิบัติการยุติความรุนแรงดังกล่าว[13] แต่กระบวนการเหล่านี้ก็ได้รับความสนใจจากผู้สังเกตการณ์หลายฝ่าย โดยมีการหยิบยกมานำเสนอในพื้นที่ของสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะหลังพ้นเวลาตามข้อตกลงไปแล้ว โฆษกของกลุ่ม Patani Malay Liberation Movement (PMLM) อธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวว่า เป้าหมายของการยุติความรุนแรงเฉพาะที่ คือการแสดงความจริงใจในการพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตทางการเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และต้องการพิสูจน์ถึงอำนาจการบังคับบัญชาของกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันยังยืนยันด้วยว่าการหยุดโจมตีดังกล่าวนั้นครอบคลุมเฉพาะการโจมตีที่มีการจัดตั้งต่อเป้าหมายของรัฐและกองกำลังของทางการเท่านั้น[14] สิ่งเหล่านี้สอดคล้องกับข้อมูลของฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่ อาทิ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) ที่ระบุว่า “เหตุการณ์ส่วนใหญ่ในสามอำเภอดังกล่าวเป็นผลมาจากเหตุข้อขัดแย้งในเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการจากการสั่งการของขบวนการก่อความไม่สงบ”

---

[13] *จากสถิติที่รวบรวมและประมวลโดยศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้พบว่าในห้วงเวลาดังกล่าวมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นจำนวน 9 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นเหตุการยิงด้วยอาวุธปืน 8 ครั้งและระเบิด 1 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตรวม 5 คน เป็นชาวพุทธ 1 ราย ซึ่งมีภูมิหลังเป็นเจ้าหน้าที่ อส. ส่วนชาวมุสลิมเสียชีวิต 4 ราย ในจำนวนนี้มีภูมิหลังเป็นอดีตนายตำรวจ 1 รายและเป็นอาสาสมัคร ชรบ. อีก 1 ราย ส่วนผู้ได้รับบาดเจ็บมีจำนวนรวม 4 คน เป็นชาวพุทธ 1 ราย และเป็นชาวมุสลิม 3 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ใหญ่บ้าน 1 ราย นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่เดียวกันก่อนหน้านั้น 3 เดือนและหลังจากนั้นอีก 3 เดือน พบว่าจำนวนเหตุการณ์โดยเฉลี่ยไม่ต่างกันมากนัก กล่าวคือเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงเฉลี่ยรอบเดือนละ 9 - 10 ครั้ง โดยที่เหตุรุนแรงโดยส่วนมากมักเป็นการใช้อาวุธเข้าก่อเหตุเป็นหลัก โดยเฉพาะในเขตอำเภอระแงะที่มีสถิติสูงที่สุด ในขณะที่ภายในเขตอำเภอเจาะไอร้องนั้น แม้จะมีเหตุรุนแรงค่อนข้างน้อยอยู่แล้ว แต่ก็พบว่ามีการใช้ระเบิดก่อเหตุเป็นหลัก เมื่อเทียบย้อนกับห้วงเวลาเดียวกันในแต่ละปีที่ผ่านมา พบว่าจำนวนเหตุการณ์ใน 3 อำเภอดังกล่าวค่อนข้างจะทรงตัวอยู่ในระดับเดียวกันกับปี 2553 ทั้งยังมีลักษณะบางประการในเชิงพื้นที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เหตุการณ์ความรุนแรงจะหนาแน่นในพื้นที่อำเภอระแงะและเบาบางในอำเภอยี่งอในสัดส่วนที่เปรียบเทียบกัน*

[14] *Don Pathan, “Separatists ‘cease fire’ in 3 areas”, http://www.nationmultimedia.com/home/2010/07/11/national/Separatists-&039;cease-fire&039;-in-3-areas-30133515.html, (Accesed 19 December 2010)*

โครงการยุติความรุนแรงเฉพาะพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ควรจะต้องขยายขอบเขตของข้อตกลงทั้งในแง่ของพื้นที่และห้วงเวลา ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากจะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ฝ่ายที่มีความเห็นและอุดมการณ์ต่างกันมีพื้นที่ทำงานร่วมกันอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการเสริมสร้างความไว้ใจ ที่สามารถพัฒนาไปสู่การนำผู้ที่เห็นต่างดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหากับภาคส่วนอื่นๆ อย่างสร้างสรรค์แทนการใช้ความรุนแรง อันน่าจะเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการสถาปนาอำนาจรัฐที่มั่นคง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรต้องส่งสัญญาณอย่างชัดเจนถึงหน่วยงานในทุกระดับ

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงกระบวนการพูดคุยและแนวทางการเมืองนำการทหารที่ผ่านมาอย่างรอบด้านแล้ว ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่จะยอมรับและเปิดเผยความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเปิดช่องทางในการพูดคุยกับพลเมืองของรัฐผู้เห็นต่างนั้นเป็นทิศทางที่ส่งสัญญาณด้านบวกต่อกระบวนการสันติภาพโดยภาพรวม เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลในการแสวงหาทางออกด้วยวิธีการอันสันติและสะท้อนความปรารถนาในการเปิดช่องให้มีการอภิปรายเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นสันติวิธีในพื้นที่สาธารณะมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังจะส่งผลในการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองภายในหน่วยงานรัฐเอง ที่อยู่ภายใต้สมดุลระหว่างความเป็นเอกภาพในระดับทิศทางกับความหลากหลายในระดับช่องทางการพูดคุย อันเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับความเห็นสาธารณะที่ต้องการให้มีการเปิดช่องทางพูดคุยระหว่างคู่ขัดแย้งอีกด้วย ทั้งหมดนี้รัฐที่อ่อนแอจะไม่สามารถกระทำได้เลย มีแต่รัฐที่เข้มแข็งมั่นคงเท่านั้นจึงจะพร้อมนั่งลงพูดคุยกับผู้ที่มีความเห็นต่างทางการเมืองการปกครองด้วยความมั่นใจในตนเอง

2.4 การแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง

ความรุนแรงและการต่อสู้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เคยคลี่คลายไปสู่จุดที่จะเรียกได้ว่าเป็นสันติภาพที่แท้จริง เพราะสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน ดังนั้นความรุนแรงจึงเพิ่มขึ้นและลดลงตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ดังกล่าวในช่วงเวลาต่างๆ ความรุนแรงซึ่งปะทุขึ้นในระยะ 6-7 ปีย้อนหลังไปนี้เรียกร้องความสนใจเพื่อให้มีการแก้ปัญหาในระยะยาว ข้อเสนอเพื่อให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่เป็นทิศทางการแก้ไขปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นไปพร้อมๆ กับแนวคิดเรื่อง “การเมืองนำการทหาร” ในขณะเดียวกันการปรากฏตัวของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ทำให้ข้อเสนอเพื่อพิจารณาเงื่อนไขการปฏิรูปการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการสร้างความสัมพันธ์ใหม่นั้นถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและประเด็นเรื่องเขตปกครองพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเป็นเรื่องต้องห้ามในสังคมไทยดูจะได้กลายเป็นประเด็นสาธารณะมากขึ้นแล้ว

การเคลื่อนไหวเพื่อแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง ภายใต้หัวข้อเรื่อง “เขตการปกครองพิเศษ” หรือในคำอื่นๆ ที่ริเริ่มและผลักดันโดยนักการเมือง นักวิชาการ นักกิจกรรม รวมทั้งปัญญาชนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งในรอบปีที่ผ่านมา

