

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

อิทธิพลของการก่อการร้ายที่คุกคามต่อความสงบสุขประชากรโลกนั้น แม้ว่าจะมีมาช้านานและมีการบันทึกปรากฏไว้ตั้งแต่ยุคอาณาจักร โรมัน แต่เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองครั้งยุติลง เพราะเมื่อสงครามสงบลง จักรวรรดินิยมยังคงอยู่ และเห็นได้ชัดเจนว่าการกำหนดเส้นเขตแดนใหม่ของเจ้าอาณานิคมทำให้สถานะของบางรัฐเปลี่ยนไป เช่น บางประเทศถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน หรือแม้กระทั่งบางประเทศก็หายไปจากแผนที่อย่างถาวร ทำให้แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) เริ่มก่อตัวชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งสถานการณ์การเผชิญหน้าอย่างชัดเจนของสองขั้วอำนาจในยุคสงครามเย็น และปัญหาความยากไร้ทางสังคม (Social Grievances) กลายเป็นฐานทางอุดมการณ์ที่สำคัญในการปลุกเร้าประชาชนให้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐที่ปกครอง ด้วยการประกาศสงครามปฏิวัติเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานะเดิมที่ต้องการ

การทำสงครามปฏิวัตินั้นมิใช่การเผชิญหน้ากันระหว่างกองทัพ แต่เป็นการขับเคลื่อนพลังประชาชน ให้ลุกขึ้นต่อสู้ทั้งทางการเมืองและการทหาร ทั้งด้วยวิธีการที่รุนแรง (Violent) และไม่รุนแรง (Non Violent) ในหลายรูปแบบ อาทิ สงครามกองโจร การก่อการจลาจลและการก่อการร้าย เป็นต้น ทั้งนี้ เป้าหมายคือเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในขณะนั้นด้วยการเรียกร้องเอกราชและเสรีภาพ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ การต่อสู้ของประเทศอาณานิคมส่วนใหญ่ใช้แนวความคิด Marxism ของคอมมิวนิสต์ (Communist Manifesto) ต่อต้านกับจักรวรรดินิยม โดยอ้างเงื่อนไขเพื่อการขับไล่ผู้รุกรานและต่อต้านสังคมที่ไม่เป็นธรรม การขับเคลื่อนมวลชนในลักษณะนี้กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก รวมทั้งในอินโดจีนและประเทศไทย ที่เราได้เห็นว่า ปัจจัยของความทันสมัยการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น ทำให้ความสำเร็จในการทำสงครามกองโจรของ ฟิเดล คาสโตร เพื่อล้มล้างการปกครองของประธานาธิบดี บาติस्ता ได้รับการถ่ายทอดมายังประเทศไทยและที่อื่นๆอย่างรวดเร็ว และเช่นเดียวกับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในเมืองก็เป็นอย่างยิ่งทำให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยและยากไร้ถูกขับเคลื่อนให้ลุกขึ้นต่อสู้กับรัฐ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่ากลุ่มผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ได้รวมตัวกันในประเทศไทยในราวปี พ.ศ.๒๔๙๐ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว^๑ กระแสความคิดสังคมนิยมได้เข้ามาสู่ประเทศไทย จนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์จีนและก๊กมินตั๋งที่เข้ามาในประเทศไทย พรรคคอมมิวนิสต์สยามได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๑ และปรากฏความเคลื่อนไหวครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๕ ด้วยการแจกจ่ายใบปลิวทั้งภาษาไทย จีนและอังกฤษ รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงตรากฎหมายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ฉบับแรกคือ พ.ร.บ.ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ เมื่อ พ.ศ.๒๔๙๖ และดำเนินการกับแกนนำที่รวมตัวกันเคลื่อนไหวอย่างลับๆ ในเขตเมืองทันที

