

สรุปย่อ

เรื่อง การบูรณาการงานต่อต้านการก่อการร้ายของไทย

ผู้วิจัย พลตรี บุญชู เกิดโชค

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๔

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

อิทธิพลของการก่อการร้ายที่คุกคามต่อความสงบสุขประชากรโลกนั้น แม้ว่าจะมีมาช้านาน แต่เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองครั้งยุติลง จักรวรรดินิยมยังคงอยู่ และเกิดการกำหนดเส้นเขตแดนใหม่ของเจ้าอาณานิคมทำให้สถานะของบางรัฐเปลี่ยนไป เช่น บางประเทศถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน หรือแม้กระทั่งบางประเทศก็หายไปจากแผนที่อย่างถาวร แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) เริ่มก่อตัวชัดเจน อีกทั้งสถานการณ์การเผชิญหน้าอย่างชัดเจนของสองขั้วอำนาจในยุคสงครามเย็น และปัญหาความยากไร้ทางสังคม (Social Grievances) กลายเป็นฐานทางอุดมการณ์ที่สำคัญในการปลุกเร้ามวลชนให้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐที่ปกครอง ด้วยการประกาศสงครามปฏิวัติเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานะเดิมที่ต้องการ

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมจากกลุ่มผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ได้รวมตัวกันในประเทศไทยในราวปี พ.ศ.๒๔๙๐ ในช่วงของสงครามเวียดนามได้พัฒนาการไปสู่การก่อความไม่สงบในอาชญากรรมและสถานการณ์ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์(ผกค.) ภายในประเทศ ทำให้รัฐบาลฯ เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งกลไกที่สำคัญคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) (Internal Security Operations Center; ISOC) ซึ่งก่อนหน้านั้นคือกองอำนวยการป้องกันปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) (Communist Suppression Operations Center; CSOC) ด้วยเริ่มตระหนักว่า จำเป็นต้องการลดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานในการแก้ปัญหาและให้หน่วยงานเหล่านั้นได้มองเห็นปัญหาในทิศทางเดียว

ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ “การก่อการร้าย” ของประเทศไทย ทั้ง ๒ แบบ คือ การต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีต ที่เราเรียก Communist Insurgent ว่า “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยกลับมาเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคงอีกครั้ง เราเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทย” จากกลุ่มที่ใช้ยุทธวิธีของการก่อการร้าย (Terrorism as Method) ที่มีความเชื่อมโยงที่ว่าด้วยอุดมการณ์และยุทธวิธีการใช้ความรุนแรงคล้ายหรือลอกเลียนกับการก่อการร้ายในที่อื่นเช่น อาฟกานิสถาน ปากีสถาน การก่อการร้ายอีกแบบหนึ่ง คือกลุ่มที่มีโครงสร้างและการปฏิบัติด้วยการก่อการร้าย (Terrorism as Logic) เช่นกลุ่ม Black September Terrorists ที่มาฆัดสถานทูตอิสราเอลประจำประเทศไทยเมื่อ ปี ๒๕๑๕ ว่า “ผู้ก่อการร้าย” หรือ “ผู้ก่อการร้ายสากล”

การแก้ปัญหา การก่อการร้ายสากล ใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑ ก.พ.๒๕๒๖ กำหนดนโยบายหลักและแนวทางการแก้ปัญหาการก่อการร้ายสากล การจัดการปัญหา จชต. นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามปรับเปลี่ยนทั้งด้านสถาบันและโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นแกนสาร อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก จึงมักปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจและศักดิ์ศรี และการบริหารจัดการที่ต้องทำกันเองเสียส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ฝ่ายก่อความไม่สงบแทรกตัวเข้ามาใช้ประโยชน์หลายครั้ง

