



การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ: คอส. ไปสู่การปฏิบัติ*

The adaptation to enhance the performance
of the Southern-Thai-Border judicial
process via the NRC's recommendations
implementation

มุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ**

Muhammadorfee-E Musor

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย***

Jutharat Ua-umnoey

ดิเรก หมานมานะ****

Direak Manmana

พะเยาว์ ละกะเต็บ*****

Payao Lakateb

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของการนำข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
กับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการ

* บทความนี้พัฒนาจากงานวิจัยเรื่อง “10 ปีกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้: ย้อนอดีต วิเคราะห์ปัจจุบัน ผลักดันสู่อนาคต” ภายใต้ทุนอุดหนุนวิจัยจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

This article is developed from research title ‘10 Years of the Southern-Border Judicial System: A Retrospection, Current State Analysis, and Future Room for Maneuver’ funded by Southern Border Provinces Administrative Centre (SBPAC).

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Assistant Professor, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

*** รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University.

**** อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Lecturer, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

***** อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Lecturer, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

Received: January 25, 2020 Revised: May 19, 2020 Accepted: May 20, 2020

พัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้มีการสัมภาษณ์เจาะลึกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 20 คน และสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 คน ผลการศึกษาพบว่า การอำนวยความสะดวกยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีการนำข้อเสนอแนะของ กอส. บางส่วนไปใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น มีการนำหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านปกครอง พร้อมกฎหมายพิเศษเข้ามามีบทบาทเสริมการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหลัก การเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบ การปรับรูปแบบการทำงานโดยอาศัยการขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรม และภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิและหาแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน ตลอดจนมีการปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการจัดทำ

คู่มือหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอ้างอิงเมื่อเกิดข้อพิพาท สำหรับข้อเสนอแนะเร่งด่วนเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการศึกษาครั้งนี้ เห็นว่าควรแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความขัดแย้งในพื้นที่ นอกจากนี้ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้เพื่อช่วยให้สังคมสามารถก้าวข้ามสถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหายั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: กระบวนการยุติธรรม, กอส., การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม, กฎหมายพิเศษ, จังหวัดชายแดนภาคใต้

■ Abstract

This article attempts to examine the application of the National Reconciliation Commission's recommendations and the adaptation to enhance the performance of the Southern-Thai-Border judicial process. Focus group discussion with the responsible authorities and injured people, in depth interview with thirty five informants (twenty victims and fifteen responsible authorities) were conducted in order to collect data. The study found that the responsible organizations has been applying the

NRC's recommendations in their mission guidelines result in the coordination among judicial agencies became more effective. The state's introduction of security agencies, administrative agencies, and special legislation are participating in the reinforcement of the preliminary and primary judicial process prior to the regular judicial procedures under the Thai Criminal Procedure Code was beneficial to the later steps of the "judicial process". Remedy committees have approved financial compensation to assist the affected victims. The judicial working culture was adapted and observed by the Provincial Administrative Justice Development Committee (PAJDC) according to the Ministry of Justice's policies. Technological solutions were employed in public service outreach to ensure that everyone has equal and affordable access to judicial services. The civil sector played a vital role in protecting rights and finding solutions to problems that the locals and affected parties had throughout the area. Moreover, The Islamic Law on Family and Heritage (Court of Justice Edition) and Legal Manual for Islamic Law on Family and Heritage (Ministry of Justice Edition) were created and used as reference criteria in case of disputes. Suggestions from this research on Developmental Guidelines are to decrease tensions, conflicts, and misunderstandings between the officials whose missions; to maintain peace in the

area and the people who are, in many ways, affected by the operations; local escalation of conflicting ideologies could eventually lead to violence; Truth and Reconciliation Commission in Thai Southern Border Provinces should be established in conjunction with the implementation of transitional justice, a strategy that aims to solve conflicts through win-win outcomes.

Keywords: judicial process, NRC., special legislation, the adaptation to enhance the performance of judicial process, Southern Boarder Provinces

■ บทนำ

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ชื่อว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษ มีอัตลักษณ์ที่ไม่เหมือนใคร ซึ่ง จุฬารัตน์ เอื้ออำนาจ, กมลทิพย์ คดีการ, สุทธิสุขยิ่ง, สหการณ์ เพ็ชรนรินทร์, จิรภา สินธุนาวา, ชัยทิศ พิเศษสกลกิจ และคนอื่น ๆ (2548) อธิบายลักษณะเฉพาะดังกล่าวว่าเป็น “พหุสังคม พหุวัฒนธรรม และทวีลักษณ์ชาติพันธุ์” ซึ่งเมื่อพิจารณาข้ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถจำแนกออกได้ว่า ส่วนหนึ่งมีอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นเช่นเดียวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยสามารถจำแนกประเภทของอาชญากรรมสำคัญ ๆ ตามที่หน่วยงานตำรวจสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation: FBI) ประเทศสหรัฐอเมริกา (จุฬารัตน์ เอื้ออำนาจ, 2551) ได้จัดจำแนกประเภทไว้ คือ (1) อาชญากรรมพื้นฐาน

(traditional street crimes) เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย เพศ และทรัพย์สิน ฯลฯ (2) อาชญากรรมต่อมาตรฐานทางศีลธรรม (crimes against the moral order) เช่น ความผิดฐานเสพยาเสพติด ค้าประเวณี หวดยเถื่อน น้ำมันเถื่อน ฯลฯ (3) อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (white collar crime) คือ การคอรัปชัน (4) อาชญากรรมโดยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย (corporate crime) เช่น อาชญากรรมทางธุรกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ฯลฯ และ (5) องค์การอาชญากรรม (organized crime) รวมทั้งองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) เช่น แก๊งค้ายาเสพติดข้ามชาติ แก๊งค้ายาเสพติด ข้ามชาติ ฯลฯ โดยในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสัดส่วนคดีความผิดทั้ง 5 ประเภทตามที่กล่าวมาเพียงจำนวนหนึ่งเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์อาชญากรรมและการกระทำผิดในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการกระทำผิดลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากพื้นที่อื่น ๆ เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดทั้งด้านความถี่และความรุนแรง นั่นคือ อาชญากรรมที่ FBI เรียกว่า อาชญากรรมการเมือง (political crime) ซึ่งในทางกฎหมายเรียกอาชญากรรมการเมืองว่า การกระทำความผิดคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร ซึ่ง Mannheim (อ้างถึงในจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551) ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมการเมือง (political crime) ว่าเป็นการกระทำเพื่อสนับสนุนหรือนำมาซึ่งความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมืองและกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่ผู้กระทำผิดจะไม่คิดว่าตนเป็นผู้กระทำผิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ มีอาชญากรรมการเมืองรูปแบบเฉพาะที่น่าสนใจ คือ การก่อการร้าย (terrorism)

