



โครงการการศึกษากลไกทางกฎหมายเพื่อการกลับคืนสู่สังคม

ของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้

ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกของอาเซอร์ไบจานและมินดาเนา

(SRI6111309)

บทคัดย่อ

วงจรของความขัดแย้งที่ไม่สามารถยุติได้ส่วนหนึ่งเกิดจากการล้างแค้นตอบโต้ไปมาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดหรือกองกำลังติดอาวุธ และความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดจึงทำให้เกิดความไม่สงบยืดเยื้อเรื้อรัง การปลดอาวุธ การปลดประจำการ และ กระบวนการกลับคืนสู่สังคม (DDR) จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้เกิดเงื่อนไขพื้นฐานในการเจรจาสันติภาพซึ่งก็คือความไว้วางใจระหว่างคู่เจรจันจะทำให้ประสบความสำเร็จในการเจรจาได้ แต่ก็เป็นการยากที่จะทำความเข้าใจกับสังคมและผู้เสียหายให้ยอมรับการกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่กระทำต่อพวกเขา และผู้ที่กระทำละเมิดเองก็ปฏิเสธว่าการกระทำของตนเองไม่ใช่ความผิดด้วยเช่นกัน ดังนั้นการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมในระบบปกติกับกองกำลังติดอาวุธที่กระทำ ความผิดตามกฎหมายภายในประเทศหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงจึงต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะเข้ามาเป็นเครื่องมือในการดำรงไว้ซึ่งหลักกฎหมายของประเทศแต่สามารถสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนให้กลับคืนสู่สังคมได้

ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ได้เข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญที่จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยไม่ทำลายหลักนิติธรรม และนิติรัฐ และ ผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งยอมรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งในปัจจุบัน

กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือตกเป็นผู้ต้องสงสัยในกรณีความมั่นคงได้ครอบคลุม จึงมีความจำเป็นต้องศึกษากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เปิดโอกาสให้กองกำลังติดอาวุธมีโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักนิติรัฐยังคงอยู่ ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และ สนับสนุนกระบวนการสันติภาพที่เป็นความหวังในการสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ โดยอาศัยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในกรณีของ อาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

โครงการวิจัยนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย รวมถึงปัจจัยและอุปสรรคที่ทำให้กลไกทางกฎหมายไม่อาจประสบความสำเร็จได้
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งที่อาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการสันติภาพ
- 3) เพื่อออกแบบรูปแบบกลไกกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทย

1.การกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ (Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR)

1.1 ความหมายของการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของพื้นที่ความขัดแย้งกันด้วยอาวุธซึ่งดำรงอยู่มาเป็นเวลานานก็คือภายหลังความขัดแย้งด้วยอาวุธสิ้นสุดลงแล้ว จะมีมาตรการอย่างไรให้กองกำลังหรือนักต่อสู้วางอาวุธ และสามารถกลับคืนสู่สังคมโดยใช้ชีวิตปกติได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพ กระบวนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ การปลดอาวุธ (Disarmament) การปลดประจำการ (Demobilization) และการกลับคืนสู่สังคม (Integration) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการป้องกันไม่ให้นักต่อสู้กลับไปจับอาวุธอีกครั้งซึ่งอาจส่งผลทำลายสันติภาพของสังคมที่เพิ่งจะยุติความขัดแย้งกันด้วยอาวุธได้

การปลดอาวุธ (Disarmament) หมายถึง การเก็บรวบรวม การจัดทำข้อมูล การควบคุม การกำจัดอาวุธขนาดเล็ก อาวุธยุทธภัณฑ์ วัตถุระเบิด อาวุธเบา และอาวุธหนัก ของกองกำลัง และรวมถึงของพลเรือนด้วย การ

เก็บรวบรวมและจัดทำข้อมูลกองกำลังที่จะปลดอาวุธ รวมถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ปลดอาวุธในการได้รับความช่วยเหลือและผลประโยชน์ โดยทั่วไปการปลดอาวุธจะเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม มีเป้าหมายระยะสั้นในการยกระดับความมั่นคง โดยการลดจำนวนอาวุธ และสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง ในขณะที่เป้าหมายในระยะยาวคือการป้องกันการขนย้ายอาวุธ รวมถึงการแพร่ขยายของอาวุธในตลาดมืด ในขั้นตอนนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันและนำไปสู่การดำเนินการในขั้นถัดไป การดำเนินการปลดอาวุธที่ล่าช้า หรือบริหารจัดการที่ผิดพลาดจะมีผลต่อการประสบความสำเร็จของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังเป็นอย่างมาก กองกำลังอาจจะสูญเสียความไว้วางใจที่มีต่อกระบวนการสันติภาพ

การปลดประจำการ (Demobilization) หมายถึง การปลดประจำการอย่างเป็นทางการของกองกำลังของกองทัพหรือกลุ่มติดอาวุธ ในช่วงแรกอาจจะเป็นการปลดประจำการรายบุคคลแล้วค่อยขยายไปเป็นกลุ่ม โดยอาจจะดำเนินการในพื้นที่ที่จัดไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ หลังจากนั้นในลำดับถัดไปก็จะเป็นการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า การกลับเข้ามาอีกครั้ง (Reinsertion) ซึ่งเป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมความพร้อมและให้ความช่วยเหลือ ก่อนที่จะนำไปสู่การกลับคืนสู่สังคมในระยะยาวต่อไป ในระยะนี้จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้แก่อดีตกองกำลังและครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การให้การศึกษาเบื้องต้น การจ้างงาน อุปกรณ์ดำรงชีวิต รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัย มาตรการนี้เป็นการตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานที่เร่งด่วน และอาจจะมีระยะเวลายาวถึง 1 ปี

การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) หมายถึง กระบวนการที่ทำให้อดีตกองกำลังได้รับคืนสถานะ “พลเรือน” ที่มีงานทำและมีรายได้ที่ยั่งยืน เป้าหมายของการกลับคืนสู่สังคมคือการทำให้อดีตกองกำลังสามารถกลับคืนสู่ตลาดแรงงานได้ สามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ และสามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ การกลับคืนสู่สังคมจึงเป็นกระบวนการระยะยาวที่มีทั้งมิติในทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางจิตใจ ซึ่งอาจจะกินระยะเวลายาวนาน และเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่สุดในกระบวนการ DDR โดยทั่วไปการกลับคืนสู่สังคมจะทำในระดับชุมชนท้องถิ่น และถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศโดยทั่วไป และเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล อีกทั้งยังต้องการการช่วยเหลือในระยะยาวจากภายนอกด้วย

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมมีมิติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Reintegration) เพื่อป้องกันไม่ให้อดีตกองกำลังกลับไปถืออาวุธอีกครั้งหนึ่ง หรือกระทำการที่กระทบต่อความปลอดภัยของสังคม เช่น การรวมตัวเป็นกลุ่มอาชญากร

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงต้องสร้างโอกาสในทางเศรษฐกิจให้แก่อดีตกองกำลังให้มีรายได้ที่มั่นคง เพื่อที่จะสามารถดูแลตนเองและครอบครัวได้ จึงต้องมีกิจกรรมหรือโครงการที่สร้างทักษะชีวิต ให้ความรู้ทางด้านอาชีพ การให้การศึกษาและทุนการศึกษา รวมถึงการให้ความรู้ในการประกอบกิจการ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความต้องการของอดีตกองกำลังเฉพาะราย

(2) มิติทางสังคมและจิตใจ (Social/psychosocial Reintegration) การจับอาวุธขึ้นสู้มาเป็นเวลานานทำให้อดีตกองกำลังถูกตัดขาดจากสังคมและขาดทักษะในการเข้าสู่สังคม ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านสังคมและโดดเดี่ยว นอกจากนี้โดยสถานะของ “อดีตกองกำลัง” ก็ทำให้สังคมเกิดความหวาดระแวงไม่ยอมรับ ทำให้เป็นอุปสรรคในการได้งานทำ และนำไปสู่การเกิดปัญหาทางสภาพจิตใจ และพฤติกรรมต่อต้านสังคม จนอาจทำให้เลือกทางเดินชีวิตที่ผิดพลาด เช่น ดิทยาเสพติด ติดแอลกอฮอล์ รวมถึงการใช้ความรุนแรง ดังนั้น การได้รับการยอมรับในการกลับคืนสู่สังคมจากชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างมากในการประสบความสำเร็จของการกลับคืนสู่สังคม มาตรการที่ช่วยเหลือในประเด็นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ ในบางครั้งการดูแลในมิติทางสังคมและจิตใจอาจจะเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการก่อนการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอีกด้วย

(3) มิติทางการเมือง (Political Reintegration) การกลับคืนสู่สังคมในมิติทางการเมืองคือการทำให้อดีตกองกำลังมีพื้นที่และมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับอดีตกองกำลังจะทำให้เขาเหล่านี้สามารถส่งเสียงข้อเรียกร้อง ข้อห่วงกังวลทั้งหลายในทางการเมือง ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาทั้งหลายได้รับการแก้ไขได้ในทางการเมือง ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้อดีตกองกำลังกลับไปใช้วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยความรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง มาตรการที่อาจจะเป็นไปได้ในกรณีนี้ เช่น การมีเครื่องมือทางกฎหมายในการปรับเปลี่ยนกองกำลังติดอาวุธให้เป็นพรรคการเมือง รวมทั้งการให้สิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองแก่อดีตกองกำลังในเชิงบุคคล

(4) มิติการฟื้นฟูและการพัฒนาพื้นที่ (Recovery and Development Initiatives) กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังไม่อาจประสบความสำเร็จได้ หากไม่เชื่อมโยงกระบวนการเข้ากับโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ความขัดแย้ง ดังนี้ การวางแผนกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงต้องพิจารณาถึงมาตรการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมด้วย โดยต้องเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การปรองดอง ธรรมาภิบาล การปฏิรูปการเมือง สิทธิมนุษยชน เรื่องเพศ การลดความยากจน เป็นต้น การเชื่อมโยงการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังกับการฟื้นฟูและพัฒนาในพื้นที่ความขัดแย้งจะเป็นส่วนสำคัญในการลดแรงกดดันหรือความขัดแย้งที่อาจจะเกิดจากประชาชนที่มีความกังวลในการกลับคืนสู่สังคม

ของกองกำลัง เพราะจะทำให้ประชาชนรับรู้ได้ว่ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังจะเป็นประโยชน์กับประชาชนและสังคมโดยรวมด้วย มิใช่เป็นประโยชน์เฉพาะแต่อดีตกองกำลังเท่านั้น

1.2 เงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้การกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จ

โดยทั่วไปแล้วการกลับคืนสู่สังคม (DDR) ได้รับการพิจารณาในฐานะเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่าน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้การเปลี่ยนผ่านจากสงครามหรือความขัดแย้งกันด้วยอาวุธไปสู่สันติภาพเป็นไปได้ โดยการช่วยให้อดีตกองกำลังยอมทิ้งชีวิตในฐานะนักต่อสู้เพื่อกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตในฐานะพลเรือน และสร้างเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้เกิดกลับไปจับอาวุธอีกครั้ง ซึ่งเป็นการให้หลักประกันว่าสันติภาพที่เกิดขึ้นนั้นจะดำรงอยู่อย่างยาวนาน

ในกรณีความขัดแย้งหลายกรณีที่กระบวนการกลับคืนสู่สังคมนั้นถูกนำมาใช้ในขณะที่มีความขัดแย้งกันด้วยอาวุธยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้เหตุการณ์สงบหรือนำไปสู่สันติภาพ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วกระบวนการกลับคืนสู่สังคมนั้นมักจะถูกนำมาใช้ภายหลังจากมีการยุติความขัดแย้งหรือมีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพแล้ว กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจึงอาจจะมีเป้าหมายในสองลักษณะ คือ การสร้างสันติภาพ (Peace-building) หรือ การทำให้สันติภาพมั่นคงยั่งยืน (Peace-stabilising)

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ประกอบด้วยหลายเงื่อนไขและปัจจัย เราพอจะแบ่งปัจจัยในการทำให้ DDR ประสบความสำเร็จได้ 3 ระดับ คือ

(1) ระดับมหภาคหรือระดับโครงสร้าง (Macro Level) ซึ่งพิจารณาบริบทในระดับโครงสร้างไม่ว่าจะเป็นบริบททางสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจ

(2) ระดับกลางหรือระดับโปรแกรมของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม (Meso Level) ซึ่งพิจารณารายละเอียดในเชิงเทคนิคของโปรแกรมของการกลับคืนสู่สังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องช่วงเวลาเริ่มต้นกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ลำดับขั้นตอนของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม คุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม หรือมาตรการช่วยเหลือ

