

การกำหนดรูปแบบของการบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้



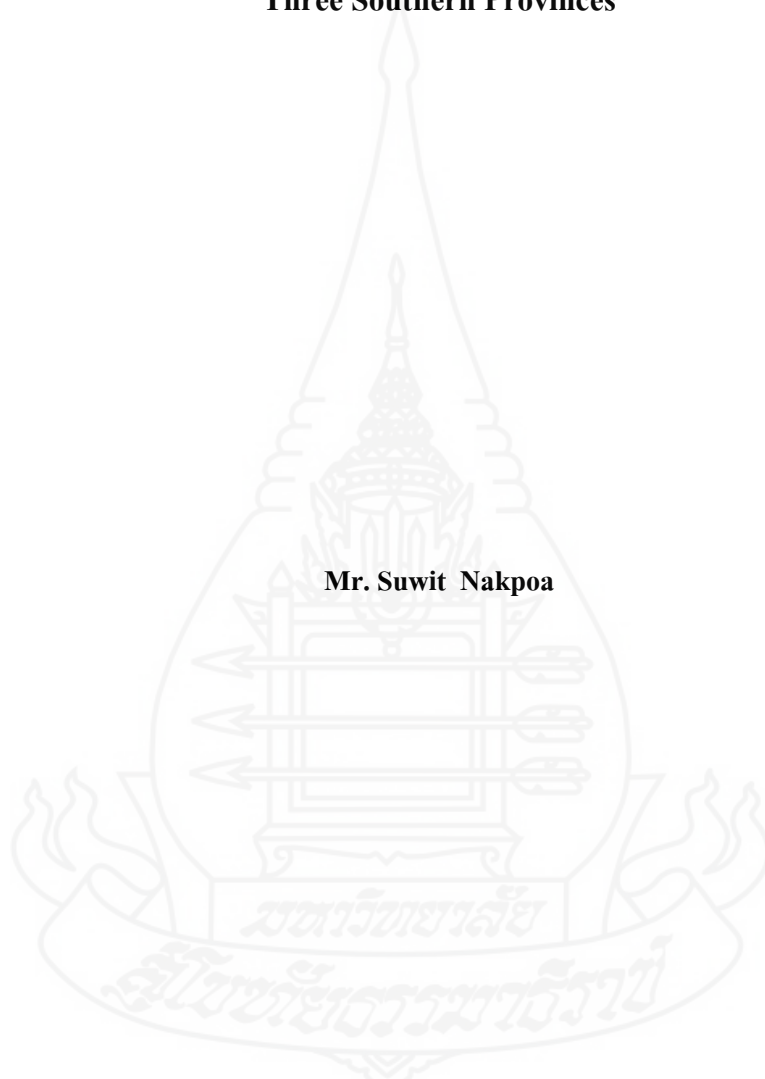
นายสุวิทย์ นาคเป้า

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**Establishing the Form of the Administration of
Three Southern Provinces**

Mr. Suwit Nakpoa



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การกำหนดรูปแบบของการบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
ชื่อและนามสกุล นายสุวิทย์ นาคเป้า
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)



..... (รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ้อคำ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **ค้นคว้าอิสระ** การกำหนดรูปแบบของการบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้ศึกษา นายสุวิทย์ นาคเป้า รหัสนักศึกษ 2524005101 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วรินทร์ รัชย์ปวงชน ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดรูปแบบของการบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองและเขตปกครองพิเศษเพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนซึ่งเสนอ โดยนักวิชาการและนักการเมืองรวมทั้งรัฐบาลและรูปแบบการปกครองในเขตปกครองพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่สเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อนำเสนอรูปแบบการปกครองและบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ การบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันต้องประสบปัญหาการก่อความไม่สงบและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ

ในปัจจุบันการบริหารพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 โดยมีศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นผู้บริหาร แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบได้ รัฐบาลได้ระดมทั้งกำลังพลและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาแต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้คล่องไปได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากประการแรก การกำหนดนโยบายยังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นประการที่สอง สภาพที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีได้มาจากคนท้องถิ่นทั้งนี้ หากพิจารณาแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยที่มีศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศของต่างประเทศ ได้แก่ สเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ได้ให้สิทธิชนกลุ่มน้อยปกครองตนเองโดยมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องความมั่นคงและต่างประเทศรวมทั้งระบบศาลซึ่งประเทศไทยสามารถนำเอาประสบการณ์ของต่างประเทศมาศึกษาเพื่อนำมาแก้ไขก่อนที่จะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

โดยผู้วิจัยเห็นว่าสมควรมีการตรากฎหมายจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อให้ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถปกครองตนเองโดยกฎหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ และการนับถือศาสนาอิสลาม โดยการกำหนดให้ผู้ว่าการนคร สถานคร และสภาที่ปรึกษา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่

คำสำคัญ การปกครองตนเอง เขตปกครองพิเศษ ปัญหาการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้โดยผู้เขียนได้รับความกรุณาและการอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก อาจารย์ รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ที่ได้เสียสละเวลาให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขสารนิพนธ์จนสำเร็จสมบูรณ์ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ประกอบผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ จัดเจางาม ที่ได้ให้คำแนะนำและคำติชมที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการดำเนินเนื้อหา โดยให้คำแนะนำในวิธีการเขียนและแนวทางการสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอพระคุณอย่างสูงทั้งสองท่าน

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณบูรพคณาจารย์ทุกๆ ท่านที่ได้สั่งสอนอบรมและให้ความรู้จนสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในสารนิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงญาติ พี่ น้อง เพื่อนร่วมงานของผู้เขียนที่สนับสนุนช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณนุรมา โഴ๊ะบารู ผู้ช่วยเหลือให้สารนิพนธ์ฉบับนี้ประสบความสำเร็จ

หากสารนิพนธ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์และมีส่วนดีบ้าง ผู้เขียนขอมอบบูชาคุณครูบาอาจารย์ที่ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียน และบิดามารดาอันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน หากมีข้อผิดพลาดประการใดในสารนิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุวิทย์ นาคเป้า

ธันวาคม 2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
วิธีวิจัยและขอบเขตของการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	7
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง	8
ความเป็นมาของการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้	8
แนวความคิดเรื่องรัฐเดี่ยว และรูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยว	13
แนวคิดและลักษณะของการกระจายอำนาจ	14
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	32
แนวความคิดการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ	37
บทที่ 3 เขตการปกครองพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย	41
เขตการปกครองพิเศษของต่างประเทศ	41
เขตปกครองพิเศษในประเทศไทย	65
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	76
วิเคราะห์พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553	76
วิเคราะห์ความไม่เหมาะสมของรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและ การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	79
วิเคราะห์รูปแบบการบริหารพื้นที่พิเศษอันเนื่องมาจากสังคม วัฒนธรรมและศาสนา	84
วิเคราะห์การจัดการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	87

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	94
บทสรุป.....	94
ข้อเสนอแนะ.....	98
บรรณานุกรม	104
ประวัติผู้ศึกษา	107



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนที่เขตปกครองตนเองของสเปน.....	43



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

โดยที่ปัญหาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ กล่าวคือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาของรัฐบาลส่วนกลางเกือบทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปัญหาลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรมที่มีประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม เป็นส่วนใหญ่ อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือพื้นที่ภูมิภาค จนกระทั่งเกิดความไม่สงบในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่องและได้ทวีความรุนแรงนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุการณ์ที่กรือเซะ จังหวัดปัตตานี กล่าวคือ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ได้มีกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้รวมกำลังเป็นกลุ่มย่อยๆ ประมาณ 5-15 คน เข้าโจมตีที่ตั้งฐานปฏิบัติการ จุดตรวจ และสถานที่ราชการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 11 จุด จนนำไปสู่เหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าปราบปรามที่มัสยิดกรือเซะจังหวัดปัตตานี เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบเสียชีวิตทั้งสิ้น 107 คน กำลังฝ่ายทหารตำรวจเสียชีวิต 5 นาย ภายหลังพบว่าเยาวชนผู้ร่วมก่อเหตุส่วนหนึ่งถูกชักจูงและปลุกฝังความเชื่อด้วยการใช้หลักคำสอนในศาสนาอิสลามปลุกปั่น แม้ว่าผู้ก่อการจะเป็นฝ่ายเริ่มโจมตีเจ้าหน้าที่ก่อน แต่การปราบปรามอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการปิดล้อมมัสยิดและถล่มมัสยิดด้วยอาวุธร้ายแรง ทั้ง ระเบิดและอาวุธปืนชนิดต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุ เนื่องจากมัสยิดเป็นศาสนสถาน และเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวมุสลิม กรณีดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ซึ่งเหตุการณ์นี้เริ่มต้นเมื่อมีการชุมนุมประท้วงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบจังหวัดนราธิวาส ผู้ชุมนุมเรียกร้องกดดันให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวผู้ต้องหา โดยเจ้าหน้าที่ได้สลายการชุมนุมด้วยการฉีดน้ำและยิงปืนทำให้ผู้ชุมนุมหมอบเพื่อจับกุมผู้นำการชุมนุม แต่เกิดการผิดพลาดจากการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่ที่ยิงไปยังผู้ชุมนุมเกิดเสียชีวิตในสถานที่ชุมนุม 6 ราย และต่อมาได้มีผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นอีก 78 คน ในระหว่างการขนย้ายผู้ชุมนุมโดยรถยนต์ทหาร เนื่องจากขาดอากาศหายใจ ขณะถูกขนย้ายบนรถทหารจากอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เพื่อไปควบคุมในค่ายอิงคยุทธบริหาร อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานีมีระยะทาง 140 กิโลเมตร โดยมีทหารควบคุมผู้ชุมนุมบนรถยนต์ทหารขณะขนย้าย 5-7 นาย

ได้สั่งให้ผู้ถูกควบคุมตัวนอนทับเรียงตัวเป็นชั้นๆ คนนอนด้านล่างสุดจะถูกทับจนขาดอากาศหายใจ การเดินทางใช้เวลา นานกว่าปกติมาก ถือเป็นความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ในขณะขนย้าย โดยได้มีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอันเป็นผลให้มีการ ก่อให้เกิดความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน¹

จากการประมวลข้อมูลสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในรอบ 6 ปี (พ.ศ. 2547 – 2552) ที่เกิดขึ้น ในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสงขลา (4 อำเภอ คือ อำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย) จากหน่วยข่าวกรองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน พบว่าในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547 - 2552) มีจำนวนเหตุการณ์รวม 9,080 ครั้ง โดยเฉลี่ยมีเหตุการณ์² เกิดขึ้น ปีละ 1,514 ครั้ง ปีที่เกิดเหตุการณ์มากที่สุดคือปี 2550 (2,295 ครั้ง) รองลงมาคือ ปี 2549 (1,826 ครั้ง) และ ปี 2548 (1,796 ครั้ง) สำหรับปีที่เกิดเหตุการณ์น้อยที่สุดคือ ปี 2552 (985 ครั้ง)²

จากข้อมูลสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547 - 2552) ซึ่งมีเหตุการณ์เกิดขึ้นรวม 9,086 ครั้ง นั้น ปรากฏสถิติข้อมูลจำนวน ผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา มียอดรวม 9,986 ราย แบ่งเป็นผู้บาดเจ็บ จำนวน 6,508 ราย และผู้เสียชีวิต จำนวน 3,478 ราย³

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญซึ่งรัฐบาลจะต้องพิจารณาแก้ไข คือ การเมืองการปกครองที่ไม่ เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพในพื้นที่ซึ่งเป็นสังคมที่มีความหลากหลาย โดยการแก้ไขปัญหาความ ขัดแย้งในพื้นที่ ที่สังคมมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรมนั้น จะต้องนำนโยบาย การเมืองและการปกครองที่ให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการ ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมืองโดยเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ รัฐจะต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนทุกกลุ่มได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาของ ตนเองและเพื่ออนาคตที่ดีกว่า (Self Determination) มีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นโดยเสมอภาค อันจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตน (Local Ownership) และเกิดความ มั่นคงภายในชาติ (Internal Security) เป็นการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ซึ่งมีเป้าหมายที่จะนำไปสู่

¹ คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร. รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวทางแก้ไขเชิงรุก กรุงเทพฯ สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2553 หน้า 27.

² สุรชาติ บำรุงสุข. การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย 2553 หน้า 25.

³ สุรชาติ บำรุงสุข เรื่องเดิม หน้า 26.

การอยู่ร่วมกันของคนในชาติท่ามกลางความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม (Balance of conformity and Diversity)

ทั้งนี้ ได้มีความพยายามในการเสนอรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้หลายรูปแบบ โดยมีความเชื่อว่าการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมจะสามารถแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงได้ประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองและการบริหารแบบใหม่ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ประเทศไทยเป็น “รัฐเดี่ยว (unitary state)” ซึ่งมีหลักเหตุผลของรัฐต่างจาก “รัฐรวม (federal state)” หรือสหพันธรัฐ รัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางหรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ได้แก่การมีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียว และมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว แต่ในรัฐเดี่ยวดังกล่าว อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ แต่รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐจะปรารถนา ในขณะที่รัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหนและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร

หากพิจารณารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ดังกล่าว ผู้วิจัยได้รวบรวมรูปแบบการปกครองที่ได้ผู้นำเสนอทั้งนักวิชาการและนักการเมือง จะเห็นได้ว่าการเสนอแนวทางรูปแบบการปกครองพื้นที่ดังต่อไปนี้

1.1 ระบบชุรอ

“ชุรอ” ตามกระบวนทัศน์อิสลามหมายถึงการประชุมโดยคณะบุคคลเพื่อห้ามติในเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานราชการแผ่นดินหรือการบริหารจัดการในชุมชนเพื่อความยุติธรรมและสงบ โดย ชุรอ เป็นการคัดเลือกความคิดที่มีหลากหลายในทางความคิดเห็นที่ได้เสนอ โดยสมาชิกชุรอในปัญหาใดปัญหาหนึ่งเพื่อจะได้บรรลุเป้าหมายที่ดีกว่าและเพื่อจะได้ปฏิบัติตามหลักและบทบัญญัติทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสังคม การพัฒนาสังคม และการให้การสงเคราะห์ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติในการปกครองหรือการจัดการชุมชนให้เป็นที่พอใจโปร่งใสรับรู้อย่างร่วมกันทุกฝ่าย⁴

ในหลักการอิสลามมิได้วางระบบตายตัวเกี่ยวกับระบบชุรอ หากแต่ได้วางหลักการกว้างๆ เกี่ยวกับระบบชุรอเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้าได้กับทุกเวลาและสถานการณ์ กล่าวคือ

1.1.1 จะต้องดำเนินการชุรอด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นที่ตั้ง

⁴ อับดุลสุโก ดินอะ การพัฒนาชุมชนจังหวัดชายภาคแดนได้ตามกระบวนกรชุรอ กรณีศึกษา หลักการศาสนาอิสลามกับกระบวนกรชุรอ .สงขล 2549หน้า 13.

1.1.2 สนองประโยชน์ส่วนรวมปฏิเสธประโยชน์ส่วนตัว กลุ่มตนหรือเผ่าพันธุ์ของตน

1.1.3 ต้องปราศจากการพูดโกหก หลอกลวงและมีคุณธรรมสูงส่งในการดำเนินการชুরอเพราะการดำเนินการชुरอเปรียบเสมือนภาระหน้าที่จากพระเจ้าที่ต้องรับผิดชอบ (นอมานะฮ์)

1.1.4 ให้เกียรติผู้เข้าร่วมประชุมและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นถึงแม้จะไม่ชอบใจ

1.1.5 ยอมรับมติที่ประชุมหรือเสียงข้างมากถึงแม้เราจะไม่เห็นด้วยแต่จะต้องไม่ค้านกับหลักการทางศาสนา⁵

ในส่วนของคุณสมบัติคณะกรรมการชुरอมิได้ได้มีการบัญญัติไว้ตายตัว ทั้งในหลักการทางศาสนา วจนของศาสดา และคัมภีร์อัลกุรอาน และเมื่อศึกษาประวัติศาสตร์อิสลามจะพบว่าผู้นำอิสลามไม่ว่าศาสดา และอัครสาวกของท่านได้ใช้กระบวนการชुरอหลากหลายรูปแบบและผู้ที่แตกต่างกันตามเหตุการณ์บางครั้งปรึกษากับคนเพียงคนเดียว บางครั้งสองคน บางครั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีสามคนขึ้นไป และบางคนใช้คนทั้งหมด บางครั้งใช้กระบวนการชुरอกับสตรี และบางคนใช้กับบุรุษ ด้วยเหตุดังกล่าวนักปราชญ์ทางศาสนาอิสลามจึงได้แบ่งภาระงานที่ต้องใช้กระบวนการชुरอออกเป็นสองภาระงานกล่าวคือ ภาระงานทั่วไปและภาระงานเฉพาะเจาะจงสำหรับภาระงานทั่วไปเกี่ยวกับกิจการในสังคมมุสลิม ทุกคนมีสิทธิในกระบวนการชुरอ โดยมีเงื่อนไขว่า

- 1) บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นมุสลิม
- 2) บรรลุศาสนภาวะ
- 3) มีสติสัมปชัญญะ

ในส่วนภาระงานเฉพาะเจาะจงนั้นคณะกรรมการชुरอจะต้องมีคุณสมบัตินอกจากสามข้อข้างต้นแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวต้องคุณธรรมเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความสามารถ ความเฉลียวฉลาดและประสบการณ์ตรงกับภาระงาน

สำหรับผู้นำสูงสุดของรัฐที่ปกครองด้วยระบบอิสลามจะมีคณะกรรมการชुरออีกชุดหนึ่งตามหลักนิติศาสตร์อิสลามเรียกว่า อะฮ์ลุลฮาล์วอัลอักด์ (Ahl al-Hal Wa al-Akd) ซึ่งจะรวบรวมผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่เหมาะสมตามสถานการณ์และยุคสมัยในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศ⁶

1.2 รูปแบบปกครองพิเศษ ที่สามารถกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายหรือข้อปฏิบัติที่เหมาะสมให้กับชุมชนและท้องถิ่นใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ตรง

⁵ อับดุลสุโก ดินอะ *เรื่องเดิม* หน้า 18.

⁶ อับดุลสุโก ดินอะ *อ้างแล้ว* หน้า 25.

จุด ทำให้ผู้บริหารเข้าใจ และเข้าถึง พัฒนาพื้นที่ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกผู้นำของตนเองได้อย่างแท้จริง โดยการเลือกตั้ง

1.3 รูปแบบการปกครองรูปแบบเดิม กล่าวคือ ยังคงมี องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ต้องมีการกระจายอำนาจให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อเพิ่มศักยภาพองค์ความรู้ของผู้บริหาร และให้มีกองทุนในระบบอิสลามเพื่อเป็นทุนให้แก่ ผู้เดือดร้อนในรูปแบบสหกรณ์อิสลาม

1.4 เขตปกครองพิเศษเชิงวัฒนธรรมโดยยึดแนวทางพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง โดยมุ่งให้ประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง ไม่เน้นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่มุ่งสร้างสังคมที่ปลอดภัย ไม่ให้มีการกระทำผิดประเวณี โดยการกำหนดระเบียบให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่เพื่อให้มีการสร้างสรรค์เชิงคุณธรรม ฯลฯ

1.5 ปัตตานีมหานครมีลักษณะเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การบริหารปัตตานีมหานคร ประกอบด้วย

1.5.1 สถาปัตตานีมหานคร

มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาปัตตานีมหานคร รองประธานสภาปัตตานีมหานครและคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภาปัตตานีมหานคร วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปรายการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ของกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาปัตตานีมหานคร

1.5.2 ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร มีอำนาจดังต่อไปนี้

1.5.2.1 กำหนดนโยบายและบริหารราชการของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

1.5.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของปัตตานีมหานคร

1.5.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร เลขานุการ ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

1.5.2.4 บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

1.5.2.5 วางระเบียบเพื่อให้งานของปัตตานีมหานคร เป็นไปโดยเรียบร้อย

1.5.2.6 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร

หากพิจารณาแนวคิดที่จะสร้างรูปแบบการปกครองตนเองใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น น่าจะสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 อยู่แล้ว ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้รัฐสนับสนุนให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น และจังหวัดใดที่มีความพร้อมก็ให้จัดเป็นเขตปกครองขนาดใหญ่ได้ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือพัทยา ซึ่งไม่ถือเป็นการแบ่งแยกดินแดนแต่ประการใด แต่เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาในท้องถิ่นเองได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เช่น การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณท้องถิ่น การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม การจัดการกับปัญหาความไม่สงบ ความแตกแยกในสังคม การส่งเสริมทางวัฒนธรรม การสร้างอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล เป็นต้น

สำหรับในต่างประเทศได้มีการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยที่มีลักษณะทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันโดยการตรากฎหมายให้สามารถปกครองตนเองได้ แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจที่สำคัญในการรักษาความสงบและป้องกันประเทศ ได้แก่ ประเทศสเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ได้มีการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยหลายแห่ง เช่น เขตปกครองพิเศษของชนชาติส่วนน้อยจ้วงกวางลีของชนเชื้อสายไตหรือไท เป็นต้น⁷

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเทศไทยได้มี รัฐบาล และพรรคการเมืองนำเสนอร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ... และร่าง พระราชบัญญัติ มหานครปัตตานี พ.ศ... และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ซึ่งไม่ถือว่าเป็นให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการบริหารราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการปกครองพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้และร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ เพื่อนำเสนอรูปแบบการปกครองและบริหารราชการที่เหมาะสมกับพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ต่อไป

⁷ Thomas Benedikter *The World ' Modern Autonomy Systems* Bozen : EURAC,2009 p.9.

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองและเขตปกครองพิเศษ

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสและร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนซึ่งเสนอโดยนักวิชาการและนักการเมืองรวมทั้งรัฐบาล

2.3 เพื่อศึกษารูปแบบการปกครองในเขตปกครองพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ เบลเยียม สเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน

2.4 เพื่อนำเสนอรูปแบบการปกครองและบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3. วิธีวิจัยและขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาข้อมูลด้านเอกสาร ได้แก่ กฎหมายเอกสารวิชาการ ตำรา บทความทางวิชาการ เป็นต้น

โดยมีขอบเขตการวิจัยรูปแบบการปกครองในเขตปกครองพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเบลเยียม สเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

4.1 ทำให้ทราบแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองและเขตปกครองพิเศษ

4.2 ทำให้ทราบรูปแบบการบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสและร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนซึ่งเสนอโดยนักวิชาการและนักการเมืองรวมทั้งรัฐบาล

4.3 ทำให้ทราบรูปแบบการปกครองในเขตปกครองพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเบลเยียม สเปน ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน

4.4 เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองและบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาความเป็นมาของการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้ แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐ การกระจายอำนาจการปกครองและการก่อตั้งเขตปกครองพิเศษเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาในบทที่ 3 ต่อไป ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

1. ความเป็นมาของการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้

1.1 พัฒนาการทางภูมิรัฐศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

พัฒนาการทางภูมิรัฐศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ก่อนการจัดตั้งเป็นจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2476 ดินแดนแห่งนี้ผ่านอารยธรรมมาหลายยุคสมัยตามลำดับ ดังนี้⁸

1.1.1 สมัยก่อนประวัติศาสตร์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลักฐานการอยู่อาศัยของ คนพื้นเมืองมาตั้งแต่ก่อน 3,000 ปีที่ผ่านมา โดยเรียกรวมว่า พวกโอรัง อัสลี (Orang Asli) ซึ่งได้แก่ กลุ่มนิกริโต (Nigrito) เช่น ซาไกและเซมิง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มเซโนย (Senoi)

1.1.2 สมัยเริ่มประวัติศาสตร์ ประมาณ 2,000 ปีที่ผ่านมา ถึงราว พ.ศ. 700 มีชาวจีน ชาวอินเดีย และชาวอาหรับบางกลุ่ม เดินทางมายังแถบนี้ พร้อมทั้งนำศาสนาและวัฒนธรรมมาเผยแพร่ ทำให้ศาสนาฮินดูเริ่มเข้ามาในขณะนี้ ชนพื้นเมืองเริ่มค้าขายกับชนต่างถิ่น มีการตั้งบ้านเรือนเป็น กลุ่มมากขึ้นบริเวณปากแม่น้ำและบริเวณที่มีการติดต่อค้าขายสะดวก บางแห่งกลายเป็นที่พอกัน ของพ่อค้า นักเดินเรือ และขยายตัวเป็นเมืองในเวลาต่อมา

1.1.3 สมัยอาณาจักรโบราณลังยาซู หรือลังกาสุกะ ราว พ.ศ. 700 – 1400 ปรากฏใน บันทึกการเดินทางของชาวจีนว่า มีรัฐต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายแห่งบนคาบสมุทรมลายู โดยอยู่ภายใต้อำนาจ ของอาณาจักรฟูนัน (Funan) ในจำนวนนั้นมีรัฐลังยาซู (Lang Ya Shiu) รวมอยู่ด้วย ราวต้นพุทธ ศตวรรษที่ 11 ลังยาซูเป็นอิสระ มีหลักฐานการส่งทูตไปเยือนจีนเมื่อ พ.ศ. 1058, 1066, 1074 และ 1111 ระหว่างพุทธศตวรรษที่ 11 – 14 ถือว่าเป็นยุครุ่งเรืองของลังยาซูหรือ ลังกาสุกะ แหล่งโบราณสถานแถบ

⁸ ครองชัย หัตถา *ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้* ยะลา ศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551 หน้า 54-55.

ท่าสาบ จังหวัดยะลา และอำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี ที่ยังคงปรากฏร่องรอยอยู่เป็นจำนวนมากถูกสร้างขึ้นในระยณะนี้ โดยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ ฮินดู และพุทธศาสนา

1.1.4 สมัยลังกาสุกะภายใต้การปกครองของอาณาจักรศรีวิชัย ราวพุทธศตวรรษที่ 14 – 15 ลังกาสุกะตกอยู่ภายใต้อำนาจของอาณาจักรศรีวิชัย ซึ่งมีกำลังกองทัพเรือเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาเดียวกันนั้นพุทธศาสนาฝ่ายมหายานที่นำเข้ามาโดยศรีวิชัยได้รับความนิยมนักชาวลังกาสุกะยอมรับนับถือพุทธศาสนาฝ่ายมหายานอย่างแพร่หลาย ศาสนสถานหลายแห่งและศิลปะวัตถุในพุทธศาสนาถูกสร้างขึ้นมากในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ รวมทั้งพุทธไสยาสน์ขนาดใหญ่ในถ้ำคูหาภุมข จังหวัดยะลา และพระพุทธรูปปางต่าง ๆ จำนวนมากก็ถูกสร้างขึ้นในสมัยนั้น

1.1.5 สมัยลังกาสุกะภายใต้อำนาจของโจฬะ ตั้งแต่ พ.ศ. 1535 เป็นต้นมากองทัพโจฬะแห่งอินเดียเข้าโจมตีเมืองต่างๆ ของอาณาจักรศรีวิชัย เพื่อควบคุมเส้นทางการค้าในช่องแคบมะละกาและเมืองหลายแห่ง รวมทั้งลังกาสุกะซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของโจฬะในปี พ.ศ. 1567 แต่หลังจากนั้นชาวเมืองลังกาสุกะก็ได้ต่อสู้ยึดคืนมาได้ในปี พ.ศ.1587 แม้ว่า หลังจากนั้นศรีวิชัยจะกลับมา มีอำนาจ แต่ก็พ่ายแพ้ต่ออาณาจักรที่ตั้งขึ้นมาใหม่คือ มัชปาหิตในปี พ.ศ. 1836 ในระยะนี้ศาสนาอิสลามแผ่เข้ามามากขึ้น โดยพ่อค้าและนักเผยแผ่ศาสนาชาวอาหรับ และชาติต่างๆ ตามประวัติศาสตร์รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย ได้กล่าวไว้ว่าอิสลามได้เข้ามาก่อนหน้านี้กว่า 100 ปี ในปี พ.ศ. 1693 (ค.ศ. 1150) โดยมีนักเผยแผ่ศาสนาอิสลามมาจากปาตานีหรือลังกาสุกะนำศาสนาอิสลามมาเผยแผ่ยังรัฐกลันตัน แสดงว่าศาสนาอิสลามเข้ามาในปัตตานีก่อนหน้านั้น⁹

1.1.6 สมัยลังกาสุกะภายใต้อำนาจของสุโขทัย – อยุธยา และมัชปาหิต ในปี พ.ศ. 1838 กองทัพสุโขทัยลงมาอยู่ที่เมืองนครศรีธรรมราช ถือเป็นการแผ่อำนาจโดยถือตามหลักศิลาจารึกแผ่นที่ 1 ตั้งแต่ต้นรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง ร่วมกับกองทัพเรือนครศรีธรรมราชลงไปทำสงครามเพื่อปกครองเมืองต่าง ๆ บริเวณปลายแหลมมลายูไปจนถึงเตมาสิก (สิงคโปร์ในปัจจุบัน) แต่ครองอำนาจได้ไม่นานอาณาจักรมัชปาหิต (ชวา) ก็ขยายอำนาจมาปกครองหัวเมืองดังกล่าวโดยลังกาสุกะอยู่ภายใต้อิทธิพลของมัชปาหิตในปี พ.ศ. 1884 - 1907 ขณะเดียวกันศาสนาอิสลามก็แผ่ขยายเข้ามามากขึ้นในหมู่ประชาชนหัวเมืองมลายู โดยเฉพาะแถบเมืองปาไซปาตานี และปาหัง

1.1.7 สมัยลังกาสุกะล่มสลายและกำเนิดเมืองปาตานี ในช่วงต้นสมัยอยุธยา มะละกามีอำนาจมากขึ้น ต่อมาได้ปฏิเสธอำนาจของมัชปาหิตและสยาม ทำให้สยามต้องยกทัพไปทำสงคราม 2 ครั้ง กับมะละกา แต่ไม่สามารถเอาชนะได้ ในปี พ.ศ. 1998 กองทัพมะละกาได้บุกเข้าโจมตีเมืองโกตามหลินขัยของลังกาสุกะ และขยายอำนาจเข้าปกครองเมืองต่างๆ แถบปลายแหลม

⁹ นันทเดช เมฆสวัสดิ์ ปฏิบัติการลับในสถานการณ์ลี้ลับของขุนศึกการข่าว กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์กรีน-ปัญญา 2552 หน้า 12.

