

เอกสารประกอบการบรรยายสรุปต่อคณะรัฐมนตรี 20 มีนาคม 2550
เรื่อง สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
โดย นายศิริชัย โชติรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

ภาพรวมของสถานการณ์

1. สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และยังไม่มีแนวโน้มว่าความรุนแรงจะลดลงในอนาคตอันใกล้ ขณะเดียวกัน การที่รัฐบาลน่านโยบายสมานฉันท์และแนวทางสันติวิธีมาใช้ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 19 กันยายน 2550 เป็นต้นมา แม้จะเป็นแนวทางที่ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น และผู้นำทางศาสนาในพื้นที่ รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศให้การสนับสนุนและเห็นว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง สามารถจะช่วยคลี่คลายปัญหาความไม่สงบได้อย่างแท้จริง แต่ก็เป็นตัวเร่งให้กลุ่มก่อความไม่สงบเพิ่มการปฏิบัติการมากขึ้น เพราะหากไม่ตอบโต้กลุ่มก่อความไม่สงบเกรงว่ากลุ่มของตนจะตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด

2. พิจารณาจากสถิติการก่อเหตุร้ายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ในช่วงเกือบ 6 เดือนที่ผ่านมา เหตุการณ์ได้เพิ่มขึ้นจาก 6 เดือนก่อน (เม.ย. - ก.ย.49) คิดเป็นร้อยละ 36 มีผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 51.9 และผู้บาดเจ็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการตอบโต้แนวทางสมานฉันท์ของรัฐบาล

3. ในด้านยุทธวิธีของกลุ่มก่อความไม่สงบ ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จากเดิมที่มุ่งเน้นการโจมตีเป้าหมายของทางราชการ เช่น กองกำลังทหาร/ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยในปัจจุบันหันมามุ่งเน้นการทำร้ายราษฎรไทยพุทธ ครุ พระ รวมทั้งราษฎรไทยมุสลิมที่ให้ความร่วมมือกับรัฐ รวมทั้งเป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของกลุ่มก่อความไม่สงบอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

3.1 การยกระดับความรุนแรงของการก่อเหตุ (Degree of violence) โดยการก่อเหตุที่เน้นในเชิงคุณภาพหรือการสร้างความเสียหายให้มากขึ้น เพื่อสร้างความหวาดกลัว และความระส่ำระสายในหมู่ประชาชนจนทำให้ประชาชน ขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

3.2 การปฏิบัติการยั่วยุให้ ฝ่ายรัฐต้องหันมาใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรง ต่อกลุ่มก่อความไม่สงบ (Provocation) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติการ จนเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มก่อความไม่สงบสามารถนำไปแสวงประโยชน์ทางการเมืองและการโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรอิสลามโลกยื่นมือเข้ายุ่งเกี่ยวกับปัญหา

3.3 สร้างสถานการณ์เพื่อนำไปสู่การเกิดสงครามทางศาสนา/เชื้อชาติ (Ethno-religious Conflict) โดยเริ่มจากการทำให้ประชาชนชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิมเกิดความหวาดระแวงหรือตอบโต้ล้างแค้นกัน ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะชักนำให้กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงหรือกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงสถานการณ์ จนรัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้

4. ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเน้นไปที่การเอาชนะจิตใจประชาชน การสร้างความเข้าใจกับประชาคมโลก และการต่อสู้กับกลุ่มก่อความไม่สงบโดยยึดการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายเป็นเกณฑ์นั้น นับเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง และประเทศประชาธิปไตยทั่วไปต่างให้การยอมรับ แต่ปัญหาสำคัญ คือ แนวทางดังกล่าวต้องอาศัยเวลา ปัญหาเฉพาะหน้าที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการคือ จะต้องหาทางยุติการก่อเหตุร้ายรายวันให้ได้โดยเร็วที่สุด ควบคู่ไปกับการเร่งแก้ไขปัญหาคความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่ซึ่งเริ่มมีความหวาดระแวงกัน โดยเฉพาะชาวพุทธกับชาวมุสลิมซึ่งจะนำไปสู่ความแตกแยกทางเชื้อชาติและศาสนาที่กำลังขยายตัวในขณะนี้