แตกต่างไปจากห้วงแรกๆ ที่เหตุรุนแรงปะทุขึ้นใหม่ในปี 2547[15] เพราะขณะนี้เริ่มทำการศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการรวบรวมประสบการณ์จากต่างประเทศ[16] เพื่อเป็นพื้นฐานของการพูดคุยในวงกว้าง ขณะเดียวกันนักการเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายค้านในเวลานั้นได้ท้าทายถึงความเป็นไปได้ที่จะคิดถึงความเป็นไปได้ใหม่ๆ ของรูปแบบการปกครอง นอกเหนือจากการเปิดประเด็นโดยนักการเมืองแล้ว การถกเถียงผ่านเวทีเสวนาการอภิปรายในพื้นที่สาธารณะนั้นปรากฏเป็นครั้งแรกๆ ในเวทีการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ในระหว่างวันที่ 1-2 ธันวาคม 2552 หลังจากนั้นในวันที่ 10 ธันวาคม 2552 เครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กร ที่เกาะกลุ่มกันมาตั้งแต่การรณรงค์กรณีมัสยิดไอร์ปาแยเมื่อตอนต้นปี ได้จัดเวทีสาธารณะขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่ออภิปรายข้อจำกัดของโครงสร้างการเมืองการปกครองที่ดำรงอยู่ ตลอดจนสรุปบทเรียนการจัดการพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่างๆ พร้อมทั้งทดลองนำเสนอ “ตัวแบบ” ของโครงสร้างการเมืองการปกครองแบบใหม่ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้[17] เครือข่ายดังกล่าวยังผลักดันเวทีย่อยในพื้นที่อีก 47 เวทีตลอดหนึ่งปีเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ และสถาบันพระปกเกล้าฯ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสภาพัฒนาการเมือง เครือข่ายรวบรวมเสียงสะท้อนปัญหาจากโครงสร้างการปกครองที่เป็นอยู่และพัฒนาเป็นเอกสารที่เชื่อมโยงความต้องการกับหลักการ จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่น่าจะตอบสนองความต้องการด้านอัตลักษณ์ และคลี่คลายปมประวัติศาสตร์ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ[18] และได้มีการนำเสนอความก้าวหน้าของแนวคิดเรื่องการเมืองการปกครองอีกครั้งในวันที่ 10 ธันวาคม 2553[19]

---

[15] *จากสถิติจำนวนข่าวและบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ 4 ฉบับ (ไทยรัฐ, เดลินิวส์, มติชน และกรุงเทพธุรกิจ) พบว่าระหว่างห้วงเวลาของความรุนแรง 7 ปีที่ผ่านมา มีการอภิปรายถึงข้อเสนอเขตปกครองพิเศษหรือการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่บนหน้าหนังสือพิมพ์กระแสหลักจำนวนหนึ่งมาโดยตลอด*

[16] *กรุณาดูตัวอย่างงานวิชาการบางชิ้น อาทิเช่น ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และ สุกรี หลังปูเต๊ะ, การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้: รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์, http://www.deepsouthwatch.org/node/496, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554) และฉันทนา บรรพศิริโชติ, การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย และการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางอัตลักษณ์: ประสบการณ์จากยุโรป, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริช เนามัน, 2552) เป็นต้น*

[17] *กองบรรณาธิการสำนักข่าวอามาน, “ภาคประชาชน-นักวิชาการเปิดตู้โชว์โมเดล ‘เขตปกครองพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ’ เตรียมเปิดเวที 37 อำเภอชายแดนใต้ฟังเสียงประชาชน,” http://thai.amannews.org/view/view.php?id=473 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553)*

[18] *เอกสารดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการยกร่าง กรุณาดู (ร่าง)รายงานผลการศึกษาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่ (ร่างที่ 5), http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport(Draft5).pdf, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554)*

[19] *เลขา เกลี้ยงเกลา, “อีกครั้งกับ ‘นครปัตตานี’ 8 ความคาดหวังของคนพื้นที่ต่อรูปแบบการปกครองใหม่,” http://www.south.isranews.org/academic-arena/637--8-.html (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2553)*

ประเด็นดังกล่าวได้รับการตอบรับจากสื่อมวลชนจำนวนหนึ่งที่ช่วยผลักดันวาระให้ประเด็นดังกล่าวมีตำแหน่งที่ทางในที่สาธารณะมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบทบาทของทีวีไทยที่มีการจัดทำรายการวิเคราะห์และรายการระดมความเห็นเผยแพร่ในรายการ “เปลี่ยนประเทศไทย” อย่างต่อเนื่องหลายตอน[20] จนกล่าวได้ว่าการแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการอภิปรายเรื่องปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

การอภิปรายและเปิดประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับการแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง เป็นมิติที่สำคัญของความพยายามของฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความรุนแรง อย่างที่ปรากฏในงานศึกษาจำนวนมากที่พยายามเสนอทางออกแก่ปัญหา “ความขัดแย้งรุนแรงทางชาติพันธุ์” ด้วยข้อเสนอทางการเมือง[21] แม้จะยังไม่มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าด้วยรูปแบบการจัดการทางการเมืองดังกล่าว แต่กล่าวได้ว่าไม่มีการศึกษาชิ้นใดเห็นว่าการใช้มาตรการรุนแรงทางทหารจะนำไปสู่ข้อยุติของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างยั่งยืน นโยบายเช่นนี้มีแต่จะยิ่งทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งเลวร้ายไปกว่าเดิม

---

[20] *กรณีรายการเสวนาของทีวีไทยที่เชิญผู้อภิปรายจากท้องถิ่นหลายส่วนเข้าร่วมถกเถียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และปัญหาเฉพาะที่คนในแต่ละท้องถิ่นเผชิญ ดูเทปบันทึกรายการดังกล่าวที่ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, “2563 เปลี่ยนประเทศไทย: ปกครองตนเอง?”, http://www.deepsouthwatch.org/node/883, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553)*

[21] *ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมามีการนำเสนอตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายข้อเสนอ ในจำนวนนั้นมีข้อเสนอทางวิชาการน่าสนใจ 4 ชิ้น ได้แก่ “ทบวงชายแดนใต้” ของ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และ สุกรี หลังปูเต๊ะ [กรุณาดูการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้: รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์, http://www.deepsouthwatch.org/node/496, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554)] “เขตปกครองพิเศษสามนคร” ของ อำนาจ ศรีพูนสุข [กรุณาดู “ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 69 (ธันวาคม 2552)] และ “เขตปกครองตนเองนครปัตตานี” ของ สุริยะ สะนิวา [กรุณาดูการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลเมืองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: กรณีศึกษาเขตบริหารปกครองพิเศษเพื่อปกครองตนเองของชนชาติพันธุ์เชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้, http://www.deepsouthwatch.org/node/1420, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554)] และ “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ที่ผลักดันโดยเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กรและองค์กรสนับสนุน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาตัวแบบ [กรุณาดูรายงานผลการศึกษาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่ (ร่าง 5), http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport(Draft5).pdf, (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554)] นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่ได้รับการเผยแพร่และขับเคลื่อนอีกจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะข้อเสนอ “นครปัตตานี” ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานที่ปรึกษาพรรคเพื่อไทย ข้อเสนอ “การปฏิรูปมณฑล” ของ นพ.ประเวศ วะสี ข้อเสนอ “ปัตตานีมหานคร” ของ อัคคชา พรหมสูตร เป็นต้น*

ข้อเสนอการจัดการทางการเมืองที่ปรากฏนั้น มีตั้งแต่แนวทางการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย การปรับและ/หรือจัดตั้งโครงสร้างสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยว่าความทุกข์ยากบางประการของผู้คนจะสามารถพูดคุยอภิปรายกันได้ก็เฉพาะแต่ในโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมีการกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียมกันแล้วเท่านั้น นอกจากนั้นก็มีข้อเสนอที่ก้าวไปไกลถึงการพิจารณาแนวคิดเรื่องเขตปกครองพิเศษในฐานะทางออกสำหรับ “ความขัดแย้งรุนแรงทางชาติพันธุ์” อย่างสันติและยั่งยืนอีกด้วย[22]