อย่างไรก็ตาม กว่าจะเห็นการเชื่อมโยงอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับการต่อสู้ด้วยอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ชัดเจนขึ้น^๒ ก็จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (หลังการพ่ายแพ้ของญี่ปุ่น) การรวมตัวของ “ลูกจีน” และ “ลูกญวน” จึงเกิดขึ้น และเมื่อเกิดการปะทะระหว่างผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) เมื่อ ๗ ต.ค.๒๕๐๘ ที่ ต.เรณูนคร อ.ธาตุพนม จ.นครพนมแล้ว การเคลื่อนไหวในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ก็ปรากฏชัดขึ้น ถึงแม้ว่า คนจีนในขณะนั้นจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองที่เป็นต่อเลย ซึ่ง หากหลักการของการทำสงครามประชาชน อยู่ที่ใช้ชนบทล้อมเมืองแล้ว ส่วนใหญ่ของชาวจีนในขณะนั้นกลับอยู่ในเมืองในขณะที่ชาวไทยพุทธที่เป็นเป้าหมายของการปฏิวัติกลับอยู่ที่ชนบท และการเคลื่อนไหวกลับต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอก ทั้งจากจีน ลาว เวียดนามและมาเลเซีย จึงเป็นข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า กรณีความเคลื่อนไหวนับตั้งแต่ต้นของพรรคคอมมิวนิสต์ของประเทศไทย (พคท.) จึงแตกต่างจากความเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ในที่อื่นๆ

ในช่วงทศวรรษที่ ๖๐ การเคลื่อนไหวต่อต้านอาณานิคมกระจายไปทั่วโลก แต่สำหรับประเทศไทย สามารถรุดพ้นการเป็นอาณานิคมอย่างหวุดหวิด จากบทบาทของไทยที่สนับสนุนการต่อต้านลัทธิอาณานิคม คอมมิวนิสต์จึงไม่สามารถยกประเด็นต่อต้านอาณานิคมมาใช้ขับเคลื่อนมวลชนได้ ดังนั้น พคท.จึงใช้เงื่อนไข “การต่อต้านนายทุนขูดรีดและต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกา” ให้เป็นเหตุผลขึ้นการขับเคลื่อนมวลชน ซึ่งในที่สุดแล้วก็ไม่สามารถนำไปกล่าวอ้างได้มากนัก เพราะทั้งโครงการสนับสนุนเพื่อเสริมขีดความสามารถให้รัฐบาลไทยในการต่อสู้กับพคท.จากอเมริกา(Thai Counter Insurgency Program) หรือแม้กระทั่งการขับไล่ทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย ก็ไม่ได้ผลมากนัก เพราะเมื่อรัฐบาลไทยขอให้ทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย

^๑ ข้อความบนกระดานจัดแสดง ณ อนุสรสถาน (กรุงเทพ, ๑๒ ต.ค.๒๕๕๔)

^๒ หนังสือภาษาอังกฤษที่อธิบายความขัดแย้งไว้อย่างละเอียด, ดู Tom Marks, Making Revolution: The Insurgency of the Communist Party of Thailand in Structural Perspective (กรุงเทพ : White Lotus, ๑๙๙๔)

และการช่วยเหลือทางทหารส่วนใหญ่ยุติลง การกระตุ้นในเรื่อง “จักรวรรดินิยมอเมริกา” จึงไม่ได้ผลและยิ่งยากมากขึ้น เมื่อ พทท.จะต้องแทรกซึมทางความคิดเข้ามาในกลุ่มชาวพุทธ ที่มีความจงรักภักดีต่อราชวงศ์^๓