การก่อการร้ายทางการเมืองซึ่ง Mikolus (อ้างถึงใน ศารุต แขวงโสภา, 2542) ได้อธิบายว่าเป็นการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงที่ผิดปกติในลักษณะก่อให้เกิดความวิตกกังวลโดยมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองไม่ว่าจะกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และไม่ว่าจะกระทำเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านอำนาจรัฐก็ตาม ซึ่งการก่อการร้ายมีรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ (1) การก่อความไม่สงบ (insurgency) (2) สงครามการก่อความไม่สงบ (insurgency war) (3) สงครามกลางเมือง (civil war) (4) การบ่อนทำลาย (subversion) (5) การก่อความวุ่นวายของประชาชน (civil disturbance) (6) การก่อจลาจล (riot) (7) การก่อวินาศกรรม (sabotage) (8) การก่อการร้าย (terrorism) และ (9) สงครามกองโจร (guerrilla warfare) อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสำนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน และเยียวยา กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รมน.ภาค 4 สน. และ ศอ.บต., (มปป.) ได้อธิบายไว้ในคู่มือสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่า

...สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ/การบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศ (Domestic Criminal Law) มิได้เป็น “การขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ (International Armed Conflict)” หรือ “การขัดกันด้วยอาวุธที่มีไประหว่างประเทศ (Non International Armed Conflict)” ซึ่งการขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ หมายถึง การต่อสู้ภายในรัฐระหว่าง

กองกำลังรัฐบาลกับกองกำลังต่อต้านรัฐบาล หรือระหว่างกลุ่มกำลังต่าง ๆ ที่ยังไม่มีการจัดตั้งรัฐบาล”

[กอ.รมน.ภาค 4 สน. และ ศอ.บต.,
(มปพ.: 01)]

ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ/การบังคับใช้กฎหมายภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศ (Domestic Criminal Law) ในทางอาญาวิทยาแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวจึงมีสถานะภาพเป็นเพียงการก่อความไม่สงบ (insurgency) เท่านั้น ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีระดับเบาที่สุดในการจัดแบ่งประเภทอาชญากรรมการเมืองที่นานาประเทศมีการจัดแบ่งระดับไว้ และเป็นการเปิดโอกาสให้กลไกภายในประเทศทุกภาคส่วนได้มีโอกาสร่วมกันกับกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลงโดยเร็วโดยไม่อาจปฏิเสธได้ เนื่องจากเป็นภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจและหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศนั่นเอง

นอกจากนี้ควบคู่ไปกับอาชญากรรมการเมืองได้เกิดอาชญากรรมอีกประเภทหนึ่งขึ้น เรียกว่า “อาชญากรรมที่กระทำโดยรัฐ (state crime)” เป็นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่ควรจะต้องรักษาลักษณะนิติธรรมและให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่พลเมืองของรัฐ แต่หากรัฐกระทำการใด ๆ ให้เกิดการละเมิดหลักนิติธรรมและละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนของพลเมืองของตนเองเกิดขึ้น กรณีที่ว่านี้ย่อมมีรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำ ขณะที่ประชาชนของรัฐเป็นผู้

ได้รับความเสียหายนั่นเอง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาห้วงสถานการณ์อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังปรากฏอยู่ในขณะนี้ พบว่า นอกจากอาชญากรรมทั้งสองประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว ยังสามารถคลี่ลักษณะความเป็นอาชญากรรมอีกลักษณะหนึ่งที่ผสมผสานรวมกันจนเกิดเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าว ซึ่งในนานาประเทศเรียกว่า “อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง” (hate crime) ซึ่ง Home Office, UK. (Gerstenfeld, 2018) ได้อธิบายว่า อาชญากรรมที่มุ่งร้ายต่อเหยื่อที่มีเชื้อชาติ ศาสนา รสนิยมทางเพศ ความพิการหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างไปจากตน โดยผู้กระทำความผิดมุ่งโจมตีจากอคติ ความเกลียดหรือความชิงชัง

อย่างไรก็ตามในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายอาญา หรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาใดที่กำหนดไว้รองรับการมีอยู่ของอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง เนื่องจากอาจจะยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทนี้ หรืออาจไม่เชื่อว่าอาชญากรรมประเภทนี้จะมีอยู่จริงในประเทศไทย ทำให้ขาดเครื่องมือทางกฎหมายและขาดการนำกลไกวิธี การแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสมมาใช้ในการคุ้มครองป้องกันประชาชนจากอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชังเหล่านี้ ดังนั้น หากรัฐยอมรับความมีอยู่ของอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชังในสังคมแล้ว อาจนำไปสู่การวางแผนนโยบายสังคมและนโยบายอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะช่วยให้เท่าที่ของรัฐและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อปัญหาอาชญากรรมประเภทนี้เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีมุมมองใหม่ๆ

ต่อปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แตกต่างกันไปจากการที่มองว่าอาชญากรรมเหล่านั้นจะต้องเป็นอาชญากรรมทางการเมือง การก่อการร้าย หรือการก่อความไม่สงบ ในแบบคติความมั่นคง ซึ่งอาจทำให้เกิดแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดในจังหวัดชายแดนใต้ด้วยรูปแบบวิธีการที่แตกต่างออกไปได้ทางหนึ่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนำมาสู่สถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นความขัดแย้งซึ่งมีที่มาและสาเหตุของปัญหาที่มีความซับซ้อนและสั่งสมมาเป็นเวลายาวนานจนนำไปสู่ความขัดแย้งที่เรียกว่า “สงครามการก่อความไม่สงบ (insurgency war)” ซึ่งเป็นลักษณะของความขัดแย้งและต่อสู้ระหว่างรัฐบาลที่ปกครองประเทศกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง โดยหยิบยกเอาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น จากข้อจำกัดในกระบวนการยุติธรรมมาเป็นข้ออ้าง โดยที่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น บางส่วนเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ในขณะที่บางส่วนเกิดจากความรู้สึกที่ฝังลึก ความหวาดระแวงและอคติที่มีต่อกัน ประกอบกับความด้อยโอกาส ความยากจน ความไม่รู้ไม่เข้าใจในกระบวนการยุติธรรม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวกในบางขั้นตอนได้ ส่งผลให้เกิดความรู้สึกถูกข่มเหงรังแกโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

โดยนับตั้งแต่พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ลักษณะความรุนแรงของสถานการณ์จังหวัดชายแดน

ภาคใต้เปลี่ยนแปลงไป มีการปลุกอุดมการณ์ร่วมในความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อแย่งชิงประชาชนออกจากฝ่ายรัฐ ซึ่งมีการใช้จุดแข็งในความเป็นมลายูและศาสนาอิสลามของคนในพื้นที่มาผนวกกับประเด็นของการไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ลักษณะเงื่อนไขปมของการเกิดเหตุการณ์มีลักษณะซับซ้อน เชื่อมโยงกันหลายมิติ โดยเฉพาะโจทย์สำคัญข้อหนึ่งของปัญหาดังกล่าว คือวิธีการทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลพื้นที่ ความล่าช้าในการดำเนินคดี การยกฟ้องเนื่องจากการขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน เป็นต้น ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลับถูกมองจากคนในพื้นที่ว่าเป็นเพียงเครื่องมือรองรับการใช้ความรุนแรงของรัฐเท่านั้น ประกอบกับการขาดพยานหลักฐานที่นำไปสู่การจับกุม ผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง ไม่สามารถจับกุม ผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง ส่งผลต่อความไว้วางใจที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐและขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกว่า 10 ปีที่ผ่านมา แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่ง คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 104/2548 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมร่วมกันหาข้อยุติ

ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แบบยั่งยืน เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ สันติสุข และความยุติธรรมขึ้นอย่างแท้จริง และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ กอส. มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกหลายชุด เพื่อแก้ไขปัญหามาในแต่ละด้าน ซึ่งในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมความไว้วางใจ ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นมา โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและแก้ไขปัญหาค้นพบจากการศึกษาวิจัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานสร้างความรู้สึกได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าในระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการนำเสนอแนะของ กอส. มาเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติ/ปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่อย่างไร

■ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

■ ขอบเขตและวิธีการศึกษา

บทความเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง 10 ปี กระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ย้อนอดีตวิเคราะห์ปัจจุบัน ผลักดันสู่อนาคต” โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะข้อเท็จจริงรูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจำแนกกลุ่มภารกิจตามขั้นตอนการปฏิบัติของกฎหมาย ได้แก่ การสืบสวนสอบสวน จับกุม ตรวจค้น แสวงหาพยานหลักฐาน การควบคุมตัวการปล่อยตัวชั่วคราว การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี และการบังคับโทษภายหลังคำพิพากษา

ข้อค้นพบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้เครื่องมือการวิจัยได้แก่ การสนทนากลุ่ม (focus group) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกกลุ่มภารกิจตามขั้นตอนการปฏิบัติของกฎหมาย ได้แก่ การสืบสวนสอบสวน จับกุม ตรวจค้น แสวงหาพยานหลักฐาน การควบคุมตัว การปล่อยตัวชั่วคราว การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี และการบังคับโทษภายหลังคำพิพากษา โดยจัดให้มีการสนทนากลุ่มทั้งกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ทำการคัดเลือกโดยระบุเจาะจงผู้ซึ่งเคยมีประสบการณ์หรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่น้อยกว่า 5 ปี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทหารประจำหน่วยเฉพาะกิจพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศูนย์พิทักษ์สันติพนักงานอัยการทนายความ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่เรือนจำรวมจำนวนทั้งสิ้น 50 คน นอกจากนี้เพื่อเป็นการเติมเต็มข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจากกลุ่มเป้าหมายทั้งสองกลุ่มแล้ว คณะผู้วิจัยยังใช้เครื่องมือในการวิจัยอีกอย่าง คือ การสัมภาษณ์เจาะลึก (in depth interviews) โดยได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ญาติผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/ผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา ครอบครัวยุติภัย จำนวน 20 คน และสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 คน หลังจากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยจัดระเบียบข้อมูลให้เป็นระบบ และจัดการข้อมูลตามประเด็นที่ได้กำหนดในกรอบแนวคิดและลักษณะของข้อมูลที่ปรากฏ วิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงนำมาสรุป ตีความ ด้วยการวิเคราะห์แบบอุปนัย

■ ผลการศึกษา

เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์

แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ จึงนำเสนอผลการศึกษเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) สรุปที่มาและสาระสำคัญของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติแยกตามประเด็นยุทธศาสตร์ และ 3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สรุปที่มาและสาระสำคัญของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะพิเศษของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ใช้เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสาธารณชนโดยรวมในสถานการณ์ที่มีรูปแบบเฉพาะและมีความขัดแย้งรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรังเกิดขึ้น นอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการยุติธรรมแล้ว รัฐได้นำกฎหมายพิเศษฉบับต่าง ๆ มาใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบเหล่านั้นอีกทางหนึ่ง เพื่อเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมปฏิบัติให้เกิดความเข้มแข็งในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมและควบคุมสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายหลังยุค กอส. นับต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (พ.ศ.

2549-2563) มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องระหว่างกฎหมายพิเศษกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ และวรพจน์ ปานรอด (2560) ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กฎหมายพิเศษไว้ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องระหว่างกฎหมายพิเศษกับกระบวนการยุติธรรมสามารถแบ่งขั้นตอนออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินการก่อนเข้าสู่การใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลเพื่อสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ไม่เกิน 7 วัน หากจะทำการควบคุมตัวต่อต้องดำเนินการตามอำนาจของ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยจะต้องดำเนินการขออนุมัติจากศาลซึ่งมีระยะเวลาในการควบคุมตัวครั้งละ 7 วัน หากควบคุมตัวครบตามกำหนดแล้วมีเหตุที่จะต้องขอควบคุมตัวต่อก็ต้องดำเนินการขออนุมัติจากศาลอีกได้คราวละ 7 วัน แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 30 วัน อย่างไรก็ตามหากผู้ต้องสงสัยที่ควบคุมตัวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุเจ้าหน้าที่ก็จะทำการปล่อยตัวทันที แต่หากมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุก็จะดำเนินการส่งตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่ขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาต่อไป ขั้นตอนการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยังมีกฎหมายพิเศษอีก 1 ฉบับ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้คือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการนำมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มาใช้โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกต้องหาว่ากระทำความผิดตามฐานความผิดที่รัฐกำหนดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ “กลับใจยอมเข้ามอบตัว” หรือ “กระทำไปเพราะหลงผิด” ได้เข้ารับการฝึกอบรมจากรัฐเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน แทนการถูกดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยมีการกำหนดพื้นที่บังคับใช้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้ว ได้แก่ พื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อ.จะนะ อ.เทพา อ.นาทวี และ อ.สะบ้าย้อย) อ.แม่ลาน จังหวัดปัตตานี อ.เบตง จ.ยะลา อ.สุไหงโกลลก จ.นราธิวาส (ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2562) และขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดีหรือสิ้นสุดกระบวนการตามอำนาจของกฎหมายพิเศษ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องหรือพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น จะมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับอื่น คือ ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องมาจากการก่อเหตุความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ต้องสงสัย

ที่ถูกควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ หรือผู้ต้องหา ในคดีความมั่นคงที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือจำเลยในคดีความมั่นคงที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องให้มีสิทธิได้รับการเยียวยาตามระเบียบนี้ โดยกรณีที่ถูกเชิญตัวตาม พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 หรือ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เป็นครั้งแรก โดยผู้นั้นไม่มีความผิดจะได้รับการเยียวยาทางด้านจิตใจเป็นเงิน 30,000 บาท และค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัวในอัตราวันละ 400 บาท

นอกจากนี้ จากปัญหาพื้นฐานดั้งเดิมของกระบวนการยุติธรรมแบบปฏิปักษ์ (adversary system) ที่ถูกออกแบบมาให้มีลักษณะถ่วงดุลตรวจสอบ คานอำนาจซึ่งกันและกันมาใช้ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์ ความไม่สงบและความรุนแรงอย่างมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวในตัวเองก่อให้เกิดภาพรวมที่ขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยง ความเป็นระบบราชการและแบบแผนพิธีการที่ไม่อาจดำเนินกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเข้าถึงและใช้บริการของกระบวนการยุติธรรมต้องผ่านผู้รู้ภาษากฎหมาย ใช้ทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดี และใช้พยานหลักฐานที่เป็นบุคคลหรือวัตถุสิ่งของในการพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายโดยมีคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคนอื่น ๆ (2548) ได้ทำการศึกษาปัญหาของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงเวลาที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้น พบว่า ในทางปฏิบัติ ขาดการประสานงานกระบวนการยุติธรรมทั้งในระดับนโยบายและระดับภูมิภาคเพื่อกำหนด

ทิศทางแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าเชิงรุกแบบบูรณาการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ มีปัญหาการขาดการนำเทคโนโลยีและวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์มาใช้อย่างมีการพัฒนาวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยสนับสนุนการแสวงหาพยานหลักฐาน ไม่ทันต่อการนำมาใช้งาน ทำให้เจ้าหน้าที่มุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากพยานบุคคลหรือ รีดเอาจากผู้ต้องสงสัยด้วยวิธีการที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพและไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือยอมล่งละเมิดหลักนิติธรรมเพราะกลัวเสียหายด้วยการสร้างพยานหลักฐานที่เป็นบุคคล และวัตถุสิ่งของขึ้นมาเอง ซึ่งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (2549) ได้มีการสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดทอนเงื่อนไขที่เล็งเห็นว่าอาจนำไปสู่ความรุนแรงตามมา โดยการแก้ไขต้องใช้ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่น 5 ประการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับกระบวนการค้นคว้าและวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (2549) ได้มีการนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนใน

พื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายชารีอะฮ์มาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยเสนอให้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในบริบทจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งควรมีการดำเนินการเพื่อยกระดับการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคดีครอบครัวและมรดกตามกฎหมายอิสลามให้แก่ชาวมุสลิมในพื้นที่

2. การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติ แยกตามประเด็นยุทธศาสตร์

2.1 นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การนำกระบวนการยุติธรรมที่มีปัญหาพื้นฐานอยู่แล้วมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีลักษณะพิเศษทางสังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ในบริบทและช่วงเวลาที่มิสถานการณ์ความไม่สงบ มีเงื่อนไขความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้น ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องคำนึงถึงเหตุปัจจัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหลายประการ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย และวางแนวทางปฏิบัติใด ๆ ให้สามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น มีสำนักบริหารงานยุติธรรมสังกัด ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการประสานงานยุติธรรมที่เข้มแข็งมากขึ้น ตอบสนองต่อปัญหาการดำเนิน

กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 มีการยุบรวมสำนักต่าง ๆ ที่เคยมีรวมทั้งสำนักบริหารงานยุติธรรม ทำให้ภารกิจในการประสานงานกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเข้มแข็งขาดความชัดเจน และกลับกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภารกิจย่อยของหน่วยงานเท่านั้น

นอกจากนี้ มีการใช้แนวทางและกลไกของฝ่ายบริหารมาแก้ไข้ปัญหาของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วเกิดช่องว่างทางกฎหมายบางประการ ซึ่งทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้น เช่น มีการออกระเบียบให้ ศอ.บต. สามารถให้การเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบในสถานการณ์หลากหลายที่ไม่สามารถเข้าถึงและรับการเยียวยาตามกฎหมายปกติโดยไม่ตัดสิทธิอื่นใดตามกฎหมายอื่น ๆ

2.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะนั้นมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมมาใช้เพียง 2 ฉบับ คือ มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 บางพื้นที่ และมีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ในเวลาต่อมา พร้อม ๆ กับที่ กอส. ยุติบทบาทลง รัฐได้มีการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.

2548 ขึ้นเป็นครั้งแรกในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การที่รัฐนำหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านปกครอง พร้อมกฎหมายพิเศษ คือ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เข้ามามีบทบาทเสริมการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหลักในขั้นตอนก่อนเข้าสู่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ก่อให้เกิดผลดีต่อ “กระบวนการยุติธรรม” ในขั้นตอนต่อ ๆ มา เนื่องจากมีกระบวนการคัดกรองเบื้องต้นก่อนส่งตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นของพนักงานสอบสวน (ซึ่งประเทศกำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูประบบงานตำรวจในขณะนี้) หากใช้กลไกแบบเดิมในสถานการณ์ความไม่สงบเช่นนี้ กระบวนการยุติธรรมขั้นต้นอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อดำเนินคดีต่อไปก็เกิดปัญหาที่ศาลยกฟ้องตามมากกว่าร้อยละ 95 ในภาพรวมจึงแสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ที่ดีในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ลดการสูญเสียกำลังพล และได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ ขณะเดียวกัน การนำเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงและด้านปกครองมาใช้พร้อม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้น เป็นการนำมาใช้ในขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่รัฐ

ที่เกี่ยวข้องสามารถทำการปิดล้อม ตรวจค้น ตลอดจนเชิญตัวผู้ต้องสงสัยมาให้ข้อมูล หรือเชิญตัวเพื่อทำการซักถามได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่มีเป้าหมายทางหนึ่ง ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ประสงค์จะได้มา คือข้อมูลที่เป็นพยานหลักฐานทางหนึ่ง ใช้รูปแบบวิธีการในการดำเนินการตามวิชาชีพที่ถูกฝึกมาทางหนึ่ง ขณะที่ผู้ถูกเชิญตัวและญาติพี่น้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่คิดต่างหรือไม่ก็ตาม ต่างก็มีเป้าหมายและความคาดหวังอีกอย่างหนึ่ง ประกอบกับทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติต่อสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ซึ่งเป็นภาพใหญ่ และต่อเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองอันทำให้เกิดการเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้นอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น ความย้อนแย้งของเป้าหมายวิธีการ และความคาดหวังของทั้งสองฝ่าย จึงก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อสิทธิมนุษยชน อาจมีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเชื่อถือศรัทธา เมื่อเจ้าหน้าที่มีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า ขณะที่ผู้ถูกเชิญตัวและญาติพี่น้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่คิดต่างหรือไม่ก็ตาม ล้วนเป็นชาวบ้านไม่รู้กฎหมาย ไม่สามารถสื่อสารได้อย่างเข้าอกเข้าใจกัน และส่วนใหญ่ยากจน จึงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่า วิธีการที่สามารถกระทำได้ คือ การร้องขอความช่วยเหลือ และการร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ เมื่อตนได้รับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลที่เกิดตามมาจาก การนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่

2.3 การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของเหตุการณ์ความไม่สงบ ในขณะนั้นจึงยังไม่มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อช่วยลดทอนแรงเสียดทานของเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายคดี ในขณะนั้น สถานการณ์ที่ปรากฏจึงยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางที่แสดงเจตนาสลายเงื่อนไขซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม หรือแสดงให้เกิดความกระจ่างชัดว่ารัฐไม่ได้เลือกปฏิบัติหรือละเลยในการอำนวยความสะดวกโดยเร่งดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปที่กระทำ ความผิดแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับมีการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเพิ่มเงื่อนไขขึ้นมาอีกเงื่อนไขหนึ่ง ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การกล่าวขอโทษโดยผู้นำรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ต่อผู้สูญเสียสามีและได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ตากใบต่อหน้าประชาชนนับพันคน รวมทั้งผู้ว่าราชการทั้ง 3 จังหวัด ประธานและคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้นำศาสนา ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549

นอกจากนี้ มีการเยียวยาครั้งสำคัญให้กับผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์สำคัญซึ่งคณะกรรมการเยียวยาฯ ได้อนุมัติเงินให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ 3 เหตุการณ์ คือ เหตุการณ์กรือเซะ (วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547) ที่มีผู้เสียชีวิต 32 ราย ได้รับเงินเยียวยารายละ 4 ล้านบาท เหตุการณ์สะบ้าย้อย (วันที่ 28 เมษายน

