

รัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพ ในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย

Does the Constitution Guarantee the Peace Process in Mindanao
and Thailand's Deep South Conflict

ฟารีดา ปันจอร์^{***}
Fareeda Panjor^{***}

บทความนี้

Received

6 พฤษภาคม 2565

Revised

11 กรกฎาคม 2565

Accepted

1 สิงหาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความวิชาการรัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย? มีเป้าหมายเพื่อที่จะเข้าใจแนวทางการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในมุมมองที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสันติภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ความขัดแย้งบังซามูโรในมินดาเนาทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์กับจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย งานศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายของโครงการวิจัยที่กำลังดำเนินการ จากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบค้นพบว่า ข้อตกลงสันติภาพ ตัวบทรัฐธรรมนูญ โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน กรณีศึกษาความขัดแย้งในบังซามูโรพบว่าในความเป็นจริงแม้จะมีอุปสรรคในการสถาปนาโครงสร้างการเมืองการปกครองในพื้นที่ความขัดแย้งบังซามูโรแต่การที่รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการมีพื้นที่ปกครองตนเองมินดาเนา ถือได้ว่าเป็นหลักประกันในการผลักดันข้อตกลงสันติภาพให้มีผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ขณะที่ความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ที่ยังมีความรุนแรงยืดเยื้อและการบริหารงานพื้นที่

* อาจารย์และนักวิจัย สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

** Lecturer and Researcher, Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University

ถูกกำหนดผ่านกลไกและหน่วยงานพิเศษอย่างกองอำนวยการรักษาความสงบภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) บทเรียนจากมินดาเนาสามารถเป็นบทเรียนให้กับความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ว่าการแสวงหาทางออกทางการเมืองผ่านกระบวนการจำเป็นต้องมุ่งพิจารณาที่ไปรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นโครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพที่ต้องการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแสวงหาหลักประกันเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนในชายแดนใต้

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ--ฟิลิปปินส์, สันติภาพ, มินดาเนา

Abstract

The study aims to understand how conflict is transformed through a constitution and a peace process by comparing the Bangsamoro conflict in Southern Mindanao, the Philippines, and the conflict in the Deep South of Thailand. This study is done through document analysis, with qualitative data derived from the ongoing research project. This comparative study found that peace agreements, constitution text, peace infrastructure, law, and people's participation are relevant to sustainable peace. A case study of the Bangsamoro conflict found that there have been many obstacles to establishing a political structure in Bangsamoro over time. However, the Philippines' constitution clearly stipulates the autonomy of Mindanao as a guarantee for a peace deal. Meanwhile, Thailand's Deep South is still in violent conflict and the area is administered through special agencies such as Internal Security Operations Command (ISOC) and the Southern Border Provinces Administrative Center. Therefore from this study, the lessons of the constitution and the peace process in the Bangsamoro conflict could inspire adaptation of that agenda into the Southern Thailand peace process through constitutional amendment and political institutions. A peace structure must be inclusive to pursue guarantees for lasting peace in Thailand's Deep South.

Keywords: Constitution—Philippines, Peace, Mindanao

บทนำ

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองต้องการแสวงหาวิธีการที่สร้างสรรค์ในการรับมือกับความขัดแย้งที่มีความสำคัญยิ่ง งานชิ้นนี้มุ่งศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งโดยกระบวนการรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพ นำมาสู่คำถามที่ว่ารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองมีการทำงานเพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพอย่างไร โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ความขัดแย้งบังซาโมโรในมินดาเนาทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์กับจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย งานศึกษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อทำความเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างไรในการผลักดันกระบวนการสันติภาพ 2) เพื่อค้นหา “แนวทาง” การผลักดันกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ภายใต้แนวทางของสถาบันทางการเมืองและกระบวนการรัฐธรรมนูญไปสู่การสถาปนาสันติภาพที่ยั่งยืนกว่า

กรอบแนวคิด

หากพิจารณาไปที่ปัญหาใจกลางของความขัดแย้งของทั้งสองพื้นที่ ปัญหาทางโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ยังคงเป็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลและต่อผู้คนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์อย่างทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์และชายแดนใต้ของประเทศไทย แม้เราจะเห็นวิธีการแสวงหาทางออกในหลายรูปแบบแต่เป็นที่น่าสนใจว่าพลังของการขับเคลื่อนของผู้คนในการแสดงหาทางออกจากความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมการเมืองจะมีท่าทีสอดคล้อง สนับสนุน หรือท้าทายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศอย่างไร บทเรียนจากความขัดแย้งที่มินดาเนาและชายแดนใต้จะเป็น

กรณีศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจต่อสถานะการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและชนกลุ่มน้อยผ่านมุมมองของกระบวนการสันติภาพรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศ

ดังนั้นการทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับพลเมืองควรจะต้องถูกหยิบยกมาอีกครั้งโดยพิจารณาจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของผู้คนในการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่ฐานรากซึ่งประกอบไปด้วยสองมุมมอง คือ มุมมองแรกคือแนวทางของการกลืนกลายทางวัฒนธรรม หมายถึงการใช้มาตรการทางการเมืองของผู้มีอำนาจในการหลอมรวมวัฒนธรรมที่หลากหลายให้เป็นหนึ่งเดียวและเป็นระบบเพื่อจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์โดยทั่วไป ผ่านเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง การควบคุมโดยกองกำลังทหาร ดำรงการจำกัดใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อจำกัดเสรีภาพทางการเมืองหรือการอพยพผู้คนไปยังท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น (Kymlicka, 2002, p. 351)

มุมมองที่สอง คือ แนวคิดว่าด้วยการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของผู้คนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ไปตามปทัสถานของสิทธิมนุษยชนและการยอมรับทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองที่มีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย (Hannum, 1996, p. 476; Parekh, 2002, p. 345) ปัจจุบันแนวคิดที่ว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการเผชิญหน้าต่อความท้าทายในประเด็นที่ซับซ้อน ไม่ใช่การจัดการกับความหลากหลายที่จะนำไปสู่การควบคุม แต่เป็นกระบวนการการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างคู่ขัดแย้ง

กล่าวได้ว่า ผลจากความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองและกลุ่ม ศาสนา ชาติพันธุ์ ถือเป็นจุดเริ่มต้น

ในการวิเคราะห์และประเมินปัญหาเพื่อการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งที่สามารถดำเนินการผ่านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสันติภาพ (ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากร กฎ กติกา พื้นที่กลาง ความรู้) กล่าวคือ วิธีการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งถือเป็นการสร้าง “ซานชลา” (platform) ที่ทำให้เราทำความเข้าใจภาพใหญ่ของความขัดแย้งในระดับต่างๆ รวมถึงกระบวนการหรือแผนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแปลงความสับสนในความขัดแย้งที่เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ (Lederach, 2003, pp. 45-47)