(3) ระดับจุลภาคหรือระดับบุคคล (Micro Level) ซึ่งพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะบุคคลของกองกำลังแต่ละคน กองกำลังแต่ละคนได้รับประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคมหรือไม่ หรือการเข้าร่วมโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมทำให้อดีตกองกำลังสามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมได้ดีขึ้นหรือไม่ ลักษณะเฉพาะหรือประสบการณ์แบบใดที่สนับสนุนหรือขัดขวางกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

2.กระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization) กรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

2.1 เอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมในกรณีของมินดาเนา

เอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมในกรณีของมินดาเนา มี 3 ฉบับ คือ

(1) The Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB)

(2) The Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao

(3) Executive order no.79 Implementing the Annex on Normalization under The Comprehensive Agreement on Bangsamoro

สาระสำคัญของเอกสารทั้งสามฉบับ มีดังนี้

(1) The Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB)

เอกสารชิ้นนี้ได้มีการลงนามกันในวันที่ 27 มีนาคม 2557 โดยที่มีประเทศมาเลเซียเป็นคนกลาง และเป็นผู้ประสานงาน CAB ได้ยืนยันถึงการสิ้นสุดของความขัดแย้งกันด้วยอาวุธระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF และต้องการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ โดยทั้งสองฝ่ายจะทำงานร่วมกันเพื่อสร้างหน่วยทางปกครองในบังซาโมโรขึ้นใหม่ที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของชุมชน เป็นหน่วยทางปกครองตามหลักประชาธิปไตยที่รับรองความเป็นตัวแทนของประชาชนบังซาโมโรที่มีความหลากหลายและรับผิดชอบต่อประชาชนบังซาโมโร นอกจากนี้ยังยืนยันที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงนี้เพื่อนำไปสู่การตั้งหน่วยงานในช่วงเปลี่ยนผ่านที่เรียกว่า The Bangsamoro Transition Authority รวมถึงรัฐบาลที่จะทำหน้าที่ปกครองบังซาโมโร นอกจากนี้ยังได้รับการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization) เพื่อทำให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งได้กลับสู่ปกติเป็นสังคมที่สันติและมีศักยภาพในการพัฒนา กระบวนการ Normalization จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลง

(2) The Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao

ได้วางโครงสร้างการปกครองของพื้นที่มินดาเนา และกำหนดให้มินดาเนาเป็น Bangsamoro Autonomous Region ยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนบังซาโมโรภายใต้รัฐธรรมนูญและอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์ ยืนยันหลักการพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยและหลักการรัฐบาลพลเรือนเหนือทหาร มีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลบังซาโมโรและความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐบาลทั้งสอง กำหนดให้รัฐบาลในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2022 โดยกำหนดให้ MILF เป็นผู้นำในรัฐบาลในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ BOL ได้รับรองกระบวนการยุติธรรม ระยะเปลี่ยนผ่านในบทบัญญัติที่ 9 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน รับรองการชดเชยให้กับประชาชนบังซาโมโรที่ถูกยึดครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรม สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในทางสังคม เสรีภาพในทางศาสนา รวมถึงการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ยังยอมรับให้มีการบังคับใช้กฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย

ในบทบัญญัติที่ 14 ได้กำหนดเกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่บังซาโมโรที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม MILF, MNLF, กลุ่มกองกำลังที่เป็นผู้หญิง กลุ่มคนที่ถูกบังคับให้โยกย้ายที่อยู่อย่างไม่เป็นธรรม และชุมชนที่ยากจนโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์จะใช้งบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาทั้งสิ้น 50,000 ล้านเปโซในเวลา 10 ปี กำหนดให้งบประมาณปีละ 5,000 ล้านเปโซ

(3) Executive order no.79 Implementing the Annex on Normalization under The Comprehensive Agreement on Bangsamoro

เอกสารฉบับนี้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการ Normalization ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้นิยาม Normalization ว่าหมายถึง กระบวนการที่ชุมชนสามารถบรรลุคุณภาพชีวิตที่ต้องการในสังคมที่สงบสุข และเป็นประชาธิปไตย มีการสร้างกลไกเพื่อดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ เรียกว่า An Inter-Cabinet Cluster Mechanism on Normalization (ICCMN)

นอกจากนี้ยังกำหนดขอบเขตของการ Normalization ว่ากลุ่มคนหรือพื้นที่ใดบ้างที่จะตกอยู่ภายใต้กระบวนการดังกล่าว ซึ่งได้แก่ กองกำลังผู้สนับสนุนกองกำลัง MILF ครอบครัวของอดีตกองกำลังที่ปลดระวาง บุคคลและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองตนเอง Bangsamoro รวมถึงการกำหนดค่าชดเชย MILF ที่ได้รับการยอมรับแห่งและที่ตั้งอื่น ๆ ของนักสู้ที่ปลดประจำการ

เอกสารฉบับนี้ได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติว่าประกอบด้วย 4 ส่วนคือ

(1) ด้านความมั่นคง ซึ่งประกอบด้วยการจัดการกองกำลังทหารและตำรวจในพื้นที่ การฝึกอดีตกองกำลังของ MILF เพื่อที่จะให้ทำหน้าที่ในกองกำลังพลเรือนได้ การปลดประจำการกองกำลังของ MILF การสลายกลุ่มกองกำลังอื่น ๆ การจัดการกับอาวุธที่ไม่ร้ายแรง และการจัดการวัตถุระเบิดที่ยังไม่มีการจุดระเบิด

(2) ด้านการพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่บังซาโมโร ภายใต้การบริหารจัดการของ BARMM รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่ายทั้ง 6 แห่งให้เป็นชุมชนที่พัฒนาศักยภาพในทางเศรษฐกิจได้

(3) การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งจะดำเนินการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม การแก้ไขปัญหาผู้กระทำความผิดในช่วงเวลาของความขัดแย้ง

(4) กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านและการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะดำเนินการจัดการกับความไม่ยุติธรรมในอดีต การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการยึดที่ดินโดยไม่ชอบธรรม

เอกสารชิ้นนี้ได้กำหนดให้กระบวนการ Normalization สิ้นสุดเมื่อรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ลงนามในข้อตกลงสิ้นสุดกระบวนการ หรือ ICCMN เห็นว่าการดำเนินการตามกระบวนการ Normalization ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว

2.2 การดำเนินการตามข้อตกลงที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ Bangsamoro (CAB)

กฎหมายพื้นฐานของบังซาโมโรในปี 2557 เป็นกฎหมายที่พัฒนาจากกรอบข้อตกลงบังซาโมโร (Framework Agreement on the Bangsamoro ; FAB) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่ม MILF อาจกล่าวได้ว่า FAB เป็นเพียงกรอบและรวบรวมข้อตกลงก่อนหน้านี้ทั้งหมดที่ลงนามโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ตลอดเกือบ 20 ปี และการเริ่มต้นปรับใช้ CAB โดยประธานาธิบดี Aquino โดยประสานการทำงานที่เป็นระบบและได้จัดตั้งคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (The Bangsamoro Transition Commission- BTC) คณะกรรมการ BTC คือผู้ร่างกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโร (the Bangsamoro Basic Law - BBL) ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 15 คน โดยทั้งหมดเป็นคนพื้นถิ่นที่อยู่ในบังซาโมโร ผลคือการร่างกฎหมายจึงสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของคนในพื้นที่มากกว่าการจัดการโดยคนภายนอก โดยเป็นการแก้ปัญหาแบบ bottom up นอกจากนี้เป็นที่สังเกตว่าการมีคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซาโมโรถือเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการพูดคุยมากขึ้นระหว่างกลุ่มขบวนการต่างไม่ว่าจะเป็น MILF หรือ MNLF และขบวนการอื่นที่แยกตัวออกไป

ในการดำเนินการตาม CAB ทั้งรัฐบาลและ MILF เห็นด้วยที่จะจัดวางองค์ประกอบหลักสามประการ (1) ด้านการเมือง (Political component) (2) กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization) และ (3) การกำกับดูแลและติดตาม (Monitoring)

(1) ด้านการเมือง (Political component)

องค์ประกอบทางการเมืองเริ่มต้นขึ้นจากการก่อตั้งคณะกรรมการการเปลี่ยนผ่าน Bangsamoro (BTC) กรรมการชุดนี้ได้ถูกตั้งขึ้นมาในสมัยประธานาธิบดี Aquino มีสมาชิกจำนวน 15 คน และในครั้งนี้นักตั้งเพิ่มเติมโดยประธานาธิบดี Duterte ทำให้มีสมาชิก 21 คน สมาชิกเพิ่มเติมอีกหกคนเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาลและจาก MNLF

ปัจจุบัน BARMM ได้รับจัดตั้งขึ้นแทนที่ BTC และดำเนินการบริหารในพื้นที่เขตบังซาโมโร โดยมีรัฐมนตรีที่เต็มไปด้วยผู้นำ MILF หลายคนเป็นส่วนหนึ่งของอดีต BTC และเป็นสมาชิกของสภาในช่วงเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (BTA)

คาดว่าภายในปี 2565 การดำเนินการตามองค์ประกอบทางการเมืองของ CAB จะเต็มรูปแบบ โดยจะมีการเลือกตั้ง BARMM ชุดใหม่ทั้งในส่วนที่เป็นสมาชิกสภาและในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหาร ในระหว่างเปลี่ยนผ่าน รัฐบาลชั่วคราว (The interim BARRM) และสภาชั่วคราว (BTA) จะบริหารและดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายข้างต้น

(2) กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Normalization)

ตามที่กำหนดไว้ใน CAB กระบวนการทำให้คืนสู่สภาวะปกติหรือการฟื้นฟูพื้นที่เมืองค์ประกอบย่อย 4 ส่วนซึ่งทั้งหมดได้รับการออกแบบมาเพื่อเปลี่ยนอดีตกองกำลัง MILF ครอบครัวและชุมชนของพวกเขาให้มีชีวิต "ปกติ" เหมือนกับชีวิตที่พวกเขาเคยมีก่อนที่จะมีความขัดแย้งทางอาวุธที่ยาวนาน

กระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีส่วนประกอบย่อยดังต่อไปนี้ ก) ความมั่นคงปลอดภัย ข) โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ค) มาตรการสร้างความมั่นใจ และ ง) ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง

ก) ความมั่นคงปลอดภัย

สำหรับองค์ประกอบย่อยด้านความมั่นคงปลอดภัยจะประกอบด้วยกลไกดังนี้ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการปลดอาวุธ (Independent Decommissioning Body -IDB) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (Joint Normalization Committee -JNC) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Committee -JPSC) และคณะทำงานร่วมเพื่อสันติภาพและความมั่นคง (Joint Peace and Security Teams -JPSTs)

ขั้นแรกของกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ IDB จะดูแลการปลดอาวุธ หลังจากนั้นจะมีการปลดประจำการของกองทหาร MILF 30% หรือ 12,000 จาก 40,000 คน ซึ่งได้ดำเนินการไปเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2562 ในเมือง Cotabato ถือเป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ของการปลดอาวุธ โดยมีองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ผู้ให้ทุนที่เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศและสื่อท้องถิ่นระดับชาติและนานาชาติ เป็นประจักษ์พยานอีกด้วย

การปลดประจำการในระยะที่สองซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในปี 2563 คือการปลดประจำการอีก 12,000 คน และภายในปี 2565 ผู้ต่อสู้ที่เหลืออีก 16,000 คน (40%) จะถูกปลดประจำการ ขณะที่กองกำลังของ MILF ถูกปลดประจำการ คณะกรรมการร่วมว่าด้วยกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ (JNC) จะดูแลการลดกำลังของกองกำลังทหารของฟิลิปปินส์ และจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจแห่งชาติสำหรับการยุบเลิกกลุ่มติดอาวุธเอกชน (Private armed groups - PAGs) สำหรับกรณีหลังนี้จำเป็นต้องมีการร่วมมือกันของทั้ง JPSC และ JPSTs เป้าหมายของภารกิจนี้คือการยกเลิกหน่วยทางภูมิศาสตร์ของกองกำลังพลเรือนพิเศษ (Special Civilian Armed Forces Geographical Unit - SCAAs) หรือหน่วยทหารที่เรียกอีกอย่างว่าหน่วยทางภูมิศาสตร์ของกองกำลังพลเรือน (Citizens Armed Forces Geographical Units - CAFGUs)