มาตรการประกาศห้ามออกนอกเคหะสถาน

5. การประกาศห้ามออกนอกเคหะสถานที่กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ประกาศใช้เมื่อ 15 มีนาคม 2550 ในพื้นที่ อำเภอยะหา และ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา นับว่ามีส่วนช่วยยับยั้งการก่อเหตุร้ายรายวันในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งช่วยให้เจ้าหน้าที่ทหาร/ตำรวจสามารถจำแนกคนดีและคนร้ายได้ง่าย โดยไทยพุทธมีความเห็นสนับสนุนมาตรการดังกล่าว โดยเชื่อมั่นว่าจะช่วยคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มากขึ้น ส่วนไทยมุสลิม ไม่คัดค้านไม่ต่อต้านแต่ไม่เห็นด้วยทุกเรื่อง เช่น การ

รายงานคนนอกพื้นที่ที่เข้ามาอาศัย และ การห้ามออกนอกเคหสถาน นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังไม่ส่งผลกระทบต่อการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และการประกอบอาชีพกรีดยาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลคงต้องเตรียมมาตรการรองรับ คือ

5.1 ประชาชนในพื้นที่ที่ยังไม่ทราบว่ามีคำสั่งห้ามกระทำการในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐน่าจะเพิ่มการประชาสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าวผ่านผู้นำท้องถิ่นให้มากขึ้น

5.2 กลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่ดังกล่าวยังมีความแข็งแกร่ง ซึ่งคงพยายามหาทางโจมตีมาตรการดังกล่าวว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ จนท.ใช้อำนาจจริงแก่ประชาชน รวมทั้งการสร้างสถานการณ์เพื่อตอบโต้โดยโยนความผิดให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้ต้องยกเลิกมาตรการห้ามออกนอกเคหสถาน

ปัญหาความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่

6. ความพยายามที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกทางศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มปรากฏครั้งแรกเมื่อปี 2547 จากกรณีกลุ่มก่อความไม่สงบใช้มิดพันศีระพระสงฆ์ขณะบิณฑบาตร หลังจากนั้นกลุ่มก่อความไม่สงบก็พยายามขยายความขัดแย้งต่อไปด้วยการเผาวัดและบ้านเรือนราษฎรไทยพุทธ สังหารชาวไทยพุทธ ซึ่งการปฏิบัติการตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาเริ่มทำให้ความรู้สึกระหว่างไทยพุทธ-ไทยมุสลิม เกิดความไม่ไว้วางใจกันมากขึ้น จนในระยะหลังได้พัฒนาไปสู่การตอบโต้กันไปมาระหว่างราษฎรทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะในพื้นที่ อำเภอนาทวี อำเภอยะหา จังหวัดยะลา และอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

7. ความสัมพันธ์ของประชาชนในพื้นที่ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้แบ่งระดับความสัมพันธ์ของประชาชนเป็น 2 ระดับคือ ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และความสัมพันธ์ในแนวระดับ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ในแนวระดับนี้ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเนื่องจากมีแนวโน้มที่จะเลวร้ายลง และล่อแหลมต่อการทำให้เกิดความแตกแยกกันมากขึ้น

8. มาตรการเฉพาะหน้า จำเป็นต้องเร่ง สร้างความเข้าใจระหว่างราษฎรสองฝ่าย โดยอาจเริ่มจากการสนับสนุนให้ผู้นำระดับท้องถิ่นที่เป็นไทยพุทธ-มุสลิมพบหารือและเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ขณะที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเร่งชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อประสานรอยร้าวระหว่างทั้งสองฝ่าย รวมถึงการลงโทษต่อผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นไทยพุทธ-ไทยมุสลิม โดยไม่เลือกปฏิบัติ