อย่างไรก็ตาม การถกเถียงเรื่องรูปแบบการเมืองการปกครองสำหรับกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น อันที่จริงแล้วเพิ่งเริ่มต้นขึ้น ยังมีข้อถกเถียงอีกหลายประการที่ต้องการการตั้งคำถามและอภิปรายอย่างกว้างขวาง[23] แม้ในกลุ่มผู้ที่สนับสนุนแนวคิดการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ยังเชื่อว่ามีอีกหลายประเด็นที่ต้องการความกระจ่าง ตั้งแต่การให้ความหมาย “เขตปกครองพิเศษ” ในบริบทของสถานการณ์ความขัดแย้งและบริบทของสังคมไทย ตำแหน่งแห่งที่ของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ควรจะเป็นนั้นจะดำรงอยู่อย่างไร ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างรัฐกับประชาชน และความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนต่างอัตลักษณ์ในพื้นที่ เสถียรภาพของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการตัวเองทั้งในแง่ของทรัพยากรและการจัดการความขัดแย้งภายในด้วยแนวทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีข้อถกเถียงที่ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวจะสัมพันธ์กับการยุติความรุนแรงอย่างไร อีกทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับเจตจำนงทางการเมืองที่จะผลักดันสิ่งเหล่านี้

---

[22] *ชญานิษฐ์ พูลยรัตน์, “การสำรวจวรรณกรรมเรื่องความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ค.ศ. 2002-2007”, ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ, มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), น. 336.*

[23] *ฉันทนา บรรพศิริโชค, “เขตปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้: คำถามและข้อถกเถียง 5 ประการ”, รัฐคดี วิถีโลก: ที่ระลึกในโอกาสเกษียณอายุราชการศาสตราจารย์ ไชยวัฒน์ ค้ำชู, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)*

อย่างไรก็ตาม การอภิปรายในประเด็นดังกล่าวก็ดูเหมือนจะยังมีอยู่น้อยมากในภาคส่วนของราชการและพื้นที่ของการเมืองในระบบรัฐสภา แต่ต้นปี 2554 นี้พบว่ามีสัญญาณที่ดีสำหรับการเปิดรับแนวทางดังกล่าวจากรัฐบาลโดยเฉพาะท่าทีของนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่ารัฐบาลนั้นเปิดกว้างพอสำหรับการพิจารณาข้อเสนอการปกครองรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขสำคัญก็คือตัวแบบดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ[24]

ในอีกด้านหนึ่ง แนวโน้มสำคัญที่ควรต้องกล่าวถึงคือ ความพยายามผลักดันตัวแบบของการจัดการทางการเมืองการปกครองของเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กร ให้เป็นร่างพระราชบัญญัติและใช้ช่องทางในรัฐธรรมนูญในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งน่าจะกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาณที่ดีและอยู่ในช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสมต่อฝ่ายนโยบาย ที่จะต่อยอดข้อเสนอดังกล่าวในฐานะทางเลือกเชิงนโยบาย เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดอนาคตของตัวเอง ซึ่งสัมพันธ์กับทิศทางการเมืองนำการทหารและการรื้อฟื้นความชอบธรรมของอำนาจรัฐแล้ว ยังอาจส่งผลต่อกระบวนการสันติภาพในช่องทางอื่นๆ อีกด้วย[25]

ฝ่ายนโยบายควรตระหนักว่าการขยายพื้นที่ถกเถียงในประเด็นดังกล่าวควรต้องเปิดกว้างต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้คนทุกกลุ่มและทุกชาติพันธุ์ภายในรัฐ เพื่อร่วมกันออกแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปของกติกาที่จะอยู่ร่วมกันในอนาคต ด้วยกระบวนการเหล่านี้นี่เองที่จะทำให้รัฐมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง เพราะเป็นวิธีการสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่ออำนาจรัฐ วางใจในสังคมการเมืองไทยที่เปิดโอกาสให้กับความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจและพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บนพื้นฐานของความมั่นใจในตนเองของรัฐผสานกับฉันทามติของผู้อยู่ใต้ปกครอง

---

[24] *"มาร์ค' สั่งศึกษาเขต ปค.พิเศษ 3 จว.ใต้ 'กอ.รมน.' คลอดแผนดึงผู้หลงผิด", มติชนรายวัน (วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554)*

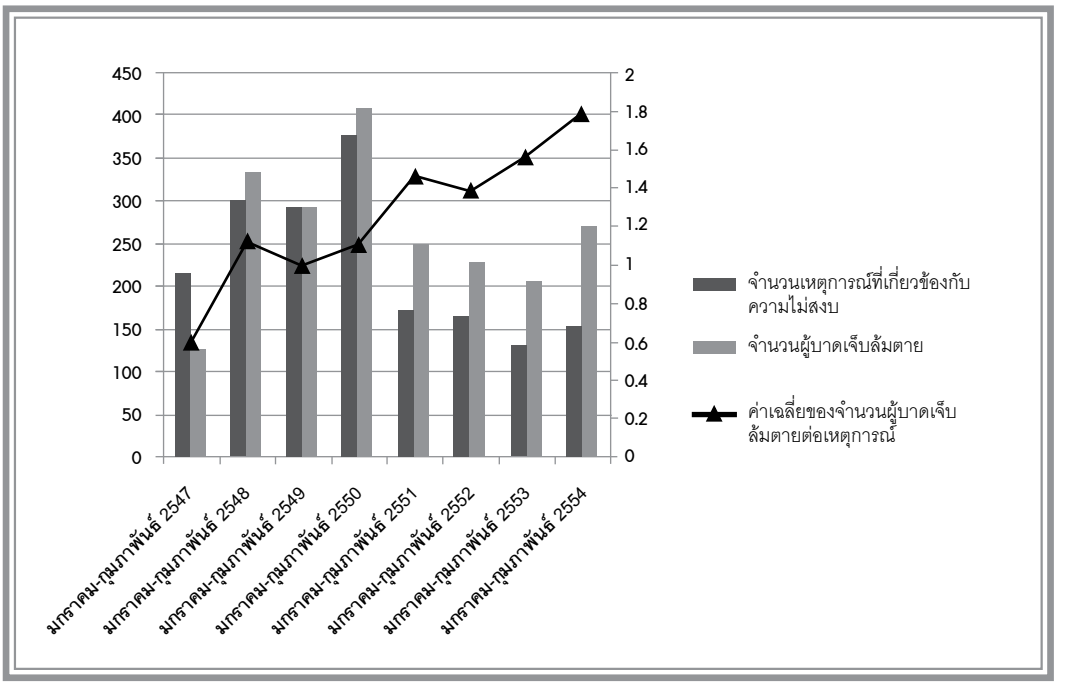
[25] *นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมบางประการที่สอดรับกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นเอกฉันท์และส่งผลต่อการสร้างบรรยากาศในการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม อาทิเช่น การเปลี่ยนป้ายบอกทางและชื่อหมู่บ้านในพื้นที่ให้มีบ่งบอก 3 ภาษา เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้โดยมีข้อจำกัดไม่มากนัก*

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี

ความรุนแรงนับตั้งแต่ต้นปี 2554 เป็นต้นมา มีแบบแผนของรูปแบบความรุนแรงที่หลากหลายและหนาแน่น วิธีการโจมตีหลายแบบปรากฏตัวขึ้นในห้วงเวลาที่ไม่มากนัก ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดรถยนต์และรถจักรยานยนต์ การซุ่มโจมตีและการลอบสังหาร การบุกจู่โจมฐานที่มั่นของเจ้าหน้าที่ทางการ พร้อมกับการปล้นอาวุธยุทโธปกรณ์ หรือแม้แต่พบว่ามีปรากฏการณ์ของการก่อเหตุในลักษณะแก้แค้นเอาคืนในบางพื้นที่ ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ยังมีลักษณะมุ่งหมายสร้างความเสียหายทั้งต่อเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ พลเรือน ตลอดจนย่านชุมชนกลางใจเมืองที่สำคัญ ในห้วงไม่กี่เดือนดังกล่าวยังเกิดเหตุในลักษณะที่มีเป้าโจมตีเป็นสัญลักษณ์ทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นพระสงฆ์ และโต๊ะอิหม่ามเกิดขึ้นในห้วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน

เมื่อพิจารณาจากสถิติความรุนแรงในรอบ 2 เดือนแรกของปี โดยทำการเปรียบเทียบย้อนหลังกลับไปนับตั้งแต่ปี 2547 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน พบว่าแม้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบนั้นจะมีแนวโน้มที่ลดต่ำลงตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา แต่จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อหนึ่งเหตุการณ์แล้วกลับพบว่ามีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งกว่านั้นจะเห็นได้ว่าในสองเดือนแรกของปี 2554 มีผู้บาดเจ็บล้มตายเฉลี่ยสูงกว่าสองเดือนแรกของทุกปี นับแต่ความรุนแรงปะทุขึ้นครั้งใหม่เมื่อปี 2547 อีกทั้งเมื่อเทียบจำนวนคนเจ็บคนตายในช่วงสองเดือนแรกของปี 2554 นี้ พบว่า มีจำนวนมากกว่าสามปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2551 และมากกว่าจำนวนคนเจ็บคนตายในช่วงสองเดือนแรกของปี 2547 ถึงสองเท่า (กรุณาดูแผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 : ตารางเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบ จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตาย และค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์ เฉพาะเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ นับตั้งแต่ปี 2547-2554



ข้อมูลเหล่านี้เตือนสังคมไทยให้ตระหนักว่าเวลานี้ความรุนแรงในบริบทความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง จนเห็นได้ว่า ขณะนี้มีแนวโน้มว่าองค์กรระหว่างประเทศและประชาคมนานาชาติพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งภายในมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องทบทวนยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว บนพื้นฐานของการใช้แนวทางสันติวิธี ซึ่งหมายถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในทิศทางที่ควรจะเป็นไปโดยไม่ใช้ความรุนแรง พร้อมๆ กับการสร้างความเข้มแข็งของภาคสังคมในการเผชิญหน้าและรับมือกับความรุนแรง ตลอดจนแสวงหาทางเลือกทางนโยบายที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้

แม้ว่าสภาพแวดล้อมของสถานการณ์และการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาจะเปิดเอื้อให้กับความพยายามในการยึดกุมแนวทางการเมืองนำเหนือการใช้กำลังอาวุธและการบังคับใช้กฎหมายทั้งในแง่ของการป้องกันและปราบปราม โดยพยายามโยกย้ายอำนาจในการยึดกุมทิศทางดังกล่าวมาอยู่ในมือของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน แต่ดูเหมือนว่าสัญญาณที่บ่งชี้ไปในทิศทางดังกล่าวจะยังคงคลุมเครืออยู่ไม่น้อย นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนดังกล่าวดำรงอยู่บนพื้นฐานของปัญหาในทางยุทธศาสตร์ที่ยังคงมีระยะห่างของความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ อันส่งผลให้ประสบข้อจำกัดในการแปรยุทธศาสตร์และนโยบายสู่การปฏิบัติอยู่เรื่อยมา

เงื่อนไขที่เอื้อต่อความสำเร็จของสัญญาณเชิงบวกที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งจำเป็นต่อการผลักดันให้แปลงเปลี่ยนความขัดแย้งด้วยสันติวิธี มีดังนี้

ประการแรก หัวใจสำคัญในการพิจารณาถึงความสำเร็จของยุทธศาสตร์สันติวิธีนั้น ขึ้นอยู่กับความเข้าใจต่อมโนทัศน์ว่าด้วย “อำนาจ” และ “ความเข้มแข็งของรัฐ” ในมุมมองที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการใช้กำลังเข้ากดปราบและการบังคับใช้กฎหมายเข้าจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อแลกกับความพยายามจะรักษาความมั่นคงปลอดภัยทั้งของรัฐเองและของประชาชนใต้การปกครอง เนื่องจากในหลายกรณีการเข้าใช้กำลังและกฎหมายในลักษณะดังกล่าวกลับเป็นการสะท้อนความอ่อนแอของรัฐเอง ซ้ำร้ายยังเป็นการบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่ออำนาจรัฐ ละทิ้งฉันทามติของผู้อยู่ใต้การปกครอง กระทั่งนำไปสู่ความสูญเสียความชอบธรรมในการปกครองของรัฐเอง

ประการที่สอง กลไกสำคัญที่จะช่วยให้แนวทางเหล่านี้เป็นไปได้คือ ภาวะผู้นำ (leadership) และการตัดสินใจทางการเมืองอันเด็ดเดี่ยวกล้าหาญของฝ่ายบริหาร ที่จะคงความแน่วแน่ในการคุมทิศทางการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในวิธีการอันสันติ พร้อมทั้งยกระดับการมองปัญหาและการใช้แนวทางนี้เป็นวาระหลักของประเทศ โดยยึดเอาเป้าหมายระยะยาวสำคัญเหนือกว่าผลที่ได้รับเฉพาะหน้า ทั้งยังเน้นการสื่อสารทั้งภายในหน่วยงานภาครัฐและในพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ประการที่สาม เพื่อที่จะให้ปัจจัยของภาวะผู้นำมีเสถียรภาพและยังสามารถคงทิศทางดังกล่าวไว้ได้ในระยะยาว กระบวนการสันติภาพในมุมมองของสันติวิธีจำต้องมีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าของประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งยังขับเคลื่อนให้ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นฉันทามติของผู้คนในสังคม รณรงค์ในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้ถกเถียงในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการสำคัญของหน่วยงานเช่นนี้จะต้องยึดอยู่บนหลักการของการสร้างความไว้วางใจของทุกฝ่ายและควรมีองค์ประกอบมาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สี่ ความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในแง่มุมนี้สัมพันธ์กับระดับความเข้มแข็งของภาคสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่จะสะท้อนความสามารถในการจัดการดูแลตัวเองเท่านั้น หากแต่ยังสำแดงถึงศักยภาพในการถักทอสายสัมพันธ์ระหว่างผู้คนอันแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาเข้าไว้ด้วยกันในท่ามกลางความขัดแย้งที่แหลมคม สัญญาณที่บ่งชี้ถึงปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ บทบาทของกลุ่มประชาสังคมเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ตลอดจนมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองทางการเมืองในพื้นที่สาธารณะโดยหนทางอันสันติของพวกเขาน่าจะเป็นคุณต่อการสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งมากกว่าเป็นอุปสรรคในการจัดการกับปัญหาของภาครัฐดังที่บางฝ่ายเข้าใจ

ด้วยเหตุนี้ ถ้าถือว่ารัฐจำเป็นต่อชีวิตทางการเมืองของทุกสังคม และความเข้มแข็งของรัฐขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองหน้าที่ของรัฐขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ การสถาปนาอำนาจรัฐและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐในมุมมองของสันติวิธีเป็นการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของรัฐบนฐานความเข้มแข็งของสังคม ข้อเสนอให้พยายามจำกัดอาวุธปืนในมือพลเรือน, พยายามเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมกันตั้งต้นออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของพวกเขา, ความพยายามในการสรรหาช่องทางการพูดคุยเพื่อยุติความรุนแรง, ตลอดจนการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงหรือแม้แต่ร่วมผลักดันให้สถาปนาสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่, ล้วนสะท้อนสถานะของรัฐที่เข้มแข็ง จำเป็นต่อการสถาปนาและธำรงรักษาความเข้มแข็งของรัฐในระยะยาว เพราะแนวทางเหล่านี้ล้วนเอื้อต่อสัมพันธภาพที่มั่นคงระหว่างรัฐกับประชาชนบนฐานของความมั่นใจในกันและกัน