ดังนั้นในกระบวนการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งจึงมีความสำคัญยิ่งที่นำเอาโครงสร้างพื้นฐานการทำงานเพื่อสันติภาพมาพิจารณาควบคู่กัน ในบทความนี้มุ่งพิจารณาไปที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบรรทัดฐานสูงสุดในการปกครองประเทศ แนวคิดที่นำมาวิเคราะห์ในบทความนี้คือ แนวคิดสันติภาพแบบรัฐธรรมนูญ (constitutional peace) ของโอลิเวอร์ พี. ริชมอนด์ ที่ได้พูดถึงการสร้างสันติภาพเชิงสถาบันซึ่งทำให้เข้าใจถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างพื้นฐานในกระบวนการสันติภาพ ทั้งกฎหมาย บังชาโมโรซึ่งมีพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ปี 1973 และ 1987 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 2550 และ 2560 กล่าวคือ ริชมอนด์ต้องการนำเสนอว่า การสร้างสันติภาพแบบสถาบัน (ในรูปแบบต่างๆ) เป็นแนวคิดที่ก่อรูปมาก่อนการกำเนิดของรัฐชาติ เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถบรรลุการรักษาความสงบผ่านการสร้างพันธมิตรและข้อตกลงสันติภาพ รูปแบบสำคัญคือ สถาบันทางการเมืองที่มีการถกเถียงเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพเพื่อหาทางออกจากความรุนแรง กระนั้นสันติภาพแบบสถาบัน เป็นสันติภาพของผู้ชนะสงครามในระบบระหว่างประเทศที่ส่งเสริมเสถียรภาพ คุณค่าแบบประชาธิปไตยและการค้าเสรี ซึ่งต่อมาพัฒนามาสู่ “โครงสร้างสถาบันเพื่อสันติภาพ” ที่พัฒนาเป็นบรรทัดฐานและกฎหมายระหว่างประเทศ (ริชมอนด์, 2557, น. 55-56)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สันติภาพแบบสถาบันยังคงสืบเนื่องต่อมาภายใต้การอ้างอิงฉันทมติของสหรัฐอเมริกาในรูปของความร่วมมือ การค้าเสรี หลักการกำหนดใจตนเองและการจำกัดอาวุธ อย่างไรก็ตาม สันติภาพแบบใหม่นี้ค่อนข้างเปราะบางในช่วงเวลาที่โลกกำลังเผชิญหน้าอยู่ในยุคสงครามเย็นซึ่งเน้นวิถีแห่งความมั่นคง สันติภาพแบบรัฐธรรมนูญ มีจุดสนใจอยู่ที่วาทกรรมที่เป็นทางการในระดับชนชั้นนำโดยรัฐต่อมาหลังสงครามเย็น แนวทางนี้ถูกนิยามตามความหมายของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันสันติภาพแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ฝังรากอย่างมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันด้านสันติภาพระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ แหล่งทุน องค์การสหประชาชาติ องค์การเอกชน ปัจจุบันรัฐธรรมนูญจำนวนมากในโลกมีสถาบันและรัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (ริชมอนด์, 2557, น. 52-53)

ความคิดเช่นนี้ได้ก่อร่างพรหมแดนความรู้ว่าหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองและสงครามเย็นอะไรคือองค์ประกอบสำคัญที่ควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหากว่ารัฐนั้นต้องการดำรงรักษาสันติภาพไว้ มีรัฐมากมายที่ดำเนินแนวทางในการแสวงหาสันติภาพโดยกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ที่เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญของรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของเยอรมนีไม่อนุญาตให้มีกองกำลังทหารที่สามารถรุกรานประเทศอื่นๆ ได้ หรือรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่ได้รับการกล่าวขานว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับสันติภาพ ส่วนคอस्टาริกาก็มีรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกกองกำลังทหารในประเทศทั้งหมด (ริชมอนด์, 2557, น. 53)

กระนั้นการมีรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายของการยุติสงครามและการดำรงรักษาสันติภาพในอดีตเริ่มมีการตีความที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ญี่ปุ่น ในปัจจุบันแม้จะยังไม่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่เริ่มมีการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ให้มีกองกำลังป้องกันตนเอง Japan Self-Defense Forces (JSDF) จากอดีตที่ห้าม

การมีกองกำลังทหารและการทำสงครามระหว่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ (Mason, 2021, online) ขณะที่เยอรมนียังคงรักษาแก่นแท้ของรัฐธรรมนูญ คือ ดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุด แม้ว่าจะมีการแก้ไขมาแล้วกว่า 60 ครั้ง ดังตัวอย่างที่ชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีคลื่นผู้อพยพหลังไคลเข้ามาที่ยุโรปเป็นจำนวนมากแต่รัฐธรรมนูญของเยอรมนีไม่ได้จำกัดสิทธิของผู้อพยพอย่างง่ายดาย โดยกำหนดว่าหากประชาชนต้องการจำกัดสิทธิของผู้อพยพจะต้องมีเสียงโหวตจากประชาชนถึงสองในสามเพื่อแก้รัฐธรรมนูญ (Hasselbach, 2019, online)

การวิเคราะห์มูลนิธิ Berghof ของเยอรมนีได้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสร้างสันติภาพในหลากหลายรูปแบบ จากการวิจัยพบว่า ในพื้นที่ที่มีข้อตกลงสันติภาพหลายแห่ง การมีข้อตกลงสันติภาพเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางเมืองที่มีผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ เช่นในแองโกลา (1994, 2002), ทาจิกิสถาน (1997), ไอออร์โคสต์ (2003), ชาด (2007), เคนยา (2008), ซิมบับเว (2008), มาดากัสการ์ (2009), เยเมน (2011), และซูดานใต้ (2015, 2020) อย่างไรก็ตาม การมีข้อตกลงสันติภาพที่มีผลผูกพันต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัวเสมอไป แม้จะมีการกล่าวถึงและมีผลผูกพันต่อรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในช่วงแรกของกระบวนการสันติภาพ แต่ในความเป็นจริงสาระสำคัญที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่ในการนำไปปรับใช้ อย่างไรก็ตามการบรรจุสาระสำคัญของกระบวนการสันติภาพในรัฐธรรมนูญก็จะมียังคงส่งผลในระยะยาว ได้แก่การแบ่งปันอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในอนาคต (Berghof Foundation, 2021, online)

นอกจากนี้ มีสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่ากระบวนการสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้งมีหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น

การเจรจาหยุดยิง การเลือกตั้ง การปฏิรูปความมั่นคงและมุมมองด้านความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นการที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพยั่งยืนจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการสร้างการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมทุกฝ่าย เพราะในพื้นที่ความขัดแย้ง อำนาจของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะเป็นหลักประกันต่อการออกข้อกฎหมายต่างๆ แม้จะมีข้อดีแต่ในความเป็นจริงพบว่ามี “แนวทางที่หลากหลาย” ที่รัฐธรรมนูญจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ ไม่ได้ยึดเอามาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งและหลายกรณีก็มีแนวทางที่ทับซ้อนกันได้แก่

1. แนวทางของการมีข้อตกลงในการเจรจาว่าจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ
2. แนวทางของการบรรจุประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญในกระบวนการสันติภาพ
3. แนวทางของการมีวาระหรือแผนที่เดินทางว่าจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในระยะต่อไป
4. การมีกระบวนการรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่าน
5. การมีรัฐธรรมนูญใหม่หรือรัฐธรรมนูญที่ได้รับการทบทวน/แก้ไข

ยกตัวอย่างเช่น การพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลโคลัมเบียและกบฏฟาร์ก (FARC) ในช่วง ปี 2012-2016 ช่วงเวลานั้น ฝ่ายกบฏ FARC เรียกร้องให้มีข้อตกลงสันติภาพที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งรัฐบาลต้องการให้มีการจัดทำประชามติ แต่หลายเดือนหลังจากนั้นทุกฝ่ายมุ่งไปยังกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่เพื่อยุติความขัดแย้งทางอาวุธมากกว่าแก้ปัญหาของประเทศ ทำให้ฝ่ายต่างๆ มีวาระที่จำกัดเฉพาะการพูดคุยในหัวข้อที่จำเป็นเพื่อยุติความขัดแย้งเท่านั้น (Berghof Foundation, 2021, online)

รัฐธรรมนูญ การปกครองตนเองและกระบวนการสันติภาพมินดาเนา

สำหรับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลจากต้นแบบของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและสเปน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฟิลิปปินส์เป็น “รัฐประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบอบสาธารณรัฐ” สำหรับมินดาเนา เงื่อนไขของการมีเขตปกครองพิเศษเกิดขึ้นมาจากการมีข้อตกลงตริโปลี (Peace agreement Tripoli) ในปี 1976 ระหว่างฝ่ายแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (MNLF) กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ ซึ่งระบุไว้ในข้อแรกของข้อตกลงสันติภาพดังนี้ “การมีเขตปกครองตนเองทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ภายใต้อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (Centre for Humanitarian Dialogue, 1976, online) อย่างไรก็ตามการปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันในรายละเอียดในเรื่องรูปแบบการปกครอง ประกอบกับความไม่ไว้วางใจของทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะฝ่าย MNLF ที่ยังคงยืนยันในหลักการกำหนดเขตจำนองและได้เอกราชทางดินแดนของชาวโมโร (Abubakar, 1992, online)

หากพิจารณาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 1973 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวระบุเพียงหลักการของการปกครองตนเองเอาไว้อย่างกว้างๆ ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 10 “รัฐควรจกักรับประกันและสนับสนุนการปกครองตนเองในการมีรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอหรือเขต (บารังไกย์หรือเขตการปกครองที่เล็กที่สุด-ผู้เขียน) เพื่อที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างสูงและเป็นชุมชนที่สามารถพึ่งพาตัวเอง” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1973, Section 10) ต่อมารัฐบาลได้อาศัยประกาศคำสั่งประธานาธิบดีที่ 1618 ในวันที่ 25 กรกฎาคม ปี 1975 ให้มีการกำหนดเขตปกครองตนเองออกเป็นสองภูมิภาคได้แก่ ภูมิภาคที่ 9

(ประกอบด้วยจังหวัดซูลู, ตาวิ-ตาวิ, บาซัน, ซัมโบอันกาเดลนอร์ตและซัมโบอันกาเดลซัวร์) และภูมิภาคที่ 12 (ประกอบด้วยจังหวัด ลานาเดลนอร์ต, ลานาเดลซัวร์, นอร์ตโคตาบาโต, มากินดาเนาและซูลตาลกูดาร์ต) โดยทำประชามติในวันที่ 17 พฤษภาคม ปี 1977 (Abubakar, 1992, online)

แม้รัฐบาลมาร์กอสในขณะนั้นยืนยันว่าแนวทางดังกล่าวเป็นผลจากข้อตกลงสันติภาพตริโปลี อย่างไรก็ตาม MNLF (รวมทั้ง OIC) ปฏิเสธแนวทางของรัฐบาลมาร์กอสด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลไม่ได้ตั้งใจจริงในการปฏิบัติตามข้อตกลง อีกทั้งการปกครองที่แบ่งออกเป็นสองภูมิภาคเป็นการแบ่งแยกชาวมุสลิมจากกันด้วย 3 หลักการ คือ ประการแรก เพื่อให้เกิดสถานะสันติภาพและสงบสุข ประการที่สองเพื่อให้สมาชิกในครอบครัวที่อพยพจากสงครามได้กลับเข้ามาอยู่ในถิ่นฐานเดิมอีกครั้ง และประการที่สามเพื่อเร่งกระบวนการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติรัฐบาลของเขตปกครองตนเองขณะนั้นมีอำนาจจำกัด เช่น การที่ไม่สามารถสำรวจ พัฒนาและใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองหรือการเข้าถึงแผนระดับชาติด้านพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างมีนัยยะสำคัญ อีกทั้งในพื้นที่ก็ยังคงมีการปรากฏของกำลังทหารอย่างเห็นได้ชัด อาจกล่าวได้ว่าเขตปกครองพิเศษในเวลานั้นทำหน้าที่เป็นกลไกคอยดูแลสอดส่องให้กับรัฐบาลมาร์กอสมากกว่าจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง (Abubakar, 1992, online)

สำหรับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ปี 1987 ฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญร่างโดยกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการหยั่งเสียงจากประชาชนทั่วประเทศหลังการล่มสลายของระบอบเผด็จการมาร์กอส (สีดา สอนศรี, 2550, online) โดยมีข้อความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในภูมิภาคมินดาที่ระบุไว้ในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตราที่ 1 ดังนี้

“ดินแดนและหน่วยทางการเมืองภายใต้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประกอบไปด้วย จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน และควรกำหนดให้มีเขตปกครองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองดินแดนแนวเทือกเขาต่อไป” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 1) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในหมวดว่าด้วยภูมิภาคที่มีปกครองตนเอง ในมาตราที่ 15 ว่า “ควรกำหนดให้มีเขตปกครองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองตนเองแนวเทือกเขาซึ่งประกอบไปด้วยจังหวัด เมือง เทศบาลและดินแดนในทางกายภาพที่มีลักษณะร่วมทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่มีความโดดเด่น รวมถึงโครงสร้างทางสังคมและคุณลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ อธิปไตยและบูรภาพทางดินแดนภายใต้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 15)

ในรัฐธรรมนูญปี 1987 ยังได้กำหนดการให้มีการดำเนินการไปสู่เขตปกครองตนเองในหมวดว่าด้วยภูมิภาคที่มีปกครองตนเอง ดังความในมาตรา 19 “สภานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ภายใน 18 เดือน จักต้องตราพระราชบัญญัติการปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองตนเองแนวเทือกเขา” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 19) ส่วนมาตราที่ 5 ของหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบข้าราชการ ได้ระบุว่า “ควรจักให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นอิสระ มีรองผู้ตรวจการและรองผู้ตรวจการของแต่ละภูมิภาคได้แก่ ลูซอน, วิทยาและมินดาเนา....” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, online) จะเห็นได้ว่าภูมิภาคมินดาเนา คือภูมิภาคที่ถูกกำหนดให้มีการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์อย่างชัดเจนซึ่งต่อมาในปี 1989 รัฐบาลก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่

6734 ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นที่ชาวมุสลิมมินดาเนาจะมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง “ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและอธิปไตยของชาติ” (Ochiai, 2020, online)

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 1987 ได้วางรากฐานการมีเขตปกครองตนเองระดับภูมิภาคของมุสลิมมินดาเนาหรือที่เรียกว่า ARMM (Autonomous Region of Muslim Mindanao) ในสมัยของประธานาธิบดีคอรซอน อากีโน อย่างไรก็ตาม MNLF ปฏิเสธกฎหมายการปกครองตนเองนี้เนื่องจากไม่ได้อำนาจเพียงพอในการปกครองตนเอง อีกทั้งการมี พ.ร.บ. กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำขัดแย้งกับอำนาจในเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา (Lau, 2019, online) และแม้ต่อมาในปี 1991 ในสมัยประธานาธิบดีฟิเดล รามอส ได้มีความพยายามอย่างมากในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (MILF) แต่หลังจากทั้งสองฝ่ายเจรจาได้เพียงหนึ่งปีมีการสู้รบกัน อย่างไรก็ตามความพยายามในการบรรลุข้อตกลงสันติภาพและการออกกฎหมายเพื่อให้มีเขตปกครองตนเอง ในสมัยประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา แต่เอสตราดากลับใช้กำลังในการแก้ปัญหา ทำให้เกิดความไม่มั่นใจระหว่างคู่ขัดแย้งทำให้การเจรจาลื่นออกไป (มุสลิม, 2562, น. 49)

ในช่วงเวลาต่อมาประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัลป์ อาร์โรโย ก็ได้พยายามสานต่อโครงการของประธานาธิบดีฟิเดล รามอส และอีกสองท่านก่อนหน้านี้ในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม MILF ห้วงเวลานี้ MILF มีข้อเสนอในการแก้รัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการให้อำนาจการปกครองพิเศษแต่ก็ไม่เป็นผลต่อมารัฐบาลอาร์โรโยก็ยังพยายามผลักดันอำนาจทางนิติบัญญัติมากขึ้นในการให้อำนาจเขตปกครองพิเศษโดยไม่ได้มีการแก้รัฐธรรมนูญ (Lau, 2019, online) โดยในปี 2008 รัฐบาลและ MILF มีบันทึกความเข้าใจร่วมในดินแดนบรรพบุรุษ (Muslim

