

บทที่ 2

ปัจจัยที่นำไปสู่การวางนโยบายการพัฒนาการศึกษาของรัฐในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้(พ.ศ.2540 – พ.ศ. 2550)

2.1 ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์

ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันนี้ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล ทั้งนี้จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ พบว่าดินแดนจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งรวมถึงบางส่วนของจังหวัดสงขลาด้วยนั้น เคยรวมเป็นดินแดนเดียวกัน คือ เมืองปัตตานี ซึ่งประมาณศตวรรษที่ 7 ลอเรนซ์ ฟิบริกส์ ได้ค้นพบว่า ดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา) ในปี ค.ศ. 606 - 607 (พ.ศ. 1149 - 1150) มีชื่อว่า อาณาจักรชิลู เป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรฟูนาน ประชาชนสืบเชื้อสายจากแหล่งเดียวกันกับฟูนาน อย่างไรก็ตามก็ยังมีหลักฐานอีกอันหนึ่งในคริสต์ศตวรรษที่ 5 ที่แสดงว่าเมืองอาณาจักรฟูนานเข้มแข็ง มีการเข้าไปรุกรานอาณาจักรอื่น ๆ ในคาบสมุทรมลายูซึ่งในตอนนั้นมีอยู่ 10 อาณาจักร โดยมีอาณาจักรหนึ่งนามว่า “ลังกาสุกะ” ซึ่งศาสตราจารย์ ยอร์ช เซเดส์ เชื่อว่า คืออาณาจักรลังกาสุกะ เชื่อกันว่าเป็นเมืองตะกั่วป่าในปัจจุบันนี้แต่ในสมัยนั้น ไม่ปรากฏชื่อเมืองปัตตานี และเมืองอื่น ๆ ใน ดินแดนใกล้เคียงอยู่ในเอกสารใด ๆ

ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 7 – 13 อาณาจักรศรีวิชัยได้ขยายอาณาเขตออกไปเหนือคาบสมุทรมลายู ต่อมาเมื่ออาณาจักรศรีวิชัยเสื่อมลงอาณาจักรอื่น ๆ เริ่มเกิดขึ้นในช่วงนี้คาบสมุทรมลายูถูกครอบครองโดยอาณาจักรที่เกิดขึ้นใหม่ และในตอนนี้เองได้ปรากฏชื่อ “ปัตตานี” ขึ้นในแผ่นดินที่คิดว่ามีชื่อว่า “ลังกาสุกะ” ซึ่งในประวัติศาสตร์จีนระบุว่าลังกาสุกะ ตั้งขึ้นในปลาย คริสต์ศตวรรษที่ 1 ทั้งนี้ ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 15 ปัตตานีรู้จักกันในนามของลังกาสุกะ เป็นอาณาจักรมลายูแห่งแรกที่รุ่งเรืองมาก บันทึกของชาวจีนและอาหรับหลายคนระบุว่าลังกาสุกะ ตั้งอยู่ทางฝั่งทะเลด้านตะวันออกของแหลมมลายู คือที่ปัตตานี หลังจากนั้นชื่อลังกาสุกะได้หายไปจากประวัติศาสตร์และในราวศตวรรษที่ 15 แห่งคริสตกาล (พ.ศ. 2024) ชื่อปัตตานีก็เริ่มปรากฏขึ้นอีกครั้ง

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ได้กล่าวอ้างว่าปัตตานี เป็นอาณาจักรโบราณที่รวมเอา อาณาเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และบางส่วนของจังหวัดสงขลาในปัจจุบันเอาไว้ด้วยกัน และบางสมัยก็ครอบคลุมไปถึงรัฐกลันตันและตรังกานู ปัจจุบันนี้อยู่ในประเทศมาเลเซียด้วย

วันเริ่มต้นที่แท้จริงของปัตตานีนั้นไม่พบหลักฐานแน่ชัด แต่ก็มีนิยามเกี่ยวกับปัตตานีอยู่ หลายเรื่องเช่น อิบราฮิม ชุกกรี ได้เขียนไว้ในหนังสือว่ามีหมู่บ้านชาวประมงใกล้ทะเลแห่งหนึ่งได้ พัฒนากลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกและทางทะเลจนกระทั่งกลายเป็นเมืองท่าที่มีคน มากมายในที่สุด กษัตริย์องค์หนึ่งนามว่าพญาศุอันตารา ซึ่งปกครองเมืองโกตาบะเลกัย ได้ย้ายไป อยู่ในเมืองท่าดังกล่าวและตั้งชื่อให้ว่า “ปัตตานี” ปีแรกที่พญาศุอันตาราพบเมืองท่านั้น ประมาณ ปี ค.ศ. 1455 – 1500 (พ.ศ. 1998 – 2043) เพราะว่ามีนักมานุษยวิทยาอเมริกัน คือ โทมัส เอ เฟร เซอร์ ได้เขียนเล่าไว้ว่าในราวปี พ.ศ. 1950 – 1955 และ ศิ.เค.ไวยาด ได้สรุปความเป็นมาจาก ต้นฉบับที่เขียนในสิงคโปร์เมื่อ ค.ศ. 1839 (พ.ศ. 2382) และจากต้นฉบับอีกอันซึ่งเขียนเป็น ภาษาไทยข้อมูลทั้งสามส่วนนี้มีความคล้ายคลึงกันมาก

หลังจากที่พญาศุอันตารา ได้ย้ายเมืองหลวงมาที่ปัตตานีแล้วพระองค์ก็ได้ตั้งราชวงศ์ปัตตานี (ราชวงศ์ในท้องถิ่น) ขึ้น ซึ่งมีกษัตริย์หลายพระองค์ กษัตริย์องค์สุดท้ายมีนามว่า ราชากุณิง ปกครองปัตตานีระหว่าง ค.ศ. 1635 – 1688 (พ.ศ. 2178 – 2231) ราชวงศ์ต่อมาเป็นราชวงศ์นอก ท้องถิ่นมาจากกลันตัน เพราะราชวงศ์ปัตตานีไม่มีทายาทดังนั้นราชาบากัล จึงได้เชิญให้มา ปกครองปัตตานี ราชวงศ์นี้มีกษัตริย์ 8 องค์ ปกครองอยู่เป็นเวลา 41 ปี โดยกษัตริย์องค์สุดท้าย นามว่าราชอลังยานุส ซึ่งปกครองระหว่าง ค.ศ. 1728 – 1729 (พ.ศ. 2271 – 2272) หลังจากนั้นก็ไม่ มีกษัตริย์ปกครองปัตตานีอีก ปัตตานีเริ่มประสบกับความปั่นป่วนทางการเมืองอยู่เป็นเวลานาน เนื่องจากเกิดการแย่งชิงอำนาจระหว่างข้าราชการชั้นสูง จนกระทั่งต่อมาอาณาจักรไทยได้แผ่ขยาย อาณาเขตไปถึงปลายแหลมมลายู ปัตตานีจึงตกเป็นเมืองประเทศราชของไทย ซึ่งตาม ประวัติศาสตร์ได้กล่าวอ้างว่า เมืองปัตตานีตกเป็นเมืองประเทศราชของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2310 ไทยเสียกรุงแก่พม่าปัตตานีจึงได้ประกาศตนเป็นอิสระ จนในปี พ.ศ. 2328 ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์พม่าได้ยกกองทัพเข้าตีไทยหลายทาง ทาง ตอนใต้ได้เสียแก่พม่าตั้งแต่ชุมพรลงไปแต่ต่อมาไทยรบชนะพม่าที่เข้าตีทางเมืองกาญจนบุรี ไทยก็ ได้ยกทัพไปปราบพม่าที่เข้ามารุกรานทางภาคใต้จนถึงเมืองสงขลาปรากฏว่าเมืองปัตตานีก่อนการ จลาจลไม่ยอมขึ้นแก่ไทย กองทัพไทยจึงเข้าตีเมืองปัตตานีและสามารถยึดเมืองได้แล้วกวาดต้อน ผู้คนบางส่วนพร้อมยึดปืนใหญ่ “นางพระยาดานี” มาไว้ที่กรุงเทพฯ ต่อมา พ.ศ. 2334 เจ้าเมือง ปัตตานีก่อนการกบฏยกทัพตีเมืองสงขลา เจ้าเมืองสงขลาตั้งรับ และเจ้าพระยามนทรสุริยกรมราช ทรราชช่วยได้ยกกำลังไปช่วยตีกองทัพปัตตานีแตก และยกทัพติดตามลงไปตีเมืองปัตตานี จับตัวรา ยาปัตตานีส่งกรุงเทพฯ และตั้งข้าราชการไทยไปเป็นเจ้าเมืองแทน ครั้นต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 พม่าคิดจะยกทัพมาตีไทยอีก และได้ส่งคนไปชักชวนหัวเมืองมลายูที่ขึ้นแก่ไทยก่อนการกบฏแต่ไม่

สำเร็จ เนื่องจากเจ้าเมืองเป็นคนไทย ทางราชการสมัยนั้นเห็นว่าถ้าจะรักษาเสถียรภาพของราชอาณาจักรในด้านนี้ไว้ให้คงอยู่ก็จำเป็นจะต้องตัดทอนหัวเมืองสำคัญให้มีกำลังน้อยลงจึงโปรดเกล้าฯ ให้แบ่งเมืองปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คือ

1. เมืองปัตตานี
2. เมืองยะลา
3. เมืองยะหริ่ง
4. เมืองระแงะ
5. เมืองรามันห์
6. เมืองสายบุรี
7. เมืองหนองจิก

และทรงแต่งตั้งคนไทยบ้าง เชื้อสายเจ้านายเก่าที่สวามิภักดิ์บ้าง ให้เป็นพระยาเมืองและขึ้นกับเมืองสงขลา ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการแต่งตั้งผู้นำท้องถิ่นขึ้นปกครองเจ็ดหัวเมืองดังกล่าว และได้สถาปนาสุลต่านแห่งไทรบุรีมาเป็นเจ้าผู้ปกครอง พอมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เป็นมณฑลเทศาภิบาล และบางเมืองให้จัดการปกครองเป็นบริเวณตั้งเชื้อสายเจ้านายเก่าเป็นผู้ครองเมืองสำหรับเจ็ดหัวเมืองข้างต้น เรียกว่าบริเวณเจ็ดหัวเมือง ขึ้นต่อข้าหลวงใหญ่มณฑลนครศรีธรรมราชและต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้ยุบบางเมืองปรับใหม่คงเหลือ สี่หัวเมือง คือ

1. เมืองปัตตานี ประกอบด้วย เมืองปัตตานีเดิม เมืองหนองจิก และเมืองยะหริ่ง
2. เมืองยะลา ประกอบด้วย เมืองยะลาเดิม และเมืองรามันห์
3. เมืองสายบุรี
4. เมืองระแงะ ซึ่งต่อมาได้ย้ายที่ว่าการอำเภอเมืองระแงะไปอยู่ที่อำเภอบางนรา เมืองระแงะเดิม จึงเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นเมืองบางนรา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการปกครองดังกล่าว ทำให้เจ้าเมืองทั้งเจ็ดไม่พอใจจึงก่อการกบฏขึ้นแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เจ้าผู้ครองเมืองระแงะ และปัตตานีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกเนรเทศ

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมืองต่าง ๆ ของปัตตานีได้ จัดการปกครองเป็นจังหวัดโดยแบ่งเป็น 3 จังหวัดจนถึงปัจจุบันคือจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

สำหรับจังหวัดสตูล ตามประวัติศาสตร์เดิมคือส่วนหนึ่งของรัฐเคดาห์ (ไทรบุรี) ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา ดังนี้

1. ในสมัยศรีวิชัย

ไทรบุรี (หรือเคดาห์) อยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรศรีวิชัยมาตลอดเวลา อย่างไรก็ตามเมื่อฝรั่งเศสเข้ามาครอบครองมะละกา ไทรบุรีก็ตกมาเป็นของไทยโดยตรง แต่ก่อนนี้

ประชาชนชาวไทรบุรีนับถือศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลามเพิ่มเข้ามาสู่ไทรบุรีในระยะหลังคือในราวรัชสมัยของพระเจ้าทรงธรรมแห่งอยุธยา ในระหว่างสมัยสุโขทัยและอโยธยานั้น ไทรบุรีอยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรไทย แต่เมื่อไทยพ่ายแก่พม่า ใน พ.ศ. 2310 ไทรบุรีก็ฉวยโอกาสประกาศตนเป็นเอกราชและเป็นอยู่เช่นนั้นตลอดสมัยธนบุรี

2. ในสมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก) หลังจากกองทัพไทยได้ขับไล่พม่าออกไปแล้ว ปัตตานีก็ถูกปราบปราม รัฐอื่น ๆ คือ ไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู ก็หวาดกลัวอำนาจของไทย ดังนั้นสุลต่านของรัฐเหล่านี้จึงยอมเป็นเมืองขึ้นของไทย ฉะนั้นไทรบุรีจึงได้ตกมาเป็นของไทยอีกครั้งหนึ่ง

ใน พ.ศ. 2376 รัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 3 เจ้าพระยาไทรบุรีซึ่งมีนามว่าบังการุนไปเข้าข้างพม่า คิดการมาตีไทย กษัตริย์ไทยจึงส่งกองทัพไปปราบไทรบุรี และส่งข้าราชการไทยไปปกครองไทรบุรี นับเป็นครั้งแรกที่มีการส่งข้าราชการไทยปกครองไทรบุรีโดยตรง ในตอนนั้นไทรบุรีถูกสั่งให้อยู่ใต้การควบคุมดูแลของนครศรีธรรมราช การส่งข้าราชการไทยไปปกครองไทรบุรีก่อให้เกิดความไม่พอใจของพระยาไทรบุรีผู้ปกครองเดิมจึงคิดกบฏ พระยาไทรบุรีได้ส่งเสริมให้มีการกบฏขึ้นถึง 3 ครั้งในรัชสมัยของรัชกาลที่ 3 ใน พ.ศ. 2374 ดวนกูเคนหลานชายของพระยาไทรบุรีทำการกบฏได้สำเร็จ แต่ทว่าเพียงในระยะสั้น ๆ เท่านั้น เขาก็ยึดเมืองไทรบุรีได้ แต่เจ้าเมืองก็สามารถเอาชนะดวนกูเคนได้อย่างง่ายดาย สาเหตุที่เจ้าพระยานครศรีธรรมราชสามารถปราบปรามกบฏไทรบุรีได้อย่างง่ายดายก็คือ นายโรบิต อิบเบตสัน เจ้าเมืองของปีนังได้ทำสนธิสัญญาเบอร์เนย์ (Burney treaty) ที่มีอยู่ระหว่างไทยกับอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2309 ซึ่งส่วนหนึ่งกล่าวว่าอังกฤษจะพาตัวเจ้าพระยาไทรบุรีไปอยู่ที่อื่นเพื่อจะได้ไม่มารบกวนไทย อังกฤษได้ส่งเรือจากปีนังไปปิดกั้นแม่น้ำไทรบุรี และสั่งห้ามผู้คนของตนมิให้ช่วยพวกกบฏ ดังนั้นกลุ่มกบฏจึงขาดกำลังคนและเสบียงอาหารจึงถูกปราบปรามในระยะเวลาสั้น ๆ