ในระหว่างการดำเนินการในองค์ประกอบด้านความมั่นคงปลอดภัย กองทัพอฟิลิปปินส์ (AFP) จะยังคงกำลังไว้ในพื้นที่และดำเนินการตามความเหมาะสมกับกลุ่มติดอาวุธเอกชนอื่น ๆ โดย AFP จะดำเนินการควบคุมและจัดการอาวุธปืนต่อไป โดยคาดว่าจะภายในหรือก่อนปี 2565 กองกำลังตำรวจพิเศษในบังซามูโรจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่ง AFP คาดหวังว่ากองกำลังตำรวจดังกล่าวจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของคณะทำงานร่วมเพื่อสันติภาพและความมั่นคง (JPST) ตั้งมาเพื่อจะทำให้มั่นใจได้ว่ากลไกการหยุดยิง อันประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานร่วมเพื่อยุติการสู้รบ (the Joint

Coordinating Committee for the Cessation of Hostilities - JCCCH) และ Ad Hoc Joint Action Groups (AHJAGs) จะเข้าแทนที่ นอกจากนี้ทีมตรวจสอบและกำกับดูแลระหว่างประเทศ (International Monitoring Team - IMT) จะได้รับอนุญาตให้สนับสนุนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสันติภาพในพื้นที่ต่าง ๆ บังซาโมโรจะดำรงอยู่

ข) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

องค์ประกอบย่อยที่สองของกระบวนการทำให้คืนสู่สภาวะปกติคือการดำเนินการตามโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับอดีตกองกำลังที่วางอาวุธและปลดประจำการแล้ว รวมถึงชุมชนของพวกเขา คณะทำงานเพื่ออดีตกองกำลังที่ถูกปลดประจำการและชุมชน (A Task Force for Decommissioned Combatants and their Communities - TFDCC) จะเป็นผู้ดูแลกระบวนการนี้ ตามที่เลขานุการปัจจุบันของสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเพื่อสันติภาพ การปรองดองและความเป็นหนึ่งเดียว (the Office of the Presidential Adviser for Peace, Reconciliation and Unity - OPAPRU) TFDCC จะดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้อดีตกองกำลัง ครอบครัว และชุมชน สามารถทำมาหากินได้อย่างเหมาะสมตลอดกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ

ค) มาตรการสร้างความมั่นใจ

สำหรับองค์ประกอบย่อยที่สามซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรการสร้างความมั่นใจ ซึ่งมีมาตรการสำคัญคือ การเปลี่ยนผ่านค่ายประจำการ (Transformation of Camps) ซึ่งหมายความว่าค่าย MILF ในอดีตจะถูกเปลี่ยนเป็นชุมชนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจพร้อมวิถีชีวิตที่ยั่งยืน แต่มีเพียงค่าย MILF ที่สำคัญเพียงหกแห่งเท่านั้นที่ต้องอยู่ภายใต้โครงการการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งถูกระบุไว้ในภาคผนวกของกระบวนการทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ ค่ายเหล่านี้มีดังต่อไปนี้

1. Camp Bushra ในจังหวัด Lanao del Sur
2. Camp Bilal ในจังหวัด Lanao del Norte
3. Camp Rajah Muda ใน Pikit จังหวัด North Cotabato
4. Camp Abubakar ในจังหวัด Maguindanao
5. Camp Fe'ris / Badr ในจังหวัด Maguindanao

6. Camp Omar ในจังหวัด Maguindanao

ง) ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง

ส่วนประกอบย่อยสุดท้ายคือความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดอง ภายใต้องค์ประกอบย่อยนี้คณะกรรมการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการสมานฉันท์ (TJRC) จะถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับรากเหง้าของความขัดแย้งในบังซามูโรและมินดาเนา หลังจากนั้นจะนำเสนอรายงานต่อเวทีสันติภาพของทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF

ทันทีหลังจากการลงนาม CAB รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งคณะกรรมการความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการสมานฉันท์ (Transitional Justice and Reconciliation – TJRC) ซึ่งจะดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ กระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลสวีตเซอร์แลน (FDFA) ได้ให้การสนับสนุนทางเทคนิคตามแนวทางการดำเนินการของ TJRC ในกระบวนการสันติภาพบังซามูโร ดังนั้นสมาชิกสามคนในการดำเนินการ TJRC จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงดังต่อไปนี้ คือ 1) Mo Bleeker ทูตที่มีหน้าที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการจัดการกับอดีตของ FDFA ในฐานะประธาน 2) Cecilia Jimenez จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (CHR) ในฐานะตัวแทนรัฐบาลฟิลิปปินส์ และ 3) Isaac V. Mastura ในฐานะตัวแทนของ MILF

TJRC ดำเนินการตั้งแต่ปี 2557 ถึงปี 2560 สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ Makati, Metro Manila แต่มีผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลายมาจากบังซามูโรและประชาชนในภูมิภาคในฐานะเจ้าหน้าที่ภาคสนามและนักวิจัยในเมืองโคดาบาโต ส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ TJRC คือการวิจัยในหลายประเด็น การปรึกษาหารือในชุมชนที่เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า "กระบวนการรับฟัง" (listening process) การสัมภาษณ์เชิงนโยบายและการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับรากเหง้าของความขัดแย้งในหัวข้อดังต่อไปนี้ ก) การคับข้องใจที่ชอบธรรมของบังซามูโรและชนพื้นเมือง ข) ความยุติธรรมที่ได้รับในประวัติศาสตร์ ค) การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในช่วงการใช้กฎอัยการศึกของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส (President Ferdinand Marcos) และ ง) การถูกทำให้เป็นคนขายขอบผ่านกระบวนการยึดครองที่ดิน

ในปี 2558 TJRC ได้รวบรวมงานวิจัยภาคสนามทั้งหมดและเผยแพร่รายงานจำนวน 3 ชุด ประกอบด้วยรายงานหลัก รายงานเกี่ยวกับกระบวนการฟัง และรายงานเกี่ยวกับปัญหาการเหยียดหยามและรายงานพิเศษเกี่ยวกับการยึดครองที่ดินที่ดำเนินการโดยธนาคารโลกและองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการอพยพย้ายถิ่น

โดยในช่วงท้ายของปี 2558 ในสมัยประธานาธิบดี Aquino TJRC ได้นำเสนอรายงานเหล่านี้ต่อเวทีสันติภาพของทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF และต่อสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพ (the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process - OPAPP) และในท้ายที่สุดต่อสำนักงานประธานาธิบดี (the Office of the President - OP) และหลังจากที่ประธานาธิบดี Duterte เข้ารับตำแหน่งในเดือนกรกฎาคม 2559 ก็ได้มีการนำเสนอรายงานข้างต้น ภายหลังจากการนำเสนอรายงาน รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ถูกคาดหวังว่าจะดำเนินการตามที่ TJRC มีข้อเสนอแนะ โดยรัฐบาลจะได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านในระดับชาติ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่ามีเพียงข้อกำหนดบางข้อในกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโรรวมทั้งคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 79 (Executive Order 79) ที่ประธานาธิบดีดูเตเต้ลงนามในวันที่ 17 เมษายน 2562 และประกาศใช้ในเดือนมิถุนายน 2562 เท่านั้นที่กล่าวถึงกระบวนการปรับใช้ TJR โดยที่ไม่ได้จัดตั้งสภาแห่งชาติด้วยความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและการปรองดองในบังซาโมโร

(3) การกำกับดูแลและติดตาม (Monitoring)

ในการดำเนินการตามข้อกำหนดของ CAB ให้เสร็จสมบูรณ์จะมีการจัดเตรียมกลไกการกำกับดูแลผ่านทีมตรวจสอบและกำกับดูแลที่เป็นบุคคลที่สาม (Third Party Monitoring Team - TPMT) โดยที่ TPMT ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานความมั่นคงของรัฐบาล (ทหารฟิลิปปินส์) ตัวแทน MILF ตัวแทนของทั้งภาคประชาสังคมทั้งระดับนานาชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ทบทวน และประเมินกระบวนการบังคับใช้ข้อตกลงทั้งหมดที่ได้มีการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF

2.3 ความท้าทายของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัย สามารถสรุปความท้าทายและช่องว่างของกลไกการกลับคืนสู่สภาวะปกติได้ดังนี้

(1) การเยียวยาที่ดำเนินการได้อย่างเชื่องช้า ไม่ครอบคลุม และถูกละเลยเพิกเฉย

โดยปกติการดำเนินการเยียวยานั้นมักจะพบเจอข้อท้าทายหลายประการ เนื่องด้วยระดับความเข้าใจของแต่ละคนที่แตกต่างกัน และปัญหาว่าการเยียวยาที่เหมาะสมเป็นอย่างไร กรณีดังตัวอย่างของบังซาโมโร การเยียวยาที่รัฐจัดขึ้นก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้าง การกระทำภายใต้กฎอัยการศึกของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอสระหว่างปี 2515-2529 ถือเป็นภาระเมตลิติมมนุษยชนอย่างรุนแรง เช่น การสังหารหมู่

Manili ใน Carmen ทางตอนเหนือของโคตาบาโตในวันที่ 21 มิถุนายน 2514 อีกทั้งการสังหารหมู่ Palimbang ซึ่งมีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อกว่า 1,500 ราย ใน Malisbong, Palimbang, Sultan Kudarat Province เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2517 รวมทั้งการเผาเมืองโจโลในปี 2517 และอื่น ๆ

กระบวนการเยียวยาที่ได้รับการวิจารณ์อย่างมากคือการจ่ายค่าชดเชย เช่น เหตุการณ์ในเมือง Marawi จาก 23 พฤษภาคม - 23 ตุลาคม 2560 จากความรุนแรงดังกล่าวนี้ใช้เวลาในการเยียวยาเกือบสองปี หลังการสิ้นสุดลงของเหตุการณ์และ Marawi ประกาศว่า "อิสระ" จากอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายและพวกสุดโต่งที่เรียกว่าสมาชิกของกลุ่ม Maute โดยเชื่อกันว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของรัฐอิสลามมินดาเนา

ในขณะที่ CAB ระบุถึงการปรับใช้ตามกลไกของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน BOL (RA 11054) ที่เพิ่งให้สัตยาบันก็มีบทบัญญัติเพียงสองส่วนเท่านั้นที่กล่าวถึงเรื่องการเยียวยา ได้แก่

บทบัญญัติที่ 9 ข้อที่ 1 ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน รัฐสภาบังซามุโรได้นำรายงานของ TJRC มาพิจารณาโดยคำนึงว่าจะต้องมี “กลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” เพื่อแสดงถึงความชอบด้วยกฎหมายในการเป็นกลไกการเยียวยาชาวบังซามุโรและชนพื้นเมือง โดยเฉพาะประเด็นความ ไม่ยุติธรรมทางประวัติศาสตร์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการถูกทำให้เป็นคนชายขอบโดยกระบวนการยึดดินแดน การถือกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินบรรพบุรุษ

บทบัญญัติที่ 9 ข้อที่ 2 การเยียวยาในกรณีการยึดทรัพย์ที่ไม่เป็นธรรม รัฐสภาจะออกกฎหมายเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างเพียงพอต่อประชาชนในพื้นที่บังซามุโรที่ได้รับผลกระทบจากการยึดทรัพย์ดินแดนและกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองที่ดินตามธรรมเนียมซึ่งอาจรวมถึงการจ่ายค่าชดเชย

เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีส่วนอื่นในกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดว่ากลไก TJR จะถูกออกแบบอย่างไรในบังซามุโรและการชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อสิทธิมนุษยชนได้อย่างไร นอกจากหมวดที่ 2 ของ BOL ที่พูดถึงการชดเชยค่าเสียหายจากการถูกขับไล่อพยพโดยไม่ยุติธรรม โดยที่ไม่มีการกล่าวอ้างถึงผู้เสียหายจากการสังหารหมู่และคดีอื่น ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่ข้อกำหนดเรื่องการกลับคืนสู่สภาวะปกติกลับอยู่ใน CAB

(2) การเพิกเฉยต่อกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมีเป้าหมายหลักคือการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและการป้องกันการยกเว้นโทษ ด้วยเหตุนี้หนึ่งในเสาหลักของกรอบงาน TJ คือการให้หลักประกันว่าเหตุการณ์ความโหดร้ายในอดีตจะไม่เกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะปฏิบัติการของกองกำลังนักต่อสู้และกองกำลังทหารของรัฐบาล ซึ่งหากทำไม่ได้ก็

เป็นจุดอ่อนของกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ การรับประกันการไม่เกิดซ้ำเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำให้แน่ใจว่าความโหดร้ายในอดีตจะไม่เกิดขึ้นอีก การรับประกันเช่นนี้จะช่วยให้แน่ใจว่าชีวิตของผู้คนจะ“ปกติ”กลับคืนสู่สังคมโดยเร็ว