Ancestral Domain หรือ MOA-AD) ที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง แสดงให้เห็นถึงการวางรากฐานให้ชาวโมโรมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น (Ochiai, 2020, online) กระนั้นเหตุการณ์ความไม่สงบยังคงเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสันติภาพ กระทั่งการขึ้นมาของประธานาธิบดีเบนนิโน อากิโน ที่ 3 ได้พยายามทบทวนสานต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญกฎหมาย ARMM โดยเชิญ MILF มาพูดคุยถึงจุดบกพร่องของเขตปกครองตนเอง ARMM และดูเหมือนว่า MILF ตอบรับแนวทางสานต่อกระบวนการสันติภาพของประธานาธิบดีอากิโนเป็นอย่างดี โดยในปี 2012 ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการบรรลุรอบข้อตกลงบังซาโมโร

ต่อมาในช่วงกลางปี 2014 ร่างกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโร หรือ BBL (Bangsamoro Basic Law) ได้ถูกยกย่องเป็นกฎหมายโดยคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (Bangsamoro Transition Commission) ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่หลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนาเพื่อเข้าสู่อำนาจพิจารณาต่อรัฐสภา ร่างกฎหมาย BBL นี้ ถูกใช้เป็นกฎหมายในการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นและกำหนดอำนาจในการปกครองภายใต้หน่วยปกครองใหม่ที่เรียกว่า “บังซาโมโร” แทนที่เขตปกครองตนเอง ARMM ซึ่งเป็นหน่วยทางการเมืองได้รับยอมรับในรัฐธรรมนูญมากกว่า 20 ปี (Ochiai, 2020, online) และไม่ได้มีวาระหรือข้อตกลงระหว่างคู่เจรจาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการสันติภาพก่อให้เกิดข้อถกเถียงมากมายในประเด็นระดับชาติและจำเป็นต้องทำประชามติในระดับชาติด้วย (Berghof Foundation, 2021, online)

กระนั้นในช่วงเวลาที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายบังซาโมโร วุฒิสภาได้ตรวจสอบร่างกฎหมายอย่างละเอียดและพิจารณาว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจพิเศษในการบริหารงบประมาณและอำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีของบังซาโมโร นำมาสู่การแก้ไขเนื้อหาของร่างกฎหมายแต่เนื้อหาไม่ได้ถูกแก้ไขมากนัก ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว หน่วยงานที่ดำเนินการด้านกระบวนการสันติภาพ คือ สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพหรือ OPAPP (Office of the Presidential Advisor on the Peace Process) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการเจรจาสันติภาพก็เดินทางทำความเข้าใจต่อฝ่ายวุฒิสภาว่า หน่วยการเมืองบังซาโมโรมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ที่ได้ระบุให้มีการปกครองตนเองสำหรับมุสลิมมินดาเนากล่าวคือ หน่วยทางการเมืองใหม่ดังกล่าวยังคงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ได้แยกเป็นอีกประเทศหนึ่งแต่อย่างใด การผลักดันของ OPAPP และภาคส่วนต่างๆ นำมาสู่ความสำเร็จในการที่ประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอรเต ได้ให้สัตยาบันต่อกฎหมายบังซาโมโร ในฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ Bangsamoro Organic Law หรือ BOL ในปี 2018 ซึ่งได้กำหนดดินแดนหลักในเขตปกครองตนเองบังซาโมโร เรียกว่า BARMM (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao) โดยมีเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเอง (มุสลิม, 2562, น. 5) นอกจากนี้ขบวนการ MILF ก็พอใจในการมีกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโรที่เกิดขึ้นจากการทำประชามติในระดับภูมิภาคเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการทำประชามติในระดับชาติอีก (Berghof Foundation, 2021, online)

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสันติภาพของมินดาเนาแม้จะประสบกับความยากลำบากในแต่ละยุคสมัยแต่รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ปี 1987 ได้ระบุหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้อย่างชัดเจน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการรองรับการมีกระบวนการทางกฎหมายที่ต่อเนื่องจากข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF อย่างไร

ก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะระบุหลักการที่ดีไว้ แต่หากไม่มีกระบวนการสันติภาพที่ถูกทบทวนใหม่โดยครอบคลุมความต้องการและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเข้าไว้ด้วยกัน กระบวนการสันติภาพมินดาเนาก็ยังคงล้มลุกคลุกคลานและเผชิญหน้ากับความรุนแรงต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ดังนั้นการมีกฎหมายบังซาโมโรฉบับใหม่เป็นสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายว่า สำหรับชาวมินดาเนาแล้วกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ BOL เป็นคำตอบสำหรับการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ซึ่งการนำข้อตกลงไปปฏิบัติใช้จะสามารถประสบความสำเร็จโดยมีการจัดการปกครองที่ดี สามารถขจัดปัญหาการปกครองและระบบราชการที่มีปัญหาสั่งสมมาอย่างยาวนานเพื่อสร้างความยุติธรรมและความเท่าเทียมให้กับประชาชนทุกกลุ่ม

ทิศทางของรัฐธรรมนูญไทยต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้

สำหรับประเด็นปัญหาชายแดนใต้กับกระบวนการรัฐธรรมนูญของไทย หากมุ่งพิจารณาไปที่รัฐธรรมนูญพบว่ามีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ที่เป็นพื้นฐานหรือที่มาของการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือรัฐธรรมนูญที่เป็นสหพันธรัฐอย่างรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ มีการระบุถึงการปกครองตัวเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน (มุสลิม, 2562, น. 25) ขณะที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว หากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันมีการประกาศใช้กว่า 20 ฉบับ มีการเลือกตั้งทั่วไปกว่า 27 ครั้ง และมีนายกรัฐมนตรีมาแล้วกว่า 29 คน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองผ่านประสบการณ์ของความรุนแรงทางการเมืองในสังคมไทย (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2562, น. 60) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาชายแดนที่เกี่ยวข้องกับตัวบทของ

รัฐธรรมนูญ พบว่าในห้วงเวลาที่สถานการณ์ชายแดนใต้ที่ปะทุขึ้นตั้งแต่ปี 2547 ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญใหม่ 3 ฉบับตั้งแต่การรัฐประหารปี 2549 คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 2550 และ 2560 ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจคือ ในกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้กับรัฐธรรมนูญไทย มีเรื่องอะไรบ้างที่ควรให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับพื้นที่ความขัดแย้ง ไม่ว่าปัจจุบันการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปในทิศทางของการแก้ไขตัวบทเดิมหรือการยกร่างฉบับใหม่

เมื่อพิจารณาในตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐศูนย์กลางและพื้นที่ชายขอบได้ถูกระบุไว้ถึงการกระจายอำนาจหรือการจัดการตัวเอง ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ตามบทบัญญัติในมาตราที่ 78 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้ระบุถึงสิทธิพลเมืองในการจัดการตนเองของท้องถิ่นตามบทบัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2540, น.16) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตราที่ 78 และมาตราที่ 281 ได้ระบุว่าการกระจายอำนาจเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบการเมืองประชาธิปไตยในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษของพื้นที่

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ฉบับล่าสุดนั้นไม่มีการระบุถึงคำว่า “การกระจายอำนาจ” แม้เพียงจุดเดียว (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, ฟารีดา ปันจอร์, สุทธิศักดิ์ ตือระ, อัมพร หมาดเด็น, มุฮัมหมัดอิลยาส หญาปริง และรอมฎอน ปันจอร์, 2565, น. 21)

นอกจากนี้การวางเงื่อนไขที่เพิ่มมากขึ้นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดๆ ก็ตาม กล่าวคือนอกจากจะพิจารณาไปที่เจตนารมณ์ของประชาชนในถิ่นนั้นๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาไปที่ “ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย” (มาตรา 249) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, น. 74) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้วางกรอบของการแก้ไขเอาไว้ในมาตรา 255 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลง “ระบอบ” และ “รูปแบบของรัฐ” นั้นจะกระทำไม่ได้ ซึ่งสะท้อนปมปัญหาทางการเมืองไทยร่วมสมัยได้เป็นอย่างดี (รอมฎอน ปันจอร์, 2565, น. 76)