หลังจากเหตุการณ์ ๙๑๑ ทำให้ทั่วโลกเริ่มตระหนักถึงภัยการก่อการร้าย โดยเฉพาะสหรัฐฯ ได้ใช้ประเด็นของความร่วมมือเป็นเครื่องกำหนดแนวทางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย สำหรับประเทศไทย ที่มีทั้งกลุ่มบุคคลและสถานที่ ที่เป็นเป้าหมายของการก่อการร้าย ดังนั้น ในปีต่อมา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ทบทวนนโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบต่อมาเมื่อตุลาคม ๒๕๔๕ เรียกว่า “นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕” ที่มีเนื้อหาที่เน้นความสำคัญในการป้องกันปัญหาการก่อการร้ายด้วยการจัดระบบและกลไกในการแก้ปัญหาให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์ การพัฒนาประสิทธิภาพการข่าวกรอง ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ พัฒนากลไกการ ระบบข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ การสร้างพลังทางสังคมให้เข้มแข็ง และปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงภัยและการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อีกทั้งกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือในระดับภูมิภาคและประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนการประสานแผนเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนธิทรัพยากรของทุกฝ่ายและจัดให้มีการซักซ้อมการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง¹

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กลไก การประสานการปฏิบัติ และระเบียบปฏิบัติประจำกรณีเกิดเหตุก่อการร้ายสากลของประเทศไทย และนโยบาย รวมทั้งยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายของหลายประเทศที่เผชิญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย โดยนำมาวิเคราะห์เพื่อหาจุดบกพร่อง และเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศไทย

¹ บทกล่าวนำ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕ โดย พลเอกวินัย ภัททิยกุล เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำเนียบรัฐบาล ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กทม ๑๐๓๐๐

กรอบแนวคิดของการวิจัย

เอกสารวิจัยฉบับนี้ได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้ที่กลไก การประสานการปฏิบัติ และระเบียบปฏิบัติประจำกรณีเกิดเหตุก่อการร้ายสากลของประเทศไทย ตามที่ระบุไว้ในนโยบายการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๔๕

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยในลักษณะพรรณนา (Descriptive Research) หรือในเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยอาศัยการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการก่อการร้าย ทฤษฎีการต่อต้านการก่อการร้าย ทฤษฎีองค์กร ยุทธศาสตร์และนโยบายการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายของ ประเทศไทย สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลียและอินโดนีเซีย รวมทั้งกลไก การประสานการปฏิบัติและระเบียบปฏิบัติประจำกรณีเกิดเหตุก่อการร้ายสากล

๒. ข้อมูลอ้างอิงที่ใช้ในเอกสารวิจัย ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ หนังสือ บทความและฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่ข้อมูลอ้างอิงบางส่วนเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ซึ่งจะได้จากการที่ผู้วิจัยเข้ารับฟังบรรยาย และการตอบแบบสอบถามผู้เข้ารับการศึกษาหลักสูตร วปอ.ด้านความรู้การต่อต้านการก่อการร้าย

ผลการวิจัย

๑. ทฤษฎีคลื่นอธิบายถึงสาเหตุที่การก่อการร้ายสากลยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยระบุว่า อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นพลังที่ขับเคลื่อนให้เกิดวงจรของกิจกรรมการก่อการร้ายในระดับระหว่าง ประเทศ ดังนั้นการก่อการร้ายจะยังดำเนินต่อไป ตราบเท่าที่ยังมีกลุ่มคนที่เชื่อและใช้แนวทางรุนแรงในการ ผลักดันให้อุดมการณ์การเมืองมีผลในทางปฏิบัติ ด้านทฤษฎีความเคลื่อนไหวทางสังคมเชื่อว่า ความไม่ พอใจระบบ และการไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการจนพอใจ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเข้าต่อต้านระบบ โดยการตอบโต้ของรัฐอย่างรุนแรงและอุดมการณ์หัวรุนแรงเป็นปัจจัยแทรกแซงที่ทำให้กลุ่มบุคคลที่รวมตัว กันนั้น หันไปใช้วิธีการรุนแรง ที่อาจถึงขั้นของการก่อการร้าย เพื่อป้องกันตนเองและเรียกร้องในสิ่งที่ ต้องการ