(3) จำนวนอาวุธของนักสู้ที่จะปลดประจำการและจำนวนอาวุธปืนที่ใช้

จากตัวเลขของ MILF ได้ให้จำนวนผู้ต่อสู้ทั้งหมด 40,000 คนที่จะถูกปลดประจำการภายใต้สามขั้นตอนของกระบวนการนี้ อย่างไรก็ตาม MILF รายงานว่ามีจะวางอาวุธเพียงแค่ 7,000 ชิ้นเพื่อส่งมอบตามกระบวนการกลับคืนสู่สภาวะปกติ กรณีดังกล่าวจึงเกิดคำถามว่ายังคงมีอาวุธที่เหลืออยู่หลังจากกระบวนการปลดอาวุธหรือไม่ หากยังคงมีอาวุธหลงเหลืออยู่ก็จะไม่เกิดหลักประกันว่าความรุนแรงจะไม่ปะทุขึ้นมาอีก ปัญหานี้จะได้รับการจัดการจะต้องสร้างบรรยากาศความเชื่อใจกันระหว่าง MILF และรัฐบาลฟิลิปปินส์

(4) ความเป็นไปได้ของการสูญเสียอัตลักษณ์ของ MILF

อาจกล่าวได้ว่าตอนนี้ MILF เปลี่ยนเป็น "การเคลื่อนไหวทางสังคม" และสมาชิกส่วนใหญ่เข้าร่วม United Bangsamoro Justice Party (UBJP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่คำถามที่สำคัญว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของ MILF ซึ่งมีลักษณะในเชิงปฏิวัติอย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้มีผู้เสนอแนะว่าไม่ควรเป็นกลุ่ม MILF อีกต่อไปเนื่องจากพวกเขาหลายคนกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใน BARMM

คำถามสำคัญอีกข้อก็คือว่า MILF สามารถเปลี่ยนเป็น UBJP ได้ภายในปี 2565 ได้อย่างไรและเมื่อไรจะมีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น หากพวกเขาไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในรัฐสภา BARMM ภายในปี 2565 ทั้งภูมิภาคจะกลับไปสู่ความเป็นผู้นำของนักการเมืองดั้งเดิมที่มีฐานตระกูลการเมืองเชิงพาณิชย์หรือการอุปถัมภ์

3.กระบวนการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาจาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

3.1 สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจเฮลซิงกิ (The Helsinki MOU)

บันทึกความเข้าใจเฮลซิงกิกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองอาจาเจห์ในอนาคต รวมทั้งหลักการและการดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM เห็นตรงกัน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การนิรโทษกรรม ในบันทึกความเข้าใจกำหนดให้มีการปล่อยตัวบุคคลที่ถูกจำคุกเพราะการมีส่วนร่วมในการก่อเหตุของ GAM รวมทั้งนิรโทษกรรมให้การกระทำความผิดดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ในบันทึกข้อตกลงไม่ได้กล่าวถึงการนิรโทษกรรมความผิดฐานอาชญากรรมระหว่างประเทศ

(2) การปลดประจำการ การวางอาวุธ GAM ได้ดำเนินการปลดประจำการกองกำลังของตนเองจำนวน 3,000 คน และได้ทำการวางอาวุธจำนวน 840 ชิ้น ในขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ถอนกองกำลังทั้งทหารและตำรวจที่ไม่ใช่กองกำลังพื้นถิ่น (non-organic police and military forces) ออกทั้งหมด

(3) การกลับคืนสู่สังคม บันทึกความเข้าใจได้รับรองสิทธิในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้แก่อดีตกองกำลัง รวมถึงนักโทษทางการเมือง กระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้ความสำคัญกับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง โดยเฉพาะกำหนดให้อดีตกองกำลัง นักโทษทางการเมือง และพลเรือนทุกคนที่ได้รับความเสียหายซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ (all civilians who suffered a demonstrable loss) ได้รับที่ดินที่เหมาะสม การจ้างงาน รวมถึงหลักประกันทางสังคมในกรณีที่ไม่อาจทำงานได้ อย่างไรก็ตาม บันทึกความเข้าใจไม่ได้กล่าวถึง “เหยื่อ” (victims) รวมถึงกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ เช่น ผู้หญิง และเด็ก แต่อย่างใด

(4) ศาลสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริง บันทึกความเข้าใจกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน รวมถึงคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงขึ้น ทำให้เกิดความคาดหวังว่าจะมีการดำเนินคดีกับการกระทำในอดีต รวมถึงการค้นหาความจริงจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ แต่น่าเสียดายที่บันทึกความเข้าใจกำหนดให้คณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงต้องถูกตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงแห่งชาติซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังไม่ได้กำหนดให้ศาลสิทธิมนุษยชนมีเขตอำนาจไปถึงการกระทำในอดีตอีกด้วย

(5) หลักนิติธรรม มีการกำหนดให้ต้องมีการร่างกฎหมายฉบับใหม่สำหรับอาเจาะห์ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีอาญาที่ทหารกระทำต่อพลเรือน และกำหนดให้กำลังตำรวจขึ้นตรงต่อผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้ง

3.2 การดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ

ในวันที่ 1 สิงหาคม 2549 อินโดนีเซียได้ตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจาะห์ (The Law on the Governing of Aceh – LoGA) เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจ แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงหลายประการก็ไม่ได้รับการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมาย โดยส่วนใหญ่แล้ว LoGA จะบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองทั้งหลาย การตั้งพรรค

การเมืองและการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากร แต่ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลัง แต่อย่างใด

LoGA ได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงขึ้น แต่ถ้อยคำในตัวกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการทำงานของทั้งสองกลไก โดยกฎหมายได้จำกัดเขตอำนาจของศาลสิทธิมนุษยชนเอาไว้เฉพาะแต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคตเท่านั้น ทำให้ศาลไม่อาจพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีความขัดแย้งในอดีตได้ ในขณะที่ในส่วนของคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงถูกกำหนดให้เป็นส่วนที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของคณะกรรมการระดับชาติ ในขณะที่ในปีเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการตั้งคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงระดับชาติเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่อาจตั้งขึ้นได้

จากการที่บันทึกความเข้าใจเองที่ไม่ค่อยให้ความใส่ใจต่อสิทธิของเหยื่อมากนัก ประกอบกับ LoGA มีข้อบกพร่องดังได้แสดงไว้ข้างต้น ทำให้กระบวนการสันติภาพในอาเจะห์อาจไม่ได้ยั่งยืนอย่างที่คาดไว้

3.3 กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ปัจจุบันรัฐบาลก่อตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและความสมานฉันท์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โดยได้รับมอบหมายงานจากรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการ 3 ประการหลักด้วยกัน คือ การค้นหาความจริง การฟื้นฟูเหยี่ยวา และการสร้างความสมานฉันท์

คณะกรรมการมีองค์ประกอบ 6 คน ที่มาจากภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลกลางซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลัก 18 คน และเจ้าหน้าที่ช่วยงานอีก 36 คน มีสำนักงานชื่อว่า Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi หรือ KKR ซึ่งทำงานในลักษณะการเชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของอาเจะห์ ที่ผ่านมาการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้นำไปสู่การรับฟังเสียงของเหยื่อในช่วงที่มีความขัดแย้งและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่กระนั้นกระบวนการเหยี่ยวาก็เกิดปัญหาทางด้านการจัดสรรงบประมาณและการยอมรับสถานะของคณะกรรมการจากรัฐบาลอินโดนีเซียและอาเจะห์ เพราะการค้นหาความจริงนำไปสู่การเปิดเผยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและทำให้ผู้นำไม่พอใจ ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจึงเกิดปัญหาในการนำคัมผิตมาลงโทษและนั่นก็เป็นเงื่อนไขในปัจจุบันที่อาจทำให้ความขัดแย้งระลอกใหม่เกิดขึ้นได้

3.4 ปัญหาของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจะห์

3.4.1 มุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและท้องถิ่น / ภาคประชาสังคม

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจาะห์ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและท้องถิ่น / ภาคประชาสังคม นั้น พบว่าจากสถานการณ์ความขัดแย้งและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอาเจาะห์ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมเป็นไปด้วยความเร่งรีบซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

(1) ความไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย จากความไม่ไว้วางใจในกระบวนการเจรจาทำให้ GAM มอบรายชื่อและจำนวนสมาชิกกองกำลังติดอาวุธของ GAM จำนวนน้อยกว่าที่เป็นจริง จึงเกิดปัญหาการไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้นำ GAM และกองกำลังระดับปฏิบัติการ

(2) การละเลยเหยื่อจากความขัดแย้งโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น กลุ่มผู้หญิงที่ถูกละเมิดโดยทหารของรัฐบาลอินโดนีเซีย และด้วยความเป็นหญิงที่ถูกกระทำจึงไม่ยอมเปิดเผยตัวตนในที่สาธารณะ ส่วนเด็กหรือเยาวชนซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ GAM จะถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือ

(3) การไม่ดำเนินการตามข้อตกลงเฮลซิงกิบางข้อ

ความคับข้องใจของเหยื่อจากความขัดแย้งระหว่าง GAM และรัฐบาลอินโดนีเซียในปัจจุบันเกิดจากการไม่ดำเนินการตามข้อตกลงเฮลซิงกิ โดยเฉพาะไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงในระดับชาติเพราะศาลรัฐธรรมนูญมีวินิจฉัยว่าการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ แม้จะมีคณะกรรมการปรองดองและค้นหาความจริงในอาเจาะห์ แต่ก็ขาดงบประมาณและไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษได้ เพราะได้ไม่ได้รับความร่วมมือจาก GAM และรัฐบาลอินโดนีเซีย เนื่องจากเกรงว่าจะมีการสอบสวนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การข่มขืน การวิสามัญฆาตกรรม การทรมานและการอุ้มหาย อันจะส่งผลกระทบต่อผู้บริหารพื้นที่ในปัจจุบัน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขในปัจจุบันที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือสงครามระลอกใหม่ อาจเกิดขึ้น

(4) การบริหารจัดการไม่ดีของ BRA

จากข้อตกลงเฮลซิงกิที่เร่งรัดทำให้ไม่มีรายละเอียดทางด้านกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ครอบคลุมและรอบด้านจนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร BRA กองกำลังติดอาวุธ GAM และเหยื่อจากความขัดแย้ง และเกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเหยื่อความขัดแย้งและเหยื่อภัยพิบัติ นอกจากนี้ BRA

ไม่มีระบบการจัดการข้อมูลที่ถูกต้องและกระบวนการ DDR ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่กล่าวคือไม่ได้ตอบสนองความต้องการของกองกำลังติดอาวุธ เช่น การให้ที่ดิน การสร้างบ้าน เป็นต้น

3.4.2 มุมมองของตัวแทนรัฐบาลและ GAM

ในขณะที่จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียกับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจาะห์ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์ตัวแทนรัฐบาลและ GAM นั้น กระบวนการเจรจาสันติภาพที่ดำเนินการภายใน 1 ปีและมีกรอบเวลาดำเนินการในข้อตกลงอย่างชัดเจนทำให้รัฐบาลอินโดนีเซีย และผู้นำ GAM ต้องเร่งรีบดำเนินการตามข้อตกลงจึงเกิดปัญหาที่เป็นภาระในเวลาต่อมา ดังนี้

(1) ความเหลื่อมล้ำในการคัดกรองกองกำลังติดอาวุธ ด้วยความไม่ไว้วางใจเชื่อใจว่า กระบวนการเจรจาสันติภาพจะสำเร็จหรือไม่ ทำให้ผู้นำ GAM แจ้งจำนวนสมาชิกกองกำลังติดอาวุธมอบให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริงมากจึงส่งผลต่อการคัดกรองกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ครอบคลุมทั้งหมดและทำให้บางคนไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าเทียมคนอื่น ๆ จนเกิดความคับข้องใจ

(2) การขาดงบประมาณ

ในเบื้องต้นงบประมาณมาจากรัฐบาลอินโดนีเซีย ธนาคารโลก UNDP ซึ่งจัดสรรปันส่วนระหว่างการให้ความช่วยเหลือเยียวยาจากภัยพิบัติและกองกำลังติดอาวุธที่เข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม แต่ด้วยการที่ไม่ได้ระบุจำนวนที่แท้จริงในเบื้องต้น ทำให้การบริหารจัดการในเวลาต่อมาเกิดการนำรายชื่อของสมาชิกกองกำลังไปสวมแทนที่เยียวยาจากภัยพิบัติสืนามิเพื่อให้ได้รับการชดเชย แต่ก็ส่งผลให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างอดีตกองกำลังติดอาวุธกับเหยื่อสืนามิ

(3) การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้นำของ GAM

อดีตสมาชิกกองกำลังของ GAM บอกว่าพวกเขา รู้สึกว่าผู้นำของเขาได้ประโยชน์จากข้อตกลงโดยที่ละเลยความทุกข์ยากของกองกำลังในระดับพื้นที่