มลายู ทำให้ชาวเมืองหันมานับถือศาสนาอิสลามตามแบบอย่างมะละกามากขึ้นเรื่อยๆ ในประเด็นข้างต้นจะมีความเห็นที่แตกต่างจากนักประวัติศาสตร์มลายู De Eredia ได้ยืนยันไว้ว่า ศาสนาอิสลามเข้าปัตตานีและปาหังก่อน แล้วจึงแพร่ขยายไปยังมะละกาภายหลัง มักจะมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการที่ศึกษาประวัติศาสตร์ปัตตานีว่าเป็นไปไม่ได้ที่มะละกาเพิ่งตั้งเมือง ปี พ.ศ. 1943 สามารถจะนำกองทัพโจมตี ปัตตานีที่ก่อตั้งมาก่อนหลายร้อยปีและนำศาสนาอิสลามเข้ามาได้ ข้อความก่อนหน้านี้นี้เป็นข้อความที่สันนิษฐานจากนักประวัติศาสตร์ไทยเท่านั้น แต่มีข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับได้ในประวัติศาสตร์ของปัตตานีและมะละกา สำหรับปัตตานีนั้นพญาอินทिरา โอรสของราชาศรีวังสาแห่งโกตามลหิขัย ได้สร้างเมือง “ปัตตานี” ขึ้นใหม่ที่ริมทะเลบ้านกรือเซะ ราว ค.ศ. 2000 ต่อมาทรงเข้ารับนับถือศาสนาอิสลามและเปลี่ยนพระนามเป็นสุลต่านอิสมาอีล ชาห์ ปกครองเมืองปัตตานีระหว่างปี พ.ศ. 2043 - 2073 นับแต่นั้นมาเมืองปัตตานีเข้าสู่ยุคอิสลามโดยสมบูรณ์ มีความรุ่งเรืองมากทั้ง ในด้านการผลิตนักเผยแผ่อิสลามและเป็นศูนย์กลางการศึกษาศาสนาอิสลาม จนได้รับยกย่องว่า “ปัตตานีเป็นกระฉกเงาและเป็นระเบียบแห่งมกกะ” ปัตตานีมีสุลต่านเป็นเจ้าเมืองปกครองต่อเนื่องมาถึง 23 พระองค์ ในปี พ.ศ. 2351 จึงมีการปรับปรุงการปกครองเป็นระบบ 7 หัวเมือง

1.1.8 สมัยปกครอง 7 หัวเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2351 เป็นต้นมา มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 7 เมือง ได้แก่ เมืองปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง ยะลา รามันห์ ระแงะ และสายบุรี แต่ละเมืองมีเจ้าเมืองซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ เป็นผู้ปกครอง โดยมีหลักว่าเมืองใดมีผู้นับถือศาสนาอิสลามมากก็ให้มีเจ้าเมืองที่นับถือศาสนาอิสลาม เมืองใดที่มีผู้นับถือศาสนาพุทธมากก็ให้มีเจ้าเมืองที่นับถือพุทธศาสนา แต่ในทางปฏิบัติประสบปัญหาอยู่เนืองๆ ระหว่างเจ้าเมืองกับรัฐสยาม รวมทั้ง ประชาชนในเมืองต่างๆ มีข้อขัดแย้งอันเนื่องจากการปกครองอยู่บ่อยครั้ง จึงต้องยกเลิกการปกครองรูปแบบนี้ไปในปี พ.ศ. 2445 เนื่องจากสยามเกรงอังกฤษจะเข้ามาแทรกแซงจึงตั้งเจ้าเมืองจากส่วนกลางไปปกครองเพื่อผนวกหัวเมืองต่างๆ เข้าสู่ส่วนกลาง

1.1.9 สมัยมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2449 รัฐบาลสยามประกาศตั้งมณฑลปัตตานี มีสมุหเทศาภิบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสยามเป็นผู้ปกครอง มีเมืองเข้าร่วมอยู่ใน มณฑลปัตตานี 4 เมือง คือ เมืองปัตตานี (รวมเมืองหนองจิก ยะหริ่ง และปัตตานี) เมืองยะลา (รวมเมืองรามันห์และยะลา) เมืองสายบุรี และเมืองระแงะ ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้ยกฐานะเมืองทั้งสี่ เป็นจังหวัด ทำให้ปัตตานี ยะลา สายบุรี และนราธิวาส มีฐานะเป็นจังหวัดตั้งแต่ พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา ในสมัยมณฑลเทศาภิบาลอำนาจและบทบาทของเจ้าเมืองในระบบเดิมซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2043 ลึกลงทำให้มี ข้อขัดแย้งหลายกรณีเกิดขึ้น นำไปสู่การเคลื่อนไหวการจัดตั้งองค์กรเพื่อเรียกร้องอิสรภาพปัตตานีในเวลาต่อมา

1.1.10 สมัยสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2474 รัฐบาลสยามประกาศ ยกเลิก มณฑลปัตตานี และยุบจังหวัดสายบุรี ลดฐานะเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดปัตตานี โดยรวมจังหวัด ทั้งสามไว้ใน การปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ออก พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัดและ อำเภอ ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีฐานะเป็นจังหวัดในระบบ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารการปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

จากลำดับพัฒนาการดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ดินแดนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความ เจริญรุ่งเรืองถึงระดับที่เรียกขานกันว่าเป็นอาณาจักรสิ่งที่คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้และคนไทย ทั่วไปมีความภาคภูมิใจประการหนึ่งได้แก่ หลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีมากมายที่บ่งบอก ถึงพัฒนาการทางสังคมของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่า การอธิบายความสัมพันธ์ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอดีตเป็นเรื่องยาก และหมิ่นเหม่ต่อความรู้สึกขัดแย้ง อาจจะทำให้เกิดความเกลียดชัง แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายให้มีความเข้าใจให้ตรงกัน

1.2 สถานการณ์ความไม่สงบ

สถานการณ์ความเคลื่อนไหวการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรลักษณะต่างๆ เพื่อการ เรียกร้องสิทธิในการปกครองหรือการต่อสู้แบ่งแยกดินแดนปกครองตนเองในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยเฉพาะในช่วงหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมได้ยอมให้ดินแดนหลายๆ แห่งที่เป็นอาณานิคมได้รับเอกราช เป็นประเทศ ที่มีอำนาจอธิปไตยปกครองตนเอง การเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนที่ปรากฏชัดเจนในช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้แก่ กลุ่ม Moro ที่เคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนตอนใต้ของฟิลิปปินส์ กลุ่มคน ในจังหวัดAceh ที่เคลื่อนไหวเรียกร้องปกครองตนเองในอินโดนีเซีย การเคลื่อนไหวของชนกลุ่ม น้อยในพม่าที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนปกครองตนเอง (กลุ่มกะเหรี่ยง รัฐฉาน และชาว Rohingyas ในรัฐอาระกัน (ยะไข่)) ตลอดจนการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่ภาคใต้ของไทย โดยการ เคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น หน่วยงานความมั่นคงส่วนใหญ่มักถือเอาช่วงเวลา การเกิดเหตุการณ์ดุซงยอ (Dusun Nyor Rebellion) ระหว่างวันที่ 26 - 28 เมษายน 2491 หรือ ประมาณ 60 ปีที่ผ่านมา โดยยึดเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ของไทย โดยได้มีการตั้งกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2502¹⁰

¹⁰ สุรชาติ บำรุงสุข การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย 2551 หน้า 21.

การเคลื่อนไหวของขบวนการต่อสู้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วง โดยได้พยายามสร้างความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นและต่างประเทศเพื่อให้คนยอมรับขบวนการกับการต่อสู้ตามแนวทางของอิสลาม บรรดาสมาชิกที่เป็นนักรบมาจากหลากหลายชนชาติในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ บางรายเคยเป็นทหารเกณฑ์ที่ได้รับการฝึกฝนจากทหารไทยอีกส่วนหนึ่ง บางรายเคยไปร่วมรบกับขบวนการปฏิวัติหรือขบวนการต่อสู้ของประชาชนในเอเชียและตะวันออกกลาง เป้าหมายการเคลื่อนไหว

นอกจากการใช้กำลังโจมตีขัดขวางทำลายฐานกำลังของรัฐแล้ว ยังดำเนินการเรียกร้องกับองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ (UN) เพื่อขอสิทธิการปกครองตนเองหรือแยกอิสระจากรัฐไทย ลักษณะการเคลื่อนไหวมีทั้งการดำเนินการโดยสันติและการใช้ความรุนแรง เช่น การลอบยิง ฆ่า การไล่ล่าโดยใช้รถยนต์ประเภทยิงกราด วางเพลิงสถานที่ราชการ ตัดต้นไม้ โปรมะปุเรือใบ ลอบวางระเบิดอำพรางไว้ในรถยนต์ รถจักรยานยนต์ บนต้นไม้ห้างสรรพสินค้า ร้านค้า ร้านอาหาร สถานบันเทิง โรงแรม ตลาดนัดสนามบิน สถานีรถไฟ ริมถนนเส้นทางคมนาคม ทั้งเส้นทางหลักและเส้นทางรองในระดับหมู่บ้าน จนทำให้เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และพลเรือน บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

1.3 เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลกระทบสำคัญที่เกิดจากการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มขบวนการต่างๆดังกล่าวเพื่อปกครองตนเองและการบรรลุเป้าหมายสุดท้ายโดยการประกาศเป็นรัฐเอกราชแยกจากประเทศไทยนั้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ถูกลอบทำร้าย ทรัพย์สินทางราชการถูกทำลาย เศรษฐกิจประสบปัญหาอยู่ในภาวะถดถอย การให้บริการทางสังคมทั้งการศึกษาและสาธารณสุขไม่อาจดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทุกพื้นที่ทุกกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพจิตกับประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนในพื้นที่บางส่วนพากันทยอยอพยพออกจากพื้นที่และส่งผลให้วัฒนธรรมความดีงามภายใต้ความหลากหลายของเชื้อชาติ ศาสนา และประเพณีวัฒนธรรมค่อยๆ เลือนหายไป¹¹

¹¹ สุรชาติ บำรุงสุข การเอาชนะการก่อความไม่สงบ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ บริษัท สแควร์ปริ้นส์ 93 จำกัด 2549 หน้า 21.

2. แนวความคิดเรื่องรัฐเดี่ยว และรูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยว

โดยที่รัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ได้แก่ มีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียวและมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว อย่างไรก็ตามอำนาจทางการเมือง (Political Power) ของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบอำนาจให้แก่ การบริหารส่วนภูมิภาค การจัดตั้งศาลแขวงในพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐย่อมสามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐต้องการในขณะเดียวกัน รัฐสามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหน และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบของรัฐรวมที่มีอำนาจเพียงบางประการเท่านั้นที่รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปควบคุมได้ นอกเหนือจากนั้นเป็นอำนาจของรัฐบาลในระดับมลรัฐ¹²

จากคำนิยามและความเข้าใจข้างต้น ซึ่งอาจแยกองค์ประกอบของรัฐเดี่ยวได้ดังต่อไปนี้

2.1 รัฐเดี่ยวต้องมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียวและรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง

2.2 รัฐเดี่ยวมีองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเพียงแห่งเดียว ได้แก่ รัฐบาลใช้อำนาจบริหารเพียงแห่งเดียว รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติเพียงแห่งเดียว และศาลสูงใช้อำนาจตุลาการเพียงแห่งเดียว

2.3 รัฐเดี่ยว สามารถกระจายอำนาจทางการเมือง/นิติบัญญัติ/ตุลาการให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน

2.4 รัฐเดี่ยวสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ได้แต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ¹³

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการข้างต้น องค์ประกอบที่ 3 และ 4 นี้เองที่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลาย และนำมาสู่หน้าตาของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในยุคสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่

¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ). หน้า 82.

¹³ Norton, A *International Handbook of Local and Regional Government* Hants : Edward Elga 1994 p.15.

ในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับรัฐเดี่ยวโบราณ เริ่มถูกท้าทายจากปรากฏการณ์ของรัฐเดี่ยวต่างๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นอังกฤษหรือญี่ปุ่น เรื่อง จากแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐเดี่ยวที่ใช้กันมาแต่เดิมมีอาจอธิบายถึงปรากฏการณ์การกระจายอำนาจที่สำคัญๆ ของประเทศต่างๆ ได้ ทั่วๆ ที่ประเทศเหล่านั้นยังคงเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ เช่น ปรากฏการณ์การมอบอำนาจ (Devolution) และปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของการปกครองส่วนภูมิภาคในอังกฤษ หรือการจัดรูปการปกครองพิเศษในญี่ปุ่น เป็นต้น เมื่อแนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวโบราณถูกท้าทายมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีผู้ตั้งคำถามว่า แล้วรัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีรูปร่างหน้าตา และลักษณะสำคัญอย่างไร ซึ่งการอภิปรายเพื่อตอบคำถามดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก แนวคิดและลักษณะของการกระจายอำนาจ

ประการที่สอง เรื่องลักษณะของการแบ่งอำนาจ

ประการที่สาม เรื่องขอบเขตอำนาจของรัฐ

ประการที่สี่ เรื่องรูปแบบและลักษณะการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่างๆ จากส่วนกลาง และ

ประการที่ห้า เรื่องการให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่

3. แนวคิดและลักษณะของการกระจายอำนาจ

ในเบื้องต้น แนวคิดและลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยโบราณกับรัฐสมัยใหม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในสมัยโบราณเน้นการกระจายอำนาจเฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการยังคงเป็นของส่วนกลางอย่างเด็ดขาด ในขณะที่ลักษณะการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่เปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น เช่น การกระจายอำนาจให้แก่เขตปกครองท้องถิ่นพิเศษที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้โดยตรง

3.1 ลักษณะของการแบ่งอำนาจ

ในส่วนของคุณลักษณะของการแบ่งอำนาจ พบว่า การแบ่งอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยโบราณกับรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ ก็มีความแตกต่างกันเช่นกัน กล่าวคือ ในรัฐเดี่ยวสมัยโบราณเน้นแต่การแบ่งอำนาจทางการบริหารและอำนาจตุลาการเป็นสำคัญ เช่น การแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค หรือการจัดตั้งศาลในเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีพัฒนาการของการแบ่งอำนาจมากขึ้นกล่าวคือ มีการมอบอำนาจไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารหรือตุลาการ

เท่านั้น หากแต่ยังมีการมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติอีกด้วย ดังที่ปรากฏการณ์ขึ้นในประเทศอังกฤษที่มีการมอบอำนาจ (Devolution) ทางนิติบัญญัติ ซึ่งนับว่าก้าวหน้ากว่าการกระจายอำนาจทางการบริหารให้แก่พื้นที่ต่างๆ ได้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ¹⁴

การมอบอำนาจกรณีดังกล่าวมีพัฒนาการมาจากกระทรวงสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ จากกระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ทั้ง 3 ดังกล่าว ถือเป็นเพียงแต่การกระจายอำนาจให้แก่เขตปกครองพิเศษ 3 เขตนี้เท่านั้น แต่เมื่อพัฒนาการแห่งการกระจายอำนาจเปลี่ยนแปลงไป การมอบอำนาจทางนิติบัญญัติในรัฐเดี่ยวจึงเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญอีกขั้นของรูปแบบการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยว¹⁵

3.2 ขอบเขตอำนาจของรัฐ

สำหรับในประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจรัฐ ปรากฏว่า รัฐเดี่ยวในสมัยโบราณใช้ความพยายามในการควบคุมการบริหารทุกภาคส่วนให้เป็นเอกภาพและหนึ่งเดียว ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐในระดับล่างมีขอบเขตอำนาจจำกัด ทั้งนี้มีระดับของข้อจำกัดที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สำหรับขอบเขตอำนาจรัฐในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ แตกต่างอย่างมากกับรัฐเดี่ยวสมัยโบราณ กล่าวคือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น เช่น การยินยอมให้มีการมอบอำนาจให้แก่เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือการจัดตั้งเขตปกครองรูปแบบพิเศษ

3.3 รูปแบบและลักษณะการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่างๆ จากส่วนกลาง

สำหรับรูปแบบและลักษณะของการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่างๆ จากส่วนกลาง พบว่า รัฐเดี่ยวโบราณเน้นการควบคุมจากรัฐโดยตรง เช่น การออกกฎหมาย ตรวจสอบควบคุม การออกระเบียบปฏิบัติ สร้างมาตรฐานและแนวปฏิบัติร่วมกัน ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีวิธีการควบคุมที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีทั้งการควบคุมจากรัฐโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางในพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้ง Quasi autonomous Organizations และหรือการเกิดขึ้นของหน่วยงานพิเศษประเภทต่างๆ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาנייםเอง ส่งผลทำให้เกิดมีวิธีการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่แบบใหม่ๆ อย่างกว้างขวาง¹⁶

¹⁴ Dinstein Yoram *Models of Autonomy* New Brunswick: Transaction Books p. 25.

¹⁵ Yash Ghai *Autonomy and Ethnicity* Cambridge: Cambridge University Press 2000 p. 7.

¹⁶ Dinstein, Yoram *Ibid.* p.29.

3.4 การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่

การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่พบว่ารัฐเดี่ยวสมัยโบราณให้ความสำคัญกับความเป็นเอกภาพของรัฐค่อนข้างมาก ในขณะที่ความแตกต่างหลากหลายทางพื้นที่เป็นประเด็นรอง แต่ในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลายของพื้นที่มากขึ้น เห็นได้จากการกระจายอำนาจให้พื้นที่ต่างๆ มากขึ้น เช่น การสร้างเขตปกครองพื้นที่พิเศษ เป็นต้น¹⁷

การกระจายอำนาจ เป็นคำหรือสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับ พื้นที่ของไทย

3.5 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

ภายใต้รัฐหนึ่งๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครอง ในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็นตัวแทนอันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะตัวกลางที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครอง นอกศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำกรต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาท ควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น

ทั้งนี้ การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ¹⁸

¹⁷ Dinstein Yoram *Ibid.* p.30.

¹⁸ Norton A. *International Handbook of Local and Regional Government* Hants : Edward Elgar 1994 p.20.

3.5.1 การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐ แห่งนั้นๆ

3.5.2 การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ภายใต้รัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน¹⁹

โดยการรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ 3 ประการ คือ²⁰

1) แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง คือ กิจการทหาร และตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอกรัฐ ขณะที่กิจการตำรวจจำเป็นต้องมีเพื่อให้บรรดากฎเกณฑ์ในการรวมอยู่ร่วมกัน ของคนภายในรัฐ

2) อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่างๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำ มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach)

โดยการรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสียสำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

1) ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคมและปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2) ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการ สาธารณะต่างๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

3) ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น

¹⁹ Lane, Jan-Erik and Svante Ersson *Politics and Society in Western Europe* 3rd Edition. London: Sage Publications.1994 p.32.

²⁰ Lane, Jan-Erik and Svante Ersson *ibid.* p.33.

หรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆ ภายในรัฐ

4) ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม

ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏจุดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

1) ความล่าช้าในการตัดสินใจการกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจหรือวินิฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการ ของประชาชน

2) ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้อาก บริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

3) การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไป ตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4) เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครองย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government)²¹

3.6 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

²¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546 หน้า 11-12.

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ สามารถ แจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่²²

3.6.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

3.6.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3.6.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร

3.6.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ที่มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระแต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

3.6.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้อง

²² Barber Benjamin *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* Los Angeles: University of California Press 2003 p. 101.

เป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่²³

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก การปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตน ได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่

²³ T. Bendekiter *The World's Working Regional Autonomies* Anthem Press 2007 p.5.

แนวทางที่หนึ่ง การคุ้มครองส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

แนวทางที่สอง ได้แก่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ

แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และ

แนวทางที่สี่ ได้แก่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁴

ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290)

ในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็นสาระสำคัญใน 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สองการทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระ ประการที่สามเป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนชุมชนและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ประการที่ห้าการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส²⁵ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 78 เป็นเครื่องประกันว่ารัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้านต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่

²⁴ สุรชาติ บำรุงสุข วิภคิตไต้! ผู้ช่วยยุทธศาสตร์และปัญญา กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ Animate Group 2547 หน้า 30-33.

²⁵ โกวิทช์ พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546 หน้า 45.

พร้อมกับการพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่ารัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะที่รวดเร็วมีคุณภาพ โปร่งใส และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่างๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานด้านการศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมของรัฐไว้ เป็นต้น

นอกจากนี้ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ยังได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก โดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมจึงได้มีการกำหนดมาตรา 283 ซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงการให้มีกฎหมายกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบประการสำคัญเพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนทางรายได้ จึงได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และเพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ สุดท้ายในมาตรานี้ได้กล่าวถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่าให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาทบทวนทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยในการพิจารณาต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ดังกล่าวแล้วข้างต้นยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่ามีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และ

ความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม ตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจหรือชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ นั่นถือเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระจายอำนาจ ยังมีการกำหนดให้จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การติดตามตรวจสอบและประเมินผลของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่สำหรับแวดวงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยกำหนดว่าให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังกำหนดไว้ในรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนกฎหมายทั้งสองฉบับ ว่าจะต้องมีการพิจารณาทุกทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ²⁶

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ให้ความสำคัญกับการติดตามและบังคับใช้บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 303 (5) กำหนดว่าต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁶ เชาว์วัช เสนพงศ์ การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546 หน้า 11-13.

กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ ภายใน 2 ปี นับจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเช่นนี้ก็จะเป็นเครื่องประกันและเป็นตัวเร่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขจัดทำและพัฒนากฎหมาย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะทำให้การกระจายอำนาจถูกขับเคลื่อนเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต

ประการที่สอง : ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการขาดความสมดุลระหว่างการกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการกำกับดูแลนั้นต้องมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ รวมไปถึงรูปแบบ วิธีการและความเข้มข้นในการกำกับดูแลต้องแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเข้มแข็งของภาคประชาชน

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยได้เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 282 ได้เพิ่มองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ “ประชาชน” และรัฐเองก็ต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน ซึ่งหมายความว่านับจากนี้ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานภายใต้การติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลจาก 3 องค์กรหลัก ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประชาชน

ประการที่สามเป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น และกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยยึดหลักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะ เป็นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง โดยได้มีการกำหนดรูปแบบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน และยังกำหนดว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกัน หรือ สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งจัดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาบบคลังก็เป็นสิ่งที่จะต้องทำอย่างเร่งด่วนสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาระบบคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถ

จัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ และนอกจากการพัฒนาาระบบคลังแล้ว ยังเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะหรือที่เรียกว่า “สหการ” ได้อีกด้วย

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้ ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการพัฒนาระบบโครงสร้างการบริหารภายใน โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภา และ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างการบริหารงาน ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการกำหนดในลักษณะนี้เป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่น และพื้นที่ที่จะได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสอดคล้องกับความเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นการเฉพาะ

ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันเพื่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นกัน ทั้งนี้ ลักษณะในการบัญญัติก็เช่นเดียวกันการบัญญัติในมาตรา 285 คือ การไม่ได้กำหนดจำนวนหรือสัดส่วนของประชาชนไว้ ในรัฐธรรมนูญฯ แต่ให้เป็นไปตามที่จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมาตรา 287 วรรค 1 บัญญัติว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย) ซึ่งการบัญญัติลักษณะนี้เป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา การกำหนดการเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ ประการสำคัญการบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็น

การกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ริเริ่มในการสร้างกลไกช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม²⁷

ในมาตรา 287 วรรค 2 ยังมีการบัญญัติถึงนัยความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นการเฉพาะกรณีสำหรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้การบัญญัติเช่นนี้ จะเป็นเครื่องเตือนใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีว่าก่อนที่จะดำเนินการใดๆ แล้ว จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งผลดีและผลเสียอย่างรอบด้าน โดยการศึกษาผลกระทบนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากพบว่าการดำเนินการนั้นๆ จะก่อให้เกิดผลทางลบ หรือผลเสียหายแก่ประชาชน โดยจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อน และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างเหตุผลว่าได้แจ้งล่วงหน้าให้ประชาชนทราบแล้ว (แม้ว่าจะมีการแจ้งในระยะเวลาอันกระชั้นชิด) จึงได้มีการบัญญัติไว้อย่างรัดกุม โดยบัญญัติว่า “เป็นเวลาอันสมควร” ซึ่งก็หมายความว่าอย่างน้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรแล้วแต่กรณีไป และในวรรคเดียวกันยังกำหนดว่าในบางกรณีหากสมควร หรือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการร้องขอจากประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรืออาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการนั้นๆ ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการจริง แต่อย่างไรก็ตามบนเงื่อนไขเช่นนี้ยังคงต้องให้มีกฎหมายบัญญัติไว้ในรายละเอียดก่อน

มาตรา 287 วรรค 3 ยังกำหนดไว้ถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีหน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินการต่างๆ ต่อประชาชนทุกปี ไม่ว่าจะเป็นรายงานผลการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินงาน ทั้งนี้แม้ว่าจะเป็นการสร้างภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็เป็นเครื่องมือหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินการนี้ก็ถือเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเหล่านี้เองในทางกลับกันจะยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้ง่าย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสำหรับประชาชน

²⁷ ชูศักดิ์ เทียงตรง การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์

เองก็ไม่ต้องคอยร้องขอ หรือ สอบถามอยู่บ่อยๆ เพราะนับจากนี้ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

ประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยในมาตรา 284 วรรค 10 กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และ มาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายมาตราของมาตรา 265 – 268 แล้ว จะพบว่าเป็นบทบัญญัติใน ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ในมาตรา 265 กล่าวถึง การห้ามให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับ หรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทาน หรือ เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชนหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว ซึ่งการกำหนดในบทบัญญัตินี้เองจะช่วยให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส เพราะได้เสมือนหนึ่งปิดช่องทางที่จะก่อให้เกิดการเอื้ออำนวยกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับคู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อมอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง และการกำหนดเช่นนี้เองจะทำให้ผู้บริหาร คณะผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพ อาทิ ในกรณีของการต่อรองราคา และการตรวจรับงานก็จะสามารถทำได้อย่างเต็มที่ทั้งนี้โดยมีผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้แล้ว การนำความในบทบัญญัติมาตรา 266 มาใช้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังทำให้การเมืองท้องถิ่นมีคุณธรรม และจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง โดยห้ามให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวใช้ตำแหน่ง หรือสถานะเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์แห่งตน ผู้อื่น หรือพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ ห้ามแทรกแซงก้าวก่ายเรื่องการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือห้ามแทรกแซง ก้าวก่ายเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือ การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ เป็นต้น ทั้งนี้บทบัญญัตินี้ในมาตราดังกล่าวก่อให้เกิดการดำเนินงาน และการบริหารงานที่มีคุณธรรม จริยธรรม และประการสำคัญเป็นการป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงระบบการพิจารณาและการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็นเครื่องประกันว่า

บุคคลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างหน่วยงานราชการ หรือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการพิทักษ์และความคุ้มครองภายใต้ “ระบบคุณธรรม”

นอกจากความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ยังมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนสภาพการณ์ที่อยู่แวดล้อมและเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น โดยในหมวด 13 เรื่อง จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมวดนี้เป็นหมวดที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ และกำหนดว่าจะต้องมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานในด้านจริยธรรมให้แก่กลุ่มบุคคล บุคคลดังกล่าวเหล่านั้น

การกำหนดบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการเสริมสร้างกรอบประพฤติกฎปฏิบัติที่คุณธรรม และจริยธรรมให้แก่เนกการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นและเป็นเสมือนหนึ่งสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมแล้วอาจจะเป็นเหตุไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นและจะทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบจริยธรรม คุณธรรม และมุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

3.7 การกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถือเป็นการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น “งบประมาณ” “ทรัพยากรบุคคล” และ “กำลังความคิด” และที่สำคัญได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่างๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน และการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไว้ในหมวด ๑๔ ตั้งแต่มาตรา 281-290 สาระสำคัญ คือ ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ การเงินงบประมาณ การบริหารจัดการและการตรวจสอบ ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, เมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร ต่างมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการประจำ และประชาชนผู้ใช้สิทธิ์ เป็นองค์ประกอบในระบบการ

ปกครอง ฝ่ายบริหารหรือนายกและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิ และมีข้าราชการประจำเป็นกลไกให้การบริหารจัดการเป็นไปตามระบบระเบียบข้อกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบเคียงกับการเมืองระดับประเทศ จะเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีฝ่ายตุลาการของท้องถิ่น แต่จะใช้อำนาจตุลาการจากส่วนกลางเหมือนกันทุกท้องถิ่น ในความเหมือนกันของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ยังมีความแตกต่างหลากหลายในรายละเอียดของแต่ละท้องถิ่นอีกความแตกต่างบางอย่างสะท้อนความเป็นอิสระทั้งนี้ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นต่างๆ หลายแห่ง เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครราชสีมา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แหหลวงแม่สอด และคงมีอีกหลายท้องถิ่นที่คนในพื้นที่นั้นหรือฝ่ายบริหารเห็นว่าน่าจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นมากกว่ารูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขณะนี้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่แล้ว 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ

3.7.1 กรุงเทพมหานคร มีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จากการตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทย จนถึงปี พ.ศ.2518 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เหตุผลในการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่มีประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่างๆ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3.7.2 เมืองพัทยา มีวิวัฒนาการมาจากเป็นหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในปี พ.ศ.2499 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือแต่หมู่บ้านพัทยายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล จนกระทั่ง พ.ศ.2507 ทางราชการจึงได้ขยายเขตสุขาภิบาลนาเกลือครอบคลุมไปถึงหมู่บ้านพัทยาด้วย และได้มีกฎหมายจัดตั้งเป็นเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมื่อปี พ.ศ.2521

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 สืบเนื่องจากสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมาก การเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร

ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงของประเทศโดยเฉพาะต่อการท่องเที่ยว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน และโดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปสภาภิบาลไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ควรจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้มีการปฏิรูปครั้งสำคัญเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสภาภิบาลต้องยุบเลิกไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้ง 5 รูปแบบ ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานใหม่ เหมือนกันทั้ง 5 รูปแบบ