หมายเหตุ : ความเห็นหรือข้อเสนอในบทความนี้เป็นของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะ ไม่ได้เป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะของ สกว. แต่อย่างใด

ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าชายแดนไทย-ลาว: ศึกษากรณีสินค้าที่ต้องจำกัดกับสินค้าที่ไม่ได้ควบคุม[1]

อภินันท์ ศรีศิริ [2]

1. บทนำ

เมื่อพิจารณาบริบทในเชิงพื้นที่การค้าชายแดนไทย-ลาว จะพบว่า การเคลื่อนตัวของสินค้าจากประเทศไทยไปยังประเทศลาว หรือจากประเทศลาวมายังประเทศไทย สินค้าจะต้องผ่านขั้นตอนการตรวจบนพื้นฐานการคิดแบบควบคุม (Control) ซึ่งหมายความว่า สินค้าที่จะไหลผ่านไปได้จะต้องผ่านการตรวจสอบควบคุมจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น กรมทางหลวง กรมศุลกากร กรมปศุสัตว์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมวิชาการเกษตร กรมสรรพสามิต สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในฐานะฝ่ายปกครอง ตำรวจ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน เช่น ตำรวจปราบปรามยาเสพติด หน่วยงานทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา ตำรวจในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดพื้นฐานในแง่การบัญญัติกฎหมายก็พบว่า กรมศุลกากรควบคุมการเข้าออกของสินค้า ส่วนตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ควบคุมการเข้าออกของคน หากพิจารณาในแง่การป้องกันและปราบปรามแล้วพบว่า ฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร ก็มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบสินค้าเพื่อป้องกันการกระทำผิดกฎหมายหรือเพื่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่การค้าระหว่างประเทศแล้วจะพบว่ากฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นในการควบคุมสินค้าและ

---

[1] *บทความประกอบการนำเสนอรายงานการวิจัยของ อ.อภินันท์ ศรีศิริ ในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง "ปัญหาและการจัดการด้านเศรษฐกิจและกฎหมายชายแดนไทย-ลาว" เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2554 ณ ห้องประชุม 2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*

[2] *อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*

ควบคุมคน กลับเป็นอุปสรรคต่อการไหลเวียนของสินค้าและแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น ปัญหาเชิงนโยบายจึงอยู่ที่ว่าจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการควบคุมโดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ กับการอำนวยความสะดวกในเรื่องการค้าชายแดนอย่างไร หรืออีกนัยหนึ่งจะทำให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมไปพร้อมๆ กับเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกทางการค้าได้อย่างไร

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการวิจัยที่สำคัญ คือ มีปัญหาการใช้กฎหมายหรือมีปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันก่อให้เกิดอุปสรรคในการค้าระหว่างประเทศไทย-ลาว อย่างไรบ้าง และกฎหมายได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกได้อย่างสมดุลแล้วหรือไม่ หรือมีเหตุผล ข้อคำนึงอย่างไร

งานวิจัยนี้ ศึกษาปัญหา ระบบ และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกออกสินค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว ณ ด่านศุลกากรหนองคาย ได้แก่ สินค้าประเภทสุราและบุหรี่ ส่วนด่านศุลกากรมุกดาหาร ได้แก่ สินค้าประเภทยาและกาแฟ เพื่อที่จะตอบคำถามงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น

2. ข้อค้นพบ

2.1 ปัญหาด้านกฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทย

จากการศึกษาพบว่า สินค้าตามขอบเขตการศึกษาประเภท สุรา บุหรี่ ยาและกาแฟ เป็นสินค้าที่ต้องผ่านการควบคุมตรวจสอบจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตหนังสือรับรองก่อนนำเข้าส่งออก เนื่องจากเป็นสินค้าต้องจำกัด (Restricted Goods) คือ ของที่จำเป็นจะต้องทำการขออนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อนที่จะมีการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า เช่น การนำเข้ายาต้องมีใบอนุญาตการนำเข้าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สุราและบุหรี่ต้องมีใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออกจากกรมสรรพสามิต เป็นต้น โดยสินค้าที่มีมาตรการนำเข้าส่งออกก็เป็นส่วนหนึ่งของสินค้าต้องจำกัดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการนำเข้าและส่งออก ส่วนสินค้าที่ไม่ต้องควบคุมการนำเข้าและส่งออก ส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น รองเท้าฟองน้ำ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งสินค้าประเภทนี้เป็นสินค้าที่ไม่มีมาตรการในการควบคุมหรือต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะหรือไม่ใช่สินค้าเปิดตลาด กล่าวคือเป็นสินค้าที่นอกเหนือ จากที่กล่าวมา แล้วข้างต้น ส่วนขั้นตอนการนำเข้าส่งออกก็เป็นไปตามพิธีการศุลกากรโดยกรมศุลกากร เท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการขออนุญาตนำเข้าส่งออกสินค้าแต่ละชนิดจะต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประเภทสินค้า ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ด่านอาหารและยามุกดาหาร กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานการค้าต่างประเทศ เขต 5 กรมสรรพสามิต สรรพสามิตพื้นที่ พาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร แล้วแต่กรณี

เนื่องจากสินค้าที่ทำการศึกษา (สุรา บุหรี่ ยา และกาแฟ) เป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีความจำเป็นในการควบคุม ตรวจสอบสินค้าเหล่านี้

รวมถึงต้องมีการจัดระเบียบในการนำเข้าส่งออก ตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายแต่ละฉบับก็ไม่ได้ละเลยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ โดยจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะนี้กำลังเร่งนำเทคโนโลยีมาใช้ในการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยกรมศุลกากรได้พัฒนาระบบ National Single Windows ซึ่งจะมีการพิจารณาข้อมูลร่วมกันเพียงจุดเดียว และจะมีการอนุมัติการปล่อยสินค้าโดยศุลกากรเพียงหน่วยเดียวตามข้อตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Windows) โดยขณะที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษาอยู่นี้ (2553) กรมศุลกากรได้พัฒนาระบบ National Single Windows ระยะที่ 1 เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีการลงนามบันทึกความตกลงว่าด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลใบอนุญาต ใบรับรองทางอิเล็กทรอนิกส์ แบบไร้เอกสารกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต ใบรับรอง ใบสั่งปล่อย การตรวจสอบใบอนุญาตและใบรับรองต่างๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์ก่อนการตรวจปล่อยสินค้า[3] อย่างไรก็ตาม ระบบ National Single Windows ยังมีปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมทางเทคโนโลยี (โดยเฉพาะระบบอิเล็กทรอนิกส์) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยังเป็นอุปสรรคต่อการเชื่อมโยงเครือข่ายการทำงานแบบบูรณาการให้สมบูรณ์ นอกจากนั้น ก็ยังมีปัญหาในการพัฒนาระบบ และปัญหาทางกฎหมายเพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการให้บริการ ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็กำลังเร่งแก้ไขประเด็นปัญหาเหล่านี้อยู่อย่างต่อเนื่อง

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพิธีการนำเข้าส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมศุลกากรปัจจุบันได้นำพิธีการศุลกากอิเล็กทรอนิกส์ (E-Custom) มาใช้ในกระบวนการศุลกากรซึ่งเป็นระบบที่ไม่ต้องใช้เอกสาร (Paperless) กระบวนการศุลกากรดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติศุลกากร

[3] *ขณะที่ทำการศึกษา มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงนามไปแล้ว 35 หน่วยงาน*