จากข้อมูลของการสนทนากลุ่มพบว่าปัจจุบันมีความพยายามของภาคประชาชนในการนำเสนอเกี่ยวกับการพิจารณาตรา 249 ของรัฐธรรมนูญปี 2560 เพื่อให้มีการจัดทำ พ.ร.บ. จัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่หลายภูมิภาคในประเทศไทยเรียกร้องการกระจายอำนาจ เช่น การเลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เช่นเดียวกับในจังหวัดชายแดนใต้ที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามถึงการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมาอย่างยาวนาน แม้การเลื่อนไหวเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการแต่การเสนอร่าง พ.ร.บ. จังหวัดเพื่อบริหารจัดการตัวเองก็อาจเป็นสิ่งที่จุดประกายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเด็นปัญหาทางการเมืองของจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งยังมีข้อท้าทายว่ากรอบการมองปัญหาชายแดนใต้ของภาครัฐยังยึดติดอยู่กับปัญหาความมั่นคงและเหตุการณ์ความไม่สงบ

สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ถือเป็นพื้นที่พิเศษที่มีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 โดยศูนย์อำนวยการ

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลัก มีอำนาจในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ (พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553, 2553, น. 4-5) แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ คือการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 จากเดิมที่ ศอ.บต. เคยมีบทบาทนำโดยมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีกลไกเชื่อมโยงกับประชาชนที่มาจากการเลือกของประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ ต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวกลับได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐบาลทหาร บทบาทที่ลดลงนี้เมื่อบวกกับประกาศฯ ที่ 98/2557 ซึ่งในระดับนโยบายมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “คปต.” ส่วนหน้า ในแง่นี้ คปต.กลายเป็นองค์อำนาจที่สำคัญในกระบวนการนโยบายและแผนปฏิบัติการทั้งหมดในระดับพื้นที่ โดยมี “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า” เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 98/2557, 2557, น. 2)

สำหรับชายแดนใต้ หากย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าข้อเรียกร้อง 7 ประการเมื่อ 60 กว่าปีก่อนของ อัจฉิ์สุหลง อับดุลกอเดร์ (โต๊ะมีนา) ก็ได้บรรจุสาระสำคัญของข้อเสนอการกระจายอำนาจไว้ แต่บริบททางศาสนาและการเมืองในยุคสมัยนั้นไม่ได้เอื้อต่อการตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว นอกจากนี้มีงานศึกษาและข้อเสนอในเชิงนโยบายจำนวนหนึ่งที่ได้เสนอการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ในรูปแบบต่างๆ ในฐานะที่เป็น “การกระจายอำนาจ” ในระดับต่างๆ อาทิ การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ, การปกครองท้องถิ่น

ขนาดใหญ่, จังหวัดจัดการตนเอง, เขตปกครองพิเศษ หรือเขตปกครองตนเอง เป็นต้น เมื่อความรุนแรงระลอกใหม่ที่ปะทุขึ้นในปี 2547 ขณะนั้นรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เสนอรูปแบบ “นครปัตตานี” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของรูปแบบพิเศษของการกระจายอำนาจหรือยุทธศาสตร์ “ดอกไม้หลากหลาย” เพื่อเป็นแนวทางของการแก้ปัญหาภาคใต้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2555, น. 6)

นอกจากนี้หลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2549 นายแพทย์ประเวศ วะสีได้นำเสนอการรวมกลุ่มจังหวัดเป็น “มณฑลเทศาภิบาล” ตามมาด้วยในปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้ชูข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษ” เพื่อเป็นหนึ่งในนโยบายการหาเสียงเลือกตั้ง โดยก่อนหน้านี้มีการยกร่างเป็น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ นครปัตตานี พ.ศ.” เอาไว้แล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ต่อมากลางปี 2554 คณะกรรมการปฏิรูป (ครป.) ที่แต่งตั้งในสมัยรัฐบาล ประชานิธิปัตย์อันมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธาน ได้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งประเทศโดยมุ่งไปที่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคสังคมหรือชุมชนมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการรณรงค์ “จังหวัดจัดการตนเอง” ในหลายจังหวัด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอต่างๆ ดังกล่าวยังเป็นที่ยังงัดกับสังคมไทยว่าจะนำไปสู่ความสับสนของการแบ่งแยกดินแดน แต่ทว่ากลับกลายเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้สังคมสามารถพูดคุยและคิดได้ในเรื่องการกระจายอำนาจที่ชายแดนใต้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2555, น. 6-7)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอีกหลายชิ้นที่ศึกษาตัวแบบของการกระจายอำนาจ ได้แก่ข้อเสนอทบวงชายแดนใต้ของศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะที่เผยแพร่ในปี 2551 ต่อมาเมื่อข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” ของอำนาจ ศรีพูนสุขที่เสนอให้มีการตั้งทบวงชายแดนใต้และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีตัวแบบ “เขตบริหารปกครองพิเศษ” นำเสนอโดยสุริยะ สะนิวา และคณะในปี 2554 มีข้อเสนอสามนคร” (นครปัตตานี, นครยะลา, นครนราธิวาส) โดยอุดม ปัตนวงศ์ และ “ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดย อัครชา พรหมสูตร และข้อเสนอชื่อเดียวกันคือ “ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสถาบันทั้งในและนอกพื้นที่อย่างสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) และสถาบันพระปกเกล้า (KPI) อาจกล่าวได้ว่าท่ามกลางข้อเสนออันหลากหลายซึ่งมีทั้งสิ่งที่เห็นด้วยและข้อเห็นแย้ง ข้อเสนออันหลากหลายแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของผู้คนที่ต้องการพูดถึงอนาคตอันหลากหลายทั้งในชายแดนใต้และสังคมไทยโดยทั่วไป (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2555, น. 7-9)

ในเวลาต่อมา ข้อเสนอต่างๆ ยังถูกนำมาสังเคราะห์อีกครั้งจากภาควิชาและภาคประชาสังคมในพื้นที่ มาสู่การเปิดพื้นที่ 200 เวทีเพื่อเสนอให้ประชาชนท้องถิ่นได้รับฟังข้อมูลอีกครั้งโดยมีการสังเคราะห์และจัดกลุ่มออกเป็น 6 กลุ่ม มีลักษณะเด่นดังนี้

1. คอ. บต. - เป็นการบริหารปกครองรูปแบบพิเศษที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันและหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ให้การยอมรับ
2. ทบวง - เป็นการบริหารการปกครองรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นรูปแบบที่มีลักษณะประนีประนอมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นยึดหลักการถ่ายโอนอำนาจ
3. สมสมนสามนครสองชั้น - ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยยกฐานะของ อบจ. และยังคงเทศบาลกับ อบต. ไว้ตามเดิม

4. สามนครหนึ่งชั้น - ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด และยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และอบต.