บทบาทของต่างประเทศในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

9. การยึดมั่นในดำเนินนโยบายสมานฉันท์ และสันติวิธีของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหายชายแดนภาคใต้ ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประเทศมุสลิม โดยเฉพาะองค์การการประชุมอิสลาม(OIC) ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และบรูไน ขณะที่องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนก็ปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหายชายแดนภาคใต้ของไทยดีขึ้น รวมทั้งได้กล่าวตำหนิการกระทำที่โหดเหี้ยมของกลุ่มก่อความไม่สงบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการเชิงรุกด้านการทูตของไทยประสบผลสำเร็จอย่างมาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลคงต้องหาทางสร้างความเข้าใจกับประชาคมระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อป้องกันการดำเนินความพยายามของกลุ่มก่อความไม่สงบที่จะยกปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ-ศาสนา

แนวโน้มสถานการณ์

10. การดำเนินมาตรการเชิงรุกของฝ่ายรัฐในช่วงที่ผ่านมา ทั้งการการดำเนินนโยบายสมานฉันท์ และการปฏิบัติทางยุทธวิธี เช่น ปิดล้อม ตรววจค้น การประกาศห้ามออกนอกเขตเคหะสถาน และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ซึ่งเกิดการตอบโต้ที่รุนแรงดังสถิติที่รายงานข้างต้น แม้จะแสดงให้เห็นหลายฝ่ายเห็นว่า รัฐมีความเด็ดขาดเอาจริงเอจังกับการแก้ไขปัญหาย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชนมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหา

11. กลุ่มที่ก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยความมุ่งหมายเพื่อการแบ่งแยกดินแดนนั้นมีอยู่ โดยอาศัยรากเหง้าของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปแสวงประโยชน์ได้โดยตลอด คือ 1) ปัญหาจากการที่ประชาชนขาดการศึกษาจนถูกครอบงำทางความคิด 2) ปัญหาความยากแค้นทางเศรษฐกิจจนทำให้วัยรุ่นว่างงานเป็นจำนวนมาก และตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มก่อความไม่สงบ และ 3) ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคม อันเกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่เป็นปัญหาสะสมมาในอดีต ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่ต้นตอของปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าว ควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดและเป็นธรรม

12. การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องประสานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างส่วนราชการหลายหน่วย อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่จะต้องประสานความร่วมมือกันอย่างเป็นเอกภาพ และผลักดันการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเป้าหมายของการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุความสำเร็จคือการเอาชนะจิตใจ (win hearts and minds)

13. สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่ายนั้น เนื่องมาจากระดับขั้นของความรุนแรงที่มีอยู่ 3 ระดับคือ 1) ความรุนแรงระดับผิวหน้า หรือความรุนแรงที่เกิดจากการก่อเหตุร้ายรายวัน การตอบโต้ด้วยอาวุธ 2) ความรุนแรงระดับโครงสร้าง ได้แก่ การศึกษา ครอบครัวย เศรษฐกิจ สังคม ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และ 3) ความรุนแรงระดับทัศนคติ หรือการที่ประชาชนมีความคิดความเชื่อฝังรากลึกว่าการก่อเหตุร้าย หรือการสังหารเพื่อนร่วมชาติที่ต่างศาสนา และวัฒนธรรมนั้น ไม่เป็นความผิด

14. การแก้ไขปัญหาจึงต้องมุ่งแก้ไขให้ได้ถึงขั้นของความรุนแรงระดับทัศนคติ โดยแนวรบของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาภาคใต้ครั้งนี้มี 3 แนวรบสำคัญที่ต้องเดินไปด้วยกันอย่างคู่ขนาน และให้เกิดความสมดุลย์ คือ แนวรบด้านการทหาร แนวรบด้านการแย่งชิงประชาชน และแนวรบด้านการต่างประเทศ