เห็นได้ว่า ความเคลื่อนไหวของ พทท. ในประเทศไทย ถือได้ว่าแข็งแกร่งมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ประเทศเวียดนามสามารถประกาศอิสรภาพก่อนที่ฝรั่งเศสจะกลับมาจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ การกลับมาของฝรั่งเศสในเขมรและลาว ก็ไม่ได้รับการต้อนรับ นักอังกฤษสามารถกลับมาที่มลายูเซียได้ก็เพราะสัญญาเรื่องอิสรภาพ ดัชท์ ประกาศชัยชนะได้ก่อน หลังจากการสู้รบที่ยาวนานที่สุดและสูญเสียมากที่สุดอินโดนีเซียและต้องจากไป อังกฤษก็ไม่ได้อะไรหลังจากความวุ่นวายในพม่ามาถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศไทย การต่อสู้ของเสรีไทยต่อการยึดครองของญี่ปุ่น ไม่ได้กระตุ้นเงื่อนไขต่อต้านอาณานิคมให้พรรคคอมมิวนิสต์นำมาใช้ได้ ในทางตรงกันข้าม การต่อสู้ในเวียดนามกลับเป็นสาเหตุให้เกิดความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ขึ้นในไทย แต่ชัยชนะของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ได้ผลักดันชาวเวียดนามอีกกลุ่มเข้ามาในประเทศไทย การล่มสลายของราชวงศ์ในลาวและเหตุการณ์ในอินทัมพูชาหลังเขมรแดงสามารถยึดอินทัมพูชา กลายเป็นอุปสรรคด้านความชอบธรรมในการขับเคลือนมวลชนของ พทท. ในที่สุด

จากพัฒนาการของการก่อความไม่สงบในอาเซียนและสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทหารหมดอำนาจลง ความไม่สงบและการลุกขึ้นต่อต้านของนักศึกษา และเหตุการณ์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ผลักดันนักศึกษาจำนวนมากต้องเข้าป่า ทำให้จำนวนของ ผกค. ในขณะนั้นพุ่งขึ้นสู่จุดสูงสุดที่ประมาณ ๑๒,๐๐๐ คน ทำให้บางคนถึงกับคาดการณ์ว่า “ระบอบใหม่” จะเข้ามาแทนที่ “ระบบการปกครองเดิม” ของไทยได้อีกในไม่ช้าแน่นอน พทท.เห็นสัญญาณการล่มสลายของระบบเก่า พทท.จึงตัดสินใจที่จะเพิ่มความกดดันต่อระบบ ซึ่งเป้าหมายของการโจมตีก็คือ “สถาบันพระมหากษัตริย์” ซึ่งนับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดที่สุด ผนวกกับสถานการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับไทย ทำให้ความเคลื่อนไหวของ พทท. ต้องยุติลงในระยะเวลานั้น

^๓ รายละเอียดเกี่ยวกับการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาต่อโครงการต่อต้านการก่อความไม่สงบของไทย ดู George K. Tanham, *Trial in Thailand* (New York: Crane Russak, 1974). จากปีที่พิมพ์ จะเห็นความเปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์และความสำคัญของสังคมไทย มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และประเด็นนี้ได้กล่าวถึงอีกครั้งเมื่อเร็วๆ นี้โดย, Thomas A. Marks, “Thailand: Anatomy of a Counterinsurgency Victory,” *Military Review* 87, no. 1 (January–February 2007): 35–51.

^๔ ได้มีการบันทึกไว้ด้วยแล้วว่า Ho Chi Minh ผู้นำของชาวเวียดนามที่ประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับสหรัฐอเมริกา เคยเข้ามาพำนักและใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการต่อสู้ ดู Sophie Quinn-Judge, *Ho Chi Minh: The Missing Years 1919–1941* (Berkeley: University of California Press, 2003), 126–30.

จากที่กล่าวแล้ว หากสถานการณ์ของ พท. ไม่ได้รุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในภูมิภาคแล้ว เหตุใดสถานการณ์การต่อสู้จึงดำเนินไปจนเกือบถึงจุดที่จะไม่สามารถบริหารจัดการได้ ประเด็นที่น่าศึกษาและควรให้ความสนใจ คือ “มาตรการการตอบโต้ของรัฐบาลในขณะนั้น” ว่ามีความเหมาะสมหรือมาตรการเหล่านั้นกลายเป็นเงื่อนไขให้การแก้ปัญหาต้องใช้เวลานานออกไปเพียงใด

เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า เครื่องมือการของรัฐบาลไทยที่ใช้ในการตอบโต้ในช่วง ๑๕ ปีแรก คือการใช้กำลังทหารเข้ากวาดล้างอย่างรุนแรง แม้การปฏิบัติในบางพื้นที่จะประสบความสำเร็จแต่ก็ไม่สามารถกวาดล้าง ผกค.ลงได้ สิ่งที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่ง ก็คือกำลังที่ใช้เป็นกำลังรบตามแบบ เพราะในขณะนั้น ทหารไทยไม่เคยได้รับการฝึกและจัดตั้งให้มีความสามารถที่จะไปทำการรบกับกองโจรมาก่อนเลย จึงเป็นจุดที่ความช่วยเหลือทางทหารเข้ามา แต่ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือนั้น (สหรัฐฯ) ก็ไม่มีประสบการณ์ในการต่อสู้กับกองโจรนัก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า สิ่งที่กองทัพไทยได้นำมาใช้ในขณะนั้นน่าจะเป็น “สามัญสำนึกที่ถูกต้อง” นั่นคือ ความเข้าใจที่ว่า “จะต้องใช้ยุทธวิธีแบบพิเศษเพื่อเอาชนะภัยที่ไม่ปกติ และจะต้องให้ความสำคัญกับการผสมผสานการปฏิบัติการทางทหารเข้ากับการพัฒนาด้วย”

ดังนั้น นอกจากการใช้กำลังทหาร เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งคือ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จอย่างมาก นอกจากนั้น ยังมี หน่วยเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ที่สามารถทำให้ประชาชนเห็นความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การก่อการร้ายก็ไม่ได้ลดลง ตรงกันข้ามกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นับเป็นจุดที่สำคัญ ที่เห็นได้ว่า ทั้งๆที่รัฐพยายามใช้มาตรการทั้งทางทหารและพัฒนาอย่างเต็มที่แล้ว แต่จำนวนสมาชิกของ พท. ยังขยายตัวได้

จากเหตุการณ์ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ทำให้นักศึกษาจำนวนมากเข้าป่าไปร่วมกับ พท. นั้น แต่ในด้านรัฐบาลฯ ก็เริ่มตระหนักว่า การลดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานในการแก้ปัญหา และให้หน่วยงานเหล่านั้นได้มองเห็นปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ จึงเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งกลไกที่สำคัญคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) (Internal Security Operations Center; ISOC) ซึ่งก่อนหน้านั้น คือ กองอำนวยการป้องกันปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) (Communist Suppression Operations Center; CSOC) เพื่อทำหน้าที่หลัก ๓ ประการ คือ สร้างศรัทธาให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นใต้อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปลุกฝังให้ประชาชนมีใจต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ และ ทำลายล้าง

ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ทั้งในป่าและในบ้าน^๕ แต่หากได้ดูการจัดภายในให้ดีแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่างานหลักของ กอ.ปค. ก็คืองานทางด้านยุทธการและการข่าว นั่นเอง การปรับจาก กอ.ปค. มาเป็น กอ.รมน. ได้แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ปัจจัยทางการเมืองและการทำงานร่วมกันของหน่วยต่างๆ ได้รับการพิจารณามากขึ้น จนถึงระดับล่าง การมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น อพป. ได้สะท้อนให้เห็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการของประชาธิปไตยที่ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ร่วมเป็นเจ้าของแผนการพัฒนาและการต่อสู้กับ พคท. มากขึ้น

มาถึงในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่กับภัยจากการก่อการร้ายทั้งภายในและจากภายนอก กล่าวคือ การก่อการร้ายซึ่งมาจากภายนอกนั้นมีลักษณะเชื่อมโยงกับกลุ่มการก่อการร้ายที่โลกกำลังเผชิญทั้งกลุ่มซ้ายและกลุ่มขวา และกลุ่มซึ่งมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ สำหรับการก่อการร้ายภายในประเทศ นั่นก็คือการปฏิบัติการในลักษณะที่คล้ายกับที่กล่าวมาแล้ว ที่ครั้งนั้นเคยได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เพียงแต่ปัจจุบันกลุ่มเหล่านี้ได้ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของการเคลื่อนไหว โดยยกปัญหาความเป็นธรรมในสังคมที่เป็นผลมาจากการพัฒนา ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ ได้ก้าวออกมาต่อแสดงกิจกรรมซึ่งไม่ต่างกับที่นานาชาตินิยามว่า เป็นการก่อการร้าย