พระมหากษัตริย์ไทยรู้สึกว่าจะไว้ใจความสามารถของข้าราชการไทยได้ยาก ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันเหตุภัย พระองค์จึงทรงสั่งให้แยกไทรบุรีออกเป็นสี่หัวเมือง คือ กะบังปาสุ เปอร์ลิส สตุล และไทรบุรี ไทยมุสลิมซึ่งจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทยได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองของแต่ละเมืองนั้น แต่ละเมืองปกครองตัวเองแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าเมืองคนเก่า (พระยาอภัย ภูเบศร์) ได้ถูกย้ายไปปกครองเมืองพังงา

ต่อมาใน พ.ศ. 2384 เจ้าเมืองไทรบุรีคนก่อนแก่ชราลง จึงต้องการขอภัยโทษจากพระเจ้าแผ่นดินไทย และต้องการกลับเข้ารับราชการอีก จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองไทรบุรีและสิ้นชีวิตใน พ.ศ. 2391 ในระหว่างที่เป็นเจ้าเมืองครั้งหลังนี้เมืองไทรบุรีมีความสงบตลอดรัชกาลพระรามาธิบดีที่ 3 และที่ 4

ใน พ.ศ. 2392 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในการบริหารประเทศ (ในรัชสมัยพระรามาธิบดีที่ 4) คือ กษัตริย์ได้อนุญาตให้เมืองกะบังปาสุรวมกับไทรบุรีได้

ใน พ.ศ. 2415 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 5 ได้ทรงสั่งให้ไทรบุรีขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แทนที่จะขึ้นต่อนครศรีธรรมราช ใน พ.ศ. 2440 กษัตริย์ไทยได้จัดตั้งระบบ “เทศาภิบาล” ขึ้น ดังที่ได้กล่าวไว้ในประวัติศาสตร์เมืองปัตตานีแล้ว ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้น ซึ่งรวมเอาสตูลเข้าไว้กับไทรบุรี อับดุลฮามิดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงของมณฑลไทรบุรี โดยมีศเป็น “เจ้าพระยาอุทิศสงครามรามภักดีศรีสุลต่านมะหมัดรัตนบุรีนทร”

ใน พ.ศ. 2452 ได้มีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างไทยกับอังกฤษเกี่ยวกับชายแดน ซึ่งเป็นผลให้ไทยเสียเมืองไทรบุรีและเปอร์ลิสให้แก่อังกฤษ เหลืออยู่แต่สตูลเท่านั้นที่ยังเป็นของไทย ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงรวมสตูลเข้าไว้ในมณฑลภูเก็ต เมื่อทางหลวงสายกันเนียง - สตูลสร้างสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2468 สตูลจึงถูกย้ายจากมณฑลภูเก็ตไปรวมอยู่ในมณฑลนครศรีธรรมราช เพราะการไปมาระหว่างสตูลกับภูเก็ตไม่สะดวกเท่าที่ควร

ในที่สุด เมื่อ พ.ศ. 2476 หลังจากเปลี่ยนระบบการปกครองของประเทศแล้วสตูลก็เป็นจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง เหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ มาจนทุกวันนี้

ปัจจุบันแนวคิดหรือทัศนคติของนักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะให้ภาพประวัติศาสตร์ปัตตานีว่าเป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอกราช และมีความภูมิใจในประวัติศาสตร์ปัตตานี ส่งผลให้มีความคิดในการต่อต้านอำนาจของรัฐจากส่วนกลาง เพราะทำไปเนื่องจากเพื่อต้องการรักษาความเป็นอิสระ เอกสิทธิ์ประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ของตนเอง ดังนั้น คนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกับคนไทยทั่วไป ดังนี้

ก. ศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม

ข. ภาษา คนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้พูดภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน ส่วนมากจะพูดภาษาไทยไม่ได้ แต่ปัจจุบันเมื่อการศึกษาเจริญขึ้น คนไทยมุสลิมก็สามารถเข้าใจภาษาไทยมากขึ้น

ค. ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เนื่องจากศาสนาได้เป็นเครื่องกำหนดขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะคนไทยมุสลิมถือว่าศาสนาอิสลามเป็นวิถีดำเนินชีวิต ดังนั้น ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมต่าง ๆ ของมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงใกล้เคียงกับคนมาเลเซียมากกว่าที่จะใกล้เคียงกับคนไทยโดยทั่วไป

ง. การศึกษา การศึกษาของคนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับคนไทยส่วนอื่นของประเทศ ทั้งนี้สมัยก่อนประชาชนไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสือไทย โดยบางส่วนเชื่อว่าการเรียนหนังสือไทยเป็นบาป จึงนิยมให้บุตรหลานเรียนเฉพาะด้านศาสนาอย่างเดียว ปัจจุบันเริ่มมีความเข้าใจ และได้ส่งบุตรหลานเรียนวิชาการต่าง ๆ มากขึ้น

สภาพทางการเมือง การปกครอง

ก. เชื้อชาติ จากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และความแตกต่างทางสังคมกับคนไทย โดยทั่วไปจึงยังคงมีคนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้บางส่วนที่ยังไม่ยอมรับสภาพโดยสนิทใจว่าเป็นคนไทย

ข. อิทธิพลจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะผลเดียวกันในข้อ ก. ทำให้มีบุคคลบางส่วนคิดจะแบ่งแยกการปกครองดินแดนจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ออกเป็นรัฐอิสระ หรือนำไปรวมกับประเทศมาเลเซีย ผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ ในระดับผู้นำได้ออกไปดำเนินการในต่างประเทศโดยพยายามทำให้ต่างประเทศทราบว่าคนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือคนมลายูที่อยู่ในปกครองของไทย และพยายามที่จะหาทางแทรกแซงทางการเมืองการปกครองอยู่เสมอ

ค. เพื่อบรรลุเป้าหมายเรื่องการแบ่งแยกดินแดนและเป็นที่ยึดถือของต่างประเทศกลุ่มผู้ก่อการก็ได้จัดตั้งกองกำลังขึ้นเพื่อทำการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการทั้งในด้านการต่างประเทศและภายในประเทศ ต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นขบวนการต่างๆ หลายขบวนการ ซึ่งแต่เดิมทางราชการเรียกขบวนการเหล่านั้นว่า ขบวนการโจรแบ่งแยกดินแดน แต่ต่อมาได้เปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่า ขบวนการโจนก่อการร้าย การดำเนินการของขบวนการต่างๆ ได้ดำเนินการมาเป็นเวลาหลายสิบปีแต่เดิมมีกองกำลังติดอาวุธจำนวนรวมกันหลายร้อยคน แต่เมื่อเห็นว่าการดำเนินการไปสู่เป้าหมาย ค่อนข้างเลือนลอยประกอบกับทางราชการมีนโยบายให้ผู้ที่เข้าร่วมขบวนการที่สำนึกผิดออกมามอบตัว และร่วมพัฒนาชาติไทย จึงได้มีการออกมามอบตัวจำนวนมาก คงเหลือกองกำลังอยู่ในปัจจุบันเพียงไม่กี่คนจึงแปรสภาพมาเป็นการหาผลประโยชน์เสียเอง โดยการข่มขู่ กรร โศกทรัพย์ หรือเป็นเครื่องมือให้กลุ่มอิทธิพลแสวงหาผลประโยชน์ก่อความรุนแรงขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อให้ทราบว่ากองกำลังยังมีอยู่หรือเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง โดยแทบจะไม่มีเป้าหมายทางการเมืองการปกครองหลงเหลืออยู่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ดังกล่าว บุคคลที่สืบเชื้อสายจากเจ้าเมืองปัตตานีจะต่อสู้เพื่อเอาดินแดนของตน คือฝ่ายไทยก็จะมองว่าเป็น “การกบฏ” หรือ “แข็งเมือง” จึงยกทัพมาปราบปรามขณะที่ชาวพื้นเมืองปัตตานีจะมองว่าการกระทำของคนเป็นการต่อสู้เพื่ออิสรภาพ หรือเอกราชเหตุการณ์เหล่านี้ดำเนินเรื่อยมาแม้ต่อมาได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยก็ตาม

2.2 ปัจจัยด้านความมั่นคง

1. ปัญหา

1.1 ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างกล่าวคือ

1.1.1 มีสาเหตุของปัญหาสืบเนื่องติดต่อกันมาเป็นเวลานานและเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวพันกันในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านการปกครอง สังคมจิตวิทยา ซึ่งนับเป็นปัญหาหลักหรือแกนของปัญหา เนื่องจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในเรื่องภาษาพูด ศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ประชากรมีความรู้สึกในตัวเองว่าแปลกแยกจากประชากรในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ซึ่งในบางห้วงระยะเวลา ปัญหานี้ได้นำไปสู่การก่อความไม่สงบหลายครั้ง การแก้ไขปัญหาด้านการเมือง การปกครอง และสังคมจิตวิทยาตลอดจนปัญหาการก่อความไม่สงบโดยกลไกของรัฐตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันไม่ได้เป็นไปอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง

1.1.2 มีปัญหาอื่น ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาด้านการปกครอง สังคมจิตวิทยา เช่น ปัญหาความแตกต่างทางด้านศาสนา วัฒนธรรม และปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ของประเทศ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาอิทธิพลท้องถิ่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาทางการศึกษา ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกลไกของรัฐ แต่เมื่อมาเกิดขึ้นพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาดังกล่าวจึงถูกดึงให้เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับปัญหาหลัก ให้เกิดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่จะต้องแก้ไขทั้งระบบ

1.2 กลไกของรัฐที่เป็นหน่วยรับผิดชอบในการแก้ปัญหายังไม่สามารถแก้ปัญหาจนปรากฏผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจนในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา

1.3 ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บางส่วนยังไม่มีความพึงพอใจในการดำเนินการของกลไกของรัฐในพื้นที่

1.4 สถานการณ์ด้านขบวนการก่อการร้าย จากปัญหาความไม่สงบเรื้อรังโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส แม้จะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นซึ่งยังคงส่งผลกระทบต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยส่วนรวม นอกจากจะเป็นการกระทำของโจรก่อการร้ายแล้ว ยังมีกลุ่มโจรมิถิลา กลุ่มอิทธิพลแอบอ้างโจรก่อการร้าย กลุ่มก่อวินาศกรรม อั้งการเมืองและศาสนา กลุ่มการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น สาเหตุส่วนใหญ่มักเกิดจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ แต่มีลักษณะการก่อเหตุที่คล้ายกัน จึงทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระทำของกลุ่มคนร้ายกลุ่มเดียวกัน นอกจากนั้นการเผยแพร่ข่าวสารของสื่อมวลชนประกอบการปล่อยข่าวลือเพื่อเบี่ยงเบนประเด็นสาเหตุของความขัดแย้ง หรือประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มผู้กระทำความสร้างความสับสนในการสืบสวนสอบสวนหรือปราบปราม ซึ่งพอจะแยกกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาได้ดังนี้

1.4.1 โจรก่อการร้าย (จกร.) ยังคงปรากฏการเคลื่อนไหว พฤติการณ์ส่วนใหญ่จะสร้างความไม่ปลอดภัยให้ชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการข่มขู่กรรโชกทรัพย์ ลอบยิง ลอบวางเพลิง และก่อวินาศกรรม ปัจจุบันคนเหลือกลุ่มโจรที่ยังมีบทบาททั้งทางด้านการเมืองและการทหาร คือ โจรก่อการร้าย P.U.L.O และโจรก่อการร้าย B.R.N. มีโครงสร้างการจํัดกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่เคลื่อนไหว ดังนี้

1.4.1.1 กลุ่มโจรแนวร่วมปลดปล่อยสหพันธ์รัฐปัตตานี (P.U.L.O)

เมื่อ พ.ศ. 2531 เกิดความขัดแย้งกันระหว่างสภาชีนํ้า ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ กับสภาบัญชาการทหาร ดังนั้นสภาบัญชาการทหาร จึงได้ประกาศแยกตัวจากสภาชีนํ้าเมื่อวันที่ 5 ธ.ค. 2532

1. โจรก่อการร้าย P.U.L.O (กลุ่มเก่า) ภายใต้การนำของ ดนกูบิรอ กอ ดอนิรือ มีหะยีสะมะแอ ทํานํ้า เป็นฝ่ายทหาร ใช้สัญลักษณ์รูปนกอินทรี ในห้วงที่ผ่านมาไม่ปรากฏความเคลื่อนไหวของกองกำลังติดอาวุธในประเทศไทย มีการดำเนินงานด้านการเมืองของสมาชิกระดับนํ้าในประเทศเพื่อนบ้าน ต่อมาหลังจาก หะยีสะมะแอ ทํานํ้า ถูกจับ เมื่อวันที่ 10 ก.พ. 2541 ได้ปรากฏข่าวสารกองกำลังติดอาวุธ โจรก่อการร้าย P.U.L.O (เก่า) กลุ่ม ดอเลาะ นาซา กําลังประมาณ 7 คน เคลื่อนไหวหลบหนีไป - มา ระหว่างพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้าน

รายชื่อสมาชิกกองกำลังติดอาวุธ P.U.L.O (เก่า) (เท่าที่ทราบ) จำนวน 5 คน

- | | | |
|--------------|----------------------|------------------------------|
| (1) ดอเลาะ | นาซา | หัวหน้ากลุ่ม |
| (2) ตาบิชี | บูโด | หัวหน้าฝ่าย กองกำลังเฉพาะกิจ |
| (3) หะยียามา | อับดุลเราะมัน/สะเต็ง | หัวหน้าฝ่ายกองกำลังในเมือง |
| (4) ฮารง | นาซา | ลูกแถว |
| (5) ยะโก๊ะ | ยูตุตง | ลูกแถว |

2. โจรก่อการร้าย P.U.L.O (กลุ่มใหม่) ใช้ตราสัญลักษณ์ KASDAN เมื่อปลายปี 2537 เกิดการแตกแยกขึ้นระหว่างสมาชิกระดับนํ้าของกลุ่ม ฮารง มูเล็ง กับกลุ่ม ฮาดิ มูโน๊ะ และต่อมาเมื่อวันที่ 21 - 22 ม.ค. 2538 P.U.L.O (กลุ่มใหม่) ได้คัดเลือกคณะกรรมการชุดใหม่ ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเลือก หะยีบิโโค เป็นประธาน พรรคพวกของฮารง จึงแยกตัวไปจัดตั้งกลุ่มใหม่ ใช้ตราสัญลักษณ์ "ABUJIHAD" จึงเป็นการแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มของหะยีอับดุลเราะมาน มาโซ/หะยีบิโโค เบตง (KASDAN) และกลุ่มของฮารง มูเล็ง (ABJIHAD) และต่อมา เมื่อวันที่ 22 ก.พ. 2541 หะยีอาเซ็ม อับดุล เราะมาร มาด, หะยีแม กราฮิ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ (KASDAN) และหะยิดาโด้ะ ทํานํ้า ผู้บัญชาการสูงสุด กองกำลังติดอาวุธ (KASDAN) ถูกจับกุม ปัจจุบันสมาชิกระดับนํ้าที่เหลือได้พยายามที่จะเคลื่อนไหวทางด้าน

การเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน และจัดกำลังหมุนเวียนเข้ามาเคลื่อนไหวและปฏิบัติการในเขตไทย ประมาณ 30 คน รวมทั้งพยายามติดต่อประสานงานแสวงความร่วมมือกับโจรก่อการร้ายกลุ่มอื่น ๆ เพื่อดำรงสภาพ ส่วนกลุ่มของอารง มูเต็ง ไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวทางด้านการทหารมาตั้งแต่วันที่ 9 ม.ค. 2539 เนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติความขัดแย้งภายในกลุ่มเองได้

3. กลุ่ม P.U.L.O มีพื้นที่เคลื่อนไหวอยู่ในบริเวณเทือกเขาภูงจอนอง อ.ศรีสาคร อ.จะนะ จังหวัดนราธิวาส เทือกเขาแม่แต อ.ศรีสาคร อ.ระแงะ จังหวัดนราธิวาส เทือกเขาตะเว อ.ระแงะ , อ.จะนะ จังหวัดนราธิวาส และบริเวณเทือกเขาบูโด รอยต่อระหว่าง อ.รีโอสาะ , อ.ยี่งอ , อ.บาเจาะ จังหวัดนราธิวาส .อ.กะพ้อ จังหวัดปัตตานี , อ.รามัน จังหวัดยะลา และบริเวณแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย ด้าน อ.เบตง จังหวัดยะลา

1.4.1.2 กลุ่มโจรปฏิวัติแห่งชาติ (B.R.N) แบ่งเป็นกลุ่ม 3 กลุ่ม

1.4.1.2.1 กลุ่มโจรปฏิวัติแห่งชาติ (B.R.N CONGRESS) เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2537 ได้ยกเลิกกองบัญชาการใหญ่ (BM) เปลี่ยนเป็นศูนย์บัญชาการทางทหาร หรือ MMPP. (MERKAS MELITIR PUSAT RELANCARAN) พร้อมกับได้ยุบรวมเขต 1 (DAG 1) และเขต 3 (DAG 3) เดิม จัดตั้งเป็นกองบัญชาการร่วมใช้ชื่อว่า M.P. (MARKAS PELANCARAN) ส่วนเขต 2 (DAG 2) คงสภาพเดิม โดยตั้งศูนย์บัญชาการทหาร หรือ MP. ที่บริเวณภูเขาบูเก็ดอามัง อ.จิก รัฐเคดาห์ มาเลเซียใกล้แนวชายแดนไทย ด้าน ต.บาละ อ.กาบัง จังหวัดยะลา ต่อมาเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2538 ได้ยุบเลิกเขต 2 (DAG 2) พร้อมกับย้ายศูนย์บัญชาการทหาร หรือ MP. เข้ามาตั้งในเขตพื้นที่ อ.ศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส มีเจ๊ะกูเบ็ง/รอชะ บูราซอ เป็น ผอ.สูงสุด และ โต๊ะแซบง/บงคือเระ เป็นรอง ได้จัดกำลังเข้ามาเคลื่อนไหวและปฏิบัติการในพื้นที่ประมาณ 40 คน โดยวางกำลังเป็น 2 ส่วน

1. ส่วนบัญชาการใหญ่/MP และส่วนสนับสนุน มีมะ/เปาะมะ สุโหลงปาตุ เป็นหัวหน้า MP. ปัจจุบันคาดว่าที่ตั้งบริเวณเทือกเขาภูงจอนองด้านทิศใต้ของ บ.ไอร์ลาตา ม. 5 ต.ช้างเผือก อ.จะนะ จังหวัดนราธิวาส ใกล้แนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ด้านรัฐเปรัค มาเลเซีย ช่วงระหว่างหลักเขตที่ 58 A - 60 กำลังประมาณ 9 - 11 คน

2. ส่วนปฏิบัติการ ขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อ บก.ใหญ่ หรือ MP. ซึ่งมี มะ/เปาะมะ สุโหลงปาตุ เป็น หน. MP. โดยจัดแบ่งกำลังออกเป็น 5 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีกำลังประมาณ 5 - 7 คน (บางโอกาสมีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวร่วมกัน) เข้าปฏิบัติการเคลื่อนไหวในพื้นที่ อ.ศรีสาคร, อ.ระแงะ, อ.จะนะ จังหวัดนราธิวาส, อ.ยะหา, อ.กาบัง จังหวัดยะลา และบางส่วนของ อ.สะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา

1.4.1.2.2 กลุ่มโจรปฏิวัติแห่งชาติ B.R.N (CO-ORDINARE) ไม่มีกองกำลังติดอาวุธ แต่มุ่งเน้นดำเนินการด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาและการเมือง มีการประสานสัมพันธ์กับกลุ่มดาวะห์ อันเป็นกลุ่มฐานการเมืองของนักการเมืองบางคน แคนนำอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน

1.4.1.2.3 กลุ่มโจรปฏิวัติแห่งชาติ B.R.N. (ULAMA) ไม่มีกองกำลังติดอาวุธ มุ่งเน้นงานด้านศาสนาที่อาศัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน

1.4.1.3 ยุทธวิธีของโจรก่อการร้าย

การปฏิบัติการก่อการร้ายของโจรก่อการร้าย มีลักษณะตามแนวทางของการก่อความไม่สงบทั่วไป กล่าวคือพยายามสร้างปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จิตวิทยา แต่มีลักษณะพิเศษ คือ พยายามสร้างเงื่อนไขให้สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม ทั้งในพื้นที่ชนบทและในเมือง สำหรับการก่อการร้าย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.4.1.3.1 ลักษณะทางการเมือง

1. พยายามสร้างปัญหาให้เกิดขึ้น ในหมู่ประชาชนโดยอาศัยเงื่อนไขทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อให้ชาวไทยมุสลิมสนับสนุนโจรก่อการร้ายรวมทั้งนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นข้อเรียกร้อง เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

2. พยายามใช้สมาชิก/แนวร่วม สอดแทรกการต่อสู้ไปในลักษณะเลียนแบบนักแสวงบุญหรือผู้เผยแพร่ศาสนาที่เรียกว่า “ดาวะห์” เนื่องจากวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ได้ผล เพราะชาวไทยมุสลิมส่วนใหญ่มีความผูกพันในเรื่องศาสนาอย่างแน่นแฟ้น

3. พยายามสร้างแนวร่วม/มวลชน ในพื้นที่ด้วยการใช้ความผูกพันทางเครือญาติ ตลอดจนโครงสร้างทางสังคม เป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพล

1.4.1.3.2 ลักษณะทางการทหาร

1. จัดกำลังออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ กลุ่มละ 5 – 7 คน แต่ละกลุ่มมีหัวหน้ากลุ่มเป็นผู้รับผิดชอบและบังคับบัญชาโดยตรง ส่วนการเคลื่อนไหวจะเป็น 2 ลักษณะ คือ เมื่อสภาพปลอดภัย จะสร้างค่ายพักชั่วคราว หมุนเวียนเข้าไปเคลื่อนไหวในหมู่บ้านเพื่อสืบสภาพข่มขู่ ครอบงำ คุกคาม หารายได้หาเสบียงอาหาร และการก่อเหตุร้าย เพื่อสร้างอิทธิพล ตลอดจนพบปะมวลชนเพื่อหาสมาชิกเพิ่ม เมื่อถูกเจ้าหน้าที่รบกวาดล้างวิธีกระจายกำลังและเคลื่อนไหวยุทธศาสตร์จะติดอยู่ในพื้นที่อิทธิพลและจะพักค้างแรมในแต่ละแห่งเพียง 1 – 2 คืน

2. การสร้างค่ายพักไม่นิยมสร้างแบบถาวรและจะสร้างค่ายพักชั่วคราวไว้หลาย ๆ แห่ง เป็นการอำพราง โดยอาศัยพื้นที่ป่าเขาใกล้กับหมู่บ้านอิทธิพลเป็นแหล่งพักพิง และจะไม่อยู่ในพื้นที่เดียวกันเป็นเวลานาน ๆ จะโยกย้ายที่พักรักษาตลอดเวลา

3. ใช้วิธีการชุมนุมยิงเมื่อมีโอกาส และหากมีการปะทะจะกระจายกำลังออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ 2 – 3 คน ไม่ปะทะยืดเยื้อ และไม่หวังผลแตกหัก

4. ไม่มีแบบแผนในการต่อสู้ที่แน่นอน ใช้วิธีแบบกองโจร ถือหลักจรยุทธ์ และพยายามหลีกเลี่ยงการปะทะกับเจ้าหน้าที่ยกเว้นกรณีที่ได้เปรียบหรือเหตุการณ์บังคับ

5. เมื่อถูกกดดันหรือปราบปรามอย่างหนัก จะตอบโต้ด้วยการก่อเหตุร้ายในพื้นที่ราบชุมชน เพื่อเบี่ยงเบนความสนใจ

1.4.2 ผู้มีอิทธิพล กลุ่มก่อวินาศกรรมเมืองและศาสนา จากการก่อเหตุร้ายหรือเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าผู้ที่อยู่เบื้องหลังบงการมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ซึ่งมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการบางคน ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันตนเองในแง่กฎหมาย ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มผู้กระทำหรือก่อเหตุการณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องคดี ผู้ติดยาเสพติด แนวร่วมโจรก่อการร้ายหรือ สมาชิกกองกำลังติดอาวุธของโจรก่อการร้าย ซึ่งมักมีความสัมพันธ์กันทางใดทางหนึ่งประกอบกับเกิดปัญหาขัดแย้งด้านแนวทางในการปฏิบัติศาสนาของกลุ่มบุคคล หรือผู้นำทางศาสนาในบางพื้นที่ แต่ยังไม่ถึงขั้นรุนแรง ทั้งปัญหาการขัดแย้งทางด้านการเมือง ซึ่งผสมผสานกับปัญหาที่กล่าวข้างต้น ปัญหาการก่อความไม่สงบเรียบร้อยปัญหาทางด้านความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงคงมีอยู่ต่อไป

1.4.3 กลุ่มโจรมัจฉาชีพ มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นหลายกลุ่ม เช่น กลุ่ม MUJAHIDIN ISLAM PATANI) เคลื่อนไหวก่อการร้ายก่อวินาศกรรมสร้างความไม่สงบขึ้นหลายครั้ง เพื่อยกระดับให้โจรก่อการร้าย ขอมรับว่ามีอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน เช่นเดียวกัน นอกจากนั้นยังมีกลุ่มมือปืนรับจ้างและผู้หลบหนีคดีอาญา รับจ้างก่อเหตุร้ายวัน หรือข่มขู่กรรโชกทรัพย์ เพื่อแสวงหาประโยชน์

1.5 แนวโน้มของสถานการณ์การก่อการร้าย

1.5.1 องค์กรนำของโจรก่อการร้าย ยังคงเคลื่อนไหวในต่างประเทศ และมีแนวความคิดในการแบ่งแยกดินแดน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวของกองกำลังติดอาวุธในประเทศตลอดจนสามารถดำเนินงานด้านการเมืองภายในประเทศบางส่วน ในด้านการพยายามรวบรวมโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน หรือในนาม BERSATU อาจจะทำให้เป็นส่วนเฉพาะ ในส่วนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การจะให้เกิดความแน่นแฟ้นหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คงกระทำไม่ได้ เนื่องจากความขัดแย้งส่วนใหญ่มาจากการขัดแย้งด้านผลประโยชน์

1.5.2 กลุ่มโจร P.U.L.O. (กลุ่มใหม่) ยังคงหลบหนีเคลื่อนไหวในลักษณะจรยุทธ์ ไม่มีที่ตั้งแน่นอนและไม่ยึดเกาะในรูปแบบการปฏิบัติ เช่น ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ และก่อเหตุร้ายในบางโอกาส นอกจากนั้นสมาชิกระดับผู้นำของ P.U.L.O. พยายามรวบรวมโจรก่อการร้าย P.U.L.O. (เก่า) และ P.U.L.O. (ใหม่) เข้าด้วยกัน ตลอดจนพยายามติดต่อแสวงความร่วมมือกับโจรก่อการร้าย กลุ่มอื่น ๆ เพื่อเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน และขอรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ ในนาม “BERSATU” รวมทั้งพยายามเน้นการก่อวินาศกรรมในพื้นที่ราบชุมชนให้มากขึ้น

1.5.3 กลุ่มโจร B.R.N ยังคงเคลื่อนไหวเป็น 2 ส่วน คือ ส่วน บก.ใหญ่ หรือ MP. คาดว่ามีที่ตั้งบริเวณเขาภูมุงจอนอง อ.ศรีสาคร, อ.จะแนะ จังหวัดนราธิวาส เพื่อควบคุมบังคับบัญชา ส่วนปฏิบัติการในพื้นที่ ส่วนกองกำลังติดอาวุธ แบ่งกำลังเป็นกลุ่มย่อยๆ 7-9 คน ไม่มี ที่ตั้งที่แน่นอน เคลื่อนไหวจรยุทธ์ ช่มชู้กรรโชกทรัพย์ผู้ประกอบการและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ตลอดจนหาข่าวสารการเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่ และรับเสบียงอาหารจากแนวร่วม/เครือข่ายในพื้นที่ราบ

1.5.4 ด้านการก่อเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นได้ ไม่แน่นอนทั้งช่วงเวลาและสถานที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น กรณีเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, ความขัดแย้งของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่ม MUJAHIDIN ISLAM PATANI เข้าผสมผสานก่อเหตุร้ายเพื่อกรรโชกทรัพย์ และโฆษณาชวนเชื่อ ยกย่องความสำคัญในการชักนำวัยรุ่นเข้าเป็นพวก

1.6 สถานการณ์เฉพาะการก่อการร้ายในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในห้วงระยะเวลาประมาณ 7 เดือนที่ผ่านมา (ตั้งแต่ 14 ธ.ค. 2544 - 11 มิ.ย. 2545) มีการก่อการเหตุร้ายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงหลายครั้ง โดยเฉพาะส่วนใหญ่เป็นการก่อเหตุร้ายในลักษณะของการประทุษร้ายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนถึง 20 ครั้ง เป็นผลให้มี ครุ 1 นาย ข้าราชการตำรวจเสียชีวิตจำนวนถึง 28 นาย, บาดเจ็บ 4 นาย อาสาสมัครรักษาดินแดนเสียชีวิต 1 นาย ประชาชนที่อยู่ในที่ใกล้เคียงที่เกิดเหตุได้รับบาดเจ็บ 3 คน นับว่าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของพื้นที่เป็นอย่างมาก

2. ข้อเท็จจริง : แนวทางการแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลดำเนินการ

2.1 ในปัจจุบันรัฐบาลได้ปรับปรุงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 141/2539 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539 มีผลให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เคยถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถูกยุบเลิกไป และให้หน่วยงานปกติรับผิดชอบซึ่งต้องปรับปรุงการบริหารและปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้คือ

2.1.1 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน

ภาคใต้ (สขต.) ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามลำดับ

2.1.2 ให้กระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.1.3 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) ไปเป็นของกองพันภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน ภาค 4)

2.2 ในการดำเนินงานตามข้อ 2.1 หน่วยงานปกติที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการศึกษาสถานการณ์และเตรียมการปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบในเรื่องความมั่นคงในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการขุดเล็กศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามรายงานของสำนักงานตำรวจสันติบาลพอสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ความเห็นของกลุ่มนักวิชาการ / ข้าราชการ/ผู้นำทางศาสนา/นักธุรกิจและประชาชนในพื้นที่

ความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการขุดเล็กศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 แต่เนื่องจากการดำเนินการที่เร่งรีบโดยไม่ได้สร้างความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่าที่ควรจึงทำให้ประชาชนทั่วไปยังมีความเคลือบแคลงสงสัยถึงการขุดเล็กหน่วยงานทั้งสอง และเห็นว่ารัฐบาลควรมีการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวเสียก่อน หากยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ จึงค่อยขุดเล็ก

ในส่วนของผู้นำทางศาสนา มีความวิตกกังวลในเรื่องที่เกี่ยวกับการขุดเล็กศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเด็นที่เคยได้รับการสนับสนุนดังต่อไปนี้

1. ในเรื่องของกิจการฮัจญ์ การดำเนินงานที่ผ่านมาดีขึ้นโดยลำดับ
2. โรงเรียนสอนศาสนา (ปอเนาะ)
3. ค่าตอบแทนเพื่อเป็นกำลังใจอิหม่าม คอเด็บ บิห์ตัน
4. ปัญหาปัญญาชนที่ทำงานและศึกษาอยู่ในต่างประเทศ การรับรองปริญญาบัตรจากประเทศมุสลิมอีกหลายประเทศ เพื่อให้ปัญญาชนเหล่านั้นกลับมาพัฒนาประเทศไทยต่อไป
5. ควรมีการประชาสัมพันธ์เรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอ ให้เป็นรูปธรรม เพื่อความเข้าใจของประชาชน

ในประเด็นที่ 1 – 4 เมื่อไม่มีศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วหน่วยงานใดจะเป็นผู้สนับสนุนในกิจการต่าง ๆ เหล่านี้

2.2.2. ภาคธุรกิจ/ข้าราชการ (ที่เคยปฏิบัติงานในศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) ผู้นำศาสนา นักธุรกิจ และสื่อมวลชนที่เป็นที่ปรึกษาของศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทางด้านภาคธุรกิจ ที่ประกอบด้วยสภาธุรกิจภาคใต้ หอการค้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลยุบเลิกศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากความเกี่ยวข้องของโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – ไทย (Indonesia Malaysia Thailand – Growth Triangle) โดยเฉพาะการเตรียมประชุมไตรภาคีในกรอบความร่วมมือครั้งที่ 10 ปลายเดือน ก.ค. 2545 นี้ ที่รัฐเปอร์ลิส มาเลเซีย และการพิจารณาสภาพของสภาธุรกิจหลังศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ถูกยุบไป เพราะการปฏิบัติที่ผ่านมาศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ปฏิบัติงานเป็นทั้งพี่เลี้ยงและอุดหนุนงบประมาณให้กับสภาธุรกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่ยุคก่อตั้งรวมถึงหอการค้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

ประเด็นดังกล่าว หากรัฐบาลจะมีหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความรับผิดชอบของหน่วยงานใหม่ น่าจะทำหน้าที่เฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เนื่องจากมีลักษณะเฉพาะตัวที่คล้ายกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ส่วนการยุบเลิกกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 นั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมเพราะสถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่จำเป็นให้ทหารมาแก้ไขปัญหา ข้าราชการ/ผู้นำศาสนา/นักธุรกิจ/และสื่อมวลชน ที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และบางส่วนดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาไม่เห็นด้วยกับการยุบเลิกศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความอ่อนไหวสลับซับซ้อนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะใช้หน่วยงานปกติไม่ได้ จำเป็นต้องใช้หน่วยงานพิเศษ และบุคลากรที่เหมาะสม โดยเฉพาะการดำเนินการที่เน้นถึงวัฒนธรรมอิสลาม สำหรับการยุบเลิกกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 นั้น เห็นว่าเหมาะสมดี เพราะสถานการณ์และปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันมีความแตกต่างไปจากในอดีตมากแล้ว หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถที่จะแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ซีอีโอ

2.3 ในสวนการเตรียมการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้กำลังรักษาความมั่นคงภายในระดับพื้นที่ได้แก่ ตำรวจภูธร ภาค 9 และกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 4 คงอยู่ระหว่างการปรับการจัดและการวางกำลังในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการปรับปรุงที่ตั้งและการปฏิบัติของจุดตรวจต่าง ๆ รวมทั้งเสนอความต้องการเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการขอกำลังตำรวจ

ตระเวนชายแดนจำนวน 5 กองร้อยเฉพาะกิจ ซึ่งเคยปฏิบัติงานในความควบคุมของ กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ในข้อ 2.1.3 คืบไป ยังหน่วยต้นสังกัดเพื่อใช้ในการรักษาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในความรับผิดชอบ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

3. การวิเคราะห์

ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และแนวทางการแก้ไขที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว

3.1 ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีโครงสร้างของปัญหาที่ซับซ้อน มีสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย สิ่งสำคัญที่เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาได้แก่นโยบาย มาตรการต่าง ๆ และกลไกของรัฐ จึงพิจารณาวิเคราะห์เครื่องมือในการแก้ปัญหาที่ใช้อยู่ ในปัจจุบันตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 จะทำให้มีองค์กรรับผิดชอบการแก้ไข ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับต่าง ๆ ดังนี้

ระดับชาติ

- สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบงานของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงาน คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาด้านจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) ตามลำดับซึ่งอำนาจหน้าที่ที่ มอบโอนมานี้ได้แก่

หน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) เดิม ซึ่งโอนให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ

1. พิจารณาเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
2. อำนวยการและควบคุมเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ เป็นไปตามนโยบาย
3. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความจำเป็น

หน้าที่ของและสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาด้านจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) เดิม ซึ่งโอนให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

1. ศึกษา วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินการตามนโยบายและ มาตรการดำเนินการตามนโยบาย

3. ประสานงานกับ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน กองทัพอากาศที่ 4 กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการตามนโยบาย กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ประชาสัมพันธ์การดำเนินการตามนโยบาย

5. ปฏิบัติหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือประธาน ปชต. มอบหมาย
ระดับส่วนกลาง

3.1.2 รองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระดับพื้นที่

3.1.3 กองทัพอากาศที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภาค 4) รับโอนอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43)

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 34 (พตท. 43) เดิมมีดังต่อไปนี้

1. กำหนดแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายหรือการก่อการร้ายทุกรูปแบบให้เกิดเอกภาพในการใช้มาตรการทางการเมืองและมาตรการการใช้กำลังปราบปรามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความรุนแรงของพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหารในพื้นที่ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

2. สั่งการและอำนวยการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหารให้มีการดำเนินการเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดตาม (1)

3. ให้การสนับสนุนและประสานงานในการจัดระเบียบชายแดนตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ

4. พัฒนาประสิทธิภาพงานด้านการข่าวให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการสนับสนุนการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจและทหาร

5. ให้การสนับสนุนการใช้กำลังตามที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐร้องขอตามความเหมาะสมของสถานการณ์

6. แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น

7. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต.

3.1.4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นหน่วยงานปกติและต้องรับผิดชอบการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะบูรณาการ ภายใต้การกำกับดูแลของรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย

3.1.5 ดำรวจภูธรภาค 9 และกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 4 รวมทั้งหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายใน ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจ(ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม)

3.2 เมื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขที่ได้ดำเนินการไปแล้วจะเห็นว่าในการปรับปรุงการบริหารงานด้วยการมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวยังอาจมีจุดอ่อนและสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

3.2.1 การมอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับ ไม่มีผลเพียงการขยับเล็กลงครั้งในการแก้ไขปัญหาระดับชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจในระยะเวลาหนึ่งไปให้องค์กรปกติรับผิดชอบแต่ไม่มีผลในการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกติซึ่งหน้าที่เหล่านี้ได้ระบุไว้ในข้อ 3.1.1 ซึ่งการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบเหล่านี้ ไม่มีการกำหนดหลักประกัน ในประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้นจากงานปกติที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว รวมทั้งอำนาจหน้าที่บางประการยังไม่มีความชัดเจน เช่นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) เดิมที่กำหนดว่า “(3) ประสานงานกับ กระทรวง ทบวง กรมและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนกองทัพบกภาคที่ 4 กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการตามนโยบาย” แต่เมื่อกองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกขยับเลิกไปแล้วก็ไม่มีการระบุชัดเจนว่าจะให้ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนหน่วยงานใดอีก ประกอบกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย มีภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางมากมายจนไม่น่าเชื่อถือว่า จะเป็นหน่วยงานที่ดูแลปัญหาความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงควรที่จะมีหน่วยงานในระดับนี้เป็นการเฉพาะเพื่อกำกับดูแลการแก้ปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจตั้งเป็นลักษณะสำนักงานเฉพาะกิจ หรือ ศูนย์อำนวยการให้มีเจ้าหน้าที่ติดตาม อำนวยการประสานงานเป็นการเฉพาะแยกออกจากงานปกติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

3.2.2 การมอบอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ให้แก่กองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ทำให้กองทัพภาคที่ 4

ยังคงมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น “ กำหนดแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อเหตุร้ายรุนแรง หรือการก่อการร้ายทุกรูปแบบให้เกิดเอกภาพในการใช้มาตรการทางการเมืองซึ่งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็น่าจะแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนหรือถกเถียงกัน ขององค์กรที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาตามที่ระบุไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ และมาตรการการใช้กำลังปราบปรามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความรุนแรงของพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหารในพื้นที่ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี”

3.2.3 ไม่มีการกำหนดความสำคัญที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการอยู่เดิมนั้นมีงานอะไรบ้าง และงานใดให้โอน ไปอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานปกติหน่วยใด ซึ่งหากจะอนุมานว่าทุกงานให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดก็สมควรที่จะได้ระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.2.4 การปรับระบบการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีในการประชุมหารือระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อ 25 เมษายน 2545 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีดังนี้

1. เนื่องจากสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ได้พัฒนาไปอีกระดับหนึ่งแล้ว การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วม ประการสำคัญคือให้นำมาตรการและกำลังเจ้าหน้าที่ตามปกติมาใช้แก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพราะสภาพปัญหาหลักในพื้นที่เป็นเรื่องของโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย เป็นส่วนใหญ่มากกว่าการก่อการร้ายเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีต

2. เพื่อลดความซ้ำซ้อนหรือถกเถียงในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ จึงควรยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 และคำสั่งเกี่ยวเนื่อง อันจะมีผลให้การปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) สำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท. 43) สิ้นสุดลง โดยโอนอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สินต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดเดิมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ให้ทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามปกติ ไม่ว่าจะฝ่ายทหาร ตำรวจ หรือพลเรือน ประสานความร่วมมือ และการปฏิบัติเพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และปัญหาอื่น ๆ ตลอดจนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ให้แต่ละ หน่วยงานเร่งออกระเบียบ คำสั่งหรือคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน เพื่อให้การ ประสานความร่วมมือและการปฏิบัติต่อไปเป็นไปโดยเรียบร้อยมิให้เกิดความขัดแย้ง ลักลั่น ซ้ำซ้อน หรือเกิดช่องว่างขึ้น

4. เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีพลัง เห็นควรให้จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลา เป็นจังหวัดในระบบบูรณาการ (CEO) ตามโครงการของกระทรวงมหาดไทย แต่ในขั้นต้นอาจมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นที่อยู่ ในระบบนี้บ้าง โดยให้มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้หนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแล และ ประสานงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากต้องรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยตามปกติแล้ว ให้รายงาน นายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งข้อเสนอนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ และรับจะไปกำหนด มาตรการและรายละเอียดเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำหรับความเห็นของนายกรัฐมนตรีตาม 1 และ 2 ได้ดำเนินการไปแล้วโดยการออกคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 ซึ่งได้กล่าวถึงมาแล้วในข้อ 3.1 และ 3.2 ส่วนในข้อ 4 ก็คือการ ให้ จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลา เป็นจังหวัดในระบบบูรณาการ (CEO) ตาม โครงการของกระทรวงมหาดไทย ได้มีการระบุไว้บางส่วนในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 ในข้อ 2.2 ของคำสั่ง กล่าวคือ

“2.2 ให้กระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ทำ หน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งมี อำนาจหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตาม คำสั่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้”

จะเห็นว่าแนวความคิดในการจัดระบบการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็น จังหวัดในระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ยังขาดความชัดเจนในทางการปฏิบัติ เนื่องจากในคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวระบุเพียงว่า “ให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย ทำ หน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ” แต่ ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า “ให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรับระบบการบริหารและการพัฒนาให้เป็น ระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการโครงการจังหวัดทดลองแบบ

บูรณาการเพื่อการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ดำเนินการในจังหวัดน่าน 5 จังหวัดแล้ว พบว่าการดำเนินการดังกล่าว มีเพียงกรมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล และบริหารงบประมาณบางส่วน ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจอยู่แล้ว เพียงแต่เพิ่มอำนาจอนุมัติ เปลี่ยนแปลง งบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ แม้ข้าราชการที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด แต่ก็สามารถแต่งตั้งหมุนเวียนระดับเดียวกันได้ภายในจังหวัดเท่านั้น ดังนั้นบางตำแหน่งที่มีข้าราชการระดับ 8 ปฏิบัติงานอยู่ 2 หรือ 3 คน การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนภายใน 2 หรือ 3 ตำแหน่งของหน่วยงานนี้ ก็ไม่น่าจะเป็นหลักประกันใดที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

3.3 ลักษณะโครงสร้างของปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3.1 ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาปัญหาความมั่นคงที่ปรากฏเด่นชัดในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส ได้แก่การก่อเหตุร้ายรุนแรง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.4 ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการก่อเหตุร้าย ในภาพรวมแล้ว พบว่า แม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มขบวนการใดออกมาแสดงความรับผิดชอบว่าเป็นผลงานของกลุ่มของตน คงปรากฏไปพลิวเพียง 1 ครั้งที่มีข้อความไม่ให้ผู้ไม่เกี่ยวข้องอยู่ใกล้กับตำรวจเพราะอาจได้รับอันตรายได้ ในห้วงกลางเดือน มิถุนายน 2545 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วการที่ไม่มีกลุ่มก่อการร้ายใดแสดงความรับผิดชอบในเหตุร้ายที่เกิดขึ้น ก็อาจเกิดจากกลอุบายที่ต้องการให้เกิดความสับสนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าเป็นการปฏิบัติของกลุ่มใดกันแน่ หรืออาจกระทำเพื่อให้เกิดความหวาดระแวง ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ให้เกิดความสงสัยหวาดระแวงว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดจากการกระทำของอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นต้น อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลาย เหตุการณ์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างเหตุร้ายแต่ละครั้งหลายประการ เช่น จากการตรวจพิสูจน์ปลอกกระสุนปืนที่พบในที่เกิดเหตุ ตรงกันกับปลอกกระสุนปืนที่พบในที่เกิดเหตุคดี อื่น ๆ ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน หรือในกรณีรถจักรยานยนต์ที่ถูกชุกซ่อนระเบิด แล้วนำมาจอดไว้ที่หน้าร้านอาหารแต่ถูกพบและเจ้าหน้าที่สามารถกู้ระเบิดไว้ได้ เมื่อตรวจสอบแล้ว พบว่า เป็นรถที่คนร้ายยัดไปจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนที่ถูกลอบสังหารเมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าผู้ก่อเหตุร้ายรุนแรงเหล่านี้ มีลักษณะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงถึงกันมากกว่าจะเป็นคนร้ายที่ก่อเหตุประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกายตามปกติ อีกทั้งเป้าหมายของการก่อเหตุร้ายในห้วงระยะเวลา 7 เดือนที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะของเป้าหมายจะคล้าย ๆ กัน คือ ดำเนินการในเป้าหมายที่เจ้าหน้าที่ขาดความระมัดระวังตัว หรือการป้องกันตัวที่ไม่ดีพอ จึงยังคงน่าเชื่อได้ว่ามีขบวนการที่พฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นที่จะต้องได้รับการพิสูจน์