5. มหานครสองชั้น - มีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ชายแดนใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ อีกทั้งมีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคแต่ยังคงเทศบาล และ อบต. ไว้ตามเดิม

6. มหานครหนึ่งชั้น - มีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ชายแดนใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ทั้งมีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และ อบต. (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2555, น. 16-26)

ใจกลางสำคัญของปัญหาชายแดนใต้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองก็ยังคงเสี่ยงสะท้อนผ่านความคิดเห็นของผู้คนมาเป็นระยะ ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการสันติภาพครั้งที่ 6 หรือ Peace Survey พบว่าในประเด็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนอยากเห็นโดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 27.3) ระบุว่า อยากให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ ซึ่งสื่อถึงการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและเพิ่มอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต.) มากขึ้น เช่นเดียวกับ Peace Survey ครั้งที่ 4 และครั้งที่ 5 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 36.8 และ 31.8) เห็นว่า รูปแบบการบริหารปกครองที่อยากเห็นที่สุด คือการกระจายอำนาจด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ อย่างไรก็ตามมีปรากฏผลที่แตกต่างกันอยู่บ้าง นั่นคือ ผลสำรวจ Peace Survey ครั้งที่ 1, 2 และ 3 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยากให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบพิเศษที่สะท้อน

ลักษณะเฉพาะของพื้นที่แต่ยังคงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย (ร้อยละ 62.5, 62.7, และ 28) (การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการสันติภาพครั้งที่ 1-6) (เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2559ก, น. 55; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2559ข, น. 74; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2560, น. 74; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2561, น. 80; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2562, น. 96; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2564, น. 29)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอและผลการศึกษาดังกล่าว ยังไม่มีการตอบรับหรือได้รับการสะท้อนผลที่เกิดขึ้นจากการกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข เนื่องจากกระบวนการพูดคุยดังกล่าวอยู่ในภาวะชะงักงันที่มาจากความไม่ไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง แสดงให้เห็นว่ากระบวนการสันติภาพ/สันติสุขของไทย อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นข้อเสนอต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยและสามารถที่จะสร้างหลักประกันใดๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลอดระยะเวลาเวลาของการนโยบายการทหารนำการเมืองของฝ่ายรัฐบาล กระนั้นการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขที่ผ่านมายังมีจุดที่เชื่อมโยงอย่างเห็นได้ชัดระหว่างรัฐธรรมนูญไทยกับกระบวนการสันติภาพ ดังปรากฏอยู่ในตัวบทเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในเอกสารสำคัญที่มีการลงนาม 2 ฉบับ กล่าวคือในเอกสารฉันทมติทั่วไปว่าด้วยการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่ลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย (เลขาธิการ สมช. ไทย และผู้แทนปีอาร์เอ็น โดยมีเลขาธิการมาเลเซียเป็นสักขีพยาน) ในปี 2556 และล่าสุดคือเอกสารหลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ที่ลงนามวันที่ 31 มีนาคม 2565 ในกรณีดังกล่าวผู้สังเกตการณ์จากยุโรป 2 คน (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 22) ระบุเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญว่า “ทั้งสองฝ่ายจะอภิปรายและร่วมกันแสวงหาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้องกับ

ความปรารถนาของประชาคมปาตานีภายใต้รัฐเดี่ยวของประเทศไทยตามที่ระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมไปถึงรูปแบบการบริหารปกครอง การยอมรับอัตลักษณ์ประชาคมปาตานี สิทธิมนุษยชน ความยุติธรรม และประเด็นที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย เศรษฐกิจและการพัฒนาการศึกษาและวัฒนธรรม และประเด็นที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคง” (General Principle of Peace Dialogue Process, 2022, อ้างถึงใน ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, น. 22)

ดังนั้นแล้วการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญยังเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการคาดการณ์ว่า ในอนาคตรัฐธรรมนูญปี 2560 น่าจะถูกปรับปรุงในประเด็นหลากหลาย เช่น การกระจายอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรณรงค์เรื่องต่างๆ สำหรับประเด็นรัฐธรรมนูญกับชายแดนใต้ถือว่าไม่ได้เป็นประเด็นใหม่แต่เป็นประเด็นที่ควรถูกพูดถึงอย่างยิ่งในอนาคต สิ่งที่เป็นข้อสังเกตที่ชัดเจนคือ ในช่วงของการลงประชามติรับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 ผู้คนชายแดนใต้ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการไม่ยอมรับมาตรา 31, 54 และ 67 เนื่องด้วยเหตุผลที่เกี่ยวกับการจะไม่ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในเวลานั้น แสดงให้เห็นว่ากระบวนการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตของผู้คนชายแดนใต้ (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 28-29) นอกจากนั้นเมื่อเข้าสู่ห้วงเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่ในช่วงปี 2562 และการยับยั้งประเด็นการรณรงค์การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงของปี 2563 ปัญหาชายแดนใต้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งจากภาควิชาการ ภาคประชาสังคม กลุ่มเยาวชน ในประเด็นต่างๆ เช่น การปกครองที่สอดคล้องเหมาะสมกับพื้นที่ การรักษาวินัยธรรมท้องถิ่น การใช้กฎหมายพิเศษ ประเด็นด้านเพศสภาพ การเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งการเคลื่อนไหวจากชายแดนใต้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทั่วประเทศ

อีกทั้งยังมีรายละเอียดปลีกย่อยในประเด็นต่างๆ ที่ต้องพิจารณาทั้งที่มีอยู่และในอนาคตของกระบวนการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกระบวนการรัฐธรรมนูญยังเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ เช่น ประเด็นยุติธรรมทางเลือกและเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการดำรงอัตลักษณ์ ซึ่งเป็นมิติที่เป็นลักษณะที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้สอดคล้องกับต้นทุนทางอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของคนในจังหวัดชายแดนใต้ รวมถึงประเด็นด้านความเท่าเทียมเชิงเพศสภาพของผู้คนในพื้นที่ ซึ่งการพูดถึงประเด็นเพศสภาพในพื้นที่ความขัดแย้งจะช่วยให้สามารถพิจารณาความสัมพันธ์ของคนในสังคมมองผ่านความเป็นอยู่ของผู้หญิงและผู้ชาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งต้องเข้าใจถึงวัฒนธรรมที่กดทับในการเข้าถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิในทางสถาบันทางการเมืองด้วย จะเห็นได้ว่ามุมมองของชายแดนใต้กระบวนการรัฐธรรมนูญ มี “ประเด็น” ต่างๆ ของพื้นที่ชายแดนใต้ที่ครอบคลุมหลายเรื่อง ตั้งแต่การกระจายอำนาจ สิทธิทางชุมชน ยุติธรรมทางเลือกหรือเพศสภาพ รวมทั้งเรื่องการศึกษา ครอบครัวยุคใหม่ เป็นต้นที่จำเป็นต้องสะท้อนในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับ “กระบวนการมีส่วนร่วม” ของผู้คนในพื้นที่ เห็นจากบทเรียนของผู้คนชายแดนใต้ที่ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในช่วงของการลงประชามติรับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 24)

สันติภาพที่ยึดโยงกับรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ: มองฟิลิปปินส์กับชายแดนใต้

ดังนั้นในทหระณะการศึกษากระบวนการสันติภาพและรัฐธรรมนูญของไทย จำเป็นต้องให้ความสนใจทั้งในส่วนของการกระบวนการและประเด็นเนื้อหาในการคลี่คลายความขัดแย้ง จากประสบการณ์ของมินดาเนาสะท้อนแล้วว่า แม้รัฐธรรมนูญจะระบุประเด็นการปกครองตนเองแต่ก็ประสบความล้มเหลวมาหลายยุคหลายสมัย

เนื่องมาจากการไม่สามารถ “สร้างความยุติธรรม” กับผู้คนได้อย่างแท้จริง กรณีบทเรียนมินดาเนาเมื่อกลับไปทำการวิเคราะห์สาเหตุปัจจัยของความขัดแย้งที่มาจาก การผูกขาดทางเศรษฐกิจ การเมือง เอกสิทธิ์ วัฒนธรรมและศาสนาที่ไม่ได้ถูกแก้ไขเป็นระยะเวลา ยาวนานซึ่งกลับกลายเป็นวงจรแห่งความรุนแรง การกลับไปวิเคราะห์สาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้ง ทำให้มินดาเนาสามารถออกแบบการเมืองค้ประกอบ ที่มีรายละเอียดที่ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าในอดีต ได้แก่