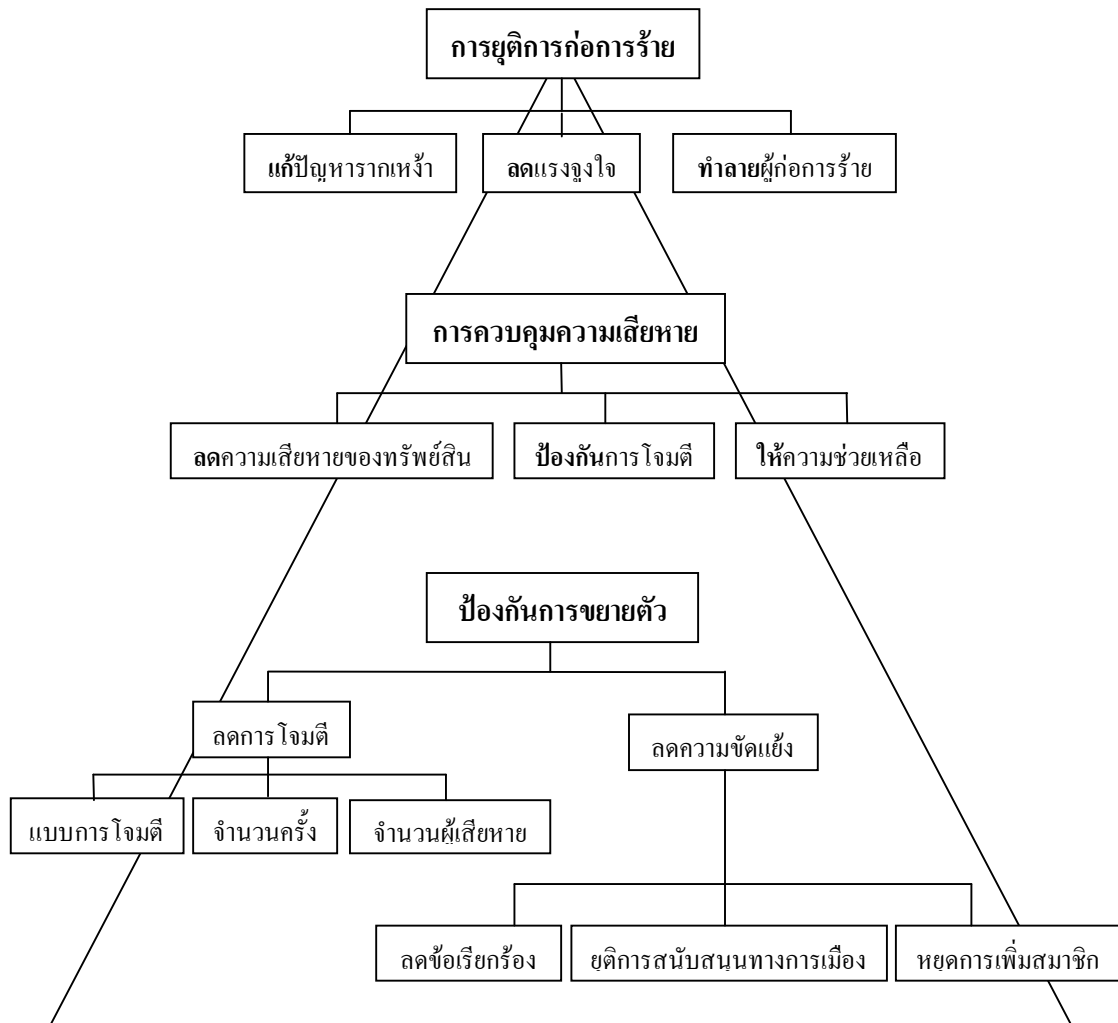
๒. ทฤษฎีการต่อต้านการก่อการร้ายเสนอวิธีการ ๓ ลักษณะ ได้แก่ (๑) แนวทางการป้องกัน เน้นเพิ่มต้นทุนของการก่อการร้ายให้สูงกว่าทางเลือกทางการเมืองหนทางอื่น และ/หรือสร้างความแตกแยก