พ.ศ. 2469 ยังคงกำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้าบางชนิด เพื่อประโยชน์สุขของสังคม ดังนั้น แม้การดำเนินกระบวนการศุลกากรจะเป็นระบบที่ไม่ต้องใช้เอกสาร แต่จากการศึกษาด่านศุลกากรมุกดาหารและด่านศุลกาก หนองคาย พบว่ายังคงมีการใช้เอกสารอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากต้องมีการพิมพ์ใบขนสินค้า เพื่อนำมาตรวจสอบสินค้าตามใบขนสินค้าในทางกายภาพ ซึ่งส่งผลต่อต้นทุนและค่าใช้จ่ายให้กับการนำเข้าส่งออกสินค้า

ในการศึกษา ยังพบว่าการดำเนินการตามพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ (E-Custom) ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และยังไม่มีกฎหมายรองรับพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีผลผูกพันกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการพิธีการศุลกากรดังกล่าว นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมีการบัญญัติขึ้นมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2469 และยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้อีกถึง 20 ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการค้นคว้าอ้างอิง และยากแก่การทำความเข้าใจ

นอกจากนั้นยังพบปัญหาอื่นๆ ในกระบวนการนำเข้าส่งออกสินค้าในพื้นที่ศึกษา ได้แก่

ประการแรก ปัญหาการบริหารจัดการด่านพรมแดน เช่น (1) การจัดด้านการจราจร (2) การวางแผนการใช้งานพื้นที่ด่านพรมแดนระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่ใช้พื้นที่ร่วมกัน เพื่อประโยชน์สูงสุดในการใช้พื้นที่ (3) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่หน่วยงานระดับพื้นที่ เช่น กรณีด่านอาหารและยา ซึ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service: OSS) ที่มีการจัดตั้งขึ้น ณ ด่านศุลกากรมุกดาหาร เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ไม่มีอำนาจในการสั่งอนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับการนำเข้ายาเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวตามวัตถุประสงค์ในการตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จฯ ทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้า และ (4) ปัญหาในการทำงานแบบบูรณาการ โดยเฉพาะในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทางการค้าทั้งภาครัฐและเอกชน ยังคงขาดหน่วยงานหลักในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อการปรับปรุงและแก้ไขข้อปฏิบัติเพื่อการทบทวนกฎระเบียบและขั้นตอนทางการค้าต่างๆ ร่วมกัน และเพื่อลดขั้นตอนการค้า และต้นทุนทางการค้าร่วมกันอย่างจริงจัง

ประการที่สอง ในส่วนของภาคเอกชนเองยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการนำเข้าส่งออก ตลอดทั้งขาดกลไกในการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่องในกระบวนการนำเข้าส่งออกที่ถูกต้อง และผู้ประกอบการยังมีทัศนคติเชิงลบกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในบริเวณด่านพรมแดน ในบางกรณียังมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้อำนวยความสะดวกในการไหลผ่านของสินค้า

สำหรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ณ บริเวณด่านพรมแดนนั้น พบว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการนำเข้าส่งออกสินค้า เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีการประสานกับด่านพรมแดนก่อนการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เสมอ โดยมีหน้าที่ในการตรวจเฉพาะการ

เข้าออกของรถยนต์ส่วนบุคคลและคนเข้าออกประกอบกับหากมีการลักลอกนำยาเสพติดหรือสิ่งผิดกฎหมายเข้ามากับการขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุก ศุลกากรก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้อยู่แล้ว เนื่องจากเป็นสินค้าต้องห้าม ต้องกำจัดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

2.2 ปัญหาด้านกฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สปป.ลาว

ในส่วนของ สปป.ลาว เมื่อพิจารณากฎระเบียบในการนำเข้าส่งออกสินค้าของ สปป.ลาว แล้ว พบว่า สินค้าประเภท บุหรี่ ผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์ และยา (ซึ่งเป็นสินค้าที่อยู่ในขอบเขตการศึกษานี้) ไม่ได้ถูกระบุไว้ในรายการห้ามนำเข้า แต่เป็นสินค้าที่ต้องมีการควบคุมการนำเข้าอย่างเข้มงวด โดยรัฐบาลลาวอ้างเหตุผลเรื่องความสงบและความมั่นคงของชาติ การรักษาสิ่งแวดล้อมและแหล่งทรัพยากร การปกป้องสุขภาพของคน การควบคุมการนำเข้าแบบผิดกฎหมาย การฉ้อโกงหลอกลวงและปลอมแปลง ความปลอดภัยของประชาชน และการปกป้องจริยธรรมของประชาชน ดังนั้น การนำเข้าส่งออกสินค้าเหล่านี้จึงต้องมีหน่วยงานที่ต้องเข้ามาควบคุมและตรวจสอบทางเทคนิคอย่างเข้มข้น ซึ่งเหตุผลในการตรวจสอบควบคุมดังกล่าวมีลักษณะเดียวกันกับการนำเข้าส่งออกสินค้าประเภทสุรา บุหรี่และยาของประเทศไทย

หากผู้ประกอบการต้องการส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไป สปป.ลาว นอกจากจะต้องขออนุญาตและผ่านพิธีการศุลกากรส่งออกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องปฏิบัติพิธีการนำเข้าตามกฎหมายของ สปป.ลาว ในทางตรงกันข้าม หากต้องการส่งออกสินค้าจาก สปป.ลาว ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สปป.ลาว เมื่อจะนำเข้ามาในประเทศไทยต้องผ่านพิธีการและขออนุญาตนำเข้าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า เช่น บุหรี่ สุรา ยา

ระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของ สปป.ลาว ยังไม่เป็นระบบสากล มักมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบบ่อยครั้ง ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความสับสน ไม่มั่นใจเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ถูกต้อง ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ของ สปป.ลาว ยังไม่สามารถให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการได้ นอกจากนั้น ยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎระเบียบที่เป็นปัจจุบันให้ผู้ประกอบการอย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ประกอบการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่า กฎระเบียบดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าส่งออกสินค้า ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลา เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการ และบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการบริหารจัดการบริเวณด่านพรมแดนให้มีลักษณะเป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (Common Control Area) ซึ่งเป็นพื้นที่ในการปฏิบัติพิธีการนำเข้าส่งออก ณ จุดเดียว (Single Stop Inspection: SSI) เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินพิธีการผ่านแดนของทั้ง 2 ประเทศ จะร่วมกันดำเนินการตรวจปล่อย ณ จุดผ่านแดนของประเทศขาเข้าเพียงครั้งเดียว

ในส่วนของการตรวจปล่อยสินค้าในบริเวณเดียวกัน (Single Window Inspection: SWI) ณ จุดผ่านแดนตามวัตถุประสงค์หลักของความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS CBTA) ซึ่งเป็นการดำเนินพิธีการผ่านแดนโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของแต่ละประเทศ ณ จุดผ่านแดนของประเทศตนเองนั้น ปัจจุบันได้เริ่มดำเนินการแล้ว ณ จุดผ่านแดนพรมแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต อย่างไรก็ตาม ระบบ SWI ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีปัญหาของระบบการดำเนินพิธีการศุลกากรที่มีความแตกต่างกันระหว่างไทยกับ สปป.ลาว กล่าวคือ ระบบพิธีการศุลกากรของ สปป.ลาว ยังเน้นระบบเอกสารเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนในการนำเข้าส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ พิธีการตรวจปล่อยสินค้าของ สปป.ลาว ยังคงเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดความล่าช้ามาก ส่วนระบบพิธีการศุลกากรของประเทศไทยนั้นใช้ระบบการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ทำให้ใช้เวลาน้อยในการผ่านพิธีการศุลกากร