(4) ข้อจำกัดทางด้านเวลาในการดำเนินการกลับคืนสู่สังคม

เนื่องด้วยปัญหาภัยพิบัติและกระบวนการเจรจาที่เร่งรัดต้องการผลสัมฤทธิ์ตามกำหนดเวลาที่วางไว้ ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมในระยะแรกเกิดปัญหารายชื่อของผู้ที่ควรเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม จนทำให้ BRA จะต้องขยายประเภทของผู้ที่ได้ประโยชน์จากโปรแกรมต่าง ๆ ในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

3.5 ความท้าทายของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของอาเจระห์

(1) ความขัดแย้งภายในของ GAM ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน

หลังจากที่มีข้อตกลงสันติภาพและเกิดกระบวนการ DDR ผู้นำของ GAM ในระดับ

ต่าง ๆ มีการเปลี่ยนผ่านสถานะจากผู้นำกองกำลังติดอาวุธมาสู่เส้นทางการบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษหรือนักการเมืองซึ่งทำให้ในช่วงเปลี่ยนผ่านเกิดความขัดแย้งภายใน GAM และเกิดการลอบสังหารนักการเมืองจำนวนมากในเวลาต่อมา ทำให้เกิดคำถามได้ว่ากระบวนการสันติภาพของอาเจระห์ซึ่งรวมถึงกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธนั้นจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่

(2) ทักษะการบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษและการดำเนินการการกลับคืนสู่สังคม

การเปลี่ยนสถานะจากผู้นำกองกำลังมาสู่การบริหารจัดการบ้านเมืองทำให้ผู้นำของกองกำลัง GAM ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนบทบาทและการจัดการด้านการบริหารข้อมูลและงบประมาณ รวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ในเขตอาเจระห์ ในช่วงต้นการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปอย่างล่าช้าและเผชิญอุปสรรค ด้วยความไม่พอใจจากเหยื่อจากสงคราม เหยื่อจากสึนามิและประชาชนทั่วไป การเปลี่ยนสถานะจากนักต่อสู้เป็นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีการอบรมเพิ่มทักษะในการบริหารด้วย

4.กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในจังหวัดชายแดนใต้ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้

4.1 กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธจากปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เป็นกลไกเครื่องมือที่สามารถสร้างเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่การเจรจาสันติภาพและนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ในที่สุดนั้น มีอยู่ 3 กลไกด้วยกัน คือ

(1) การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 (พ.ร.บ.องค์กรอัยการฯ)

(2) การพักการลงโทษ ตามมาตรา 32 (5) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 (พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ฯ)

(3) การเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551(พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ)

จากการศึกษาพบว่าบริบทและกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง มีข้อจำกัด ดังนี้

(1) ปัจจัยทางสังคมการเมืองและเหตุการณ์ความรุนแรงที่ยังดำรงอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อนโยบายการนำยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อนำไปสู่การเจรจาสันติภาพ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายยังขาดซึ่งความไว้วางใจระหว่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการนำไปสู่การเจรจาสันติภาพ ฝ่ายผู้กระทำความผิดหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีความกังวลใจถึงความปลอดภัยภายหลังจากผ่านการอบรมแล้ว ในขณะที่ฝ่ายผู้เสียหายก็ไม่มั่นใจว่าการใช้ยุติธรรมทางเลือกจะให้หลักประกันว่าจะไม่เกิดเหตุรุนแรงอีกได้อย่างไร และแม้ว่าผู้เสียหายจะเข้าใจว่าการให้อภัยต่อผู้กระทำความผิดจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกประสบผลสำเร็จ แต่กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมาก็ไม่ได้ทำให้ความจริงปรากฏแต่อย่างไร อีกทั้งการเยียวยาความเสียหายโดยรัฐก็มีข้อบกพร่องและไม่เพียงพอที่จะทำให้เขาพร้อมที่จะให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิด ในขณะที่ทางฝ่ายรัฐเองก็ไม่มั่นใจว่าหากใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกแล้วเหตุการณ์ความรุนแรงจะลดลง ในขณะที่เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงดำรงอยู่ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายความมั่นคงยังคงควบคุมสถานการณ์อยู่

ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมการเมืองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันยังไม่มีเจตจำนงทางการเมืองในการที่ผลักดันกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้อย่างจริงจังและรวมถึงสังคมโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจความมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างแท้จริง จึงเป็นไปได้ยากมากที่การใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะนำไปสู่การเจรจาสันติภาพได้

(2) กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะประสบความสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงการค้นหาความจริง การเยียวยาผู้เสียหายอย่างเพียงพอและรอบด้าน รวมถึงตลอดถึงการสำนึกถึงผลกระทบของการกระทำของผู้กระทำความผิด

หากเป้าหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้คือการก่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในพื้นที่ ดังนั้นแล้วการให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้ผู้กระทำและเหยื่อสามารถอยู่ร่วมกันได้ต่อไป ในขณะที่การเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องให้อภัยหรือยินยอมให้ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึก ความคับข้องใจ รวมถึงบาดแผลผลกระทบที่ได้รับย่อมเป็นการเรียกร้องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องให้ความสำคัญกับ

การทำให้ความจริงปรากฏซึ่งจะเป็นส่วนช่วยรักษาบาดแผลและความคับข้องใจของเหยื่อ รวมตลอดถึงการเยียวยา ทั้งในแง่ตัวเงินและด้านจิตใจอย่างเพียงพอด้วยเช่นกัน

ในขณะที่ผู้คนในสังคมจะกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขอีกครั้งนั้น จำเป็นอยู่เองที่ผู้กระทำความผิดต้องรับรู้ว่สิ่งที่ตนกระทำก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างไร แน่แน่นอนว่าการสำนึกถึงผลของการกระทำของตนดังกล่าวนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องถึงขนาดยอมรับว่าอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตนยึดมั่นนั้นเป็นสิ่งผิด สำนึกถึงในผลของการกระทำของผู้กระทำผิดนี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายพร้อมที่จะให้อภัยมากยิ่งขึ้น และมีส่วนช่วยประสานรอยร้าวในสังคมได้

(3) บทบัญญัติมาตรา 21 พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ มีปัญหาความไม่ชัดเจนและปัญหาทั้งในเชิงข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ

บทบัญญัติมาตรา 21 ดังกล่าวมีปัญหาในเชิงข้อกฎหมายที่ไม่อาจใช้ได้ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ อีกทั้งยังไม่มี ความชัดเจนในทางปฏิบัติอีกหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องขั้นตอนการพิจารณา การอบรม เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงกล่าวไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ แม้ว่าในทางความเป็นจริงจะมีระเบียบคำสั่งที่ออกมาเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวบ้างแล้วก็ตาม แต่ระเบียบคำสั่งดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวนโยบายและแนวปฏิบัติซึ่งไม่ได้มีหลักประกันที่มั่นคงอย่างในกรณีที่กำหนดเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

(4) กระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องคำนึงถึงการกลับคืนสู่สังคมของผู้เข้ารับการอบรมรวมตลอดถึงมาตรการภายหลังการอบรมอื่น ๆ ด้วย

หากเป้าหมายของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ การสร้างเงื่อนไขไปสู่การสร้างสันติภาพ ประเด็นสำคัญที่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกต้องคำนึงถึงก็คือจะอย่างไรให้เหยื่อจากเหตุ การณ์ความรุนแรงและผู้กระทำความผิดสามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้ต่อไปภายหลังจากกลไกยุติธรรมทางเลือกแล้ว ซึ่งปัญหาที่มีร่วมกันไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วหรือผู้ถูกดำเนินคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องก็คือไม่สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ เกิดความระแวงระหว่างผู้ในชุมชน ไม่มีงานทำ และไม่มีโอกาสในการศึกษาต่อหรือพัฒนาอาชีพ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติดังเดิมได้ด้วย ในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการให้บุคคลเหล่านี้ตระหนักรู้ถึงผลของการกระทำของตน เช่น การกำหนดให้มีการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะหรือบำเพ็ญประโยชน์ต่อผู้เสียหาย

นอกจากนี้ความกังวลที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีร่วมกันประการหนึ่งก็คือความปลอดภัยจากการใช้กำลังแก๊งกันซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหาที่ยืนยันว่าตนเองบริสุทธิ์ รวมถึงฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐเอง หากเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกคือการก่อให้เกิดสันติสุข ก็จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการในการคุ้มครองความปลอดภัยแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย

สิ่งที่สำคัญเหนืออื่นใดก็คือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดที่ผ่านการอบรมแล้วไม่หวนกลับไปกระทำความผิดอีก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามกำกับดูแลไม่ให้บุคคลดังกล่าวกลับมากระทำความผิดอีกด้วย

4.2 โครงการ “พาคคนกลับบ้าน” ในฐานะกลไกของรัฐในการนำแนวร่วมขบวนการกลับคืนสู่สังคม

โครงการพาคคนกลับบ้าน เป็นปฏิบัติการด้านการอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ได้ริเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 11 ก.ย. 2555 ในสมัย พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ เป็นแม่ทัพภาคที่ 4 และสืบเนื่องมาถึงแม่ทัพภาคที่ 4 คนปัจจุบัน เพื่อเปิดช่องทางให้ผู้เห็นต่างจากรัฐที่ต้องการยุติการใช้ความรุนแรง ผู้หวาดระแวงหลบหนีออกนอกพื้นที่ หรือออกนอกประเทศ มาต่อสู้ในแนวทางสันติด้วยการช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายและปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ซึ่งจากสถิติจำนวนผู้เห็นต่างที่เข้าร่วมโครงการพาคคนกลับบ้าน นับแต่เริ่มโครงการเมื่อวันที่ 11 ก.ย. 2555 ถึงวันที่ 5 ก.พ. 2560 มีทั้งหมด 4,432 คน โดยแยกออกเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) และผู้หวาดระแวง ซึ่งปัจจุบันมีผู้ออกมารายงานตัวแสดงตนเข้าโครงการรวม 4,535 คน (2 ต.ค. 2560) ส่งคืนกลับสู่สังคม (set zero) จำนวน 4,403 คน อยู่ระหว่างดำเนินการ 132 คน นอกจากนี้ ยังมีการจัดกิจกรรมสร้างความไว้วางใจภายใต้แนวคิด ‘ลดช่องว่าง สร้างความเข้าใจ’ โดยนำ ‘ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย’ (ผู้เคยเข้าร่วม กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย-พคท.) ไปให้ความรู้เล่าประสบการณ์เทียบเคียงกับโครงการพาคคนกลับบ้านอีกด้วย

โดยกรอบการขับเคลื่อนโครงการมี 6 ขั้นตอน คือ

- (1) ผนึกสร้างใจความเข้าใจกับผู้ก่อเหตุรุนแรง โดยทุกหน่วยในพื้นที่ถือเป็นนโยบายที่ต้องปฏิบัติ
- (2) รับรายงานตัวเพื่ออบรมปรับทัศนคติ โดยหน่วยดำเนินการอย่างรอบคอบ และเข้าสู่โรงเรียนการเมือง ศูนย์สันติวิธี ใช้หลักศาสนาอิสลามที่ถูกต้อง

(3) การปลดปล่อยพันธะทางกฎหมาย หน่วยดำเนินการอำนวยความสะดวกด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกองพาคคนกลับบ้าน ศูนย์สันติวิธี รวบรวมหลักฐาน และลบชื่อจากฐานข้อมูลของตำรวจ ตลอดจนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

(4) ขับเคลื่อน "ชมรมพาคคนกลับบ้าน" โดยศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างสูงสุด

(5) พัฒนาคุณภาพชีวิตโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการอย่างแท้จริง ยกกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และ

(6) การติดตามเมื่อกลับไปอยู่ภูมิลำเนา โดยชุดปฏิบัติการกิจการพลเรือนไปพบปะเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ หากไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ อยากเริ่มต้นชีวิตใหม่ ก็มีศูนย์ประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พร้อมให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวนี้ทำให้คนไทยพุทธในพื้นที่และนอกพื้นที่ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการสร้างภาพพาดพิงกลับบ้าน การไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย การมอบบ้าน ที่ดินทำกินและจ่ายเงินตอบแทนให้รายละเอียด 1,000,000 บาท เป็นต้น ทำให้สังคมเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องในโครงการพาคคนกลับบ้าน ในขณะที่มลายูมุสลิมในพื้นที่หรือคนที่ถูกชักชวนเข้าร่วมโครงการมีความกังวลเรื่องความปลอดภัย การถูกนำไปใช้ประโยชน์ เช่น การใช้เพื่อการหาข่าวโดยนักวิชาการให้ความเห็นว่าโครงการพาคคนกลับบ้าน หากจะให้โครงการประสบผลสำเร็จรัฐจะต้องแน่ใจว่าคนที่เข้าโครงการทุกคนเป็น “ตัวจริง” และ “โครงการนี้ มีปัญหาอยู่ คือคนที่อยากกลับบ้านเป็นคนอยู่ในลิสต์ของคนที่มีความคิดเห็นต่างหรือเป็นขบวนการหรือเปล่า น่าจะเป็นปัญหามาตั้งแต่อดีตแล้ว และทุกวันนี้ ก็ยังเป็นปัญหาอยู่ พุดง่าย ๆ คือตัวจริงหรือเปล่า” และมีความเห็นว่า “การแก้ปัญหาที่แท้จริงได้ก็ด้วยการใช้การพูดคุยเพื่อสันติสุขเป็นหลัก ไม่ใช่การบังคับให้ยอมแพ้”