การที่มีผู้หยิบยกเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาพูดถึงกันมาก เนื่องจากในมาตรา 78 ของหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นั้นหมายถึงในจังหวัดที่มีความพร้อม อาจจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเฉพาะของจังหวัดนั้น ได้ตามที่รัฐบาลและรัฐสภาจะกำหนด แต่จน กระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้ถูกยกเลิกไปก็ไม่ได้มีการพัฒนาจังหวัดใดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แต่ประการใด และไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีกนอกจากที่มีอยู่แล้ว 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และอีก ประการหนึ่ง คงเนื่องจากมีบางท้องถิ่นมีปัญหา สลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นมากไม่อาจใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่แล้วแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีแนวคิดจะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่เหมาะสมเฉพาะของท้องถิ่นนั้น เช่น แหลมฉบัง และสามจังหวัดชายแดนใต้ เป็นต้น รัฐธรรมนูญพ.ศ.2550 ได้บัญญัติเรื่องการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) เหมือนกับมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แต่ยังไม่ทราบว่ารัฐบาลในปัจจุบันจะมีนโยบายในเรื่องนี้อย่างไร เพราะจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 ก็ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้แต่ประการใด

ส่วนในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 284 วรรคเก้า ความว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มี

โครงสร้างการบริหารแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง”เข้าใจได้ว่า หากไม่มีกฎหมาย ที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษออกมาใช้บังคับโดยทั่วไป ท้องถิ่นที่มีความ จำเป็นและมีเหตุผลเพียงพอก็สามารถขอจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ โดยมี รูปแบบและกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

เมื่อพิจารณาห้วงวิวัฒนาการการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ ประเทศไทยทั้ง 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แล้ว เห็นว่าการที่จะจัดตั้งท้องถิ่นใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถจัดตั้ง ได้ โดยมีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณา เช่น

1) มีความชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในสถานการณ์ที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วต่อเนื่องและมีปัญหาสลับซับซ้อน จนไม่อาจใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ ทั่วไปที่มีอยู่ในปัจจุบันเข้าไปแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก่อนที่จะมีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประเด็นนี้น่าจะเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้สามารถจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของท้องถิ่นนั้นได้

2) ประชาชนไทยท้องถิ่นมีความต้องการอย่างแท้จริงที่จะจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นของตน และมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการ บริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่อย่าง ใกล้ชิดทุกขั้นตอน

3) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะกำหนดขึ้น สำหรับท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ทั้ง 5 รูปแบบ มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกันทุกรูปแบบ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 285 ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ส่วนโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 284 และที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ใน วรรคเก้าของมาตรานี้ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ไม่มีบทบัญญัตินี้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่อาจมีโครงสร้างการบริหารแตกต่าง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ จะจัดตั้งขึ้นใหม่จำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสม สามารถ

แก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน เรามีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นแบบอย่างอยู่แล้ว ส่วนในต่างประเทศก็มีรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เยอรมนี และฝรั่งเศส เป็นต้น เราสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ ได้

4) มีสถิติข้อมูลอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นนั้นมีลักษณะที่จะปกครองตนเองตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะกำหนดขึ้นใหม่ได้เป็นอย่างดี เช่น มีจำนวนประชากร จำนวนพื้นที่มากพอสมควร มีรายได้พอเพียงที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น

5) มีเหตุผลที่ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดิม

ในประเทศไทย เมื่อกล่าวถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดบริการดูแลรักษาถนนหนทาง ลำคลอง คุณภาพชีวิต และการรักษาความสะอาด ฯลฯ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหรือที่เรียกกันว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น โดยทั่วไปมักจะนึกถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ความคุ้นเคยกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว ทำให้สิ่งที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายนัก ในประเทศไทยเอง นั้น ก็มีพื้นที่ที่จัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเพียง 2 แห่ง คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร เท่านั้น จึงทำให้โดยทั่วไปยังรู้จักกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษน้อยลงไปอีก

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้

การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการศึกษาค้นหา รูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ดังกล่าว ในกรณีของประเทศไทย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ คือ เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษด้วยเหตุที่เป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางทุกด้านและเป็นมหานครที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศไทย ส่วนเมืองพัทยามีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วยเหตุที่ เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการทดลองรูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (City-Manager) ในประเทศไทย²⁸

3.1 ลักษณะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้นๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ไ้ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้รับผิชอบภารกิจนี้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

3.1.1 การมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาคตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ที่มีการนำเอารูปแบบสภา - ผู้จัดการ (City - Manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้

3.1.2 การกำหนดที่มาของผู้บริหาร

²⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารการปกครองท้องถิ่น เอกสารการสอนหน่วย 1-7

“ผู้บริหารท้องถิ่น”เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้พื้นที่ที่มีความเจริญ ประชาชนอยู่ดีมีสุข ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยทั่วไปไปจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากกร เลือกลงโดยตรง ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และผู้บริหารที่มาจากกรว่าจ้างมืออาชีพ ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 เป็นต้น

3.1.3 การมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการ ท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่าง ไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับการ ดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับ เมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว” ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

3.1.4 รายได้

ประการที่สำคัญในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือประเด็นเรื่อง “รายได้” ของ องค์กรปกครองท้องถิ่น” จะต้องมีความพอที่จะบริหารจัดการเองได้ ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มี ศักยภาพทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ต้องยังพึ่งพารัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ย่อมหมายความว่าท้องถิ่น ดังกล่าวขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง

3.1.5 การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

“การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีเจ้าหน้าที่ และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.กทม.) และ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงาน บุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น

3.1.6 ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจ กำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นในบางประเทศ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ในประเทศเกาหลีใต้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.2 ลักษณะของเขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โดยหลักการแล้วการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น

ลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไปได้แก่การปกครองในพื้นที่ ๆ มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

3.2.1 เขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง

โดยทั่วไปการปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไป เนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม เช่น จำนวนประชากร การกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่นๆ สำหรับในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ มีสภากรุงเทพมหานคร (โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) มีสภาเขต (สมาชิกสภาเขต) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจะเป็นบริเวณที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงทำให้มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่อพยพโยกย้ายเข้ามาเป็นประชากรแฝง (มิได้แจ้งย้ายที่อยู่กับสำนักทะเบียนราษฎร) ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านการทำงาน การศึกษา ฯลฯ (ในเขตกรุงเทพมหานคร) ทำให้การจัดรูปแบบการบริหารจัดการต้องแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้ การจัดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองหลวงจึงต้องคำนึงถึง

ศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของเมืองหลวงได้ดี ต้องเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง เมืองหลวงที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร กรุงปารีส (ประเทศฝรั่งเศส) และมหานคร โคเคียวของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

3.2.2 เขตพื้นที่ชายแดน

เขตพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่เป็นชายแดน เป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการประสบกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย โดยเฉพาะปัญหาด้านความมั่นคง ดังนั้น ในการบริหารปกครองพื้นที่ส่วนนี้จึงมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้าไปดูแลในพื้นที่ควรมีอำนาจบางประการที่สามารถตัดสินใจในการดำเนินการได้ทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤตการณ์บางอย่างขึ้น

ในกรณีการบริหารจัดการเขตพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและอาจสามารถนำมาปรับใช้ในเขตบริเวณพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยได้ก็คือ การปกครองแบบ “เขตแขวง” หรือ “ภาค” (Regions) ในประเทศอิตาลี เช่น เขตเกาะซิซิลี ซึ่งมีปัญหาในด้านของการก่อความไม่สงบเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช หรือในกรณีของเขตวาลเด คาโอस्ता ที่มีเขตปลอดศุลกากร มีพลเมืองที่พูดภาษาฝรั่งเศส และภาษาฝรั่งเศสกับภาษาอิตาลีใช้ได้เท่ากัน ในโรงเรียนและในทางการบริหาร เป็นต้น²⁹

3.2.3 แหล่งท่องเที่ยว

เขตพื้นที่บริเวณที่เป็นเมืองท่องเที่ยว นั้น มีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์รวมการบริการการท่องเที่ยว หรือในพื้นที่ที่มีสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งในพื้นที่ส่วนนี้ จะมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าส่วนอื่นของพื้นที่ ทำให้ความต้องการในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานก็ต่างกันไปด้วยกับพื้นที่ส่วนอื่น ด้วยเหตุนี้ เมืองท่องเที่ยวหลายแห่งจึงมักมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นให้ดูแลพื้นที่นี้เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

3.2.4 พื้นที่เกาะและชนบท

เกาะและพื้นที่ชนบทที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญ เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในเรื่องการให้บริการกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้น ความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานยังมีอยู่มาก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ

²⁹ Miall, Hugh (ed.) *Minority Rights in Europe* London 1994 p.12.

นอกเหนือไปจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ความแตกต่างทางกายภาพของพื้นที่ การดำเนินชีวิตของประชาชน จำนวนประชากร ฯลฯ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4. แนวความคิดการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ

ในโลกนี้มีประเทศต่างๆ จำนวนมากที่ใช้รูปแบบการเมืองการปกครอง รวมไปถึงการเลือกตั้งเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมของคนกลุ่มต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศเดียวกัน นับตั้งแต่รูปแบบของการแบ่งปันอำนาจเพื่อร่วมกันปกครอง (coalition) โดยตัวแทนของกลุ่มต่างๆ การปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายในประเทศ หรือเขตปกครองพิเศษ (self-rule หรือ autonomous region/community)³⁰ การจัดแบ่งเขตปกครองตามลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นชุมชน (cantons) รูปแบบของสหพันธรัฐ (federalism) แม้การใช้กฎหมายหลายระบบ (legal pluralism) รวมไปถึงการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบ การจัดรูปแบบการเมืองการปกครองที่สามารถตอบสนองความแตกต่างทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นทั้งในรัฐที่มีรูปแบบสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว การใช้รูปแบบต่างๆ นั้นมีทั้งที่อยู่ในประเทศที่มีประชาธิปไตยใหม่ใน แอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา มีบางกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาความแตกต่างยุคหลังด้วยการแยกประเทศซึ่งมักมีปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การสร้างชาติช่วงหลังยุคอาณานิคม³¹

รูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ไปล้วนเป็นผลมาจากการสั่งสมประสบการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมือง และมุ่งหมายให้เกิดความเสมอภาคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การยอมรับสถานะทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่หลักประกันเรื่องความยุติธรรมและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจด้วย มีข้อที่น่าพิจารณาดังนี้³²

4.1 รูปแบบการปกครองพิเศษที่พบในสหพันธรัฐ (อินเดีย คานาดา) ซึ่งอาศัยความแตกต่างทางภาษาเป็นเกณฑ์ และสหพันธรัฐแบบหลากหลายหรือแบบก้าวน้ำ (สเปน) ที่แต่ละเขตมีอำนาจไม่เท่ากัน หรือไม่มีรูปแบบตายตัวเป็นสิ่งพิมพ์เขียวเดียวกันทั้งประเทศ (multiple federalism)

³⁰ Miall, Hugh (ed.) *Ibid.* p.15.

³¹ J. Marko *Tolerance The Autonomy of South Tyrol: Self Governance and Minority Rights* Brill : Leiden 2007 p.15.

³² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 29 ฉบับพิเศษ 2551 หน้า 81.

อาศัยลักษณะพิเศษทางประวัติศาสตร์ของการก่อร่างสร้างชาติมาเป็นเกณฑ์ เขตปกครองตนเอง (จีน และฟิลิปปินส์) เป็นกลุ่มของชาติพันธุ์หนาแน่นในประเทศจีน ส่วนในฟิลิปปินส์เป็นเขตพื้นที่ของ คนพื้นเมืองที่ยังอยู่ระหว่างการเจรจา เขตพื้นที่พิเศษสำหรับคนพื้นเมือง (คานาดา) เป็นเขตพื้นที่ที่ คนพื้นเมืองอาศัยอยู่ เน้นเรื่องทรัพยากรเป็นหลัก ไม่ได้มีลักษณะการปกครองที่แตกต่าง กรณีของ ประเทศแคนาดายังมีปัญหาของความต้องการแยกประเทศของมลรัฐควิเบก ซึ่งประชาชนใช้ภาษา และวัฒนธรรมฝรั่งเศส และสุดท้ายคือ นครอิสลาม (เมืองกัวตาบารู รัฐกลันตัน) คือเมืองที่มีการ บริหารจัดการบนหลักของอิสลาม โดยเน้นการจัดการทางสังคมมากกว่าการเมืองการปกครองแต่ หนึ่งก็กระทำภายใต้กรอบของการเป็นสหพันธรัฐเช่นกัน³³

4.1.1 รูปแบบของสหพันธรัฐนั้นถ้าไม่ได้มาจากการแบ่งเขตเพื่อให้เกิดการ กระจายอำนาจการปกครองออกไปเนื่องจากประเทศที่มีขนาดใหญ่ ก็มักจะเป็นการแบ่งเขตที่มี ลักษณะทางวัฒนธรรมชัดเจนของกลุ่มคนหลายกลุ่มที่มีอำนาจและขนาดที่ใกล้เคียงกัน โอกาสที่จะ ใช้สหพันธรัฐในสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มวัฒนธรรมใหญ่ และกลุ่มน้อยนั้นไม่มากนัก การใช้ รูปแบบสหพันธรัฐนั้นมักจะเป็นผลพวงมาจากยุคหลังอาณานิคมที่มีการสร้างชาติใหม่มักไม่ค่อย พบเห็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองของรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐยุคหลัง ยกเว้นในกรณีของ สเปนที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการยอมรับการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความ เป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น กรณีสเปน แม้ว่าจะไม่มีการเรียกตัวเองว่าเป็นสหพันธรัฐ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยหลักการ แต่ลักษณะ พิเศษก็คือสเปนยังมีพระมหากษัตริย์

4.1.2 กรณีของอินเดียซึ่งมีประสบการณ์ในระบอบประชาธิปไตยมานานการจัดการ ปกครองแบบสหพันธรัฐในช่วงที่ได้เป็นอิสระขาดการอยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษก็มีพื้นฐานมา จากเอกลักษณ์ทางภาษาของกลุ่มต่างๆ เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษ ภาษากลางที่ โดยทั่วไปคือภาษาอังกฤษ และฮินดู ส่วนในระดับรัฐนั้นก็ใช้ภาษาของชาติพันธุ์เป็นทางการอีก ภาษาหนึ่ง อินเดียมีระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย แต่มีศาลเดียว เรื่องภาษาคูจะเป็นลักษณะร่วมของ การจัดการปกครองเฉพาะกลุ่มมากที่สุด

4.1.3 เขตพิเศษในประเทศจีน เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ที่มีระดับของความเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างมาก เขตพิเศษ (autonomous area) ในประเทศจีนไม่ได้มี ลักษณะพิเศษหรือสถานะทางการเมืองมากไปกว่าการยอมรับทางสัญลักษณ์ของชาติพันธุ์ที่แตกต่าง เพราะการเมืองยังคงควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ และ โครงสร้างทางการเมืองของเขตพิเศษก็เป็น

³³ M. Weller, D. Blacklock and K. Nobbs (eds), *The Protection of Minorities in the Wider Europe* Palgrave Macmillan : London, 2008.p.14.

โครงสร้างย่อส่วนลงมาของพรรค ได้มากำหนดกฎเกณฑ์ลงไปเป็นการเฉพาะให้ผู้นำสูงสุดของสภาประชาชนในเขตนั้นต้องมาจากชนกลุ่มน้อย (ethnic minority) เขตพิเศษมีได้หลายระดับ ตั้งแต่ เมือง จังหวัด และภูมิภาค โดยอาศัยอำนาจของสภาประชาชนในการอนุมัติ เป็นรายๆ ไป เขตดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารจัดการเมือง การจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น วัฒนธรรมและประเพณี ปฏิบัติของตนเองได้ยกเว้นเรื่องความมั่นคงและการเมือง โดยที่พรรคยังคงกุมอำนาจในข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนา (อาทิ ข้อห้ามเกี่ยวกับครูสอนศาสนาจากภายนอก)

4.1.4 เขตปกครองตนเองกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ มีที่มาที่แตกต่างจากประเทศจีน เนื่องจากจังหวัดมินดาเนานั้นเป็นพื้นที่คนพื้นเมืองนับถือศาสนาอิสลาม มีขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อที่จะเป็นอิสระ

4.1.5 นครอิสลาม (Islamic City) ที่โกตาบารู รัฐกลันตันนั้นไม่ได้มีความเป็นรัฐอิสลามเข้มข้นและเต็มรูปแบบอย่างที่อาจจะเข้าใจกัน นครอิสลามโกตาบารู เน้นเรื่องการจัดระเบียบสังคม โดยอาศัยศาลชารีอะห์ เป็นกลไกที่สำคัญที่ทำงานควบคู่กับไปกับศาลยุติธรรม แต่แยกออกจากกัน การจัดระเบียบทางสังคม เช่น อบรมมุข การพัฒนาเยาวชน การแต่งกาย เป็นต้น เมืองโกตาบารูใช้วิธีการขอความร่วมมือ โดยเฉพาะในเรื่องที่อาจจะมีความเห็นที่แตกต่าง วิธีการบริหารเมืองเพื่อให้คนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นคนจีนไม่รู้สึกถูกรบกวนหรือกระทบกระเทือน เช่น การอนุญาตไม่ให้ดื่มเหล้าในที่สาธารณะสำหรับคนที่ไม่ได้เป็นมุสลิมด้วย แต่ในครัวเรือนไม่ได้ห้ามหรือ การขอความร่วมมือเรื่องการจัดแบ่งเขตธุรกิจที่ไปด้วยกัน ไม่ได้กับศาสนาอิสลาม การตรวจตราการแต่งกายของเยาวชน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์หญิงชายด้วยการแยกกลุ่มเยาวชนทั้งสองเพศอย่างชัดเจนในกิจกรรมต่างๆ

4.2 ความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองของกลุ่มต่างๆ สะท้อนให้เห็นรูปแบบของการปกครองตนเอง การมีที่นั่งเฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ในระบบรัฐสภา และการมีพรรคการเมือง จากฐานเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นสำคัญที่มักมีการมองข้ามไปคือความเป็นตัวแทนในหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย มาตรการที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ การเลือกปฏิบัติเพื่อให้กลุ่มด้อยโอกาสได้เปรียบ เช่น ที่ใช้ในประเศมาเลเซียและจีน

นอกจากนั้นยังพบการปรับเงื่อนไขพิเศษของผู้ที่ทำงานในภาครัฐ เช่น ต้องเป็นผู้ที่สามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้

4.3 การจัดการปกครองในลักษณะพิเศษในแต่ละประเภทล้วนมีพื้นฐานมาจากการยอมรับกติกาหรือสัญญาประชาคมในการเคารพความแตกต่าง การยึดหลักความเสมอภาคระหว่างกลุ่มและที่สำคัญยิ่งคือทำให้ความหมายของความเป็นชาติที่เป็นการรวมกันของความหลากหลายซึ่งสะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกกรณี ประเทศเหล่านั้นมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกติกาที่ตกลงกันเป็น

พื้นฐาน และเป็นกรอบในการจัดการความสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษ กระบวนการจัดตั้งเขตพิเศษ ซึ่งในบางกรณีใช้วิธีการแสดงประชามติในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น สเปน จะระบุเงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางการเมืองของพื้นที่วัฒนธรรมเอาไว้ โดยให้เวลาเป็นเครื่องชี้วัดความพร้อมของท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศจีน และอินเดียที่ยังคงมีรัฐใหม่ หรือชุมชนปกครองตนเองขึ้นใหม่ได้ ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง คือ การมีช่องทางสื่อสารทางการเมืองและการจัดกลไกสำหรับการตัดสินใจปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในการศึกษาของกานาดา และอินเดียให้ความสำคัญกับพื้นที่สาธารณะที่ให้โอกาสการถกเถียงและการตัดสินใจในสถาบันการเมืองที่เป็นทางการด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องการแข่งขันอำนาจไม่ใช่ประเด็นต้องห้ามสำหรับสังคมประชาธิปไตย แต่กว่าจะมาถึงจุดนี้ได้ สังคมเหล่านั้นผ่านการใช้ความรุนแรงมาก่อน ประเทศไทยอาจจะเรียนลัดโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของความรุนแรงแบบแตกหัก

4.4 แม้ว่าจะมีการรังสรรค์ระบบการเมืองการปกครองให้สามารถตอบสนองการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้หมายความว่า การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลางจะหายไป ขบวนการเรียกร้องอิสรภาพ และสิทธิเหนือดินแดน เฉพาะยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งก็หมายความว่า ปัญหาการกีดกันระหว่างรัฐและขบวนการเรียกร้องอิสรภาพ ขึ้นอยู่กับพลวัตของความสัมพันธ์ซึ่งต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ ความสามารถในการควบคุมความรุนแรงไม่ให้เกิดขึ้นและขยายตัวอาศัยเงื่อนไขของความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง นอกจากนั้นแล้วปัญหาที่ยังต้องการความเอาใจใส่ในบางกรณีคือการแข่งขันระหว่างกลุ่มมากขึ้น แม้ว่าจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม

บทที่ 3

เขตการปกครองพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาแนวความคิด รูปแบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษของต่างประเทศและของประเทศไทยดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

1. เขตการปกครองพิเศษของต่างประเทศ

1.1 ชุมชนปกครองตนเองในสเปน (Autonomous Communities)

ประเทศสเปนมีการปกครองที่เรียกกันว่าเป็นระบบสหพันธรัฐที่ไม่เสมอภาค หรือชุมชนปกครองตนเอง³⁴ ที่มีอำนาจไม่เท่ากัน โดยแม้ว่าจะมีลักษณะแบบสหพันธรัฐแต่ในรัฐธรรมนูญของสเปนเรียกหน่วยการปกครองแบบนี้ว่าชุมชนอิสระ (Autonomous community) หรือชุมชนปกครองตนเองแทนคำว่ามลรัฐเช่นที่ใช้กันในระบบสหพันธรัฐโดยทั่วไป การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองรวมศูนย์อำนาจมาสู่การสร้างชุมชนปกครองตนเองเกิดขึ้นภายหลังยุคนายพลฟรังโกภายใต้การเคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างระบอบเผด็จการทั้งนี้ วิกฤตทางการเมืองครั้งนั้นนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในช่วงระหว่างค.ศ. 1975-78 ที่ใช้เป็นกรอบอ้างอิงการรับรองการปกครองตนเองของชุมชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ฉะนั้น การก่อร่างของแนวคิดของชุมชนปกครองตนเองเป็นพัฒนาการควบคู่ไปกับการปฏิรูปเพื่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ถึงแม้ว่าสเปนจะต้องแก้ไขปัญหาความรุนแรงในแคว้นบาสก์ (Basque) แต่แนวคิดและการเปลี่ยนแปลงจากรัฐรวมศูนย์ไปสู่ชุมชนปกครองตนเองไม่ได้มาจากการผลักดันของขบวนการกบฏอิสรภาพและดินแดน (ETA - Euskadi Ta Askatasuna) ในเขตบาสก์เท่านั้น³⁵

ทั้งนี้ ลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน จึงเป็นเงื่อนไขอันเป็นที่มาของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนปกครองตนเองไว้สามประการ คือ ประการแรก สเปนประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม ทางภาษา และมีถิ่นที่อยู่อาศัยที่ชัดเจนของกลุ่มวัฒนธรรม ภาษาหลักมี

³⁴ US Library of Congress, the., “Spain Regional Government”.Retrieved November 1, 2011

From : <http://countrystudies.us/spain/78.htm>

³⁵ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ *บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย : รายงานการสัมมนาทางวิชาการ* กรุงเทพฯ บุญศิริการพิมพ์ 2540 หน้า 28.

ภาษาและมีเขตพื้นที่ของคนพูดภาษาเดียวกันชัดเจน แต่ไม่มีความแตกต่างทางศาสนา ประการที่สอง ชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมที่แตกต่าง มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ที่ได้ตั้งรกรากอยู่ในพื้นที่นั้นจนกระทั่งปัจจุบัน ประการที่สาม เป็นความต้องการการกระจายอำนาจ ออกจากรูปแบบรัฐรวมศูนย์ที่เรียกกันว่าเป็น รัฐแบบนโปเลียน (Napoleonic state) เพื่อให้การบริหารประเทศใกล้ชิดกับพลเมืองมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978 ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนที่ต้องการอำนาจปกครองตนเองได้โดยมีการระบุขั้นตอนเอาไว้สองแนวทาง *แนวทางแรก* ใช้กับชุมชนที่มีอัตลักษณ์ชัดเจน ซึ่งมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยเรียกร้องการปกครองตนเองมาตั้งแต่ ก่อน ค.ศ. 1930 ได้แก่ แคว้นบาสก์คาตาลันและกาลิเซีย ในกรณีนี้จะมีการจัดตั้งสมัชชาขึ้นมาดำเนินการ ทำข้อเสนอ และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของรัฐสภา หลังจากนั้นจึงให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติในระดับภูมิภาคเพื่อรับรองการปกครองตนเองของชุมชน *แนวทางที่สอง* ใช้กับกรณีทั่วไปที่ไม่ได้มีความชัดเจนทางอัตลักษณ์และประวัติศาสตร์มากเท่ากับกรณีแรก โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน หรือ จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันรวบรวมกันขึ้นเพื่อทำข้อเสนอขอเป็นชุมชนปกครองตนเองตามกฎหมาย ซึ่งจะครอบคลุมอำนาจปกครองตนเองน้อยกว่ากรณีแรกนอกจากนั้นยังมีกรณียกเว้น คืออยู่ระหว่างกลางของวิธีการทั้งสองแบบข้างต้น เช่นกรณีอันดาลูเซีย (Andalucia) ที่ไม่เคยเรียกร้องการปกครองตนเองมาก่อน แต่มีเสียงสนับสนุนจากพลเมืองในเขตนั้นมาก ก็ใช้วิธีการแบบแรก³⁶ แนวคิดเรื่องอำนาจปกครองตนเองได้ขยายตัวออกจากเรื่องอัตลักษณ์มาสู่เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การเรียกร้องอำนาจปกครองตนเองมากขึ้นเรื่อยๆ ของชุมชนอื่นๆ ที่ไม่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทำให้สเปนพัฒนาไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐมากยิ่งขึ้นหรือเป็นภูมิภาคที่มีผู้นำของตนเองมากขึ้นทุกที่

³⁶ BBC NEWS . “Autonomous Communities of Spain: Formation and power ” .Retrieved



ภาพที่ 3.1 แผนที่เขตปกครองตนเองของสเปน

(หมายเลข 1, 4, 9 และ 15 เป็นชุมชนปกครองตนเองรุ่นแรกที่มีอำนาจมากกว่าแคว้นอื่น)

ชุมชนปกครองตนเองจะมีสถาบันและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกับของประเทศ มีความชัดเจนเรื่องขอบเขตของพื้นที่ มีองค์กรทางการเมืองหรือรัฐสภา และการบริหารของตนเอง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างไปจากที่อื่น และมีอำนาจในการดำเนินกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด รัฐบาลกลางและชุมชนปกครองตนเองไม่ได้แยกจากกันโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการจัดความร่วมมือ และการประสานงานกันระหว่างหน้าที่ต่างๆ ซึ่งชุมชนสามารถเลือกได้ว่าต้องการมีอำนาจบริหารจัดการในเรื่องใดในรายการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เรื่องใดที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายของประเทศให้เป็นส่วนที่ชุมชนรับผิดชอบได้ และ เรื่องใดที่ชุมชนไม่ได้ระบุในกฎหมายของตนก็ให้ใช้กฎหมายของประเทศ กรณีที่กฎหมายทับซ้อนกัน ให้กฎหมายของชุมชนเป็นกฎหมายหลัก และให้กฎหมายของประเทศเป็นส่วนเสริม แคว้นที่มีอำนาจมากที่สุด สามแคว้นที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์สามารถมีตำรวจของตนเองได้ อย่างไรก็ดี เรื่องสำคัญที่รัฐบาลของสหพันธรัฐยังคงดูแลอยู่ เป็นเรื่องการต่างประเทศ กระบวนการยุติธรรม การป้องกันประเทศ กฎหมายแรงงาน

การขนส่งทางเรือ ทางอากาศ ภาษีศุลกากร รวมถึงการวางแผนเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ และระบบความปลอดภัยสาธารณะ

การที่ระบบการปกครองของสเปนมีลักษณะที่เป็นระบบเปิด (not a closed system) ที่ให้มีการต่อรองอำนาจได้บนเงื่อนไขเหตุผลและความจำเป็นโดยใช้กระบวนการทางรัฐสภา ที่ผ่านมา แคว้นคาตาลุญญา ได้ขอเสนอกฎหมายเพิ่มอำนาจเรื่องรายได้จากภาษี และ ต้องการควบคุมท่าเรือ สนามบิน กับ ตรวจคนเข้าเมืองด้วย ยังมีข้อเสนอที่รัฐสภารับหลักการ เช่น คาตาลุญญา ขอให้เรียก แคว้นว่าเป็นประเทศ (nation) เรียกเก็บภาษีเอง และขออำนาจแก้ไขกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของ สเปน ซึ่งแม้สภาจะยอมรับในหลักการ แต่ก็ให้มีการปรับแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือ กรณีที่รัฐสภาไม่รับหลักการเลย เช่น เมื่อแคว้นบาสก์ขอแยกเป็นอิสระ (independence) ที่น่าสนใจก็คือประเด็นที่ว่าขณะที่มีการเรียกร้องอำนาจเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางก็ยังคงดำเนินการเรื่องการกระจาย อำนาจอย่างสม่ำเสมอด้วยการถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐให้กับชุมชนซึ่งรวมถึง งบประมาณด้วย ลักษณะเฉพาะของการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรมของสเปนก็คือ ความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคที่เลือกแนวทางปกครองตนเอง ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของ แต่ละพื้นที่ ยังมีชุมชนอีกจำนวนมากที่ไม่ต้องการอำนาจปกครองตนเอง มากเท่ากับสามแคว้นแรก ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และอยู่ภายใต้กรอบการกระจายอำนาจปกติ ปัจจุบันสเปนมี ชุมชนปกครองตนเอง 17 แห่ง ซึ่งมีขนาดและอำนาจที่แตกต่างกัน มี 51 จังหวัด และ องค์กรท้องถิ่น อีก 9,000 แห่ง ถ้าประเมินดูแล้วจะเห็นว่าลึกลงไปแล้ว สเปนมีปัญหาความไม่มีเสถียรภาพ เท่าที่ควร Carlos Closa Montero ระบุว่ายังมีการพิพาทกันเรื่องอำนาจ ต้องอาศัยศาลรัฐธรรมนูญ ช่วยตัดสิน ทำให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดพัฒนาการของระบบ ระบบนี้ยังขึ้นอยู่กับ ความร่วมมือ และ ข้อตกลงทางการเมือง และเจตจำนงของนักการเมืองในการรักษาระบบ การ ประสานงานและความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญของระบบนี้ ที่ผ่านมามีความเสี่ยงต่อการขาดเสถียรภาพ ของระบบดูได้จากความพยายามทำรัฐประหารในปี ค.ศ. 1981 แต่ไม่สำเร็จ เหตุการณ์นั้นสะท้อน ให้เห็นถึงความไม่พอใจของพวกอนุรักษย์ที่เห็นว่าการปกครองตนเองของชุมชนต่างๆจะนำพา ประเทศสเปนไปสู่ความแตกแยก และต้องการให้มีการกำกับและควบคุมอำนาจการปกครองตนเอง ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาคือการออกกฎหมายที่ทำให้การขอสถานภาพเป็นเขตปกครองตนเองมี ความซับซ้อนมากกว่าที่เป็นอยู่ กฎหมายนั้นเรียกว่า กฎหมายลูกเรื่องการสร้างความสมานฉันท์ใน กระบวนการกำหนดสถานภาพปกครองตนเอง (Organic Law on the Harmonization of the Autonomy Process) ซึ่งได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาภายในปีเดียวกับที่มีความพยายามทำ รัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบชุมชนปกครองตนเองของสเปนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ใน