ทราบและป้องกันปราบปรามการก่อเหตุร้าย ตลอดจนกำจัดขบวนการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเอกภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

3.3.2 ลักษณะทางสังคมจิตวิทยาของประชาชนในพื้นที่ที่มีอคติที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน วิธีชีวิตของผู้นับถือศาสนาอิสลามมีความเชื่อมั่นในพระเจ้าและหลักปฏิบัติของศาสนาอย่างจริงจัง การปฏิบัติกรใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ศึกษาทำความเข้าใจในหลักศาสนา อาจทำให้ถูกตีความหรือชักนำให้เห็นว่าเป็นศัตรูต่อศาสนาได้อย่างง่ายดาย ในขณะที่เดียวกันศาสนาอาจมีโอกาสดูถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการให้ความร่วมมือกับผู้กระทำผิดได้ตลอดเวลา ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยและทุกคน จำเป็นต้องได้รับความรู้ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจน ตลอดจนมีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง ตลอดจนความหวาดระแวงว่าจะถูกบ่อนทำลายความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในพื้นที่ และเพื่อความเชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่ว่าสามารถอยู่ร่วมกับการปกครองในขอบเขตกฎหมายของประเทศไทยได้อย่างกลมเกลียวกับหลักศาสนา อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งด้านการรักษาความมั่นคงภายใน ความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสงบสุข และได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

4. ข้อเสนอแนะของโครงการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารชายแดนใต้เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในพื้นที่

การบริหารจังหวัดชายแดนใต้สามารถเกื้อกูลต่อการสถาปนาความมั่นคงในพื้นที่ได้นั้น ควรมีการปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดความชัดเจนในความรับผิดชอบเพิ่มเติมจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว กล่าวคือ

4.1.1 บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนขององค์กรในระดับชาติและส่วนกลาง นับตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ว่ามีบทบาทอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเรื่องใดบ้าง เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในปัจจุบันดังได้ระบุไว้ในข้อ 3.2.1 และควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงรับผิดชอบต่อการควบคุม กำกับดูแลและให้การสนับสนุนตรงต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารงาน เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งหน่วยงานนี้ควรแยกออกจากสภาความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะกิจในส่วนกลาง แต่ไม่ควรเป็นคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการมีลักษณะรวมตัวกันได้ไม่สะดวก ควรเป็นองค์กรขนาดเล็กมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานเฉพาะเรื่องเต็มเวลา และควรอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคง

4.1.2 บทบาทหน้าที่ที่ความรับผิดชอบขององค์กรในระดับพื้นที่ ได้แก่ กองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 กับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหากพิจารณาตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับปัจจุบันดังที่ยกตัวอย่างมาในข้อ 3.1.3 จะเห็นว่ายังคงมีความซ้ำซ้อนลึกลึ้นกันในเรื่องการกำหนดแผนการและการสั่งใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการรักษาความมั่นคงอยู่เช่นเดิม ไม่ต่างกับเมื่อครั้งที่ยังมีกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 จึงควรที่จะมีการกำหนดความชัดเจนในแต่ละเรื่องลงไปว่าหน่วยงานใดมีบทบาท ขอบเขตแค่ไหนเพียงไรในการแก้ปัญหา เช่นฝ่ายทหารควรมีหน้าที่เพียงการสนับสนุนด้านการข่าวอย่างต่อเนื่อง และการใช้กำลังปราบปรามในกรณีที่ปรากฏเป้าหมายที่เด่นชัดและมีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าปราบปราม เป็นต้น รวมทั้งการมอบความรับผิดชอบให้หน่วยทหารสกัดกั้นการแทรกซึมเข้าออกตามแนวชายแดนของขบวนการโจรก่อการร้าย และผู้สนับสนุนแนวร่วม

4.2 ควรมอบหมายให้จังหวัด เป็นหน่วยหลักในการแก้ปัญหา โดยเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการบริหารและการพัฒนา ดังนี้

4.2.1 กำหนดให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส มีระบบการบริหารงานในแบบบูรณาการที่สมบูรณ์แบบด้วยการมอบกิจเฉพาะและกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคง และการพัฒนาพื้นที่ให้มีความชัดเจนส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปในลักษณะที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – participation : A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงานภายใต้การควบคุม อำนวยการ ประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะกิจเฉพาะที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินการอยู่เดิมและได้ผลดีจะต้องถูกนำมาแจกแจงให้แต่ละจังหวัดรับผิดชอบดำเนินการต่อไปอย่างชัดเจนเป็นการเร่งด่วน

4.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดของ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ จะต้องได้รับการคัดสรรอย่างพิถีพิถัน และมีคุณสมบัติเฉพาะตัวที่เกื้อกูลกับการบริหารงานในจังหวัดที่มีสถานะแวดล้อมเป็นพิเศษแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะคุณลักษณะที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้แล้วจะต้องมีการกำหนดตัวชีวิตที่ชัดเจนและคัดสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไปดำรงตำแหน่ง รวมทั้งข้าราชการเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะควรได้รับการคัดเลือกและรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดตลอดจนมีระบบการตรวจสอบเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

4.2.3 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะหัวหน้า ผู้รับผิดชอบบริหารระดับสูง (Chief Executive Officer : CEO) ต้องได้รับการเร่งรัดให้มีความชัดเจนมากกว่า

โครงการจังหวัดทดลองในระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ได้ดำเนินการอยู่ กล่าวคือ การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเพียงพอให้สามารถใช้ทรัพยากรการบริหารและการพัฒนา ทั้งปวงที่มีอยู่ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ซึ่งในขั้นนี้ ยังมีอุปสรรคในเรื่องการมอบอำนาจการบริหารทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอยู่บ้าง ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้รับผิดชอบควบคุม กำกับดูแลการบริหารและการปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว เพื่อเสริมอำนาจทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของจังหวัดเหล่านี้ให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น และสมควรที่พัฒนาปรับปรุงจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สายการบังคับบัญชาและการสนับสนุนต่าง ๆ สั้นลง

4.3 สร้างเอกภาพในการปฏิบัติงานของตำรวจในพื้นที่

เนื่องจากมีหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนหลายหน่วย จากหลายกองบัญชาการ หน่วยงานที่เป็นหน่วยหลักในการรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ ตำรวจภูธรภาค 9 ในขณะที่เดียวกัน ก็ยังมีกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 4 หน่วยงานในสังกัด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาล กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ตำรวจท่องเที่ยว, ตำรวจทางหลวง, ตำรวจน้ำ ฯลฯ) กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งหากการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้เป็นไปในแนวทาง มีวัตถุประสงค์ชัดเจน สอดคล้องกันก็จะบังเกิดประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ยิ่งขึ้น จึงสมควรที่ได้รับปรับปรุงการดำเนินงานของตำรวจให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั้งในลักษณะตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมา หรือมอบอำนาจในการสั่งการประสานงานให้แก่ตำรวจภูธรภาค 9 ให้สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อย่างเต็มขีดความสามารถ โดยคำนึงถึงคุณลักษณะ ชีคความสามารถ และขีดจำกัดของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะมาร่วมกันปฏิบัติงาน

4.4 งานการข่าวเพื่อความมั่นคงและการสืบสวนสอบสวน จะต้องมีความสอดคล้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อย่างชัดเจน สถานการณ์ความเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกประเทศจะต้องถูกนำมาแลกเปลี่ยนและดำเนินกรรมวิธีข่าวกรอง ให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งงานป้องกันงานปราบปราม และงานดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสม จึงควรกำหนดให้มีองค์กรประสานงานด้านการข่าวในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ละจังหวัดภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

4.5 ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความชัดเจนตาม ข้อ 4.1 และการปรับระบบการบริหารงานของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ตามข้อ 4.2 สมควรที่จะได้ดำเนินการในระบบการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน ด้วยการจัดประชุมระดมสมองร่วมกัน

เพื่อกำหนดบทบาทขอบเขต หน้าที่ ต่าง ๆ เพื่อความชัดเจนและความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนอันจะนำมาซึ่งความร่วมมือ ความมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ ที่ต้องการของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

2.3 ปัจจัยด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

ปัญหาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

จากการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนทั่วประเทศ ปรากฏว่าในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า สภาพปัญหาบางปัญหานั้นคล้ายคลึงหรือเหมือนกับภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ แต่บางปัญหานั้นจะแตกต่างกับพื้นที่อื่น ๆ โดยสิ้นเชิง อันเป็นผลมาจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และภาษาที่ใช้สาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพปัญหาพอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านหลักสูตร

1.1 **สภาพปัญหา** หลักสูตร สำหรับภูมิภาคอื่น ๆ นั้นอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเท่านั้น แต่ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากไม่สนองความต้องการแล้วยังไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นด้วย เป็นที่หนักใจของครูผู้สอนในการที่จะบูรณาการเนื้อหาวิชาตามหลักสูตรเพื่อให้เข้ากับสภาพท้องถิ่นได้ ทำให้การเรียนการสอนต้องเป็นไปอย่างซ้ำ ๆ จึงเกิดการเรียนการสอน ไม่ทันตามหลักสูตรอยู่โดยทั่วไป

1.2 **สาเหตุของปัญหา** การจัดหลักสูตรโดยนักวิชาการซึ่งไม่เคยคลุกคลีกับท้องถิ่น มาก่อนอีกทั้งชอบเอาวิธีการที่ประสบผลสำเร็จจากต่างประเทศ มาใช้โดยไม่คำนึงว่าไม่เหมาะสมกับสภาพของบ้านเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น แม้ปัจจุบันจะมีการอบรมสัมมนาครูผู้สอน เพื่อให้ นำหลักสูตรมาบูรณาการเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลก็เฉพาะกับครูที่มีศักยภาพ มีความรู้ความสามารถ รู้จักเสียสละ และมีความเข้าใจในวิถีชีวิตของผู้คนในพื้นที่อย่างแท้จริงเท่านั้น สำหรับครูบางคนที่ไม่เข้าใจจึงไม่สามารถบูรณาการได้ เช่น ในวิชาที่ส่งเสริมลักษณะนิสัย คาบลูกเสือ – เนตรนารี ในตอนเช้าพักแรม ยังใช้วิธีการแสดงเล่นรอบกองไฟซึ่งต้องมีกิจกรรมบุชาไฟ ซึ่งขัดกับหลักของศาสนาอิสลาม เป็นต้น

1.3 **ข้อเสนอแนะในการแก้ไข** ในการจัดหลักสูตรที่จะนำไปสู่เนื้อหาหลัก ๆ อันดับรองลงมาจากเนื้อหาโดยกว้าง ๆ นั้น ควรจะเชิญนักวิชาการในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความรู้ความเข้าใจจนบธรรมเนียมประเพณีอย่างแท้จริง เข้าร่วมในการร่างหลักสูตรด้วย และก่อนที่จะมีการร่างหลักสูตรก็ควรส่งนักวิชาการลงไปสัมผัสในพื้นที่เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดเสียก่อน

2. ปัญหาทางด้านบุคลากร

2.1 สภาพปัญหา การขาดอัตรากำลังครูผู้สอน และความรู้ความสามารถของครูไม่ตรงกับวิชาที่สอนเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ

2.2 สาเหตุของปัญหา แม้ว่าปัญหามูลสารโดยเฉพาะการขาดแคลนอัตรากำลังจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาค แต่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีอีกสาเหตุหนึ่ง คือครูผู้สอนไม่ใช้คนพื้นที่เมื่อมีคุณสมบัติครบที่จะย้ายได้ก็จะย้ายกลับภูมิลำเนาเดิมซึ่งไม่ใช่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กว่าทางราชการจะส่งครูผู้สอนไปแทนที่ก็ใช้เวลานาน ทำให้โรงเรียนขาดครูเป็นประจำ การเรียนการสอนจึงขาดความต่อเนื่อง

ผลจากการขาดอัตรากำลังสิ่งที่ตามมาคือ ครูที่อยู่จำเป็นต้องสอนแทนทั้ง ๆ ที่เป็นวิชาไม่ถนัดเพราะไม่ตรงกับสายวิชาที่ร่ำเรียนมา ในหลายๆ โรงเรียน ครูต้องสอนควบทั้ง 2 ชั้นเรียนในชั่วโมงเดียวกัน

2.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไข

- รัฐต้องพยายามจัดอัตรากำลังให้เพียงพอเป็นกรณีพิเศษ
- พยายามให้โอกาสคนในพื้นที่ โดยการสอบบรรจุนั้นต้องระบุคุณสมบัติ เป็นบุคคลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อป้องกันการย้ายออก (คนในพื้นที่ในความหมายนี้รวมทุกศาสนา)
- พยายามบรรจุครูผู้สอนให้ตรงสายงาน สามารถสอนตามวิชาที่ถนัด
- ฤดูโยกย้ายให้โอกาสคนในพื้นที่ได้ย้ายกลับมาก่อนคนนอกพื้นที่ตัวอย่างเช่น คนจากจังหวัดกระบี่สอนอยู่ราชีวาส กับคนจากจังหวัดยะลาสอนอยู่ราชีวาส เช่นกัน ขอย้ายลงยะลาควรให้โอกาสคนยะลา ก่อน

3. ปัญหาด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียน

3.1 สภาพปัญหา สภาพที่อยู่ในปัจจุบันในหลายๆ โรงเรียน

- ห้องเรียนไม่เพียงพอ ห้องจำเป็น เช่น ห้องสมุด ห้องทดลองวิทยาศาสตร์ไม่มี
- พื้นที่โรงเรียนคับแคบ ไม่มีสนามกีฬาสำหรับฝึกกีฬา ไม่มีเนื้อที่ทำการเกษตรหรือประมง
- โตะ เก้าอี้ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์การเรียนการสอน ผลจากการสำรวจยังขาดแคลน อีกมาก

3.2 สาเหตุของปัญหา ในการจัดงบประมาณ เพื่อสร้างอาคารสถานที่ตลอดจนการจัดครุภัณฑ์ งบให้โรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากขาดโอกาส เพราะได้รับงบประมาณจัดสรรมาน้อย จึงอยู่ในสภาพขาดแคลนมาโดยตลอด