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศควรมีการประชุมหารือเพื่อปรับพิธีการศุลกากรให้สอดคล้องเท่าเทียมกัน

ในการพิจารณาความสำคัญระหว่างการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) กับการควบคุม/ตรวจสอบสินค้า (โดยเฉพาะการนำเข้าส่งออกตามแนวชายแดนทางบก) ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการพิจารณาสินค้าเป็นรายๆ ไป สำหรับสินค้าทั่วไปควรให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกทางการค้ามากกว่าการควบคุม/ตรวจสอบ ส่วนในกรณีที่เป็นสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพอนามัย ศีลธรรมอันดี และความมั่นคงของประเทศ (เช่น สินค้าประเภท บุหรี่ ผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์ และยา) ควรให้ความสำคัญกับการควบคุม/ตรวจสอบมากกว่า

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- การนำเข้าส่งออกสินค้าระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอำนวยความสะดวกทางการค้าควบคู่ไปกับการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่องออกสินค้าของทั้งสองประเทศ ประกอบกับการทำให้กฎระเบียบต่างๆ มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีการศุลกากร
- ควรมีการปรับปรุงให้รูปแบบ พิธีการ กระบวนการ และเอกสารด้านการค้าและบริการเรียบง่าย รวมทั้งให้มีการบูรณาการด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้มากขึ้น
- ควรพัฒนาการให้บริการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการไหลเวียนของสินค้าระหว่างไทยกับ สปป.ลาว มากขึ้น

- ผู้นำหรือบุคคลระดับสูงของทั้งสองประเทศควรผลักดันให้ข้อตกลงต่างๆ ของคู่ภาคีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออกสินค้ามีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง
- ควรเร่งพัฒนาระบบ National Single Windows ในประเทศ ให้เป็นระบบที่สามารถใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออกสินค้าใช้ระบบนี้เพียงระบบเดียว หรือให้ระบบนี้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ ได้ทุกระบบอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากระบบ National Single Windows ที่ใช้ในประเทศสมาชิกอาเซียนมีมาตรฐานเท่าเทียมกันแล้ว ในอนาคตจะสามารถพัฒนาไปสู่ระบบ ASEAN Single Windows ได้โดยง่าย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรพัฒนาเอกสาร/แบบฟอร์มที่ใช้ในการส่งออก-นำเข้าให้เป็นรูปแบบเดียวกัน
- ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกนำเข้า โดยให้ศูนย์ดังกล่าวทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านกฎหมาย สถิติการนำเข้าส่งออก และผลการศึกษาต่างๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ทั้งของประเทศไทยและสปป.ลาว นอกจากนี้ยังควรให้ศูนย์ดังกล่าวเป็นกลไกหลักในการเผยแพร่ข้อมูลและให้ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
- ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการบริเวณด่านพรมแดนให้มีลักษณะเป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (Common Control Area) ซึ่งเป็นพื้นที่ในการปฏิบัติพิธีการนำเข้าส่งออก ณ จุดเดียวในรูปของ Single Stop Inspection (SSI) ที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าชายแดนของทั้งสองประเทศ

ปัญหาทางกฎหมาย
ในการจัดการพื้นที่ร่วมไทย-สปป.ลาว: กรณีศึกษาด่านข้ามพรมแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต[1]

อรรถพงศ์ กาวาฬ [2]

1. บทนำ

งานวิจัยเรื่อง "ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ร่วมไทย-สปป.ลาว: กรณีศึกษาด่านข้ามพรมแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต" มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ประการคือ (1) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ร่วมไทย-สปป.ลาว ในเขตพื้นที่ด่านพรมแดนจังหวัดมุกดาหารและด่านพรมแดนสะหวันนะเขต โดยศึกษาเปรียบเทียบด่านพรมแดนสะหวันนะเขตและด่านพรมแดนลาวบาว และ (2) ศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายในการจัดการพื้นที่ร่วมระหว่างไทย-สปป.ลาว ในเขตพื้นที่ด่านพรมแดนจังหวัดมุกดาหารและด่านพรมแดนสะหวันนะเขต โดยผู้วิจัยใช้การศึกษาเอกสารการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการประชุมระดมสมองเป็นวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้ยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์เพราะยังขาดข้อมูลในส่วนของ สปป.ลาว และเวียดนาม โดยปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่โครงการวิจัยนี้ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจาก สปป.ลาว ในการส่งนักวิจัยเข้ามาร่วมศึกษาด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประสานกับสถานกงสุลไทยประจำแขวงสะหวันนะเขตเพื่อขอข้อมูลที่จำเป็น ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ ดังนั้น บทความที่จะนำเสนอในที่นี้จึงเป็นเพียงบทสรุปจากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาด่านพรมแดนฝั่งไทย

---

[1] *บทความประกอบการนำเสนอรายงานการวิจัยของ อ.อรรถพงศ์ กาวาฬ ในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง "ปัญหาและการจัดการด้านเศรษฐกิจและกฎหมายชายแดนไทย-ลาว" เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2554 ณ ห้องประชุม 2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*

[2] *อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*

2. ข้อค้นพบ

ไทยเข้าเป็นภาคีข้อตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMSCBTA-Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้ประเทศภาคีนำระบบการตรวจแบบเบ็ดเสร็จครั้งเดียวมาใช้บังคับ (Single Stop Inspection: SSI) ในการตรวจบุคคลหรือสินค้าเพื่อข้ามพรมแดนรวมทั้งสินค้าผ่านแดน ในการนี้ไทยและสปป.ลาว ได้ตกลงกันแบบทวิภาคีที่จะนำรูปแบบการตรวจแบบเบ็ดเสร็จครั้งเดียวมาใช้บังคับ ณ ด่านพรมแดนมุกดาหาร-ด่านพรมแดนสะหวันนะเขต ซึ่งการตรวจแบบเบ็ดเสร็จครั้งเดียวตามที่ไทยและสปป.ลาว ตกลงนั้นมีสาระสำคัญคือในการตรวจบุคคลหรือสิ่งของในการข้ามพรมแดนนั้นจะต้องกระทำ ณ พื้นที่ควบคุมร่วมกัน (Common Control Area: CCA) โดยประเทศขาออกจะไม่มีการตรวจ แต่เจ้าหน้าที่ของประเทศขาออกนั้นจะเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาตรวจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ประเทศขาเข้า ณ พื้นที่ควบคุมร่วมกันของประเทศขาเข้าเพื่อทำการตรวจบุคคลหรือสิ่งของในการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศมีเพียงครั้งเดียว

อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการ เช่น เจ้าหน้าที่ไทยเมื่อข้ามพรมแดนไป สปป.ลาว จะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพราะถ้าไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่แล้วย่อมไม่สามารถตรวจบุคคลหรือสิ่งของได้ เจ้าหน้าที่ลาวก็เช่นเดียวกันเมื่อข้ามพรมแดนเข้ามาที่ประเทศไทยจะมีฐานะอย่างไร นอกจากนั้น หากพบการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะดำเนินการอย่างไร

วัตถุประสงค์ของระบบ SSI คือ ต้องการให้การตรวจบุคคลหรือสิ่งของเพื่อข้ามพรมแดนระหว่างประเทศนั้นมีเพียงครั้งเดียวเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน รูปแบบการตรวจเพื่อข้ามพรมแดนในระบบ SSI ตามที่กำหนดไว้ใน GMSCBTA ภาคผนวก 4 ข้อ 5 (ข) อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น มอบอำนาจในการตรวจบางเรื่องให้กระทำโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือตรวจร่วมกัน ณ พรมแดน หรือแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจร่วมกัน หรือผสมผสานระหว่างหลายวิธีดังกล่าว