ภายในกลุ่มก่อการร้าย (๒) แนวทางการบริหาร แบ่งเป็นการปกป้อง เช่น การสร้างสภาพแวดล้อมทาง การเมือง เศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของกลุ่มก่อการร้าย และการปราบปราม เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถ และ (๓) แนวทางการตอบโต้ เน้นขั้นการเผชิญเหตุ และการลด ผลกระทบภายหลังเกิดเหตุ เช่น การฟื้นฟูสภาพปกติ (resilience) และการเยียวยาผู้กลับใจ (rehabilitation)

๓. การศึกษายุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายของหลายประเทศที่เผชิญกับภัยคุกคาม การก่อการร้าย ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลียและอินโดนีเซีย ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทย ควรพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายสากลของชาติ เนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นการบูรณา การในระดับนโยบาย อันจะช่วยกำหนดแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่มีประสิทธิภาพ โดยยุทธศาสตร์ ควรเป็นการประสานทุกเครื่องมือของรัฐบาล (the-whole-of-the-government approach) รวมถึงความร่วมมือ จากทุกภาคส่วน ทั้งยังต้องได้รับการปรับปรุงตามห้วงเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของภัย คุกคาม

๔. ในปัจจุบัน การต่อต้านการก่อการร้ายของไทยเป็นความร่วมมือของหลายหน่วยงาน การกีดกันป้องกันและแก้ไขปัญหการก่อการร้ายมีลักษณะหลายมิติ (Multi-Dimensional) และมีพลวัตร (Dynamic) การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน และต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง การศึกษายังพบความไม่ครอบคลุมในการแบ่งมอบภารกิจ การดำเนินการยังประสบปัญหาสำคัญจากการ บูรณาการ และการขาดศูนย์กลาง ที่รับผิดชอบการประสานหน่วยข่าวภายในประเทศในยามปกติ และเป็น ช่องทางในการติดต่อจากหน่วยข่าวต่างประเทศ ภาคการเมืองและภาคประชาชนได้รับการส่งเสริมให้มี ความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งควรมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากกว่าในปัจจุบัน

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของงานต่อต้านการก่อการร้ายในระดับต่างๆ



ข้อเสนอแนะ

ระดับยุทธศาสตร์

๑. รัฐบาลจะต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจนว่า ปัจจุบันนี้ การก่อการร้าย คุกคามความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมากขึ้น
๒. จะต้องกำหนดท่าที (Position) ต่อปัญหาให้ชัดเจน
๓. กำหนด หรือจัดตั้งหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็น Focal Point อย่างแท้จริงในด้านการต่อต้านการก่อการร้าย

๔. ส่งเสริมความร่วมมือกับมิตรประเทศและเอาใจใส่กับพันธะความร่วมมือในระดับต่างๆ ที่ไทยได้รับรองไว้แล้วอย่างจริงจัง

ระดับยุทธการ

๑. กำหนด Code of Conduct ที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและจากมิตรประเทศ

๒. ปรับบทบาทของหน่วยที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๓. พัฒนาขีดความสามารถด้านการข่าวระหว่างหน่วยงาน

๔. ติดตามสถานการณ์ จชต. และความขัดแย้งทางการเมืองภายในอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันมิให้ลุกลามจนกลายเป็นปัญหาในระดับที่สูงขึ้น

ระดับยุทธวิธี

๑. สร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยปฏิบัติการทางยุทธวิธี และ กำหนด ระเบียบปฏิบัติประจำ ที่ชัดเจนและมีความอ่อนตัวอย่างพอเพียงที่จะอำนวยให้หน่วยงานสามารถรับมือกับสถานการณ์การก่อการร้ายที่เปลี่ยนไป