สำหรับนโยบายที่ให้โรงเรียนช่วยเหลือตนเองนั้น เป็นนโยบายที่ดีมากสำหรับนักวิชาการ แต่เป็นนโยบายที่หนักใจสำหรับผู้บริหาร เพราะความขาดแคลนเป็นขีดจำกัดในการปฏิบัติ เช่น ไม่มีเนื้อที่ทำสวนเกษตรเพื่ออาหารกลางวัน เป็นต้น

3.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไข รัฐต้องพยายามจัดสรรงบประมาณ โดยพิจารณาจากความขาดแคลนเป็นหลัก เนื่องจากปัจจุบันนี้โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทุกด้านอยู่แล้ว จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการเรียนการสอน

4. ปัญหาจากสภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 สภาพปัญหา อาชีพหลักของประชากรใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การทำสวนยาง ดังนั้น จึงมีกรรมกรตัดยางอยู่เป็นจำนวนมาก ลูก ๆ ของกรรมกรเหล่านี้เป็นนักเรียนที่ทำสถิติขาดเรียนมากที่สุด จนถึงขั้นไม่เรียนเลยก็มี อีกส่วนหนึ่งก็คือ เด็ก ๆ ที่พ่อแม่ไปทำงานยังประเทศมาเลเซียส่วนหนึ่งจะติดตามพ่อแม่ไปด้วย ส่วนหนึ่งจะอยู่กับคนชรา ซึ่งดูแลไม่ทัน เหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาเด็กขาดเรียนบ่อย ผลสัมฤทธิ์จึงต่ำไปด้วย

4.2 สาเหตุของปัญหา เพราะสภาพทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด กรรมกรตัดยางมักจะย้ายถิ่นฐานไปตามที่ตั้งสวนยาง และลูก ๆ จะติดตามไปด้วย โดยไม่ทำเรื่องย้ายโรงเรียนจึงทำให้ขาดเรียน เช่นเดียวกับพ่อแม่ ที่ทำงานยังต่างประเทศมาเลเซีย ปล่อยให้เด็กอยู่กับคนชราหรืออยู่กันเองตามลำพัง ทำให้ไม่มีคนคอยควบคุมปัญหาการขาดเรียนจึงมีสูง

4.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไข สำหรับปัญหานี้เป็นปัญหาที่รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันวางแผนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ได้เสียก่อน เพราะปัญหาเศรษฐกิจเป็นเรื่องเกินกำลังของผู้บริหารสถานศึกษาจะแก้ไขได้

5. ปัญหาด้านสภาพสังคม

5.1 สภาพปัญหา สภาพสังคมในปัจจุบันนี้มีผลด้านลบต่อการศึกษามาก โดยเฉพาะเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เริ่มเข้าสู่หมู่บ้านตามชนบท เช่น โต๊ะสนุกเกอร์ วีดีโอเกม ดิสโก้เทค การพนันฟุตบอล ตลอดจนปัญหายาเสพติด ทุกอย่างเหล่านี้ล้วนทำให้เด็กไม่สนใจการเรียน หนีเรียนขาดเรียนบ่อยทั้งสิ้น

5.2 สาเหตุของปัญหา มาจากรัฐไม่มีมาตรการและขาดกลไกในการควบคุม เจ้าหน้าที่บางคนไม่มีความจริงจังในการแก้ไข ทำให้ทุกอย่างยิ่งบานปลาย บิดามารดาของเด็กไม่สามารถจะควบคุมได้เนื่องจากเด็ก ๆ จะรวมกลุ่มตามเพื่อน ๆ แถว ๆ ละแวกบ้านนั่นเองเพราะทุกอย่างเริ่มฝังในหมู่บ้านหมดแล้ว

5.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไข เช่นเดียวกับ ข้อ 4

6. ปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ

6.1 สภาพปัญหา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักของปัญหาด้านการศึกษาที่แท้จริง จากการสำรวจและการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนพบว่าใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ โดยเฉพาะ 3 จังหวัด คือ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส จะต่ำกว่ามาตรฐาน และสงขลา และผลสัมฤทธิ์จะอยู่ในระดับนี้เป็นระยะเวลาหลาย ๆ ปีมาแล้ว โดยไม่สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้

6.2 สาเหตุของปัญหา เป็นผลมาจากปัญหาอื่น ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดในข้อ 1 – 5 พอสรุปอีกครั้งได้ดังนี้

6.2.1 ผลจากความแตกต่างทางด้านการใช้ภาษา เนื่องจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะใช้ภาษาภายในชีวิตประจำวัน จึงเกิดความเสียเปรียบในการสร้างความเข้าใจในเนื้อหาวิชาที่เรียน โดยเฉพาะในขั้นพื้นฐาน (ระดับประถม)

6.2.2 ผลจากปัญหาของหลักสูตรที่ไม่สอดคล้อง

6.2.3 ผลจากปัญหาด้านบุคลากร การขาดอัตรากำลัง ครูผู้สอน สอนไม่ตรงกับวิชาที่ถนัด ผู้สอนไม่ได้พักในพื้นที่ การเสียสละเวลาจึงมีน้อย

6.2.4 ผลจากความขาดแคลน ความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์การเรียน อาคาร สถานที่

6.2.5 ผลจากปัญหาทางด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลทำให้เด็กขาดเรียนบ่อย

6.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา รัฐควรจะดำเนินการระดมสมองจากผู้นำในพื้นที่ นักวิชาการที่เกิดและปฏิบัติงานในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเชิญผู้มีประสบการณ์ตรง คือครูผู้สอน เข้าร่วมในการพิจารณาวางหลักสูตรการเรียนการสอน โดยเฉพาะในภาคใต้นี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมในท้องถิ่นการจัดอัตรากำลังครูให้เพียงพอเป็นกรณีพิเศษ โดยคำนึงถึงความเป็นคนในพื้นที่เป็นหลัก และรัฐต้องมีมาตรการควบคุมที่รอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้กลไกการแก้ปัญหาทางด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคมให้จริงจังและจริงจัง เช่น การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด อบรมมุขอื่น ๆ ที่กำลังระบาดอย่างรุนแรง และเริ่มฝังในหมู่บ้าน ระบาดสู่โรงเรียนในขณะนี้

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมวัฒนธรรมโดยใช้สังคมวัฒนธรรมและการศึกษา

ตารางที่ 1 สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะจากปัจจัยด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

ปัญหา	สภาพปัญหาปัจจุบัน (สาเหตุ)	ข้อเสนอแก้ไข
วันหยุดทางศาสนา	<p>เนื่องจากจังหวัดปัตตานี ยะลา สตูล นราธิวาส และบางส่วนของจังหวัดสงขลา มีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามคิดเป็นร้อยละ 70 ซึ่งมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย ดังนั้น วันสำคัญทางศาสนา จึงจำเป็นที่ชาวมุสลิม (ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม) จะต้องหยุดการทำงานเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา</p> <p>ในสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้หยุดราชการในวันตรุษอิดิลฟิตรีและอิดิลอฎฮา ใน 4 จังหวัดดังกล่าว แต่ในจังหวัดสงขลา ยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี จังหวัดสงขลาก็ยังให้ข้าราชการและบุคคลที่ทำงานยังคงทำงานอยู่โดยหากจะไปประกอบพิธีทางศาสนาก็ยังคงต้องลาหรือลาราชการอยู่จนปัจจุบัน</p>	<p>ให้ทางกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานทางราชการออกประกาศให้พื้นที่บางส่วนของจังหวัดสงขลาที่มีบุคลากรหรือข้าราชการที่นับถือศาสนาอิสลามสามารถหยุดราชการได้ เหมือนกับข้าราชการใน 4 จังหวัดดังกล่าวได้</p>
คะโต๊ะยุติธรรม	<p>ตามกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดก ซึ่งประกาศใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ คะโต๊ะยุติธรรมเป็นเพียงองค์คณะในการพิจารณาความในชั้นศาลเท่านั้น ไม่สามารถที่จะเป็นเจ้าของสำนวนได้ และยังไม่สามารถพิจารณาและกำหนดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีครอบครัวและมรดกได้ กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะชั่งน้ำหนักพยานได้ จึงส่งผลให้บทบาทของคะโต๊ะยุติธรรมอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ชี้ตัวบทกฎหมายเท่านั้น</p>	<p>1. ควรให้อำนาจแก่คะโต๊ะยุติธรรมในการสืบพยาน เป็นเจ้าของสำนวน และสามารถพิจารณาและกำหนดข้อเท็จจริง รวมทั้งสามารถพิจารณาคดีเฉพาะกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดก อิสลามิกชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นองค์คณะร่วมกับผู้พิพากษา</p>

ปัญหา	สภาพปัญหาปัจจุบัน (สาเหตุ)	ข้อเสนอแก้ไข
	<p>และประมวลกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกได้ถูกประกาศใช้มาหลายสิบปี ยังไม่เคยมีการปรับปรุงข้อกำหนดให้ทันสมัยและคดีที่จะต้องใช้กฎหมายอิสลามได้ทวีความซับซ้อนมากขึ้น และหลากหลายรูปแบบ</p> <p><u>ในฐานะของคณะ ใ้ติ้ยุติธรรม</u></p> <p>การพิจารณาพิพากษาคดีความครอบครัวและมรดกของอิสลามิกชนเป็นการพิจารณาตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลามแต่กฎหมายยังไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษาของคณะ ใ้ติ้ยุติธรรมและฐานะคณะ ใ้ติ้ยุติธรรมไม่ได้ยกให้เท่าเทียมกับผู้พิพากษา</p>	<p>2. ควรปรับปรุงประมวลกฎหมายอิสลามที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับยุคปัจจุบัน</p> <p>3. สมควรร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับครอบครัวและมรดกของอิสลามิกชนด้วย</p> <p>ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอิสลามและเป็นบรรทัดฐานเรื่องการใช้กฎหมายอิสลามในชั้นศาลและยังสามารถนำไปเทียบเคียงกับการพิจารณาความในชั้นสำนักงานคณะกรรมการอิสลามได้อีกด้วย</p> <p>1. ควรกำหนดวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรีด้านนิติศาสตร์อิสลามหรือเทียบเท่า สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งคณะ ใ้ติ้ยุติธรรม</p> <p>2. ควรกำหนดให้ชั้นบัญชีเงินเดือนของคณะ ใ้ติ้ยุติธรรมให้เท่าเทียมกับผู้พิพากษา</p> <p>3. ควรกำหนดเงินประจำตำแหน่งให้กับคณะ ใ้ติ้ยุติธรรมและให้ได้รับสวัสดิการอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นพนักงานของรัฐที่ใช้กฎหมายอิสลาม</p>

ปัญหา	สภาพปัญหาปัจจุบัน (สาเหตุ)	ข้อเสนอแก้ไข
<p>ความจำเป็นในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในจังหวัดนราธิวาส</p>	<p>เนื่องจากจังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และประมง ดังนั้น ผลผลิตต่าง ๆ ก็จะขึ้นอยู่กับฤดูกาล ตามรายงานการสำรวจรายได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งข้อมูลล่าสุด เมื่อปี 2551 จังหวัดนราธิวาสมีรายได้ เฉลี่ยร้อยละ 7.1 ของรายได้ทั้งหมดของภาคใต้ และเฉลี่ยรายได้ต่อครัวเรือน 6,281 บาทเท่านั้น อีกทั้งจากแหล่งข้อมูลเดียวกันจำนวนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2551 มีทั้งสิ้น 33,081 คน โดยในตัวอำเภอเมืองนราธิวาสมีจำนวนนักเรียนมากที่สุดคือ 8,928 คน</p> <p>เมื่อพิจารณาข้อมูลรายได้ของจังหวัดและจำนวนนักเรียนที่กำลังเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เพิ่มขึ้นทุกปี ๆ ทำให้สามารถแยกประเด็นปัญหา 2 ลักษณะ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้ที่ยังกับฤดูกาล หมายถึง การขาดการสนับสนุน ชี้นำในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ในท้องถิ่นให้มีราคาสูงขึ้น หรือขาดความรู้ความเข้าใจในการเพิ่มผลผลิตและการบำรุงรักษาผลผลิตโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการถนอมอาหาร การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารการจัดทรัพยากร การขาดทักษะในการติดต่อการประสานงานในระดับทวิภาคี ทั้งในภูมิภาคอาเซียนหรือแม้แต่ในระดับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 	<p>เห็นควรจัดตั้งสนับสนุนมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดนราธิวาสอย่างเร่งด่วนที่สุด ควรสนับสนุนแนวความคิดการจัดตั้งสาขามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และส่งเสริมวิทยาลัยชุมชน และจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อาทิ จัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ทำการสอนทางด้านเศรษฐศาสตร์อิสลาม กฎหมายอิสลาม เทคโนโลยี สารสนเทศ การพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การบรรจุหีบห่อ ทั้งนี้ โดยคาดหวังว่าหากจังหวัดนราธิวาสได้รับการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างถูกวิธี เป็นไปตามความประสงค์ของชุมชนพื้นที่ รายได้ของจังหวัดก็จะไม่ถูกถ่ายโอนไปยังจังหวัดต่าง ๆ และคุณภาพของประชากรก็จะสูงขึ้น และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดนราธิวาส ให้มีผู้เข้ามาลงทุนมากขึ้นต่อไปในอนาคต</p>

ปัญหา	สภาพปัญหาปัจจุบัน (สาเหตุ)	ข้อเสนอแก้ไข
<p>ภาพรวมของภาคใต้และความจำเป็นที่จะต้องมีมหาวิทยาลัยแบบบูรณาการ</p>	<p>2. การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยศึกษาของจังหวัดนราธิวาส</p> <p>จากการเพิ่มจำนวนของประชากรในวัยเรียน ซึ่งแต่ละปีมีอัตราการเพิ่มในภาวะคงที่และสม่ำเสมอ ประกอบกับความต้องการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นมีมากขึ้นทุกปีและการขาดสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาทำให้นักเรียนจำต้องย้ายออกเพื่อไปศึกษาในระดับที่สูงกว่าในจังหวัดใกล้เคียงซึ่งมีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในบางกรณีนักเรียนจะต้องเดินทางสู่ภาคกลาง หรือภาคเหนือเพื่อศึกษาต่อ</p> <p>จากภาพรวมของรายงานทางสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่น่าเสนอถึงภาวะความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในภาคใต้ที่ยังทวีเพิ่มขึ้นทุกปี และร้อยละ 30 ของผู้เรียนที่ไม่สามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งต้องออกสู่ตลาดแรงงานทำให้ประเทศต้องสูญเสียประชากรที่มีคุณภาพไป โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามถึงร้อยละ 70 นิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และในปัจจุบันมีประชากรในภูมิภาคนี้จำนวนไม่น้อยที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศทางตะวันออกกลางในสาขาวิชาที่หลากหลาย อาทิ นิติศาสตร์อิสลาม เศรษฐศาสตร์อิสลาม และบุคลากรเหล่านี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนวิชาศาสนาอิสลาม</p>	<p>เห็นควรจัดตั้งมหาวิทยาลัย นำหลักสูตรที่สามารถให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามรูปแบบที่ชุมชนต้องการ โดยควบคู่กับหลักสูตรของมหาวิทยาลัยทั่วไป เช่น วิชากฎหมายอิสลาม รัฐศาสตร์อิสลาม เศรษฐศาสตร์อิสลามและวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม ศึกษาให้ตรงตามเป้าหมายของหลักรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชนชาวจังหวัดนราธิวาส ที่มีโอกาสเลือกเรียนตามที่ตนเองประสงค์ อีกทั้งยังสามารถเป็นแหล่งความรู้ แหล่งวิชาการ และยังสามารถถ่ายทอดความรู้</p>