ทั้งนี้ ไทยและสปป.ลาว ได้ตกลงที่จะเลือกวิธีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจร่วมกัน คือ ต่างฝ่ายต่างมีเจ้าหน้าที่ของประเทศตนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในอีกประเทศหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ประเทศขาออกข้ามมาปฏิบัติหน้าที่ ณ ประเทศขาเข้า เพื่อร่วมตรวจ (ตามข้อตกลงทวิภาคีไทย-สปป.ลาว 4 ก.ค. 2548 ข้อ 9)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงทวิภาคีไทย-สปป.ลาว รวมทั้งข้อตกลง GMSCBTA เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ จึงยังไม่มีผลผูกพันประชาชนภายในประเทศไทยรวมทั้งเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติจนกว่าจะมีการออกกฎหมายภายในมารองรับ หากยังไม่มีกฎหมายภายในมารองรับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ให้นำระบบ SSI มาใช้ การดำเนินงานก็ยังไม่สามารถทำได้

สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ การออกกฎหมายภายในมารองรับการใช้ระบบ SSI ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องออกแบบให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย เช่น ในบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว (4 ก.ค. 2548) ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการตามระบบ

SSI ไว้ว่า ต้องมีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจร่วมกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และมาตรการในการดำเนินการเมื่อพบการกระทำความผิดในระหว่างดำเนินงานไว้ ซึ่งกฎหมายภายในต้องมีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว เพราะหากไม่แล้วข้อตกลงระหว่างประเทศบางข้อก็จะไม่สามารถนำมาใช้ได้ และอาจส่งผลให้ไทยไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

ขณะนี้ได้มีการร่างกฎหมายขึ้นมาสองฉบับเพื่อรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ...
2. ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) ว่าด้วยการอนุวัตรตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พ.ศ. ...

เมื่อได้วิเคราะห์ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับและเปรียบเทียบกับบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว (4 ก.ค. 2548) แล้ว ผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นในสามประเด็นดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการตรวจแบบเบ็ดเสร็จ

ในตัวร่างกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนฯ ไม่ได้กำหนดวิธีการตรวจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกันไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการโดยวิธีใด เพราะในภาคผนวก 4 ข้อ 5(ข) ของข้อตกลง GMSCBTA นั้น ได้กำหนดวิธีการตรวจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกันไว้หลายแบบ อาจไม่ใช่เป็นกรณีการตรวจร่วมกันพร้อมกันของเจ้าหน้าที่ทั้งสองประเทศก็ได้ อาจเป็นการตรวจแบบแบ่งหน้าที่กันทำตามความชำนาญ ในแต่ละเรื่องของเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของระบบ SSI คือ เพื่อลดการตรวจซ้ำซ้อน โดยในการข้ามพรมแดนของประเทศที่มีดินแดนติดต่อกันไม่จำเป็นต้องมีการตรวจถึงสองครั้ง

เนื่องจากวิธีการตรวจที่ระบุในข้อตกลง GMSCBTA อาจมีได้หลายวิธี หากไม่กำหนดวิธีการดำเนินงานให้ชัดเจนว่าการตรวจแบบเบ็ดเสร็จหมายถึงอะไรและต้องดำเนินการอย่างไรแล้วก็อาจมีปัญหาทางกฎหมายในการตีความได้ นอกจากนี้ เนื่องจากวิธีการตรวจแบบเบ็ดเสร็จตามที่ไทยและสปป.ลาว ได้ตกลงกันนั้น เป็นการดำเนินการโดยวิธีแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ โดยให้เจ้าหน้าที่ประเทศขาออกเข้ามาร่วมตรวจ ณ ประเทศขาเข้า โดยประเทศขาออกไม่มีการตรวจ ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ทำขึ้นต้องระบุให้ชัดเจนในประเด็นนี้ด้วย

2. การปฏิบัติงานในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว ข้อ 10(4) กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของประเทศขาออกที่เข้ามาร่วมตรวจ ณ ประเทศขาเข้าปฏิบัติผิดแบบแผน เช่น ประพฤติผิดหรือไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนทางปกครอง หรือไม่ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย ประเทศขาเข้าไม่สามารถดำเนินการสั่งลงโทษได้ แต่อาจส่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกนอกอาณาเขตของตนทันทีพร้อมด้วยหนังสือแสดงเหตุผล แต่จากการวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนฯ ผู้วิจัยพบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งในส่วนนี้หากไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนก็อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้

3. มาตรการดำเนินการเมื่อพบการกระทำความผิดในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

ในตัวร่างกฎหมายของไทยทั้งสองฉบับกำหนดแต่เพียงว่าต้องเป็นกรณีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนและความผิด เกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันเท่านั้น จึงจะใช้มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ดำเนินการ แต่ในตัวร่างไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมีความหมายเพียงใด ซึ่งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหากเกิดกรณีที่ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนหรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากรหรือไม่ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดอื่นๆ นอกจากนั้น ในบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว ที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการเมื่อพบการกระทำความผิดในขณะตรวจร่วมกัน ณ พื้นที่ควบคุมร่วมกัน ก็ไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นกรณีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดน หรือตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศไม่สอดคล้องกัน เช่น สปป.ลาว อาจตีความว่าเมื่อความผิดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ควบคุมร่วมกันแล้วไม่ว่าจะเป็นความผิดอะไรต้องใช้มาตรการที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว แต่ไทยอาจตีความว่าเฉพาะกรณีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนและความผิดเกี่ยวกับศุลกากรเท่านั้นที่ใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว

โดยสรุประบบ SSI เป็นระบบที่ทำให้การข้ามพรมแดนของบุคคลและสินค้าเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น เพราะมีการตรวจเพียงครั้งเดียว แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการตรวจแบบเบ็ดเสร็จที่ไทยและสปป.ลาว ตกลงกันนำมาใช้บังคับนั้น ในส่วนของประเทศไทยต้องมีกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายมารองรับ และกฎหมายที่ออกนั้นควรสัมพันธ์สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย เพราะหากไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันแล้ว

พันธกรณีระหว่างประเทศบางข้อที่ไม่มีกฎหมายภายในรองรับนั้นย่อมไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ซึ่งอาจส่งผลให้ไทยผิดพันธะสัญญาระหว่างประเทศได้

3. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบ SSI มีผลในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ) ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ควรปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว
2. ควรกำหนดคำนิยามของคำว่า การตรวจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกัน
3. ควรกำหนดคำนิยามว่า ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ลงในตัวร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ
4. ควรหารือทำความเข้าใจกับ สปป.ลาว เกี่ยวกับบันทึกข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทยและสปป.ลาว (4 ก.ค. 2548) โดยเฉพาะในส่วนของมาตรการดำเนินการเมื่อพบการกระทำความผิดตามข้อ 11 ของบันทึกข้อตกลงฯ เพื่อกำหนดขอบเขตของประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน เช่น การกระทำผิดดังกล่าวควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด ใช้สำหรับความผิดทุกประเภทที่เกิดขึ้นในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน หรือใช้เฉพาะความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดน หรือใช้กับความผิดเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรเท่านั้น

บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมือง
ในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553

เจ้าของ/ผู้พิมพ์
- โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กองบรรณาธิการ
- ภาคภูมิ ทิพคุณ, แพรว ศิริพรกิตติ, จิราพร ธีโสภา

สถานที่ติดต่อ
- โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
  ชั้น 15 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน
  แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
  โทรศัพท์ : 0 2278 8200 ต่อ 8329
  โทรสาร : 0 2298 0032

Website
- http://prp.trf.or.th

ออกแบบและจัดพิมพ์
- บริษัท ซีโน พับลิชชิ่ง (ประเทศไทย) จำกัด

ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่
- http://prp.trf.or.th/TheTRFForum.aspx

ISSN 1906-8581