จากการศึกษาพบว่าโครงการพาคคนกลับบ้านมีปัญหาที่ควรกล่าวถึง ดังนี้

(1) โครงการพาคคนกลับบ้านในปัจจุบันมีข้อจำกัดในแง่กฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการนิรโทษกรรม เป็นเพียงนโยบายของ กอ.รมน. เท่านั้น ทำให้โครงการดังกล่าวสามารถใช้ได้กับกลุ่มกองกำลังหรือแนวร่วมของขบวนการที่ไม่มีหมายจับตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนกองกำลังหรือแนวร่วมที่มีหมายจับ เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการผิด

(2) การใช้โครงการพาคณกลับบ้านในทางที่ผิด พบว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ทำการหาประโยชน์จากบุคคลที่เข้าร่วมโครงการพาคณกลับบ้าน โดยการหาข้อมูลจากคนเหล่านั้น การหาประโยชน์จากคนเหล่านั้นโดยการให้ไปชักจูงคนอื่นมาเข้าร่วมโครงการ รวมทั้งการติดตามชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มคนดังกล่าว ทำให้คนที่เข้าร่วมโครงการพาคณกลับบ้านไม่สามารถใช้ชีวิตโดยปกติสุขได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้พาคณกลับบ้านอย่างที่ชื่อโครงการต้องการจะสื่อ เนื่องจากคนที่เข้าร่วมโครงการไม่อาจกลับไปอยู่ในภูมิลำเนาเดิมของตนเองได้ แต่กลับต้องไปอยู่ในสถานที่ที่รัฐจัดให้ อันเป็นเหตุให้โครงการนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

4.3 กระบวนการ DDR ในกรณีความขัดแย้งจังหวัดชายแดนใต้

4.3.1 การออกแบบกระบวนการ DDR ของจังหวัดชายแดนใต้

จากข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์มีรายละเอียดและประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบด้านซึ่งสามารถจำแนกความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของกองกำลังติดอาวุธ กองกำลังติดอาวุธประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ ได้ดังนี้

(1) ผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการ DDR

ผู้ที่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องต่อกระบวนการ DDR และควรมีบทบาทหลักในกระบวนการ DDR คือ เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน รวมไปถึงผู้นำชุมชน เพราะไม่ได้เป็นคู่ต่อสู้กับกองกำลังและทำให้กองกำลังที่จะกลับคืนสู่สังคมมั่นใจในความปลอดภัยของตนเอง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ควรเข้ามามีบทบาทเนื่องจากกองกำลังที่จะเข้าร่วมการกลับคืนสู่สังคมมีทั้งผู้ที่อยู่ในเรือนจำ มีหมายจับ หรือมีหมายควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ

(2) กลุ่มเป้าหมายของกระบวนการ DDR

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประชาชนให้ความเห็นว่ากองกำลังในพื้นที่ที่มีหลายกลุ่มจึงต้องมีกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมสำหรับทุกกลุ่ม ในขณะที่หลายฝ่ายระบุกลุ่มเป้าหมายที่ควรเข้าร่วมกระบวนการ DDR ควรเป็นกองกำลังของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี แต่จากการสัมภาษณ์สามารถรวบรวมกองกำลังติดอาวุธและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ก) กองกำลังติดอาวุธขบวนการเคลื่อนไหวที่ปฏิบัติการในปัจจุบัน

ข) ผู้สนับสนุนปฏิบัติการทางทหารของขบวนการเคลื่อนไหว เช่น ผู้ที่ทำหน้าที่ให้ที่พักพิงสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร

ค) กองกำลังติดอาวุธที่ได้รับโทษอยู่ในเรือนจำ

ง) ประชาชนที่อยู่ในเรือนจำที่ถูกดำเนินคดีความมั่นคงที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งสำหรับกลุ่มคนนี้ขบวนการเคลื่อนไหวได้มีการเรียกร้องให้มีการปล่อยตัว

จ) กองกำลังของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ทหาร

ฉ) กองกำลังที่มีการจัดตั้งผ่านกลไกชุมชน เช่น กองพันราษฎรอาสารักษาหมู่บ้าน

(3) ขั้นตอนกระบวนการ DDR

กระบวนการ DDR โดยส่วนใหญ่มี 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 คือกระบวนการวางแผนเพื่อการดำเนินการกระบวนการ DDR โดยขั้นตอนนี้จะมีการเตรียมการตั้งคณะทำงานด้านต่าง ๆ ในการสนับสนุนการดำเนินการกลับคืนสู่สังคม ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมในระยะที่ 1 ดังนี้

ก) การออกแบบกระบวนการทางกฎหมายที่จะนำมารองรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยศึกษาช่วงสมัย 2514-2516 ที่มีนักศึกษาและประชาชนจัดตั้งพรรคของคอมมิวนิสต์ขึ้นมาแล้วต่อสู้โดยการใช้อาวุธ ซึ่งมีการนำนโยบายของคำสั่ง 66/23 ซึ่งเป็นกฎหมายนิรโทษกรรม โดยผู้นำสตรีและตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมได้เสนอให้มีการศึกษารูปแบบการนำนโยบายในสมัยดังกล่าวมาพิจารณา ในขณะที่กองกำลังติดอาวุธมีการศึกษารูปแบบของอาเจห์และมินดาเนา แต่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการดำเนินโครงการพาคนกลับบ้านและการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในมาตรา 21 นั้นมีปัญหาในการดำเนินการ

ข) การอำนวยความสะดวกและการเตรียมความพร้อมของสังคมในการรองรับการกลับมาของกองกำลังติดอาวุธที่จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของทุกคนในชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งทางด้านจิตใจให้กับชุมชนในการเผชิญหน้าและอยู่ร่วมกันกับอดีตกองกำลังติดอาวุธ ถึงแม้ว่ากองกำลังเหล่านี้มีความเชื่อมั่นว่าชุมชนยอมรับพวกเขา

ค) การให้ความช่วยเหลืออดีตกองกำลังในการเป็นสมาชิกของชุมชนของพวกเขา ซึ่งการเป็นสมาชิกที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ศักยภาพของอดีตคู่ต่อสู้เพื่อการฟื้นฟูทางสังคมและเศรษฐกิจ

สำหรับการดำเนินการในระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อตกลงในกระบวนการเจรจาสันติภาพ มีข้อที่ควรพิจารณาทางด้านกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ก) ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อกลับคืนสู่สังคมแต่ละคนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับบริบทปัจจัยของแต่ละคน และไม่สามารถบอกได้ว่าต้องใช้เวลานานแค่ไหน อาจจะครึ่งปีหรือ 1 ปี ในกรณีนี้ผู้เสียหายให้ความเห็นว่าไม่อาจพิจารณาจากฐานความผิด เพราะเมื่ออดีตกองกำลังติดอาวุธอยู่ในกลุ่มขบวนการ ถ้าเขามีความสำนึกผิดผู้เสียหายสามารถยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคมได้ แต่ในขณะที่กองกำลังติดอาวุธมีความเชื่อมั่นว่าการกระทำของพวกเขาคือความถูกต้องเพราะเป็นการต่อสู้เพื่อเอกราช

ข) การออกแบบรูปแบบกระบวนการที่ทำให้อดีตกองกำลังติดอาวุธไม่รู้สึกผิดและขัดแย้งกับอุดมการณ์ของตนจากการเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคม เพราะอดีตกองกำลังเกิดความรู้สึกผิดที่ทั้งเพื่อนที่ร่วมรบกันมา การรับสารภาพกับรัฐว่าตัวเองไปทำอะไรบ้าง การหยุดรบกลางคัน ทั้งที่ปฏิบัติการยังไม่สำเร็จ และการยุติการต่อสู้เพื่อพระเจ้า

ค) การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมควรต้องมีความแตกต่างในการดำเนินการเพราะความผิดต่างกัน หรือในกรณีที่มีการยอมรับผิดก็อาจพิจารณาโดยกระบวนการพิเศษ เช่น อาจลงโทษขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีการพิจารณาลดโทษ เป็นต้น ในกรณีที่ไม่เคยรับโทษควรมีการติดตามพฤติกรรมหรือว่าคุมประพฤติ

ง) ควรมีการพิจารณาและจำแนกผู้ที่เป็นสมาชิกกองกำลังติดอาวุธ เพื่อป้องกันมิให้คนบริสุทธิ์ที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการกระบวนการนี้

จ) ระบบคัดกรองผู้เข้ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมต้องดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ฉ) ระบบติดตามพฤติกรรมอดีตกองกำลังติดอาวุธควรมีการตั้งคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการในหลายระดับ เช่น ชุมชน จังหวัด

ในระยะที่ 3 คือระยะติดตามและประเมินผลการดำเนินการกลับคืนสู่สังคมหรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่าเป็นกระบวนการสร้างความปรองดองและฟื้นฟูสังคม โดยการลดช่องว่างความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนโดยเฉพาะอดีตกองกำลังติดอาวุธ มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

ก) การแสดงเจตจำนงในการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธและการแสดงความจริงใจของรัฐบาลโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต่อการกลับมาของกองกำลังติดอาวุธ

ข) มีการสร้างหลักประกันเรื่องการไม่กระทำความผิดซ้ำ ต้องมีการเน้นย้ำความปลอดภัยของสังคม ในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงในชุมชนก็ควรมีมาตรการมารองรับ

ค) การเรียนรู้เกี่ยวกับสังคมที่กองกำลังติดอาวุธจะต้องไปอยู่ สิ่งที่เขาต้องเรียนรู้คือเรื่องพหุวัฒนธรรม และการยอมรับตัวตนของผู้คนในสังคม

ง) การดำเนินกระบวนการเยียวยาจิตใจของกองกำลังหรือโปรแกรมการปรับเปลี่ยนทัศนคติ พฤติกรรมที่เคยใช้ความรุนแรงมาก่อน

จ) มีการให้หลักประกันหรือคณะกรรมการที่รับรองความพร้อมในการเข้าสู่สังคมหรือการทำงานใด ๆ

ฉ) ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ (เงินอุดหนุน/การจัดสรรที่ดิน/อาชีพ/การอยู่ร่วมเป็นชุมชน) กองกำลังติดอาวุธเดิมมีอาชีพอยู่แล้วในชุมชน เช่น อาชีพเกษตรกรรมและค้าขาย แต่มีกองกำลังติดอาวุธบางรายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ จำเป็นต้องมีการสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการให้ทุนเบื้องต้นในการประกอบอาชีพ และการเพิ่มทักษะการทำงาน ทั้งนี้ นักธุรกิจได้ให้ความเห็นว่าควรมีกระบวนการคัดกรองหรือมีการให้หลักประกันกับกองกำลังติดอาวุธที่จะเข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งโดยทั่วไปกองกำลังติดอาวุธในชนบทจะพบปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพน้อยกว่ากองกำลังที่อยู่ในเขตเมือง นอกจากนี้ยังมีความห่วงกังวลจากผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งถึงงานที่เหมาะสมกับกองกำลังว่าควรมีอาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงอีกต่อไป

ช) การประเมินความปลอดภัยมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลงหรือมีอัตราหรือสัดส่วนการกระทำแบบอาชญากรรมทั่วไป ไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเรื่องการทรมาน การจับกุมตามอำเภอใจ และการฆ่านอกกฎหมาย

4.3.2 ข้อห่วงกังวลต่อกระบวนการ DDR ในกรณีความขัดแย้งจังหวัดชายแดนใต้

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมเป็นเรื่องใหม่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้และไม่มีการกล่าวถึงมากนัก ในกระบวนการพูดคุยที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นกระบวนการระหว่างและหลังการเจรจาสันติภาพ แต่กระนั้นในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลก็มีความห่วงกังวลในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ดังนี้