ปัญหา	สภาพปัญหาปัจจุบัน (สาเหตุ)	ข้อเสนอแก้ไข
	<p>ดังนั้น ความต้องการความถูกต้องของการใช้กฎหมายก็ดี ความถูกต้องของการดำเนินธุรกรรมทางการเงินก็ดีหรือแม้กระทั่งกระบวนการการตัดสินใจตามหลักการของศาสนาอิสลามก็ดี จำเป็นที่จะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะ และจำเป็นที่ต้องได้รับการศึกษาทางด้านนี้โดยตรง</p> <p>จะเห็นได้ว่า จังหวัดนครราชสีมามีความต้องการที่หลากหลาย อีกทั้งยังมีความพร้อมเรื่อง บุคลากรที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ที่ทำการสอนตรงตามความต้องการของชุมชน และเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ติดต่อกับประเทศที่ส่วนใหญ่ใช้หลักกฎหมายอิสลาม อาทิ มาเลเซีย อินโดนีเซีย บรูไนดารุสซาลาม ส่วนใหญ่ใช้กฎหมายอิสลาม ดังนั้น การส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนชาว จังหวัดนครราชสีมาสามารถได้เรียนรู้เรื่องกฎหมายก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยส่งเสริมการศึกษาหลายรูปแบบ และมีความจริงใจที่จะให้ประชาชนได้เรียนรู้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเดินทางไปศึกษาต่อในประเทศใกล้เคียงซึ่งเป็นการนำเงินตราออกนอกประเทศโดยใช่เหตุ</p>	<p>หรือแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ และภูมิภาคอื่นของโลกอีกด้วย</p>

2.4 ปัจจัยด้านปัญหาการบริหารราชการ

ปัญหาการบริหารราชการ

ประวัติความเป็นมาของโครงสร้างการบริหารใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามประวัติศาสตร์เมืองปัตตานี คือ อาณาจักรลังกาสุกะเดิมที่มีความเจริญรุ่งเรืองตามมี
บันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ที่เขียนโดยคนไทยและชาวต่างประเทศ

เมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 2 แห่ง
กรุงรัตนโกสินทร์ ได้ยกทัพใหญ่ไปตีเมืองปัตตานีแตก แล้วแบ่งแยกเมืองปัตตานีออกเป็น 7 หัว
เมือง ในรัชกาลที่ 2 เรียกว่า “บริเวณ 7 หัวเมือง” คือ

1. เมืองตานี
2. เมืองหนองจิก
3. เมืองยะหริ่ง
4. เมืองสายบุรี
5. เมืองยะลา
6. เมืองรามันห์
7. เมืองระแงะ

นอกจากทางราชการจะเรียกว่าบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว บางครั้งก็เรียกว่า “อาณาเขต
คาบสมุทรมลายูปักยี่ได้”

ในปี ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งเป็น “มณฑล
ปัตตานี” โดยแบ่งการบริหารการปกครองเป็นหัวเมืองใหญ่ แยกออกเป็น 4 จังหวัด คือ

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. เมืองตานี เมืองยะหริ่ง และเมืองหนองจิก | รวมเป็นจังหวัดปัตตานี |
| 2. เมืองสายบุรี | ตั้งเป็นจังหวัดสายบุรี |
| 3. เมืองยะลาและเมืองรามัน | รวมเป็นจังหวัดยะลา |
| 4. เมืองระแงะ | ตั้งเป็นจังหวัดนราธิวาส |

ฉะนั้น “มณฑลปัตตานี” ประกอบด้วย 3 จังหวัด คือ

1. เมืองปัตตานี
2. เมืองยะลา
3. เมืองนราธิวาส

ครั้นต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2434 ทางราชการได้ยุบมณฑลปัตตานีให้คงเหลือฐานะเป็นจังหวัด
ตามระเบียบวิธีการการปกครองที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ในขณะนั้น

เพราะฉะนั้น บริเวณ 7 หัวเมืองมลายูปักข์ไต้ หรืออาณาเขตคาบสมุทรมลายูปักข์ไต้ ก็คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปัจจุบันนั่นเอง

สำหรับอำนาจตุลาการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้เป็นหลักฐานครั้งแรกในปี พ.ศ. 2444 เรียกว่า “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120” โดยมีศาล 3 ศาล คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

สำหรับคดีแพ่งว่าด้วย ผัวเมีย มรดก (คดีครอบครัวมรดกอิสลาม) ซึ่งคนที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นโจทก์ จำเลย หรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาพิพากษาโดยให้ “กอฎี” เป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลาม

ขณะนั้น จังหวัดสตูลขึ้นกับมณฑลไทรบุรี (รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซียปัจจุบัน) เพราะรัฐไทรบุรี รัฐกลันตัน รัฐตรังกานู และรัฐเปอร์ลิส เป็นประเทศราชของไทย ในจังหวัดสตูลจึงมีศาลศาสนา (ศาลซารีอะห์หรือศาลครอบครัวมรดกอิสลาม) เหมือนที่ใช้อยู่ในรัฐไทรบุรี

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2452 ไทยได้ทำสัญญาสละอำนาจอปกครองเหนือรัฐมลายู 4 รัฐ ดังกล่าวให้อังกฤษ คงเหลือเมืองสตูลเพียงเมืองเดียวยังคงอยู่ในราชอาณาจักรไทย ทางราชการจึงยุบศาลศาสนาอิสลามในจังหวัดสตูล จึงเกิดความวุ่นวายระยะหนึ่ง เพราะชาวมุสลิมไม่ยอมขึ้นศาลไทยในคดีแพ่งเกี่ยวกับครอบครัวมรดก เพราะไม่มีผลตามหลักศาสนาอิสลาม

นับว่าโชคชะตาคือผู้ว่าราชการจังหวัดสมัยนั้นเป็นคนสตูล คือพระยาสมันตรัฐบุรินทร์ จึงสามารถทำความเข้าใจกับชาวสตูลได้ โดยเสนอความเห็นไปยังสมุหเทศาภิบาลผู้สำเร็จราชการมณฑลภูเก็ตขอให้จังหวัดสตูลใช้กฎหมายอิสลามคดีผัวเมีย มรดก เหมือนกับมณฑลปัตตานีจนถึงปี พ.ศ. 2460 กระทรวงยุติธรรมจึงได้ออกสารตราให้จังหวัดสตูลให้ใช้กฎหมายอิสลามได้

นโยบายการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

เนื่องจากแหลมมลายูหรือประเทศสหพันธรัฐมลายา ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ แต่อังกฤษควบคุมเฉพาะผลประโยชน์ของตน จึงดูแลเฉพาะด้านการทหาร การปกครอง การคลังและการต่างประเทศ ส่วนสิทธิเสรีด้านศาสนาอิสลาม ได้ให้สุดค่านแต่ละรัฐสามารถบริหารตามหลักศาสนาอิสลามได้อย่างเต็มที่

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ทรงให้เสรีภาพในด้านศาสนาแก่ชาวมุสลิมอย่างเต็มที่ เหมือนกับอังกฤษให้แก่ชาวมุสลิมในสหพันธรัฐมลายาในสมัยนั้น โดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระกระแสพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ระเบียบการหรือวิธีการอย่างใดเป็นปัญหาให้พลเมืองรู้สึก

เห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกษัตริย์ศาสนาอิสลามต้องยกเลิกให้แก้ไขเสียทันที การใดจะจัดขึ้นใหม่ ต้องอย่าให้ขัดกับหลักของศาสนา หรือยิ่งทำให้เป็นการอุททอนศาสนาอะหะหมัดได้ยิ่งดี”

ฉะนั้น เมื่อพระองค์ทรงทราบว่าเครื่องแบบลูกเสือที่กำหนดให้ผู้ชายนุ่งกางเกงขาสั้นนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม เพราะหลักศาสนาอิสลามกำหนดว่า ผู้หญิงจะต้องปกปิดร่างกายให้เห็นเฉพาะใบหน้าและมือเท่านั้น (สวมหิญาบ) ส่วนผู้ชายจะต้องปกปิดตั้งแต่สะดือจนถึงหัวเข่า เมื่อนุ่งกางเกงขาสั้นเห็นอวัยวะแล้วย่อมขัดกับหลักศาสนาอิสลาม

พระองค์ได้พระราชทานเครื่องแบบพิเศษสำหรับลูกเสือในมณฑลปัตตานีให้นุ่งกางเกงขายาว และสวมหมวกดำ (ซองกอก) เพื่อมิให้ขัดกับหลักศาสนาอิสลาม

แต่รัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) ไม่ใส่ใจรัฐประศาสนศาสตร์สมัยรัชกาลที่ 6 เลย จึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

ปัญหาการปฏิบัติราชการที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลามจนถึงปัจจุบันก็ยังคงดำรงอยู่

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้รวบรวมปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว 23 ข้อ. จึงได้เชิญจุฬาราชมนตรี (นายประเสริฐ มะหะหมัด) ไปตอบปัญหาดังกล่าวที่วิทยาลัยครูจังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2525 ต่อหน้าพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ พลเอก หาญ ลีวานนท์ แม่ทัพภาคที่ 4 นายประสงค์ สุ่นศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ อีกหลายท่าน

แต่รัฐบาลทุกรัฐบาล ตั้งแต่รัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาลปัจจุบันก็ยังไม่เคยออกเป็นคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของจุฬาราชมนตรี (ตามรายละเอียดในหนังสือ “สรุปรายงานการวิจัย” ของ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปัตตานี)

เมื่อรัฐบาลหลัง ปี พ.ศ. 2475 ไม่ยอมแก้ไขปัญหาคามรัฐประศาสนศาสตร์นโยบายของรัชกาลที่ 6 ปัญหาอื่น ๆ ก็ย่อมตามมาโดยไม่มีที่สิ้นสุด

จุดเริ่มต้นของปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็พยายามที่จะใช้นโยบายผสมผสานกลมกลืนคนไทยทุกเชื้อชาติในประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียว เพื่อจะได้เป็นประเทศมหาอำนาจ จึงออกนโยบายเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ โดยออกกฎหมายบังคับคนไทยทุกเผ่า ทุกเชื้อชาติ ศาสนา ที่มีภาษาประเพณีวัฒนธรรม และศาสนาที่แตกต่างกัน ต้องปฏิบัติเหมือนกัน

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2486 จึงยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และยกเลิกการแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลาม จึงทำให้เกิดขบวนการต่อต้านนโยบายรัฐบาล เพราะหลักการของศาสนาอิสลามให้มุสลิมต่อสู้กับผู้ปกครองที่อธรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองที่กดขี่ ข่มเหงผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม

จริง ๆ แล้ว ความไม่พอใจของชาวมณฑลปัตตานีต่อ การปกครองของรัฐบาลได้เริ่มขึ้น ตั้งแต่การลดอำนาจและฐานะของเจ้าเมืองต่าง ๆ มาในอดีต ดังที่ทราบกันอยู่แล้ว ฉะนั้นเมื่อ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เอาน้ำมันมาราดกองไฟโดยบีบบังคับในเรื่องศาสนา และ ประเพณีเพิ่มเข้าไปอีก ย่อมเกิดขบวนการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น

ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลก่อน ๆ นี้ มีนโยบายลงโทษข้าราชการฝ่ายปกครองที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี ย้ายไปอยู่ในดินแดน 4 จังหวัดภาคใต้ ความรู้สึกของข้าราชการสมันนั้น เหมือนกับถูกส่งไป ปกครองเมืองขึ้น เพราะประชาชนพูดภาษาไทยไม่ได้ และมีความเป็นอยู่ที่แตกต่างกับตนเองโดย สิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นภาษาพูด ขนบธรรมเนียมประเพณี และศาสนา จึงใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ปกครอง ประชาชนเสมือนนายกับคนรับใช้ ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจ ความหวาดระแวงความรู้สึกต่ออำนาจ รัฐในทางลบ ยากที่จะเยียวยาได้ โดยเฉพาะมีการกดขี่ข่มเหง หาผลประโยชน์ใส่ตนและพรรค พวก จนเกิดความเกลียดชังข้าราชการมากขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ และฝ่ายปกครอง

ขบวนการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลได้กลายเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดน 4 จังหวัด ชายแดนภาคใต้หลายขบวนการ ขบวนการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ในปี 2517 - 2518 กองกำลังของขบวนการแบ่งแยกดินแดนสามารถกุมพื้นที่ได้ในบางพื้นที่เพราะ ประชาชนสนับสนุนอย่างเต็มที่

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายสร้างความเข้าใจหลาย ๆ นโยบายเข้าไปแก้ปัญหา เช่น นโยบายได้ร่วมเย็น ของพลเอก หาญ ลีลาพันธ์ และนโยบาย 66/2523 ทำให้เหตุการณ์คลี่คลาย ลงบ้าง

ภูมิหลังการเกิด ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในปี 2522 สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทำการศึกษาปัญหาต่าง ๆ จริงจังประมาณ 45 วัน จึงมองเห็น ปัญหาว่าการรวบรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางแห่งเดียวไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีหน่วยประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้มีอำนาจใน ส่วนกลางสามารถแก้ปัญหาได้ถูกต้อง

จึงได้เสนอผลการศึกษาต่อสภาผู้แทนราษฎรให้รัฐบาลตั้งศูนย์ประสานงานที่ประกอบไป ด้วยข้าราชการและตัวแทนประชาชน ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ชัดเจน

ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นมีมติเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงเสนอต่อรัฐบาลพล เอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

รัฐบาลได้โยนปัญหานี้ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) พิจารณา ขณะนั้น น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นเลขาธิการ ปรากฏว่า สมช. แจ้งให้รัฐบาลทราบทุกอย่างที่สภาผู้แทนราษฎร

เสนอนั้นรัฐบาลได้ทำอยู่แล้ว ฉะนั้นรัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ จึงเชื้อข้าราชการประจำมากกว่าตัวแทนประชาชน จึงเก็บเรื่องเข้าลิ้นชัก

จนกระทั่งปี 2524 รัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงหยิบมาปิดฝุ่นใหม่ ให้ตั้งเป็น สอ.บต. แต่โครงสร้าง สอ.บต. ไม่ยอมให้ผู้แทนประชาชนเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายในระดับสูง ให้ผู้แทนประชาชนเป็นเพียง “ที่ปรึกษา” เท่านั้น

ฉะนั้น สอ.บต. จึงแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด เพราะไม่ยอมให้ผู้แทนประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การที่รัฐบาลปัจจุบัน ยกเลิก สอ.บต. โดยให้แต่ละจังหวัดแก้ปัญหาตัวเอง ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะ “ทดลอง” แก้ปัญหา ซึ่งยังไม่มียะไรเป็นหลักประกันว่าจะแก้ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ สาเหตุของปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน

1. เมื่อยุบ สอ.บต. แล้ว การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มอบความรับผิดชอบให้กับผู้ว่าราชการ ในบางจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารแบบบูรณาการเพื่อพัฒนา (CEO) แต่ก็ยังไม่มียานางเบ็ดเสร็จในหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม อื่น