ในด้านหนึ่ง การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ยังอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้สร้างความรุนแรงเท่ากับการปฏิบัติในอดีตที่กระจายออกไปทั่วประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและชื่อเสียงที่ดีของประเทศ รัฐบาลจึงต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อการก่อการร้ายทั้งภายในและจากภายนอก ในระดับที่นานาชาติและสังคมภายในยอมรับได้ ซึ่ง การแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายจากภายนอกหรือเพื่อความเข้าใจง่ายขึ้นจะเรียกการก่อการร้ายลักษณะนี้ว่า “การก่อการร้ายสากล” นั้น โดยทั่วไปแล้วในด้านของการเตรียมการและการป้องกัน ก็จะให้ความสำคัญต่อโครงสร้างระบบราชการและการวางแผน เช่นการป้องกันการเข้าออกชายแดนและการเตรียมการด้านกฎหมายเพิ่มเติมด้วยการป้องกันบุคคลและสถานที่สำคัญเป็นต้น และเมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายสากล ก็จะจัดตั้งการบัญชาการเหตุการณ์เพื่อคลี่คลายสถานการณ์และบรรเทาความเสียหายจากผลกระทบของการปฏิบัติของผู้ก่อการร้าย ทั้งนี้ การแก้ปัญหาก็ต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานด้านความมั่นคงต่างๆ ที่ได้รับการกิจและบทบาทที่เหมาะสมด้วยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพโดยตรงจากผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด

^๕ พล.ต.สายหยุด เกิดผล เจ้ากรมยุทธการทหารบกขณะนั้น ได้รับคำสั่งให้จัดตั้งกองอำนวยการพลเรือนตำรวจทหารเมื่อเดือนธันวาคม 2508 ดู พลเอกสายหยุด เกิดผล, พคท.หายไปไหน (กรุงเทพ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2011), หน้า62.

ยิ่งกว่านั้น การโจมตีของผู้ก่อการร้ายในปัจจุบันและอนาคตมี แนวโน้มที่จะรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่สังคมและความมั่นคงของประเทศ มาตรการป้องกันจึงมีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้น นอกเหนือจากความสำคัญของความร่วมมือของหน่วยงานความมั่นคงดังที่กล่าวแล้ว การป้องกันจะประสบความสำเร็จได้จะต้องได้รับความร่วมมือในการเป็นหูเป็นตาจากสาธารณะ ซึ่ง ถ้าเป็นการแก้ปัญหาการก่อการร้ายภายในเช่นที่ จชต. ปัจจัยความสัมพันธ์ที่กล่าวแล้วก็จะซับซ้อนและละเอียดอ่อนยิ่งขึ้น เช่น รัฐบาลจะต้องเข้าใจให้ถูกต้องว่า “ไม่ว่าเวลาใดก็ตาม ก็จะมีคนส่วนหนึ่งต่อต้านรัฐที่กำลังใช้อำนาจ”

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น เป้าหมายของการก่อการร้ายในยุคแรกๆ คือ ความต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่เหตุการณ์ก่อการร้ายด้วยการใช้เครื่องบินโดยสารพุ่งเข้าชนตึก World Trade Center เป็นต้นมา เป้าหมายของการก่อการร้ายส่วนใหญ่ไม่เพียงแต่จะพยายามกดดันการตัดสินใจของรัฐบาลด้วยการโจมตีขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ผู้ก่อการร้ายยังประสงค์ที่จะส่งสัญญาณให้สังคมรับรู้ถึงความไม่ปลอดภัย และยังพยายามส่งสาระสำคัญทางอุดมการณ์ด้วย หรือกล่าวอีกอย่างว่าเป้าหมายของการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายจึงไม่เพียงที่จะชี้้นำให้สังคมรับรู้ถึงความ “ไม่สามารถ” ของรัฐ ในการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนเท่านั้น แต่ เหตุการณ์ ๙๑๑ และการโจมตีที่ Mumbai เป็นตัวอย่างให้หลายประเทศเข้าใจการพัฒนาการของภัยคุกคามของการก่อการร้ายที่ทำทลายยิ่งขึ้นด้วย