พ.ศ. 2547) ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 19 ราย (ทีมฟุตบอลเยาวชนบ้านสุโสะ) ได้รับการเยียวยารายละ 7.5 ล้านบาท และเหตุการณ์ตากใบ (สลายการชุมนุมที่หน้า สภ.ตากใบ จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547) ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 85 ราย ได้รับการเยียวยารายละ 7.5 ล้านบาท มีการสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้วยการยกเลิกการประกาศ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปแล้ว 7 อำเภอ (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2562) โดยมีเป้าหมายที่จะทยอยยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตามสถิติการก่อเหตุร้ายในพื้นที่เพื่อเป็นการสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอยู่บนพื้นฐานรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง รวมถึงการสร้างความกระจ่างในกรณี ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด เช่น คดีการยิงอิหม่ามที่ไอร์ปาแยที่ยังคงเป็นคดีที่ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมซึ่งรัฐจำเป็นต้องขจัดเงื่อนไขเหล่านั้นเพื่อเรียกคืนความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ และการใช้มาตรการทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะพิเศษในพื้นที่ด้วยมาตรการชะลอการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา คดีความมั่นคงที่อยู่ระหว่างรอกกระบวนการเข้าอบรมตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และเพิ่มมาตรการติดตามดูแลผู้ต้องหา คดีความมั่นคงที่ผ่านการอบรมแทนการฟ้องแล้ว ไม่ให้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

2.4 การปรับกระบวนการทัศน์และวิถีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เมื่อปี พ.ศ. 2547-2548 และกอส. ได้มีการจัดทำข้อเสนอสำคัญ ๆ เสนอแนะแก่รัฐ รวมทั้งข้อเสนอด้านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม นั้น เป็นวิธีคิดสากลในการจัดการความขัดแย้งรุนแรงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากเกิดขึ้น โดยใช้คนกลางจากทั้งสองฝ่ายสร้างพื้นที่กลางที่สามารถพูดคุยกันได้ทั้งสองฝ่าย และดำเนินกิจกรรมเชิงสันติวิธี จนกระทั่งมีข้อเสนออย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น และข้อเสนอด้านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมนั้น นับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องหันมาให้ความสนใจมากกับ “การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว” ในฐานะที่กลไกดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นว่าหากมีการนำข้อเสนอต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามลำดับแล้ว ความขัดแย้ง ความรุนแรง อาชญากรรม และการกระทำความผิดใด ๆ เกิดขึ้นภายหลังยุคกอส. เป็นต้นมาจะมีทิศทางการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น มีสถานการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ให้เจ้าหน้าที่เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานตามหลักวิชาชีพ เจ้าหน้าที่ควรได้รับการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจในวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนเข้าทำงานในพื้นที่ มีการนำเสนอวิธีคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถ

นำมาใช้กับสถานการณ์ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า มีการปรับรูปแบบการทำงานโดยอาศัยการขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ในมิติงานยุติธรรมตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมและขับเคลื่อนงาน กพยจ. ทั้งในราชการส่วนกลาง เป็นกลไกสนับสนุนควบคู่กับการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัด มีโครงการที่เข้าถึงชุมชนด้านงานยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการยุติธรรมสู่หมู่บ้านให้การช่วยเหลือประชาชนโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานสู่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนร่วมกันกับศูนย์ดำรงธรรมผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และภาคประชาชน ทั้งมีการให้ความรู้ทางกฎหมายและการนำข้อเท็จจริงไปต่อสู้คดีต่าง ๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงเสมอภาค และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และมีการศึกษาและมีการนำยุติธรรมเชิงจารีตในรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ของชาวมุสลิมมาใช้ คือกระบวนการมุขาวาเราะห์ ซึ่งมีการใช้แบบไม่เป็นทางการในระดับชุมชนหมู่บ้านเท่านั้น

2.5 การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม

มีการกระตุ้นและผลักดันให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ติดตาม

ตรวจสอบ เสนอแนะการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ ระบบในทุกขั้นตอน สนับสนุนให้ใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนมุสลิม (Muslim community justice) เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประสาน บูรณาการความร่วมมือ และเปิดพื้นที่ให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง รวมถึงเปิดพื้นที่การรับฟังข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมด้วย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์ทนายความมุสลิม มูลนิธิผสานวัฒนธรรม มูลนิธิเอเชีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเกิดเวทีวิชาการซึ่งถือว่าเป็นการถอดบทเรียนรวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของภาคประชาสังคม ซึ่งนับได้ว่ามีบทบาทอย่างมากในการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด และภาคประชาสังคมชายแดนใต้ ยังแสดงบทบาทการเป็น “พื้นที่กลาง” ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยมีเครือข่ายและกลไกต่าง ๆ ที่หลากหลายช่วยกันแสวงหาพื้นที่ขับเคลื่อนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดเด่นของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ โดยประกอบสร้างขึ้นจากผู้คนที่หลากหลายทาง

ศาสนาและชาติพันธุ์ร่วมวงเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประเด็นปัญหาได้ทุกมิติ

นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมมีการส่งเสริมการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในชุมชนโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชน อย่างกว้างขวาง ทำให้สามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามรูปแบบจารีตนิยมของชาวมุสลิม มาใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้โดยเครือข่ายของประชาชนในพื้นที่ทางหนึ่ง มีการเสริมสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ครูโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ยิ่งไปกว่านั้นนอกเหนือจากการดำเนินการตามแนวทางยุทธศาสตร์ทั้ง 5 มาตราการแล้ว ยังมีการดำเนินการที่น่าสนใจ คือ การปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากสังคมมุสลิมเป็นสังคมที่มีธรรมนูญแห่งชีวิต เรียกว่า ชะรีอะฮ์ ซึ่งมีที่มาจากคัมภีร์อัลกุรอาน และคำสอนของท่านศาสดา ชาวมุสลิมจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เพราะชะรีอะฮ์ เป็นทั้งกฎหมายและบรรทัดฐานทางสังคมสำหรับชาวมุสลิมที่ใช้ในการดำรงชีวิต ตั้งแต่เกิดจนตายไม่ว่าจะได้รับการรับรองจากรัฐใด ๆ หรือไม่ก็ตาม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการนำหลักกฎหมายอิสลามมาใช้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการกำหนดให้นำกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกมาใช้แทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดกและกำหนดให้ตะโตะะยุติธรรมมีบทบาทในการตีความกฎหมายดังกล่าวในศาล เมื่อมีการนำพ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมาย

อิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 ไปใช้ในความเป็นจริง ประสบปัญหาอุปสรรคมากมายทั้งจากตัวกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดน้อยและจากกระบวนการนำมาใช้ ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค คอส. พบว่า มีการจัดทำคู่มือหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก (ฉบับศาลยุติธรรม) และคู่มือข้อบัญญัติกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก (ฉบับกระทรวงยุติธรรม) เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอ้างอิงเมื่อเกิดข้อพิพาท มีการตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างคู่มือวิธีพิจารณาความตามหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก มีการพัฒนาระบบและเพิ่มศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ครอบครัวและมรดก ตามบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ มีการจัดจ้างนักกฎหมายอิสลามประจำสำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อทำหน้าที่ช่วยคำปรึกษาด้านกฎหมายอิสลามแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ และมีการแต่งตั้งคณะยุติธรรมประจำศาลเยาวชนและครอบครัวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเดิมคณะยุติธรรมจะมีเฉพาะแต่ในศาลจังหวัดเท่านั้น เพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนในพื้นที่

