

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา ประชาชนส่วนใหญ่มิเชื่อสายมลายู นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างสูง มีทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเล แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ทรัพยากรเหล่านี้ยังนำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่นัก (เพ็ญภาค จันทโร 2540: 1) เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาขัดแย้งทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยทุ่มเทความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยตลอด เพื่อสถาปนาความมั่นคงในพื้นที่ (เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ 2529: 1)

จากสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศ รัฐบาลมีความรู้สึกมาตั้งแต่อดีตแล้วว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ และจังหวัดชายแดนภาคใต้เกือบทุกจังหวัดยกเว้นปัตตานี ต่างก็มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียและมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงสภาพภูมิประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าพรมแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียนั้นมีได้มีเครื่องกีดขวางทางธรรมชาติ อาทิ แม่น้ำ ภูเขา มาเป็นอุปสรรคในการไปมาหาสู่กันแต่อย่างไร ทำให้การเดินทางสัญจรเป็นไปโดยสะดวก จึงเป็นผลให้ชนบทรวมเนียมและวัฒนธรรมจากดินแดนประเทศมาเลเซีย หลังไหลเข้ามาได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้คน ภาษา ศาสนาและอื่น ๆ อีกหลายอย่างจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีสภาพทางสังคมคล้ายคลึงกับประเทศมาเลเซียมากกว่าไทย และได้รับอิทธิพลจากประเทศมาเลเซีย ในบางครั้งการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในประเทศมาเลเซียจึงเกิดผลกระทบกระเทือนต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปด้วย (ขจิตภัย บุรุษพัฒน์ 2526: 161)

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล มีลักษณะพิเศษอยู่ประการหนึ่ง คือ มีคนไทยนับถือศาสนาอิสลามมากกว่าศาสนาอื่น มีความเชื่อมั่นและการปฏิบัติตามบทบัญญัติของศาสนา ทำให้วิถีชีวิตและความรู้สึกนึกคิดแตกต่างไปจากผู้นับถือศาสนาพุทธอย่างเห็นได้ชัด (อุทัย หิรัญโต 2521: 2-3)

ในด้านสภาพปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังถูกมองว่ามีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น กล่าวคือ มีความละเอียดอ่อนซับซ้อนในด้านการเมืองการปกครอง และด้านสังคมจิตวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนที่มีความหวาดระแวงฝังใจกันมาตั้งแต่ในอดีต ที่สำคัญคือ ภาพลักษณ์ของความไม่สงบมีการก่อการร้าย การใช้ความรุนแรง และเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมาโดยตลอด (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2521: 4)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาของพื้นที่นี้เป็นการเฉพาะนับตั้งแต่การกำหนดรัฐประศาสนโยบายการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเรื่อง อาทิ นโยบายการเรียนการสอนภาษาไทย นโยบายเกี่ยวกับบ่อนและนโยบายในการสรรหาบุคคลเข้าไปรับราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2521, 4) นโยบายดังกล่าวที่กำหนดออกมาเพื่อแก้ปัญหาในช่วงนั้นเป็นลักษณะของนโยบายที่เน้นแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง ทำให้ขาดความเชื่อมโยงของนโยบายในแต่ละด้าน

ใน พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้พิจารณา “กำหนดนโยบายการแก้ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้” (พ.ศ. 2521-2530) ให้เป็นนโยบายระดับชาติ ฉบับแรก ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ปัญหาของพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ 1) ให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ และ 2) ให้มีการปรับสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง เศรษฐกิจ ให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่เห็นผลรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเน้นการพูดการใช้ภาษาไทย การสร้างศรัทธาต่อทางราชการ การปรับปรุงความเป็นอยู่และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของปวงชน รวมทั้งการสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิม (เพ็ญภาค จันโทริ 2540: 1)

เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ขึ้น 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อปชต.) เป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธาน และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับท้องถิ่น (ปชตท.) มีแม่ทัพภาค 4 เป็นประธาน เป็นคณะกรรมการระดับท้องถิ่นของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2521: 4)

ต่อมาในปี 2524 ในช่วงของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรก สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดเอกภาพในการแก้ไขปัญหา และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 มีมติเห็นชอบด้วยกับการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) และได้เสนอรัฐบาลออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง “การปรับปรุงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะนำนโยบายด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ไปพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงสมควรศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 – 2551) เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อเสนอแนะบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่เหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาและการทำงานในอนาคตของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดทำขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ที่ทางรัฐบาลได้มอบหมายให้รับผิดชอบการปฏิบัติงานการ

ข่าวกรอง การบูรณาการ การประสานงาน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้นโยบายหลักด้านความมั่นคงที่เข้ามารับมือตบที่มี การเปลี่ยนแปลงบ่อย และให้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นยุติลง และนำความ ผาสุกมาสู่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น กรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้สรุปได้ดังนี้