ค.ศ. 1983 เมื่อชุมชนปกครองตนเองที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหมด 13 แห่ง จัดการเลือกตั้งของตนเอง แต่กระบวนการถ่ายโอนอำนาจการบริหารยังคงดำเนินต่อไปอีกนานกว่าจะสมบูรณ์³⁷

ทั้งนี้ สามารถกล่าวได้ว่า ประเทศสเปนยังอยู่ในระหว่างการปฏิรูปการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2005 เนื่องจากมีการเรียกร้องอำนาจมากขึ้น การขาดซึ่งความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางเช่น กรณีของ คาตาลุเนีย ภาระทางการเงิน และค่าใช้จ่ายของชุมชน รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องทำคือการพัฒนาสถาบันที่มีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ กฎบัตรสิทธิมนุษยชน (Charter of rights)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองของสเปนยังมีพลวัต และพัฒนาต่อไปอีก แม้เดิมทีจะเริ่มดำเนินการเป็นชุมชนปกครองตนเองที่อาจไม่มีอำนาจเสมอภาคกัน แต่ในอนาคตจะเริ่มมีการต่อรองให้เป็นระบบสหพันธรัฐที่มีความเสมอภาคทางอำนาจมากขึ้น³⁸

1.2 เขตปกครองพิเศษ โอแลนด์ (Åland) ประเทศฟินแลนด์

โอแลนด์เป็นหมู่เกาะอยู่ในทะเลบอลติกที่คั่นระหว่างทางเหนือของยุโรปกับสแกนดิเนเวีย เกาะนี้อยู่ระหว่างประเทศสวีเดน กับ ฟินแลนด์ ปัญหาโอแลนด์มีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่อาณาจักรรัสเซียเรื่องอำนาจเข้าครอบครองประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ทำให้สวีเดนต้องยอมสละเกาะ โอแลนด์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสวีเดนในเวลานั้น รวมทั้งฟินแลนด์ให้อยู่ภายใต้การครอบครองของรัสเซีย ระหว่างนั้น โอแลนด์จึงเป็นคล้ายเมืองขึ้นของฟินแลนด์ เมื่อฟินแลนด์ได้รับเอกราช คนโอแลนด์จึงถือโอกาสนี้เรียกร้องให้ตนเองได้กลับไปอยู่กับสวีเดนอีกครั้ง

รัฐบาลฟินแลนด์ในเวลานั้นได้ยื่นข้อเสนอให้โอแลนด์เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomy) แต่คนโอแลนด์ไม่ยอม โดยมีสวีเดนให้การสนับสนุนอยู่ด้วย ส่งผลให้องค์กรสันนิบาตนานาชาติ (League of Nations) ต้องเข้าแทรกแซงเนื่องจากโอแลนด์ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้โอแลนด์เป็นฐานทัพของประเทศใดอันจะก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างประเทศโดยเฉพาะต่อสวีเดนถ้าโอแลนด์ต้องถูกรอบครองโดยประเทศอื่นใน ค.ศ. 1920 ฟินแลนด์ ยอมให้มีกฎหมายการปกครองตนเองของโอแลนด์ (the Act on the Autonomy of Åland) ต่อมาใน ค.ศ. 1921 คณะมนตรีขององค์การสันนิบาตนานาชาติได้ผลักดันให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ให้โอแลนด์เป็นพื้นที่ปลอดจากกองกำลังทหาร (demilitarization) และ เป็นเขตที่เป็นกลาง (neutralization) และให้ กฎหมายการปกครองตนเองของโอแลนด์มีความสอดคล้องกับข้อตกลง

³⁷ BBC NEWS . “Autonomous Communities of Spain: Formation and power”. Retrieved November 3 ,2011 From : <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4398702.stm>.

³⁸ “Spain” Retrieved November 2 ,2011 From : <http://countrystudies.us/spain/78.htm>.

ระหว่างประเทศดังกล่าว ดังนั้น ค.ศ.1922 จึงเป็นปีเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายปกครองตนเองของโอแลนด์³⁹ โอแลนด์เป็นตัวอย่างของคนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาสวีดิช ในประเทศฟินแลนด์ที่คนส่วนใหญ่พูดภาษาฟินนิช และได้รับอำนาจในการปกครองตนเองเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมเป็นประเทศเดียวกันกับฟินแลนด์ที่มีภาษาและวัฒนธรรมแตกต่างออกไปได้⁴⁰

1.2.1 ลักษณะเด่นของการปกครองตนเองของโอแลนด์

ลักษณะการปกครองตนเองของโอแลนด์ไม่ได้แตกต่างจากกรณีอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันมากนักในประเด็นอำนาจการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง โดยมีสภาและรัฐบาลท้องถิ่นหรือภูมิภาค แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากที่อื่นก็คือการบูรณาการและการตรวจสอบอำนาจกันระหว่างโอแลนด์และรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมโอแลนด์ผ่านเงื่อนไขการจำกัดสิทธิที่จะเป็นคนโอแลนด์เอาไว้ เรียกว่า สิทธิการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น (Domicile Right) อำนาจหน้าที่ของโอแลนด์กำกับโดยกฎหมายการปกครองตนเองที่ใช้มาตั้งแต่ค.ศ. 1922 มีการปรับ ชงโอแลนด์ ใช้เมื่อ ค.ศ.1954 แก่สองครั้ง ครั้งแรกในค.ศ.1951 เพื่อกำหนดสิทธิการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น และใช้สัญลักษณ์โอแลนด์ คือ ชง และ ดวงตราไปรษณียากร (แสตมป์) และ พิพิธภัณฑ์ ครั้งที่สองในค.ศ.1991 เพื่อทำให้การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับโอแลนด์ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ ฐานะของโอแลนด์ในสหภาพยุโรป และ การกำหนดเงื่อนไขให้พลเมืองท้องถิ่นโอแลนด์ต้องพูดภาษาสวีดิชได้พอสมควร การแก้ไขกฎหมายการปกครองตนเองต้องผ่าน ทั้งสภาโอแลนด์และ สภาผู้แทนของฟินแลนด์ ด้วยเสียงสองในสามที่สะท้อนความเห็นพ้องต้องกัน

1) โครงสร้างทางการเมืองของโอแลนด์ โอแลนด์มีสภาของตนเอง และมีรัฐบาลหรือผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้ง มีผู้ว่าราชการ (governor) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และมีกลไกการประสานงานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

1.1) รัฐสภาโอแลนด์ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ เรียกว่า Lagting มีสมาชิก 30 คน อยู่ในวาระครั้งละ 4 ปี เลือกตั้งโดยคนโอแลนด์ในระบบสัดส่วน มีพรรคการเมืองที่แข่งขันกันเข้ามาเป็นตัวแทนไม่ต่ำกว่า 7 พรรค มีจุดยืนที่แตกต่างกันในเรื่องความเป็นท้องถิ่นนิยม และ แตกต่างตามรูปแบบของระบบเศรษฐกิจ อาทิ ระบบสวัสดิการ พรรคการเมืองในโอแลนด์เป็นพรรคท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นเครือข่ายกับพรรคระดับชาติในบางกรณีสภามีหน้าที่ออกข้อบัญญัติในกรอบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของโอแลนด์ตามกฎหมายกำหนด และถูกกำกับโดยประธานาธิบดี โดยที่ร่างกฎหมายที่ออกโดยสภาโอแลนด์ต้องผ่านการเห็นชอบของประธานาธิบดี ซึ่งจะสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ในกรณีที่

³⁹ “Act on the Autonomy of Åland” Retrieved November 3 , 2011 From : www.Is.Aland.fi. Cover page.

⁴⁰ Retrieved November 4 ,2011 From : <http://www.fnfthailand.org/node/78>.

ร่างกฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายการปกครองตนเอง หรือ กฎหมายท้องถิ่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในและภายนอกของประเทศฟินแลนด์โดยรวม โดยทั่วไปประชาชนาธิบดีจะอาศัยความเห็นจากคณะผู้แทนโอแลนด์ (Aland Delegation) และจากความเห็นของศาลฎีกาการแบ่งอำนาจนิติบัญญัติระหว่างส่วนกลางกับ โอแลนด์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นรับผิดชอบเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนโอแลนด์เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย วัฒนธรรม รวมถึงอนุสาวรีย์และการอนุรักษ์วัฒนธรรม สื่อสารมวลชนท้องถิ่น ส่วนที่รัฐบาลกลางดูแล คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ การประกันสังคม กระบวนการยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอาศยาน การสื่อสาร และ ภาษี ความเป็นอิสระของโอแลนด์สะท้อนได้ดีกรณีที่ผู้ชายโอแลนด์ไม่ต้องเกณฑ์ทหาร ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอันเนื่องมาจากการถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดทหาร ส่งผลให้คนส่วนอื่นของประเทศจำนวนหนึ่งต้องการเข้ามาอาศัยอยู่ที่โอแลนด์⁴¹

แต่เนื่องจากโอแลนด์ประกาศใช้กฎหมายสิทธิความเป็นพลเมืองท้องถิ่น (right to domicile) ทำให้การเข้ามาอยู่ต้องมีเงื่อนไขกำกับ และ อาจจะไม่มิตสิทธิเสมอภาคเท่าคนโอแลนด์แม้ว่าจะมีการแบ่งความรับผิดชอบไปแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาอยู่บ้าง ฉะนั้นนอกจากตัวบทกฎหมายแล้ว เรื่องความสัมพันธ์ก็เป็นประเด็นสำคัญเช่นกัน ที่ผ่านมาการแบ่งหน้าที่ในบางกรณีก็มีความยืดหยุ่น คือ โอแลนด์รับทำงานที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่น การจดทะเบียนประชากร หรือ บำเหน็จบำนาญ โอแลนด์สามารถที่จะร้องเรียนปัญหาที่เกิดจากการทำงานของรัฐบาลกลางได้ผ่านตัวแทนของพวกเขาในรัฐสภาฟินแลนด์ที่แต่งตั้งเข้าไปโดยคณะผู้แทนโอแลนด์

1.2) รัฐบาลท้องถิ่น หรือ Landskapsstyrelse เป็นองค์คณะจำนวน 5-7 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาซึ่งจะเป็นตำแหน่งที่มาจากพรรคเสียงข้างมาก หัวหน้าคณะผู้บริหารมีชื่อเรียกเฉพาะเช่นกันคือ Lantrad ส่วนการบริหารนี้ประกอบด้วย กระทรวง 6 กระทรวง (department) ทำงานภายใต้การกำกับของสภาโอแลนด์คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร⁴¹

1.3) ผู้ว่าราชการ โอแลนด์ การคงไว้ซึ่งตำแหน่งของผู้ว่าราชการ โอแลนด์ภายใต้กฎหมายการปกครองตนเองนั้นเป็นจุดที่น่าสนใจ และเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญระหว่างรัฐบาลกลางและโอแลนด์

⁴¹ คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร. รายงานเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฟินแลนด์ระหว่างวันอังคารที่ 11 – วันพุธที่ 19 มกราคม 2554 หน้า 15.

⁴¹ คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร เพิ่งอ้าง หน้า 16

1.4) *ตัวแทนของไอแลนด์ในรัฐสภาฟินแลนด์* ไอแลนด์มีผู้แทนของตนเองในสภาด้วย เพื่อรับรู้เรื่องราวของไอแลนด์ในเมืองหลวง และ เสนอข้อร้องเรียนจากไอแลนด์ต่อรัฐสภาฟินแลนด์ ผู้แทนนี้เสนอโดย คณะผู้แทนไอแลนด์ซึ่งจะเลือกมาจาก ผู้แทนในสภาไอแลนด์ 1 ที่นั่ง

1.5) *คณะผู้แทนไอแลนด์ (Aland Delegation)* เป็นคณะบุคคลที่แต่งตั้งร่วมกันโดยรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลไอแลนด์ แต่ละฝ่ายเสนอชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมาฝ่ายละสองคน มีผู้ว่าราชการ ไอแลนด์เป็นประธาน คณะผู้แทนไอแลนด์นี้มีไว้เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่จะออกจากสภาไอแลนด์ ให้เป็นไปตามกรอบของอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้ การให้ความเห็นกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและไอแลนด์ ประธานาธิบดีอาจจะสั่งยกเลิกคณะผู้แทนนี้ได้แต่ต้องผ่านการปรึกษาหารือกับประธานสภาท้องถิ่น คณะผู้แทนนี้นอกจากจะทำหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายที่อาจจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับไอแลนด์แล้ว ยังทำหน้าที่กำหนดกรอบเงินจัดสรรที่รัฐบาลกลางจะส่งให้ไอแลนด์ใน แต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับภาษีที่จัดเก็บได้

1.6) *เทศบาล* หน่วยการปกครองขนาดเล็กมีอยู่ 6 แห่ง บริหารงานภายใต้กฎหมายของ ไอแลนด์ มีสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงานมีวาระ 4 ปี โดยไอแลนด์เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้

2) *สิทธิความเป็นพลเมืองท้องถิ่นของไอแลนด์ (Right of Domicile)* สิทธิความเป็นพลเมืองไอแลนด์ เป็นเงื่อนไขสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือการลงคะแนนเสียง และการสมัครเป็นผู้แทน และเป็นเงื่อนไขในการครอบครองเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และที่ดินในไอแลนด์ รวมไปถึงเงื่อนไขที่จะดำเนินธุรกิจภายในไอแลนด์ ข้อจำกัดนี้ถูกนำมาใช้บังคับเพื่อให้แน่ใจว่าการครอบครองที่ดินจะยังคงอยู่ในมือของคนท้องถิ่นสิทธิความเป็นพลเมืองนี้ได้รับโดยธรรมชาติเมื่อเกิดในไอแลนด์ หรือการสมัครเข้าเป็นพลเมืองได้ถ้ามีสัญชาติเป็นคนฟินนิช และอยู่ในไอแลนด์มาไม่ต่ำกว่า 5 ปี สามารถพูดภาษาสวีดิชได้ สิทธิความเป็นพลเมืองนี้สูญเสียไปได้ถ้าบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในไอแลนด์เป็นเวลาติดต่อกัน 5 ปี ในบางกรณีอาจมีข้อยกเว้นได้โดยการพิจารณาของรัฐบาล ไอแลนด์สำหรับผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและดำเนินธุรกิจ

3) *การเงินและงบประมาณ* เรื่องเงินนับเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการ และเป็นเรื่องที่ต้องต่อรองเพื่อขยายอำนาจบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้นเสมอ ไอแลนด์จะเก็บภาษีส่งให้รัฐบาลกลาง ซึ่งภายหลังจะได้รับการจัดสรรให้เป็นจำนวนร้อยละ 0.45 จากเงินรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด ตัวอย่างงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางในปี ค.ศ.2003 เป็นเงิน 160 ล้านยูโร หากปีใด ไอแลนด์สามารถเก็บภาษียุโรปและภาษีความมั่งคั่ง (wealth tax) ได้ในสัดส่วนที่สูงกว่าของประเทศโดยเปรียบเทียบ ก็จะได้รับ การจัดสรรคืนมาให้ อีก ดังเช่นใน ค.ศ. 2003 ไอแลนด์ได้รับ

เงินเพิ่มจากการจัดสรรปกติ อีก 11.85 ล้านยูโร เงินที่ได้รับจัดสรรมาจะกระจายออกไปยังส่วนต่าง ๆ โดยรัฐสภาไอแลนด์ โดยปกติเทศบาลได้รับงบประมาณ ร้อยละ 17⁴²

4) ภาษา แม้ว่าประเทศฟินแลนด์จะยอมรับให้มีภาษาราชการสองภาษาคือ ฟินนิช และสวีดิช แต่ที่ไอแลนด์ใช้ภาษาเดียวคือ สวีดิช นอกจากนั้นยังมีการรับรองสิทธิที่จะไม่เรียนภาษาฟินนิชอีกด้วย การติดต่อกับส่วนกลางก็จะใช้ภาษาสวีดิช และ เช่นกันการติดต่อจากส่วนกลาง รวมทั้งเอกสารที่ส่งจากส่วนกลางมายังไอแลนด์ก็เป็นภาษาสวีดิช กล่าวโดยสรุป ที่ไอแลนด์ใช้ภาษาเดียวคือ สวีดิช ซึ่งมีคนพูดกว่า ร้อยละ 95 ภาษาอื่นๆ ในโรงเรียนก็สามารถเรียนได้ เช่น ภาษาอังกฤษได้ ถูกบรรจุไว้ให้เป็นภาษาที่สอง ในขณะที่ภาษาอื่นๆ ของยุโรปให้มีฐานะเป็นภาษาต่างประเทศ แม้แต่ภาษาฟินนิช เดิมทีนั้นภาษาฟินนิชถูกบังคับให้เรียนในโรงเรียนโดยเฉพาะชั้นเล็กๆ จะเรียนกันถึงร้อยละ 70-80 เมื่ออายุ 12-13 ปี สักส่วนคนเรียนลดลงเหลือร้อยละ 50-60 ในระดับมัธยม ปลายพบว่ามึนักเรียนแค่ร้อยละ 6 เท่านั้นที่อ่านภาษาฟินนิชได้⁴³

5) อำนาจและการต่อรองกับรัฐบาลฟินแลนด์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลฟินแลนด์กับ ไอแลนด์ จะถูกกำหนดไว้หมดแล้วในกฎหมายการปกครองตนเองของไอแลนด์ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการต่อรองกันอย่างสม่ำเสมอ กลไกเช่นคณะผู้แทนไอแลนด์ (Åland Delegation) เป็นพื้นที่ที่ให้โอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนกันได้อย่างชอบธรรม และ การมีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาของฟินแลนด์เป็นช่องทางสะท้อนความคิดเห็นได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการที่ได้รับควมไว้วางใจจากพื้นที่ ยังทำหน้าที่สื่อสารเพื่อความเข้าใจระหว่างสองฝ่าย ประกอบกับการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขกติกากันได้ใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ด้วยกลไกประชาธิปไตย ผ่านการทำงานของรัฐสภาทั้งสองระดับ คือ สภาไอแลนด์ และ สภาฟินแลนด์ ด้วยการใช้จ่ายส่วนใหญ่สองในสาม

1.3 เขตปกครองพิเศษในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีเขตการปกครองพิเศษในจีน ซึ่งไม่รวมได้วันที่ถือเป็นรัฐอิสระ จะมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้คนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง (Autonomy) และ 2) เขตบริหารพิเศษภายใต้กฎหมายพื้นฐาน กล่าวคือ⁴⁴

ประเภทที่ 1 การกระจายอำนาจให้คนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง เขตปกครองตนเองที่กระจายอยู่ทั่วประเทศจีนมีจำนวน 155 เขต ทั้งนี้ จีนเพียงเป็นหนึ่งในนั้น โดยแบ่งเป็น 5 มณฑลใหญ่

⁴² คณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร. *อ้างแล้ว* หน้า 17.

⁴³ Retrieved November 2 ,2011

⁴⁴ ธวัช ทนโตภาส. *การเมืองการปกครองจีน* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 254 หน้า 8.

เขตปกครองมณฑลที่ 1 คือ เขตปกครองมองโกเลีย ก่อตั้งในค.ศ.1947 ซึ่งแสดงว่ามีการจัดตั้งเขตปกครองตนเองมาก่อนคอมมิวนิสต์ปฏิวัติสำเร็จในปีค.ศ.1949 เสียอีก ประธานเหมาและคณะปฏิวัติได้ให้อิสระแก่การปกครองตนเองกับชนกลุ่มน้อยอย่างแท้จริงซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลของเจียงไคเช็ค เพราะส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิวัติมาจากการช่วยเหลือของชนกลุ่มน้อย เขตปกครองตนเองมณฑลที่ 2 คือ เขตปกครองซินเจียงอุยกูร์ อยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ มีคนส่วนใหญ่เป็นคนอุยกูร์ และมีชนฮั่น ชนฮุย เป็นชุมชนดั้งเดิม มีประวัติศาสตร์ยาวนาน ก่อนที่จะเป็นอิสลามในซินเจียงได้นับถือพุทธมาก่อน เขตปกครองตนเองมณฑลที่ 3 คือ เขตปกครองกว่างซีจ้วง ซึ่งอยู่ในมณฑลกว่างซี ทางตอนเหนือของประเทศเวียดนาม เขตปกครองตนเองมณฑลที่ 4 คือ เขตปกครองหนิงเซียฮุย หนิงเซีย คือ ชนชาติฮุย ซึ่งชนชาติฮุยก่อนการปฏิวัติมีประชากรอยู่ประมาณ 20 กว่าล้านคน แต่สถิติในปัจจุบันระบุว่าประมาณ 12 ล้านคน และคนอุยกูร์มีอยู่ประมาณ 11-12 ล้านคน โดยสรุปแล้วคนมุสลิมในประเทศจีน มีประมาณ 20 ล้านคน และยังมีกลุ่มเล็กๆ กลุ่มอื่นที่เป็นมุสลิมอีก เช่น กลุ่มคาซัค เป็นต้น ส่วนใหญ่อยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศ และเขตปกครองตนเองมณฑลที่ 5 คือ เขตปกครองตนเองทิเบต ทิเบตนับถือศาสนาพุทธอย่างเคร่งครัด และมีภูมิประเทศอยู่ในเขตที่สูงและพื้นที่ยังไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนในซินเจียง ทำให้มีการอพยพเข้าไปน้อย ทั้งนี้ เขตปกครองพิเศษนั้นเป็นการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญจีนได้รับรองสถานะของเขตปกครองตนเองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจเกือบทุกมิติ⁴⁵

ประเภทที่ 2: เขตบริหารพิเศษภายใต้กฎหมายพื้นฐาน สำหรับเขตบริหารพิเศษนั้นมี 2 เขต คือเขตบริหารพิเศษฮ่องกงและเขตบริหารพิเศษมาเก๊า โดย 2 รูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ที่สุดในฐานะเขตบริหารพิเศษ ซึ่งระบบบริหารพิเศษมีเรื่องยกเว้นเพียง 2 เรื่องที่รัฐบาลกลางต้องดูแล คือ เรื่องการต่างประเทศ และเรื่องความมั่นคง เช่น การทหาร ในขณะที่อำนาจเกี่ยวกับความมั่นคงบางส่วนยังเป็นของเขตบริหารพิเศษ ดังจะเห็นได้ว่าชนเผ่าในจีนนั้น มี 2 กลุ่มใหญ่ๆ ที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบ คือ ชนกลุ่มน้อยที่มีวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาใกล้เคียงกับคนฮั่น กลุ่มนี้จะรักษาอัตลักษณ์ในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้นในการปกครองรูปแบบพิเศษโดยไม่มีปัญหาด้านอื่น การปฏิวัติวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นช่วงหนึ่งในจีน ทำให้เด็กถูกสอนไม่ให้นับถือศาสนาและไม่ได้เรียนอัลกุรอาน จึงทำให้มุสลิมส่วนหนึ่งมีเพียงบัตรประชาชนที่เขียนคำว่า “ฮุย” เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงก็ไม่ต่างจากคนฮั่น ซินเจียงจะพิเศษกว่าเขตอื่นเพราะเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ไกลและเป็นดินแดนที่ข้าราชการที่กระทำผิดมักถูกส่งให้มาประจำที่นี่ นอกจากเขตปกครองที่เราพูดถึงซึ่งเป็นเขตปกครองของชนกลุ่มน้อยแล้ว ยังมีเขตปกครองตนเองระดับจังหวัดหรือระดับแขวงอีกประมาณ 30 กว่าเขตซึ่ง

⁴⁵ Retrieved November 1 ,2011 From : <http://www.china.org.cn/e-white/20030526/8.htm>

กระจายอยู่ตามมณฑลต่างๆ และรวมทั้งในมณฑลที่เป็นเขตปกครองตนเองด้วย เช่น จังหวัดชางจี ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในเขตซินเจียง⁴⁶

ทั้งนี้ จีนให้ความสำคัญกับความแตกต่างทางชาติพันธุ์โดยให้ชนกลุ่มน้อยสามารถจัดตั้งเขตปกครองตนเองได้ไม่เพียงแต่ในระดับมณฑลเท่านั้น แต่รวมถึงระดับแขวง จังหวัด และอำเภอด้วย ที่เราเห็นได้ชัดเจน คือ ชนชาติไทใหญ่ที่อยู่ในยูนนาน มีแขวงสิบสองปันนาเป็นเขตปกครองตนเอง เขตปกครองตนเองในระดับอำเภอ หากมีชนกลุ่มน้อยอยู่ร่วมกัน 2 กลุ่มในเขตเดียวกันจะมีการจัดตั้งเขตปกครองร่วม เช่น เขตปกครองตนเองเผ่าหิและเผ่าหุยที่อยู่ในมณฑลเดียวกัน เป็นต้น

การปกครองตนเองของจีนที่ใช้กุศโลบายการกระจายอำนาจ ทำให้คนกลุ่มน้อยมีความรู้สึกภูมิใจในอัตลักษณ์ของตัวเอง และสามารถรักษาอัตลักษณ์ของพวกเขาได้ โดยมีการระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของจีนว่า ชนกลุ่มน้อยในเขตปกครองตนเองสามารถใช้ภาษาของกลุ่มตนเป็นภาษาราชการได้มากกว่าหนึ่งหรือสองภาษา แล้วแต่ว่าในชุมชนนั้นจะมีชนกลุ่มน้อยอาศัยร่วมกันกี่กลุ่ม และกฎหมายของจีนยังสามารถให้ออกกฎเกณฑ์มารองรับตามรัฐธรรมนูญได้ เช่น การเขียนป้ายต่างๆ จะใช้ภาษาจีนอย่างเดียวไม่ได้ถือว่าผิดกฎหมาย หากพิจารณาในกฎหมายหลายข้อของจีนจะพบว่ามีการกระจายอำนาจเชิงอัตลักษณ์สูงมาก คนกลุ่มน้อยถือว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีสามารถใช้วัฒนธรรม ภาษา ศาสนาของตัวเองได้ แต่ในการกระจายอำนาจด้านอื่นๆ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาตินั้น รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่

บทบาทของหน่วยงานของรัฐบาลกลางในซินเจียงจะอยู่ที่เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ประจำมณฑลต่างๆ คอยดูแลแทนรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญเปิดช่องโดยให้อำนาจกับสภาประชาชนซึ่งอำนาจที่อยู่ในสภานี้ คือ พรรคคอมมิวนิสต์ และเลขาธิการฯ ประจำเมืองจะมีอำนาจในการคุมทหาร ตำรวจ และเรื่องสำคัญๆ รวมถึงเรื่องภาษี ทำให้การจัดการระบบภาษีเป็นเรื่องหนึ่งที่มีปัญหา คือ เคยมีเหตุการณ์ติดกับชายแดนรัสเซียที่เกิดการจลาจลเรียกร้องให้ชนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจปกครองตนเองในจีนสามารถใช้และบริหารภาษีได้ด้วยตนเองทั้งหมด แต่รัฐไม่ยอมโดยให้เลขาธิการพรรคประจำเมืองหรือมณฑลยังเป็นผู้ควบคุมอยู่ ในแง่สังคมเมือง แม้ว่ารัฐจะควบคุมสิ่งต่างๆ เช่น ห้ามเรื่องการมีลูกหลายคน ห้ามไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีเรียนศาสนา เป็นต้น แต่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมดอย่างเช่นการใช้ภาษาในพื้นที่ที่ห่างไกล ภาษาจีนไม่ได้ถูกใช้ เพราะอยู่เกอร์ก็จะใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาถิ่นของเขา⁴⁷

⁴⁶ วัช ทันโตภาส อังแล้ว หน้า 9.

⁴⁷ สุรัช ศิริไกร.การพัฒนาการเมืองเปรียบเทียบระหว่างจีนกับไทย. กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า, 2548 ,หน้า 25.