3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดน

ภาคใต้นั้น มีทั้งส่วนที่เจ้าหน้าที่เห็นว่านำมาใช้แล้วเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้น กับส่วนที่ยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการปรากฏให้เห็น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะที่สามารถแก้ไขปัญหาคือ ความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ข้อเสนอเพื่อหยุดยั้งความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งรักษาความสงบในพื้นที่ กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหลายลักษณะจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นสิ่งที่พอจะกระทำได้ในสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม และไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.1.1 การจัดบริการด้านงานยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: การดำเนินการตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้มีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ และคู่มือที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำขึ้นตามกฎหมายพิเศษอย่างเคร่งครัดในทุกกรณี ทั้งในการปิดล้อม ตรวจค้น และเชิญตัวไปยังศูนย์ซักถาม การใช้แพทย์ที่เป็นพลเรือนเป็นผู้ทำการตรวจร่างกายผู้ต้องสงสัย การแจ้งสถานที่ควบคุมตัวให้ญาติทราบว่าจะนำตัวไปควบคุมที่ใด และระยะเวลาควบคุมตัวนานเท่าใด จะมีการปล่อยตัวเมื่อไร การจัดทำป้ายประกาศและการปฏิบัติ

ตามระเบียบที่เป็นปัจจุบันในการอนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ เพื่อลดความกังวลของผู้ได้รับผลกระทบ และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกลไกวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่ามีความโปร่งใส เทียบตรง และเป็นธรรม

3.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อใช้ในการดำเนินคดีความมั่นคง ให้เร่งสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการยุติธรรมขั้นต้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถปฏิบัติงานคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยกลไกของกระบวนการยุติธรรมในชั้นสืบสวนสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานเอง โดยใช้นิติวิทยาศาสตร์สนับสนุน แทนการใช้กลไกอื่น ๆ มาทำหน้าที่แทน เช่น กฎหมายเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายปกครอง ฯลฯ และมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนที่จะยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เหลือน้อยที่สุด เฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดเปลี่ยนของการสลายเงื่อนไขความขัดแย้งโดยเร็ว

3.1.3 การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ ให้ส่งเสริมให้กลุ่มที่มีความเห็นกลาง ๆ (moderate) หรือกลุ่มประชาสังคม รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ได้มีพื้นที่ในการเคลื่อนไหวและเข้ามา มีบทบาทในฐานะคนกลางในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ ร่วมกับกลไกการตรวจสอบที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เดิมให้มากขึ้น โดยการเปิดช่องทางให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และมีโครงการร่วมมือกันให้มากขึ้น เพื่อลดข่าวลือ

และการนำข่าวลืออันเกิดจากการร้องเรียนของญาติแล้วไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจนไปขยายผล ทั้งสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่ถูกส่งกลับคืนชุมชนว่าจะมีผู้แทนประชาสังคมร่วมให้การสนับสนุนและเสริมพลังอย่างเต็มที่โดยไม่เกิดผลกระทบตามมาผ่านทางกลไกของยุติธรรมชุมชน

3.1.4 การปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสาร (IO) ให้มีความสำคัญกับการนำการปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสารมาใช้ให้ถูกวิธี และคำนึงถึงผลกระทบ และผลสะท้อนกลับในทางเสียหายเมื่อนำมาใช้ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์พิเศษ และมีความอ่อนไหวด้านความคิดความเชื่อเป็นพิเศษ

3.1.5 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้ คอ.บต. เป็นศูนย์กลางในการประสานข้อมูลเพื่อการยุติธรรม และบูรณาการระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีศูนย์ข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบ และเผยแพร่ความรู้เป็นสองภาษาที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต มีเครือข่ายทุกหมู่บ้านและตำบล จัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ และคู่มือการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสำหรับประชาชน รวมทั้งขยายช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และช่องทางการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน อันเป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชนได้ทางหนึ่งพร้อมทั้งกำจัดช่องว่างในการนำข้อมูลที่คลาดเคลื่อน หรือข่าวลือต่าง ๆ ไปขยายผลในทางที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเสียหายต่อไป

การยกระดับการดำเนินงานของ คอ.บต. สู่การเป็นกลไกหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเป็นผู้นำ เป็นหุ้นส่วน และเป็นผู้ประสานงานหลักในกระบวนการยุติธรรม อาจกำหนดให้มีการกีดตั้งต่อไปนี้ (1) การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน โดยมาตรการยุติธรรมชุมชน (community justice) ประสานความร่วมมือกับประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ ในการนำพลังและเครือข่ายทางสังคมมาใช้ เช่นกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้นำทางศาสนา ฯลฯ (2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประสานงานยุติธรรม จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งมีบทบาทเชิงรุกในการเสนอแนะเพื่อสลายเงื่อนไขความขัดแย้งด้านการบริหารงานยุติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ (3) เร่งรัดให้เกิดการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ในระดับชุมชน และในกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยมาตรการของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดทางอาญาบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องใช้กลไกและกระบวนการของกฎหมายพิเศษในพื้นที่ (4) พัฒนาระบบการเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านต่าง ๆ และยกระดับสู่การเป็นศูนย์ข้อมูลสนับสนุนการบริหารงานยุติธรรมแบบบริการจุดเดียวจบ (one stop service) ได้แก่ บูรณาการระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานยุติธรรมในพื้นที่จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเป็นต้น (5) เพิ่มบทบาทเชิงคุณค่าในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบด้วยการชดเชยเชิงสัญลักษณ์ การขอโทษ การหลอมรวมกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งการใช้กิจกรรมที่เหมาะสมทางศาสนาในโอกาสต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการชดเชยเยียวยาด้วยตัวเงินเพียงอย่างเดียว และ (6) ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบข้อร้องเรียน ด้วยการตรวจสอบแบบมีส่วนร่วม โดยนำผู้นำศาสนาหรือผู้ที่ได้รับความเชื่อถือมาร่วมตรวจสอบ

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่

ข้อเสนอเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง เป็นข้อเสนอที่มุ่งลดเหตุปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้ความขัดแย้งแปรเปลี่ยนเป็นความรุนแรง รวมถึงการสร้างบรรยากาศแห่งพื้นที่ปลอดภัยและสันติสุข ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.2.1 การนำมาตรการตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อมี พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แล้วให้นำมาตรการตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้เพื่อจัดระเบียบพื้นที่ไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรง และคุ้มครองบุคคลภายนอกและนิติบุคคลจากการรบกวนของผู้มีความเห็นต่างหรือผู้ก่อความไม่สงบเท่านั้น และไม่ควรรื้ออำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยพร้อมแสวงหาพยาน

หลักฐานแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกต่อไป ทั้ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ยังมีมาตรา 21 ที่เป็นช่องทางเลือกในการสลายความขัดแย้ง และลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ได้ โดยกลไกของกระบวนการยุติธรรมหลักของประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือการใช้อำนาจรัฐร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนก็อาจมีการพิจารณาให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ เป็นครั้งคราว และยกเลิกประกาศทุกครั้งที่สถานการณ์กลับสู่ปกติ โดยไม่ควรใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ติดต่อกันต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานกว่า 10 ปี ซึ่งทำให้คนในพื้นที่ชินกับการใช้กฎหมายที่มีระดับความรุนแรงสูง และไม่ควรรู้สึกว่าการอ้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ให้มีการทบทวนการตั้งข้อกล่าวหาในคดีความมั่นคงซึ่งอาจรุนแรงเกินจริง โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรพิจารณาแยกแยะหรือคัดกรองคดีที่จะส่งฟ้องต่อศาล ระหว่างความผิดร้ายแรงต่อชีวิตกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น หรือการกระทำที่เกิดจากความเกลียดชัง (Hate Crime) ตอบโต้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือแก้แค้นแทนญาติพี่น้องที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยอาจให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสอบสวนในการพิจารณาไม่ดำเนินคดีในกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง

ของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ เพื่อที่จะทำให้บรรลุดุลยภาพของการสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติสุขบนพื้นฐานของการรักษากฎหมายของประเทศในภาพรวม โดยอาจตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่ากลุ่มใดควรจะถูกฟ้อง (prosecute) หรือไม่ ด้วยข้อกล่าวหาใด หรือใช้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9 พิจารณาลั่นกรอง ว่าควรรับเข้าสู่คดีนี้หรือไม่ และควรทบทวนการตั้งข้อหาต่อกลุ่มผู้เห็นต่างทางการเมืองที่ดูร้ายแรงเกินกว่าเหตุ เช่น ข้อหาการก่อการร้าย โดยให้กลั่นกรองหรือพิจารณาเป็นรายกรณีตามลักษณะหรือพฤติการณ์แห่งคดี และต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่อาจจะทำให้เข้าใจว่ากระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซงหรือถูกตัดตอน

3.2.2 การสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีการสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพจากระดับชุมชน โดยฟื้นฟูทุนทางสังคม และส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ในการสร้างความยุติธรรมตั้งแต่ระดับชุมชน และเป็นตัวการในการเปลี่ยนแปลง (change agent) ทศคนคิด ค่านิยม และความเข้าใจที่ถูกต้องของแนวทาง “สันติวิธี” ที่สามารถปฏิบัติได้จริง ผ่านทางกลไกของยุติธรรมชุมชน และส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านบวกในชุมชนที่แสดงถึงความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ที่เคยเป็นคู่ขัดแย้ง เพื่อลดประเด็นที่นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง และนำไปสู่การรื้อฟื้นเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเพื่อนพ้องน้องพี่ในระดับชุมชนในระดับโรงเรียน และในกลุ่มเยาวชน

3.2.3 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐและสื่อบุคคลในสถานการณ์ความขัดแย้ง ให้มีการส่งเสริมให้สื่อมวลชนสร้างการรับรู้ (perception) ให้ประชาชนเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงอย่างตรงไปตรงมา และนำเสนอผลทางบวกที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ความรุนแรง เช่น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานตำรวจ อัยการ และศาล ในคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ ซึ่งเป็นทิศทางเชิงบวกที่มีปลายเปิดในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ฯลฯ และต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีการสื่อสาร พูดคุย และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งกันและกันให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ที่มีความคิดต่างได้แสดงความคิดเห็น และรับฟังความเห็นที่แตกต่าง อันเป็นช่องทางในการนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกัน เรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย เพื่อที่จะอยู่ในสังคมเดียวกันต่อไปได้โดยไม่ต้องใช้ความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้ง รวมถึงการพัฒนาทักษะการวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ และการแสดงออกของแนวคิดทวนกระแสอย่างสันติ เพื่อยกระดับไปสู่การนำเสนอทางออกที่แตกต่างไปจากกระแสหลักให้แก่สังคม

3.2.4 การขาดพื้นที่สาธารณะที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้โดยเสรี ให้สร้างบรรยากาศแห่งพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพ ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสถกเถียง แลกเปลี่ยนในวงกว้างต่อข้อเสนอ ทางเลือก และความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการสร้างพื้นที่

ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้กระบวนการประชาเสวนา (public deliberation) หรือการรับฟังความเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อถกเถียง และเสนอแนะทางออกร่วมกัน และการเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue) โดยสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรต่าง ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อหาข้อสรุปประเด็นที่มีความเห็นร่วมกัน (common denominator) และสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่มที่มีความคิดต่าง เพื่อนำประเด็นที่มีความเห็นร่วมกันที่ยุติแล้วไปสู่การแก้ไข และดำเนินกระบวนการซ้ำในประเด็นที่ยังไม่ยุติจนกระทั่งเกิดพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในที่สุด และสนับสนุนให้มีกิจกรรมปลูกจิตสำนึกร่วมกันในการสร้างการยอมรับในความแตกต่าง หลากหลายและการอยู่ร่วมกันโดยปราศจากความรุนแรง มีการกำหนดกติการ่วมกัน ยอมรับซึ่งกันและกัน และใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันได้

อนึ่ง ควรสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาตามแนวทางสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ของสหประชาชาติ เพื่อสร้าง ปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่ก้าวข้ามปัจจัยเงื่อนไขระดับท้องถิ่นด้วยวิธีคิดและวิธีการใหม่ ๆ ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สู่สังคมสมานฉันท์ต่อไป

3.2.5 ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปราบปรามกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง ให้หัวหน้าคณะรัฐบาลบริหารประเทศขณะเกิดสถานการณ์ความรุนแรงแสดงการขอโทษ ขอภัยต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐมีความบกพร่องล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมหรือ

ขาดการเสริมสร้างมาตรการควบคุมไม่ให้มีการใช้ความรุนแรงของฝ่ายความมั่นคงต่อพลเมืองของรัฐ และจัดทำแผนและมาตรการควบคุมแบบไม่ใช้ความรุนแรง (non-violent measure) ตลอดจนจัดการฝึกอบรมความรู้ในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรง รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน และการฝึกทักษะในการเจรจาต่อรองโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนที่จะยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เหลือน้อยที่สุด เฉพาะเท่าที่จำเป็น อันเป็นการเร่งให้เกิดจุดเปลี่ยนของการสลายเงื่อนไขความขัดแย้ง ทั้งนี้ ควรยุติบทบาทของกองทัพในการเป็นผู้ควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในระยะยาวควรมีการปฏิรูปกลไกด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศให้มีบทบาทที่เหมาะสมกับสภาพสังคม และปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน ขณะเดียวกันควรสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์พิเศษนี้อย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เช่นกัน

นอกจากนี้ในการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ ควรสร้างความเข้าใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องถึงความแตกต่างระหว่างความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐ (state violence) และความรุนแรงที่กระทำโดยประชาชน (civilian violence) ซึ่งทั้งสองกรณีถือเป็นความรุนแรง และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบต่อผลของความรุนแรงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐ (รัฐบาล) ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ ควรต้องแสดงความรับผิดชอบในสิ่งที่ตน (เจ้าหน้าที่รัฐผู้นำ