สำหรับประเทศไทย มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ “การก่อการร้าย” เป็น ๒ แบบ คือ การต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีต ที่เราเรียก Communist Insurgent ว่า “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยกลับมาเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคงอีกครั้ง เราเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทย” ที่รัฐบาลยืนยันว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาความมั่นคงภายในของไทยและไม่มีความเชื่อมโยงใดๆ กับขบวนการก่อการร้ายในต่างประเทศ แต่จากการปฏิบัติจะเห็นได้ชัดเจนว่ากลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ หรือจะเรียกว่า “ผู้กระทำความผิด”(Perpetrator) ก็ตาม กลุ่มเหล่านี้คือกลุ่มที่ใช้ยุทธวิธีของการก่อการร้าย (Terrorism as Method) ที่มีความเชื่อมโยงที่ว่าด้วยอุดมการณ์และยุทธวิธีการใช้ความรุนแรงคล้ายหรือลอกเลียนกับการก่อการร้ายในที่อื่นเช่น อาฟกานิสถาน ปากีสถาน เป็นต้น การก่อการร้ายอีกแบบหนึ่ง คือกลุ่มที่มีโครงสร้างและการปฏิบัติด้วยการก่อการร้าย (Terrorism as Logic) เช่นกลุ่ม Black September Terrorists ที่มายึดสถานทูตอิสราเอลประจำประเทศไทยเมื่อ ปี ๒๕๑๕ ว่า “ผู้ก่อการร้าย” หรือ “ผู้ก่อการร้ายสากล”

การแก้ปัญหา พท. รัฐบาลไทยใช้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ที่ประกอบด้วยองค์กรพลเรือน ดำรงและทหารเป็นเครื่องมือสำคัญ และมีนโยบายการเมืองนำ การทหาร ในการแก้ปัญหา สำหรับ ปัญหา การก่อการร้ายสากล ใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑ ก.พ.๒๕๒๖ กำหนดนโยบายหลักและแนวทางการแก้ปัญหาการก่อการร้ายสากล โดยในนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดว่า การก่อการร้ายสากล คือ “การปฏิบัติการ (คุกคามหรือใช้ความรุนแรง) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มุ่งหวังผลตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่วนใหญ่จะปฏิบัติการล่วงล้ำเขตแดนหรือเกี่ยวข้องกับชาติอื่น การกระทำนั้นอาจเป็นไปโดยเอกเทศปราศจากการสนับสนุนจากรัฐใด ๆ หรือ หรือมีรัฐใดรัฐหนึ่งสนับสนุนก็ได้ เมื่อเกิดขึ้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชาติ พันธกรณีระหว่างประเทศ นโยบายของชาติ ทั้งด้านการเมืองและการป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจและสังคม จิตวิทยา ชื่อเสียงและเกียรติภูมิของชาติ”

ด้วยประสบการณ์ที่ผ่านมา เห็นได้ชัดเจนว่าในขณะที่การแก้ปัญหา พท. โดยใช้กลไกของ กอ.รมน. เพื่อเป็นแกนกลางของความร่วมมือของหน่วยงานความมั่นคงหลักคือ พลเรือน ดำรงและทหาร สำหรับปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาคือการก่อการร้ายถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ปัญหา จชต. รัฐบาลเข้ามากำหนดนโยบายและจัดการบริหาร โดยมีกลไกที่ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในสภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีนายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่ง สูงสุดของทั้งหน่วยงานการทหาร (กอ.รมน.) และการพัฒนา คือศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ การก่อการร้ายที่เรียกว่า “การก่อการร้ายสากล” รัฐบาล มีนโยบายในการแก้ปัญหาโดยใช้กลไกของ คณะกรรมการอำนาจการแก้ปัญหาการก่อการร้าย สากล(นอก.) ที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีกรรมการมาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ

ความสำเร็จเหนือ พท. ในอดีต โดยโครงสร้างของ กอ.รมน. ที่เมื่อเริ่มจัดตั้ง มีวัตถุประสงค์ให้เป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยระดับชาติที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีกับแต่ กระนั้น เป้าหมายที่พล.อ.สาวยุค เกิดผล ได้ตั้งไว้ในขณะเริ่มต้นและพิจารณารักษาไว้ตลอดมาก็ คือ ทำให้หน่วยงานนี้เป็นของทุกฝ่าย ด้วยการสร้างความเชื่อถือให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงาน ต่างๆ จะเห็นได้ว่า แม้กอ.รมน.จะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยความร่วมมือ เป็นหลักและไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการ “ล้ำเส้น” อำนาจของหน่วยงานเดิม หากแต่จะต้องช่วย เสริมอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การจัดการปัญหา จชต. นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อต้นปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมานั้น ปัญหาใหญ่ที่มักถูกกล่าวถึงคือ การขาดความเป็นเอกภาพในการทำงานของฝ่ายรัฐ ผู้ปฏิบัติงานก็ อยากเห็นหน่วยงานกลางที่เป็นของทุกฝ่าย ที่ได้รับความเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงาน ต่างๆ ช่วยเสริมขีดความสามารถซึ่งกันและกัน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังที่เห็นได้แล้วว่า

ในช่วงเวลาดังแต่เกิดเหตุการณ์จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามปรับเปลี่ยนทั้งด้านสถาบันและโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นแก่นสาร อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก จึงมักปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจและศักดิ์ศรี และการบริหารจัดการที่ต้องทำกันเองเสียส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ฝ่ายก่อความไม่สงบแทรกตัวเข้ามาใช้ประโยชน์หลายครั้ง

หลังจากเหตุการณ์ ๕๑๑ ทำให้ทั่วโลกเริ่มตระหนักถึงภัยการก่อการร้าย โดยเฉพาะสหรัฐฯ ได้ใช้ประเด็นของความร่วมมือเป็นเครื่องกำหนดแนวทางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย สำหรับประเทศไทย ที่มีทั้งกลุ่มบุคคลและสถานที่ ที่เป็นเป้าหมายของการก่อการร้าย ดังนั้น ในปีต่อมา สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้ทบทวนนโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบต่อมาเมื่อ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรียกว่า “นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕” ที่มีเนื้อหาที่เน้นความสำคัญในการป้องกันปัญหาการก่อการร้าย ด้วยการจัดระบบและกลไกในการแก้ไขปัญหาให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์ การพัฒนาประสิทธิภาพการข่าวกรอง ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ พัฒนาบุคลากร ระบบข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ การสร้างพลังทางสังคมให้เข้มแข็ง และปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงภัยและการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อีกทั้งกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือในระดับภูมิภาคและประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนการประสานแผนเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนธิทรัพยากรของทุกฝ่ายและจัดให้มีการซักซ้อมการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง^๖