1.4 เขตปกครองพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

ดินแดนโมโร (ปัจจุบันคือดินแดนภาคใต้ของฟิลิปปินส์) ประกอบด้วยเกาะมินดาเนา (ซึ่งเป็นเกาะที่ใหญ่เป็นอันดับสองของหมู่เกาะฟิลิปปินส์) หมู่เกาะซูลู ปลายัน บาซิลัน และเกาะต่างๆ อีกจำนวนหนึ่งที่อยู่ใกล้เคียง ดินแดนโมโรมีพื้นที่ 116,895 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมากกว่าหนึ่งในสามของเกาะฟิลิปปินส์ทั้งหมดมีประชากรมากกว่า 20 ล้านคน ในจำนวนนี้ 12 ล้านคนเป็นมุสลิม ที่เหลือเป็นประชากรซึ่งอาศัยอยู่บนที่ราบสูง (ชาวพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม) และพวกที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ชาวคริสเตียนจากเกาะลูซอนและเกาะวิซายาส ศาสนาอิสลามมาถึงดินแดนโมโรใน ค.ศ.1210 นั้นหมายความว่าอิสลามมาถึงก่อนที่เฟอร์ดินานด์ มาเจลแลน (ชาวโปรตุเกสที่ทำงานให้สเปน) จะนำศาสนาคริสต์มายังภูมิภาคนี้ (ใน ค.ศ.1521) เสียอีก อิสลามได้ถูกนำเข้ามาโดยพ่อค้าชาวอาหรับและผู้เผยแผ่อิสลาม หลังจากที่อิสลามมาถึงได้ไม่นาน การปกครองแบบสุลต่านก็ได้ถูกสถาปนาขึ้น ภายใต้การปกครองของสุลต่านโมโรเอง ด้วยเหตุนี้ การเรียกร่อง “การปกครองตนเอง” ของชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในเกาะมินดาเนา (Mindanao) จึงมีรากฐานความเป็นมาที่ยาวนานในประวัติศาสตร์ในศตวรรษที่ 16 ผู้รุกรานชาวสเปน ซึ่งนำโดยเฟอร์ดินานด์ มาเจลแลนมาถึงฟิลิปปินส์ใน ค.ศ.1521 ซึ่งในขณะนั้นศาสนาอิสลามได้เข้ามามีบทบาทในหมู่เกาะฟิลิปปินส์อยู่ก่อนแล้วมานานกว่า 3 ศตวรรษ อำนาจและราชอาณาจักรสุลต่านมุสลิมแผ่ขยายครอบคลุมออกไปตั้งแต่เมืองโคตาบาตอ (Cotabato) จนกระทั่งถึงกรุงมะนิลา ชาวสเปนเหล่านี้ไม่เพียงแต่เข้ามาประกอบธุรกิจการค้าในฟิลิปปินส์เท่านั้น แต่พวกเขายังพยายามเปลี่ยนชาวพื้นเมืองและชาวโมโร (Moros) ให้เข้ามายอมรับนับถือศาสนาคริสต์โดยใช้กำลังอีกด้วย ผลที่ตามมาคือ ชาวเกาะลูซอนและวิซายาสทั้งหมด ได้เปลี่ยนศาสนามาเป็นคริสเตียน ในขณะเดียวกัน กองทัพสเปนก็เริ่มทำการพิชิตกองกำลังอิสลามทางตอนเหนือของประเทศ และเริ่มปฏิบัติการต่อต้านชาวโมโรในเกาะมินดาเนา และ ซูลู (Sulu) เสมือนกับการทำสงครามครูเสดที่ยืดเยื้อยาวนานถึง 350 ปี การปกครองแบบอาณานิคมของสเปนต่อชาวมุสลิมและชนเผ่าท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่าเผ่าลูมาด: lumad) ในเกาะมินดาเนา เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งต่อมาหมู่เกาะฟิลิปปินส์ รวมทั้งมินดาเนาและซูลู ก็ตกอยู่ภายใต้การดูแลของสหรัฐอเมริกา โดยได้รับการยินยอมจากสเปนภายใต้สนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) ที่ทำขึ้นใน ค.ศ.1898 โดยในสนธิสัญญานี้ สเปนจะต้องยกฟิลิปปินส์ให้สหรัฐฯ แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ถึงแม้สเปนไม่สามารถที่จะปราบพวกโมโรได้สำเร็จ แต่สเปนก็รวมแผ่นดินโมโรไว้ในข้อตกลงด้วย⁴⁸

⁴⁸ คลยา เทียนทอง นโยบายการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมของประเทศ ฟิลิปปินส์ จีน และอินเดียน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2551 หน้า 27-28.

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นำมาซึ่งการต่อต้านอย่างรุนแรงโดยชาวมุสลิมทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ แต่พวกเขาก็ไม่สามารถตอบโต้อะไรได้มากนัก เพราะกองทัพสหรัฐฯ นั้นมีแสนยานุภาพทางทหารที่เหนือกว่ามาก ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่กองกำลังต่อต้านของกลุ่มมุสลิมติดอาวุธต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงคราม Bud Bagsak ใน ค.ศ.1913 สหรัฐฯ ปกครองอาณานิคมโดยใช้นโยบาย “ดึงดูด” (attraction) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชาวโมโรได้เข้าไปรวมอยู่กับกระแสหลักของสังคมฟิลิปปินส์ ถึงกระนั้นก็ตาม การต่อต้านก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทศวรรษต่อๆ มา (ต่อต้านการบริหารอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ต่อต้านสหพันธรัฐฟิลิปปินส์ก่อนเอกราช [ตั้งแต่ ค.ศ.1935] และต่อต้านรัฐบาลเอกราชของฟิลิปปินส์ [หลังจากค.ศ.1945])⁴⁹

1.4.1 การผนวกดินแดนโมโรไว้กับฟิลิปปินส์

เป็นเวลากว่า 300 ปีที่สเปนพยายามที่จะปราบปรามหรือกวาดล้างมุสลิมโมโร และตามมาด้วยความพยายามของสหรัฐฯ อีก 47 ปี แต่ก็ไม่สามารถปราบปรามชาวมุสลิมได้สำเร็จ สหรัฐฯ จึงเปลี่ยนไปใช้กลวิธีทางการเมือง ซึ่งทำให้สุลต่านโมโรหลายพระองค์ตอบสนองด้วยดี ในที่สุดสุลต่านดาตุสถึงกับทำข้อตกลงโดยมีเงื่อนไขว่า สหรัฐฯ จะไม่เข้ามาแทรกแซงในกิจการท้องถิ่นของสุลต่านโมโร จากเหตุผลนี้เอง จึงได้มีการลงนามในสนธิสัญญา “กิราม-บาเตส” (Kiram-Bates) ขึ้นในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1899 ข้อตกลงเช่นเดียวกันนี้ ก็ทำกับสุลต่านแห่งมากินดาเนาในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1904 อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีรูสเวลต์ ของสหรัฐฯ ได้ประกาศยกเลิกสัญญาเหล่านี้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงศีลธรรมและจริยธรรม เมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ ในค.ศ.1946 ชาวโมโร ก็ได้คัดค้านอย่างรุนแรงต่อการนำเอาดินแดนโมโรไปรวมกับฟิลิปปินส์ด้วย แต่สหรัฐฯ และชาวฟิลิปปินส์คริสเตียนก็ไม่ยอมฟังเสียงคัดค้านแต่อย่างใด และในตอนต้นของทศวรรษที่ 1970 นี้เอง ที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์นั้นเต็มไปด้วยการก่อการจลาจล โดยกลุ่มเรียกร้องเอกราชมุสลิมอย่างเปิดเผย และสถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงเมื่อรัฐบาลประกาศใช้กฎหมายการศึกในค.ศ. 1972 พร้อมทั้งเพิ่มกำลังทหารในการต่อสู้กับกลุ่ม MNLF การก่อความไม่สงบของชาวมุสลิมเหล่านี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อแยกดินแดนของชาวมุสลิมโมโร (Bangsa Moro) ให้เป็นมาตุภูมิของมุสลิม ซึ่งพวกเขาเห็นว่าดินแดนแห่งนี้เป็นของชาวมุสลิมมาแต่ดั้งเดิม ซึ่ง (ในขณะนั้น) ประกอบไปด้วย 23 จังหวัดจากหมู่เกาะมินดาเนา ซูลู และทางใต้ของปาลาวัน (Palawan)⁵⁰

เมื่อรัฐบาลฟิลิปปินส์ภายใต้การนำของประธานาธิบดีมาร์กอส (Marcos) ทำการเจรจาท้าข้อตกลงกับกลุ่ม MNLF หรือพยายามใช้มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการ

⁴⁹ คลยา เทียนทอง อ้างแล้ว หน้า 27-28.

⁵⁰ Retrieved November 3 ,2011 From :

จัดตั้งหน่วยงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ (Southern Philippines Development) แต่ก็มิได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้นแต่อย่างใด แม้แต่การเข้ามาแทรกแซงขององค์การการประชุมอิสลาม (Organization of Islamic Conference: OIC) ในนามตัวแทนของกลุ่ม MNLF เพื่อเจรจากับรัฐบาลฟิลิปปินส์ ก็ต้องประสบความล้มเหลวในการหาข้อยุติความขัดแย้งนี้เช่นกัน

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้มุสลิมในมินดาเนาไม่พอใจรัฐบาล เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจในมินดาเนานั้น อำนาจประโยชน์ให้ผู้ที่ไม่ใช่มุสลิมมากกว่ามุสลิม นอกจากนั้น ทั้งสองฝ่ายยังคอยกล่าวหากันว่า อีกฝ่ายหนึ่งละเมิดข้อตกลงหยุดยิงและขาดความจริงจังในการแก้ไขปัญหา

ในค.ศ. 1976 ความคืบหน้าที่จะนำไปสู่สันติภาพดูเหมือนจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง หลังมีการเจรจารีอกันระหว่างมาร์กอสและประธานาธิบดีมูอัมมาร์ กอดดาฟี (Gaddafi) แห่งลิเบีย ซึ่งตามมาด้วยการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MNLF ในข้อตกลงทริโพลิ (Tripoli Agreement) ณ ประเทศลิเบีย ข้อตกลงนี้ทำขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อการหยุดยิง และเพื่อเตรียมมอบสิทธิการปกครองตนเองในเขตพื้นที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณาการแห่งดินแดนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เขตการปกครองตนเองตามข้อตกลงประกอบไปด้วย 13 จังหวัดจากเกาะมินดาเนา ซูลู และปาลาวัน โดยที่ขอบเขตของอำนาจรัฐ (รัฐบาลกลาง) และอำนาจในเขตปกครองของมุสลิม จะถูกจำแนกแยกแยะอย่างชัดเจน สำหรับอำนาจในการนิรโทษกรรมนั้นสามารถอนุมัติได้ภายในเขตปกครองตนเองเท่านั้น ในข้อตกลงยังได้บัญญัติไว้สำหรับการจัดตั้งกองกำลังรักษาความปลอดภัยพิเศษขึ้นด้วย¹

การแทรกแซงของประธานาธิบดีกอดดาฟีมีส่วนสำคัญอย่างมาก ที่ทำให้กลุ่ม MNLF เปลี่ยนจุดยืนหรือยุทธศาสตร์ของตน จากเดิมที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นเอกเทศ มาสู่การยอมรับสถานะภาพในการปกครองตนเอง

อย่างไรก็ตาม ต่อมากลุ่ม MNLF ก็ได้ถอนตัวออกจากการเจรจาที่จะนำเอาข้อตกลงทริโพลิมาปฏิบัติใช้ หลังจากที่ประธานาธิบดีมาร์กอสแสดงเจตนาชัดเจนของเขาออกมาอย่างชัดเจนว่าจะจัดให้มีการลงประชามติในเขตที่ถูกเสนอให้มีการปกครองตนเองของชาวมุสลิมในมินดาเนา ซึ่งในที่สุดการลงประชามติก็ได้เกิดขึ้นท่ามกลางการคว่ำบาตรของกลุ่ม MNLF และผู้สนับสนุน ผลปรากฏว่ามีเพียง 4 จังหวัดเท่านั้นที่ลงมติสนับสนุนการปกครองตนเอง หลังจากนั้นประธานาธิบดีมาร์กอสจึงได้ตอบสนองผลลัพธ์ดังกล่าว ด้วยการจัดตั้งเขตปกครองตนเองขึ้น 2 เขต แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลของทั้งสองเขตปกครองพิเศษดังกล่าวก็ยังคงขาดอำนาจและเงินทุนในการบริหารพื้นที่

ในช่วงเวลาเดียวกันก็เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่ม MNLF เอง ซึ่งทำให้มีการแยกตัวออกไปก่อตั้งกลุ่มใหม่ใน ค.ศ. 1977 โดยที่กลุ่ม Maguindanaon-Iranun ภายใต้การนำของ ฮาซิม

สะลามัต (Hashim Salamat) ได้แยกตัวออกมาก่อตั้งกลุ่มใหม่โดยใช้ชื่อว่า “แนวร่วมปลดปล่อยอิสลาม โมโร” (Moro Islamic Liberation Front : MILF) และต่อมากลุ่มมินดาเนาและกลุ่มที่ค่อนข้างมีแนวคิดแบบอนุรักษนิยมทางการเมือง นำโดย Dimas Pundato ก็ได้แยกตัวออกมาเป็นกลุ่ม MNLF แนวปฏิรูป (MNLF-Reformist) อย่างไรก็ตาม MNLF ซึ่งนำโดยมิซุรีจากกลุ่ม Tausug-Samal ก็ยังคงเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และได้รับการยอมรับจากรัฐบาลและ OIC โดยได้อนุมัติสถานะภาพเป็นผู้สังเกตการณ์ของ OIC

ในค.ศ. 1986 ภายหลังจากการลงจากตำแหน่งของประธานาธิบดีมาร์กอส หลังถูกปฏิวัติโดยประชาชน หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “the People power Revolution of 1986” นางคอราซอน อากีโน (Corazon Aquino) ผู้สืบทอดตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อมา ได้เริ่มการเจรจากับกลุ่ม MNLF ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ มิซุรีจึงกลับมายังฟิลิปปินส์เพื่อเจรจากับนางอากีโน

อย่างไรก็ตาม หลังการปฏิวัติมวลชน รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งระบุมาตราพิเศษขึ้นมาสำหรับการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมในมินดาเนา (Autonomous Region of Muslim Mindanao: ARMM) และสำหรับเขตปกครองตนเองตามแนวเทือกเขาทางตอนเหนือของลูซอน (Luzon) ที่ซึ่งมีการปะทะกันหนักขึ้นระหว่างรัฐบาลและประชาชนท้องถิ่นในช่วงปีท้ายๆ ของรัฐบาลมาร์กอส

ในการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลอากีโนนั้น หลังจากทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่ม MNLF ได้ประชุมกันที่นครญิดดะห์ (Jeddah) ประเทศซาอุดีอาระเบีย และมีข้อตกลง Jeddah Accord ในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1987 แล้ว กลุ่ม MNLF ได้เสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลดังนี้⁵¹

- 1) ให้รัฐบาลยอมให้มีการปกครองตนเอง (Autonomous) ในมินดาเนาทั้งหมดรวมทั้งบาซินัน ซูลู ตาวิ – ตาวิ และปาลาวัน
- 2) เขตแดนดังกล่าวควรเรียกว่า Bangsamoro Autonomous Region ซึ่งรวมเขตแดนมินดาเนา บาลิซัน ซูลู ตาวิ – ตาวิ และปาลาวัน
- 3) กองกำลังควรเป็นของ MNLF ร้อยละ 85 เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสมาชิกในกลุ่ม
- 4) เขตดังกล่าวควรมีอำนาจในการเก็บภาษีและมีตำรวจของตัวเอง
- 5) พื้นที่ที่มีการลงนามในข้อตกลงแล้ว กลุ่ม MNLF จะจัดการปกครองภายในจังหวัดเองรวมทั้งมีอำนาจในการปกครองจังหวัด
- 6) รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องประกาศให้มินดาเนา ซูลู ตาวิ – ตาวิ บาลิซันและปาลาวันเป็นเขตปกครองตนเองก่อนการประชุมสภาสมัชชาแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1987

⁵¹ สีลา สอนศรี การปฏิรูปการเมืองในฟิลิปปินส์ นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า 2543 หน้า 18.

7) ข้อตกลงจะต้องลงนามกันที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ชุด ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส และภาษาอาหรับ

หลังจากรัฐบาลของอากิโนประชุมหารือกันแล้ว ก็ได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าว และมีข้อเสนอต่อกลุ่ม MNLF ดังนี้⁵²

เกี่ยวกับเขตปกครองตนเอง ควรจะมีการหยั่งเสียงประชามติว่า ต้องการเป็นเขตปกครองตนเองภายใต้กลุ่ม MNLF หรือไม่ เพราะในมินดาเนาและจังหวัดดังกล่าวข้างต้น มีคริสเตียน และมีชุมชนมุสลิมอาศัยรวมอยู่ด้วย ซึ่งข้อนี้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1987 และมาตราที่ 10 ว่าจะให้มีการหยั่งเสียงประชามติ

2) เกี่ยวกับการจัดตั้งการปกครองจังหวัด (Provincial Government) นั้น ประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ไม่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงการปกครองจังหวัดได้

3) ข้อเสนอของกลุ่ม MNLF เกี่ยวกับการโอนอำนาจนั้นเสมือนหนึ่งเป็นการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งขัดต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศฟิลิปปินส์

4) เกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1987 มาตราที่ 10 ได้ระบุการตั้งเขตปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตยแล้ว คือ ให้ประชาชนตัดสินใจอย่างเป็นอิสระจากการหยั่งเสียงประชามติว่าจะยอมรับการแบ่งแยกตนเองหรือไม่

5) เกี่ยวกับการเจรจาแม้จะมี OIC เป็นตัวกลางแล้วก็ตาม แต่การเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม MNLF เป็นเรื่องการเมืองภายใน และรัฐบาลจะยึดหลักรัฐธรรมนูญและอธิปไตยของประเทศฟิลิปปินส์เป็นหลัก

ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีอากิโนจะมีเจตนาดีอย่างเห็นได้ชัด แต่กระบวนการในการจัดตั้ง ARMM ก็ยังคงมีช่องโหว่อยู่มาก และที่สำคัญกลุ่ม MNLF ก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาระหว่างครั้งนี้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการลงประชามติใน ค.ศ. 1989 ผลการลงประชามติก็เป็นไปตามการคาดหมาย คือมีเพียง 4 จังหวัด จากทั้งหมด 13 จังหวัด ที่ลงมติว่าต้องการปกครองตนเอง และไม่มีจังหวัดใดเลยจากที่เหลืออีก 9 จังหวัด ที่ลงมติสนับสนุนมติดังกล่าว ดังนั้น ARMM ก็ยังคงไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอ อีกทั้งยังมีอำนาจที่จำกัดและมีเงินทุนค่อนข้างต่ำ พัฒนาการดังกล่าวจึงไม่ค่อยมีผลมากนักต่อการยุติปัญหาความขัดแย้งที่ดำเนินมายาวนาน

ใน ค.ศ. 1992 นายฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ต่อจากอากิโน ภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งได้ไม่นาน เขาได้รื้อฟื้นการเจรจากับกลุ่ม MNLF

⁵² สีดา สอนศรี. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองฟิลิปปินส์ กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2542 หน้า 23.

ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามมาด้วยการลงนามร่วมกันในคำแถลงการณ์ความเข้าใจ (a statement of understanding) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยโมโร (Moro National Liberation Front : MNLF) ณ ประเทศลิเบีย ซึ่งนับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ลิเบียได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ย ปัญหาพร้อมกับ OIC ซึ่งกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในการเจรจาให้บรรลุผลสำเร็จ

ท้ายที่สุด ผลของการเจรจาระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MNLF ก็คือ การลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพร่วมกัน ระหว่างมิซูรีและเอกอัครราชทูต Yan (ในฐานะประธานรัฐบาลของ คณะเจรจาสันติภาพฟิลิปปินส์) ในวันที่ 2 กันยายน 1996 ณ กรุงจาการ์ต้า (Jakarta) ประเทศอินโดนีเซียอันเป็นการยุติสงครามที่ต่อสู้กันมานานถึง 24 ปี ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 120,000 คน และทำให้รัฐเสียค่าใช้จ่ายไปอย่างน้อย 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สาเหตุสำคัญของสนธิสัญญาสันติภาพคือ การจัดตั้งเขตพิเศษว่าด้วยสันติภาพและการพัฒนา (Special Zone of Peace and Development : SZOPAD) และสภาส่งเสริมสันติภาพและการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ (Southern Philippines Council for Peace and Development: SPCPD) ข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นที่น่ายินดีเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นที่คาดการณ์กันในขณะที่นั้นว่า อาจนำไปสู่การยุติความขัดแย้งที่ดำเนินมาหลายทศวรรษ ตลอดจนนำมาซึ่งความสงบสุขที่ถาวรได้

1.4.2 สนธิสัญญาสันติภาพค.ศ. 1996⁵³

ข้อตกลงค.ศ. 1996 เป็น “ข้อตกลงขั้นสุดท้ายตามข้อตกลงทริโพลีของปี 1976” เพื่อการจัดตั้ง SZOPAD ที่ประกอบไปด้วย 14 จังหวัด และ 9 เมือง ซึ่งระบุในข้อตกลงทริโพลี ทั้งนี้เพื่อเน้นการดูแลการพัฒนาในพื้นที่ดำเนินการ โดย SPCPD นำโดยนายมิซูรี ซึ่งมีระยะเวลาการบริหาร 3 ปี หลังบริหารงานครบ 3 ปี ประชาชนใน 4 จังหวัดและอีก 9 เมือง จะลงประชามติเกี่ยวกับการปกครองตนเอง

SPCPD ประกอบไปด้วยประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน และผู้ช่วยประธานอีก 3 คน ซึ่งทั้ง 3 คนนี้จะแทนของชุมชนมุสลิม ชุมชนคริสเตียน และชุมชนวัฒนธรรม SPCPD ได้รับมอบหมายอำนาจในการควบคุมดูแล หรือให้การปรึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการต่างๆ ในการสร้างสันติภาพ และการพัฒนาในพื้นที่ (ของ SZOPAD) หน่วยงานดังกล่าวประกอบไปด้วย SPDA ที่ตั้งขึ้นมาโดยรัฐบาลของมาร์กอส ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาในมินดาเนา (ในทางปฏิบัติการพัฒนาดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ให้ผลประโยชน์ต่อชาว คริสเตียนในมินดาเนามากกว่าชาวมุสลิมในพื้นที่) สำนักงานกิจการมุสลิม (Office of Muslim Affairs : OMA) สำนักงานชุมชนวัฒนธรรม

⁵³ สีดา สอนศรี อ่างแล้ว หน้า 23.

ภาคใต้ (Office of Southern Cultural Communities) กลุ่มวางแผนการพัฒนาพิเศษ (Special Development Planning Group) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจของรัฐบาลจากกรมส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม และหน่วยงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic and Development Authority) กรมโยธาสาธารณะและการเคหะ และหน่วยงานอื่นๆ ส่วนหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงเขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมในมินดาเนา (Autonomous Region of Muslim Mindanao: ARMM) นั้น จะยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งชาติที่ใช้อยู่ขณะนั้น

ภาระหน้าที่และอำนาจของ SPCPD นั้น มีแหล่งที่มาและเป็นส่วนขยายจากอำนาจของประธานาธิบดี โดยที่เงินทุนในการดำเนินการของ SPCPD และหน่วยงานย่อยอื่นๆ ของ SPCPD ในระยะเริ่มต้น จะได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานประธานาธิบดี

ในข้อตกลงยังได้มีความเห็นสอดคล้องกันในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา (Consultative assembly) ขึ้น โดยประกอบไปด้วยสมาชิก 81 คน โดยมีประธาน SPCPD เป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการจาก ARMM ผู้ว่าราชการจากทั้ง 14 จังหวัด และนายกเทศมนตรีทั้ง 9 เมืองจากเขต SZOPAD และ 44 คนจากสมาชิก MNLF และอีก 11 คนที่เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรภาคประชาชนต่างๆ

สภาที่ปรึกษามีภารกิจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือกัน และหาช่องทางแก้ไขในประเด็นปัญหาต่างๆ

(2) เพื่อเป็นเวทีในการจัดทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็น และเพื่อให้คำแนะนำที่เหมาะสมต่อ SPCPD

(3) เพื่อกำหนดและเสนอแนะนโยบายต่างๆ ต่อประธานาธิบดี โดยผ่านประธาน SPCPD และเพื่อสร้างกฎข้อบังคับบางประการที่จำเป็น สำหรับการบริหารกิจการในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและสมรรถภาพ SPCPD ยังได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับกิจการด้านศาสนาจาก Darul Iftah (สภาที่ปรึกษากิจการด้านศาสนา) ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมาโดยประธาน SPCPD

องค์การการประชุมอิสลามได้รับการขอร้องให้สนับสนุนการนำเอาข้อตกลงไปใช้ปฏิบัติ และเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบร่วม (Join Monitoring Committee) ระหว่างฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MNLF ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลข้อตกลงหยุดยิงและกระบวนการเจรจา (OIC ได้ช่วยทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์และผู้ตรวจสอบการหยุดยิงชั่วคราว และได้ส่งกองกำลังสันติภาพอินโดนีเซียเข้ามาประจำการ)

ลักษณะเด่นในข้อตกลงสันติภาพค.ศ.1996 นั้น อยู่ที่การนำเอาอดีตนักรบของกลุ่ม MNLF (หรือ กองทัพ Bangsa Moro: Bangsa Moro Army) 1,500 คน เข้าร่วมกับกรมตำรวจ

แห่งชาติ (Philippine National Police : PNP) และอีก 250 คน เข้าร่วมกองกำลังเสริมหรือกองกำลังพิเศษ และอีก 5,750 คน ซึ่งเป็นอดีตนักรบของ MNLF เข้าร่วมกับกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Force of the Philippines : AFP) นอกจากนี้ยังมีการตกลงที่จะจัดตั้งหน่วยรักษาความปลอดภัยเฉพาะกิจของ AFP และ PNP โดยมีอดีตนักรบของกลุ่ม MNLF ทำหน้าที่ปฏิบัติการประจำหน่วยนี้ ทั้งนี้เพื่อรักษาความปลอดภัยและปกป้องเจ้าหน้าที่ SPCPD

ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน นักรบของ MNLF จะเข้าร่วมเป็นหน่วยกองกำลังหนึ่งของรัฐบาล แต่จะยังไม่ได้เป็นหน่วยเดียวกับ AFP จนกว่าความไว้วางใจระหว่างกันจะเกิดขึ้น และจนกว่า MNLF จะปฏิบัติตามข้อตกลงเบื้องต้นที่จะเข้าเป็นสมาชิกของ AFP

สำหรับตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดในเขตบัญชาการพื้นที่ภาคใต้จะได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา โดยคัดเลือกมาจากสมาชิกในกลุ่ม MNLF ทั้งนี้เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับบัญชา การบริหาร และควบคุมหน่วยกองกำลังต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนาในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการศึกษา ขึ้นเป็นพิเศษ ให้กับกองกำลังของกลุ่ม MNLF เพื่อเป็นการช่วยพวกเขาและครอบครัวให้ได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้พวกเขามีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค และอบรมแนวทางการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

การดำเนินการตามข้อตกลงสันติภาพค.ศ. 1996 นั้น แบ่งออกเป็น 2 ระยะด้วยกัน โดยระยะที่ 1 จะครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่มีการลงนามร่วมกันในข้อตกลง และการออกคำสั่งโดยฝ่ายบริหารให้มีการจัดตั้ง SZOPD, SPCPD และสภาที่ปรึกษา ในขณะที่เดียวกันก็จะมีการร่างบัญญัติทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อลบล้างหรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบองค์กรของรัฐ (organic act หรือ RA6734 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับให้มีการจัดตั้ง ARMM ขึ้นมาในค.ศ. 1987) เพื่อรวมเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในข้อตกลงสันติภาพขั้นสุดท้าย (Final Peace Agreement) และการขยายเขตปกครองตนเองของ ARMM เข้าไว้ด้วยกัน

บทบัญญัติใหม่ดังกล่าวนี้ได้ผ่านการรับรองจากสภาองเกรส และได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี ซึ่งได้ถูกยื่นเสนอเพื่อการลงประชามติในเขต SZOPAD ที่จะเกิดขึ้นภายใน 2 ปี หลังจากการจัดตั้ง SPCPD (ก่อนเดือนกันยายน 1998) ดังนั้น อาณาเขตสำหรับเขตปกครองตนเองใหม่นี้จะถูกกำหนดขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยมีผลการโหวตของแต่ละจังหวัดและเขตต่างๆ เป็นตัวตัดสิน

บทบัญญัติสำหรับ ARMM ใหม่ นั้น ถูกรวมเข้าไว้ในข้อตกลง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้คือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายบริหาร (executive council) สภานิติบัญญัติ (legislative assembly) และระบบการบริหารจัดการ สภานิติบัญญัติที่จัดตั้งขึ้นจะมีลักษณะเหมือนกับหน่วยงานราชการท้องถิ่น อื่นๆ ในฟิลิปปินส์ ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกมาจากเขตต่างๆ (เขตละ 3 คน)

และตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ (ร้อยละ 15 จากจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือก) ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมาโดยหัวหน้ารัฐบาลในเขตปกครองตนเอง โดยการเสนอชื่อขึ้นมาจากภาคส่วนต่างๆ จากกลุ่มแรงงาน คนพิการ กลุ่มอุตสาหกรรม ชุมชนวัฒนธรรมที่มีถิ่นกำเนิดอยู่ที่นั่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่ม NGO กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอื่นๆ

ส่วนเป้าหมายของการจัดตั้งสถานิติบัญญัติขึ้นนั้น ก็เพื่อทำให้เกิดอำนาจนิติบัญญัติในเขตการปกครองตนเอง แต่จะไม่รวม 13 พื้นที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ กิจการต่างประเทศ ความมั่นคง และการป้องกันแห่งชาติ การไปรษณีย์ การผลิตเหรียญกษาปณ์ การคลังและนโยบายการเงิน การให้ความยุติธรรม (ยกเว้นกรณีเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับหลักชารีอะฮ์ (กฎหมายอิสลาม)) การกักด่าน การกำหนดพิกัดและอัตราศุลกากร ความเป็นพลเมือง การเข้าเมืองและการเนรเทศ การตรวจสอบบัญชีทั่วไป การไต่สวนคดี ราชการพลเรือนและการเลือกตั้ง การค้าระหว่างประเทศ การขนส่ง นอกเหนือเขตปกครอง สิทธิบัตรและการจดทะเบียนลิขสิทธิ์

สำหรับพลเมืองในเขตปกครองตนเอง จะได้รับการรับรองถึงสิทธิการเป็นตัวแทน และการมีส่วนร่วมในรัฐบาลแห่งชาติ และองค์กรทั้งหมดของรัฐ อย่างน้อยที่สุดจะมีสมาชิกหนึ่งคน (ที่มาจากการเสนอแนะของหัวหน้าในเขตปกครองตนเอง) ประกอบอยู่ในคณะรัฐมนตรี และตัวแทนหนึ่งคนร่วมอยู่ในสภาองเกรสในฐานะตัวแทนของประชาชนภาคส่วนต่างๆ ทั้งนี้หัวหน้าในเขตปกครองตนเองจะมีสถานะภาพเป็นสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) โดยตำแหน่งเพื่อร่วมพิจารณาในทุกกรณีที่เกี่ยวข้อง และอาจส่งผลกระทบต่อเขตปกครองของตน

สำหรับระยะที่ 2 เป็นการดูแลควบคุมการจัดตั้งกองกำลังรักษาความปลอดภัยพิเศษส่วนภูมิภาค (Special Regional Security Forces: SRSF) ในเขตปกครองตนเอง (ในทางปฏิบัติก็คือหน่วยบัญชาการ PNP แห่งภูมิภาค) ซึ่งประกอบไปด้วย หน่วย PNP ในพื้นที่ปกครองตนเอง กลุ่ม MNLF และพลเมืองอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อรักษาสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย และเพื่อปกป้องเสรีภาพ ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินภายในภูมิภาค (ทั้งนี้บัญญัติสำหรับการจัดตั้ง SRSF เป็นบัญญัติหนึ่งที่มีความสำคัญมากในข้อตกลงทริโพลี)