เมื่อมีปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจะโยกย้าย หรือเสนอให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้นย้ายออกไปได้

2. เมื่อมีปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะตั้งกรรมการพิจารณาเพื่อถ่วงเวลาให้ปัญหาคคลี่คลายเอง ไม่กล้าที่จะฟันธงให้เสร็จเด็ดขาด จึงไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้

3. เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพที่ดี หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่มีหน่วยงานใด ๆ ของรัฐที่แก้ปัญหาได้ ทำให้ปัญหาต่างๆ เรื้อรังไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้

ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จัดตั้งองค์กรอิสระในระดับชาติ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครองก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ไม่เข้าใจที่จะใช้บริการจากองค์กรอิสระดังกล่าว เพราะขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีจากหน่วยงานของรัฐ

4. ข้าราชการในพื้นที่ยังอคติต่อชาวไทยมุสลิม อาจจะมาจากสาเหตุความไม่เข้าใจในหลักการทางศาสนาอิสลาม วัฒนธรรม และประเพณี ของคนในพื้นที่ หรืออาจจะมาจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม เช่น การสวมหิญาบของสตรีมุสลิม การใช้ชื่อและนามสกุลตามหลักการของศาสนา หรือการไว้เคราของชาวไทยมุสลิม จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นบ่อย

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามที่ประชาชนจำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ชาวไทยมุสลิมสามารถปฏิบัติตามศาสนบัญญัติอย่างแท้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 38 และมาตรา 73

ขอยกตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489

เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้นเท่านั้น และเป็นการตราออกเพื่อทดแทนกฎหมายที่นายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยกเลิกในปี 2486 จึงเป็นกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา ที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ

“มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือนของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อแตกต่างจากบุคคลอื่น

มาตรา 73 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต”

เหตุที่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีด้วยกันหลายประการดังนี้

5.1 กฎหมายฉบับนี้ใช้เฉพาะใน 4 จังหวัดเท่านั้น แต่ชาวไทยมุสลิมมีอยู่ทั่วประเทศไทย จึงเป็นการรอนสิทธิและไม่ให้ความคุ้มครองแก่ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดอื่นให้เขาได้มีโอกาสปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ (พระมหาคัมภีร์อัลกุรอาน) เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเขา

5.2 กฎหมายฉบับนี้ใช้ได้เฉพาะในศาลเท่านั้น นอกศาลก็ใช้ไม่ได้ นอกจากนั้นทะเบียนสมรสที่อหาม้ออกให้ใช้ได้เฉพาะในศาล 4 จังหวัดภาคใต้เท่านั้น

5.2.1 นอกศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ใช้ไม่ได้

5.2.2 ในศาลและนอกศาลในจังหวัดอื่น ๆ ใช้ไม่ได้เลย เป็นการรอนสิทธิอย่างชัดเจน

5.3 ถึงแม้ว่าชาวไทยมุสลิมใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถใช้กฎหมายอิสลามเรื่องครอบครัวมรดกในทางศาลได้ แต่เมื่อนอกศาลใช้ไม่ได้ ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นมากมาย เช่น

ข้าราชการมุสลิมเมื่อสมรสจะต้องจดทะเบียนสมรสทั้งสองทาง เพราะศาสนาบังคับให้นิกะฮ์ (สมรส) ให้ถูกต้องตามหลักศาสนา จึงให้อิหม่ามนิกะฮ์ให้ และอิหม่ามจะออกทะเบียนสมรสให้ (สำหรับใช้สิทธิในศาล) และจะต้องจดทะเบียนสมรสที่อำเภอตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย จะใช้ทะเบียนสมรสที่อิหม่ามออกให้ไปเบิกค่าเล่าเรียนบุตร หรือเบิกค่ารักษาพยาบาลไม่ได้ จะต้องใช้ทะเบียนสมรสที่อำเภอออกให้จึงจะเบิกได้

เมื่อสามีภรรยาหย่าร้างกันตามหลักศาสนาอิสลาม เพราะเกิดความความไม่เข้าใจกันส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ไปจดทะเบียนหย่าที่อำเภอ ความเป็นสามีภรรยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังคงดำรงอยู่ แต่ตามหลักศาสนาอิสลามได้แยกกันถูกต้องแล้ว

ฉะนั้น เมื่อสามีหรือภรรยาจะไปแต่งงานใหม่ตามหลักศาสนาอิสลามแล้วยอมทำได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่ศาสนากำหนด แต่จะไปจดทะเบียนที่อำเภอไม่ได้แล้ว จะเป็นการจดทะเบียนซ้อน ลูกที่เกิดจากสามีหรือภรรยาใหม่ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จึงขัด กับมาตรา 5 และมาตรา 38 อย่างชัดเจน

5.4 เมื่อเจ้าของมรดกตาย ทายาทมักจะให้อิหม่ามเป็นคนแบ่งมรดกให้เมื่อไม่ยอมรับตามที่อิหม่ามแบ่ง ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ก็สามารถนำคดีสู่ศาลได้ ศาลก็จะแบ่งมรดกตามที่หลักศาสนาอิสลามกำหนด

แต่มุสลิมที่อยู่นอก 4 จังหวัดภาคใต้ เมื่อไม่ยอมรับตามที่อิหม่ามแบ่งให้ตามหลักศาสนาอิสลาม ก็จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลนอก 4 จังหวัดภาคใต้ก็ต้องแบ่งตามที่กำหนดไว้ในบรรพ 6 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการแบ่งมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่พระมหาคัมภีร์อัลกุรอานกำหนด เป็นการรอนสิทธิและเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ตามศาสนากำหนดอย่างแน่นอน จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีความผิดต่อพระผู้เป็นเจ้า ถึงกับจะต้องเข้านรกอีกด้วย เพราะพระผู้เป็นเจ้าได้มีโองการในพระมหาคัมภีร์อัลกุรอานว่า

(13) ผู้ใดที่เชื่อฟังอัลลอฮ์ และร่อซูลของพระองค์แล้วพระองค์ก็จะทรงใช้เขาเข้าบรรดาสวนสวรรค์ ซึ่งมีแม่น้ำหลายสายไหลอยู่เบื้องล่างของมัน โดยมีพวกเขาจะพำนักอยู่ในสวรรค์เหล่านั้น โดยตลอดกาลและนั่นคือชัยชนะอันยิ่งใหญ่

(14) และผู้ใดฝ่าฝืนอัลลอฮ์ และร่อซูลของพระองค์และละเมิดขอบเขตของพระองค์แล้ว พระองค์ก็จะทรงให้เขาเข้านรก โดยที่เขาจะอยู่ในนรกนั้นตลอดกาลและเขาจะได้รับการลงโทษที่ยังความอัปยศให้ (แก่เขา) ซึ่งเป็น โองการของพระองค์อัลลอฮ์ในบท อัน-นิซาอ์โองการที่ 13 และ 14 เป็นการสร้างบาปอันใหญ่หลวงให้แก่มุสลิมที่ไม่ยอมรับการแบ่งมรดกตามหลักศาสนาอิสลามของอิหม่ามในเขตพื้นที่ของเขา เขาจะรู้หรือไม่ก็ตาม แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองทั้งในโลกนี้และโลกหน้า (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ)

5.5 การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับครอบครัว และมรดกอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งธรรมดาทุกชั้นตอน ตั้งแต่เริ่มยื่นฟ้องจนถึงการตัดสินคดี เมื่อผู้พิพากษาทำการสืบพยานเสร็จก็จะเชิญคณะโต๊ะยุติธรรมปรึกษาออกกฎหมายอิสลาม เมื่อคณะโต๊ะยุติธรรมให้คำปรึกษาว่าถูกต้องตามหลักกฎหมายอิสลามแล้ว จึงให้คณะโต๊ะยุติธรรมลงลายมือชื่อในคำพิพากษาคด้วย ก็จะจบกระบวนการพิจารณา

หากจะให้การพิจารณาคดีถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลามแล้วจะต้องพิจารณาให้ถูกต้องตั้งแต่เงื่อนไขในการฟ้องร้อง วิธีการสืบพยานและการและการตัดสินคดี เพราะได้มีการกำหนดไว้ในหลักการของศาสนาครบถ้วนแล้ว

5.6. การตัดสินในข้อกฎหมายอิสลามให้ถือเป็นเด็ดขาด ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ฎีกาแต่ในสารตรากระทรวงยุติธรรมที่ 30/4353 ลงวันที่ 24 กันยายน 2460 อนุญาตให้คู่ความอุทธรณ์ฎีกาได้

ข้อนี้ก็เป็นกรรอนสิทธิของคู่ความเช่นเดียวกัน จริง ๆ แล้วน่าจะให้คู่ความอุทธรณ์หรือฎีกาได้ โดยให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา เชิญผู้รู้ทางศาสนาจากคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยหรือสำนักจุฬาราชมนตรี ไปร่วมพิจารณาเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งแต่ละปีคดีมีไม่มากนัก เพราะเคยปรากฏคดีครอบครัวมรดกอิสลามที่คณะโต๊ะยุติธรรมศาลจังหวัดปัตตานีให้คำปรึกษาหรือวินิจฉัยผิดพลาดไม่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม จนมีการร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี แต่แก้ไขอะไรไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น

หากมีข้อสงสัยว่าเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่องมากมายเช่นนี้ ทำไมไม่มีการคัดค้านหรือร้องเรียนจากผู้รู้มาจนถึงบัดนี้เป็นเวลาเกือบ 60 ปีแล้ว

ซึ่งประเด็นนี้ขอเรียนชี้แจงว่า เมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผล ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2489 ได้มีการคัดค้านจากผู้นำศาสนาทันทีในต้นปี 2490 ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ และเรียนร้องให้จัดตั้งศาสนาอิสลามหรือศาลชาริอะห์ แต่รัฐบาลสมัยนั้นไม่ยอมฟังเสียงคัดค้าน

กรณีนี้ก็เป็นที่กรณีหนึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลจนมีการจับกุมผู้นำศาสนาในเดือนมกราคม 2491 เพราะรัฐธรรมนูญสมัยนั้น ไม่ได้บัญญัติชัดเจนเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงไม่มีใครกล้าที่จะเผชิญหน้าโดยเปิดเผยจึงตั้งขบวนการใต้ดินขึ้นจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังจนทุกวันนี้

5.7. ขบวนการหาผลประโยชน์ของข้าราชการในพื้นที่ยังคงมีอยู่ ไม่ว่าจะเรือยาเสพติดบ่อนการพนัน ของหนีภาษี และอื่น ๆ

เมื่อรัฐบาลเข้มงวดและเอาจริงเอาจัง ทำให้พวกเหล่านี้ขาดผลประโยชน์ และพวกเหล่านี้ก็จะหาแนวร่วมจากขบวนการโจรก่อการร้าย สร้างสถานการณ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา

ข้อเสนอแนะในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ

1. รัฐบาลควรที่จะประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเข้าใจวิธีการใช้บริการหรือวิธีการร้องเรียนให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยส่งคำชี้แจงและการเสนอแนะไปยัง องค์กรบริหารส่วนตำบล, มัสยิด วัด และองค์กรเอกชนให้ทั่วถึง

2. นอกจากจะมีการปฐมนิเทศข้าราชการที่ถูกย้ายไปอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้าใจศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และภาษาในท้องถิ่นแล้ว ทางราชการควรที่จะจัดทำคู่มือชี้แจงเพื่อแจกให้ข้าราชการทุกหน่วยงานของรัฐ จะได้เข้าใจอย่างถูกต้อง

3. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดธรรมดา หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO มีอำนาจในการบริหาร และสั่งการอย่างเต็มที่ จึงจะแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งและนอกจากนั้นในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมาจากการเลือกตั้ง

4. เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อย เช่น ประเทศศรีลังกา มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ประเทศฟิลิปปินส์ มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ และประเทศสิงคโปร์ มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามหรือเรียกว่า ศาสดาซารีอะห์ มานานแล้ว ประเทศไทยก็ควรที่จะจัดตั้งศาลซารีอะห์ด้วย จึงจะสามารถแก้ปัญหา ข้อที่ 5 ในเรื่องสาเหตุของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยเคยมีศาลศาสนาอิสลามขึ้นแล้วในสมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาประมาณปี พ.ศ.2145 ได้แบ่งการบริหารราชการเป็นกรมท่าขวา กรมท่ากลาง และกรมท่าซ้าย ในแต่ละกรมท่านนอกจากจะบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แต่ละกรมท่าจะมีศาลอยู่ด้วย ศาลที่พิจารณาคดีศาสนาอิสลามอยู่ในกรมท่าขวา โดยมีพระยาเฉกอาหมัครัตนราช เสรฐฐี ว่าที่จุฬาราชมนตรีเป็นผู้ดูแลศาสนา กรมท่ากลางพิจารณาคดีชาวยุโรป กรมท่าซ้ายพิจารณาคดีชาวจีน

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็เคยมีที่จังหวัดสตูล ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

เมื่อมีศาลศาสนาอิสลามแล้ว จึงจะสอดคล้องกับมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้คนไทยมุสลิมสามารถปฏิบัติตามศาสนาบัญญัติได้ หากไม่มียอมขัดกับรัฐธรรมนูญ

ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และอดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ปัจจุบันเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เคยกล่าวว่าในประเทศไทยถ้าไม่มีศาลศาสนา อิสลามย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน

5. จัดตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อทดแทนคณะที่ปรึกษา ศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยยึดแนวปฏิบัติของศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. ให้มีที่ปรึกษาจากตัวแทนประชาชน ตัวแทนองค์กรทางศาสนา ตัวแทนสถาบันการศึกษา และตัวแทนองค์กรอื่น ๆ ของเอกชน ตามที่จะเห็นสมควร แต่ต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจร่วมอยู่ด้วย ให้มีการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในแต่ละจังหวัดทุก ๆ 2 เดือนเว้นแต่จะมีกรณีฉุกเฉิน อาจจะเรียกประชุม โดยด่วนได้ เพื่อให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสามารถแก้ไขได้โดยเร็ว และเมื่อเป็นมติของที่ประชุมแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแก้ไขปัญหาที่ปัญหาใดนอกเหนืออำนาจจังหวัดให้เสนอไปยังส่วนกลาง หากส่วนกลางไม่ดำเนินการ ให้มอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ในแต่ละจังหวัดติดตามเรื่องไปที่เจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวง ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่จะได้รับการแก้ไข

กล่าวได้ว่าปัญหาหลักทั้งสี่ด้านเป็นปัจจัยทางสังคมท้องถิ่นที่รัฐต้องให้ความสนใจจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนเป็นกรณีพิเศษในฐานะเขตพื้นที่พิเศษในการพัฒนาการศึกษาของภูมิภาค เพราะปัจจัยหลายประการทั้งประวัติศาสตร์ สังคมวัฒนธรรม บริบททางการศึกษาดั้งเดิมของท้องถิ่นยังผลให้รัฐจำเป็นต้องสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขณะเดียวกันการจัดการศึกษายังเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศด้านความมีศักยภาพในมิติของความมั่นคงทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศอีกด้วย