3.1 การปฏิบัติงานด้านการข่าว จากสภาพปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน การดำเนินงานด้านการข่าวของรัฐหรือการข่าวภาครัฐก็ดำรงอยู่อย่างยาวนานต่อเนื่องมาเช่นกัน ทั้งในมิติของการค้นหาความจริง การศึกษา วิจัย ค้นหาถึงรากเหง้าของปัญหา และหนทางแก้ไข โดยแนวคิดการดำเนินงานการข่าวในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับแนวคิดของการปฏิบัติงานในพื้นที่อื่นของประเทศ หรือแม้แต่ในต่างประเทศ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประเด็นเชื้อชาติ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ความหลากหลายของวัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตของผู้คนในพื้นที่ การดำเนินงานด้านการข่าวจึงต้องมีลักษณะพิเศษกว่าพื้นที่อื่น ทั้งด้านยุทธศาสตร์ยุทธวิธี ในการแก้ไข้ปัญหา

3.2 การบูรณาการด้านข่าว การปฏิบัติงานด้านการข่าวที่ดำเนินงานประสานอำนาจการในการหาข่าวทางลับต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะทาง เป้าหมายเจาะลึก ศึกษาข้อมูลทางลึกต่อเป้าหมายบุคคล กลุ่มบุคคล สมาคม องค์กร ที่มีการเคลื่อนไหวหรือมีกิจกรรมที่กระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากทั้งหน่วยงานด้านการข่าวและจากทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินการด้านการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การประมาณการข่าวกรอง การรายงานข่าวกรอง ส่งให้หน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งหน่วยงานระดับรัฐบาล กระทรวง กรม และหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อแก้ไข้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 การศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษา 2 บทบาทหลักของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ คือ การปฏิบัติงานด้านการข่าวของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ การบูรณาการด้านการข่าวของสำนักข่าวกรองแห่งชาติของจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.2 ศึกษาในช่วงเวลาปี 2547 – 2551

5. ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดหลายประการที่มีผลต่อการวิจัย ดังนี้

5.1 ข้อจำกัดด้านการให้ข้อมูล ความคิดเห็น ทักษะของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ยังรับราชการในสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นไปด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ถูกสัมภาษณ์

5.2 ข้อจำกัดด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศโดยตรง ข้อมูลบางอย่างไม่สามารถนำมาเปิดเผยได้ เช่น วิธีการสะกดรอย การดักจับ การดักฟัง การสังเกตการณ์ เป็นต้น

5.3 ข้อจำกัดด้านวิธีการศึกษา เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง ทำให้ผู้วิจัยหาช่วงเวลาในการสัมภาษณ์ไม่แน่นอน

6. นิยามศัพท์

6.1 **สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.)** หมายถึง องค์การข่าวกรองพลเรือนระดับชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการข่าวกรองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การข่าวกรองทางการสื่อสาร และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนเพื่อสนองความต้องการด้านการข่าวกรองต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาด้านข่าวกรองแก่นายกรัฐมนตรี

6.2 **จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.)** หมายถึง จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา รวม 5 จังหวัด เดิมเรียกว่า 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยังไม่รวมสงขลา) ต่อมากระทรวงมหาดไทยพิจารณารวมสงขลาไปด้วย เนื่องจากบางอำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอจะนะ เทพา และอำเภอสะบ้าย้อย มีชาวไทยมุสลิมอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ และมีสภาพปัญหาหลายประการที่เหมือนกันกับอีก 4 จังหวัด

6.3 **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้** หมายถึง นโยบายเฉพาะของรัฐบาลที่เสนอโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีสภาพปัญหา

แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและด้านความมั่นคงมีห้วงระยะเวลาการดำเนินงาน 5 ปี

6.4 บทบาทสำนักข่าวกรองแห่งชาติ หมายถึง การปฏิบัติตามหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาด้านความมั่นคง หมายถึง การดูแลให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความสงบสุข มีความสามัคคี ปราศจากการขัดแย้งที่รุนแรง และสามารถอยู่ร่วมกันได้ท่ามกลางความแตกต่างทางวัฒนธรรม

6.4.1 การปฏิบัติงานด้านการข่าว หมายถึง การปฏิบัติงานด้านการข่าว ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาประมวล วิเคราะห์ กลั่นกรองความน่าเชื่อถือเพื่อผลิตเป็นรายงานข่าวกรอง

6.4.2 การบูรณาการด้านการข่าว หมายถึง การร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานในประชาคมข่าวกรอง

6.5 ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง การดูแลให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสงบสุข สามัคคี ปราศจากการขัดแย้งที่รุนแรง และสามารถอยู่ร่วมกันได้ท่ามกลางความแตกต่างทางวัฒนธรรม

7. ประโยชน์ที่ได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

7.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

7.3 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

7.4 สามารถนำปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ไปเป็นข้อพิจารณาแนวทางการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานความมั่นคงที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มก่อความไม่สงบของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความเหมาะสมต่อไป