นอกจากนี้ ในข้อตกลงยังได้ระบุถึงการปรับระบบการศึกษาแบบบูรณาการ ซึ่งจะเน้นหนักในการรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์แห่งชาติฟิลิปปินส์และอิสลาม (แต่จะใช้หลักสูตรขั้นพื้นฐานเหมือนกันในการเรียนการสอนสำหรับเด็ก ฟิลิปปินส์ทั้งหมด และจะใช้ตำราเดียวกันกับที่รัฐบาลกลางกำหนด ส่วนหลักการหรือมาตรฐานแห่งจริยธรรมในอิสลาม จะค่อยๆ ถูกบูรณาการเข้าไปในหลักสูตร หลังจากที่ได้ทำการวิจัยและศึกษา) โรงเรียนสอนศาสนา (Madaris) จะถูกจัดรวมอยู่ในระบบการศึกษาที่อยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลอิสระในเขต ปกครองตนเอง (the Regional Autonomous Government) ภาษาอาหรับถูกอนุมัติให้เป็นภาษากลางในการเรียนการสอนในโรงเรียน

สอนศาสนา และสถาบันอิสลามอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การสอนภาคศาสนาในโรงเรียนเอกชนนั้น ถือเป็นทางเลือกที่แต่ละโรงเรียนจะตัดสินใจเอง

ส่วนทางด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะที่ 2 นั้น รัฐบาลอิสระในเขตปกครองตนเองสามารถทำสนธิสัญญากู้ยืมเงิน ทั้งจากภายในและต่างประเทศได้อย่างอิสระ ในข้อตกลงยังได้ระบุถึงการจัดตั้งหน่วยงานธนาคารอิสลาม (Islamic Bank Unit) ขึ้นในธนาคารกลาง และมีการร่างเค้าโครงการแบ่งปันภาษีระหว่างกัน นอกจากนี้ รัฐบาลอิสระในเขตปกครองตนเอง ยังมีอำนาจเต็มที่ในการสำรวจและการพัฒนาทรัพยากรแร่ธาตุของตน ตลอดจนอำนาจในการนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของ SPCPD และ ARMM ก็ยังคงเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมา ซึ่งปัญหานี้ก็ได้รับการแก้ไข เมื่อ มิซูรี กลับมายังฟิลิปปินส์ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธาน SPCPD ซึ่งต่อมาก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ (governor) ใน ARMM การลงประชามติในปี 2001

ตามข้อตกลงค.ศ.1996 แล้ว RA6734 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบองค์กรของรัฐ (organic act) จะถูกยกเลิกหรือแก้ไข และจัดการลงประชามติขึ้นก่อนเดือนกันยายน ค.ศ.1998 ตามบทบัญญัติใหม่ แต่ถึงกระนั้นก็ตามกำหนดการในการลงประชามติก็ยังถูกเลื่อนออกไปถึง 2 ครั้ง จนกระทั่งในเดือนสิงหาคม การลงประชามติเกี่ยวกับการขยายเขต ARMM ที่รอมานานก็ได้ถูกจัดขึ้น ซึ่งผลปรากฏว่ามีเพียง 5 จังหวัด และ 1 เมือง จากทั้งหมด 14 จังหวัด 9 เมือง เท่านั้น ที่ลงมติสนับสนุนการขยายเขต ARMM และหลังจากการลงประชามติได้ไม่นาน ก็ได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใน ARMM ซึ่งในการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการ ปรากฏว่า มิซูรี ต้องพ่ายแพ้ให้แก่ผู้สมัครคู่แข่งของเขา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก นางกลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย (Gloria Macapagal Arroyo) ที่เข้ามารับตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่

1.5 เขตปกครองพิเศษของชุมชนผู้ใช้ภาษาเยอรมันในเบลเยียม

การเมืองการปกครองของประเทศเบลเยียมมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงประเทศครั้งสำคัญก็คือการรับรองภาษาที่แตกต่างกันอย่างเป็นทางการ ในช่วงค.ศ. 1962-63 ซึ่งพัฒนาต่อไปเป็นการจัดแบ่งชุมชนทางภาษาออกเป็น 4 ชุมชน คือ เพลมิช หรือ ดัช (ประชากร 59%) ฝรั่งเศส (ประชากร 31%) เยอรมัน (ประชากร 0.7 %) ชุมชนภาษาต่อมาพัฒนาเป็นการผนวกรวมกันแบบสหพันธรัฐ มีอยู่ 3 มลรัฐ คือวัลลูน (Walloon) พุดภาษาฝรั่งเศสเฟลนเดอร์ (Flanders) พุดภาษาเพลมิช บรัสเซล (Brussels) พุดสองภาษา ส่วนชุมชนเยอรมันนั้น เป็นชุมชนทางภาษาที่อยู่ภายใต้รัฐวัลลูน และให้มีอำนาจในการจัดดูแลตนเองทางด้านวัฒนธรรมและภาษา การเปลี่ยนแปลงจากรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐ ในค.ศ. 1970 มีการกระจายอำนาจออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ 10 จังหวัด (province) และมีเทศบาลที่ปกครองตนเองอีกจำนวน 589 แห่งการเปลี่ยนแปลง

ครั้งนี้อันที่จริงมาจากการเรียกร้องของคนพูดภาษาเฟลมิช ที่ต้องการให้มีการปลดปล่อยอัตลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรมที่สะท้อนความเป็นจริงของกลุ่มตน ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงลักษณะเฉพาะของกลุ่มอื่นด้วยโดยปริยาย⁵³

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันมีการเจรจาเพื่อให้มีการผนวกเอาชุมชนคนเยอรมันมาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเยอรมันนี การเมืองระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และเบลเยียม เปิดไปสู่การต่อรองและปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองโดยให้การยอมรับคนเยอรมันที่เป็นคนกลุ่มน้อยที่สุด ซึ่งมีประชากรเพียง 73,000 คน โดยประมาณ หรือ ร้อยละ 0.7 ของประชากรทั้งประเทศ ให้มีสถานภาพทางวัฒนธรรม และมีอำนาจบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ ปัจจุบันไม่ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อผนวกรวมกับประเทศเยอรมันอีก แต่การปรับเปลี่ยนสถานภาพของชุมชนพูดภาษาเยอรมันได้พัฒนาต่อมาให้มีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น และ อาจจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐหนึ่งในสหพันธรัฐของเบลเยียมเท่าเทียมกับชุมชนเฟลนเดอร์ และ วอลลูน⁵⁴

ชุมชนภาษาเยอรมันนี้คือกรณีวิวัฒนาการของการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่เบลเยียมกลายเป็นประเทศในค.ศ. 1830 จนกระทั่งผ่านการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบรัฐเดี่ยว มาสู่สหพันธรัฐ ที่สอดคล้องกับลักษณะทางภาษาและวัฒนธรรม ในค.ศ. 1970 เป็นเวลากว่า 140 ปีแล้ว นั้น พบว่ามีช่วงของการปรับเปลี่ยนนิตินัยทางการเมืองและการปกครองถึง 5 ครั้ง ที่เรียกว่าเป็น การปฏิรูปของรัฐ (Reform of State) กล่าวคือ การปฏิรูปครั้งแรก (ค.ศ.1968-1971) เป็นการยอมรับให้มีชุมชนทางภาษาซึ่งยังไม่มีอำนาจในทางบริหารมากนัก แต่มีคณะกรรมการวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการด้านวัฒนธรรม ส่วนการปฏิรูปครั้งที่สอง (ค.ศ.1980-1983) เป็นการทำงานต่อเนื่องซึ่งนำไปสู่ การจัดแบ่งอำนาจการปกครองให้ชัดเจนขึ้นเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า ภูมิภาค (region) ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ทางเหนือ และทางใต้ ทางเหนือคือภูมิภาคหรือรัฐวอลลูน (Walloon) ทางใต้คือรัฐเฟลนเดอร์ (Flanders) และได้กระจายอำนาจเรื่องการจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเพิ่มขึ้น โดยให้อำนาจการดูแลเรื่อง สุขภาพ และ บริการสังคมแก่ชุมชนทางภาษาเพิ่มขึ้น ชุมชนฝรั่งเศส ชุมชนเฟลมิช และ ชุมชนเยอรมัน ได้เริ่มมี ฝ่ายรัฐสภา และ ฝ่ายบริหารของตนเองแล้ว ในช่วงนี้จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชุมชนทางภาษากับองค์กรบริหารระดับรัฐ ภูมิภาคเริ่มจะรวมกันเป็นหน่วยเดียว คือ ชุมชนภาษาเฟลมิช ผนวกการบริหารเข้ากับรัฐเฟลนเดอร์

⁵³ Thomas Benedikter, *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*. London Anthem Press for EURAC, 2007 p.11.

⁵⁴ "Belgium" Retrieved November 10 ,2011 From : <http://en.Wikipedia.org/wiki/Belgium>.

ส่วนชุมชนภาษาฝรั่งเศสนั้นยังไม่ได้รวมองค์กรบริหารเข้ากับรัฐวัลลูน เพราะคนพูดภาษาฝรั่งเศสมีอยู่ทั่วไปไม่ได้อยู่เฉพาะในรัฐวอลลูนเท่านั้น⁵⁵

สำหรับการปฏิรูปครั้งที่สามและสี่ (ค.ศ. 1988-1990) ในช่วงนี้ บริเตเซลได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐที่สามในสหพันธรัฐเบลเยียมหลังจากที่ได้ถูกยับยั้งไว้ตั้งแต่ช่วงที่แล้ว มีการกระจายอำนาจออกไปให้กับชุมชนทางภาษาเพิ่มขึ้น โดยมีหน้าที่ดูแลเรื่องการศึกษา ในขณะที่รัฐภูมิภาคดูแลเรื่องการคมนาคมและสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐาน ถือได้ว่าการปฏิรูปในช่วงนี้มาถึงจุดที่เบลเยียมเป็นสหพันธรัฐเต็มที่ โดยที่ทั้งชุมชนทางภาษาและ รัฐภูมิภาค ได้รับอำนาจเต็มที่การปฏิรูปครั้งที่ห้า (ค.ศ. 2001) มีข้อตกลงขึ้นมาสองฉบับ เพื่อถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและงบประมาณไปยังภูมิภาคและชุมชนทางภาษา และ วางกรอบการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้แทนสมาชิกสภาสหพันธรัฐ และ การใช้เสียงส่วนใหญ่ในการลงมติของรัฐสภาในการแก้ไขกฎหมายของภูมิภาค

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างของการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองของเบลเยียมเป็นไปเพื่อตอบสนองสองปัญหาหลักสองประการคือ ภาษา และ เศรษฐกิจ ซึ่งนักรัฐศาสตร์เรียก รูปแบบนี้ว่า สหพันธรัฐบนโครงสร้างทวิลักษณ์ (Double structure) หมายความว่า การบริหารจัดการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นชุมชนทางภาษา (3 ชุมชน) และ ส่วนที่เป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจ (3 ภูมิภาค) ซึ่งต่างก็มีหน้าภาษาเพิ่มขึ้น ชุมชนฝรั่งเศส ชุมชนเฟลมิช และ ชุมชนเยอรมัน ได้เริ่มมี ฝ่ายรัฐสภา และ ฝ่ายบริหาร ของตนเองแล้ว ในช่วงนี้ จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชุมชนทางภาษากับองค์กรบริหารระดับรัฐภูมิภาคเริ่มจะรวมกันเป็นหน่วยเดียว คือ ชุมชนภาษาเฟลมิช ผนวกการบริหารเข้ากับรัฐฟลานเดอร์ ส่วนชุมชนภาษาฝรั่งเศสนั้นยังไม่ได้รวมองค์กรบริหารเข้ากับรัฐวัลลูน เนื่องจากคนพูดภาษาฝรั่งเศสมีอยู่ทั่วไปไม่ได้อยู่เฉพาะในรัฐวอลลูนเท่านั้น การปฏิรูปครั้งที่สามและสี่ (ค.ศ. 1988-1990) ในช่วงนี้ บริเตเซลได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐที่สามในสหพันธรัฐเบลเยียมหลังจากที่ได้ถูกยับยั้งไว้ตั้งแต่ช่วงที่แล้ว มีการกระจายอำนาจออกไปให้กับชุมชนทางภาษาเพิ่มขึ้น โดยมีหน้าที่ดูแลเรื่องการศึกษา ในขณะที่รัฐภูมิภาคดูแลเรื่องการคมนาคมและสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐาน ถือได้ว่าการปฏิรูปในช่วงนี้มาถึงจุดที่เบลเยียมเป็นสหพันธรัฐเต็มที่ โดยที่ทั้งชุมชนทางภาษาและ รัฐภูมิภาค ได้รับอำนาจเต็มที่⁵⁶

⁵⁵ *The German-speaking Community and its Parliament* Eupen, Belgium: Parliament of the German-speaking Community 2007 p.19.

⁵⁶ Thomas Benedikter *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*. London Anthem Press for EURAC 2007p.15.

สำหรับการปฏิรูปครั้งที่ห้า (ค.ศ. 2001) มีข้อตกลงขึ้นมาสองฉบับ เพื่อถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและงบประมาณไปยังภูมิภาคและชุมชนทางภาษา และ วางกรอบการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้แทนสมาชิกสภาสหพันธรัฐ และ การใช้เสียงส่วนใหญ่ในการลงมติของรัฐสภาในการแก้ไขกฎหมายของภูมิภาค

โดยสรุปแล้วโครงสร้างของการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองของเบลเยียมเป็นไปเพื่อตอบสนองสองปัญหาหลักสองประการคือ ภาษา และ เศรษฐกิจ เบอรันาร์ด คอลลาส เรียกรูปแบบนี้ว่า สหพันธรัฐบนโครงสร้างทวิลักษณ์ (Double structure) หมายความว่า การบริหารจัดการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นชุมชนทางภาษา (3 ชุมชน) และ ส่วนที่เป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจ (3 ภูมิภาค) ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่แยกจากกัน โครงสร้างการเมืองการปกครองมีระดับต่าง ๆ ดังนี้

1) **รัฐบาลกลาง** (The Federal State) มีสำนักงานอยู่ที่เมืองหลวงบรัสเซล ซึ่งมีคนพูดสองภาษา รับผิดชอบเรื่องที่เป็นประเด็นส่วนรวมของคนเบลเยียมทั้งหมดโดยไม่มีการแบ่งแยกภาษา วัฒนธรรม หรือ พื้นที่ เช่น การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ กระบวนการยุติธรรม การเงิน การคุ้มครองทางสังคม และ ประเด็นสาธารณสุขที่สำคัญบางเรื่อง และดูแลเรื่องความสัมพันธ์กับ สหภาพยุโรป และนาโต้ (NATO)

2) **ชุมชนทางภาษา** (The Communities) ได้แก่ ชุมชนเยอรมัน ฝรั่งเศส และ เพลมิช มีอำนาจดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคน อันได้แก่ การศึกษา สุขภาพ และ บริการทางสังคม มีสภา และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของแต่ละชุมชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรงจากสมาชิกในชุมชน ยกเว้นชุมชนภาษาฝรั่งเศสซึ่งมีผู้แทนถูกเลือกมาจากคนฝรั่งเศสในเขตเมืองหลวงบรัสเซลด้วย นอกจากนี้ยังมีความซับซ้อนในเขตที่มีการใช้สองภาษา คือเมืองหลวงบรัสเซล ซึ่งต้องมีคณะกรรมการจากสองภาษาคือ ฝรั่งเศส และ เพลมิช อยู่ในบรัสเซล และ คณะกรรมการร่วมสองภาษาอีกหนึ่งคณะ

3) **รัฐบาลภูมิภาค** อันได้แก่ภาคเหนือคือรัฐวอลลูน (Walloon region), ภาคใต้คือรัฐเฟลนเดอร์ (Flanders region) และ เมืองหลวงบรัสเซล การแบ่งตามพื้นที่ทางเศรษฐกิจ มีหน้าที่ดูแลเรื่องภายใต้อาณาเขตของภูมิภาค เช่น การวางแผนเมือง สิ่งแวดล้อม ประเด็นทางเศรษฐกิจ และการจ้างงาน บริหารงานผ่านสภาภูมิภาค และรัฐบาลภูมิภาค ยกเว้น ภูมิภาคเฟลนเดอร์ ซึ่งบริหารงานภายใต้โครงสร้างของสภา และ รัฐบาล ร่วมกันกับ ชุมชนภาษาเพลมิช ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณ⁵⁷

⁵⁷ Retrieved December 3 ,2011 From :

http://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/

4) **จังหวัด (The Provinces)** มี 10 จังหวัด เดิมเคยอยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง ปัจจุบันอยู่ภายใต้ของการกำกับของทั้ง รัฐบาลกลาง รัฐบาลภูมิภาค และ ชุมชนภาษา แล้วแต่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องใด

5) **ชุมชน (The Communes)** อยู่ภายใต้การกำกับของสามส่วนเช่นเดียวกับ จังหวัด

6) **พื้นที่ของชุมชนที่พูดภาษาเยอรมัน** ส่วนนี้แตกต่างจากทั้งชุมชนภาษาฝรั่งเศส และ ภาษาดัช เพราะว่าไม่ได้คลุมพื้นที่ที่เป็นเขตภูมิภาค แต่เป็นเพียงกลุ่มคนที่พูดภาษาเยอรมันที่อยู่ในเขตเทศบาล 9 แห่งที่ติดต่อกันถึงแม้จะเป็นคนกลุ่มน้อย แต่ก็มีสถานภาพทางกฎหมายในฐานะเป็นชุมชนทางภาษาเช่นเดียวกับคนกลุ่มใหญ่ คือมีสภา และ รัฐบาลของชุมชนภาษาเยอรมันที่รับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนเยอรมันเป็นหลัก ชุมชนภาษาเยอรมันจะอยู่ในพื้นที่ของวัลลูน ซึ่งก็ต้องทำงานร่วมกับสภา และ รัฐบาลวอลลูน โดยเฉพาะในประเด็นที่ไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของชุมชนทางภาษา

โดยชุมชนภาษา จะเลือกตั้งสมาชิกสภาเข้ามาทำงาน 25 คนมีวาระ 5 ปี การเลือกตั้งกระทำในช่วงเดียวกันกับการเลือกตั้งของสหภาพยุโรป สมาชิกสภาเหล่านี้จะเลือกผู้บริหารหรือ ผู้ที่จะมาั่งในตำแหน่งรัฐบาลของชุมชน จำนวน 5 คน ซึ่งอาจจะมาจากคนนอกก็ได้สภายังต้องส่งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่วุฒิสภาในเมืองหลวงบรัสเซลด้วย 1 คน การประชุมสภานั้นอาจมีผู้เข้าร่วมประชุมด้วย เช่น วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาภูมิภาค (สำหรับเยอรมันคือวัลลูน) คณะกรรมการจังหวัดมีฐานะเป็นคณะที่ปรึกษา แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง หน้าที่ของสภาก็คือการออกข้อบัญญัติ (decree) รับรองกรอบงบประมาณ ควบคุมการทำงานของรัฐบาล เป็นที่สะท้อนความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนเยอรมัน รวมไปถึงการควบคุมผลเลือกตั้งและการบำรุงพรศการเมือง สภามีสิทธิออกเสียงไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้ และ ผู้บริหารก็สามารถใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) อำนาจที่มีก็คือการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและการเป็นตัวแทนให้กับชุมชนในการติดต่อกับภายนอก สำนักงานของสภามีเจ้าหน้าที่ 30 คนที่คอยให้การสนับสนุนการทำงาน สมาชิกสภาอาจจะรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อผลักดันงานให้มีประสิทธิภาพกลุ่มการเมืองในสภานี้ต้องมีจำนวนอย่างต่ำ 3 คน⁵⁸

5.2 เขตปกครองพิเศษในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยพัทยาและ กรุงเทพมหานคร รวมทั้ง การจัดการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 อซึ่งไม่ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษแต่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น

⁵⁸ Retrieved November 30 ,2011 From :

5.2.1 พัทยา

1) โครงสร้างการบริหารงานภายใน

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาใหม่ โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับนี้ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาในรูปแบบใหม่ ประกอบด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา (มาตรา 26-27) นอกจากนี้ ยังมีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

(2) นายกเมืองพัทยา สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยาจะมาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกเมืองพัทยาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา ประกอบด้วย การมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

โดยนายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 48) ดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย

- ตั้ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา - แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา

- วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย – ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยา (มาตรา 54-56) ออกเป็น

(1) สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

(2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

5.2.2 กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างกรุงเทพมหานครปัจจุบันเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งประกอบด้วย

- 1) สภากรุงเทพมหานคร
- 2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) เขตและสภาเขต

1) สภาเขตกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และประธานสภา กทม. 1 คน รองประธานสภา กทม. ไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภา กทม. เลือกจากสมาชิกสภา โดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

- (1) การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (2) ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
- (3) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (4) ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา กทม. และรองประธานสภา กทม. ฯลฯ และกิจการอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภกรุงเทพมหานคร

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(1) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการหนึ่งคนเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งราษฎรเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตาม พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2531 ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เว้นแต่

1. ถือว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นเขตเลือกตั้งเดียว
2. กรณีผู้สมัครมีคะแนนเท่ากันให้จับสลากต่อหน้าปลัดกรุงเทพมหานคร

(2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่ง พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. เร่งกำหนดนโยบาย และบริหารราชการ กทม. ให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
4. บริหารราชการตามคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
5. วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของ กทม. ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของ กทม.
7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ.2528
8. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง กทม. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

3) เขตและสภาเขต

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขต ซึ่งปัจจุบันมี 50 เขต มีฐานะคล้ายคลึงกับการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งแต่ละเขตจะจัดองค์กรใน 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต

(1) สำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองของ ที่การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลและรักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่กฎหมายอื่นกำหนด

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้าง กรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต

ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในแต่ละ พบ. จะบัญญัติไว้อย่างอื่น
2. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต
3. อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบหมาย

(2) สภาเขต

ในเขตหนึ่งๆ มีสภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน อายุสภาเขตมีกำหนดวาระ ละ 4 ปี

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต ต่อผู้อำนวยการเขต และสภา กทม.

2. จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต

3. สอดส่องดูแลติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขต

4. ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการให้บริการประชาชนในเขต

5. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตขอร้อง

6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานของสภาเขต

7. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ ด้วย คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5. การผังเมือง

6. การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบายน้ำ

7. การวิศวกรรมจราจร

8. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นต้น

2.3 การจัดการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553

2.3.1 หน่วยงานที่กฎหมายกำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้

2.3.1.1 สภาความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 4 และมาตรา 24)

1) การจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง , วรรคสอง , วรรคสี่ และวรรคห้า)

- ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำนโยบายการบริหารฯ เสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

- เพื่อให้ได้นโยบายมาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน และการให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาประกอบการพิจารณาจัดทำด้วย

- นโยบายการบริหารฯ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง

2) การปรับปรุงนโยบายการบริหารฯ

ให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุงนโยบายการบริหารฯ ทุกกรอบระยะเวลา 3 ปี หรือในกรณีจำเป็นคณะรัฐมนตรีจะกำหนดเวลาเร็วกว่านั้นก็ได้ โดยการทบทวนและปรับปรุง ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน และการให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาประกอบการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงด้วย (มาตรา 4 วรรคสาม ,วรรคสี่ และวรรคห้า)

3) ให้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เป็นนโยบายการบริหารฯ ตามมาตร 4 จนกว่าจะได้จัดทำนโยบายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 24)

2.3.1.2 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (มาตรา 5)

ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดขึ้นตามมาตรา 7 (2) และแผนการดำเนินการตามมาตร 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารฯ

2.3.2 คณะกรรมการ /หน่วยงาน ที่กำหนดให้มีขึ้นตามกฎหมาย

2.3.2.1 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง

ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ร่วมเป็นกรรมการ (มาตรา 6) และมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้ (มาตรา 7)

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ศอ.บต. เสนอ
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ ศอ.บต. เสนอ
- (4) พิจารณาเสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา แผนงาน และโครงการ พร้อมด้วยงบประมาณ
- (5) เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาและอุปสรรคในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

2.3.2.2 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

1) อำนาจหน้าที่ ให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มาตรา 8) และมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้ (มาตรา 9)

(1) จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องกับนโยบายฯ ซึ่งให้ใช้ได้เป็นเวลา 3 ปี โดยให้ถือว่ายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2554) ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านการพัฒนา เป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา 9 (1) จนกว่า ศอ.บต. จะจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 25)

(2) จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ ศอ.บต. หรือกับหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงด้วย เพื่อให้สอดคล้องแผนปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการ และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนั้น

(3) คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพและอຳນวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยการรับเรื่องราร้องทุกข์ ให้ความช่วยเหลือ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ

(4) ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับตามกฎหมายอื่น

(5) ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจอันดีและประสานงานในโครงการความร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับต่างประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งแนวทางหรือนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดไว้

(6) อนุมัติจຳเป็นเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบายการบริหารฯ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. ให้ความเห็นชอบแล้ว (มาตรา 10) โดยให้หน่วยงานของรัฐใช้กรอบแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางในการจัดทำคำเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(7) จัดทำสรุปสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคในการแก้ไขปัญหา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุก 1 ปี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ (มาตรา 11)

2) โครงสร้าง

- ให้มีเลขาธิการศูนย์อຳนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ สอ.บต. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานใน สอ.บต. ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี และจะมีรองเลขาธิการตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการมอบหมายก็ได้ โดยเลขาธิการ และรองเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ (มาตรา 14) และให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์อຳนวยการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในวังก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการศูนย์อຳนวยการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการศูนย์อຳนวยการบริหารฯ ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 30)

- สอ.บต. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดแบ่งส่วนงานภายใน สอ.บต. และกำหนดอຳนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว โดยทำเป็นประกาศของ สอ.บต. และ

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนไปปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนที่เลขธิการร้องขอโดยเร็ว และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันของหน่วยงานรัฐนั้นจัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภายในของ ศอ.บต. มีอัตรากำลังทดแทนเท่าจำนวนอัตราากำลังที่จัดส่งไป (มาตรา 17 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

- ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และอัตราจ้างเฉพาะของ ศอ.บต. ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาเป็นของ ศอ.บต. ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 28)

- ให้โอนงบประมาณและหนี้สินของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของ ศอ.บต. ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาเป็นของ ศอ.บต. ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 29)

2.3.2.3 สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 49 คน (มาตรา 19) และมีอำนาจหน้าที่สำคัญ (มาตรา 23) ดังนี้

(1) ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา

(2) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของ ศอ.บต. แล้วรายงานต่อเลขธิการ และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

โดยให้สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาฯ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ (มาตรา 27)

2.3.3 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม (มาตรา 12)

2.3.3.1 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงแก่เลขธิการหรือโดยการเสนอของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบ

เรียขร้อยหรือส่วศดคภพของประชษน ใหเลขชคกรมคอำนจส่งใหผู้นนออกจกพ่นทค และแจ่งหน่วยงนทคผู้นนส่งกคทรบพร้อมเหตุผล ซ่งเจ้ำหน้ทคองรัฐซ่งได้รับค้ำส่งให้ออกจกพ่นทคมีลคทคทธรณค้ำส่งของเลขชคกรต่อนยกรัฐมนตรคได้ กยใน 30 วันนับแต่วนทครับทรบค้ำส่ง

2.3.3.2 ในกรณคทคเจ้ำหน้ทคองรัฐซ่งไม่ใช่เจ้ำหน้ทคองรัฐฝยพลเรอณหรือซ่งเป้นผู้บรคทรองคกรปกครองส่วนทอ่งถนมีพฤตคกรมหรือการกระทำไม่เหมะสมด่งกล่ว ใหเลขชคกรส่งรยงนและเอกสร พร้อมท่งควมเห็นไปยงผูมีอำนจส่งบรจและแต่งตั้ง หรือผูมีอำนจหน้ทคก้กับดูแล เพ่อพิจรณคดำเนินกรตามกฎหมยว้คด้วยกรน้น กยใน 30 วันนับแต่วนทคได้รับรยงน

2.3.4 การรคษคกรตามพระรชบัญญัติ

นยกรัฐมนตรคเป้นผู้รคษคกรตามพระรชบัญญัติการบรคทรราชกรจ้งหวัดชยแดนภคคได้ พ.ศ.2553 (มตรค 31)



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจาก การบริหารด้านการเมืองการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งวิถีชีวิตของประชาชนกลุ่มดังกล่าว มีความสัมพันธ์อยู่กับวัฒนธรรม อิสลาม ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยนับถือศาสนาพุทธ วิถีชีวิตก็เป็นแบบวิถี พุทธ ทั้งนี้ ความไม่สมดุลและไม่ลงตัวในรูปแบบของวัฒนธรรมดังกล่าว ทำให้ชาวไทยที่เป็นมุสลิมใน พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นธรรม ข้ำราชการที่ใช้ระบบ โดยเฉพาะด้านการเมืองและการปกครองยังมีลักษณะใช้กฎหมายสองมาตรฐาน การต่อต้านและไม่ยอมรับระบบการปกครองจึงก่อตัวขยายใหญ่ขึ้นเป็นความรุนแรง ที่หลายฝ่ายเชื่อว่า กำลังลุกลามไม่สู่การขอแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐเอกราชอยู่ในปัจจุบัน

1. วิเคราะห์พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553

ในวันที่ 30 ธันวาคม 2553 พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ หลังจากมีการพิจารณาในรัฐสภา นานนับปี กฎหมายฉบับนี้ยังผลให้ศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเดิมเป็นองค์กรที่ได้รับการรื้อฟื้นให้จัดตั้งขึ้นอีกครั้งภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 หลังจากที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อปี 2545 กลับมามีสถานภาพทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจนขึ้น และเป็นหน่วยงานพลเรือนที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ในแง่ของโครงสร้างหน่วยงานที่ รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นประกอบไปด้วยสายบังคับบัญชา 2 สายงานหลักที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อันได้แก่ สายงานด้านการพัฒนาที่มี ศอ.บต.เป็นหน่วยงาน หลัก และสายงานด้านความมั่นคงที่มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงาน หลักซึ่งมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 รองรับ

การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อาจก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่ออำนาจของรัฐและความสามารถในการจัดการปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะได้รับการพิจารณาจากหลายฝ่ายว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นเพียงกฎหมายที่รองรับการแก้ไขปัญหภายในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการเท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นการบริหารงานของศอ.บต. ดังนี้

ประการแรก ในการจัดทำนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 4 นั้น ไม่เพียงแต่ระบุไว้ว่าให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายสำคัญที่อย่างน้อยจะต้องครอบคลุมเนื้อหาทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงเท่านั้น แต่ในนโยบายดังกล่าวยังต้องมาจากความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอีกด้วย อีกทั้งที่มาของนโยบายดังกล่าว อันหมายถึงการจัดทำ การทบทวน และการปรับปรุง ก็ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนเข้าประกอบ โดยยังได้บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นประกอบร่างนโยบายดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในคำบทกฎหมายจะยอมรับหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญของปัญหาความขัดแย้งดังที่กล่าวมา แต่ก็ยังไม่ปรากฏการเน้นย้ำถึงหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นประเด็นใจกลางสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ประชาชนในพื้นที่คาดหวังและห่วงกังวล เพราะหลายปีที่ผ่านมา การอำนวยความสะดวกในกรณีที่เกี่ยวข้องหลายกรณีในพื้นที่ยังไม่ได้คลี่คลายไปในทิศทางที่เป็นรูปธรรมมากนัก ทั้งๆ ที่เป็นปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ของประชาชนต่ออำนาจและสถาบันของรัฐซึ่งจำเป็นต่อการสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐให้เห็นชัด

ประการที่สอง กลไกสำคัญที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่งปรากฏในมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ระบุว่าให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในภาคส่วนต่างๆ จำนวน 49 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่มหรือเลือกบุคคลอื่นเป็นตัวแทนของกลุ่ม อำนาจหน้าที่ของสภาฯ ดังกล่าวที่ระบุไว้ในมาตรา 23 นอกจากจะมีขอบเขตตั้งแต่การให้ความเห็นต่อนโยบายข้างต้นแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาเสนอแนะ ร่วมมือและประสานงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตลอดจนตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร และข้อคิดเห็นจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการทำงาน

รวมถึงพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวและระเบียบ สอ.บต. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ คำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. 2554 จะระบุถึงที่มาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาไว้อย่างละเอียด แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่าบทบาทของประชาชนในพื้นที่ต่อกระบวนการใช้อำนาจรัฐ ดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่สัมพันธ์โดยตรงกับความเข้มแข็งและอ่อนแอของอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการได้มาของสมาชิกสภาจึงควรต้องตระหนักถึงเป้าหมายที่จะสามารถ สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละกลุ่มในพื้นที่

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ คือการสร้างพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องสร้างพื้นที่ซึ่งปลอดภัยเพียงพอสำหรับการสะท้อนเสียงที่แตกต่าง ในประเด็นนี้ปรากฏว่า ขณะนี้กองทัพภาคได้มุ่งชัดไปในทิศทางนี้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแนวนโยบายเฉพาะหน้าของแม่ทัพภาคที่ 4 ปัจจุบัน ที่ระบุว่า จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐได้มีช่องทางสามารถ แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา อีกทั้งยังเปิดโอกาสด้วยการอำนวยความสะดวก ให้ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ทุกฝ่ายเดินทางกลับมาอาศัยในภูมิลำเนาเดิมอย่าง ปกติสุข สิ่งเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีและเป็นการเพิ่มบทบาท การต่อรองทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น

การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จึงต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอย่างเคร่งครัด เพราะการไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างเพียงพอนี้เอง อาจส่งผลด้านกลับที่บ่อนทำลายความชอบธรรมในการปกครองของรัฐไปในที่สุด

ทั้งนี้ กระบวนการทางการเมืองเช่นนี้น่าจะลดทอนความจำเป็นในการใช้ความรุนแรงของ ทุกฝ่ายได้จริง หากรัฐเปิดพื้นที่ในการรับฟังข้อคับข้องใจของประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงการเน้นไปยังกระบวนการสื่อสารเชิงนโยบายอย่างตรงไปตรงมาทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดของ หน่วยงานภาครัฐ เพราะหนทางในการเสริมสร้างความชอบธรรมในการปกครอง อันเป็นองค์ประกอบ สำคัญที่สะท้อนความเข้มแข็งของอำนาจรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมและฉันทามติ ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

2. วิเคราะห์ความไม่เหมาะสมของรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นชาวไทยเชื้อสายมลายู มีประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาตลอดมา เพราะการปกครองไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ที่ถือว่าอำนาจธิปไตยต้องเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน และไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของประเทศ ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเอง ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ปัจจุบันประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตน ทำให้โครงการที่รัฐกำหนดนโยบายให้แก่พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เนื่องจาก

ประการแรก อำนาจการบริหารและการตัดสินใจในการดำเนินการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้า การดำเนินการต่างๆ กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ได้กำหนดไว้แล้วทั้งสิ้น ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังกล่าว ส่วนใหญ่แล้วไม่ใช่คนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่เข้าใจวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีและความต้องการของคนในท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่มักจะเกิดความผิดพลาด ก่อปัญหาความขัดแย้ง และไม่สนองความต้องการของประชาชน

ประการที่สอง แม้จะมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัด แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะในจังหวัดเดียวกันถูกแบ่งแยกให้มีองค์กรเล็กๆ ดูแลกันเอง มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้ บางองค์กร เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทับซ้อนกับเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล

ประการที่สาม เมื่อมีองค์กรท้องถิ่นหลายองค์กร ทำให้การบริหารงานการพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นเอกภาพ งบประมาณซึ่งมีไม่เพียงพออยู่แล้ว ถูกแบ่งแยกให้องค์กรท้องถิ่นมากมายในจังหวัด มีเงินเหลือเพียงเล็กน้อยสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น

ประการที่สี่ มีความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นในจังหวัด เพราะองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่มากมายต้องมีการเลือกตั้งเป็นประจำ มีการแข่งขันกันสูง กลุ่มที่แพ้การเลือกตั้งมักจะไม่พอใจบางครั้งมีเหตุขัดแย้ง ระหว่างเพื่อนและญาติพี่น้อง จนถึงมีเหตุฆ่ากันตาย และมีเหตุร้องเรียนการทุจริตใน

องค์กรเหล่านี้มากมาย การมีองค์กรท้องถิ่นมาก ไม่ใช่จะเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความสงบสุข แต่กลับมีความขัดแย้งในหมู่ประชาชนมากขึ้น

ประการที่ห้า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดและอำเภอ ในปัจจุบันไม่สามารถจะดำรงบทบาทได้เหมือนเดิมได้ เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ แยกตัวออกไปอยู่เอกเทศ ลดจำนวนบุคลากรที่ประจำอยู่ในพื้นที่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีบุคลากรเพียงพอในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในระดับต้นธาร ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะอำนาจในการอนุมัติจับกุม การสืบสวน สอบสวน ถูกยกเลิกไปหมดแล้ว อำนาจการจับกุมดำเนินคดีขึ้นอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียวแล้ว ใครจะช่วยปกครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิดหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง

ประการที่หก ในสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่กล้าออกปฏิบัติงานในพื้นที่เพราะความไม่ปลอดภัย ยิ่งทำให้การดำเนินการตามนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่สามารถจะดำเนินการให้สำเร็จ ผลเสียจึงตกไปอยู่กับประชาชนที่ไม่ได้รับบริการจากรัฐ

ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ทวีความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่องจนขยายขอบเขตไปกว้างขวาง มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แม้รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้อง พยายามที่จะแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็ว ทูมงบประมาณมหาศาลและกองกำลังทหาร ตำรวจ อาสาสมัครติดอาวุธมากมายเกือบเต็มพื้นที่ ใช้อำนาจกฏอัยการศึก พรก.ฉุกเฉิน จนถึงปัจจุบัน เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังไม่ยุติ ภาคประชาชนและประชาสังคมได้ร่วมกันปรึกษาหารือ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่เสนอ โดยคณะกรรมการระดับต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ได้เสนอให้รัฐบาลไปหมดแล้ว ปรากฏว่าไม่ได้นำไปปฏิบัติ ภาคประชาชนและประชาสังคมคิดว่า โครงสร้างอำนาจและการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพราะในปัจจุบันนี้ ยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ยึดหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน แต่ในปัจจุบัน อำนาจสูงสุดในจังหวัดเป็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนส่วนใหญ่แทบจะไม่มีส่วนร่วมและตัดสินใจเลย ภาคประชาชนและประชาสังคมจึงได้ร่วมกันเสนอแนวคิดปรับปรุงรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเสนอแนวคิดปรับปรุงรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 78 ที่กำหนดว่า รัฐจะดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1) การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

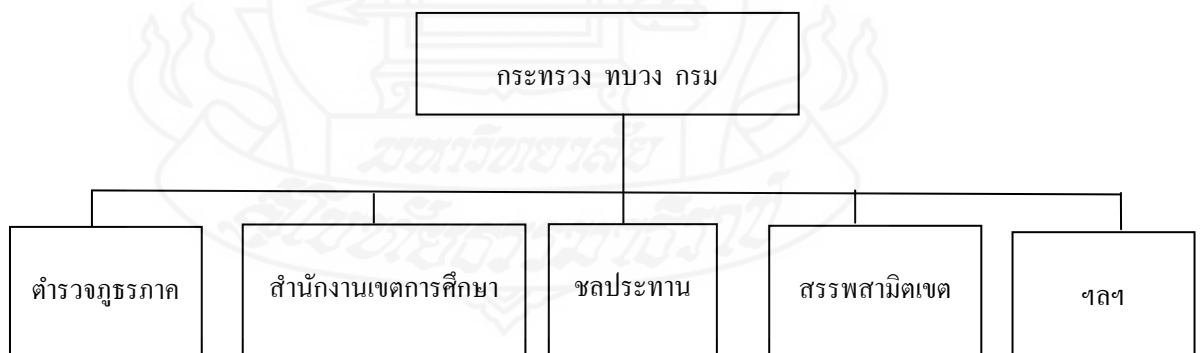
5. ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 4 แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

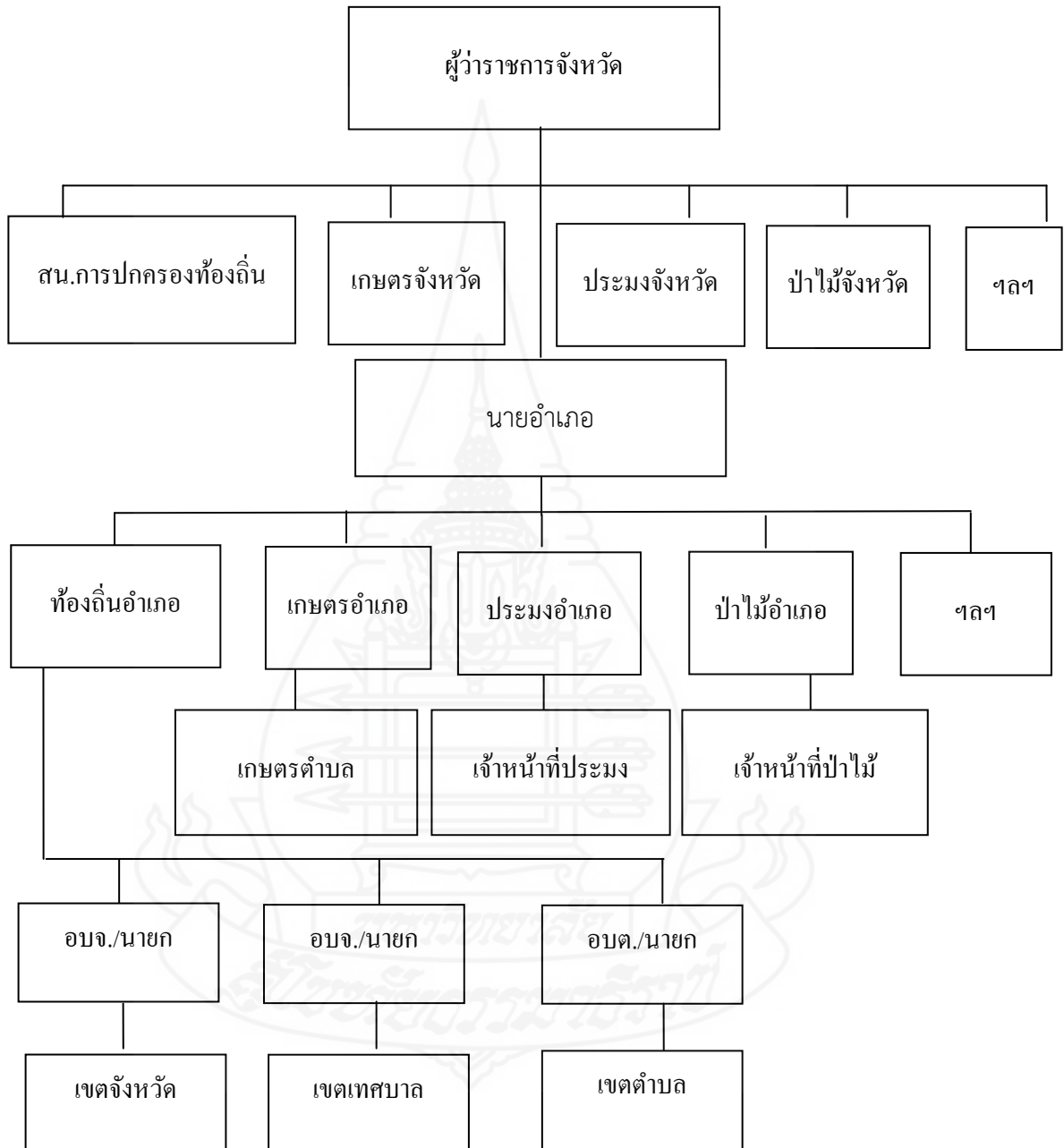
รูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน

1. รูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในส่วนกลางมีสำนักงานอยู่ในจังหวัด โดยมีเจ้าหน้าที่สังกัดส่วนกลางไปอยู่ประจำ ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยตรง ดังนี้



2. รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำและปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าในการ

ประสานงานและติดตามดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงและงบประมาณที่กำหนด ดังนี้



ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการปกครองในปัจจุบันไม่อาจแก้ไขปัญหาความไม่สงบสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

2.1 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองเป็นของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน แต่การปกครองในจังหวัด อำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการอยู่ที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การใช้งบประมาณจำนวนมากมายของแต่ละกระทรวงทบวงกรม และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในทุกด้าน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของตนเอง เป็นการดำเนินการตามนโยบายจากส่วนกลางทั้งหมด จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.2 การบริหารท้องถิ่นในจังหวัดถูกแบ่งแยกออกเป็นหลายองค์กร มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนหลายคน ไม่มีเอกภาพการจัดสรรงบประมาณต้องแบ่งออกเป็น 3 องค์กร แต่ละองค์กรมีงบประมาณน้อยเหลือสำหรับพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก และพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่นทับซ้อนกัน การเลือกตั้งในองค์กรท้องถิ่นจำนวนมาก เกิดความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น

2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในวงแคบ เฉพาะเขตความรับผิดชอบขององค์กรเท่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับบริการที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันทุกท้องถิ่น

3. วิเคราะห์รูปแบบการบริหารพื้นที่พิเศษอันเนื่องมาจากสังคม วัฒนธรรมและศาสนา

หากพิจารณารูปแบบการปกครองพิเศษดังที่ศึกษาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศซึ่งมีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันต่างก็มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปกครองชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านสังคม วัฒนธรรมและศาสนา กล่าวคือ

3.1 การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรูปแบบการปกครองพิเศษ

3.1.1 รูปแบบของสหพันธรัฐนั้นถ้าไม่ได้มาจากการแบ่งเขตเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองออกไปเนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ก็มักจะเป็นการแบ่งเขตที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมชัดเจนของกลุ่มคนหลายกลุ่มที่มีอายุและขนาดที่ใกล้เคียงกัน โอกาสที่จะใช้สหพันธรัฐในสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มวัฒนธรรมใหญ่ และกลุ่มน้อยนั้นไม่มากนักการใช้รูปแบบสหพันธรัฐนั้นมักจะเป็นผลพวงมาจากยุคหลังอาณานิคมที่มีการสร้างชาติใหม่มักไม่ค่อยพบเห็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐยุคหลัง ยกเว้นในกรณีของสเปนที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการยอมรับ

การปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น กรณีสเปนแม้ว่าจะไม่มีการเรียกตัวเองว่าเป็นสหพันธรัฐ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

3.1.2 เขตพิเศษในประเทศจีนนั้นมีความน่าสนใจ กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ที่มีระดับของความเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างมาก เขตพิเศษ (autonomous area) ในประเทศจีนไม่ได้มีลักษณะพิเศษหรือสถานะทางการเมืองมากไปกว่าการยอมรับทางสัญลักษณ์ของชาติพันธุ์ที่แตกต่าง เพราะการเมืองยังคงควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ และโครงสร้างทางการเมืองของเขตพิเศษก็เป็นโครงสร้างย่อส่วนลงมาของพรรค ได้มากำหนดกฎเกณฑ์ลงไปเป็นการเฉพาะให้ผู้นำสูงสุดของสภาประชาชน ในเขตนั้นต้องมาจากชนกลุ่มน้อย (ethnic minority) เขตพิเศษมิได้หลายระดับ ตั้งแต่ เมือง จังหวัด และภูมิภาค โดยอาศัยอำนาจของสภาประชาชนในการอนุมัติเป็นราย ไป เขตดังกล่าว มีอำนาจในการบริหารจัดการเรื่อง การจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น วัฒนธรรมและประเพณีปฏิบัติของตนเองได้ ยกเว้นเรื่องความมั่นคงและการเมือง โดยที่พรรคยังคงกุมอำนาจในข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนา (อาทิ ข้อห้ามเกี่ยวกับครูสอนศาสนาจากภายนอก)

3.1.3 เขตปกครองตนเองกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ มีที่มาที่แตกต่างจากประเทศจีน เนื่องจากจังหวัดมินดาเนานั้นเป็นพื้นที่คนพื้นเมืองนับถือศาสนาอิสลาม มีขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อที่จะเป็นอิสระ การประกาศเขตปกครองตนเอง

3.2 ความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองของกลุ่มต่างๆ สะท้อนให้เห็นรูปแบบของการปกครองตนเอง การมีที่นั่งเฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ในระบบรัฐสภา และการมีพรรคการเมืองจากฐานเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นสำคัญที่มักมีการมองข้ามไปคือความเป็นตัวแทนในหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย มาตรการที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ การเลือกปฏิบัติเพื่อให้กลุ่มด้อยโอกาสได้เปรียบ เช่น ที่ใช้ในประเทศมาเลเซียและจีน นอกจากนี้ยังพบการปรับเงื่อนไขพิเศษของผู้ที่ทำงานในภาครัฐ เช่น ต้องเป็นผู้ที่สามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้

3.3 การจัดการปกครองในลักษณะพิเศษ ในแต่ละประเทศล้วนมีพื้นฐานมาจากการยอมรับกติกาสัญญาประชาคมในการเคารพความแตกต่าง การยึดหลักความเสมอภาคระหว่างกลุ่มและที่สำคัญยิ่งคือทำให้ความหมายของความเป็นชาติที่เป็นการรวมกันของความหลากหลายซึ่งสะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกกรณี ประเทศเหล่านั้นมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกติกาคู่ที่ตกลงกันเป็นพื้นฐาน และเป็นกรอบในการจัดการความสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษ กระบวนการจัดตั้งเขตพิเศษ ซึ่งในบางกรณีใช้วิธีการแสดงประชามติในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น สเปน จะระบุเงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนสถานภาพ

ทางการเมืองของพื้นที่วัฒนธรรมเอาไว้ โดยให้เวลาเป็นเครื่องชี้วัดความพร้อมของท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศจีนที่ยังคงมีรัฐใหม่ หรือชุมชนปกครองตนเองขึ้นมาใหม่ได้ ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความยืดหยุ่น คือการมีช่องทางสื่อสารทางการเมืองและการจัดกลไกสำหรับการตัดสินใจ ปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องการแบ่งอำนาจไม่ใช่ประเด็นต้องห้ามสำหรับสังคมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยเป็น “รัฐเดี่ยว (unitary state)” ซึ่งมีหลักเหตุผลของรัฐต่างจาก “รัฐรวม (federal state)” หรือสหพันธรัฐ รัฐเดี่ยวคือ รัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางหรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ได้แก่ การมีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียวและมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว แต่ในรัฐเดี่ยวดังกล่าว อำนาจทางการเมืองของรัฐสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ แต่รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้น เมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐจะปรารถนา ในขณะที่รัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด และรับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหนและต้องปฏิบัติต่อคำสั่งของรัฐอย่างไร⁵⁹

จากแนวคิดดังกล่าว แม้ว่ารัฐเดี่ยวจะมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียว และรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แต่รัฐเดี่ยวก็สามารถที่จะกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน นอกจากนี้รัฐเดี่ยวยังสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆ ได้ตามแต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ จากองค์ประกอบข้างต้นนี้เองที่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลายและนำมาสู่ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ก็ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ปรากฏการณ์ของรัฐเดี่ยวแบบใหม่แสดงให้เห็นในกรณีของประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นที่ยังคงรักษารูปแบบของรัฐเดี่ยวไว้แต่ก็สามารถสร้างรูปแบบการมอบอำนาจ (devolution) ไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารและตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีกรมมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วยในกรณีของอังกฤษที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ตัวแบบใหม่ที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากยิ่งขึ้นเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ภายในระบบดังกล่าวรัฐยินยอมให้มีการมอบอำนาจให้แก่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือการจัดตั้งเขตการปกครองรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษแบบนี้มีอยู่ 2 แห่งคือ ฮอกไกโดและโอกินาวา โดยที่จังหวัดฮอกไกโดยังมีจังหวัด

⁵⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ : ศึกษาประเทศ สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับพิเศษ 2551 หน้า 81 - 126

ย่อยอีก 11 จังหวัด (sub - prefectures) กับอีก 86 เขต และจังหวัดฮอกไกโด ยังมีหน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางที่แตกต่างจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้แก่ สำนักพัฒนาแห่งจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido Development Bureau) อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ในขณะที่จังหวัดโอกินาวา มีหน่วยงานที่กำกับดูแลจากส่วนกลางที่เป็นพิเศษเช่นกัน ได้แก่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade, and Industry - METI)⁶⁰

รูปแบบรัฐเดี่ยวแบบใหม่มีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบรัฐเดี่ยวสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตนเองได้ให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรม อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือพื้นที่ภูมิภาคโดยที่สามารถรักษาสถานภาพเดิมในการควบคุมจากส่วนกลางเอาไว้และรักษาหลักการที่ว่ารัฐเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจจะแยกกันได้ เพราะรูปแบบใหม่ดังกล่าวไม่ได้ถูกสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความเป็นรัฐเดี่ยวให้กลายเป็นรัฐรวม (federal state) แต่อย่างไร การปรับเปลี่ยนตัวเองของรัฐ (state transformation) อาจจะหมายถึงการรักษารูปการปกครองส่วนภูมิภาคเอาไว้แต่ปรับลักษณะการควบคุมโดยตรงให้เป็นการควบคุมโดยทางอ้อมอาจจะเป็นในรูปของหน่วยงานกึ่งอิสระโดยรักษาอำนาจการควบคุมไว้เหมือนเดิมแต่ก็ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วรัฐเดี่ยวแบบใหม่ยังอาจจะทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนในท้องถิ่นก็อาจจะทำได้โดยเพิ่มองค์ประกอบในด้านสภาท้องถิ่น (chambers) ที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะทางตรงหรือโดยทางอ้อม ก็อาจจะทำได้ จนทำให้เกิดการแบ่งมอบอำนาจ (devolution) ในรูปแบบใหม่ที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันด้วย แนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศอาจจะนำมาใช้ได้ในกรณีของจังหวัดชายแดนภายใต้

4. วิเคราะห์การจัดการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษาเปรียบเทียบเงื่อนไขความสำเร็จของการใช้รูปแบบเขตปกครองตนเองในยุโรปและเอเชีย กรณีของมินดาเนาและซินเกียงดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมทางการเมือง และ กระบวนการไปสู่ข้อตกลงที่มาจากความร่วมมือของหลายฝ่ายรวมไปถึงการออกแบบขององค์กร กฎหมาย ที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ใน

⁶⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ อ้างแล้ว หน้า 106 - 7.

ระยะยาว หรือการให้ความสำคัญกับกลไกแก้ไขความขัดแย้ง หรือ ความชัดเจนของกระบวนการปรึกษาหารือที่จำเป็นสำหรับความแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางและ เขตปกครองตนเอง เจือใจพื้นฐานของการปกครองตนเอง คือความชัดเจนของขอบเขตพื้นที่ทรัพยากรและงบประมาณ และที่สำคัญคือหลักประกันเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเขตปกครองตนเอง ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจคือการมองการปกครองตนเองเป็นกระบวนการต่อเนื่อง และเป็นพัฒนาการที่เป็นขั้นเป็นตอนไป

การให้สิทธิปกครองตนเองแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศเดียวกันในยุโรป มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาไม่น้อยกว่า 90 ปี นับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นทางออกของปัญหาที่มีการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองและการปกครอง รวมทั้งวิธีคิด วิธีบริหารจัดการในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมที่มีความแตกต่าง การปกครองตนเองจึงเป็นทางออกที่สะท้อนถึงอย่างก้าวที่สำคัญของประเทศ การแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะทางชาติพันธุ์ด้วยแนวทางดังกล่าว จึงเรียกได้ว่าเป็นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่สิ่งที่สมดุลมากขึ้นระหว่างคู่ขัดแย้ง (conflict transformation) เพราะได้นำไปสู่พัฒนาการใหม่ๆ ทางสังคมและการเมือง เพื่อให้สามารถรองรับความสลับซับซ้อนของปัญหาความแตกต่างได้มากขึ้น การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งแม้จะมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่ยาก ยาวนาน แต่ผลที่เกิดขึ้นก็ค่อนข้างจะยั่งยืน จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการสื่อสารความต้องการ และ การประสานประโยชน์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ถึง 10 ปีกว่าที่ระบบจะดำเนินไปได้ และอาจจะต้องการเวลามากกว่านั้นเพื่อการปรับเปลี่ยนเจือใจบางประการให้ระบบทำงานได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ระยะเวลาดังกล่าวอาจจะไม่ได้ยาวนานมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาความรุนแรงที่เรื้อรังมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่าครึ่งศตวรรษของแต่ละกรณีศึกษา และอาจจะไม่ยาวนานนักสำหรับปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการใช้กำลังต่อสู้กันที่ดำเนินมากกว่า 5 ปีแล้วหลังจากความรุนแรงได้ปะทุขึ้นมาอีก

ในปัจจุบัน กรณีตัวอย่างประเทศที่ใช้แนวทางนี้ก็ยังคงสามารถรักษาเสถียรภาพของระบบเอาไว้ได้ โดยที่ประชาชนมีความเสมอภาคในการแสดงตัวตนมากขึ้น มีหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพ และ การเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเสมอภาค เป็นที่น่าเสียดายที่บางประเทศต้องการผ่านการสู้รบจนเกิดความสูญเสียก่อนที่จะหันมาเลือกเส้นทางเดินใหม่ ถึงเวลานั้นก็สายเกินจะแก้ ส่งผลให้สังคมแตกสลายในที่สุด ดังเช่นกรณี อดีตประเทศยูโกสลาเวีย ที่อาศัยอำนาจเผด็จการและอุดมการณ์ชาติ (พันธุ์) นิยมในการรวมประเทศ ทำให้กลุ่มอื่นๆ ไม่มีความต้องการอยู่รวมเป็นประเทศเดียวกันทั้งๆ ที่ผู้คนต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันเกินกว่าจะแยกออกจากกันด้วยสันแบ่งของเขตแดนได้ ต่อเมื่อกลุ่มต่างๆ แยกเป็นประเทศแล้ว จึงได้มีการนำเอารูปแบบการเมือง การ

ปกครองที่ยอมรับให้กลุ่มต่างๆ มีช่องทางการใช้อำนาจทางการเมืองได้อย่างเสมอภาค ดังที่ได้เห็นจากกรณีของ บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และมาเซโดเนีย เพราะถึงแม้แยกเป็นประเทศแล้ว ผู้คนที่ถูกแบ่งแยกยังคงปะปนกันไปในพื้นที่ต่างๆ ถ้าหากไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดี ประเทศที่แยกตัวออกมาใหม่อาจประสบปัญหาเดิมที่เป็นต้นเหตุของการแยกประเทศมาครั้งหนึ่งแล้ว

ทั้งนี้ บทเรียนที่ได้จากการศึกษากรณีปัญหาารูปแบบการปกครองตนเองของยุโรปมีประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณา ถกเถียงว่าจะเป็แนวทางสำหรับประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน การศึกษาบทเรียนของประเทศต่างๆ น่าจะช่วยให้ประเทศไทยไม่ต้องผ่านประสบการณ์ของความรุนแรงและ ความสูญเสียก่อนที่จะมาถึงจุดที่ยอมรับทางออกของปัญหาร่วมกันได้ บทเรียนทั้งสองด้าน ได้แก่ เงื่อนไขที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และ เงื่อนไขการบูรณาการทางสังคม กล่าวคือ

ประการแรก การปฏิรูปแห่งรัฐ และ ระบบการเมืองการปกครองที่มีพลวัตหรือไม่หยุดนิ่ง เงื่อนไขนี้เห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศเบลเยียม ที่ผ่านการปฏิรูปรัฐ หรือ ประเทศ มาถึง 5 ครั้ง โดยมีพัฒนาการที่ปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ ความพร้อม เจตจำนงและความร่วมมือทางการเมือง ที่น่าสนใจคือเป้าหมายของการดำรงอยู่ของรัฐไม่ใช่เพื่อตัวรัฐเอง แต่เพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองแห่งรัฐ และกรณีตัวอย่างจำนวนหนึ่งได้ผ่านพ้นประสบการณ์ของการใช้อำนาจเผด็จการ (มักจะ โดยกลุ่มชาติพันธุ์หลัก) เพื่อรวมประเทศมาสู่การยอมรับฐานะทางการเมืองของกลุ่มต่างๆภายใต้หลักการประชาธิปไตย ในบางกรณีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากรัฐเดี่ยวมาสู่สหพันธรัฐ ในกรณีของประเทศเบลเยียมการปฏิรูปรัฐมีความหมายครอบคลุมมากกว่าองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ แต่รวมถึงระบบการเมืองด้วย กรณีประเทศอื่นก็มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่เป็นกรอบของการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายหลักๆ ของประเทศ เช่น โอลแลนด์ และ สเปน การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางประการสะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบการเมืองและการปกครองได้ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นของระบบ ผ่านกลไกการแก้ไขข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นภายหลังได้