- 1) ผู้แทนทางการเมืองในภูมิภาคการปกครองตนเอง
- 2) ผู้แทนทางการเมืองในระดับชาติ
- 3) อำนาจในทาง นิติบัญญัติ และอำนาจทางบริหาร
- 4) การจัดทำกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ
- 5) กระบวนการในการทบทวน กฎหมาย
- 6) การจัดตั้งอนุญาโตตุลาการในการแก้ไข ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางกับหน่วยงาน ในภูมิภาคการปกครองตนเอง
- 7) กฎหมายการเยียวยา ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคล
- 8) การควบคุมทรัพยากรทาง เศรษฐกิจของภูมิภาค
- 9) ความเป็นพลเมืองของภูมิภาค
- 10) อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 11) สิทธิ ในทางภาษา
- 12) การปกป้องสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์
- 13) การเชื่อมโครงสร้างและการมีส่วนร่วมของอำนาจ ภายในภูมิภาค
- 14) การบริหารเขตปกครองพิเศษ (ภูมิภาค)
- 15) อำนาจศาลของเขตปกครองพิเศษ (ภูมิภาค)
- 16) การปกป้องสิทธิมนุษยชน
- 17) การแบ่งเขต ของเขตการปกครองพิเศษ (ภูมิภาค) (มุสลิม, 2562, น. 6)

พื้นที่ความขัดแย้งในมินดาเนา นอกจากจะมีสถาบัน รัฐธรรมนูญที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานหรือหัวใจสำคัญของ รัฐธรรมนูญระบุว่าต้องเคารพและปกป้องชุมชนเผ่า และชนพื้นเมือง โดยพื้นที่ “มินดาเนา” ก็ถูกระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญปี 1987 แม้จะมีอุปสรรคในแต่ละยุคสมัย แต่รูปแบบการปกครองตนเองที่มีพัฒนาการและมี รายละเอียดที่ยึดโยงกับความต้องการและสิทธิของ ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงประเด็นย่อยๆ ที่เกี่ยวกับ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การส่งเสริมเงื่อนไข และวาระของกระบวนการสันติภาพผ่านรัฐบัญญัติ คำสั่ง ของประธานาธิบดี หรือกฎหมายลูกรัฐธรรมนูญ ที่สามารถให้หลักประกันกับข้อตกลงของกระบวนการ สันติภาพมินดาเนาได้ เห็นได้จากการมีกฎหมาย บังซาโมโร (Bangsamoro Organic Law -BOL) ซึ่งเป็น กฎหมายที่ยกร่างหลังจากข้อกระบวนการสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง ทางอาวุธและการแบ่งแยกดินแดน

หากพิจารณาองค์ประกอบของการประกอบสร้าง สภาวะสันติสุขของรัฐบาลไทยที่มีต่อปัญหาชายใต้ ข้อเสนอต่างๆ เรื่องการกระจายอำนาจไม่ถูกพูดถึง ในเวทีของกระบวนการสันติภาพโดยตรงไปตรงมา แต่ไม่ใช่ว่าจะไม่มีรายละเอียดหรือความคืบหน้า หากพิจารณาไปที่ความรุนแรงพบว่า ความรุนแรงยังคง อยู่แต่มีสัดส่วนลดลง โดยในปี 2563 พบว่าเป้าหมาย การก่อเหตุมีพลเรือน 180 ราย คิดเป็นร้อยละ 65 ของ จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตาย แต่ในปี 2564 จะพบว่ามี 174 ราย คิดเป็นร้อยละ 52 ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งสะท้อนว่าแม้เหตุการณ์จะเพิ่มขึ้นแต่แนวโน้ม การก่อเหตุที่มีต่อพลเรือนก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในทาง กลับกันสัดส่วนของเป้าหมายของผู้ที่ถืออาวุธก็เพิ่มสูงขึ้น ด้วยในเวลาเดียวกัน (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2565, ออนไลน์)

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจยิ่งว่า งบประมาณ แผ่นดินที่ใช้ในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับ ส่วนทาง กล่าวคืองบประมาณชายแดนใต้เพิ่มขึ้น ประมาณกว่า 3 หมื่นล้านบาท นับตั้งแต่ปี 2559 ในปี เดียวหลังจากการก่อรัฐประหารของ คสช. เมื่อปี 2557 และมียกงบประมาณสูงถึง 4 หมื่นล้านบาทในปี 2561 จนกระทั่งในปี 2565 ก็ยังสูงถึงประมาณ 3.1 หมื่นล้าน บาท แสดงให้เห็นว่างบประมาณโดยรวมทุกแผนงาน ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2565 สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสนใจด้านความมั่นคง ทั้งการทหารและ

การพัฒนาเพื่อความมั่นคงหรือการศึกษาเพื่อความมั่นคง ฯลฯ มากเป็นอันดับหนึ่ง ตามมาด้วยงบประมาณในการก่อสร้าง ขณะที่การกระจายรายได้ การสร้างอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่นและสวัสดิการสังคม มีสัดส่วนไม่มากและถูกละเลยจากยุทธศาสตร์ (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2565, ออนไลน์)

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว กระบวนการสันติภาพ/สันติสุขในชายแดนใต้จึงยังมีทิศทางที่รัฐบาลที่ใช้การทหารนำการเมืองเป็นผู้กำหนด โดยการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ยังคงยังอยู่ภายใต้หน่วยงานพิเศษที่เป็นผู้กุมทิศทางความมั่นคงและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพชายแดนใต้จึงยังเป็นสันติภาพที่เน้นการทุ่มกำลังการควบคุมด้วยการทหารและการบังคับใช้กฎหมายพิเศษมากกว่าสร้างความยุติธรรม ไม่เน้นการเคารพสิทธิมนุษยชน ไม่ให้สิทธิของท้องถิ่น และไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจ อีกทั้งยังถูกซ้ำเติมด้วยเหตุการณ์ความรุนแรงที่เป็นกระบวนการปฏิวัติที่ยืดเยื้อ เป็นลักษณะของการตอบโต้กันไปมา (tit-for-tat) อย่างไม่รู้จบ (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 209) ซึ่งเป็นแนวโน้มของลักษณะของเหตุการณ์ในภาคใต้ในปัจจุบัน ความรุนแรงที่ยืดเยื้อนี้ทำให้การพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขมีไม่ความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมที่จะนำภาคประชาชนและภาคการเมืองมุ่งไปสู่ทิศทางของการเมืองนำการทหารโดยยึดโยงของรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางรัฐไทยและพื้นที่ชายขอบอย่างชายแดนใต้ได้อย่างแท้จริง

ดังนั้นหากพิจารณาในมุมมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสันติภาพของมินดาเนาและชายแดนใต้พบว่า ผลของข้อตกลงสันติภาพ ตัวบทรัฐธรรมนูญ โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่างกฎหมาย บทเรียนของฟิลิปปินส์สะท้อนให้เห็นการสอดประสานระหว่าง การมีข้อตกลงสันติภาพที่นำมาสู่การมีกลไกที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนสันติภาพในพื้นที่ผ่านการมีส่วนร่วมประชาชนในการตรากฎหมายและการออกแบบการปกครองที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่บรรจบตามกรอบของรัฐธรรมนูญปี 1987 ขณะที่ชายแดนใต้ ความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่กำหนดปัจจัยสำคัญในการให้หน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบพร้อมทั้งงบประมาณฯ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งให้อำนาจพิเศษกับหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการมีกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้เพื่อเปิดพื้นที่ในการต่อสู้จากความรุนแรงมาใช้แนวทางสันติวิธี (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557, น. 1) แต่ความรุนแรงที่ยังคงยืดเยื้อมาเป็นเวลาเกือบสองทศวรรษและไม่มีทีท่าว่าจะจบลง นำมาสู่คำถามที่ว่า การพูดคุยสันติสุขที่กำลังเกิดขึ้นจะสามารถนำไปสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองร่วมกันต่อไปในอนาคตอย่างไรด้วยกระบวนการสันติภาพและภายใต้ห้วงเวลาที่สังคมไทยอภิปรายและถกเถียงเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เปรียบเทียบกระบวนการสันติภาพและรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษามินดาเนาและชายแดนใต้

ประเด็น	มินดาเนา	ชายแดนใต้
ตัวบทรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญปี 1987 ระบุข้อความว่า ให้มินดาเนาเป็นพื้นที่ปกครองตนเอง	รัฐธรรมนูญปี 2540 2550 และ 2560 ได้ระบุถึงสิทธิพลเมืองในการจัดการตนเองของท้องถิ่น
โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพ	สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดี ในกระบวนการสันติภาพหรือ OPAPP (Office of the Presidential Advisor on the Peace Process)	1. คณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล. 1) 2. คณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.2) 3. คณะประสานงานระดับพื้นที่ (สล.3)
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายบังซาโมโร (Bangsamoro Organic Law -BOL)	พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการร่างกฎหมาย	กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างโดยคณะกรรมการเปลี่ยนผ่าน บังซาโมโร (Bangsamoro Transition Commission) ประกอบด้วย คณะกรรมการหลากหลายชาติพันธุ์และศาสนา	พระราชบัญญัติฯ ระบุถึงการมี คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน จากกลุ่มอาชีพต่างๆ แต่มีบทบาทลดลง ในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและกระบวนการสันติภาพ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างสำคัญซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการเผชิญหน้าและรับมือกับความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์และยังให้คุณค่าต่อการแสวงหาฉันทมติผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมหลายกลุ่ม บทเรียนจากความขัดแย้งที่มินดาเนาสะท้อนให้เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญในการให้ความสำเร็จและความล้มเหลวต่อการสร้างสันติภาพเชิงพื้นที่ สิ่งที่เป็นบทเรียนสำคัญจากมินดาเนาคือการมีกระบวนการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพในการพูดถึงรากเหง้าของความขัดแย้งและการแสดงออกทางการเมืองของชาวโมโรและกลุ่มชาติพันธุ์ การพูดถึงการปกครองตนเองและเนื้อหาสาระที่บรรจุอยู่ในนั้น บทเรียนจากมินดาเนาสะท้อนให้เห็นจุดเชื่อมต่อระหว่างสองกระบวนการทางการเมืองดังกล่าว ทบทวนและสะท้อนถึงคุณูปการของ

ความขัดแย้งในเชิงบวกที่มีศักยภาพในการสร้างทางเลือกให้กับสังคมต่อไปได้

ดังนั้นสำหรับความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ การพูดถึงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะสัมพันธ์กับกระบวนการสันติภาพได้ เมื่อเปิดให้มีการอภิปรายถึงการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองที่มีลักษณะกระจายและถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นมากขึ้นรวมถึงตัวแบบต่างๆ ถูกพัฒนาและนำเสนออยู่เป็นระยะๆ และให้ความสนใจกับรัฐธรรมนูญมากขึ้นในฐานะกรอบกติกาของระบบการเมือง รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรอบคิดหรือแหล่งอ้างอิงสำหรับกระบวนการทางการเมืองต่างๆ

ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสันติภาพ การผลักดันวาระนโยบายเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งหรือกระบวนการผลักดันที่นำไปสู่การแสวงหาข้อตกลงของผู้คนในสังคม ผลลัพธ์ดังกล่าวอาจพิจารณาได้ทั้งในแง่มุมที่เป็น

รูปธรรมในกรณีของข้อตกลงสันติภาพที่มีการเห็นพ้อง
กันบนโต๊ะเจรจาและกำหนดให้มีการแปลงไปสู่
การปฏิบัติหรือในแง่มุมนามธรรมอย่างความคิดเห็น
ที่เป็นฉันทมติ ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็น
ไปได้ทั้งกรอบคิดที่แข็งตัวที่วางหลักประกันเพื่อให้

กระบวนการทางการเมืองเดินหน้าอย่างมีความหมาย
ไปจนถึงการเปิดพื้นที่ให้กับความเป็นไปได้ใหม่ๆ สำหรับ
การสร้างสรรค์วิธีการที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งและ
สถาปนาความสัมพันธ์ในรูปโฉมใหม่ระหว่างผู้คนใน
สังคมไทยและบรรดาสถาบันทางการเมือง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557. (2557). การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้. สืบค้นจาก https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/pm_order_230_2557_peace_dialogue_mechanism_plus.pdf
- เครือข่ายวิชาการ Peace Survey. (2559ก). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์-มีนาคม 2559. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2559ข). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 2 กรกฎาคม-สิงหาคม 2559. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2560). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 3 เมษายน-พฤษภาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2561). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 4 สิงหาคม-กันยายน 2561. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2562). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 5 กันยายน-ตุลาคม 2562. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2564). การแถลงผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งที่ 6. สืบค้นจาก <https://cscd.psu.ac.th/th/node/342>
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2562). อารมณ์กับประชาธิปไตยไทย. ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ), *อดีต ปัจจุบันและอนาคตประชาธิปไตยไทย* (น. 60). กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2555). *ทางเลือกไฟใต้ เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 98/2557. (2557, 30 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่ 143 ง. น. 1-4.
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553. (2553, 29 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนที่ 80 ก. น. 1-16.

มุสลิม, มาคาปาโด อาบาตอน. (2019). *กฎหมายบังซามอโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม* [The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippines: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice] (สีดา สอนศรี, ผู้แปล.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รอมฎอน ปันจอร์. (2565). ความกำกวมและกำกึ่งของระบอบและรูปแบบรัฐไทย. *ฟ้าเดียวกัน*, 20(1), 75-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. น. 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. น. 1-90.

ริชมอนด์, โอลิเวอร์ พี. (2557). *สันติภาพ: ความรู้ฉบับพกพา* [Peace: A Very Short Introduction] (รัฐวิศว์ เอื้อประชนนท์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์).

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. (2563). *การเมืองการปกครองและการจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ (ปาตานี)*. ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

_____. (2565). *ชายแดนใต้/ปาตานี 2547-2564: ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565*. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/deepsouthwatch>

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, ฟารีดา ปันจอร์, สุทธิศักดิ์ ตือระ, อัมพร หมาดเด็น, มุฮัมหมัดอิลยาส ญูฮาปริง และ รอมฎอน ปันจอร์. (2565). *รายงานวิจัย การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเพื่อแสวงหาสันติภาพชายแดนใต้ ผ่านกระบวนการปรับปรุงสถาบันทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน*. ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (อยู่ระหว่างดำเนินการ).

สีดา สอนศรี. (2550). *การร่างรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ : ประสบการณ์สำหรับประเทศไทย*. สืบค้น <https://mgronline.com/daily/detail/9500000040775>

ภาษาอังกฤษ

Abubakar, Arisi. (1992). *Autonomy in Southern Philippine During the Marcos Administration*. Retrieved from <https://asj.upd.edu.ph/mediabox/archive/ASJ-30-1992/abubakar.pdf>

Berghof Foundation. (2021). *Constitutions and Peace Processes: A Primer*. Retrieved from <https://berghof-foundation.org/library/constitutions-and-peace-processes-a-primer>

Centre for Humanitarian Dialogue. (1976). *The Tripoli Agreement*. Retrieved from <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/06/The-Tripoli-Agreement-1976.pdf>

- Hannum, Hurst. (1996). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hasselbach, Christoph. (2019). *The German Constitution: Putting People First*. <https://www.dw.com/en/the-german-constitution-putting-people-first/a-48824174>
- Kymlicka, Will. (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Lau, Bryony. (2019). *The Philippines: Peace talks and autonomy in Mindanao*. Retrieved from <http://www.forumfed.org/publications/philippines-peace-talks-autonomy-mindanao-number-35/>
- Lederach, Paul. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse, PA: GoodBooks.
- Mason, Ra. (2021). *Japan: Pressure from Populist Right to Scrap 'Peace Constitution' After 75 Years*. Retrieved from <https://theconversation.com/japan-pressure-from-populist-right-to-scrap-peace-constitution-after-75-years-171333>
- Ochiai, Naoyuki. (2020). *Peace and Development in Mindanao, Public of the Philippines*. Retrieved from https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/projecthistory/post_25.html
- Parekh, Bhiku. (2002). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge, Massachusettes: Cambridge University Press.
- The Official Gazette of Government of Philippines. (1973). *The Constitution of the Republic of the Philippines*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1973-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-2/>
- _____. (1987). *The Constitution of the Republic of the Philippines*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>