นโยบายไปปฏิบัติ) กระทำ ในขณะที่ผู้มีความคิดต่างต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มตน เพื่อไม่ให้เกิด “วัฒนธรรมการลอยนวล” (impunity) จากการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียหายเหล่านั้น

3.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระยะยาว

รากเหง้าปัญหาความขัดแย้งเป็นปัจจัยที่โยงใยสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบเกี่ยวโยงถึงกันไปมาอย่างสลับซับซ้อน โดยสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นนั้น มีการก่อตัว บ่มเพาะ และปะทุ เป็นวงจรที่ต่อเนื่อง และเรื้อรังยาวนาน รวมทั้งมีตัวแสดงที่หลากหลายบ่มเพาะความขัดแย้ง (latent tension) ให้เกิดขึ้น มีทั้งประเด็นปัญหาที่ปรากฏและที่ยังไม่รู้ว่าปัญหาอันอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาระยะยาว เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระดับรากเหง้าของความขัดแย้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.3.1 ปัญหารากเหง้าของความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Truth and Reconciliation Commission in Thai Southern Border Provinces) โดยนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) มาใช้เพื่อช่วยให้สังคมสามารถก้าวข้ามสถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหามาแบบไม่มีใครเป็นฝ่ายแพ้ เนื่องจากกลไกของคณะกรรมการอิสระ จะสามารถดำเนินการค้นหาความจริง และรากเหง้าของ

ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการสำรวจบันทึกคำบอกเล่าของผู้ได้รับผลกระทบ (statement taking) และมีการรับฟังความคิดเห็นบนพื้นที่กลางจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ทำให้กรณีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รับการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นบทเรียนของสังคมที่ทุกฝ่ายสามารถเรียนรู้และนำไปสู่ทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ปฏิรูปกลไกการบังคับควบคุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สังคมเดินหน้าต่อไปได้

ในการนี้ ต้องมีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) มาใช้ และเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไม่ว่าจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การนิรโทษกรรม การอภัยโทษ และการล้างมลทิน เพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจเหตุผลในการเลือกนำเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้ และไม่ถูกชักจูงโดยการให้ข้อมูลเพียงบางส่วนเพื่อให้สนับสนุนแนวทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ การทำงานของคณะกรรมการชุดใหม่นี้ จะช่วยเสริมการทำงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เคยมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 เนื่องจาก กอส. ไม่ได้รับมอบหมายภารกิจด้านการตรวจสอบและค้นหาความจริงอันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมเคลือบแคลงใจ และความจริงของกรณีเหตุการณ์ต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถก้าวข้ามความขัดแย้งตลอดจนความทุกข์ทรมานอันเกิดจากการไม่รู้ความจริง

ได้อย่างดี ทำให้สังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเปลี่ยนผ่านนี้สามารถเดินหน้าต่อไปได้อย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

3.3.2 การนำมาตรการกลไกของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ และยกเลิกการใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็น ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยและออกกฎหมายเกี่ยวกับ“อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง” (hate crime) ซึ่งเป็นกฎหมายทางเลือกในการจัดการกับการกระทำ ความผิดทางอาญาอันมีสาเหตุมาจากอคติระหว่างชาติพันธุ์ เพศสภาพ ความพิการ ฯลฯ โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏอคติระหว่างชาติพันธุ์ซ่อนอยู่หรือเป็นสาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความโกรธแค้น ขิงขัง เรือร้งทับซ้อนกันไปมา และการกระทำความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ กรณีอาจไม่ใช่คดีความมั่นคง และไม่ควรรนำเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่อย่างใด ซึ่งกลไกของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่นานาประเทศนำมาใช้กับอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง คือ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (restorative justice) ที่สามารถหันเหคดีประเภทนี้เข้าสู่ “การประชุมเชิงสมานฉันท์” เพื่อฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ ลดอคติระหว่างชาติพันธุ์ และกลับคืนไปใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อีกครั้ง ทั้งนี้ อาจนำ พ.ร.บ.คุมประพฤติ พ.ศ. 2559 หมวด 5 ที่ได้กำหนดการดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไว้ในมาตรา 36-39 ซึ่งทำให้เกิดช่องทางการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย และกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดคดีความมั่นคง ตลอดจนการใช้มาตรการทางปกครองอื่น ๆ รวมทั้งมาตรการทำนองเดียวกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/23 เพื่อให้มีมุมมองที่หลากหลาย และเปิดเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางความคิดต่อไป

3.3.3 การพัฒนาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอิสลาม ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งแผนกคดีครอบครัวและมรดกอิสลามประจำศาลยุติธรรม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของสตรีและเด็กโดยนำบทเรียนจากประเทศที่มีมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อยและประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายอิสลามในประเทศ

■ ผลรูปผลการศึกษา

รูปแบบของการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสำหรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

ตามหลักนิติธรรม (3) การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม (4) การปรับกระบวนการทศน์และวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และ (5) การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรมนั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีทั้งส่วนที่เจ้าหน้าที่เห็นว่านำมาใช้แล้วเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้น กับส่วนที่ยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการปรากฏให้เห็น รวมทั้งทัศนคติและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลังยุค กอส. ก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่บรรลุเป้าหมายให้เกิดความเชื่อมั่นและความยุติธรรมในพื้นที่แห่งนี้

(ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่น่าสนใจ ประกอบด้วย (1) ข้อเสนอแนะที่สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ได้แก่ การจัดบริการด้านงานยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: การดำเนินการตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีความมั่นคง การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ การปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสาร (IO) และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน นอกจากนี้ควรยกระดับการดำเนินงานของ คอ.บต. สู่การเป็น

กลไกหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเป็นผู้นำ เป็นหุ้นส่วน และเป็นผู้ประสานงานหลักในกระบวนการยุติธรรม (2) ข้อเสนอแนะเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ ได้แก่ การนำมาตราการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐและสื่อบุคคลในสถานการณ์ความขัดแย้ง การเพิ่มพื้นที่สาธารณะที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้โดยเสรี และการตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปราบปรามกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง และ (3) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ได้แก่ ปัญหารากเหง้าของความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำมาตราการกลไกของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้และยกเลิกการใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และการพัฒนาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอิสลาม

■ บรรณานุกรม

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. (2549). *รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, กมลทิพย์ คดีการ, สุทธิสุขยิ่ง, สหการณ์ เพ็ชรนรินทร์, จิรภา ลินธนา, ชัยทิศ พิเศษสกลกิจ และคนอื่น ๆ. (2548). *การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข (กอส.)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). *สังคมวิทยาอาชญากรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มุฮัมหมัดรอฟี มูซอ และวรพจน์ ปานรอด. (2560). *การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม. ศารุต แขวงโสภา. (2542). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่จังหวัดยะลาปัตตานี และนราธิวาส*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหามหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือต่างประเทศ

Gerstenfeld, B. (2018). *Hate crime causes, control and controversies, forth edition*. London: SAGE Publication.

Home Office, UK. (2016). *Action against hate the UK government's plan for tackling hate crime*. London: HOM.

Hermann, M. (1965). *Comparative criminology (Vol.1)*. London: Routledge and Kegan Paul.