ประการที่สอง การบูรณาการทางสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการอยู่ร่วมกัน การยี่เหี่ยวกันเป็นส่วนเดียวของประเทศนั้น ไม่ได้หมายความว่าถึงเอกภาพหรือความเหมือน แต่เอกภาพท่ามกลางความแตกต่างก็ย่อมเกิดขึ้นได้ ประเทศกรณีศึกษาให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นกันของคนในประเทศแม้จะต่างกลุ่มชาติพันธุ์กัน ผ่านเงื่อนไขสามประการคือ⁶¹

⁶¹ M. Weller, D. Blacklock and K. Nobbs (eds), *The Protection of Minorities in the Wider*

4.1 การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเขตปกครองตนเองประเด็นนี้ กรณีโอสแลนค์มีการวางกลไกไว้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ด้วยการใช้คณะกรรมการร่วมที่มีตัวแทนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ การใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเห็นชอบร่วมกันเป็นตัวประสานในกรณีประเทศอื่นๆ แม้จะไม่มี ความชัดเจนเท่า แต่ก็จะมีเงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ไว้ในกฎหมาย ในทางปฏิบัติภูมิภาคหรือเขตต่างๆ เชื่อมโยงผ่านพรรคการเมืองที่มีเขตฐานเสียงของตนแทรกไปในเขตต่างๆ

4.2 การสร้างหลักประกันทางสังคม อันได้แก่ สวัสดิการ บริการทางสังคม รวมไปถึง การพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าในส่วนนี้อาจจะมีปัญหาในบางประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำ และมีการแข่งขัน แต่การได้รับการดูแลจากรัฐทำให้คนยังยึดโยงกันอยู่ได้

4.3 การมีลักษณะร่วมกันที่เหนือกว่าประเทศคือ การเป็นพลเมืองของยุโรปการบูรณาการทางสังคมและการเมืองเป็นเงื่อนไขที่สำคัญไม่น้อย และ การปกครองตนเองโดยไม่มี การให้ น้ำหนักกับการบูรณาการเพียงพอ อาจนำไปสู่ระบบขาดเสถียรภาพได้ในที่สุด แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าคือ การให้ความหมายกับการบูรณาการทางสังคม หรือ การยึดเหนี่ยวกันทางสังคม ที่ไม่อาจวางอยู่บนอคติทางชาติพันธุ์ได้และ ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ควรที่จะเป็นรูปธรรมมากที่สุด สังคมไทยเชื่อเรื่องการบูรณาการบนกรอบของการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมมานาน โดยพิจารณาจากนโยบายภาษาเดียว แม้ในปัจจุบันจะมีความอ่อนตัวเรื่องชาตินิยมไทยลงไปบ้างจากในอดีต แต่ก็ยังมีความหวาดระแวงคนกลุ่มน้อยในระดับของโครงสร้างรัฐสังคมไทยอาจมีความแตกต่างจากยุโรปตรงที่มีธรรมเนียมทางวัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างในระดับคนธรรมดาสามัญ แต่ธรรมเนียมการอยู่ร่วมกันไม่ได้ปรากฏในโครงสร้างของรัฐไทย

นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล เพื่อป้องกันปัญหาการเรียกร้องสิทธิของกลุ่ม (collective rights) ที่ต้องการจะปกครองตนเอง และ ที่จะแยกประเทศ แม้ยุโรปจะเป็นภูมิภาคที่มีการใช้รูปแบบการปกครองตนเองมากที่สุดในโลก ก็ไม่ได้หมายความว่าเขาไม่ตระหนักในความยุ่งยากของปัญหา อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในระบบการเมือง ยุโรปเรียนรู้ที่จะป้องกันปัญหาการเรียกร้อง การแยกตนเป็นอิสระด้วยการให้หลักประกันเรื่องความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อให้คนได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคโดย ไม่มีข้อจำกัดทางเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา สิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่ในกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อยนี้อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วได้ซึ่งถ้าเป็นกรณีนี้ทางออกจึงขึ้นอยู่กับ การเจรจาพูดคุยเป็นหลัก แต่สำหรับคนกลุ่มน้อยที่กระจายอยู่ทั่วไปในยุโรปการป้องกันปัญหายังเป็นเรื่องสำคัญ ด้วยการทำให้คนกลุ่มน้อยไม่รู้สึกถูกกีดกันจากระบบการเมืองและสังคมของคนส่วนใหญ่ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ

สำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น การสู้รบได้เกิดขึ้นแล้ว มาตรการป้องกันด้วยการวางบรรทัดฐานใหม่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ภาษา และ ศาสนา น่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหาไม่ขยายตัวออกไปอีก แต่ความรุนแรงที่เป็นอยู่เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข สังกมไทยคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นการขบคิดเรื่องการเมืองการปกครอง หรือการบริหารจัดการภาครัฐ วิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน

กรณีของประเทศไทยการแสวงหารูปแบบการปกครองพื้นที่สามจังหวัดชายแดนดังกล่าวการเสนอมาตรการเพื่อปรับปรุง แก้ไขและเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดคล้องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ไม่สามารถสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนงานและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่สามารถให้บริการพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีข้าราชการส่วนภูมิภาคจำนวนมากเกินไป จนต้องใช้งบประมาณในส่วนของเงินเดือนและการบริหารจัดการ (งบประจำ) มากเกินไป ทำให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดน้อยเกินไป ผู้ว่าราชการไม่มีอำนาจในการบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่ และไม่มีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการที่อยู่ในจังหวัดในฐานะหัวหน้าของทุกส่วนราชการ ได้เต็มที่ (เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างพยายามรักษาอำนาจของตน) จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ต้องรอให้ราชการส่วนกลางเข้ามีส่วนช่วยแก้ไข ทำให้การแก้ปัญหาของประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันการณ์ ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย

หากพิจารณารูปแบบของร่างกฎหมายที่จัดตั้งปัตตานีมหานคร ซึ่งเสนอโดย เครือข่ายภาคประชาสังคม 23 องค์กร มีกรอบกว้างๆ 8 ข้อ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ก. เป็นรูปแบบการปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 คือ **“ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”**

ข. ต้องมีผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นคนในพื้นที่ มีจำนวนข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร

ค. ควรต้องใช้ภาษาไทยและภาษามลายูปัตตานีควบคู่กันไปบนสถานที่และป้ายต่างๆ ของทางราชการ รวมทั้งใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐ

ง. ควรต้องมีการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ โดยเน้นไปที่กฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดกซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต โดยตรงมากที่สุด

จะเห็นได้ว่ามีหลักการคล้ายๆ กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยผนวก จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของ จ.สงขลามาอยู่ด้วยกัน กลายเป็น **“ปัตตานีมหานคร”** มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างของ “สภาประชาชน” ลักษณะคล้ายสภาวิชาชีพที่มาจากการเลือกกันเองของกลุ่มอาชีพ แต่เลือกตัวแทนกลุ่มวัฒนธรรมเข้ามาด้วย ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการทำงานของปัตตานีนคร มี “คณะผู้อาวุโสทางจริยธรรม” คอยให้คำปรึกษาและวินิจฉัยประเด็นทางศาสนาอิสลาม และ “คณะผู้แทนส่วนกลาง” ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างปัตตานีมหานครกับรัฐบาลกลางสำหรับในส่วนของร่างกฎหมายนครปัตตานีที่เสนอโดย พรรคเพื่อไทยยก ร่างกฎหมายเอาไว้แล้วมีชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการนครปัตตานีซึ่งมีความยาว 121 มาตรา เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชื่อว่า “นครปัตตานี” ครอบคลุมพื้นที่ จ.ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสมี “ผู้ว่าราชการนครปัตตานี” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมี “สภานครปัตตานี” ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอำเภอละ 1 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของผู้ว่าราชการนครปัตตานี ทั้งนี้ สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้คือ ให้อยกเลิก คอ.บต.และ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 (ผลักดันโดยพรรคประชาธิปัตย์ เพิ่งเริ่มบังคับใช้เมื่อปลายปีที่แล้ว) โดยให้ “นครปัตตานี” เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา จ.นราธิวาส ยะลา และ จ.ปัตตานีอย่างบูรณาการแทน โดยให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างและอัตรากำลังของ คอ.บต.มาเป็นของนครปัตตานีแต่ไม่ได้ยกเลิกโครงสร้างกำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

โดยที่การบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แก่ ยะลา ปัตตานีและนราธิวาส โดยทั่วไปแล้วจะเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมี “ปัญหาสังคมจิตวิทยา” อันเป็นผลมาจากความแตกต่างทางด้านศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจหรือความเข้าใจผิด ความหวาดระแวง ตลอดจนความรู้สึกต่ออำนาจรัฐในทางลบที่สะสมมาเป็นเวลานานปรากฏอยู่เป็นทุนเดิม จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ ได้ถูกผูกโยงเข้าสู่ปัญหาสังคมจิตวิทยาดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลวิธีในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต คงต้องมีการทบทวน และพิจารณาให้รอบคอบมากขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดและตระหนักว่า ปัญหาภาคใต้เป็นปัญหาละเอียดอ่อน มีปัญหาทางสังคมเป็นจิตวิทยาเป็นแกน ซึ่งเป็นบ่อเกิดของความหวาดระแวงและความไม่เข้าใจกัน และได้พัฒนาความขัดแย้งมาเป็นเวลานาน การแก้ไขปัญหาจึงไม่ง่ายและต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดยไม่สามารถจะรวบรัด ให้เสร็จสิ้นลงในเวลาอันรวดเร็วได้ นอกจากนั้น ยังคงต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนอีกด้วย

ข้อเท็จจริงอีกประการสำหรับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ใช่ปัญหาเชิงปรากฏการณ์หรือลักษณะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว แต่เป็นปัญหาที่ยังรากลึก ซึ่งต้องแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าอันเป็นสาเหตุของปัญหาให้หมดสิ้นไป จากการศึกษาค้นคว้า ได้พบว่า ปัญหาซึ่งประกอบด้วยปัญหาสังคมจิตวิทยาปัญหาด้านการศึกษาและปัญหาความยากจน ตลอดจนปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตามมา ล้วนมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลหรือเป็นทั้งเหตุและผลซึ่งกันและกัน ตลอดจนบางปัญหามีลักษณะเป็นตัวเร่งให้สถานการณ์ของปัญหาที่มีความรุนแรงขึ้นด้วย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในอนาคตจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันทุกปัญหา และจะต้องแก้ไขในเชิงบูรณาการ ตั้งแต่ระดับนโยบายลงจนถึงระดับปฏิบัติ โดยมองปัญหาแบบองค์รวมที่มีความสัมพันธ์กันทุกฝ่ายดำเนินการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ไม่ใช่มองปัญหาแบบแยกส่วน และแบ่งแยกหน่วยต่างฝ่ายต่างทำโดยไม่ประสานกัน

การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยระดมสรรพกำลัง ทั้งทางด้านกำลังพลและกำลังงบประมาณ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารการปกครองแต่พบว่านโยบายของรัฐ และวิธีการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมายังมีจุดอ่อนละมีข้อผิดพลาดทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะกรณีการดำเนินนโยบายของหน่วยราชการต่างๆ ที่กำหนดนโยบายแบบปุพรม เป็นรูปแบบเดียว ลักษณะเดียว และวิธีการเดียวกันทั้งประเทศ โดยไม่ให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้การดำเนินนโยบายเหล่านั้นไม่บรรลุผลแล้ว บางครั้งยังกลับกลายเป็นจุดที่ก่อให้เกิดปัญหาหลากหลาย ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเวลาที่ผ่านมา ถ้าดูอย่างผิวเผินในช่วงระยะเวลา ก็มีความสงบเรียบร้อย น่าพอใจ แต่เนื่องจากปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ซึ่งเป็นแกนหลัก ยังมีได้ถูกแก้ไข สถานการณ์ที่ดูเหมือนสงบนั้น ที่จริงแล้วยังคงเป็นปัญหาที่สงบชั่วคราวและรอประทุขึ้นครั้งใหม่ ถ้ามีเชื้อหรือปัจจัยสาเหตุจากปัญหาอื่นเข้ามาเสริมหรือมีปัญหาอื่นมาประกอบก็จะมีลูกกลมรุนแรงขึ้นเป็นระยะๆ

โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีลักษณะพิเศษนั้นต้องให้การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องตามความต้องการสอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรมของพื้นที่ ซึ่งเป็นสังคมพหุนาม (Plural Society) มีวัฒนธรรมที่ซ้อนทับกันถึง 3 วัฒนธรรม โดยมีวัฒนธรรมอิสลามเป็นวัฒนธรรมหลักสำหรับวิถีในการดำเนินชีวิตและมีวัฒนธรรมหลาย วัฒนธรรมท้องถิ่นไทย เป็นวัฒนธรรมรองควบคู่กันไป การบริหารการปกครองและพัฒนาโดยการรวมศูนย์ และผ่านองค์กรของสหรัฐที่เป็นรูปแบบเดียวกันกับภูมิภาคอื่นๆ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยา

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นควรเป็นไปตามกรอบการวิเคราะห์แนวใหม่ที่เน้นเอาชุมชนท้องถิ่น (Local Community) เป็นตัวตั้ง เน้นการยอมรับสิทธิของชุมชนตามศักยภาพที่แท้จริงตามเศรษฐกิจสังคม และความประสงค์ชุมชน รัฐส่วนกลาง ต้องยอมรับ ชุมชนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างยอมรับซึ่งกันและกันเพื่อแสวงหาศักยภาพ และวิถีชีวิตตลอดจนประเพณีที่ชุมชนมีมาแต่ดั้งเดิม ควรให้มีการจัดรูปแบบการปกครองที่หลากหลายตามท้องที่ สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน หมู่บ้านนั้นๆ เครื่องมือสำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่นคือวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ถ้าส่งเสริมวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีศักดิ์ศรีมีพลัง มีทางออกของตนเอง ซึ่งจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการปกครอง จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.2544- 2548) ที่ให้มีการยกเลิกลูกศูนย์อำนาจการบริการงานจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ (ศ.อ.บ.ต.) ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคง จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปปต.) สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ส.ช.ต.) ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสภาสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้ง โอนอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ปี 43 (พ.ต.ท.43) ไปเป็นของกองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภาค4) รวมทั้งให้กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการแม้จะเป็นความพยายามที่จะสรุปบทเรียนการแก้ไขปัญหาในอดีตเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาในอนาคต ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังขาดการกระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคได้อย่างแท้จริง การบริหาร การปกครอง พัฒนา ยังรวมศูนย์ โดยผ่านจากการสั่งการของรัฐบาลกลางอยู่เช่นเดิม ซึ่งผลของการแก้ไขปัญหาของพื้นที่นี้ไม่น่าจะได้ผลดีเท่าที่ควร

ในขณะที่รัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (พ.ศ.2549-2550) ได้มีระบบบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันเป็นผลจากการพัฒนาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ให้ฝ่ายทหารรับผิดชอบด้านความมั่นคงและฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบด้านการพัฒนา มีการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ มีกลไกรับผิดชอบตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การอำนวยการระดับพื้นที่ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปตามคำสั่ง นร 206/2549 ลว. 30 ต.ค. 2549 ที่มีการรื้อฟื้นจัดตั้งกลไกรับผิดชอบแก้ไขปัญหา โดยให้ พตท.รับผิดชอบงานด้านการทหาร ศอ.บต.รับผิดชอบงานด้านการเมืองภายใต้การอำนวยการในระดับพื้นที่ของ กอ.รมน.ภาค 4 ที่มี กอ.รมน.รับผิดชอบในระดับยุทธศาสตร์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในระดับนโยบาย ต่อมาเมื่อการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ทำให้หน่วยงานตามคำสั่ง 207/2549 ลว.30 ต.ค. 2549 เป็นหน่วยงานตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว

โดยวิวัฒนาการในช่วงประมาณ 2 ปีเศษที่ผ่านมาในมิติด้านการพัฒนา ศอ.บต.ได้พยายามผลักดันให้มีระบบมีการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานมาโดยลำดับ เช่น

- เสนอให้กำหนดให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ
- ผลักดันให้มีกลไกขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคือ กพต. (คณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จชต.)

- ผลักดันให้มีระเบียบ นร.ว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขใน จชต. พ.ศ.2551 เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ของระบบการบริหารราชการ จชต.ที่มีอยู่หลายระบบเข้าด้วยกัน

สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

- ผลักดันงานพัฒนาผ่านกลไก กพต. ให้มีกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา จชต. และแผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จชต. ได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าในหลายกรณีและผลักดันให้มีการดำเนินโครงการสำคัญๆ ในพื้นที่ จชต.

การขับเคลื่อนงานในมิติด้านการเมืองในบทบาทของการประสานงานและการบูรณาการเริ่มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น กระทรวง กรม จังหวัด เข้าใจและให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับบทบาทการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกหรือเวทีต่างๆ

ในส่วนของ การประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ ได้แก่ สภากาชาด มณฑลแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อสภากาชาด มณฑลแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ทั้งนี้ หากพิจารณารูปแบบการปกครองตนเองของต่างประเทศซึ่งได้ศึกษามาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าในกรณีของสเปนมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีกษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional monarchy) แบ่งเขตการปกครองเป็นแคว้นอิสระ 19 แคว้น (autonomous communities) โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้แคว้นต่างๆ มีสิทธิในการปกครองตนเองได้ในระดับที่ต่างกันตามภูมิหลังการปกครองตนเองของแต่ละแคว้น โดยที่แต่ละแคว้นมีสภาของตนเอง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทุกๆ 4 ปี และได้รับสิทธิและอำนาจบริหารท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ภายใต้รัฐบาลสเปน แคว้นอิสระทั้ง 19 แคว้น ประกอบด้วย Andalusia Aragon Asturias Balearic Islands Canary Islands Cantabria Castilla La Mancha Castilla y Leon Cataluna Comunidad Valenciana Ceuta Extremadura Galicia Madrid Melilla Murcia Navarra Pais Vasco และ Rioja ทั้งนี้ การใช้เขตปกครองพิเศษแบบแคว้นอิสระของสเปนนี้ ก็เนื่องจาก สเปนประกอบไปด้วยผู้คนต่างเชื้อชาติ หลายภาษาที่รวมกันอยู่ และกระจายกระจายตามหมู่เกาะต่างๆ ซึ่งแต่ละชาติพันธุ์ ก็มีภาษา วัฒนธรรมเป็นของตนเองอย่างชัดเจน การจัดเขตปกครองพิเศษเป็นระบบแคว้นอิสระของสเปนจึง การลดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่จะเกิดขึ้นในประเทศ ในส่วนของไอแลนด์ที่อยู่ในประเทศฟินแลนด์และ ชุมชนที่พูดภาษาเยอรมันในเบลเยียม นอกจากนี้ในจังหวัดมินดาเนาในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นมุสลิมและประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้ระบบเขตปกครองพิเศษในสองกรณี คือ กรณีแรก เป็นเขตการปกครองตนเอง ซึ่งมี 5 เขต คือ มงโกเลีย หึงเซีย ซินเจียง กวางสี และทิเบต ซึ่งเขตปกครองตนเองของจีนทั้ง 5 เขตนี้ เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยประชาชนที่มีการใช้ภาษา วัฒนธรรมรวมทั้งวิถีชีวิตที่แตกต่างกับคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งรัฐบาล

กลางของแต่ละประเทศได้รับรองสิทธิที่จะปกครองตนเองแต่คงสงวนอำนาจที่สำคัญของรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรม ซึ่งทั้ง 5 เขตการปกครองตนเองนี้ มีภาษาและวัฒนธรรมเป็นของตนเอง

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่สงบได้และไม่สอดคล้องกับอัตตลักษณ์หรือลักษณะชีวิตความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงสมควรหารูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการปกครองภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคของประชาชนในสามจังหวัดภาคใต้ได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ ภาษา วัฒนธรรมและศาสนาของประชาชน อันเป็นสาเหตุของความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นดังที่ศึกษามาแล้ว และหากพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคการปกครองชนกลุ่มน้อยของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ผู้วิจัยเห็นว่าควรพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ ดังนี้

1) ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ปกครองตนเองซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปี 2550 ซึ่งส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ดังเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามมาตรา 281 และ 282

2) ในการเสนอรูปแบบการปกครองตนเองผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักการของการปกครองตนเองของมินดาเนา ในประเทศฟิลิปปินส์และมลฑลซินเจียงของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนรวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2540 และพัตยาประกอบกับการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร และพัตยา มาปรับเข้ากับวิถีชีวิต วัฒนธรรมและประเพณีของประชาชนมุสลิม ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

3) ในการกำหนดรูปแบบการปกครองควรนำเสนอในรูปของพระราชบัญญัติและเปิดโอกาสให้ประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ประชาพิจารณ์เพื่อให้รูปแบบการปกครองเป็นที่ยอมรับ

4) ผู้วิจัยขอเสนอหลักการในการปกครองตนเองของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังนี้

4.1) จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีรูปแบบเดียวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การปกครองนครปัตตานี นครยะลา และนครนราธิวาส โดยประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว เรียกว่า ผู้ว่าการนคร และยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ให้เขตพื้นที่นครครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด แบ่งพื้นที่การปฏิบัติงานเป็นเขตตามจำนวนอำเภอเดิม มีผู้อำนวยการเขตรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ส่วนในเขตตำบลมีสำนักงานแขวง มีหัวหน้าสำนักรับผิดชอบการปฏิบัติงานในพื้นที่ ตามแผนงานและโครงการของนคร

ทั้งนี้ ผู้ว่าการนคร ควรมีอำนาจ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
 - (2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของนคร
 - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการรองผู้ว่าการนคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าการนคร แต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษา หรือ คณะที่ปรึกษาของผู้ว่าการมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
 - (4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี มอบหมาย
 - (5) วางระเบียบเพื่อให้งานของนครเป็นไปโดยเรียบร้อย
 - (6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินคร
 - (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นในนคร
- มีผู้ว่าการนครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนน

4.2) ให้มีสถานครปัตตานี สถานครยะลา และสถานครนราธิวาสประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม และตรวจสอบ การบริหารงานของผู้ว่าการนครให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย โดยอายุของสภาปัตตานีมหานครมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร เมื่ออายุของนครสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานครขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้อง กำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภาปัตตานีมหานครสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วนคร

นอกจากนี้ จัดให้มีสภาที่ปรึกษา ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนของคณะกรรมการ ชุมชนผู้นำศาสนา จำนวนไม่เกินเก้าคน

- (1) สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม จำนวนไม่เกินเก้าคน
- (2) สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนของสถาบันการศึกษา จำนวนไม่เกินเก้าคน
- (3) สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนของสภาวัฒนธรรม จำนวนไม่เกินเก้าคน

(4) สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่เกินเก้า คนให้สมาชิกตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองเป็นประธานสภาที่ปรึกษาหนึ่งคน รองประธาน ประธานสภาที่ปรึกษา จำนวนสองคน

ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษามีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ให้ข้อเสนอแนะและความเห็นต่อผู้ว่าการนคร
- (2) เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศีลธรรมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) มีอำนาจยับยั้ง กรณีผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

4.3) อายุของนครมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภานคร เมื่ออายุของสภานครสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภานครขึ้นใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภานครสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วนคร

4.4) ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่านคร และสภานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าการนครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลต่อนายกรัฐมนตรี ให้ยุบสภานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานครใหม่ได้

ถ้านายกรัฐมนตรี ไม่ประกาศยุบสภานครภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอให้ยุบสภานคร ผู้ว่านครอาจยื่นข้อเสนอทบทวนให้พิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้ยุบสภานครตามข้อเสนอทบทวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ

ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่านครจะเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งยุบสภานครในเหตุการณ์เดียวกันอีก ให้กระทำได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวัน ที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอทบทวนดังกล่าวมาข้างต้น

4.5) สภานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภานคร รองประธานสภานคร และคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญของสภานคร วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อยของกิจการอื่น อันเป็นหน้าที่ของสภานคร

4.6) อำนาจหน้าที่ของนคร

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัตินครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(16) การสาธารณสุขปศุสัตว์

(17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรง

มหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ

(22) การจัดการศึกษา

(23) การสาธารณสุขการ

(24) การสังคมสงเคราะห์

(25) การส่งเสริมการกีฬา

(26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(27) การพาณิชย์ของปิตานิมหานคร

(28) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่

4.7) รัฐบาลควรให้อำนาจแก่ประชาชนโดยผ่านผู้ว่าการนครดังที่กล่าวมาในข้อ 4.5 และ 4.6 ในพื้นที่ของนครยะลา ปัตตานี และนราธิวาสได้บริหารด้วยตนเองโดยคงไว้ซึ่งอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชน

4.8) จัดให้มีการกระบวนการยุติธรรม โดยจัดให้มีองค์กรยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้การปฏิบัติทุกขั้นตอนเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยใช้บุคลากรซึ่งเป็นคนในพื้นที่เป็นหลักให้มีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบด้านธุรการ โดยมีผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้ ให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน

4.9) จัดให้มีศาลศาสนา (ชารีอะฮ์) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อพิจารณาคดีระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามเฉพาะครอบครัวและมรดก

ศาลศาสนา (ชารีอะฮ์) คือศาสนาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาพิพากษาในอรรถคดี ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอิสลามซึ่งมีรากฐานที่มาจาก คัมภีร์อัลกุรอาน ฮัด-ซุนนะฮ์ (Sunnah) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติและวณะของท่านศาสดามุฮัมมัด ศอลฯ, อัลอิจมะฮ์ (Al-ijmah) คือความเห็นของนักปราชญ์ฝ่ายศาสนา อัลกียาส (Al-kiyas) การเทียบเคียง ซึ่งเป็นนิติวิธีของทางฝ่ายอิสลาม

เนื่องจากศาสนาอิสลาม มีบทบัญญัติเป็นวิถีชีวิตสำหรับประชาชาติใช้ปฏิบัติในชีวิตประจำวัน อิสลามมีคำสอนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไว้อย่างชัดเจน หลักการปฏิบัติในสถาบันครอบครัว นับตั้งแต่ การแต่งงาน การหย่าร้าง การจัดการมรดก การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน การรับรองบุตรกำพร้า ฯลฯ ซึ่งมุสลิมต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และถือเป็นการรับผิดชอบของส่วนบุคคลที่มีต่ออัลลอฮ์ผู้เป็นเจ้าของ และที่มีต่อมนุษย์ด้วยกัน (Hakkul Minaallah&Hakkul Mimunnas)

โดยมีเขตอำนาจในพื้นที่ของแต่ละนคร โดยมีอำนาจพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

ก. การแต่งงาน

ข. การหย่าร้าง

ค. การหมั้นหรือสัญญาจะแต่งงาน

ง. สิ้นสมรส (มะหรั)

จ. การแบ่ง การจัดสรรทรัพย์สิน หลังจากการนิกะฮ์สิ้นสุด

ฉ. การชดเชยค่าตอบแทน ค่าอุปการะเลี้ยงดู

ช. การชดเชยใช้ตามสิทธิของการแต่งงาน

ซ. ทุกคดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินชุมชน ฯลฯ

4.9) ควรจัดให้ประชาชนใช้ได้ภาษาไทยและภาษาท้องถิ่นเป็นภาษากลางรวมทั้งจัดให้มีป้ายสาธารณะต่างๆที่มีทั้งสองภาษาดังกล่าว





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

บรรณานุกรม

- ชวลีพร วิรุณหะ (2548) ความรู้ 3 จังหวัดภาคใต้ผ่านมุมมองประวัติศาสตร์, โครงการตลาดวิชา มหาวิทยาลัยชาวบ้านชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หน้า 16-17
- ณรงค์ ศิริปะชะนะ, ความเป็นมาของกฎหมายอิสลามและคาโตะะยุคธรรม กรุงเทพมหานคร บพิธ เดช บุนนาค เขียน, ธรณี กาญจนัญญัติ แปล (2548) การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชเนศ อารณสุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย โครงการตลาดวิชา มหาวิทยาลัยชาวบ้าน ชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธงชัย วินิจกุล (2547) “เรื่องเล่าจากชายแดน,” สุธิดต์ วงษ์เทศ, รัฐบาลตานีใน “ศรีวิชัย” เก่าแก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ศิลปวัฒนธรรม
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2551) “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ) หน้า 81-126
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ “มุมมองประวัติศาสตร์และสังคม” เปิดประเด็นจากหนังสือ ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดน: ความจริงและมายาคติ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ห้องประชุมใหญ่ วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จัดโดย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและ โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรัฐ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา วิทยาลัยอิสลามศึกษา ร่วมกับโครงการตลาดวิชา มหาวิทยาลัยชาวบ้าน ธรณี 3 จังหวัดภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับมือกับสถานการณ์ 3 จังหวัดภาคใต้ ของภาคประชาชน, 17-18 มิถุนายน 2550
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540) การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- นันทวรรณ กุสว้าง. 2521. ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้ กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ 4 ตุลาคม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Surin Pitsuwan.(1982) Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand, A thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the subject of Political Science and Middle Eastern Studies, Harvard University, June.
- Theda Skocpol. (1983) “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” in Peter Wan Kadir bin Che Man, Muslim Elites and Politics in Southern Thailand, A thesis submitted for the degree of Master of Social Science Universiti Sains Malaysia, p. 33
- Wan Kadir bin Che Man (Waekarday Jehmae) (1990) Muslim Elites and Politics in Southern Thailand, A thesis submitted for the degree of Master of Social Science, Universiti Sains Malaysia.
- January. W.K. Che Man, Muslim Separatism (1987) The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, Singapore: Oxford University Press,.
- W.K. Cheman, Muslim Separatism (1990) The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, New York: Oxford University Press,
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Ijma>
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Ulema>
- www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failedindex.htm

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสุวิทย์ นาคเป้า
วัน เดือน ปีเกิด	17 พฤษภาคม 2513
สถานที่เกิด	จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2539
สถานที่ทำงาน	ที่ทำการปกครอง จังหวัดยะลา
ตำแหน่ง	นิติกร ชำนาญการ