๒. เพิ่มพูนขีดความสามารถทางการข่าวยุทธวิธี

๓. จัดทำและพัฒนาแผนปฏิบัติการ และการฝึกให้สอดคล้องกับภัยคุกคาม

๔. พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้าย

ตาราง สรุปข้อเสนอแนะในระดับยุทธศาสตร์ ยุทธการและยุทธวิธี ดังนี้

ลักษณะงาน	งานที่ต้องปฏิบัติ	ข้อเสนอแนะ เพื่อการปฏิบัติ	ปัญหาที่ท้าทาย
ด้านยุทธศาสตร์	- การประเมินความเสี่ยงและความเสียหาย - การประเมินสภาพแวดล้อม - จัดทำยุทธศาสตร์ - การประเมินการเตรียมการทรัพยากรที่จำเป็น	- การจัดทำประเมินความเสี่ยงของสถานที่สำคัญและประสานงานระหว่างหน่วยงานรักษาความปลอดภัย - การประสานงานด้านการข่าว - กำหนดหน่วยงานด้านนโยบายเป็นหน่วยนำ(Focal Point)เพื่อเป็นศูนย์กลางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - การสัมมนา/การฝึกต่อสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นรวมทั้งการฝึกในสถานการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้ว	- มีปัจจัยมากมายที่จำเป็นผลต่อความแม่นยำของการประเมิน - ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันซึ่งต้องใช้เวลา และการปฏิบัติงานที่ผ่านความยากลำบากร่วมกัน - ข้อเสนอแนะจะถูกมองว่ามากเกินไป ไม่น่าจะเป็นอย่างที่คาดการณ์
ด้านยุทธการ	- การเตรียมกำลัง และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ หรือ Outsource - การประสานงานระหว่างหน่วยงานและนานาชาติ - การฝึกศึกษาและยุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัย	- จัดทำแผนและโครงการ - ปรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนไป - การร่างข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน - จัดทำ “Code of Conduct” ที่เหมาะสมในการกำหนดความร่วมมือกับนานาชาติ - หลักนิยมและระบบการฝึก	- การจัดการด้านยุทธการ (Operational Platform Management) - ความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องการก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้าย - อุปสรรคทางด้านกฎหมาย

ลักษณะงาน	งานที่ต้องปฏิบัติ	ข้อเสนอแนะ เพื่อการปฏิบัติ	ปัญหาที่ท้าทาย
ด้านยุทธวิธี	- การจัดแผนการใช้กำลัง ทำและให้ข้อเสนอแนะแผนเสริมสร้าง - ระบบแจ้งเตือน และ รปจ. - การเตรียมการเคลื่อนย้าย ก่อนการปฏิบัติการ - การพัฒนาองค์ความรู้ เกี่ยวกับการก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้าย	- การวางแผนประสาน สอดคล้องร่วมกัน - จัดทำระบบแจ้งเตือนและ เพิ่มขีดความสามารถด้านการข่าวทางยุทธวิธี - กำหนดให้อยู่ในหัวข้อ การศึกษาในหลักสูตร	- การวางแผนร่วมกัน - ข้อจำกัดในขั้นตอนการ ปฏิบัติตามคำสั่ง เคลื่อนย้ายกำลังที่ต้องการ ใ้ นอก, ประกาศ สถานการณ์ก่อการร้าย ก่อน
การบริหารจัดการ	- การคัดเลือกและฝึกกำลัง พลที่มีความสามารถ เฉพาะ - การเตรียมการเพื่อการ ป้องกันและการ เตรียมการเพื่อใช้กำลัง - การประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	- กำหนดแนวทางการ คัดเลือกและการฝึกที่มี มาตรฐาน - การทำแผนต่อต้านการก่อ การร้ายของประเทศ	- ระบบทดแทนและปลด ถ่ายกำลังพล - การกำหนดบทบาท และหน้าที่อย่าง เหมาะสมให้แก่หน่วย ต่างๆ โดยให้ทับซ้อน กันน้อยที่สุด - ความไว้วางใจและ เคารพกัน

ถึงแม้ว่าผลจากการวิจัยจะออกมาอย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในอนาคตมิได้ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติ ได้ตามข้อเสนอนี้เท่านั้น หากแต่ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจในประเด็นที่มีความท้าทายที่ต้อง ร่วมกันเอาชนะให้ได้ด้วย