(1) ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ

การปฏิเสศในการเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธซึ่งอาจจะมีจากหลากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ดำเนินการที่ผ่านมา เช่น โครงการพาคณกลับบ้าน การบังคับใช้มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติความมั่นคงในราชอาณาจักรฯ หรือกองกำลังติดอาวุธไม่ต้องการยุติการต่อสู้เพื่ออุดมการณ์เอกราชปาตานี เนื่องจากยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตนเองต้องการ หรือกองกำลังติดอาวุธอาจถูกปฏิเสธหรือถูกตีตราจากสังคมเมื่อเข้าร่วมในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม จากความรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรมหรือความเท่าเทียมจากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม หรือกองกำลังติดอาวุธมีความกังวลถึงความปลอดภัยจากรัฐและการล้างแค้นตอบโต้จากผู้ได้รับผลกระทบหรือครอบครัว นอกจากนี้ความไม่เข้าใจของรัฐต่อเป้าหมายของกระบวนการการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพก็อาจส่งผลให้กองกำลังติดอาวุธไม่เข้าสู่กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(2) อุปสรรคในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคม อาจเกิดจาก

ก) การไม่มีกฎหมายที่มารองรับกระบวนการ

ข) การขาดความมุ่งมั่นในการสร้างสันติภาพของรัฐบาลไทยและกองกำลังติดอาวุธซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ความมุ่งมั่นนี้จะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

ค) ความปลอดภัยของกองกำลังติดอาวุธเมื่อเข้าร่วมโครงการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นกระบวนการที่ยากในการสร้างความรู้สึกว่ากองกำลังติดอาวุธมีความปลอดภัยเมื่อกลับมาใช้ชีวิตในสังคม ชุมชนที่ตนเองเคยอยู่ หรือในสถานที่ที่มีการจัดไว้ เพราะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีกองกำลังติดอาวุธหลายกลุ่ม นอกจากนี้หน่วยงานรัฐเองก็มีกองกำลังติดอาวุธหลากหลายกลุ่มด้วยเช่นกัน

ง) การตอบโต้ล้างแค้นจากเหยื่อและครอบครัวที่จะทำให้ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการกลับคืนสู่สังคมล้มเหลว

จ) ความเข้าใจและทัศนคติของคนในสังคมที่ยังไม่เปิดรับ ไม่เข้าใจ รวมไปถึงการไม่เปิดโอกาสและการระบุว่าเป็นอาชญากรที่ต้องจัดการทางกฎหมายเท่านั้น

4.4 ความท้าทายและปัจจัยในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้ประสบความสำเร็จ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล สามารถที่จะสรุปความท้าทายในการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมได้ ดังนี้

(1) การยอมรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธโดยสังคมไทย การให้การเคารพความคิดเห็นของคนในพื้นที่และคนทั้งประเทศไทยเพื่อจัดการต่อต้านการดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(2) การแสดงความมุ่งมั่นและเจตจำนงของกองกำลังติดอาวุธในการยุติการใช้ความรุนแรงโดยต้องแสดงให้เห็นว่ากองกำลังต้องการคืนสู่สังคม เช่น การแสดงออกว่ากองกำลังติดอาวุธมีความประสงค์ที่อยากจะกลับมาทำงาน และกลับมาสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งจะต้องยอมรับและอดทนต่อแรงต้านของสังคมในระดับหนึ่ง เช่น กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งโดยเฉพาะครอบครัวที่เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจะไม่สามารถยอมรับกองกำลังติดอาวุธได้ทุกคน

(3) เวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการกระบวนการกลับคืนสู่สังคม หากมีการดำเนินการที่ไม่ทอดระยะเวลาจนเกินไปภายหลังจากบรรลุข้อตกลงสันติภาพจะทำให้สังคมมีความรู้สึกปลอดภัย เมื่อมีความปลอดภัย ก็จะทำให้สังคมสามารถยอมรับการอยู่ร่วมกันได้ และเชื่อมั่นว่าข้อตกลงสันติภาพจะได้รับการปฏิบัติตาม

(4) การดำเนินกระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ทุกคนในสังคมได้ประโยชน์จากกระบวนการกลับคืนสู่สังคม ไม่ใช่เพียงแค่กองกำลังติดอาวุธเท่านั้นที่ได้ประโยชน์

นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลได้นำเสนอถึงปัจจัยที่ทำให้กระบวนการกลับคืนสู่สังคมประสบความสำเร็จได้จะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) เจตจำนงทางการเมืองของทุกฝ่ายในการสร้างกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลไทยและขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชปาตานี ประสบการณ์จากหลาย ๆ ประเทศที่มีความขัดแย้งนั้น ระยะเวลาในการสร้างสันติภาพต้องใช้เวลาที่นานและอดทน

(2) การมีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธกับรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นเจ้าของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมร่วมกันและแสดงความรับผิดชอบตลอดกระบวนการกลับคืนสู่สังคม

(3) ศักยภาพและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่นที่จะรองรับการกลับมาใช้ชีวิตของกองกำลังติดอาวุธในชุมชนซึ่งจะกระทบกับวิถีชีวิตดั้งเดิมที่ผ่านมาทั้งช่วงก่อนเกิดความขัดแย้งและระหว่างความขัดแย้ง

(4) การแสวงหาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนโดยการทำความเข้าใจกับความขัดแย้งที่ผ่านมา และใช้กลไกความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นเครื่องมือในการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งซ้ำ

(5) กระบวนการกลับคืนสู่สังคมจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์ ความรู้และเงินทุนที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการตามกระบวนการกลับคืนสู่สังคมสามารถบรรลุเป้าหมายได้

(6) การมีส่วนร่วมและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่และภายในประเทศเป็นบทบาทที่สำคัญและเป็นข้อต่อในหลาย ๆ ขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการทำงานเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างคู่ขัดแย้ง การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงได้ และการทำงานในประเด็นที่อ่อนไหวต่าง ๆ

(7) การมีส่วนร่วมและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ชุมชนระหว่างประเทศ ในการสนับสนุนเงินทุน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการติดตามตรวจสอบกระบวนการสันติภาพ และกระบวนการกลับคืนสู่สังคมให้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้

(8) การให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้หญิง หรือเด็ก บทบาทของผู้หญิงที่มักจะถูกกล่าวถึง คือบทบาทในกระบวนการสร้างสันติภาพ แต่มักจะไม่มีใครกล่าวถึงบทบาทในกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งผู้หญิงจะมีบทบาทในการสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร เมื่อมีกระบวนการกลับคืนสู่สังคมผู้หญิงเหล่านี้จะไม่ถูกกล่าวถึงหรือได้รับประโยชน์จากกระบวนการ ในขณะที่ผู้หญิงเหล่านี้ต้องเผชิญความยากลำบากในการต่อสู้เช่นเดียวกับผู้ชาย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้หญิงจะถูกมองว่าเป็นเหยื่อของความขัดแย้งและถูกกำหนดบทบาทเป็นผู้เหยี่ยวในความขัดแย้ง ผู้วิจัยพบว่าผู้หญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการต่อสู้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการกลับคืนสู่สังคมสำหรับผู้หญิง และการให้ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการสันติภาพ

ในขณะที่ตามมาตราฐานสากลเด็ก ๆ จะต้องกลับมารวมตัวกับครอบครัวของพวกเขาโดยเร็วที่สุด และต้องกลับไปชุมชน โดยเด็กควรที่จะกลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติ และในกรณีที่ครอบครัวไม่สามารถรองรับเด็ก ๆ ได้ เพราะไม่สามารถหาครอบครัวหรือญาติของพวกเขาเพราะเสียชีวิตหรือพวกเขาปฏิเสธที่จะรับ จึงควรมีกระบวนการรองรับเด็กในการกลับเข้าสู่ชุมชน การดูแลทางการแพทย์และจิตวิทยาก็เป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สังคม การให้การศึกษาแก่เด็กเพื่อให้พวกเขาฝึกอบรมสายอาชีพหรือหลักสูตรฝึกอบรมที่กำหนดเองอันจะทำให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้

5.เปรียบเทียบกลไกการกลับคืนสู่สังคม กรณีศึกษาอาजेห์ ประเทศอินโดนีเซีย และกรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

การเปรียบเทียบกลไกของทั้งสองกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเด่นข้อด้อยของแต่ละกรณี สามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 ข้อตกลงสันติภาพ

เมื่อพิจารณาข้อตกลงระหว่างอาजेห์และมินดาเนาแล้วพบว่า ข้อตกลงของอาजेห์จะมีความชัดเจน และต้องดำเนินการตามข้อตกลงซึ่งค่อนข้างตายตัวและอาจจะไม่ยืดหยุ่นต่อบริบทและปัจจัยในพื้นที่ ในขณะที่มินดาเนาจะมีรายละเอียดเรื่ององค์กร ขั้นตอน และการตั้งคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำงานขับเคลื่อนในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าและมีคณะทำงานที่ครอบคลุมการทำงานในระยะยาวมากกว่าอาजेห์

5.2 กระบวนการปลดอาวุธ

ในเรื่องของจำนวนอาวุธ กระบวนการปลดอาวุธของอาजेห์มีการระบุจำนวนที่น้อยกว่าความเป็นจริง ในขณะที่มินดาเนามีจำนวนที่มากกว่าความเป็นจริง ซึ่งตัวเลขที่แจ้งจะแสดงถึงความจริงใจระหว่างกองกำลังติดอาวุธกับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ในส่วนระยะเวลาในการดำเนินการ อาजेห์กำหนดระยะเวลาปลดอาวุธไว้ในข้อตกลงอย่างชัดเจนและสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาถึงแม้มีอุปสรรคในช่วงการส่งมอบรอบที่ 3 ก็ตาม ในขณะที่มินดาเนาซึ่งอยู่ในขั้นตอนการปลดอาวุธระยะที่สองซึ่งเป็นไปตามแผนงานที่รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ได้กำหนดไว้ผ่านการทำงานของคณะกรรมการ IDB ทั้งนี้การส่งมอบอาวุธหรือปลดอาวุธดำเนินการได้เร็วมากเท่าไรจะทำให้กระบวนการอื่น ๆ รวดเร็วตามมาด้วย และก็เป็นกระบวนการที่สร้างความเชื่อมั่นได้อย่างรวดเร็วหากมีการดำเนินการได้ตรงตามกรอบที่วางไว้

5.3 กระบวนการปลดประจำการกองกำลังติดอาวุธ

กระบวนการปลดประจำการของอาजेห์มีการดำเนินการอย่างรวดเร็วและไม่มีโปรแกรมในการปรับเปลี่ยนสถานะหรือทำความเข้าใจกับสังคมก่อนที่จะเข้าร่วมโปรแกรม ทำให้การปรับตัวของกองกำลังติดอาวุธของ GAM โดยเฉพาะการเปลี่ยนบทบาทจากผู้นำทหารไปสู่ผู้นำทางการเมืองเกิดความขัดแย้ง การขาดทักษะการบริหารจัดการพื้นที่ และการเตรียมความพร้อมในฐานะพลเรือน ทำให้เกิดความไม่พอใจผู้นำของ GAM ที่เข้ามาบริหารอาजेห์หลังความขัดแย้ง เพราะไม่สามารถทำให้อาजेห์ฟื้นตัวจากภาวะความยากลำบากได้ นอกจากนี้ยังมีการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรงถึงขั้นมีการลอบสังหาร

ในขณะที่มินดาเนามีการวางระบบการปลดประจำการกองกำลังติดอาวุธที่มีระยะเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อมและการวางบทบาทของกองกำลังหลังสิ้นสุดความขัดแย้ง เช่น การให้ฝึกอบรมการทำงานร่วมกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธ MILF และกองกำลังทหารตำรวจของรัฐบาลฟิลิปปินส์ และการเรียนรู้โครงสร้างและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และที่สำคัญช่วงระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่สันติภาพผู้นำของ MILF ทำหน้าที่รัฐมนตรีรักษาการซึ่งเป็นการให้คุณค่าและให้การยอมรับจากรัฐบาลฟิลิปปินส์

5.4 กระบวนการกลับคืนสู่สังคม

กระบวนการกลับคืนสู่สังคมระหว่างอาเจห์และมินดาเนามีความคล้ายคลึงกันทั้งกลุ่มเป้าหมาย รูปแบบ โปรแกรม และแหล่งที่มาของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม พบว่ากรณีมินดาเนานั้นมีการวางแผนละเอียดรอบคอบมากกว่า และมีการปรับให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ รวมทั้งการเลือกใช้ถ้อยคำที่คำนึงถึงความรู้สึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5.5 กลุ่มเป้าหมายของการกลับคืนสู่สังคม

โดยทั้ง 2 พื้นที่ให้นิยามของกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมกระบวนการกลับคืนสู่สังคมคือ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนทั้งที่เป็นกองกำลัง ผู้สนับสนุนและสมาชิกของขบวนการแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องกับกองกำลังคือ กลุ่มเหยื่อจากความขัดแย้ง ซึ่งทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับเหยื่อแต่หากเปรียบเทียบกับกลุ่มกองกำลังแล้ว จะพบว่ากระบวนการกลับคืนสู่สังคมของทั้งสองกรณีให้ความสำคัญกับเหยื่อน้อยกว่าการดูแลสมาชิกของขบวนการแบ่งแยกดินแดน

5.6 รายละเอียดโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม

รายละเอียดของโปรแกรมที่ดำเนินการมีความแตกต่างกัน เนื่องจากกรณีของอาเจห์มีผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติด้วยทำให้โปรแกรมการสร้างบ้านและฟื้นฟูทางกายภาพเป็นโปรแกรมที่สำคัญ ในขณะที่มินดาเนาจะให้ความสำคัญกับมิติทางด้านเศรษฐกิจและการสร้างความปรองดองระหว่างกองกำลัง MILF และกองกำลังรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยมีการออกแบบเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่ายคู่ขัดแย้ง ในขณะที่โปรแกรมอื่น ๆ จะมีความเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นการให้ที่ดินทำกิน การพัฒนาศักยภาพทางด้านอาชีพ การส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน และการดูแลสุขภาพกายและใจ

5.7 งบประมาณ

งบประมาณทั้ง 2 กรณีมีความเหมือนกันคือ งบประมาณหลักจากรัฐบาลกลางและมีความเป็นไปได้ว่า งบประมาณที่วางไว้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามโปรแกรมที่วางไว้ แต่ทั้ง 2 ประเทศก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก สภายุโรป องค์กรสหประชาชาติ และ USAID โดยแหล่งทุนเหล่านี้ก็มาขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้เช่นกัน แต่ในปัจจุบันมีเพียงธนาคารโลกเพียงรายเดียวที่สนับสนุนกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธในไทย

5.8 การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรสตรี

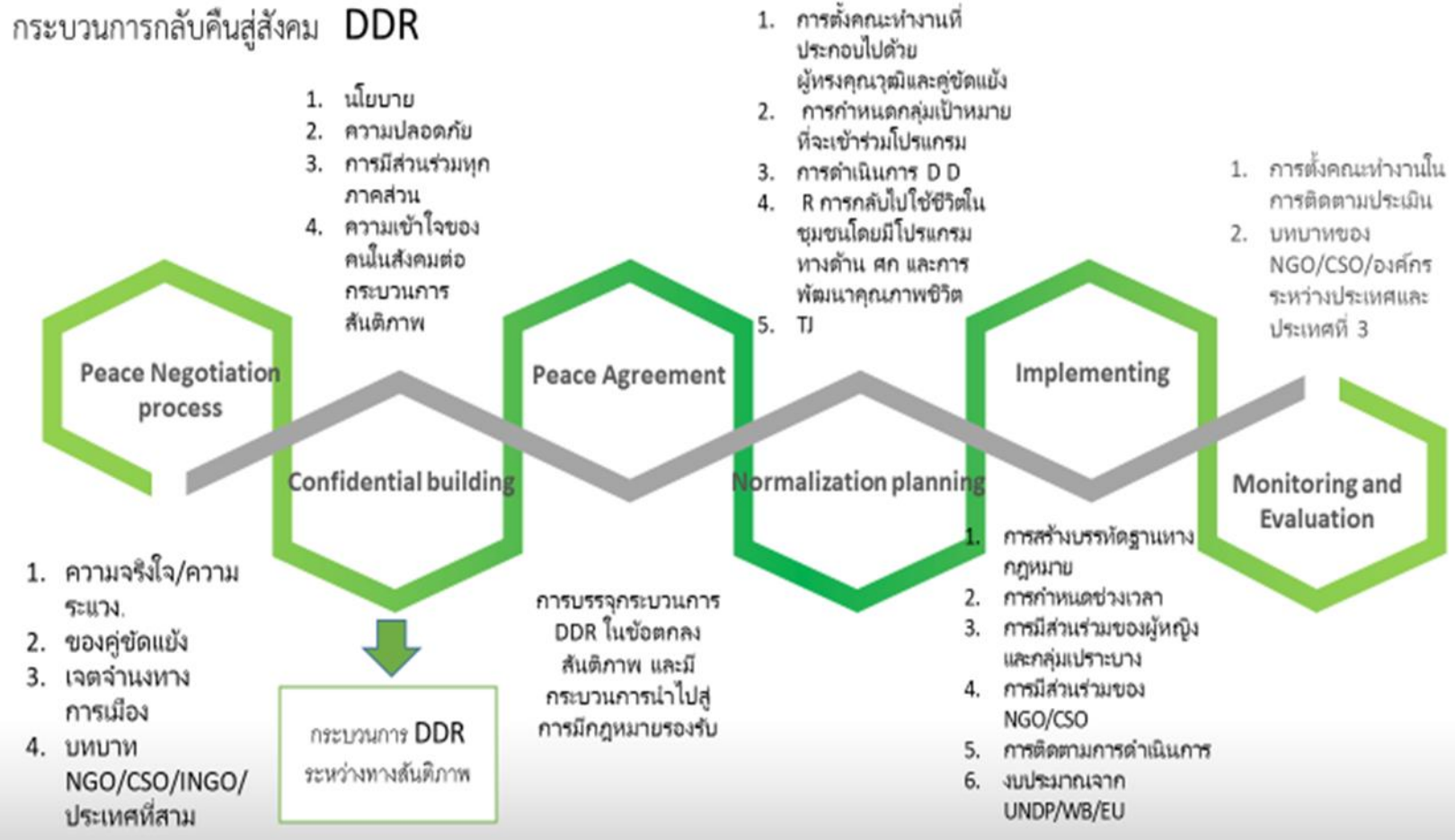
ทั้งสองกรณี องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันกระบวนการเจรจาสันติภาพและมีการทำงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นองค์กรเด็ก สตรี สิทธิมนุษยชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นร่วมนั้นก็คือนำประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้เมื่อเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเกิดการ ทำงานร่วมกันและเกี่ยวพันกันทั้งในระดับพื้นที่ ระดับประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าองค์กรนั้น ๆ จะมีความเห็นอกเห็นใจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่า ซึ่งมีความแตกต่างในกรณีจังหวัดชายแดนใต้ประเทศไทยที่การขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ เป็นแบบแยกส่วนและไม่เกี่ยวพันกัน นอกจากนี้ยังเกิดการตั้งคำถามถึงสถานะที่แท้จริงของแต่ละองค์กรในการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วย

6. ข้อเสนอแนะว่าด้วยกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของกองกำลังติดอาวุธ กรณีจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย

จากการศึกษานี้ค้นพบว่ากระบวนการ DDR สำหรับประเทศไทยควรมีการศึกษาและการเตรียมความพร้อมให้กับผู้คนในสังคมเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับกระบวนการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนโดยกระบวนการ DDR นี้ได้นำข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ อาเจาะห์ ประเทศอินโดนีเซีย มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย และพบว่ากระบวนการ DDR ในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทยควรมีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

จังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย/ปาตานี

กระบวนการกลับคืนสู่สังคม DDR



6.1 กระบวนการเจรจาสันติภาพ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เชื่อว่ากระบวนการ DDR ควรดำเนินการหลังที่มีกระบวนการเจรจาสันติภาพเพราะกระบวนการ DDR ระหว่างความขัดแย้งยังคงอยู่อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การค้นหาบุคคลที่เป็นสมาชิกของกองกำลัง หรือการหาข่าว ซึ่งจะทำให้การสร้างควมไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งถูกลดทอนลง กระบวนการสันติภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับกระบวนการกลับคืนสู่สังคม โดยกระบวนการเจรจาสันติภาพต้องอยู่บนพื้นฐานความจริงใจและเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ของคู่ขัดแย้ง รวมถึงการมีส่วนร่วมของ NGOs/CSOs/INGOs/ประเทศที่สาม

6.2 การสร้างความไว้วางใจ

การสร้างความไว้วางใจเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการทั้งระหว่างความขัดแย้ง ระหว่างกระบวนการเจรจาสันติภาพ และหลังกระบวนการเจรจาสันติภาพ โดยกระบวนการสร้างความไว้วางใจที่คู่ขัดแย้งควรดำเนินการในประเด็นทางด้านนโยบายโดยเฉพาะการแสดงให้เห็นถึงเจตนากรณีในการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพ ความปลอดภัยของตัวแทนในการเจรจา การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างการรับรู้และเข้าใจ กระบวนการสันติภาพของผู้คนในสังคมทั้งในและนอกพื้นที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพ

6.3 กระบวนการ DDR ระหว่างทางสันติภาพ

โดยหลักการแล้วกระบวนการ DDR จะถูกนำมาใช้ภายหลังจากความขัดแย้งยุติแล้ว ทั้งนี้ เหตุผลเป็นเพราะหากนำกระบวนการ DDR มาใช้ในระหว่างที่ความขัดแย้งยังไม่ยุติ กระบวนการ DDR อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองในการทำลายฝ่ายตรงข้าม และส่งผลเสียต่อกระบวนการสันติภาพโดยรวม อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่าย รวมถึงกลุ่ม BRN คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการ DDR อาจถูกใช้ในระหว่างที่ความขัดแย้งยังไม่ยุติเพื่อส่งเสริมกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะการสร้างพื้นที่ในการทำงานร่วมกัน ระหว่างคู่ขัดแย้งอันจะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งในท้ายที่สุด แต่การใช้กระบวนการ DDR ในระหว่างทางสันติภาพจึงไม่ควรนำมาใช้เพื่อทำลายคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายขบวนการต่อสู้ ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญคือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ คู่ขัดแย้งมีความไว้วางใจระหว่างกันในระดับหนึ่งพอที่จะสามารถพัฒนาความไว้วางใจระหว่างกันต่อไปได้

6.4 ข้อตกลงสันติภาพ

ข้อตกลงเกี่ยวกับ DDR ควรถูกระบุอยู่ในข้อตกลงสันติภาพ กระบวนการและขั้นตอน DDR ควรระบุในข้อตกลงสันติภาพเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมายและบังคับใช้จริง อันจะทำให้คู่ขัดแย้งเกิดความเชื่อมั่น

6.5 กระบวนการกลับสู่สภาวะปกติหรือ Normalization

เป้าหมายหลักของกระบวนการ DDR คือการเปลี่ยนผ่านพลรบหรือกองกำลังติดอาวุธไปสู่สภาวะของความเป็นพลเรือนหรือประชาชนซึ่งกระบวนการการ DDR จะมีหลายขั้นตอนเพราะมีความละเอียดอ่อนในการนำไปปฏิบัติและเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและปลอดภัยของทุกคน กระบวนการนี้จึงมีประเด็นที่ควรคำนึงถึง ได้แก่ (1) การตั้งคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนของคู่ขัดแย้ง (2) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการที่ครอบคลุม (3) การดำเนินการปลดอาวุธและปลดประจำการกองกำลัง ซึ่งควรมีการระบุถึงจำนวนอาวุธ จำนวนกองกำลังที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด (4) การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) การกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนของกองกำลังติดอาวุธประกอบไปด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษาและการดูแลสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ และ (5) กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

6.6 การนำไปสู่การปฏิบัติ

ต้องมีการทำให้ข้อตกลงสันติภาพมีความชอบธรรมทางกฎหมาย โดยการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะสร้างความชอบธรรมให้กับข้อตกลงสันติภาพโดยองค์กรตัวแทนประชาชน กำหนดช่วงเวลาหรือการวางกรอบการดำเนินการ DDR ที่ไม่เร็วหรือช้าเกินไปจะทำให้กระบวนการ DDR มีส่วนช่วยในการทำให้กระบวนการสันติภาพเกิดความยั่งยืน กระบวนการ DDR ควรมีผู้หญิง กลุ่มเปราะบาง องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการสนับสนุนการดำเนินการตามกระบวนการ DDR และมีงบประมาณจำนวนมากเพียงพอที่สามารถสนับสนุนกระบวนการ DDR ให้ประสบความสำเร็จ

6.7 การติดตามและประเมินกระบวนการ

การตั้งคณะทำงานในการติดตามและประเมินกระบวนการมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดำเนินการตามข้อตกลง ซึ่งการไม่ดำเนินการทำตามข้อตกลงอาจนำไปสู่ความรุนแรงหรือความขัดแย้งระลอกใหม่ได้ โดยควรให้องค์กรระหว่างประเทศทางด้านสันติภาพและสิทธิมนุษยชน และประเทศที่สามจะเข้ามามีบทบาทในการติดตามและประเมินกระบวนการด้วย