ที่กล่าวมาแล้วเพื่อให้เห็นพัฒนาการของภัยคุกคามด้านการก่อการร้ายและการตอบสนองของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาหลังเหตุการณ์ ๕๑๑ มาจนถึงปัจจุบัน เป็นช่วงที่ท้าทายความสามารถของรัฐบาลไทยทุกรัฐบาล ทั้งนี้เพราะ ลักษณะของภัยคุกคามมีความผสมผสานทั้งรูปแบบการก่อความไม่สงบที่ใช้วิธีการก่อการร้าย เช่น ในโคลอมเบีย ฟิลิปปินส์ และจซต. และการก่อการร้ายที่มีความเชื่อมโยงกับอุดมการณ์การใช้ความรุนแรงของขบวนการอัลไคด้าและเครือข่าย รวมทั้งการก่อการร้ายที่มีลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ ยิ่งกว่านั้น กล่าวได้ว่า ความร่วมมือในทุกระดับคือปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่สะท้อนออกมาจาก นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการบรรยายให้กับนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่กระทรวงมหาดไทยเมื่อ ๑๔ ต.ค.๕๔ ว่า “หัวใจการทำงานของภาคราชการคือการบูรณาการ”

^๖ บทกล่าวนำ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕ โดย พลเอกวินัย ภัททิยกุล เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ทำเนียบรัฐบาล ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กทม ๑๐๓๐๐

ในเอกสารฉบับนี้ จะเสนอรายละเอียดของ โครงสร้างการแก้ปัญหา พลท. นโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอการร้าย พ.ศ. ๒๕๔๕ เปรียบเทียบกับโครงสร้างการแก้ปัญหา จชต. ในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับนโยบายการป้องกัน และแก้ไขการก่อการร้ายของประเทศ อื่นๆ เพื่อเสนอบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่งานหน่วยงานต่างๆ มุ่งเน้น ไปสู่ การบูรณาการงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอการร้ายของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและโครงสร้างการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของ ประเทศไทยที่ผ่านมาในความรับผิดชอบและบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ในโครงสร้างของกอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ในการต่อสู้กับ พลท. และตามที่กำหนดไว้ใน นโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอการร้าย พ.ศ. ๒๕๔๕ และเปรียบเทียบกับนโยบายการ ป้องกัน และแก้ไขการก่อการร้ายของประเทศอื่นๆ

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแนวความคิด กระบวนการในการปรับ บทบาท และโครงสร้าง ที่เป็นประโยชน์ในการบูรณาการ งานป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอการร้าย ของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ จะทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎี แนวคิดและ กระบวนการในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทย

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ทฤษฎีและแนวคิดในการกำหนดนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทย และต่างประเทศ

๒. เอกสารนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศต่าง เช่น

๒.๑ สหรัฐอเมริกา

๒.๒ อังกฤษ

๒.๓ ออสเตรเลีย

๒.๔ อินโดนีเซีย

๓. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทยและต่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๕ ถึง พ.ศ.๒๕๕๔

๔. แนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. เน้นแนวความคิดกว้างๆ ในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบ

๓. วิจัยเฉพาะนโยบายที่เปิดเผยได้เท่านั้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย

๑. ยุทธศาสตร์ :

๑.๑ สภาพแวดล้อมการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในไทยทั้งอดีตและปัจจุบัน

๑.๒ จุดยืนของประเทศไทยในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย

๒. ยุทธการ :

๒.๑ นโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทยและต่างประเทศ

๒.๒ ฐานทางยุทธการ (Operational Platform) ในการแก้ปัญหา

๒.๓ ความชัดเจนของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง

๓. ยุทธวิธี :

๓.๑ แนวความคิดในการปรับโครงสร้างและบทบาท

๓.๒ แผนต่อต้านการก่อการร้าย (Comprehensive Counter Terrorism Plan)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยเอกสารทางวิชาการ เอกสารวิจัยและเอกสารนโยบาย ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทยและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์ความเหมาะสมของบทบาท โครงสร้างและความสามารถในการบูรณาการเพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ปัญหาการก่อการร้าย รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มี

ประสบการณ์ เพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดแผนการต่อต้านการก่อการร้าย ที่มีความชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงบทบาทและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕ ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒. ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงแนวความคิด กระบวนการและรูปแบบในการกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหการก่อการร้าย ซึ่งจะช่วยให้แต่ละหน่วยปฏิบัติสามารถบูรณาการแผนรองรับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในภาพรวม