

การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง  
เพื่อแก้ปัญหาค่าการก่อการร้ายของไทย

โดย

นายกฤษฎา อักษรวงศ์  
รักษาการที่ปรึกษาด้านการดำเนินงานข่าวกรองในต่างประเทศ  
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาค่าการก่อการร้ายของไทย” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ นายกฤษฎา อักษรวงษ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย  
**ลักษณะวิชา** ยุทธศาสตร์  
**ผู้วิจัย** นายกฤษฎา อักษรวงศ์ **หลักสูตร** วปอ **รุ่น** ๖๒

เอกสารวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยและประเมินศักยภาพการใช้ข่าวกรองแก้ปัญหาการก่อการร้าย ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่ และเพื่อเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้ายได้ทันที่ โดยนำข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ มีขอบเขตที่เน้นศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องหลังเกิดเหตุก่อการร้ายในประเทศไทย ไม่นับรวมสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนใต้ เทียบเคียงกับการปฏิบัติของหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศและเหตุก่อการร้ายบางกรณีที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ

ผลการศึกษวิจัยสรุปได้ว่า หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทย มีศักยภาพที่จะแก้ปัญหาการก่อการร้าย โดยใช้การข่าวกรองสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีคนไทยเป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้าย ไทยไม่ได้เผชิญกับการก่อการร้ายโดยตรงเหมือนประเทศเพื่อนบ้าน และไม่พบกลุ่มก่อการร้ายในไทย แต่ก็มีความเสี่ยงเนื่องจากสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายใช้ไทยเป็นทางผ่านเสมอ โดยบางคนไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ก่อการร้ายใดแต่มีแนวคิดหัวรุนแรง ไม่เคยก่อเหตุมาก่อน จึงไม่มีประวัติในฐานะข้อมูลหน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงต้องบูรณาการความร่วมมือกัน ซึ่งจะช่วยกันป้องปรามการก่อการร้ายทั้งก่อนและหลังการก่อเหตุได้ กลไกนี้เป็นจุดอ่อนของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยข่าวกรอง และหน่วยความมั่นคงของไทย รัฐบาลจึงกำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติว่า ทุกหน่วยต้องบูรณาการการทำงานในภารกิจความมั่นคงให้พร้อมรับมือกับปัญหาทุกมิติ รวมทั้งต้องพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐและประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น

สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยที่สำคัญได้แก่ ไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายตามมาตรฐานสากล ป้องปรามไม่ให้สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายหลบหนีจากประเทศเพื่อนบ้านมาไทย ทั้งยังจะช่วยแก้ปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้ ส่วนที่ว่าไทยไม่ใช่เป้าหมายของการก่อการร้าย ไม่ใช่คู่ขัดแย้งนั้นไม่ถูกต้อง ผู้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของไทยควรปรับแนวคิดใหม่ เพราะที่ผ่านมากลุ่มก่อการร้ายส่วนใหญ่เลือกลงมือในไทย เพื่อโจมตีผลประโยชน์ประเทศฝ่ายตรงข้าม ไม่ได้มองว่าไทยเป็นเป้าหมาย ขณะที่ไทยยังต้องเข้มงวดระบบควบคุมชายแดนขึ้นอีก ส่วนหน่วยบังคับใช้กฎหมายและหน่วยข่าวกรองยังคงมีมุมมองต่อภัยคุกคามความมั่นคง

แห่งชาติไม่ตรงกัน ต้องศึกษาหน้าที่อำนาจ รูปแบบการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์กรของกันและกัน  
อย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อให้เข้าใจลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วย ประสานงานบูรณาการได้จริง  
ตามนโยบายรัฐบาล สามารถแสวงประโยชน์จากศักยภาพหรือจุดแข็งที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ได้เต็ม  
ศักยภาพ

## ABSTRACT

**Title** Enhancing Thailand's intelligence capabilities in countering terrorism

**Field** Strategy

**Name** Mr. Krisda Aksornwong

**Course** NDC

**Class** 62

The research aimed to 1) study and evaluate key successful factors of using intelligence in the fight against terrorism by focusing on the Thailand National Security Policy for countering threats 2) determine the pattern of a more effective approach specifically the cooperation between intelligence, security agencies and law enforcement services in preventing and suppression of international terrorism. I conducted a study of the activities against terrorism by Thai intelligence community, security agencies and law enforcement units following terrorism incidents (the insurgency attacks in southernmost Thailand not included) using comparative methodology with a selection of appropriate cases from international Intelligence agencies action plans and cooperative activities among them.

The research findings confirm that the cooperation within intelligence communities, national security agencies and law enforcement units against terrorism is vital. Intelligence and security services are required to put greater efforts on cooperation in order to combat terrorism and terrorist ideologies. Even though Thailand experienced no attacks attributed to transnational terrorist like other countries in the region, yet it was used as a transit and facilitation country by international terrorists. Therefore, National Security Policy for countering threats suggests that different agencies should co - develop and implement an integrated counter-terrorism Intelligence Sharing System, along with enhancing level of cooperation among people's network, international partners, and allies.

In addition, the crucial suggestions are as follows: Thailand needs International Counter - Terrorism Act to countering and preventing foreign terrorist fighters from entering the country and to help enhancing cooperation among the law enforcement, intelligence agencies and other relevant authorities. There is still an ongoing risk of terrorism in Thailand against certain interest groups resulting in the need to improve control over the country border. Besides, there have been several incidents that terrorist groups have attempted to use Thailand as their ground of operations or to carry out attacks against their oppositions' interests based in Thailand. Such threats should not be overlooked. Therefore, related security officials and the decision - making level should always be aware of the risk of possible terrorist attack in Thailand.

Last but not least, in order to gain more cooperation and teamwork, each relevant unit must have a clear understanding not only of their own roles, responsibilities and authorities given, but also the other units' duties, characters and working cultures.

## คำนำ

การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และความมั่นคงโลก แม้ไทยจะไม่ได้เผชิญกับสถานการณ์ก่อการร้ายที่รุนแรงโดยตรงเหมือนที่ประเทศเพื่อนบ้านประสบ แต่ไทยก็ยังมีความเสี่ยง เพราะเป็นที่ตั้งของผลประโยชน์ประเทศที่มีศัตรูรอโอกาสและจังหวะโจมตีแก้แค้นอยู่ตลอด นอกจากนี้ ยังมีผู้ก่อการร้าย สมาชิกกลุ่มหัวรุนแรง และกลุ่มอาชญากรข้ามชาติที่ติดต่อกับกลุ่มก่อการร้ายเดินทางผ่านไทยอยู่เป็นประจำ หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทยจึงต้องพร้อมรับมือให้ได้ในทุกมิติ ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจึงต้องบูรณาการการปฏิบัติเฉพาะอย่างยิ่งต้องพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐและประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ กลไกหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ปัญหาหลังเกิดเหตุก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ไทยต้องมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย รวมทั้งต้องเร่งบูรณาการการปฏิบัติและเพิ่มศักยภาพการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอาไว้แล้วในเอกสารวิจัยฉบับนี้

(นายกฤษฎา อักษรวงศ์)  
นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒  
ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณคณะผู้บริหารของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่อนุมัติให้เข้าฝึกอบรม ในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ ๖๒ รวมทั้งขอขอบคุณนายชูเกียรติ มาลินีรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และคณะผู้บริหารของสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่ได้คัดเลือก ผู้วิจัยให้เข้าฝึกอบรมหลักสูตรนี้ ทำให้ได้รับประโยชน์และความรู้จากการแลกเปลี่ยนทัศนะ กับนักศึกษาจากภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และนักศึกษาจากมิตรประเทศ ได้เรียนรู้กระบวนการ ทัศนทางการบริหาร ซึ่งช่วยเพิ่มพูนความรู้ด้านความมั่นคงที่มีอยู่แล้วให้ลึกซึ้งและครอบคลุมยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้รับประสบการณ์ที่มีคุณค่า เป็นประโยชน์ต่อการนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ปรับปรุงพัฒนา การทำงานด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นคุณูปการต่อทางราชการอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอขอบคุณ พลเอก ชัชชัย ภัทรนาวิก ที่ปรึกษาสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ที่กรุณาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิรับฟังการแถลงเอกสารวิจัย และขอขอบคุณคณาจารย์ที่ปรึกษาเอกสารวิจัย ซึ่งประกอบด้วย พลโท นพดล มังคละทน พลโท สุทนต์ เหมือนพิทักษ์ พันเอกหญิง นวพร มีปรีชา รวมทั้ง พลตรี สงคราม ชุมทอง อาจารย์ที่ปรึกษาหมู่ไก่ฟ้า ที่กรุณาให้คำแนะนำแนวทางการจัดทำ เอกสารวิจัย ช่วยปรับแก้ตั้งแต่แรกเริ่มจนสำเร็จหลักสูตร และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่วิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักรทุกท่านที่เอาใจใส่ดูแลอำนวยความสะดวกแก่นักศึกษาทั้งหมด ทั้งการศึกษา ในและนอกสถานที่ ในประเทศและต่างประเทศอย่างดี ซึ่งน่าประทับใจตลอดการอบรมทั้งหลักสูตร

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่กรุณาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทำให้เอกสารวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์ตามหลักวิชา และขอขอบคุณ ผู้เชี่ยวชาญ ด้านการต่อต้านก่อการร้ายจากสำนัก ๖ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ที่สละเวลาค้นข้อมูล ให้สามารถนำมาใช้สนับสนุนการจัดทำเอกสารวิจัยได้ครบถ้วน และช่วยจัดการทางธุรการให้ตลอดปีศึกษา กระทั่งผู้วิจัยสามารถผ่านอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ หากผลการศึกษามีข้อมูลส่วนใด ที่คลาดเคลื่อน ผู้วิจัยพร้อมรับผิดชอบทุกกรณี

(นายกฤษฎา อักษรวงศ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ง
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญแผนภาพ	ณ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๗
ขอบเขตการวิจัย	๘
วิธีดำเนินการวิจัย	๘
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๙
คำจำกัดความ	๙
<b>บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๑๒</b>
กล่าววนำ	๑๒
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.๒๕๖๐	๑๒
ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๔	๑๓
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔	๑๕
นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔	๑๗
นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔	๑๙
ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔	๒๐
ยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔	๒๐
พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒	๒๑
ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....	๒๒
แนวคิดเปรียบเทียบระหว่างภัยคุกคามรูปแบบใหม่กับรูปแบบเก่า	๒๔
แนวคิดหน่วยข่าวกรองต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาด้านก่อการร้าย	๒๖
กรอบแนวคิดการวิจัย	๓๕
<b>บทที่ ๓ สภาพปัญหาและผลกระทบ</b>	<b>๓๖</b>
สถานการณ์การก่อการร้ายปี ๒๕๖๒ และแนวโน้มปี ๒๕๖๓	๓๙
๑ สถานการณ์การก่อการร้ายโลก ปี ๒๕๖๒	๓๙
๒ สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคต่าง ๆ	๔๐

- ประเทศตะวันตก	๔๐
- ตะวันออกกลาง	๔๐
- แอฟริกา	๔๑
- เอเชียใต้	๔๑
- เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	๔๑
๓ แนวโน้มการก่อการร้ายในต่างประเทศและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี ๒๕๖๓	๔๒
การก่อการร้ายใหม่ (The New Terrorism)	๔๓
มาตรการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของประชาคมข่าวกรองไทย	๕๐
๑ นโยบายและมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย	๕๑
๑.๑ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญห การก่อการร้ายสากล (นอก.)	๕๑
๑.๒ คณะอนุกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญห การก่อการร้ายสากล (อกรส.)	๕๒
๑.๓ ร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....	๕๖
๒ การปฏิบัติตามมติขององค์การสหประชาชาติ	๖๒
๓ มาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย	๖๔
๔ มาตรการเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของต่างประเทศ	๖๘
สรุป	๗๑
<b>บทที่ ๔ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้าย ของไทย</b>	<b>๗๓</b>
การวิเคราะห์แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง	๗๓
วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคระบบข่าวกรองไทยที่กระทบ ต่อการแก้ปัญหาการก่อการร้าย	๗๕
แนวคิดในการปรับปรุงรอบข่าวกรองใหม่	๗๖
การปรับตัวขององค์การข่าวกรองไทยหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑	๘๓
สรุป	๑๐๐
<b>บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๑๐๑</b>
สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐๑
สรุปผลการวิจัย	๑๐๔
ข้อเสนอแนะ	๑๐๖
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๐๖
ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ	๑๐๘
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๑๑</b>
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>๑๑๖</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑ ประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ	๒๘
๒ - ๒ โครงสร้างประชาคมข่าวกรอง (National Intelligence Community) ออสเตรเลีย	๓๒
๓ - ๑ ความหมายของหลักคิด Unknowns และ Knowns	๓๘
๓ - ๒ การปฏิบัติเมื่อเกิดการก่อการร้าย	๕๔
๓ - ๓ การปฏิบัติเมื่อเกิดการก่อวินาศกรรมขนาดใหญ่	๕๖
๔ - ๑ วงรอบข่าวกรองแบบดั้งเดิม	๗๖
๔ - ๒ Target-Centric Approach ยึดเป้าหมายศูนย์กลาง	๘๑

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อการร้ายกำเนิดขึ้นตั้งแต่ในยุคประวัติศาสตร์ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ จุดเริ่มต้นเป็นการใช้ความรุนแรงในการปฏิวัติเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป เช่น การปฏิวัติในฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ (๒๓๓๒) การปฏิวัติรัสเซีย เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๘ (๒๔๕๑) และ ค.ศ. ๑๙๑๗ (๒๔๖๐) บางกรณีเป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อเรียกร้องให้นานาชาติหันมาสนใจปัญหาทางการเมืองที่กลุ่มหรือประเทศนั้น ๆ กำลังประสบ เช่น กรณีขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization : PLO) การก่อการร้ายในยุคแรก ๆ จึงเป็นเสมือนการต่อสู้ทางอุดมการณ์ โดยใช้ความรุนแรงซึ่งถือเป็นการก่อการร้ายในรูปแบบเก่า (The Old Terrorism) โดยรัฐสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง (State – sponsor Terrorism) มีรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเงินทุน จัดหาสถานที่สำหรับการฝึก สนับสนุนด้านอาวุธ ตลอดจนให้ใช้เป็นพื้นที่พักพิงหรือเป็นฐานที่มั่น ทำสงครามกองโจร บางกรณีรัฐสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐศัตรูให้ลงมือก่อการแทนบทบาทของรัฐ เช่นนี้ทำให้การก่อการร้ายในยุคสงครามเย็นมีลักษณะที่ผูกโยงอยู่กับรัฐ และไม่ได้มีฐานะเป็นอิสระ เพราะปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และจุดยืนทางการเมืองของรัฐ

ในช่วงของการประกาศรวมชาติเยอรมนี เมื่อพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๙ (๒๕๓๒) ซึ่งถือกันว่าเป็นจุดยุติของสงครามเย็นสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่การก่อการร้ายไม่ได้ยุติตามไปด้วย แต่กลับเปลี่ยนไปใช้ความรุนแรงอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งร้ายแรงมากขึ้น โดยเริ่มผสมผสานแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางศาสนา การเมือง และความนิยมสุดโต่ง (Extremism) เข้าด้วยกัน ความรุนแรงนี้พัฒนาตัวจนกลายเป็น “การก่อการร้ายใหม่” (The New Terrorism) โดยมีเหตุการณ์การโจมตีอาคาร World Trade Centre (WTC) ในนครนิวยอร์ก เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๐๐๑ (๒๕๔๔) หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ ๙/๑๑ เป็นจุดเปลี่ยนหรือเส้นแบ่งสำคัญของการก่อการร้ายโลก จากเดิมที่ผู้ก่อการร้ายที่สังกัดกลุ่มชัดเจน ปล้นยึดเครื่องบิน รถบัสโดยสาร อาคารสถานที่ จับตัวประกันต่อรองให้รัฐทำตามข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่ต้องการ เริ่มปรับรูปแบบปฏิบัติการใหม่เป็นกลุ่มที่ไม่มีโครงสร้างองค์กร (Organization Structure) ชัดเจน แม้จะมีหัวหน้าแต่ก็ไม่ปรากฏตำแหน่งที่แน่ชัดในกลุ่ม ไม่มีแผนภูมิสายการบังคับบัญชา เพราะเข้มงวดเรื่องการรักษาความปลอดภัย โดยใช้วิธีตัดตอน (Cut - out) ไม่ให้สมาชิกรู้จักกันข้ามสายงานและข้ามระดับมากไปกว่า ๑ – ๒ ชั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มก่อการร้ายยุคใหม่พยายามหลีกเลี่ยงการตรวจจับของฝ่ายรัฐ ขณะเดียวกันก็ต้องการบรรลุผลสำเร็จในอุดมการณ์ที่ยึดถือโดยเร็ว จึงใช้วิธีชักชวนโน้มน้าวให้ผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกันเข้ามาช่วยกันก่อเหตุ บางครั้งจึงจัดตั้งเป็นกลุ่มย่อย (cell) ที่ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนหรือในกลุ่มอาจจะมีสมาชิกผู้ก่อการร้ายเพียงไม่กี่คน เมื่อพร้อมก็สามารถตัดสินใจเลือกเป้าหมายก่อเหตุได้เองอย่างอิสระไม่ต้องรอคำสั่งใคร ที่เรียกกันว่า Lone Wolf Terrorist

หรือ Lone Actor หรือ Wolf Packs ผู้ก่อการร้ายในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ถูกบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้ก่อการร้ายและพวกหัวรุนแรงหลายกลุ่มอาศัยสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เผยแพร่แนวคิดศาสนาที่บิดเบือน ต่อเติมเสริมแต่งข้อเท็จจริงในข้อมูลต่าง ๆ ทำให้ผู้แสวงหาข่าวสาร เฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนที่ขาดประสบการณ์ชีวิตไม่ครองตนตามหลักศาสนา ไม่ยึดมั่นในศีลธรรม มีปัญหาครอบครัว เกี่ยวข้องกับยาเสพติด สิ่งมั่วเมาต่าง ๆ เป็นต้น หลงผิดไปตามการบิดเบือนของสื่อสังคมออนไลน์ นานเข้าก็กลายเป็นการบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงด้วยตัวเอง แม้ว่าจะไม่เคยพบปะกับสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ โดยตรงก็ตาม กลุ่มก่อการร้ายที่ใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือชักจูงเยาวชนและผู้ที่มีความรู้ทางศาสนาให้เข้าร่วมอุดมการณ์ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มก่อการร้ายอัล - กออิดะห์ (Al - Qaeda : AQ) ใช้นิตยสารออนไลน์ Inspire กลุ่มก่อการร้าย Islamic State (IS) ใช้หนังสือพิมพ์ออนไลน์ (IS newspaper) Al - Naba เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ IS ยังมี Amaq news agency ทำหน้าที่เสมือนสำนักข่าวหลักของกลุ่ม

ส่วนกลยุทธ์เริ่มใช้การระเบิดฆ่าตัวตาย (Suicide Bomb) ซึ่งอาจถูกระเบิดไว้กับตัว ชุกช่อนในรถยนต์ จักรยานยนต์ พุงชนเพื่อสังหารเป้าหมายโดยไม่เลือกสถานที่ สนใจแต่เพียงเวลาที่เปิดโอกาสให้ลงมือได้ ไม่ใส่ใจผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของพลเรือน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้น ในทางกลับกันกลุ่มก่อการร้ายต้องการสร้างความหวาดกลัวแก่สังคม สะท้อนให้เห็นว่ารัฐล้มเหลวในการปกครองประเทศ จึงไม่อาจคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชนได้

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและลักษณะความขัดแย้งอยู่ในสภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากที่สลับซับซ้อนมากขึ้น แม้ว่าโอกาสที่ประเทศต่าง ๆ จะเกิดความขัดแย้งถึงขั้นทำสงครามกันเช่นในอดีตจะมึน้อย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การไม่อยู่ในภาวะสงครามหรือการสู้รบแล้วประเทศนั้น ๆ จะมีความมั่นคงปลอดภัยเสมอไป ซึ่งตามหลักยุทธศาสตร์สามารถแบ่งสิ่งที่ทำให้ชาติไม่มั่นคงได้ ๒ ประการ ได้แก่

๑. ภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ เป็นความไม่มั่นคงปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ทำให้มีการสะสมกำลังรบไว้มากเกินความจำเป็น ซึ่งใช้รุกรานหรือคุกคามอีกฝ่ายหนึ่งได้

๒. ภัยคุกคามจากภายในประเทศ ที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยขึ้น เช่น ความขัดแย้งทางการเมืองการชุมนุมประท้วง การจลาจล การก่อการร้าย

การจำแนกภัยคุกคาม (Threat) โดยมากพิจารณาจากระดับของปัญหาที่จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Threat) ซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ของโลกภูมิภาคและประเทศรอบบ้าน รวมทั้งปัญหาภายในประเทศว่า สภาพการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร มีแนวโน้มไปในทิศทางใด ในระยะสั้นและระยะยาว โดยสรุปคือการพิจารณาผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ (State Security) เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นมักกลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อลูกหลานไปถึงภาคส่วนต่าง ๆ ตั้งแต่ในระดับรากหญ้าขึ้นไปจนถึงระดับนโยบายทั้งหมดจะเป็นฐานความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อดำเนินการในปัจจุบันและแผนการในอนาคต ซึ่งสามารถแบ่งภัยคุกคามออกได้ ๒ รูปแบบ ได้แก่

๑. ภัยคุกคามดั้งเดิม หรือภัยคุกคามแบบเก่า (Old Threat หรือ Traditional Threat – State Actors)

๒. ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (New Threat หรือ Non-Traditional Threat หรือ Non –State Actors)

สำนักงานความร่วมมือและความมั่นคงแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe : OSCE) (สำนักงานความร่วมมือและความมั่นคงแห่งยุโรป, ๒๕๕๖ : ๒ – ๓) ประเมินภัยคุกคามไว้ ๗ อย่าง โดยตีพิมพ์ในบทความ Threats to security and stability in the twenty – first century ซึ่งนำออกเผยแพร่เมื่อธันวาคม ๒๕๕๖ และยังเป็นที่ยอมรับกันในวงกว้าง มาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

๑. ความขัดแย้งระหว่างรัฐและภายในรัฐ (Inter – State and intra – State conflict)

๒. การก่อการร้าย (Terrorism)

๓. องค์กรอาชญากรรม (Organized crime)

๔. การเลือกปฏิบัติและการขาดความอดทนอดกลั้น (Discrimination and intolerance)

๕. ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ (Economics)

๖. ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental)

๗. ภัยคุกคามทางการเมืองและการทหาร (Threats of a politico – military nature)

ขณะที่นาย Edvin Rama ประธาน OSCE (Edvin Rama, ปาฐกถา, ๒๕๖๒) ได้แสดงปาฐกถา ในการประชุมที่กรุงเวียนนา ออสเตรีย เมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ หัวข้อ Current and future security challenges and conflicts โดยมีประเด็นสำคัญ ๓ ประเด็น ได้แก่

๑. ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและกลุ่มหัวรุนแรงมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง (The Continuously Evolving Terrorist and Extremist Threats)

๒. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งรูปแบบและวิธีการในการทำสงครามจากภัยคุกคาม ลูกผสมมาเป็นการโจมตีทางไซเบอร์ (The Rapid Changing Ways and Means of Warfare from Hybrid Threats to Cyber – Attacks)

๓. ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนอันตรายต่อสังคมมนุษย์ (The Complex Danger that Environmental Threats Pose to Our Societies)

ด้านสำนักงานผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติของสหรัฐฯ (The Office of the Director of National Intelligence : ODNI) (สำนักงานผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ ของสหรัฐฯ, ๒๕๖๒ : ๕ – ๒๓) ได้ประเมินภัยคุกคามที่เป็นความท้าทายต่อความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ เมื่อ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๒ โดยจัดลำดับภัยคุกคามต่อโลก (Global Threats) ไว้ ๑๐ ประเภท ดังนี้

๑. ไซเบอร์ (Cyber) ฝ่ายตรงข้ามและคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เพิ่มศักยภาพ ทางไซเบอร์ รวมทั้งการจารกรรมทางไซเบอร์ (Cyber Espionage) การโจมตีและการใช้ไซเบอร์ เพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหารต่อสหรัฐฯ และพันธมิตร

๒. ปฏิบัติการสร้างอิทธิพลออนไลน์และการแทรกแซงการเลือกตั้ง (Online Influence Operations and Election Interference) การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในปี ๒๕๖๓

จะตกเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามและคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ โดยจะใช้ช่องทางออนไลน์ ปฏิบัติการเพื่อสร้างอิทธิพล บ่อนทำลายสถาบันประชาธิปไตย และเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลสหรัฐฯ

๓. การแพร่กระจายของอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction and Proliferation) สหรัฐฯ ระบุว่าภัยคุกคามจากอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ยังคงเพิ่มขึ้นตลอดปี ๒๕๖๒ โดยเฉพาะแนวโน้มที่จะเกิดสงครามเคมี (Chemical Warfare : CW)

๔. การก่อการร้าย (Terrorism) กลุ่มนักรบก่อการร้ายและบางประเทศยังคงข่มขู่ จะโจมตีผลประโยชน์ของสหรัฐฯ บางกลุ่มมีแผนจะก่อเหตุต่อเป้าหมายในดินแดนของสหรัฐฯ โดยใช้สื่อต่าง ๆ เผยแพร่อุดมการณ์ญิฮาด (Jihadist Ideologue)

๕. การต่อต้านข่าวกรอง (Counter Intelligence) สหรัฐฯ มองว่ารัสเซีย จีน อิหร่าน คิวบา และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non – state Actors) ได้แก่ กลุ่มนักเจาะล้วงข้อมูล (Hacktivist Groups) อาชญากรข้ามชาติ (Transnational criminals) และกลุ่มก่อการร้าย (Terrorist Groups) ต่างพยายามหาทางแทรกซึมเข้าไปยังกลไกระดับนโยบายและประชาคมข่าวกรองของสหรัฐฯ เพื่อรวบรวมข่าวกรองด้านความมั่นคง และข้อมูลเทคโนโลยีของบริษัทสัญชาติสหรัฐฯ และสถาบันวิจัยอย่างต่อเนื่อง

๖. เทคโนโลยีเกิดใหม่ที่สร้างความพลิกผัน และภัยคุกคามต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Emerging and Disruptive Technology and Threats to Economic Competitiveness) ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ เป็นต้นไป ภูมิภาคต่าง ๆ จะแข่งขันด้านนวัตกรรมทางการทหารและเศรษฐกิจมากขึ้น การเป็นผู้นำด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของสหรัฐฯ จะถูกท้าทาย ช่องว่างทางการค้า และการทหารจะเพิ่มขึ้น ชาติต่าง ๆ ใช้ทุกช่องทางเพื่อจะมุ่งหาข้อมูลและทรัพย์สินทางปัญญา โดยไม่ให้ความสำคัญว่าจะได้มาอย่างถูกหรือผิดกฎหมาย

๗. การแย่งชิงและการต่อต้านในพื้นที่อวกาศ (Space and Counterspace) สหรัฐฯ เชื่อว่าธุรกิจด้านอวกาศจะขยายตัว องค์กรด้านอวกาศของแต่ละประเทศ รวมทั้งสหรัฐฯ และฝ่ายตรงข้ามจะแข่งขันกันทั้งภาคกิจการพลเรือนและภาคการทหาร ขณะที่จีนและรัสเซีย จะเร่งพัฒนาอาวุธเพื่อใช้ต่อต้านในอวกาศ (Counterspace Weapons) โดยมีสหรัฐฯ เป็นเป้าหมาย

๘. องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) และเครือข่าย ยังคงเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ และพันธมิตร ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การสร้างอิทธิพลเหนือรัฐที่อ่อนแอ (Weak States) การข่มขู่จะโจมตีระบบสาธารณสุขโลก และการใช้กิจกรรมถูกกฎหมาย เพื่อบ่อนทำลายเศรษฐกิจ

๙. เศรษฐกิจและพลังงาน (Economics and Energy) บางประเทศมีหนี้ที่อยู่ในระดับที่น่ากังวล ขณะที่ความตึงเครียดจากสงครามการค้า และภูมิรัฐศาสตร์ยังคงส่งผลให้สถานการณ์โลก อยู่ในภาวะเสี่ยง

๑๐. ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) สหรัฐฯ ต้องบริหารจัดการผลกระทบจากความท้าทายความมั่นคงของมนุษย์ทั่วโลก เช่น ภัยคุกคามจากการสาธารณสุข เสรีภาพในการนับถือศาสนา ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ รวมทั้งปัญหาผู้พลัดถิ่นที่อยู่ในขั้นวิกฤต

การประเมินขององค์กรด้านความมั่นคงปลอดภัย และองค์กรข่าวกรองของสหรัฐฯ ข้างต้น ซึ่งทั้งสองแห่งเป็นหน่วยงานระดับโลก ต่างก็จัดลำดับให้การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญและน่าวิตกกังวล ทุกประเทศจึงต้องร่วมมือกันต่อต้านและปราบปราม

ทั้งนี้ การก่อการร้ายเป็นตัวอย่างชัดเจนอย่างหนึ่งชี้ให้เห็นว่า สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลกในปัจจุบันแตกต่างไปจากโลกในยุคสงครามเย็นอย่างมาก ประเด็นเหล่านี้ อธิบายได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจากภัยคุกคามรูปแบบเก่า (Traditional Threat) ไปเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threat) โดยภัยคุกคามรูปแบบเก่าส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ การใช้กำลังทหารเข้ารุกราน ยึดครอง แย่งชิงดินแดน จึงมักจะมีรัฐอยู่เบื้องหลัง (State Sponsored) บางประเทศใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศในทางลับ เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติและจุดยืนทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ปัจจุบัน ความรุนแรงจากภัยคุกคามรูปแบบเก่าลดลงเป็นลำดับแล้วตั้งแต่สิ้นสุดยุคสงครามเย็น ขณะที่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่เข้ามาแทนที่ได้แพร่กระจายไปในขอบเขตกว้างขวาง สลับซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นเครือข่ายซับซ้อนขึ้นมาก สำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โรคระบาด โรคอุบัติใหม่ การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ การบริหารจัดการภัยคุกคามรูปแบบใหม่ จึงต้องบูรณาการความร่วมมือให้เกิดผล

จากกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่องค์กรระดับสากลให้ความสำคัญและวิตกกังวลเพราะถือเป็นภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ ตามข้อมูลข้างต้นการก่อการร้ายมีมานานแล้วและพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นลำดับ ขณะที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติก็ไม่ต่างกันเพราะหยั่งรากลึกในทุกลัทธิทุกประเทศมานานพอ ๆ กับการก่อการร้าย

ในอดีตกลุ่มก่อการร้ายรูปแบบเก่า ปฏิเสธการติดต่อเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime Organization) และขณะเดียวกันองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติก็ไม่ต้องการติดต่อกับกลุ่มก่อการร้ายด้วยเพราะรู้ดีว่ามีรัฐอยู่เบื้องหลัง ต่างฝ่ายจึงต่างไม่ต้องการตกเป็นเป้าหมายการสืบสวน จับกุมกวาดล้างของรัฐต่าง ๆ ที่กลุ่มก่อการร้ายนั้นเข้าไปใช้พื้นที่ช่องสุ่มกำลัง วางแผนเตรียมการก่อเหตุ ที่สำคัญคือ กลุ่มก่อการร้ายมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยอาจกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้กลุ่มก่อการร้ายนั้นบรรลุผลที่วางไว้ได้

ส่วนในยุคของการก่อการร้ายใหม่ รัฐที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายในทางลับน้อยลงมาก กลุ่มก่อการร้ายมีความอิสระ ไม่เกี่ยวกับรัฐใด ๆ อีก นอกจากนี้ ยังได้ติดต่อยุติธรรมกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เร็วขึ้น การดำเนินการของทั้งสองกลุ่มจึงเป็นไปในลักษณะ “น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า” เนื่องจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีเครือข่ายที่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ซึ่งกลุ่มก่อการร้ายต้องการได้ เช่น เอกสารเดินทางปลอม อาวุธยุทโธปกรณ์ เครือข่ายในการลักลอบเข้าเมือง และการค้ำมนุษย์ การค้าของเถื่อนตามแนวชายแดน ค้าธนบัตรปลอม และยาเสพติด กรณีเหล่านี้มักมีเจ้าหน้าที่รัฐฉ้อราษฎร์บังหลวง



คอยอำนวยความสะดวก เพราะได้ผลประโยชน์ตอบแทนกลุ่มก่อการร้ายจึงไม่จำเป็นต้องไปเสียเวลายุ่งยากเพื่อลงทุนในกิจการที่ไม่ชำนาญหรือสร้างเครือข่ายเอง ทั้งยังเป็น การสู้มเสี่ยงต่อการถูกติดตามจับกุม ขณะที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติก็ได้ผู้ก่อการร้าย เป็นลูกค้ำประจำ

เมื่อกลุ่มก่อการร้ายเปลี่ยนแนวทางการเตรียมการก่อเหตุ โดยเริ่มแสวงหาความร่วมมือ กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อผลักดันให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จเร็วขึ้น ความ เชื่อมโยงของทั้งสองกลุ่มจึงยิ่งทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงระดับโลก ทุกภูมิภาคต้อง เผชิญกับความยุ่งยากที่ไม่อาจขจัดได้ง่ายนี่ยังไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ผลจากการที่สภาวะแวดล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ของโลก ภูมิภาคต่าง ๆ และประเทศ รอบบ้านของไทยเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติของไทยเปลี่ยนแปลง ตามไปด้วย ไทยจึงต้องรับมือกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ เฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายและ อาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างปัญหาให้กับทุกประเทศ เพราะมีลักษณะทับซ้อนกันหลายมิติ แม้รัฐ จะพยายามสืบสวน จับกุม ปรามปราม และแก้ไขปัญหาจากอาชญากรรมที่เกี่ยวพันกันมาตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่คาดหวัง ที่สำคัญคือ การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามประเภท Unknown Threat ไม่อาจคาดการณ์การเกิดเหตุได้ ทั้งเวลาและสถานที่ การรับมือกับภัยคุกคาม จากการก่อการร้ายซึ่งเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติยังมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน หากดำเนินการล่าช้าจะส่งผลกระทบในวงกว้างและแก้ไขสถานการณ์ได้ยากขึ้นเป็นลำดับ การมีกลไก การข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ และการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง จึงต้องออกแบบให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถนำไปกำหนดการปฏิบัติในแต่ละระดับ ให้รับมือและ แก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ หน่วยข่าวกรอง กองทัพ ตำรวจ ฝ่ายปกครอง หน่วยงานความมั่นคงอื่น ภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน จึงต้องมีความพร้อม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ด้วยการบริหาร จัดการความมั่นคงที่มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ในห้วงที่ผ่านมาเคยเกิดการก่อการร้ายในไทยขึ้นแล้วหลายครั้ง มีทั้งที่ลงมือสำเร็จและ ไม่สำเร็จ ได้แก่ การปล้นยึดเครื่องบิน ยึดสถานเอกอัครราชทูต ก่อการร้ายด้วยการก่อวินาศกรรม วางระเบิด พยายามใช้ระเบิดติดตั้งบนยานพาหนะโจมตีเป้าหมาย ลอบสังหาร ลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ เรียกร้องต่อรองตามวัตถุประสงค์ที่กลุ่มผู้ก่อเหตุต้องการ หากพิจารณาแล้วอาจมีคำถามตามมาว่า ทางกรมไทยทราบข่าวล่วงหน้าหรือไม่ว่าจะเกิดการก่อการร้ายขึ้น ไทยมีมาตรการป้องกันและแก้ไข สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเหตุไม่คาดฝันเช่นนั้นหรือไม่อย่างไร และหลังเกิดเหตุรัฐบาล หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษา ทบทวน ปรับปรุงมาตรการ แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้สามารถ รับมือกับเหตุการณ์ทำนองเดียวกันที่อาจจะเกิดได้อีกทุกเมื่อ เพราะหากเทียบเคียงกับต่างประเทศแล้ว ประเด็นหนึ่งที่สามารถกล่าวได้ในขั้นนี้คือ ไทยไม่เคยออกมายอมรับว่าเหตุร้ายที่เกิดขึ้นนั้น ๆ เป็นการก่อการร้าย อาจจะเพราะสถานการณ์บ้านเมืองของไทยไม่ได้มั่นคงมากนัก การยอมรับว่า เกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในไทย อาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ ขณะที่ต่างประเทศ รัฐบาล และหน่วยความมั่นคงที่รับผิดชอบ มักจะยอมรับว่าเป็นเหตุก่อการร้าย เมื่อมีข้อมูลข่าวกรองยืนยัน ชัดเจนแล้ว

อีกประเด็นหนึ่งที่ยังคงมีปัญหามาตลอดสำหรับไทย คือการบูรณาการการทำงานของหน่วยความมั่นคง ในภารกิจด้านต่อต้านก่อการร้ายยังไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แม้จะมีบัญชีเงินจากรัฐบาล แต่การทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ ในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย ยังคงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ แข่งขันกันในที กีดกันไม่ให้เข้าถึงข้อมูลหลักฐาน ไม่แบ่งปันข้อมูลข่าวข่าวกรอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องกำหนดเรื่องการบูรณาการด้านความมั่นคงไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยยกระดับขีดความสามารถของกองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบให้มีความพร้อมในการติดตาม ป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคงทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับแบบบูรณาการ เฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถติดตาม แจ้งเตือน ระวังยับยั้ง ป้องกันปัญหา และภัยคุกคามได้ สามารถประเมินสถานการณ์ได้ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลา โดยเสริมสร้าง พัฒนา และบูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้าย ยังคงเป็นประเด็นสำคัญของหน่วยความมั่นคงของไทย เฉพาะอย่างยิ่ง การบูรณาการข้อมูลข่าวกรองที่ได้จากการสืบสวนของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคง เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่อต้านก่อการร้าย (ภายใต้หลักการของการรักษาความลับ ไม่ให้รั่วไหลไปสู่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน หรือที่จะทำให้สาธารณชนตื่นตระหนก) พยานหลักฐานที่พบในเหตุก่อการร้าย การขยายผลหาเครือข่ายที่หลบซ่อน ความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ เนื่องจากการบูรณาการข้อมูลข่าวกรองและการปฏิบัติของไทยยังคงเป็นปัญหาหลัก ซึ่งต้องหาทางขจัดอุปสรรคที่เกิดขึ้นในห้วงที่ผ่านมา ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุก่อการร้ายซ้ำขึ้นมาอีก จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ว่า จะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาข้อต่อหรือศักยภาพของกลไกที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ โดยอาจเป็นสาเหตุที่ไม่สามารถนำการข่าวกรอง ไปใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายได้ ซึ่งจะสามารถนำผลจากการศึกษาวิจัยไปเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายได้ในที่สุด

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัจจัยและประเมินศักยภาพในการใช้การข่าวกรอง ใช้แก้ปัญหาการก่อการร้าย ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่

๒. เพื่อเสนอแนะทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันได้ทันเหตุการณ์ โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตพื้นที่ ศึกษาวิจัยเฉพาะปัญหาการทำงานของหน่วยความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับเหตุก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในไทยเท่านั้น โดยเทียบเคียงกับเหตุก่อการร้ายบางกรณีที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่นับรวมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจังหวัดชายแดนใต้

๒. ขอบเขตด้านประชากร รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และ/หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ด้านต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติที่เคยปฏิบัติภารกิจในประเทศและต่างประเทศ อย่างน้อย ๕ คน

๓. ขอบเขตเนื้อหา การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาภารกิจ หน้าที่ อำนาจ บทบาท และมาตรการของหน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายของไทยที่มีภารกิจต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งบางกรณีมีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้าย ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการรวบรวมข่าวกรอง นำไปใช้สนับสนุนในการแก้ปัญหาคือการก่อการร้าย รวมทั้งตอบสนองต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและบูรณาการการทำงานได้ตามนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้าย รวมทั้งนโยบายและแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดไว้ว่าใช้แก้ปัญหาคือการก่อการร้ายได้มากน้อยเพียงใด โดยจะเทียบเคียงกับการบริหารจัดการของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคงของต่างประเทศในบางกรณี

๔. ขอบเขตระยะเวลา ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการข่าวกรอง การต่อต้านก่อการร้าย การดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องของไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา และของหน่วยข่าวกรอง ต่างประเทศ หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ รวมถึงแผนในอนาคตตามยุทธศาสตร์ และ/หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการข่าวกรอง การต่อต้านก่อการร้าย และภารกิจด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จะศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประมวล วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ บทความ สื่อสิ่งพิมพ์ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิเคราะห์ประเมินผลของหน่วยงานความมั่นคงในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ จะสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และ/หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ด้านต่อต้านก่อการร้ายที่เคยปฏิบัติภารกิจในประเทศและต่างประเทศ

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล นำผลการรวบรวมข้อมูลทั้งหมด ซึ่งได้แก่ การประเมินสถานการณ์ก่อการร้ายและแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั้งในต่างประเทศและในไทย พัฒนาการของรูปแบบ

การก่อการร้าย มาตรการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย การปฏิบัติตามกรอบขององค์การสหประชาชาติในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย รวมทั้งมาตรการเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ และผลการสัมภาษณ์ประสบการณ์และความรู้ด้านต่อต้านการก่อการร้าย มาประมวลวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย รวมทั้งปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน ทั้งการบูรณาการข้ามหน่วยงาน ปัญหาอุปสรรคที่ลดทอนศักยภาพของหน่วยในการรับมือกับภัยก่อการร้ายที่ไม่คาดฝัน และแนวทางแก้ไข

๓. การนำเสนอข้อมูล ด้วยการจัดทำเป็นรายงานเสนอผลการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาตามวัตถุประสงค์ที่เสนอไว้ โดยประมวลข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรวบรวมข้างต้น ร่วมกับความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของผู้วิจัย เพื่อนำเสนอแนวทาง มาตรการ การปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งจุดอ่อนในการใช้ข่าวกรองสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย

๒. สามารถเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติด้านการข่าวกรองของหน่วยข่าวกรองและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

๓. สามารถนำผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของหน่วยความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่ต้องบูรณาการการทำงานเพื่อนำงานข่าวกรองไปใช้ในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ที่ไทยต้องเผชิญได้

## คำจำกัดความ

การข่าวกรอง (Intelligence)

หมายถึง

การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมาย กำลังความสามารถและความเคลื่อนไหว รวมทั้ง วิถีทางของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ องค์การใด ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ที่อาจกระทำการ อันเป็นพฤติกรรมเป็นภัยคุกคาม ทั้งนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือประโยชน์แห่งรัฐและให้รัฐบาลนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

การก่อการร้าย (Terrorism)

หมายถึง

การใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใด อันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพ

ของบุคคลใด ๆ หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะหรือการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใดหรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ถ้าการกระทำนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เชี่ยหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร

#### อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

หมายถึง

การกระทำขององค์กรหรือกลุ่มบุคคลสมคบ และร่วมมือกระทำความผิดต่อเนืองจากประเทศหนึ่ง ไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ อันเป็นความผิดตามกฎหมายหรือบทลงโทษของประเทศที่องค์กรหรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจที่ขัดต่อหลักกฎหมายและศีลธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของบุคคล องค์กร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ

#### ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Threats)

หมายถึง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และความเป็นอยู่ของคนในชาติ ซึ่งมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และยากที่จะคาดการณ์ได้

ล่วงหน้า ลักษณะของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ มีความสลับซับซ้อน มีรูปแบบไม่ชัดเจน เป็นกรณีที่ไม่อาจคาดการณ์สาเหตุ วัน เวลา และสถานที่ ที่จะเกิดเหตุขึ้นได้ เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนและมีลักษณะ ข้ามพรมแดน จึงยาก ต่อการรับมือ เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ สร้างปัญหาส่งผลกระทบต่อทุกมิติ หากไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขให้ทันการจะส่งผลกระทบต่อ ขยายเป็นปัญหา ความมั่นคงที่รุนแรงต่อ ประชาชน และประเทศชาติได้

#### ภัยคุกคามรูปแบบเก่า (Traditional Threats)

หมายถึง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคง และความเป็นอยู่ ของคนในชาติ ซึ่งมีรูปแบบชัดเจนเช่น ความขัดแย้งที่ต่อสู้กันโดยใช้กำลังทหารทำ สงครามกันระหว่างรัฐ อันถือเป็นภัยคุกคามหลักในยุคสงครามเย็น ซึ่งปัจจุบันลดระดับความรุนแรงลงมากภายหลังการ สิ้นสุดยุคสงครามเย็น หรืออาจเป็นภัยที่มี รัฐอยู่เบื้องหลัง (State Sponsored) ไม่ว่าจะ แสดงตัวหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นการ ดำเนินการ เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติและ จุดยืนทางการเมือง ของประเทศนั้น ๆ

## บทที่ ๒

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### กล่าวนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย เป็นการพิจารณาจากการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่ต้องบูรณาการกัน เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันได้ทันทั่วทั้ง โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป้าหมายของการข่าวกรองก็คือ รู้ล่วงหน้า แจ้งเตือนได้ทัน ป้องกันเหตุได้ ขยายผลสืบสวนหาที่มาของเหตุและผู้บงการอยู่เบื้องหลังได้ ปัจจุบันงานข่าวกรองของไทยมีศักยภาพในระดับที่รัฐบาลพอใจ เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังพล เครื่องมือ อุปกรณ์เทคโนโลยี และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ แต่จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพขึ้นอีก เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และภัยคุกคามเปลี่ยนแปลงรูปแบบแล้ว ภายใต้งื่อนไขดังกล่าว ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนระดับชาติในภารกิจด้านความมั่นคง จึงให้ความสำคัญกับการบูรณาการกันอย่างจริงจังของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จึงจะศึกษาข้อมูลจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐
๒. ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐
๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔
๔. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔
๕. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔
๖. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔
๗. ยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔
๘. พรบ.ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒
๙. ร่าง พร.บ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....
๑๐. แนวคิดเปรียบเทียบระหว่างภัยคุกคามรูปแบบใหม่กับรูปแบบเก่า
๑๑. แนวคิดของหน่วยข่าวกรองต่างประเทศในการแก้ปัญหาด้านก่อการร้าย

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.๒๕๖๐** (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก : ๑๔)

หมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา ๕๒ ระบุว่า รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย

**ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐** (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๑, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก : ๘ - ๑๙)

ปัจจุบันสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ภัยคุกคามก็ปรับเปลี่ยนจากรูปแบบเก่าไปเป็นรูปแบบใหม่ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดแนวทางแก้ปัญหาไว้ โดยมียุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเป็น ๑ ใน ๖ ยุทธศาสตร์ ขณะที่หน่วยข่าวกรองประเมินสถานการณ์ว่า ผลจากปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ในระยะ ๒๐ ปีข้างหน้า จะทำให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติขยายตัวมากขึ้น สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีหลายหัวข้อ โดยกรณีของการรักษาความสงบภายในประเทศ ระบุถึงการพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้ความเข้มแข็ง มีความพร้อม ตระหนักในเรื่องความมั่นคงและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา มีความรักความสามัคคีตระหนักและให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ พร้อมเข้ามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศตระหนักถึงหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความมั่นคงและพัฒนาประเทศให้ทุกภาคส่วนทั้งประชาชน ตำรวจ ทหาร และหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น ๆ ผ่านทางโครงการ กิจกรรม และการรณรงค์ต่าง ๆ

สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาทุกภาคส่วนทุกประเด็นอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมการหารือ วางแผน และยกระดับวิธีการแก้ไขปัญหาที่อาศัย การฝึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลักและรองในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงต่าง ๆ เช่น ปัญหาภัยพิบัติร้ายแรง การก่อการร้าย อาชญากรรมทางไซเบอร์ การฟอกเงิน การค้ำมนุษย์ การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การลักลอบค้าสินค้าเถื่อน การค้าและการแพร่ระบาดของยาเสพติด การขยายอำนาจหรือแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รวมไปถึงปัญหาการรุกเข้ามาอย่างรวดเร็วของทุนขนาดใหญ่ เทคโนโลยียุคใหม่ การย้ายถิ่นของทุนและแรงงานข้ามชาติที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์

ทั้งนี้ จะต้องมีการติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ เพื่อให้ทราบสถานการณ์ล่วงหน้า และสามารถแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามในอนาคต ได้ทัน่วงที ก่อนที่จะลุกลามต่อไป โดยเสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมทุกด้าน ทั้งคน เครื่องมือ ยุทธโศปกรณ์ แผนงาน งบประมาณ ระบบควบคุมบังคับบัญชา ระบบงานด้านการข่าวกรอง เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบเฝ้าตรวจและแจ้งเตือนต่าง ๆ ของหน่วยงานหลักและหน่วยงานรอง ตั้งแต่ขั้นการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน วิเคราะห์กำหนดแนวทางป้องกัน ไปจนถึงขั้นการลงมือแก้ไขปัญหา ความมั่นคงที่สำคัญต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน เสริมสร้างพลังของประชาชนและชุมชนให้ร่วมกับกำลังตำรวจ ทหาร และหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น ๆ ในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสำคัญต่าง ๆ อาทิ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ การก่อการร้าย



และอาชญากรรมข้ามชาติ การแผ่อิทธิพลทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจ และการย้ายถิ่นของทุนข้ามชาติ ที่อาจกระทบต่อความมั่นคง ส่วนการสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เน้นให้มีการบูรณาการทุกมิติ เฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ได้กำหนดเรื่องการพัฒนา ศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อยกระดับ ชีตความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบของประเทศให้มีความพร้อม ในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ รวมทั้งสามารถติดตาม ป้องกัน แก้ไข และ รับมือกับปัญหาความมั่นคงทุกมิติแบบบูรณาการให้มีความพร้อม และเพียงพอต่อการป้องกัน ภัยคุกคามทุกระดับความรุนแรง โดยระบุให้มีการพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถติดตามแจ้งเตือนระงับยับยั้งและป้องกันปัญหาและภัยคุกคาม ได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถประเมินสถานการณ์ได้ถูกต้อง แม่นยำ และทันเวลา โดยเสริมสร้างพัฒนา และบูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรอง ในประเทศให้ทันสมัย ทันสถานการณ์ ทั้งด้านศักยภาพของบุคลากร ยุทธโศปกรณ์เทคโนโลยีและ ระบบข้อมูลขนาดใหญ่ สามารถครอบคลุมการใช้งานได้อย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง มีการบูรณาการ ข้อมูลและนำผลผลิตด้านข่าวกรองไปใช้ในการบริหารจัดการปัญหา และความมั่นคงของชาติ ในทุกมิติและทุกด้าน รวมทั้งให้มีการเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐ และประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น

ส่วนการพัฒนาและพัฒนีกพลั้งอำนาจแห่งชาติ กองทัพ และหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงยังย้ำให้ทุกส่วนต้องพร้อม ป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการการป้องกันประเทศและการป้องกันภัยคุกคามทุกมิติทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรงได้ ต้องจัดทำแผนพัฒนาและพัฒนีกกำลังทรัพยากร รวมถึงขีดความสามารถ ทั้งปวงของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรมชัดเจน

สำหรับการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคาม ต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ทุกภาคส่วน ต้องเสริมสร้างความร่วมมือกันอย่างบูรณาการ ยกกระตือรือร้นแบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร ให้สามารถ สนับสนุนการบริหารจัดการได้ทุกรูปแบบ ตั้งแต่ในระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่นให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการความร่วมมือ ด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์การภาครัฐและที่มีใช้ภาครัฐ กำหนดให้ต้องผลักดัน ส่งเสริมให้การดำเนินการและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปตามหลักการปฏิบัติสากล กฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ พร้อมคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ติระหว่งรัฐต่อรัฐ เอกชนต่อ เอกชน และประชาชนต่อประชาชน สร้างเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในการป้องกันและ

ระวังภัยคุกคามทุกรูปแบบ พร้อมพัฒนาความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทุกระดับของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและอาเซียน

โดยสรุปแล้ว ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มีประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ที่สำคัญได้แก่ การประเมินสถานการณ์ในอนาคตของยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนหนึ่งเป็นการคาดการณ์ของหน่วยข่าวกรอง ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติส่งเสริมให้วิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาทุกภาคส่วนทุกประเด็นอย่างเป็นระบบ ผนึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลักและรองในการป้องกัน แก้ไขปัญหา พร้อมเผชิญภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงทุกมิติ เช่น การก่อการร้าย

เฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ระบุให้ดำเนินการแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถติดตามแจ้งเตือนภัยภัยร้ายและป้องกันปัญหาและภัยคุกคามได้ ประเมินสถานการณ์ได้ถูกต้อง แม่นยำ และทันเวลา ต้องเสริมสร้างพัฒนา และบูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศให้ทันสมัย ทันสถานการณ์ ทั้งด้านศักยภาพของบุคลากร และยุทธโศปกรณ์เทคโนโลยีสามารถนำข้อมูลที่บูรณาการแล้วและผลผลิตด้านข่าวกรองไปใช้ในการบริหารจัดการปัญหาและความมั่นคงของชาติในทุกมิติและทุกด้าน รวมทั้งให้เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐและประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔** (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก : ๑๒๓ - ๑๒๕)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้มีความมุ่งหมายแต่เพียงการยกระดับด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น แต่ยังมีมิติด้านความมั่นคงด้วย โดยกำหนดไว้ในส่วนที่ ๔ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน โดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศไทยในหลายมิติ ทั้งภัยคุกคามภายนอก ได้แก่ การขยายอิทธิพลและการเพิ่มบทบาทของมหาอำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ความขัดแย้งด้านอาณาเขตแบบรัฐต่อรัฐ อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย และภัยคุกคามภายในประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๕ มีวัตถุประสงค์ ๑ ใน ๔ ข้อ เพื่อสร้างความพร้อมและผนึกกำลังของทุกภาคส่วน ให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงและมีศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดจากภัยคุกคามทั้งภัยทางทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ

ทั้งนี้ ในเป้าหมายที่กำหนดให้ไทยมีความพร้อมต่อการรับมือภัยคุกคามทั้งภัยคุกคามทางทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ ได้กำหนดตัวชี้วัดความเสี่ยงจากการก่อการร้ายของไทยต้องต่ำกว่าอันดับที่ ๒๐ ของโลก โดยอ้างอิงจากดัชนีความเสี่ยงโลกของ World Economic Forum (WEF)

สำหรับแนวทางการพัฒนาจากปัจจัยดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านความมั่นคงที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ จึงต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ในการสร้าง เสถียรภาพภายในประเทศ ลดและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก รวมทั้งสร้างความเชื่อใจ ในอาเซียนและประชาคมโลกในระยะ ๕ ปี ซึ่ง ๒ ใน ๕ แนวทางการพัฒนา ได้แก่

๑. การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อม ในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาที่สำคัญ เช่น

๑.๑ พัฒนาระบบงานด้านการข่าวที่มีประสิทธิภาพ มีกลไกเสริมสร้าง ความร่วมมือ พัฒนาองค์ความรู้ ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มภัยคุกคาม รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูล ด้านการข่าวที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศอย่างเป็นระบบ ให้มีความพร้อมในการสนับสนุนข้อมูล เพื่อเตรียมการรับมือภัยคุกคามด้านความมั่นคงทั้งในประเทศ และในระดับนานาชาติ

๑.๒ พัฒนาระบบรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลด้านการก่อการร้าย ทั้งหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการติดตาม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ความรู้ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและภัยคุกคามความมั่นคง ควบคู่กับการพัฒนา แนวทางที่เหมาะสมให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิบัติงานทุกภาคส่วน

๒. การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการ ความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคาม ข้ามชาติ ซึ่ง ๑ ในแนวทางการพัฒนานี้ เป็นการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างสมดุล เพื่อเอื้อต่อการส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน อาเซียน และนานาชาติ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การข่าว และการร่วมกันดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหา และลดผลกระทบจากภัยคุกคาม ทั้งปัญหาข้ามชาติ ปัญหาท้าทายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และสาธารณสุขขนาดใหญ่

ส่วนแผนงานและโครงการสำคัญ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย และภัยคุกคามข้ามชาติ มีสาระสำคัญคือ สร้างความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศในทุกกระดับ ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา โดยพัฒนาระบบงานด้านการข่าวกรอง และกลไกที่พร้อมเผชิญเหตุ พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนากำลังพลและยุทธโศปกรณ์ให้มีความพร้อม และทันสมัย มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและภัยคุกคามข้ามชาติ เช่น ยาเสพติด และการค้ายาเสพติด กับมิตรประเทศให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิบัติงาน ทุกภาคส่วน ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยงานดำเนินการหลัก ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

## นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายแห่งชาติ, ๒๕๖๐ : ๖ - ๗, ๑๕ - ๑๗, ๒๔ - ๒๖)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายแห่งชาติ (สมช.) เสนอเพื่อเป็นแผนหลักของชาติใช้เป็นกรอบทิศทางการป้องกัน แจ้างเตือน แก้ไขหรือระงับยับยั้งภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องผนึกกำลังกันทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมประสานและบูรณาการการดำเนินงานให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อที่จะส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เนื่องจากปัจจุบันเกิดความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศและความมั่นคงข้ามพรมแดน เช่น กรณีการเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสภาวะโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคงของชาติโดยรวม นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่อื่น ๆ มีขอบเขตที่กว้างขวาง มีความเชื่อมโยงซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรงมากขึ้น ภัยคุกคามและความเสี่ยงเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนและความขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐ

ทั้งนี้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ วิเคราะห์สถานการณ์และบริบทความมั่นคง ห้วง พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ในประเด็นความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน กรณีการเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติว่า ปัจจุบันภัยคุกคามข้ามชาติขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตามสภาวะโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคงของชาติโดยรวม เฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ในด้านปัญหาการก่อการร้าย แรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ยังคงมีอยู่อย่างเข้มข้น และขยายอุดมการณ์ความเชื่อไปสู่คนและกลุ่มบุคคลในพื้นที่ที่มีเงื่อนไข พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงตนเองเป็นผู้ก่อการร้ายในหลายรูปแบบ โดยเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ ได้แก่ ความคับแค้นอันเนื่องมาจากปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และการแปรเปลี่ยนความเชื่อทางศาสนาให้เป็นพลังผลักดัน นอกจากนี้ การเผยแพร่แนวคิดรุนแรงของกลุ่มก่อการร้ายสากลและกลุ่มหัวรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงดำรงอยู่ ทั้งการก่อการร้ายจากกลุ่มหัวรุนแรงในพื้นที่ที่ได้รับแรงบันดาลใจจากต่างประเทศและการแทรกซึมเข้ามาปฏิบัติภารกิจจากกลุ่มก่อการร้ายนอกภูมิภาค โดยอาศัยช่องว่างด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยและชายแดนที่เปราะบางของประเทศในภูมิภาค รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อและการเผยแพร่ความคิดอุดมการณ์ของกลุ่มก่อการร้ายผ่านทางอินเทอร์เน็ตและสังคมออนไลน์ แม้ไทยจะไม่ใช่เป้าหมายการโจมตีโดยตรงของกลุ่มก่อการร้าย แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องเฝ้าระวัง ความเสี่ยงโดยเฉพาะการใช้เป็นสถานที่พักพิงและอำนวยความสะดวกในการก่อการร้ายจากกลุ่มก่อการร้ายทั้งในและนอกภูมิภาคและการก่อความรุนแรงในเมือง

สำหรับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อันประกอบด้วย การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การกระทำอันเป็นโจรสลัด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวและควบคุมได้ยาก โดยมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการที่ซับซ้อนจากการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงปัญหา

การบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การก่ออาชญากรรมข้ามชาติทำได้สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น มีการพัฒนาเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังพบว่าความเชื่อมโยงระหว่างการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น และมีขีดความสามารถสูงขึ้น โดยคาดการณ์ว่าภัยคุกคามทั้งจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ภายหลังจากจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ เนื่องจากการเปิดเสรีด้านการเดินทาง การขยายการท่องเที่ยว การแพร่ขยายแนวความคิดหัวรุนแรง และการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดดังกล่าว ในขณะที่ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกันและการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงเป็นไปอย่างล่าช้า

ผลจากการทำจัดนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าหนทางหนึ่งที่จะทำให้รัฐบาลสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของความมั่นคงข้ามพรมแดน การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติได้ คือรัฐต้องพัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ (นโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ ๑๕) ซึ่งเป็นกลไกในการพัฒนาศักยภาพของภาครัฐ และส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของทุกภาคส่วน ในการรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่กระทบกับความมั่นคง

ทั้งนี้ แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ในประเด็นการข่าวกรองและการประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง ได้มอบให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ขับเคลื่อนในภาพรวมของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนฯ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นหน่วยประสานงานหลัก (Focal Point) ในการบูรณาการดำเนินการร่วมกับหน่วยรับผิดชอบหลักตามกลยุทธ รวมถึงการรายงานผลและการประเมินผล การดำเนินการภาพรวมของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนฯ ที่เกี่ยวข้องว่า ต้องมีระบบข่าวกรองที่มีการบูรณาการ มีความทันสมัยและมีเครือข่ายความร่วมมือที่พร้อมเผชิญภัยคุกคาม รวมทั้งมีความสามารถในการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงที่หลากหลายในทุกมิติสามารถสนับสนุนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ และกำหนดตัวชี้วัดได้แก่ (๑) ระดับความสำเร็จการใช้งานข่าวกรองและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายข่าวกรองภาคประชาชน (๒) ระดับการนำผลการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงในระดับยุทธศาสตร์ที่หลากหลายไปใช้ประโยชน์ในทุกมิติ ซึ่งมี ๖ กลยุทธ์ ได้แก่

๑. ดำเนินงานด้านการข่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการเฝ้าระวังและการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อสนับสนุนการข่าวกรองด้านความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ

๒. เสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพในประชาคมข่าวกรองและหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศ และพัฒนาเครือข่ายด้านข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนและประชาชน

๓. เสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองอย่างต่อเนื่องและจัดทำแผนรวบรวมข่าวสาร รวมถึงพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางข่าวกรองกับทุกภาคส่วน โดยพัฒนาบุคลากรและเพิ่มศักยภาพของเทคโนโลยี ระบบฐานข้อมูลและองค์การด้านการข่าว

๔. สร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานข่าวกรอง

๕. พัฒนาเครื่องมือการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงในระดับยุทธศาสตร์

๖. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหรือพัฒนาสถาบันหรือศูนย์อนาคตศึกษาด้านความมั่นคง เพื่อประเมินแนวโน้มด้านความมั่นคงระยะยาว

นอกจากนี้ การข่าวกรองยังเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่สำคัญในแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ในประเด็นการพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ ซึ่งต้องมีการพัฒนาระบบข่าวกรอง เพื่อการแจ้งเตือนภัยคุกคามทางทหาร โดยจัดให้มีระบบฐานข้อมูลข่าวกรองร่วมด้วยความร่วมมืออย่างเป็นทางการในประชาคมข่าวกรอง หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ ให้เสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการในประชาคมข่าวกรองและหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายด้านข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนและประชาชน การรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในบริเวณพื้นที่ชายแดนไทยและประเทศรอบบ้าน และให้ประชาชนตามแนวชายแดนเข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันภัยจากอาชญากรรมที่จะเข้าสู่ไทยผ่านช่องทางชายแดน การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ต้องเสริมสร้างจิตสำนึก ความตระหนักของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ให้เห็นความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ และสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งในการร่วมมือกับภาครัฐเพื่อป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติทุกรูปแบบ

**นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔** (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑)

เป็นนโยบายระดับชาติกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการด้านความมั่นคงของภาครัฐในระยะ ๗ ปี โดยได้ประเมินสถานะแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคง นำไปสู่การกำหนดทิศทางหลักในการดำเนินการ เพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งกำหนดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาความเสี่ยงและผลกระทบต่อความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดปลอดภัยของชาติและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ และภูมิคุ้มกันของชาติ

สำหรับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระยะ ๗ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มี ๔ ประเด็น ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับโลก ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับภูมิภาค ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศ และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน ซึ่งมีการเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ โดยเฉพาะผลกระทบจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ ได้กำหนดความสำคัญเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ ๑ นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ และส่วนที่ ๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย ๑๖ นโยบาย สำหรับการพัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักระบุไว้ในนโยบายที่ ๑๕ ดังนี้

๑. ดำเนินงานข่าวกรองที่มีคุณภาพและแข็งแกร่งอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ และความเคลื่อนไหวที่สนับสนุนการเสริมสร้างความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ

๒. เสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพในประชาคมข่าวกรอง และหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศ และมีเครือข่ายด้านข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชน และประชาชน

๓. เสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองอย่างต่อเนื่องโดยพัฒนาบุคลากรและเพิ่มศักยภาพของเทคโนโลยี ระบบฐานข้อมูลและองค์การด้านการข่าว

### **ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๖๐)**

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายไว้ ๓ ประเด็นได้แก่ การป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกัน (Prevention) การตอบโต้ (Countering) และการฟื้นตัวกลับสู่สภาพปกติ (Resilience) สำหรับการป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกัน มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ บูรณาการข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองภายในประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยให้หน่วยงานนโยบายมีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจเชิงนโยบายให้มีระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในประเทศใช้ต่อต้านการก่อการร้าย และแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลกับต่างประเทศตามหลักต่างตอบแทน เพื่อให้เกิดความเชื่อใจระหว่างกัน

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายฉบับเดียวกันนี้ ยังให้เสริมสร้างการบริหารจัดการความมั่นคงปลอดภัยชายแดนทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ ให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการผ่านแดนของบุคคลสินค้า อาวุธ และวัสดุ ที่สามารถนำไปใช้เป็นอาวุธยานพาหนะการขนส่งสาธารณะ โดยนำเทคโนโลยีมาช่วยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้มากขึ้น

ส่วนการรับมือกับการเผยแพร่ลัทธิ แนวคิดสุดโต่งที่นิยมการใช้ความรุนแรงให้ติดตามเฝ้าระวังและสกัดกั้นการเผยแพร่ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะทางอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ โดยส่งเสริมการพัฒนาใช้วรรณกรรม บทบรรยาย เล่าเรื่องตอบโต้หรือค่านิยมเผยแพร่แนวคิดหัวรุนแรงสร้างความตระหนักรู้ความเข้มแข็งให้ประชาชนชุมชนและท้องถิ่น เพื่อช่วยกันสอดส่องเฝ้าระวัง โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยง รวมทั้งพัฒนากลไกการแจ้งเตือนและช่องทางความร่วมมือของประชาชนทุกภาคส่วน

### **ยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๘)**

เมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ตามที่เสนอสาระสำคัญเป็นการประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงและสถานการณ์ที่เป็นโอกาสในการเสริมสร้างความมั่นคงในระยะ ๗ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ดังนี้

๑. สถานการณ์โลกในภาพรวมมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากระบบขั้วอำนาจเดียวเข้าสู่ระบบหลายขั้วอำนาจส่วนปัญหาการก่อการร้ายยังคงเป็นภัยคุกคามโลกและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น

๒. สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อปี ๒๕๕๘ จะเป็นโอกาสอย่างมากสำหรับสมาชิกอาเซียนในด้านเศรษฐกิจและการค้า แต่ก็ยังอาจประสบปัญหาด้านความมั่นคงที่ซับซ้อนมากขึ้น

๓. สถานการณ์ภายในประเทศยังคงมีความรุนแรงและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวในประเด็นที่สำคัญ คือ การละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ ความแตกแยกของคนในชาติ ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภัยคุกคามข้ามชาติ ภัยคุกคามใหม่ และความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีงานข่าวกรองที่มีคุณภาพและแข็งแกร่งภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนโอกาสและผลประโยชน์ในการแข่งขันของไทย ให้เสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพในประชาคมข่าวกรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเครือข่ายภาคเอกชนและประชาชน อีกทั้งเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง

สำหรับยุทธศาสตร์ข่าวกรอง มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามทั่วไปและเสริมสร้างโอกาสด้านความมั่นคง การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จจึงต้องอาศัยกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องคือ กลยุทธ์การป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามข้ามชาติ กลยุทธ์ป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามใหม่กลยุทธ์พัฒนาศักยภาพการต่อต้านข่าวกรอง ส่วนยุทธศาสตร์สนับสนุนงานข่าวกรอง มีกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องคือ กลยุทธ์ส่งเสริมการบูรณาการของประชาคมข่าวกรองให้มีเอกภาพ กลยุทธ์พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางข่าวกรองกับทุกภาคส่วน และกลยุทธ์การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานข่าวกรอง

**พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒** (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๒, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๐ ก : ๒๒ - ๒๘)

จากการที่สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลกและของไทยเปลี่ยนไปมาก ทำให้รัฐบาลกำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี หัวข้อประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยต้องมีกฎหมายที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย เป็นสากล มีประสิทธิภาพ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ กำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจึงได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ รวมทั้งสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ที่ใช้พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ มาเป็นเวลานานแล้ว เนื้อหาและหลักเกณฑ์บางส่วนไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ด้วยวิธีการที่หลากหลายซับซ้อนขยายตัวมากขึ้น เพื่อเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมให้เอื้อต่อการปฏิบัติการข่าวกรองของชาติเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และทำให้ภารกิจของรัฐด้านกิจการการข่าวกรอง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถรองรับ



สถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงทุกรูปแบบได้อย่างเหมาะสมและทัน่วงทีเพื่อรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งรัฐ

สำหรับประเด็นสำคัญในพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองให้สามารถช่วยแก้ปัญหาการร้ายได้ มีดังนี้

มาตรา ๕ ให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ

(๑) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การข่าวกรองทางการสื่อสาร และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน

(๕) เป็นศูนย์กลางประสานกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนกับหน่วยข่าวกรองอื่นภายในประเทศ

(๖) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานกิจการการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ สำนักข่าวกรองแห่งชาติอาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด ส่งข้อมูลหรือเอกสารที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติภายในระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด หากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลดังกล่าวไม่ส่งข้อมูลหรือเอกสาร ภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา ๗ ในกรณีที่หน่วยข่าวกรองอื่นของรัฐได้รวบรวมและรายงานข่าวกรองให้ผู้บังคับบัญชา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยข่าวกรองนั้นแล้ว ให้หน่วยข่าวกรองดังกล่าวจัดส่งสำเนารายงานข่าวกรองนั้นต่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติกำหนด โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

การปรับปรุง พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ ข้างต้น จึงเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ที่กำหนดให้ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งหนึ่งในการพัฒนานั้น ได้แก่ การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถติดตาม แจ้งเตือน ระวังภัยภัย ป้องกันปัญหาและภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองหน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศให้ทันสมัย บูรณาการข้อมูล และนำผลผลิตด้านข่าวกรองไปใช้ในการบริหารจัดการปัญหาและความมั่นคงของชาติในทุกมิติ

**ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี : ๕)**

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาว่าปัจจุบันสถานการณ์ภัยคุกคามจากการก่อการร้าย มีการใช้ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ หรือวัฒนธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งทำให้เกิดความไม่สงบ กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควร

ดำเนินการในเชิงป้องกันอย่างบูรณาการตั้งแต่ในภาวะปกติ โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ เมื่อ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบ ดังนี้ (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี : ๕)

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอและให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กำหนดคำนิยาม “การก่อการร้าย” ให้หมายถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดคำนิยาม “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยกำหนดประเภทและระดับตำแหน่งของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดให้ก่อนปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตร ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดด้วย

๒.๒ กำหนดมาตรการเชิงป้องกันการก่อการร้าย โดยกำหนดอำนาจทั่วไปสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้นบุคคลหรือทรัพย์สิน การค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับก่อการร้าย การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การห้ามเข้า ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม ยานพาหนะ อาคาร สถานที่ หรือสิ่งอภัยพิพ การเข้าถึงและได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การสะกดรอยผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การปฏิบัติการอำพราง การเคลื่อนย้าย ภายใต้การควบคุม การจับกุมและการควบคุมตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

๒.๓ กำหนดมาตรการเชิงปราบปรามการก่อการร้าย โดยกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ใน กรณีที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้ายแล้ว ให้มีอำนาจเพิ่มเติมในการควบคุม การเสนอข่าวหรือข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจหรือหวาดกลัว การออก คำสั่งห้ามบุคคลออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการออกไปเพื่อเตรียมการหรือเข้าร่วมการก่อการร้าย การออกคำสั่งให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อป้องกันการก่อการร้าย และการควบคุมการ ซื้อ ขาย ใช้ หรือครอบครองอาวุธหรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำไปใช้ในการก่อการร้าย ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ ไม่เกินความจำเป็น และได้สัดส่วนกับระดับความรุนแรงและผลกระทบต่อประชาชนด้วย

๒.๔ กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ เขตอำนาจศาล และสถานะของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และให้การดำเนินคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒.๕ กำหนดบทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้ผู้ใดที่เปิดเผยการได้มาซึ่งเอกสาร หรือ ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่หก หมื่นถึงหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการ นอกเหนือจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษหนักเป็นสามเท่าที่กำหนดไว้ สำหรับความผิดนั้น

กล่าวโดยสรุปแล้วร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติผลักดันให้มีการยกร่าง โดยกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน การก่อการร้าย รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหาการบูรณาการของหน่วยงานความมั่นคง ที่สำคัญคือ การก่อการร้าย เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน ข้ามพรมแดน ไร้รูปแบบ ไม่อาจคาดการณ์ ได้ว่าจะเกิดเหตุที่ไหน เมื่อใด อย่างไร นอกจากนี้ หน่วยความมั่นคงแต่ละหน่วยของไทยยังมี ภารกิจทั้งเหมือนและแตกต่างกัน บางกรณีมีภารกิจคาบเกี่ยวทับซ้อนกัน ซึ่งที่ผ่านมา ทำให้เกิด การแข่งขันกันทำงานในเรื่องเดียวกัน รวมทั้งปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พยานหลักฐานที่ใช้ สืบสวนขยายผล เพื่อป้องกันการก่อการร้ายต่อเนื่องในครั้งที่ ๒ หรือ ๓ เฉพาะอย่างยิ่งหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ที่มุ่งจะส่งฟ้องผู้ต้องสงสัยที่จับกุมได้เพื่อปิดคดีโดยเร็ว เนื่องจากมีภารกิจจำนวนมาก ซึ่งเป็นหลักนิยม ที่ต่างไปจากหน่วยข่าวกรอง นอกจากนี้ แต่ละหน่วยความมั่นคงต่างก็มีภารกิจล้นมือ กำลังพลไม่มาก ขาดแคลนงบประมาณ และเทคโนโลยีขั้นสูงช่วยในการสืบสวน การบูรณาการจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด

### แนวคิดเปรียบเทียบระหว่างภัยคุกคามรูปแบบใหม่กับรูปแบบเก่า

การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง มีผลให้ยุทธศาสตร์โลก เปลี่ยนแปลงไปจุดเชื่อมต่อนี้เกิดขึ้นหลังจากที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง โดยมีเหตุการณ์เชิง สัญลักษณ์ซึ่งเป็นที่จดจำกันทั่วโลก ได้แก่ การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน เมื่อปี ๒๕๓๓ (๑๙๙๐) และในปีถัดไป (๒๕๓๔/๑๙๙๑) สหภาพโซเวียตก็ล่มสลาย กรณีดังกล่าวเป็นการยุติของ ภัยคุกคามดั้งเดิม หรือภัยคุกคามแบบเก่า (Old Threat หรือ Traditional Threat – State Actors) ที่กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อปกป้องและรักษาเอกราชอธิปไตย บูรณาภาพแห่งดินแดน เสริมสร้างความ เข้มแข็งทางทหารเพื่อใช้แก้ปัญหาเขตแดน หากเกิดความขัดแย้งกับเพื่อนบ้าน รวมทั้งป้องกัน ไม่ให้ถูกกองกำลังของประเทศอื่นรุกราน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม การ จารกรรม ซึ่งรัฐให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังผู้ก่อเหตุ แต่หลังจากที่สงครามเย็นยุติก็เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประชาชนทุกส่วนของโลกปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินชีวิต เกิด เทคโนโลยีใหม่ ๆ เฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารที่รวดเร็ว การเดินทางที่สะดวกขึ้น กลายเป็นสิ่งกระตุ้น ให้เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (New Threat หรือ Non –Traditional Threat หรือ Non –State Actors) เกิดสถานะ ไร้พรมแดนขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก ภัยที่เกิดขึ้นจึงข้ามแดนโดยไม่อาจ ป้องกันได้

การสถาปนาความมั่นคงหลังโลกยุคสงครามเย็นจึงไม่ได้จำกัดอยู่กับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านกำลังอาวุธ จึงไม่อาจใช้รับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้ เพราะภัยคุกคามทางทหาร (Military threats) ลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด การดำเนินยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปจึงต้องปรับเปลี่ยนอย่างมาก และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขยายวงกว้างไปทั่วโลก

ทั้งนี้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๒ – ๒๕๖๕) ได้วิเคราะห์สถานการณ์และบริบทความมั่นคง ซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ไทยต้องเผชิญ ดังนี้

### ๑. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับโลก

๑.๑. การเมืองระหว่างประเทศ โดยการเมืองโลกมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่หลายขั้วอำนาจ สหรัฐฯ จะเผชิญกับการท้าทายจากรัสเซียและจีน

๑.๒ การครอบครองอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงจะเป็นปัจจัยนำไปสู่ความตึงเครียดและความหวาดระแวงระหว่างกัน

### ๒. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับภูมิภาค

๒.๑ การขยายอิทธิพลและบทบาทของประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในรูปแบบของการใช้พลังอำนาจทางทหารและทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของตน โดยเฉพาะการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ และจีนที่ต้องการแสวงหาพันธมิตรในภูมิภาคต่าง ๆ

๒.๒ การขยายตัวของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค โดยอาเซียนจะรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน

๒.๓ ความขัดแย้งทางดินแดนและการใช้กำลังทางทหาร ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านมีแนวโน้มที่ดี ไม่มีแนวโน้มของเหตุการณ์การใช้กำลัง แม้ว่าจะยังคงมีความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันอยู่บ้างก็ตาม

๒.๔ ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล เนื่องจากปัจจัยในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่ไทยเป็นจุดยุทธศาสตร์เส้นทางการเดินเรือที่สำคัญในภูมิภาคและเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ส่งผลให้มหาอำนาจมุ่งที่จะแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในพื้นที่

### ๓. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศ

๓.๑ สถาบันพระมหากษัตริย์จะยังคงมีบทบาทและเป็นสถาบันหลักของสังคมไทย แม้ว่ากลุ่มบุคคลทั้งจากในประเทศและต่างประเทศจะเคลื่อนไหวบ่อนทำลาย ใช้แสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง กล่าวอ้างความเท็จบิดเบือน ซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

๓.๒ ความขัดแย้งของคนภายในประเทศ ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐมากขึ้น เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความแตกแยกทางความคิดระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ การเมืองถูกขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายสุดโต่งทางการเมือง นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น ความอดทนอดกลั้นของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีแนวโน้มลดต่ำลง ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงเป็นจุดเปราะบางในการรักษาเอกภาพของคนในชาติ

๓.๓ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓.๔ ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม

๓.๕ ปัญหายาเสพติด

๓.๖ ความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ สภาพการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มจำนวน ของประชากรโลก รวมถึงการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก นำไปสู่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุล

๔. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน

๔.๑ การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติปัจจุบันภัยคุกคามข้ามชาติขยายตัว อย่างรวดเร็วตามสภาวะโลกาภิวัตน์ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคง ของชาติโดยรวม เฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

๔.๒ การย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านมาไทย ส่วนใหญ่ เป็นการเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงเกิดปัญหาการผลักดันและส่งกลับ ทั้งยังมีที่ตักค้างอยู่ในไทยอีกจำนวนมาก และเกิดปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มที่ขัดแย้งกับรัฐบาลประเทศต้นทาง

## แนวคิดหน่วยข่าวกรองต่างประเทศในการแก้ปัญหาด้านก่อการร้าย

ประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ (Thomson Reuters FindLaw, 2004 : 235) หลังเกิดเหตุการณ์ ๙/๑๑ ที่สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายอัล - กอิดะห์ ปล้นยึดเครื่องบิน ๔ ลำ ชับพุ่งเข้าชน อาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ ในมหานครนิวยอร์ก ๒ ลำ และอาคารเพนตากอน กระทรวงกลาโหม สหรัฐฯ ๑ ลำ ส่วนลำที่ ๔ ผู้โดยสารช่วยกันต่อสู้ขัดขืนจนกระทั่งเครื่องบินตกก่อนที่จะได้พุ่งเข้าชน อาคารรัฐสภาตามแผน ผลการสอบสวนหาสาเหตุความบกพร่องในระบบการรักษาความปลอดภัย ของสหรัฐฯ รวมทั้งความล้มเหลวของระบบงานข่าวกรองที่ไม่มีการแจ้งเตือนล่วงหน้า สาเหตุคัญที่พบ คือ การไม่แบ่งปันข่าวสาร (Intelligence Sharing) ระหว่างหน่วยต่อต้านข่าวกรอง ซึ่งหมายถึง สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation : FBI) กับหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ คือสำนักงานข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency : CIA) เนื่องจาก FBI สืบพบว่า สมาชิกของกลุ่มก่อการร้ายอัล - กอิดะห์ แทรกซึมเข้าสู่สหรัฐฯ แล้ว เพื่อวางแผนปฏิบัติการบางอย่าง แม้จะไม่ทราบรายละเอียดก็ตาม ขณะเดียวกัน CIA ก็กำลังสืบค้นหาตัวผู้ก่อการร้ายอัล - กอิดะห์ เช่นกัน เพราะมีข่าวว่าสมาชิกบางคนวางแผนโจมตีเป้าหมายในสหรัฐฯ ความล้มเหลวดังกล่าว เป็นหนึ่งในที่มาของการรื้อและปรับปรุงระบบงานข่าวกรองขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ นำไปสู่การตั้ง สำนักงานผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (Office of the Director of National Intelligence : ODNI) ซึ่งมีศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ (National Counterterrorism Center : NCTC) เป็นหน่วย ในสังกัด เพื่อทำหน้าที่ประสานข่าวกรองและการปฏิบัติในเรื่องต่อต้านก่อการร้าย ที่เคยเป็นจุดบอด ก่อนถูกโจมตี เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ (๒๐๐๑) รวมทั้งก่อตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security : DHS)

หลังเกิดเหตุการณ์ ๙/๑๑ รัฐบาลสหรัฐฯ สั่งปฏิรูปประชาคมข่าวกรองและงานข่าวกรองทั้งระบบ โดยรัฐสภาสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมาย The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA) หลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว มีผลให้กฎหมายต่อต้านก่อการร้ายของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (Director of National Intelligence : DNI) ศูนย์ต่อต้านก่อการร้ายแห่งชาติ (National Counterterrorism Center : NCTC) และคณะกรรมการปกป้องเสรีภาพ (the Privacy and Civil Liberties Oversight Board)

นอกจากนี้ กฎหมาย IRTPA ยังกำหนดให้กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security : DHS) ทำหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อผู้โดยสารของสายการบินต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เทียบกับบัญชีเฝ้าดู (Watch Lists) ขณะที่หน่วยรักษาความปลอดภัยการคมนาคม (Transportation Security Administration : TSA) พัฒนาโปรแกรม Secure Flight เพื่อให้สายการบินมีอำนาจในการเรียกตรวจบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้

สำหรับกฎหมาย IRTPA ประกอบด้วย ๘ หมวด ได้แก่

๑. การปฏิรูปประชาคมข่าวกรอง (Reform of the Intelligence Community) หรือที่รู้จักกันในชื่อของกฎหมายการปฏิรูปข่าวกรองความมั่นคงแห่งชาติ ๒๐๐๔ (the National Security Intelligence Reform Act of 2004) นอกจากแต่งตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (DNI) ตั้ง NCTC แล้ว ที่สำคัญยังมีการตั้งศูนย์ต่อต้านการแพร่กระจายอาวุธแห่งชาติ (National Counter Proliferation Center : NCPC) ศูนย์ข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence Center) และสภาข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence Council NIC)

๒. สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation : FBI) เป็นการปรับปรุงระบบงานข่าวกรองภายใน FBI ให้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย เน้นปฏิบัติการเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรในประเทศ กรณีนี้ FBI ได้ปรับโครงสร้างองค์กรให้ โดยตั้งส่วนงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Branch) และปรับ ๓ หน่วยงาน เข้ามาอยู่ในบังคับ ได้แก่ กองต่อต้านก่อการร้าย (Counterterrorism Division) กองต่อต้านข่าวกรอง (Counterintelligence Division) และสำนักข่าวกรอง (Directorate of Intelligence) โดยมีฝ่ายข้อมูลอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction : WMD) รวมอยู่ด้วย

๓. การเข้าถึงข้อมูลที่มีชั้นความลับ (Security clearances)

๔. ความปลอดภัยในการคมนาคม (Transportation security) เป็นการปรับยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการคมนาคม ความปลอดภัยทางการบิน การขนส่งทางอากาศ และทางน้ำ

๕. การควบคุมชายแดน พิธีการตรวจคนเข้าเมือง และการตรวจลงตรา (Border protection, immigration, and visa matters)

๖. การป้องกันการก่อการร้าย (Terrorism prevention) รวมถึงการฟอกเงินและเงินทุนของกลุ่มก่อการร้าย (Money Laundering and Terrorist Financing) การตรวจสอบประวัติ

อาชญากรรม (Criminal History Background Checks) ออกกฎหมายว่าด้วยการห้ามอาวุธที่มี  
 อานุภาพทำลายล้างสูง ฉบับปรับปรุงแก้ไข ปี ๒๐๐๔ (Weapons of Mass Destruction Prohibition  
 Improvement Act of 2004) และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมิให้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง  
 ตกไปอยู่ในมือผู้ก่อการร้าย ปี ๒๐๐๔ (Prevention of Terrorist Access to Destructive Weapons  
 Act of 2004)

๗. การนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ๙/๑๑ ไปปรับใช้ (Implementation of 9/11  
 Commission recommendations) หรือที่รู้จักกันในชื่อ the 9/11 Commission Implementation  
 Act of 2004 ที่สำคัญได้แก่ ข้อเสนอแนะกรณีด้านการทูต ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ  
 การทำสงครามต่อต้านก่อการร้าย (Diplomacy, Foreign Aid, and the Military in the War on  
 Terrorism) การคัดกรองการเดินทางของผู้ก่อการร้ายที่มีประสิทธิภาพ (Terrorist Travel and  
 Effective Screening) การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (National Preparedness) ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ  
 (Homeland Security) ผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Spectrum)  
 ร่วมมือและปรับปรุงมาตรฐานสากลในการปราบปรามแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย (Improving  
 International Standards and Cooperation to Fight Terrorist Financing) การเตรียมพร้อม  
 ทางการเงินกรณีฉุกเฉิน (Emergency Financial Preparedness)

๘. ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานข่าวกรอง กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ

แผนภาพที่ ๒ - ๑ ประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ ประกอบด้วย ๑๖ องค์กร ได้แก่  
 กองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ หน่วยยามชายฝั่ง นาวิกโยธิน หน่วยปราบปรามยาเสพติด  
 กระทรวงพลังงาน กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง  
 สำนักข่าวกรองกลาง สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ หน่วยข่าวกรองทหาร สำนักงานข่าวกรองภูมิศาสตร์  
 แห่งชาติ สำนักงานข่าวกรองภูมิอากาศแห่งชาติ และสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง



ที่มา : Wikipedia, 2020

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังคงออกกฎหมายตามมามากมายฉบับ เพื่อขับเคลื่อนให้การปฏิรูปประชาคมข่าวกรองให้ประสบความสำเร็จ ที่สำคัญคือเพื่อแก้ปัญหาที่เคยเป็นสาเหตุใหญ่ทำให้เกิดเหตุการณ์ ๙/๑๑ เฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนใน CIA หนึ่งในจำนวนกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กฎหมาย Reducing Over – Classification ซึ่งเป็นความพยายามของสหรัฐฯ ในการแก้ไขปัญหาการจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคาม โดยเฉพาะการจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดชั้นความลับของข่าวกรอง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองภายในประชาคมข่าวกรอง ส่งผลกระทบต่อเผยแพร่ข้อมูลระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานท้องถิ่น กฎหมาย Reducing Over – Classification กำหนดให้ รัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ความปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดชั้นความลับ (Classified Information Advisory Officer) ของข่าวสารให้ถูกต้อง การจัดลำดับชั้นความลับของข่าวกรอง และการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความมั่นคงระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานท้องถิ่น โดยสามารถจัดทำเอกสารข่าวกรองที่ไม่มีชั้นความลับ เพื่อบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับวิเคราะห์และประเมินค่าข่าวสาร เพื่อจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลและข่าวกรองใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกันการก่อการร้ายและภัยคุกคามอื่น ๆ

สำหรับการตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (DHS) ได้รวบรวมหน่วยงานด้านความมั่นคง ๒๒ หน่วย เข้าด้วยกัน โดยมีภารกิจเพื่อป้องกันการก่อการร้ายภายในดินแดนสหรัฐฯ ลดความเสี่ยงที่จะถูกก่อการร้าย หากมีการก่อการร้ายจะลดความเสียหายลงให้น้อยที่สุดและฟื้นฟูประเทศ นอกจากนี้ DHS ยังให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่องการวิเคราะห์ข้อมูล ส่งผลให้มีการตั้งสำนักงานข่าวกรองและการวิเคราะห์ (Office of Intelligence and Analysis) ขึ้นใน HS และเป็นสมาชิกของประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ ด้วยอีกหน่วยหนึ่ง



กรณีของกระทรวงกลาโหมก็พยายามผลักดันให้ทหารสหรัฐฯ มีบทบาทด้านการข่าวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการรวบรวมและวิเคราะห์ด้านการข่าวเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย รวมทั้งส่งหน่วย Military Liaison Elements (MLEs) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษไปประจำการในต่างประเทศมากกว่า ๒๔ แห่ง เพื่อรวบรวมข่าวกรองเกี่ยวกับการก่อการร้ายพร้อมที่จะเข้าขัดขวาง จับกุม หรือสังหารผู้ก่อการร้าย และช่วยฝึกกองกำลังทหารต่างชาติในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย

การปฏิรูปประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ มีข้อดีที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (DNI) รายงานตรงต่อประธานาธิบดี มีศูนย์กลางดูแลการบริหารงานให้เป็นเอกภาพ มองเห็นภัยคุกคามและงานข่าวกรองในองค์รวม อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อจำกัดเนื่องจากทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาเพิ่มขึ้นอีกชั้นหนึ่ง ระหว่างหน่วยข่าวกรองกับประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ใช้ข่าว นอกจากนี้ การตั้งผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติยังเป็นปัญหาในการแย่งชิงอำนาจทางด้านข่าวกรองกันระหว่าง CIA และกระทรวงกลาโหม

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปประชาคมข่าวกรองของสหรัฐฯ ครั้งนี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองในสหรัฐฯ ครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ ๕๐ ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่เปลี่ยนไปจากยุคสงครามเย็น เป็นสงครามต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ การปฏิรูปประชาคมข่าวกรองของสหรัฐฯ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยจะมีการทบทวนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งดำเนินไปอีกระยะหนึ่งจนกระทั่งระบบเริ่มคงที่ (เอกสารหน่วยความมั่นคง, ๒๕๕๓)

**ประชาคมข่าวกรองของออสเตรเลีย** (Department of the Prime Minister and Cabinet, Australia, 2017) แม้ออสเตรเลียจะเผชิญกับภัยคุกคามด้านก่อการร้ายไม่มากเท่าสหรัฐฯ และไม่เคยถูกกลุ่มก่อการร้ายใดโจมตีเป้าหมายในออสเตรเลียรุนแรงเท่าสหรัฐฯ แต่การที่ออสเตรเลียดำเนินยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศจากภายนอก ด้วยการส่งกำลังทหารไปสนับสนุนพันธมิตรในการทำสงครามสมรภูมิต่าง ๆ ทั่วโลก และร่วมทำสงครามต่อต้านก่อการร้าย (War on Terror) ด้วยเช่นกัน ที่สำคัญคือ ตั้งแต่กลุ่มก่อการร้ายรัฐอิสลาม (ISIS) ก่อตั้ง มีประชากรชาวออสเตรเลียลักลอบเดินทางไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้งอิรักและซีเรียกับกลุ่ม ISIS จำนวนมาก ขณะที่กลุ่มหัวรุนแรงและกลุ่ม Homegrown ในออสเตรเลียเองก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน ออสเตรเลียยังเผชิญกับภัยคุกคามจากการถูกหน่วยข่าวกรองต่างชาติทำการกรรมอยู่ตลอดเวลา เมื่อต้องเผชิญกับภัยคุกคามดังกล่าวรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ออสเตรเลียตัดสินใจปฏิรูปงานข่าวกรองและความมั่นคง ให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามทั้งหลายในระดับที่สมดุล

เมื่อปลายปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑ ออสเตรเลียได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างงานข่าวกรองครั้งสำคัญในรอบมากกว่า ๔๐ ปี โดยนายกรัฐมนตรี Malcolm Turnbull มอบหมายให้นาย Michael L'Estrage AO อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นาย Stephen Merchant PSM อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมและอดีตผู้อำนวยการ Australian Signals Directorate (ASD) ร่วมกันทบทวนการทำงานของประชาคมข่าวกรองออสเตรเลีย (Australian Intelligence Community : AIC) และจะทบทวนทุก ๕ ปี เพื่อพิจารณาว่าโครงสร้างงานข่าวกรองที่มีอยู่สามารถที่จะรับความท้าทายด้านความมั่นคงในอนาคตได้หรือไม่

ต่อมาเมื่อกรกฎาคม ๒๕๖๐ ออสเตรเลียได้เผยแพร่รายงานการทบทวนข่าวกรองปี ๒๕๖๐ (2017 Independent Intelligence Review) ผลการศึกษาพบว่าปัจจุบันสภาพภูมิยุทธศาสตร์ (Geostrategic Environment) มีความซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว รวมถึงมีความท้าทายด้านความมั่นคงและข่าวกรองที่มีขอบเขตขยายมากขึ้น ทำให้หน่วยข่าวกรองของออสเตรเลียจำเป็นต้องขยายขอบเขตการทำงาน และต้องบูรณาการการทำงานมากขึ้น โดยรายงานดังกล่าวเสนอข้อแนะนำ ๒๓ ข้อ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปงานข่าวกรองและความมั่นคงในด้านโครงสร้าง กฎหมาย และการปรับหน่วยงานในประเทศ

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปข่าวกรองที่สำคัญ คือ การตั้งสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (Office of National Intelligence : ONI) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ Director – General of ONI (DGNI) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านข่าวกรองของนายกรัฐมนตรี (Principal Adviser on Intelligence Matters) และเป็นประธานประชาคมข่าวกรองแห่งชาติออสเตรเลีย (National Intelligence Community : NIC) เพื่อการบูรณาการระหว่างหน่วยข่าวกรอง และขจัดความไม่ชัดเจนในการทำงานระหว่างหน่วยข่าวกรองต่างประเทศและในประเทศ รวมถึงระหว่างข่าวกรองกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย โดยผลจากการทบทวนเสนอให้ NIC ประกอบด้วย AIC ตั้งเดิมจำนวน ๖ หน่วยงาน และหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น ๔ หน่วยงาน รวมเป็น ๑๐ หน่วยงาน ได้แก่

#### **ประชาคมข่าวกรองออสเตรเลีย (AIC) ตั้งเดิม ๖ หน่วยงาน**

๑. สำนักงานประเมินข่าวกรองแห่งชาติ (Office of National Assessment : ONA) ซึ่งเปลี่ยนเป็นสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (Office of National Intelligence : ONI) แล้วเมื่อกรกฎาคม ๒๕๖๐

๒. องค์กรต่อต้านข่าวกรองออสเตรเลีย (Australian Security Intelligence Organisation : ASIO) ซึ่งเดิมเป็นองค์กรอิสระ รายงานตรงกับอัยการสูงสุด (Attorney General) เปลี่ยนเป็นรายงานตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรี ASIO เป็นหน่วยงานเดียวในประชาคมข่าวกรองออสเตรเลียที่มีอำนาจสืบสวนด้านความมั่นคงและรวบรวมข่าวกรองต่อชาวออสเตรเลีย แต่ไม่ใช่หน่วยบังคับใช้กฎหมายที่เน้นการสืบสวน เพื่อนำสู่การดำเนินคดีและการลงโทษทางกฎหมาย โดย ASIO ทำงานด้านข่าวกรอง เน้นการป้องกันภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาวออสเตรเลีย ไม่มีอำนาจจับกุมหรือพ้ออาวุธ

๓. องค์กรข่าวกรองต่างประเทศออสเตรเลีย (Australian Secret Intelligence Service : ASIS) รวบรวมข่าวกรองต่างประเทศ การต่อต้านข่าวกรอง ต่อต้านการก่อการร้าย ต่อต้านอาชญากรรมที่มีอำนาจทำลายล้างสูง สนับสนุนข่าวกรองแก่ทหารออสเตรเลียทั้งระดับยุทธวิธีและยุทธศาสตร์ รวมทั้งปฏิบัติการด้านไซเบอร์

๔. หน่วยข่าวกรองทางทหาร (Defence Intelligence Organisation : DIO) จัดทำประมาณการณ์ข่าวกรองและข้อแนะนำด้านยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ และขีดความสามารถของประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของออสเตรเลีย วิเคราะห์ด้านอาชญากรรม

ทำลายล้างสูง ขีดความสามารถทางการทหาร เทคโนโลยีทางทหาร ภัยคุกคามทางไซเบอร์ ระบบอาวุธ เศรษฐศาสตร์การทหาร (Defence economics) และแนวโน้มด้านการทหารของโลก

๕. Australian Signals Directorate (ASD) เดิมชื่อ Defence Signals Directorate (DSD) เมื่อกรกฎาคม ๒๕๖๑ ยกฐานะเป็นองค์กรอิสระ รายงานตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้ศูนย์ความมั่นคงทางไซเบอร์ออสเตรเลีย (Australian Cyber Security Centre : ACSC) กลายเป็นส่วนหนึ่งของ ASD โดยมีหน้าที่รวบรวมและรายงานข้อมูลการสื่อสารของต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนผลประโยชน์และการป้องกันประเทศของออสเตรเลีย ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Intelligence Services Act 2001 รวมถึงความมั่นคงทางไซเบอร์และปฏิบัติการด้านไซเบอร์เชิงรุก เพื่อสนับสนุนรัฐบาลออสเตรเลียและกองทัพออสเตรเลีย

๖. Australian Geospatial – Intelligence Organisation (AGO) เดิมชื่อ Defence Imagery and Geospatial Organisation (DIGO) สังกัดกระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่รวบรวมข่าวกรองด้านภูมิรัฐศาสตร์ในต่างประเทศเพื่อสนับสนุนกองกำลังและผลประโยชน์ของออสเตรเลีย

#### หน่วยงานใหม่ ๔ แห่ง ที่เข้าร่วมประชาคมข่าวกรองออสเตรเลีย

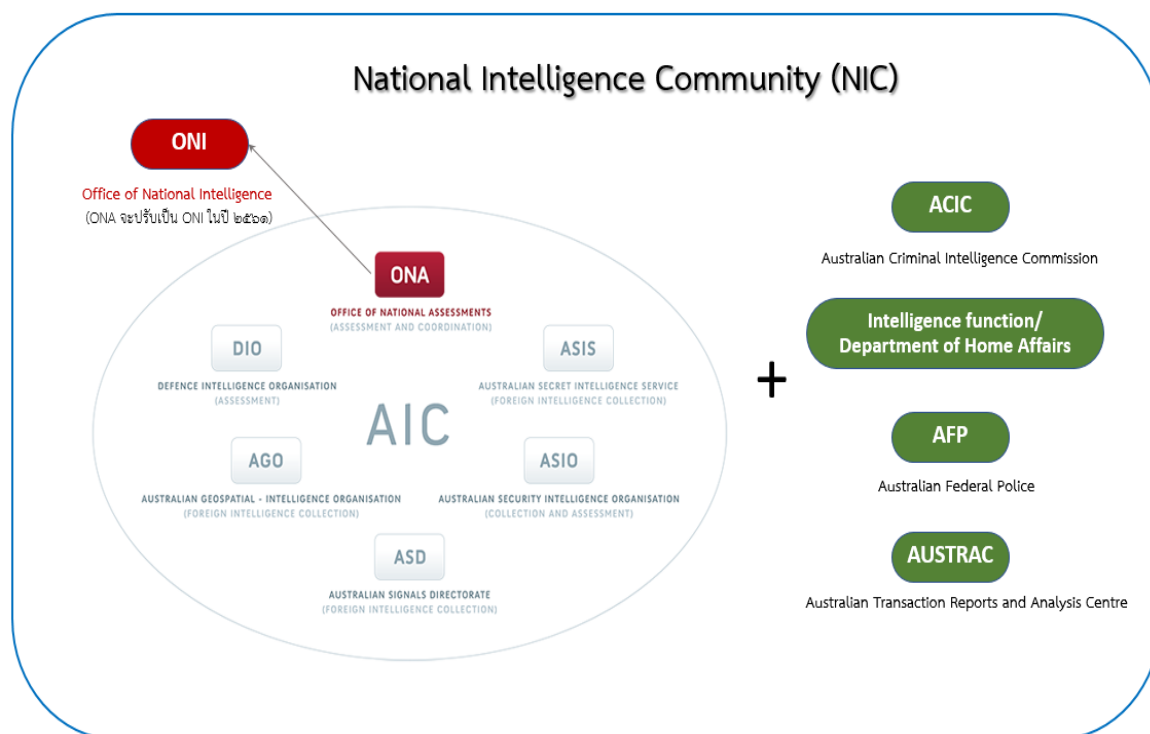
๗. Australian Criminal Intelligence Commission (ACIC) เป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบแห่งชาติและการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมในระดับประเทศ

๘. Australian Border Force (ABF) เป็นทั้งหน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมาย สังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบงานความมั่นคงชายแดน และงานศุลกากร เน้นการปกป้องพรมแดนของออสเตรเลียจากภัยคุกคามจากการค้าที่ผิดกฎหมาย และการลักลอบเข้าเมือง

๙. Australian Federal Police (AFP) เป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมายระดับสหพันธรัฐ รับผิดชอบภารกิจต่อต้านการก่อการร้ายและความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ประสานข่าวกรองกับหน่วยข่าวต่างประเทศในภารกิจต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ สืบสวนและสนับสนุนการปฏิบัติการ

๑๐. Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) เป็นหน่วยสืบสวน ต่อต้านการฟอกเงิน การสนับสนุนเงินเพื่อก่อการร้าย ภัยคุกคามและอาชญากรรมที่ละเมิดต่อระบบการเงิน

แผนภาพที่ ๒ – ๒ โครงสร้างประชาคมข่าวกรอง (National Intelligence Community) ออสเตรเลีย



ที่มา : The Parliament of the Commonwealth of Australia House of Representatives

นอกจากนี้ เมื่อธันวาคม ๒๕๖๐ ออสเตรเลียยังรวมภารกิจและหน่วยงานจากกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ การตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรจาก Department of Immigration and Border Control ด้านความมั่นคงแห่งชาติ การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน การบริหารงานยุติธรรมจากสำนักงานอัยการสูงสุด รวมถึงสำนักงานความมั่นคงด้านการขนส่งจาก Department of Infrastructure and Regional Development งานวัฒนธรรมที่หลากหลายจาก Department of Social Services ตลอดจนงานนโยบาย Counter – Terrorism Coordination และ Cyber Security จาก Department of the Prime Minister and cabinet เข้าไปอยู่สังกัดกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญคือ ปรับสายการบังคับบัญชาหน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยข่าวกรองที่เป็นองค์กรอิสระ (Statutory Agency/Statutory Body) ไปขึ้นตรงกักรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ๕ หน่วยงาน ได้แก่ ACIC ABF AFP AUSTRAC และ ASIO

หากพิจารณาจากตัวแบบของทั้งสองประเทศมหาอำนาจข้างต้น ที่ปฏิรูประบบงานข่าวกรองขนานใหญ่แล้ว ทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งภัยคุกคามจากการจารกรรมของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศมีทั้งการควบคุม ปรับเปลี่ยนภารกิจ ปรับสายการบังคับบัญชา และจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งทั้งหมดก็เพื่อแก้ปัญหากลากเปลี่ยนแบ่งปันข่าวกรอง (Intelligence Sharing) และขจัดปัญหาการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยข่าวกรอง หน่วยต่อต้านข่าวกรอง

หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์กร หลักคิด เกณฑ์และการปฏิบัติที่ต่างกัน

## สรุป

ผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลก ทำให้ภัยคุกคามรูปแบบเก่าเปลี่ยนไปเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ความสลับซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาเป็นผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ กล่าวได้ว่า "ปัญหาของชาติใหญ่ขึ้น ขณะที่ศักยภาพของรัฐเล็กลง" สมรรถนะความสามารถของหน่วยงานภาครัฐลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ กฎหมาย ระเบียบ และแผนงานโครงการของภาครัฐไม่อาจใช้รับมือกับสถานการณ์ใหม่ได้ หน่วยงานภาครัฐปรับตัวและรับรู้ความเปลี่ยนแปลงของโลกได้ช้ากว่าภาคเอกชนและประชาชน

รัฐบาลตระหนักถึงปัญหานี้ดีจึงได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา แผนปฏิบัติ และนโยบายหลายฉบับ โดยเน้นการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในลักษณะเครือข่าย เพราะไม่มีรัฐบาลใดสามารถคาดการณ์การเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นเวลา สถานที่ และสาเหตุที่จะเกิดขึ้น ภัยคุกคามรูปแบบใหม่จึงยากต่อการรับมือและมีแนวโน้มจะเป็นภัยที่คงอยู่ในระยะยาว มีความสลับซับซ้อน ก่อปัญหาเชื่อมโยงไปทุกมิติ ลำพังกลไกของรัฐแม้จะมีสรรพกำลังจำนวนมากก็ไม่อาจต่อต้านได้ทั้งหมด ทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน และภาคประชาชนจำต้องร่วมมือ ช่วยเหลือ ร่วมกันต่อต้านด้วยเช่นกัน

จากกรณีดังกล่าว รัฐบาลได้ออกนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายและแผนหลักของชาติที่เป็นกรอบหรือทิศทางในการดำเนินการป้องกัน แจ่งเตือน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวม ๑๖ นโยบาย และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวม ๑๙ แผน เมื่อประมวลแนวคิดทฤษฎีข้างต้นทั้งหมด พิจารณาประกอบกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ เฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

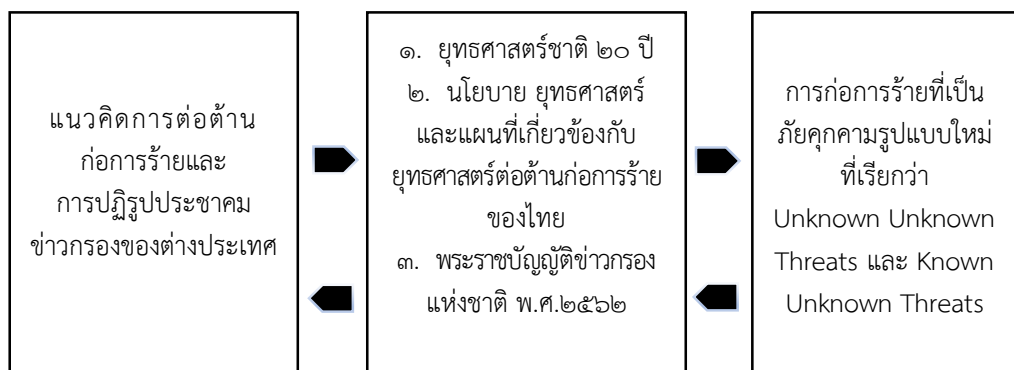
ทั้งนี้ เนื่องจากการเผยแพร่แนวคิดรุนแรงและการแสวงหาแนวร่วมรายใหม่ของกลุ่มก่อการร้ายสากลและกลุ่มหัวรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงดำรงอยู่ ทั้งการก่อการร้ายจากกลุ่มหัวรุนแรงในพื้นที่ที่ได้รับแรงกระตุ้นจากต่างประเทศ และการแทรกซึมเข้ามาปฏิบัติการเอง จากกลุ่มก่อการร้ายนอกภูมิภาค โดยอาศัยช่องว่างด้านมาตรการการรักษาความปลอดภัยและชายแดนที่เปราะบางของประเทศในภูมิภาค รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อและการเผยแพร่ความคิดอุดมการณ์ของกลุ่มก่อการร้ายผ่านทางอินเทอร์เน็ตและสังคมออนไลน์ แม้ว่าไทยจะไม่ใชเป้าหมายการโจมตีโดยตรงของกลุ่มก่อการร้าย แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องเฝ้าระวังความเสี่ยง โดยเฉพาะการใช้เป็นสถานที่พักพิงและอำนวยความสะดวกในการก่อการร้าย ทั้งในและนอกภูมิภาคและการก่อความรุนแรงในเมือง

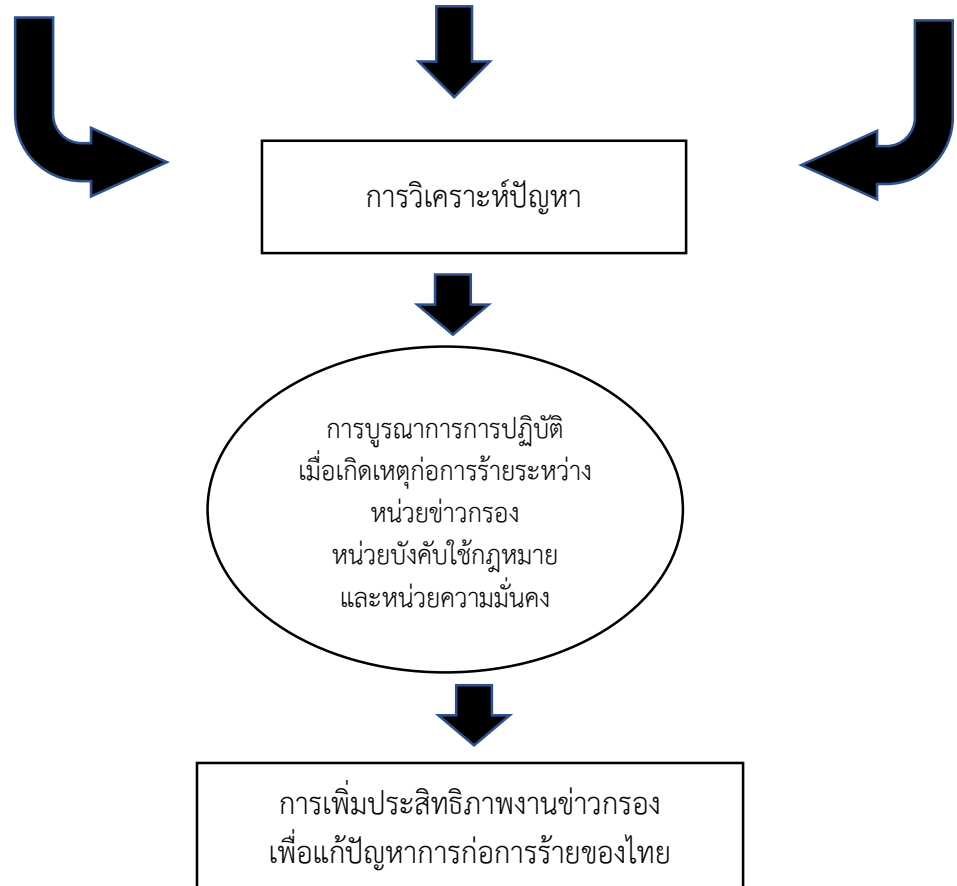
เมื่อพิจารณาจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนและนโยบายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการใช้ข่าวกรองป้องกันและแก้ปัญหาการก่อการร้ายในไทย คือ การบูรณาการการทำงานของหน่วยในประชาคมข่าวกรองเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศ โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนและเอกชนสนับสนุนแจ้งข่าวสารสำคัญให้ทราบ

การบูรณาการข้อมูลข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองระหว่างหน่วยภายในประเทศ และหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ จะทำให้ประชาคมข่าวกรองได้รับข่าวสารแจ้งเตือนภัยคุกคามจากเครือข่ายทุกทิศทาง ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองได้อย่างดี ทั้งยังเป็นข้อมูลให้รัฐบาลใช้กำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายได้โดยตรง สามารถบริหารจัดการปัญหาความมั่นคงได้ทุกมิติ เพียงพอต่อการป้องกันภัยคุกคามทุกระดับความรุนแรง การที่จะบรรลุผลสำเร็จดังกล่าวได้จึงต้องพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองแห่งชาติ หน่วยข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองให้ทันสมัยทั้งด้านศักยภาพของบุคลากร ยุทธวิธีเทคโนโลยี

ปัจจุบันรัฐบาลได้รับข่าวสารแจ้งเตือน ประเมินสถานการณ์ ทั้งเรื่องการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ และภัยคุกคามความมั่นคงประเด็นอื่น ๆ จากหน่วยข่าวกรองอย่างสม่ำเสมอ ตรงตามความต้องการที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หน่วยข่าวกรองยังต้องปรับปรุงศักยภาพการปฏิบัติงานให้สามารถคาดการณ์ภัยที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า ทั้งระดับยุทธศาสตร์และยุทธวิธี เนื่องจากสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หน่วยข่าวกรองจึงต้องสามารถประเมินสถานการณ์ได้ถูกต้องแม่นยำ และทันเวลา แจ้งเตือนได้ทัน ระงับยับยั้งไม่ให้เกิดเหตุร้ายขึ้นได้ ขยายผลสืบสวนหาที่มาของเหตุและผู้บงการอยู่เบื้องหลังได้ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติตัวชี้วัดความสำเร็จของงานข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ ๒ ประเด็น ได้แก่ ระดับความสำเร็จการใช้งานข่าวกรองและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายข่าวกรองภาคประชาชน และระดับการนำผลการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงในระดับยุทธศาสตร์ที่หลากหลายไปใช้ประโยชน์ในทุกมิติ

### กรอบแนวความคิดการวิจัย





## บทที่ ๓

### สภาพปัญหาและผลกระทบ

ไทยเผชิญกับปัญหาก่อการร้ายมานานกว่า ๔๐ ปี เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในไทย เป็นทั้งการก่อการร้ายแบบเก่าที่เกิดในยุคสงครามเย็นซึ่งยังเป็นภัยคุกคามรูปแบบเก่าอยู่ จนกระทั่ง กลุ่มก่อการร้ายเปลี่ยนยุทธศาสตร์การโจมตี เข้าสู่ยุคภัยคุกคามรูปแบบใหม่ การก่อการร้ายใหม่ ซึ่งมีทั้งการยึดสถานเอกอัครราชทูต ลอบสังหารนักการทูต ปล้นยึดเครื่องบิน พยายามใช้รถบรรทุก ระเบิดหวังโจมตีสถานเอกอัครราชทูต ลอบวางระเบิด ซึ่งมีทั้งที่สำเร็จ ผู้ก่อการร้ายล้มเหลวเอง และไม่สำเร็จ เพราะถูกหน่วยข่าวกรองประสานหน่วยบังคับใช้กฎหมายระงับยับยั้งสกัดได้ก่อนเกิดเหตุ แต่ไม่ว่าจะปัจจัยของการก่อเหตุจะมีเงื่อนไขใดเกี่ยวข้อง เหตุการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในไทย ล้วนเกิดในชุมชนเมืองทั้งสิ้น ทำให้เห็นได้ว่ากลุ่มก่อการร้ายมุ่งแต่จะกำจัดฝ่ายตรงข้าม ไม่ได้สนใจว่า จะมีประชาชนผู้บริสุทธิ์ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งได้รับผลกระทบ บาดเจ็บล้มตายหรือไม่

รัฐรับรู้และตระหนักถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่มาตลอด จึงกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขจัดอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้ทุกองคาพยพมีความพร้อมสามารถรับมือ กับภัยคุกคามและภัยพิบัติ ได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหา แบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งนี้ เนื่องจาก ภัยคุกคามรูปแบบใหม่สามารถทำให้เกิดภาวะหรือสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคง ซึ่งเป็นปัญหา ที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน หากไม่ดำเนินการแก้ไขโดยเร็วจะเกิดผลกระทบในวงกว้างต่อความมั่นคง แห่งชาติ กรณีดังกล่าวหน่วยงานความมั่นคงและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเรียนรู้ เตรียมตัว ในการเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ไม่คาดฝันนั้นที่อาจเกิดได้ทุกโอกาส

ภัยคุกคามในปัจจุบันกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและนโยบาย ซึ่งมีมิติที่ซับซ้อน อยู่ในตัวเอง ขยายตัวเป็นภัยคุกคามข้ามชาติกลายเป็นปัญหาของภูมิภาค การบริหารจัดการความมั่นคง จึงต้องออกแบบใหม่เช่นกันเพื่อให้สามารถรับมือและจัดการได้ งานด้านความมั่นคงจึงต้องบูรณาการ เชื่อมโยงกันทุกบริบท ไม่อาจดำเนินการในลักษณะแยกส่วนได้อีก จึงต้องมีการบริหารจัดการความมั่นคง ในลักษณะ Comprehensive Security ซึ่งเรียกกันหลายแบบ เช่น ความมั่นคงทุกมิติ หรือความมั่นคง เบ็ดเสร็จ หรือความมั่นคงสมบูรณ์แบบ เนื่องจากเป็นความมั่นคงที่กว้างขวาง เกี่ยวข้องและ ครอบคลุมทุกเรื่อง นอกจากนี้ สถานะของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ประเทศไร้พรมแดน การติดต่อระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ข่าวสารแพร่กระจายไปทั่วโลกในเวลาเพียงสั้น ๆ โดยอาศัยเทคโนโลยีและเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเป็นพาหะ การติดต่อสื่อสารข้ามโลก จึงทำได้แบบ Real Time แม้จะเป็นพลเมืองของประเทศที่ปกครองต่างระบอบกันก็ข้ามแดน ไปมาหาสู่กันได้โดยแทบไม่มีอุปสรรคขวางกั้น



โดนัลด์ รัมส์เฟลด์ (Donald Rumsfeld) กล่าวไว้ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในการแถลงข่าวที่กระทรวงกลาโหม โดยตอบคำถามผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลอิรักกับกลุ่มก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่มอัลกออิดะห์ (AQ) รวมทั้งที่สหรัฐฯ เชื่อว่าอิรักลักลอบผลิตอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) เมื่อ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ (๒๐๐๒) ว่ามีบางสิ่งที่รู้แล้ว (Known Knowns) และที่ยังไม่รู้อีกมาก (Known Unknowns) กรณีนี้นำไปสู่การบุกอิรัก เมื่อปี ๒๕๔๖ (๒๐๐๓) สำหรับประเด็นของ Known and Unknown สามารถอธิบายและขยายความได้ดังนี้ (North Atlantic Treaty Organization, 2002)

๑. Known unknowns เป็นสถานการณ์ที่คาดการณ์หรือคาดหมายได้ หรือเป็นความเสี่ยงที่ทุกคนตระหนกอยู่แล้วว่าอาจเกิดขึ้นได้ เช่น เทียวบินถูกยกเล็ก กรณีนี้สามารถใช้อธิบายโดยเปรียบเทียบกับกรณีภัยคุกคามรูปแบบเก่าในยุคสงครามเย็นได้ เนื่องจากสามารถคาดการณ์สถานการณ์ได้ เช่น ความเปลี่ยนแปลงหรือความขัดแย้งทางการเมืองของบางประเทศ อาจจะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีเขตแดนติดต่อกัน

๒. Unknown knowns เป็นสถานการณ์ที่พอจะคาดการณ์และคาดหมายสาเหตุได้ แต่ไม่อาจจะระบุวันเวลาและสถานที่ที่จะเกิดเหตุขึ้นได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สามารถคาดการณ์ได้เพียงบางส่วน เช่น การก่อการร้าย ซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่คาดหมายได้ว่าจะต้องเกิดขึ้นแน่ คาดหมายสาเหตุที่จะทำให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นได้ แต่ไม่อาจจะระบุได้ว่าผู้ก่อการร้ายจะลงมือที่ไหนเมื่อใด

๓. Unknown unknowns เป็นสถานการณ์ซึ่งอยู่เหนือความคาดหมาย และไม่อาจคาดการณ์ได้ เพราะไม่เคยเกิดสถานการณ์แบบนั้นมาก่อน ไม่เคยมีทฤษฎีที่จะใช้อธิบายเรื่องนั้น ๆ เช่น กิจการผลิตเครื่องบินดีดในอดีตไม่ได้คาดการณ์ในอนาคตจะมีผู้ประดิษฐ์เครื่องบินดีดขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่กระทบต่อกิจการเครื่องบินดีด กรณีนี้สามารถอธิบายในเรื่องภัยคุกคามรูปแบบได้เช่นกัน โดยเป็นภัยที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ มักเกิดแบบฉับพลัน รับมือได้ยาก เช่น ภัยธรรมชาติ สึนามิ สภาพอากาศเปลี่ยนแปลง โรคอุบัติใหม่ ดังจะเห็นได้จากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ (COVID - 19) รวมถึงภัยคุกคามจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การโจมตีทางไซเบอร์ การแพร่แนวคิดรุนแรงทางไซเบอร์ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และภัยคุกคามรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ทราบก่อนว่ามีอยู่ จนกว่าจะมีการตรวจพบเครือข่าย ทั้งนี้ Unknown unknowns เป็นภัยคุกคามที่จะพบมากขึ้นและรุนแรงในอนาคต

## แผนภาพที่ ๓ – ๑ ความหมายของหลักคิด Unknowns และ Knowns Threats

<b>Unknown Unknowns</b>					
<i>Things we are neither aware of nor understand. Future events or situations that are impossible to predict or plan for.</i>					
<b>Knowns</b>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Known Knowns</b> <i>Things we are aware of and understand.</i></td> <td style="text-align: center;"><b>Known Unknowns</b> <i>Things we are aware of but don't understand.</i></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Unknown Knowns</b> <i>Things we understand but are not aware of.</i></td> <td style="text-align: center;"><b>Unknown Unknowns</b> <i>Things we are neither aware of nor understand.</i></td> </tr> </table>	<b>Known Knowns</b> <i>Things we are aware of and understand.</i>	<b>Known Unknowns</b> <i>Things we are aware of but don't understand.</i>	<b>Unknown Knowns</b> <i>Things we understand but are not aware of.</i>	<b>Unknown Unknowns</b> <i>Things we are neither aware of nor understand.</i>
<b>Known Knowns</b> <i>Things we are aware of and understand.</i>	<b>Known Unknowns</b> <i>Things we are aware of but don't understand.</i>				
<b>Unknown Knowns</b> <i>Things we understand but are not aware of.</i>	<b>Unknown Unknowns</b> <i>Things we are neither aware of nor understand.</i>				
<b>Unknowns</b>	<b>Unknowns</b>				

ที่มา : dvccconsultants, 2019

สำหรับการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามทั้งประเภท Unknown Knowns Threats และ Unknown unknowns Threats เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มก่อการร้ายกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีการเชื่อมโยงช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงจำเป็นต้องแจ้งเตือนเหตุที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่ครอบคลุมในหลายสถานการณ์ เพื่อแจ้งเตือนผู้ใช้ข่าวที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อนให้สามารถเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ได้ แม้จะเป็นเรื่องยากก็ตาม จากเหตุการณ์ ๙/๑๑ ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนของการก่อการร้ายโลก และการกำเนิดของกลุ่มก่อการร้ายรัฐอิสลาม (The Islamic State in Iraq and al – Sham : ISIS) ทำให้การก่อการร้ายแพร่กระจายไปในวงกว้างทุกภูมิภาคของโลก ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่นในฟิลิปปินส์ประกาศจัดตั้งให้เมืองมาราวิ (Marawi) ซึ่งตั้งอยู่บนเกาะมินดาเนา เป็นจังหวัดสาขาของกลุ่ม ISIS เมื่อกลางปี ๒๕๕๗ (๒๐๑๗) แต่กองทัพฟิลิปปินส์ใช้กำลังเข้าปราบปรามและยึดเมืองคืนจนสำเร็จโดยใช้เวลาประมาณ ๕ เดือน

นอกจากนี้ สถานการณ์การก่อการร้ายในมาเลเซียและอินโดนีเซียในห้วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ ก็อยู่ในสภาพที่ไม่ได้ดีกว่าฟิลิปปินส์มากนัก เนื่องจากเกิดเหตุก่อการร้ายทั้งการโจมตีหน่วยตำรวจด้วยระเบิดฆ่าตัวตาย และโจมตีแหล่งบันเทิง ที่น่ากังวลสำหรับหน่วยข่าวกรองของไทยคือ กลุ่มคนเหล่านี้ที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีความศรัทธาในแนวทางก่อการร้าย ใช้ไทยเป็นทางผ่านทั้งไปและกลับเพื่อร่วมสู้รบในพื้นที่ขัดแย้ง (Conflict Area) ในตะวันออกกลาง ทำให้เห็นได้ว่าการขยายเขตอิทธิพลของกลุ่มก่อการร้าย ISIS เคลื่อนตัวเข้ามาใกล้ไทยมากขึ้นเป็นลำดับ หน่วยข่าวกรองจึงจำเป็นต้องติดตามสถานการณ์ก่อการร้ายในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งวิเคราะห์ คาดการณ์แนวโน้ม เพื่อแจ้งเตือนรัฐบาลและผู้ใช้ข่าว (Users) ในหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ ใช้เป็นกรอบในการกำหนดมาตรการป้องกันประเทศ เนื่องจากการเปิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ทำให้การเดินทางระหว่างประเทศ

มีความคล่องตัวมากขึ้น การควบคุมชายแดน (Border Control) จึงทำได้ยากขึ้น ต้องจัดสมดุลระหว่างความมั่นคงกับเศรษฐกิจ

## สถานการณ์การก่อการร้ายปี ๒๕๖๒ และแนวโน้มปี ๒๕๖๓ (เอกสารหน่วยความมั่นคง, ๒๕๖๓)

### ๑. สถานการณ์การก่อการร้ายโลก ปี ๒๕๖๒

ในปี ๒๕๖๒ โลกเผชิญกับเหตุการณ์ก่อการร้ายลดลง โดยพิจารณาจากสถิติการก่อเหตุสำเร็จและจำนวนผู้เสียชีวิต ทั้งนี้ เพราะกองกำลังของสหรัฐฯ และพันธมิตร ใช้มาตรการปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายรัฐอิสลาม (ISIS) อย่างจริงจัง ทำให้ปฏิบัติการและความเคลื่อนไหวของ ISIS กลุ่มหลักชะงักและอ่อนแอลง โดยพื้นที่อิทธิพลของกลุ่ม ISIS ในซีเรียและอิรักถูกฝ่ายสหรัฐฯ และพันธมิตรยึดครองได้ทั้งหมด ข่ายงานกลุ่ม ISIS ที่กระจัดกระจายอยู่ในซีเรียและอิรัก จึงต้องปรับไปใช้ยุทธวิธีแบบกองโจรแฝงตัวอยู่กับคนในพื้นที่ เคลื่อนไหวอย่างอิสระ แต่ยังคงรับคำสั่งฟังนโยบายการต่อสู้จากกลุ่ม ISIS หลัก

เมื่อมกราคม ๒๕๖๓ นักรบกลุ่ม ISIS ในซีเรียและอิรัก เหลืออยู่ไม่เกิน ๑๘,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้เป็นนักรบต่างชาติ (Foreign Terrorist Fighters : FTFs) ประมาณ ๓,๐๐๐ คน จากที่กลุ่ม ISIS เคยมีกำลังพลมากถึงประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน และแม้จะได้รับความเสียหายจากการถูกปราบปรามอย่างหนัก แต่กลุ่ม ISIS ก็ยังคงมีเงินทุนสำรองอยู่มากถึงประมาณ ๕๐ - ๓๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ ธุรกิจบังหน้าของกลุ่ม ISIS ลักลอบลงทุนไว้ เช่น บริษัทท่องเที่ยว โรงแรม กิจการโรงพยาบาลเอกชน ก็ยังคงดำเนินอยู่ตามปกติ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับความเคลื่อนไหวทางออนไลน์ เน้นการโฆษณาชวนเชื่อ เผยแพร่อุดมการณ์และแนวคิดรุนแรง รวมถึงสร้างแรงบันดาลใจแก่สมาชิกและผู้สนับสนุนกลุ่ม ISIS ขณะที่ข่ายงานของกลุ่ม ISIS ในภูมิภาคต่าง ๆ ก็ใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวและชักจูงผู้สนับสนุนเช่นกัน โดยแปลเนื้อหาเป็นหลายภาษาเพื่อให้เข้าถึงผู้คนอย่างกว้างขวาง

แม้ ISIS กลุ่มหลักพ่ายแพ้ในสมรภูมิตะวันออกกลาง แต่สถานการณ์การก่อการร้ายโลก ยังไม่มีแนวโน้มจะยุติลงอย่างแท้จริง โดยกลุ่มก่อการร้ายสำคัญและข่ายงานที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะข่ายงานกลุ่ม ISIS กลุ่ม Al - Qaeda (AQ) และกลุ่ม Taliban ยังมีอุดมการณ์เข้มแข็งพยายามเคลื่อนไหวรุนแรงและวางแผน ก่อเหตุโจมตีอย่างต่อเนื่องในปี ๒๕๖๒ กลุ่ม ISIS และข่ายงานยังถือเป็นภัยคุกคามสำคัญของโลก เพราะยังสามารถกระตุ้นให้ผู้สนับสนุนในประเทศต่าง ๆ ก่อเหตุได้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง การฆ่าตัวตายของนาย al-Baghdadi ผู้นำกลุ่ม ISIS เพราะถูกไล่ล่ากระทั่งจนมุม ไม่ได้ทำให้การเคลื่อนไหวหรือขวัญกำลังใจของผู้สนับสนุนกลุ่ม ISIS อ่อนแอลง เพราะหลังการเสียชีวิตเพียงไม่ถึง ๑ สัปดาห์ กลุ่ม ISIS ก็ได้ประกาศให้นาย Abu Ibrahim al - Hashimi al - Qurashi นักรบชาวอิรัก ขึ้นเป็นผู้นำคนใหม่ ซึ่งช่วยเรียกความเชื่อมั่นให้กับผู้สนับสนุนได้อย่างรวดเร็ว และได้ให้แนวทางปฏิบัติเพื่อผลักดันให้แผนก่อเหตุประสบความสำเร็จ

ส่วน AQ กลุ่มหลักยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับการวางตัวผู้นำที่จะมาสืบทอดตำแหน่ง หลังจากที่นาย Hamza Bin Laden ซึ่งเป็นผู้นำสัญลักษณ์ของกลุ่ม AQ และบุตรชายอุซามะฮ์ บินลาเดน (Usama bin Laden) อดีตผู้นำ AQ ก็ถูกสหรัฐฯ สังหาร แต่การขาดผู้นำไม่ส่งผลกระทบต่อความเคลื่อนไหวของขบวนการที่สนับสนุนกลุ่ม AQ ในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งยังคงเข้มแข็งและถือเป็นกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติเชื่อว่า ปัจจุบันขบวนการกลุ่ม AQ หลายพื้นที่ โดยเฉพาะในซีเรีย เยเมน โซมาเลีย และแอฟริกาตะวันตก แข็งแกร่งกว่าขบวนการกลุ่ม ISIS แต่กลุ่ม ISIS ก็มีความเข้มแข็งกว่ากลุ่ม AQ ด้านการเงิน การใช้สื่อ และความเชี่ยวชาญการก่อการร้ายยุคปัจจุบัน

## ๒ สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคต่าง ๆ

**ประเทศตะวันตก** ในห้วงปี ๒๕๖๒ ความเคลื่อนไหวของมุสลิมหัวรุนแรง ยังคงเป็นภัยคุกคามสำคัญในประเทศตะวันตก ทั้งสหรัฐฯ ประเทศในยุโรป และออสเตรเลีย แม้สถิติการก่อเหตุและความสูญเสียที่เกิดจากมุสลิมหัวรุนแรงลดลงต่อเนื่อง แต่ยังคงพบความเคลื่อนไหวของมุสลิมหัวรุนแรงในกลุ่มประเทศดังกล่าว ทั้งแผนการก่อเหตุและการก่อเหตุ ซึ่งในปี ๒๕๖๒ การก่อเหตุส่วนใหญ่เป็นการก่อเหตุขนาดเล็ก เช่น กราดยิงในรถราง (Tram) ที่เนเธอร์แลนด์ ใช้มีดไล่แทงประชาชนในกรุงลอนดอน ในห้วงปลายปี ๒๕๖๒

อย่างไรก็ตาม ประเทศตะวันตกยังเผชิญกับความเคลื่อนไหวและการก่อเหตุโจมตีจากกลุ่มผู้นิยมแนวคิดรุนแรงขวาจัด (right – wing extremists) ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภูมิภาคอเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก และโอเชียเนีย (ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) สถาบันเศรษฐกิจและสันติภาพ (Institute for Economics and Peace: IEP) ของออสเตรเลียชี้ว่า บุคคลกลุ่มนี้มักเคลื่อนไหวโดยลำพังไม่สังกัดกลุ่มใด และมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงก่อเหตุต่อเป้าหมายมากขึ้น ขณะที่สมาคมช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อในเยอรมนี (the Association of Counselling Centres for Victims of Right – Wing, RacISist and Anti – Semitic Violence : VBRG) ระบุว่าเมื่อปี ๒๕๖๑ ผู้นิยมแนวคิดรุนแรงขวาจัดก่อเหตุรุนแรงในกรุงเบอร์ลิน และพื้นที่ ๕ รัฐทางภาคตะวันออกของเยอรมนี เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗ จากปี ๒๕๖๐ ส่วนสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักร ประเมินว่าภัยคุกคามจากกลุ่มผู้นิยมแนวคิดรุนแรงขวาจัดเริ่มขยายตัวและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ถือเป็นภัยคุกคามระยะยาว

**ตะวันออกกลาง** ยังคงเป็นพื้นที่ขัดแย้งสำคัญที่บ่มเพาะและถือกำเนิดกลุ่มก่อการร้ายสำคัญ ๆ ของโลก สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะอิรัก ซีเรีย และเยเมน ที่ยังคงรุนแรงและไร้เสถียรภาพ ทำให้กลุ่มก่อการร้ายสามารถแสวงประโยชน์ในพื้นที่ตะวันออกกลางได้ต่อไป ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างอิหร่านกับสหรัฐฯ และอิสราเอลมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น การที่สหรัฐฯ ใช้มาตรการลงโทษอิหร่านเข้มข้นมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งทำให้สถานการณ์ในภูมิภาคทวีความรุนแรงและไร้เสถียรภาพ อีกทั้งยังมีความเสี่ยงที่ทั้งสองฝ่ายอาจขยายพื้นที่ตอบโต้โจมตีกันนอกภูมิภาค รวมทั้งในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งการโจมตีผลประโยชน์ของฝ่ายตรงข้าม และการใช้สงครามตัวแทน ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบัน กลุ่มก่อการร้ายที่อิหร่านให้การสนับสนุนเข้าไปเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและมีความคืบหน้าพื้นที่เป็นอย่างดี

**แอฟริกา** สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคแอฟริกายังน่ากังวล เนื่องจาก ๑) ความไม่มั่นคงในภูมิภาคทำให้เกิดการจัดตั้งขบวนการกลุ่ม ISIS และ AQ ในหลายประเทศ ๒) การเดินทางกลับมาตุภูมิของสมาชิก ISIS และ ๓) การกระตุ้นของกลุ่ม ISIS ให้ผู้สนับสนุนก่อเหตุโจมตีในประเทศ โดยขบวนการกลุ่ม ISIS มีความเคลื่อนไหวมากในพื้นที่แอฟริกาเหนือ มีกลุ่มนักการศาสนาเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงขยายตัว) สำหรับลิเบียกลายเป็นฐานที่มั่นและพื้นที่เคลื่อนไหว (Platform) สำคัญของกลุ่ม ISIS ในภูมิภาค ขณะที่พื้นที่ตอนใต้ของลิเบียมีเครือข่ายอาชญากรรมต่าง ๆ คอยสนับสนุนความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้าย นอกจากนี้ ลิเบียยังเป็นพื้นที่ที่กลุ่มก่อการร้ายใช้ฝังตัวก่อนข้ามไปเคลื่อนไหวในยุโรป ส่วนขบวนการกลุ่ม AQ เคลื่อนไหวมากในพื้นที่แอฟริกาตะวันออก ขณะที่กลุ่มก่อการร้ายซึ่งอิหร่านให้การสนับสนุนก็มีแนวโน้มที่จะใช้แอฟริกาปฏิบัติการมากขึ้นโดยมุ่งเป้าโจมตีผลประโยชน์ของประเทศตะวันตก

**เอเชียใต้** เป็นภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายมากที่สุดในโลกแทนที่ภูมิภาคตะวันออกกลางเมื่อปี ๒๕๖๐ และเมื่อปี ๒๕๖๑ อัฟกานิสถานเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายมากที่สุดในโลกแทนที่อิรัก ขณะที่ปากีสถานและอินเดียติดอันดับประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดเช่นกัน ประเทศในเอเชียใต้ส่วนใหญ่มีกลุ่มก่อการร้ายเคลื่อนไหวหลายกลุ่ม โดยเฉพาะบริเวณชายแดนอัฟกานิสถาน – ปากีสถาน ที่ขบวนการก่อการร้ายมักใช้เป็นสถานที่ฝึกกองกำลัง สถานที่พักพิง และแหล่งหลบซ่อนตัวของระดับนำ กลุ่มก่อการร้ายหลายคนจึงดึงดูดให้ผู้ก่อการร้ายและผู้ที่มีแนวคิดรุนแรงเข้าไปเคลื่อนไหวในภูมิภาคต่อเนื่อง ด้านผู้ที่มีแนวคิดรุนแรงในเอเชียใต้ก็ได้รับแรงบันดาลใจ จากการที่ภูมิภาคกลายเป็นที่ตั้งสาขาจังหวัดและพื้นที่เคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายสำคัญ ๆ

เหตุก่อการร้ายที่รุนแรงที่สุดในปี ๒๕๖๒ เกิดในศรีลังกา เป็นการใส่ระเบิดฆ่าตัวตายต่อเนื่องในกรุงโคลัมโบและเมืองอื่นของศรีลังการวม ๘ ครั้ง มีผู้เสียชีวิตกว่า ๓๐๐ คน (เป็นชาวต่างชาติกว่า ๔๐ คน) บาดเจ็บประมาณ ๕๐๐ คน พื้นที่เป้าหมายหลัก ได้แก่ โรงแรมหรูและโบสถ์คริสต์ มีระเบิดฆ่าตัวตายมีทั้งผู้ชายและสตรีรวม ๙ คน ผู้ก่อเหตุทั้งหมดเป็นชาวศรีลังกาเป็นขบวนการกลุ่ม National Thowheeth Jama'ath (NTJ) และกลุ่ม Jammiyathul Millathu Ibrahim (JMI) ซึ่งเป็นกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่รับแนวคิดกลุ่ม ISIS โดยได้รับการบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์เป็นหลัก และมีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายหัวรุนแรงประเทศอื่นในเอเชียใต้ ทั้งนี้ เหตุโจมตีในศรีลังกาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในประเด็นการใช้ข้อมูลข่าวกรอง เนื่องจากทางการศรีลังกามีข้อมูลพฤติกรรมของผู้ก่อเหตุบางรายตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ พร้อมกับยังได้รับข้อมูลแจ้งเตือนล่วงหน้าจากหน่วยข่าวกรองต่างประเทศว่า กลุ่ม NTJ จะก่อเหตุระเบิดฆ่าตัวตายที่โบสถ์สำคัญในประเทศและสถานเอกอัครราชทูตอินเดีย ณ กรุงโคลัมโบ ศรีลังกา แต่ทางการศรีลังกาไม่ได้ดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันอย่างเพียงพอ ขณะที่ผู้นำระดับสูงในรัฐบาลไม่ได้รับทราบข้อมูลการแจ้งเตือนจากหน่วยงานความมั่นคง เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในรัฐบาล

**เอเชียตะวันออกเฉียงใต้** สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคยังน่าห่วงกังวล โดยเฉพาะสถานการณ์ในอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีมุสลิมหัวรุนแรงเคลื่อนไหวอยู่จำนวนมาก โดยในปี ๒๕๖๒ กลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่นที่ได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม ISIS ถือเป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวรุนแรงมากที่สุด ยังคงมีความต้องการจัดตั้งสาขาและพยายามที่จะขยายพื้นที่

เคลื่อนไหวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กว้างขวางครอบคลุมทั้งฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และพื้นที่ภาคใต้ของไทย แม้สถานการณ์ก่อการร้ายในภูมิภาคบรรเทาความรุนแรงลงในเชิงสถิติ ทั้งจำนวนการก่อเหตุสำเร็จ และจำนวนผู้เสียชีวิต แต่ยังคงมีความพยายามก่อเหตุโจมตีทั้งในมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ การวางแผนก่อเหตุมีความซับซ้อนและมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงมากขึ้น

ขบวนการกลุ่ม ISIS ในภูมิภาคติดต่อกับสมาชิกที่อัฟกานิสถาน ขบวนการก่อการร้ายท้องถิ่นที่มุ่งวางแผนก่อเหตุต่อเป้าหมายศาสนสถานของชนต่างศาสนามากขึ้น อาจจะทำให้ความขัดแย้งทางศาสนา ในภูมิภาครุนแรงขึ้นได้ ระยะเวลาเริ่มใช้สตรีและเด็กบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาการบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงในครอบครัวที่มีแนวโน้มเลวร้ายลง จะทำให้หน่วยงานความมั่นคงรับมือได้ยากขึ้น ตามข้อมูลของหน่วยข่าวกรองพบว่า มีชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่า ๑,๒๐๐ คน ที่เดินทางไปยังซีเรียและอิรัก ส่วนใหญ่เสียชีวิตในพื้นที่สู้รบ บางส่วนถูกจับกุมและมีไม่น้อยที่ยังต้องการอยู่ในพื้นที่ ส่วนผู้ที่เดินทางกลับมาตุภูมิมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นสตรีและเด็ก

ทั้งนี้ อินโดนีเซียกำลังเผชิญปัญหาการบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงในประเทศที่มีแนวโน้มรุนแรงและขยายตัวมากขึ้น ทั้งที่ทำผ่านกลุ่มเพื่อน โรงเรียน มัสยิด และชุมชน แต่ที่น่าห่วงกังวลอย่างยิ่ง ได้แก่ การบ่มเพาะภายในครอบครัว ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ทราบความเคลื่อนไหว การวางแผนก่อเหตุ และการปฏิบัติการในระยะหลังมีข้อมูลว่าสมาชิกกลุ่มหัวรุนแรงในอินโดนีเซียหันมาให้ความสนใจการชักชวนและบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงให้กับสมาชิกครอบครัว โดยเฉพาะภรรยาและบุตรมากขึ้น เพราะทำได้ง่าย สะดวก และความลับไม่รั่วไหล โดยเด็กในกลุ่มที่ได้รับการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษาในครอบครัว (home schooling) ซึ่งไม่ค่อยมีสังคมที่กว้างขวาง มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกบ่มเพาะแนวคิดรุนแรงจากผู้ปกครอง นอกจากนี้ การบ่มเพาะลักษณะดังกล่าวยังสามารถส่งผ่านอุดมการณ์จากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งจะ使得แนวคิดรุนแรงคงอยู่สืบไปและปราบปรามให้เด็ดขาดได้ยาก

### ๓ แนวโน้มการก่อการร้ายในต่างประเทศ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี ๒๕๖๓

แนวโน้มสถานการณ์ก่อการร้ายในปี ๒๕๖๓ ยังไม่น่าไว้วางใจ แม้เหตุก่อการร้ายทั่วโลกมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒) แต่ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นการลดลงอย่างยั่งยืน เนื่องจากสถานการณ์ก่อการร้ายยังมีประเด็นประหลาดที่นานาประเทศรวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต้องร่วมกัน เฝ้าระวังและติดตามอย่างใกล้ชิด ได้แก่ ความเคลื่อนไหวของ FTFs ผู้ที่เดินทางกลับประเทศ (returnees) ผู้ที่ไปเคลื่อนไหวภูมิภาคอื่น (relocators) ผู้ปฏิบัติการโดยลำพัง (lone wolf) หรือกลุ่มผู้ก่อเหตุขนาดเล็ก (small cell) นอกจากนี้ ยังปรากฏเหตุก่อการร้ายจากกลุ่มผู้นิยมแนวคิดรุนแรงขวาจัดที่มีแนวโน้มรุนแรงและขยายตัวต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปรากฏความเคลื่อนไหวของกลุ่ม ISIS เมื่อปี ๒๕๕๗ เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศตะวันตก ผู้ก่อเหตุมักเป็นคหบดี มีแนวคิดรุนแรงขวาจัดต่อต้านมุสลิม ยิว หรือผู้อพยพอย่างใดอย่างหนึ่งหรือผสมปนเปกัน ซึ่งคนกลุ่มนี้มักเคลื่อนไหวตามลำพังไม่สังกัดกลุ่ม จึงติดตามตรวจสอบได้ยาก

นอกเหนือจากภัยคุกคามจากกลุ่มข้างต้นแล้ว ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังห่วงกังวลผู้สนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายในประเทศที่ยังไม่เคยเดินทางไปพื้นที่สู้รบซึ่งมีจำนวนมาก และผู้ที่พยายามเดินทางไปพื้นที่สู้รบแต่ไม่สำเร็จ คนทั้งสองกลุ่มนี้มีอุดมการณ์แรงกล้า

เมื่อไม่สามารถเดินทางออกจากประเทศได้ ก็มีแนวโน้มที่จะพยายามก่อเหตุในประเทศแทน ทั้งยังต้องเฝ้าระวังแนวโน้มบทบาทสตรีที่เคลื่อนไหวในทางรุนแรงมากขึ้นเพราะเริ่มผันตัวเองมาเป็น ผู้ก่อเหตุเทียบเคียงกับนักบวชซึ่งปรากฏบ่อยครั้งขึ้นทั้งในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ แม้กลุ่ม ISIS สนับสนุนการก่อเหตุที่ไม่ซับซ้อนและใช้อาวุธจัดหาง่าย แต่ก็ยังไม่ได้ละทิ้งความต้องการก่อเหตุขนาดใหญ่ และพร้อมให้การสนับสนุนช่วยงานท้องถิ่นหากสบโอกาส ขณะที่กลุ่ม AQ มีความต้องการก่อเหตุ ขนาดใหญ่ให้สำเร็จ มุ่งเป้าหมายต่อสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตร นอกจากนี้ ประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ยังต้องระวังการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่นกับกลุ่มก่อการร้าย ในเอเชียใต้ เพราะถือเป็นพื้นที่สู้รบเพื่อศาสนาที่อยู่ใกล้ภูมิภาคและมีความคุ้นเคยมาก่อน

### การก่อการร้ายใหม่ (The New Terrorism) (สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๓: ๒๐ – ๒๓)

จนถึงปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในวงการข่าวกรอง เจ้าหน้าที่หน่วยต่อต้านก่อการร้าย และนักวิชาการด้านความมั่นคงว่า จุดเปลี่ยนของการก่อการร้ายโลกอยู่ที่เหตุการณ์เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ ในมหานครนิวยอร์ก ถูกสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายอัล - กออิดะฮ์ (Al - Qaeda : AQ) ซึ่งนำโดยนายอูซามะห์ บินลาเดน ปล้นยึดเครื่องบิน ๔ ลำ พุ่งชนตึกแฝดตึกถล่ม พังถล่ม เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๓,๐๐๐ คน และบาดเจ็บอีกจำนวนมาก นักวิชาการความมั่นคง และนักสังเกตการณ์การก่อการร้าย เรียกการก่อการร้ายหลังจากเหตุการณ์นี้ว่า “การก่อการร้ายใหม่” (The New Terrorism) ขณะที่การพังทลายกำแพงเบอร์ลิน เมื่อพฤศจิกายน ๒๕๓๒ และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เมื่อธันวาคม ๒๕๓๔ ถือเป็นจุดสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ภัยคุกคามทางการทหาร ลดลงอย่างรวดเร็ว สงครามระหว่างรัฐมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก ยุทธศาสตร์การทำสงคราม เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง แต่จุดเปลี่ยนนี้ก่อให้เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีตัวแสดงซึ่งไม่ใช่รัฐ (non - state actors) เข้ามาแทนที่ ซึ่งก็คือกลุ่มก่อการร้าย

ลักษณะของสงครามและความรุนแรงในอนาคต เป็นแบบแผนใหม่ของการก่อการร้าย ร่วมสมัยซึ่งมีข้อสังเกต ๖ ประการ ได้แก่

๑. การก่อการร้ายร่วมสมัยมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการก่อการร้ายเก่าและใหม่ โดยการก่อการร้ายใหม่มีลักษณะของการ “นองเลือด” มากกว่า เห็นได้ว่าการก่อการร้ายในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ การสูญเสียขนาดใหญ่ อยู่ในจำนวนหลักสิบ แต่ในทศวรรษ ๑๙๘๐ ความรุนแรงที่สุดทำให้มีผู้สูญเสียเป็นหลักร้อย เมื่อเข้าสู่ ทศวรรษ ๑๙๙๐ กลุ่มก่อการร้ายใช้การโจมตีที่มีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในเหตุการณ์ ๙/๑๑ ที่เกิดขึ้นมีคนเสียชีวิตนับพัน หากเปรียบเทียบแล้ว การก่อการร้ายเก่าไม่ได้มุ่งประสงค์ ที่จะก่อให้เกิดการสูญเสียขนาดใหญ่ แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าผู้ก่อการร้ายเก่าไม่สามารถเข้าถึงอาวุธ ที่มีอำนาจในการทำลายสูงได้ก็ตาม แต่เพราะผู้ก่อการร้ายเก่าปฏิบัติการที่มีลักษณะ “จำกัดตัวเอง” มากกว่า กล่าวคือ ต้องการใช้เสียงระเบิดเพื่อให้นักหันมาสนใจกับข้อเรียกร้องมากกว่า ที่จะต้องสังหารคนจำนวนมากควบคู่กันไปด้วย ขณะที่ในยุคสมัยใหม่ ผู้ก่อการร้ายกลับต้องการที่จะทำให้เกิด ความเสียหายขนาดใหญ่และการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก โดยรูปแบบของความรุนแรงจากการก่อการร้าย จึงมีลักษณะหลากหลายควบคู่กันไป เฉพาะอย่างยิ่ง บางครั้งกลุ่มก่อการร้ายมุ่งที่จะใช้ “ตัวกลาง”

ที่มีลักษณะปกติ เพื่อช่วยพรางการเฝ้าตรวจของ ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การใช้รถยนต์ระเบิด (Car Bomb) เป็นต้น

๒. การก่อการร้ายร่วมสมัยมีแหล่งทุนของตัวเอง ซึ่งได้มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องปกติที่จะปกปิดเป็นเรื่องลับ กลุ่มก่อการร้ายที่อยู่ได้ยืนนานต้องสามารถสร้างฐานทางด้านการเงินของกลุ่มให้มั่นคงหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การก่อการร้ายใหม่จะมีลักษณะของการพึ่งพาตัวเองทางเศรษฐกิจมากกว่าการก่อการร้ายเก่า ในขณะที่การก่อการร้ายเก่าของยุคสงครามเย็น แหล่งเงินทุนมักจะมาจากรัฐคู่กรณีที่ทำให้การสนับสนุนอย่างลับ ๆ ซึ่งลักษณะนี้สิ้นสุดไปพร้อมกับยุคสงครามเย็น สภาพเช่นนี้ทำให้การก่อการร้ายของยุคหลังสงครามเย็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของอาชญากรรมมากขึ้น เพราะเป็นหนทางของการได้มาซึ่งทุนขนาดใหญ่ที่จะใช้ในการก่อการร้าย ในบางกรณีกลุ่มก่อการร้ายใหม่ อาจจะลงทุนผ่านองค์กรธุรกิจบังหน้า เพื่อใช้ในการหารายได้ของตัวเอง อย่างไรก็ตาม บางกลุ่มก่อการร้ายได้รับเงินทุนจากการบริจาคของสมาชิกหรือกลุ่มคนที่ศรัทธาในแนวทาง รวมทั้งผู้บริสุทธ์ที่ถูกหลอกลวงด้วยเช่นกัน

๓. การก่อการร้ายร่วมสมัยมีการสนับสนุนจากรัฐน้อยลง เฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การถอนตัวของสหภาพโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน กรณีนี้สะท้อนว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้กองโจรหรือกลุ่มก่อการร้ายเพื่อผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์มีน้อยลง ผลจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบและกลุ่มก่อการร้ายหมดบทบาททางการเมืองตามไปด้วย เช่น กลุ่มก่อความไม่สงบในอเมริกาใต้เปลี่ยนบทบาทไปเป็นกลุ่มโจรท้องถิ่น แต่กลุ่มที่เหินรอดจากสถานการณ์เช่นนี้ ได้แก่ กลุ่มนักรบจากอัฟกานิสถาน แม้ว่าองค์กรต้นสังกัดจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐฯ แบบที่เคยใช้กลุ่มนี้ทำสงครามต่อต้านกองทัพโซเวียต ผู้ก่อการร้ายกลุ่มนี้จึงปรับตัวเปลี่ยนจากองค์กรที่มีอุดมการณ์การเมือง (ต่อต้านโซเวียตในขณะนั้น) ไปเป็นองค์กรที่มีศาสนาเป็นพื้นฐาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐในแบบเดิม และไม่ได้สลายตัวตามการสิ้นสุดของสงครามเย็นเหมือนกลุ่มก่อการร้ายอื่น

๔. การก่อการร้ายร่วมสมัยมีการจัดองค์กรแบบสมัยใหม่ แต่ละกลุ่มมีรูปแบบแตกต่างกันไป เพราะธรรมชาติขององค์กรแตกต่างกัน เป็นผลมาจากการพัฒนาการขององค์กรเองและผลจากปัญหาที่ต้องต่อสู้ แต่วัตถุประสงค์หลักของกลุ่มไม่ได้เปลี่ยนแปลง ได้แก่

๔.๑ กลุ่มมีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อก่อการร้าย

๔.๒ ด้วยภารกิจในการใช้ความรุนแรง ความอยู่รอดขององค์กรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การก่อการร้ายร่วมสมัยจึงมักมีลักษณะของการจัดองค์กรตามความชำนาญของบุคลากรเฉพาะด้าน (Functional Specialization) เช่น ฝ่ายบุคคล (เน้นการชักชวนสมาชิกใหม่ และการคัดเลือกตัวสมาชิก) ฝ่ายฝึกอบรม ฝ่ายข่าวกรอง ฝ่ายวางแผน ฝ่ายส่งกำลังบำรุง ฝ่ายการเงิน ฝ่ายประชาสัมพันธ์และโฆษณาชวนเชื่อฝ่ายบริการ (ดูแลครอบครัวของผู้ปฏิบัติภารกิจที่เสียชีวิต)

๕. การก่อการร้ายร่วมสมัยมีขีดความสามารถปฏิบัติการแบบข้ามชาติ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงแบบข้ามชาติ (Transnational Security Issues) โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งนี้ “การข้ามชาติ” สะท้อนให้เห็นได้ใน ๒ ลักษณะคือ

๕.๑ เน้นการโจมตีเป้าหมายต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นสายการบิน สถานทูต หรือสำนักงานของบริษัทข้ามชาติ เป็นต้น



๕.๒ ผู้ก่อการร้ายมีขีดความสามารถในการข้ามพรมแดนเข้าไปปฏิบัติการต่อเป้าหมาย ในอีกประเทศหนึ่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติการแต่เพียงในดินแดนที่กลุ่มเคลื่อนไหว แม้ลักษณะข้ามชาติของการก่อการร้ายจะเห็นได้จากยุคสงครามเย็นที่ผู้ก่อการร้ายชาวปาเลสไตน์ข้ามเข้าไปปฏิบัติการในยุโรป เป็นต้น แต่ปัจจุบันการก่อการร้ายมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น และลงมือง่ายขึ้น

๖. การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในโลกของการก่อการร้ายแบบเดิม ความรุนแรงถูกใช้เป็นสื่อในการส่ง “ข้อเรียกร้อง” ไปยังผู้รับที่เฝ้าดูอยู่ ด้วยพัฒนาการของเทคโนโลยีของการสื่อสารสมัยใหม่ทั้งสื่อโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพที่ทุกคนพกติดตัวอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งดาวเทียมสื่อสาร ล้วนแต่ช่วยให้ปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายถูกส่งออกไปยังผู้รับทั่วโลกได้ง่ายและรวดเร็ว นอกจากนี้ กลุ่มก่อการร้ายยังสามารถใช้ระบบสื่อสารสมัยใหม่โฆษณาเผยแพร่ความเชื่อและแนวคิดได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่แต่การใช้สื่อสิ่งพิมพ์เท่านั้น พัฒนาการของระบบสารสนเทศสมัยใหม่ยังเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายร่วมสมัยอย่างมาก ในการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ทั้งแบบปิดและเปิด หมายมาชิกใหม่ โฆษณาวิธีปฏิบัติการแบบต่าง ๆ หรือส่งคำสั่งต่าง ๆ ก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและปิดลับได้ด้วยการเข้ารหัส

กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าผลจากการปฏิบัติการสารสนเทศ ไม่ได้เป็นผลด้านบวกของโลกาภิวัตน์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นด้านลบที่ความเชื่อในเรื่องของการใช้ความรุนแรงสามารถส่งผ่านไปสู่อำนาจ “ผู้รับ” ทั่วโลกได้ด้วย ซึ่งยิ่งเท่ากับทำให้การก่อการร้ายมีลักษณะ “ข้ามชาติ” มากยิ่งขึ้นเช่นกัน และยังเป็นการตอกย้ำว่าการก่อการร้ายใหม่มีลักษณะแตกต่างจากการก่อการร้ายเก่าอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่ากลุ่มก่อการร้ายมีพัฒนาการที่รวดเร็ว ทำให้ปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายจึงเป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้เลย

หลังจากที่กลุ่มก่อการร้ายเปลี่ยนยุทธศาสตร์ เกิดการก่อเหตุรุนแรงขึ้นทั่วโลกหลายครั้งที่รุนแรงมากที่สุด ได้แก่ เหตุการณ์ ๙/๑๑ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดี หลังจากนั้นเกิดเหตุก่อการร้ายมาตามอีกหลายครั้ง (Wikipedia, 2020) เช่น

๑. เมื่อปี ๒๕๔๕ (๒๐๐๒) เกิดเหตุการณ์โจมตีบาห์ลี อินโดนีเซีย มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๒๐๐ คนและปีเดียวกันเกิดเหตุผู้ก่อการร้ายยึดโรงละครในกรุงมอสโก มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๑๓๐ คน

๒. ปี ๒๕๔๗ (๒๐๐๔) ผู้ก่อการร้ายยึดโรงเรียนในเมือง Beslan รัสเซีย มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๓๓๐ คน และปีเดียวกันผู้ก่อการร้ายวางระเบิดรถไฟในสเปน มีผู้เสียชีวิต มากกว่า ๑๙๐ คน

๓. ปี ๒๕๕๘ (๒๐๑๕) ผู้ก่อการร้ายใช้ระเบิดฆ่าตัวตายโจมตีระบบขนส่งสาธารณะในกรุงลอนดอน ทั้งบนรถไฟใต้ดิน รถโดยสารประจำทาง ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๕๖ คน บาดเจ็บ ๗๘๔ คน

๔. ปี ๒๕๕๑ (๒๐๐๘) เกิดเหตุโจมตีนครมูมไบ อินเดีย มีทั้งการกราดยิงในศูนย์การค้า โบสถ์ยิว และระเบิดฆ่าตัวตาย ทำให้มีผู้เสียชีวิต มากกว่า ๑๖๐ คน

๕. ปี ๒๕๕๘ (๒๐๑๕) สนามกีฬาและสถานที่อีกหลายแห่งในกรุงปารีส ถูกกลุ่มก่อการร้ายโจมตีด้วยการกราดยิง ระเบิดฆ่าตัวตาย จับตัวประกัน มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๑๓๕ คน

๖. ปี ๒๕๕๙ (๒๐๑๖) ผู้ก่อการร้ายโจมตีสนามบินบรัสเซลส์ เบลเยียม และสถานีรถไฟใต้ดิน โดยใช้ระเบิดที่ใช้ตะปูเป็นสะเก็ดระเบิด และระเบิดฆ่าตัวตาย มีผู้เสียชีวิต ๓๕ คน บาดเจ็บ ๓๔๐ คน

๗. ปี ๒๕๖๒ เกิดเหตุผู้ก่อการร้ายโจมตีโรงแรมชั้น ๑ โบสถ์คริสต์ ด้วยระเบิด ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๒๕๐ คน

เหตุการณ์ก่อการร้ายดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ฝ่ายรัฐ ซึ่งมีทั้งหน่วยข่าวกรอง ตำรวจ ทหาร และหน่วยความมั่นคงอื่น ๆ ต่างไม่ทราบล่วงหน้ามาก่อนว่าจะเกิดเหตุก่อการร้ายขนาดใหญ่ดังกล่าว เหตุการณ์ในทำนองดังกล่าวมีนักวิชาการได้อธิบายไว้ โดยใช้ทฤษฎีหงส์ดำ (The Black Swan Theory หรือ Theory of the Black Swan Events) ซึ่งนาย Nassim Nicholas Taleb ชาวเลบานอน เป็นศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ นักเขียน และอดีตนักซื้อขายหุ้นในตลาด Wall Street นครนิวยอร์ก เขียนไว้ในหนังสือ The Black Swan : The Impact of the Highly Improbable โดยระบุว่า ในอดีตโลกเชื่อว่าหงส์ทุกตัวในโลกมีสีขาว (All Swans are White) แต่ความเชื่อดังกล่าวก็ถูกทำลายลง หลังมีผู้พบว่าหงส์ดำมีอยู่จริง ในออสเตรเลีย

ในช่วงแรกทฤษฎีหงส์ดำ (Black Swan) ใช้แต่เพียงในตลาดการเงินเท่านั้น โดยมองว่าปรากฏการณ์สำคัญ หรือเหตุการณ์ใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างที่ไม่มีการคาดคิดได้ นั้นเปรียบเสมือนปรากฏการณ์ที่เป็นหงส์ดำ หรือเป็นเหตุที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน โดยไม่มีรูปแบบและคาดเดาไม่ได้ ทฤษฎีหงส์ดำที่นาย Nassim Nicholas Taleb อธิบายเพื่อป้องกันปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในโลกที่เกิดขึ้นอย่างที่ไม่อาจคาดเดาได้ มีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ (สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๘ : ๓) ได้แก่

๑. สิ่งที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน (Surprise)
๒. การเกิดขึ้นของสิ่งนั้น มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวง (Major Effect)
๓. การเกิดขึ้นครั้งนี้เป็นการเกิดอย่างคาดไม่ถึง (Unexpected) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือก่อนที่เหตุการณ์นี้จะเกิดขึ้น ไม่มีใครเชื่อว่าเหตุเช่นนี้จะเกิดได้จริง ดังนั้นการเกิดขึ้นของสิ่งนี้จึงเป็นการเกิดของเหตุที่มีลักษณะอย่างที่ไม่คาดถึงหรือไม่เคยคาดคิดมาก่อน อย่างไรก็ตาม Taleb ไม่ได้ต้องการทำนายว่าจะเกิดเหตุใดในอนาคตที่มีลักษณะเป็น “หงส์ดำ” ตามองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังกล่าว แต่พยายามสื่อสารให้ตระหนักถึง “ความเสี่ยง” ที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในชีวิตประจำวันของมนุษย์ สิ่งที่เกิดขึ้นอาจจะเกิดอย่างฉับพลันและสามารถส่งผลกระทบขนาดใหญ่ต่อชีวิตได้อย่างที่เราไม่อาจคาดเดาได้มาก่อน ข้อเสนอของ Taleb จึงต้องการให้ตระหนักถึง “ความเสี่ยง” หรือ “ความเปราะบาง” ที่เรา (และสังคมเรา) มีอยู่ในภาวะปัจจุบัน และความตระหนักจะเป็นโอกาส ให้สามารถควบคุมเหตุที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ไม่ให้ส่งผลกระทบขนาดใหญ่กระทั่งรับมือไม่ได้

ถ้าหากนำปรากฏการณ์หงส์ดำมาเทียบเคียงกับเรื่องการก่อการร้าย อาจสรุปเป็นคุณสมบัติหลักได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. เหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่เราไม่รู้มาก่อนว่าจะมีสิ่งเช่นนี้เกิดขึ้นได้ (Unknown)
๒. การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้ (Unpredictable)
๓. การก่อการร้ายครั้งนี้มีผลทำลายล้างอย่างใหญ่หลวง (Devastating) เกินความคาดหมาย

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติข้างต้นประกอบกับสถานการณ์จริง อาจกล่าวได้ว่า ปฏิบัติการในลักษณะหงส์ดำ จะเกิดในพื้นที่ที่ไม่มีความขัดแย้งดำรงอยู่อย่างชัดเจน หรือไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเขตสงครามหรือมีการสู้รบอย่างรุนแรง ตัวอย่างที่ชัดเจนกรณีปรากฏการณ์หงส์ดำ เช่น การโจมตีอาคาร World Trade Center เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ (๒๐๐๑) เพราะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อนเท่า ๆ กับคาดเดาไม่ได้ ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดการทำลายล้างขนาดใหญ่อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยสถิติแล้วเหตุการณ์ ๙/๑๑ เป็นการก่อการร้ายครั้งเดียวที่มีผลให้เกิดการเสียชีวิตมากกว่า ๑,๐๐๐ คนขึ้นไป (การก่อการร้ายส่วนใหญ่ในระดับมหภาค ความสูญเสียอยู่ประมาณ ๑ – ๑๐ คนเท่านั้น) นอกจากนี้ การก่อการร้ายที่เป็นหงส์ดำที่เห็นได้ชัด หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ แล้ว เช่น การวางระเบิดในทคลับที่บาห์ลี การจับตัวประกันในโรงละครที่มอสโก การวางระเบิดสถานีรถไฟที่มาดริด สเปน และกรณีที่ลอนดอน (หรือเหตุการณ์ ๗/๗) และการจับนักเรียนในโรงเรียนที่ Beslan ทางภาคเหนือของรัสเซียเป็นตัวประกัน รวมถึงการบุกโจมตี โรงเรียนในปากีสถาน เมื่อปลายปี ๒๕๕๗ (๒๐๑๔) หรือแม้กระทั่งการปล้นปืนในค่ายทหารในภาคใต้ไทยเมื่อปี ๒๕๔๗ (๒๐๐๔) เป็นตัวอย่างของปฏิบัติการหงส์ดำเช่นกัน

จากเหตุที่กล่าวแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าปฏิบัติการหงส์ดำที่เกิดขึ้นเป็นปฏิบัติการขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดการสูญเสียและส่งผลกระทบต่อขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นข้อเตือนใจอย่างดีว่า หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ แล้ว การโจมตีขนาดใหญ่อาจจะเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการเฝ้าตรวจและติดตามของเจ้าหน้าที่หน่วยกรองในหลายประเทศ อีกทั้งความร่วมมือด้านความมั่นคง เฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือด้านการข่าว เพื่อการป้องกันการโจมตีและ/หรือการก่อเหตุของผู้ก่อการร้ายได้ยกระดับ และได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้น ส่งผลให้ปฏิบัติการขนาดใหญ่มีความยากลำบากมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การก่อการร้ายขนาดใหญ่จะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เสียทั้งหมด เพราะปฏิบัติการหงส์ดำเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เสมอในโลกปัจจุบัน

ในบางกรณีการก่อเหตุแบบหงส์ดำอาจจะไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ แต่อาจปรากฏในรูปของเหตุร้ายที่คาดไม่ถึง เช่น เมื่อปี ๒๕๕๗ (๒๐๑๔) มีการบุกโจมตีรัฐสภาแคนาดาจับตัวประกันในร้านกาแฟในนครซิดนีย์ ออสเตรเลีย หรือเหตุสำคัญเมื่อปี ๒๕๕๘ (๒๐๑๕) กรณีการโจมตีสำนักงานนิตยสารการ์ตูนล้อเลียนการเมือง Charlie Hebdo ที่ปารีส หรือการก่อเหตุในโคเปนเฮเกน จะเห็นได้ว่าเหตุที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อน แม้ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจะเป็นการกระทำแบบ “ฉวยเดี่ยว” (หรือที่เรียกกันว่าเป็น “Lone wolf” คือเป็นหมาป่าตัวเดียวที่ออกล่าเหยื่อ) ซึ่งมักจะทำให้การติดตามและเฝ้าตรวจกระทำได้ยาก แม้ผู้ก่อเหตุบางคนอาจจะมีประวัติอยู่ในบัญชีของหน่วยงานความมั่นคงอยู่บ้างก็ตาม แต่หากผู้ก่อเหตุเป็นพวก “ประวัติขาว” ที่ไม่อยู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงานความมั่นคง เช่น กรณี ๗/๗ ที่ลอนดอน การป้องกันปฏิบัติการ

หงส์ดำก็ดูจะเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งเราอาจจะไม่ค่อยสนใจปฏิบัติการหงส์ดำขนาดเล็กลง เพราะความสนใจโดยทั่วไปมักจะมุ่งสู่กรณีขนาดใหญ่ที่เกิดความสูญเสียจำนวนมาก ส่งผลกระทบอย่างมาก ทั้งในระบบการเมืองของประเทศและระบบระหว่างประเทศ ความสนใจเช่นนี้อาจจะเป็นผลมาจากความเป็นจริงของโลกก่อนการร้ายที่สถิติระหว่างปี ๒๕๔๓ - ๒๕๕๖ (๒๐๐๐ - ๒๐๑๓) พบว่าร้อยละ ๕๐ ของการก่อการร้ายไม่ได้เป็นผลให้เกิดการเสียชีวิตแต่อย่างใด

จากสถิติจึงไม่แปลกที่จะพบว่า ปฏิบัติการหงส์ดำอาจจะไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียขนาดใหญ่ (ยกเว้นเหตุการณ์ ๙/๑๑) แต่ผลสะท้อนทางการเมืองอาจจะใหญ่กว่าที่คิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประการสำคัญอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในสังคม การขยายอำนาจของฝ่ายรัฐในกิจการด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงนิสัยและพฤติกรรม รวมถึงการเปลี่ยนทัศนคติของผู้คน และอีกประการคือ ผลกระทบทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ตาม ตามสถิติแม้รัฐและสังคมจะหวาดกลัวและระมัดระวังกับปฏิบัติการหงส์ดำ แต่การสูญเสียชีวิตจำนวนมากที่แท้จริงในแต่ละสังคมเกิดจากคดีฆาตกรรม โดยมีการสูญเสียชีวิตจากการฆาตกรรมมากถึง ๔๐ เท่า ของการเสียชีวิตจากการก่อการร้าย ซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็อาจต้องยอมรับว่า องค์กรก่อการร้ายหลัก ๆ ยังคงมีขีดจำกัดในการก่อเหตุ เห็นได้จากสถิติของการก่อการร้ายระหว่างปี ๒๕๔๓ - ๒๕๕๖ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่ได้ก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิต ส่วนอีกเกือบร้อยละ ๕๐ ที่เกิดขึ้นทำให้มีผู้เสียชีวิตเพียง ๑ - ๑๐ คนเท่านั้น

หากพิจารณาสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในบริบทของสังคมไทย ก็อาจจะต้องเริ่มด้วยทัศนะของภาครัฐ กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงมีความรับผิดชอบโดยตรงในกรณีนี้ จุดแรกที่จะต้องคิดเสมอคือสงครามต่อต้านการก่อการร้ายไม่ใช่สงครามตามแบบที่รัฐจะสามารถเอาชนะได้โดยใช้พลังอำนาจทางทหารที่เหนือกว่าในการจัดการ (ค้นหา - กวาดล้าง - ทำลาย) เนื่องจากคุณลักษณะของก่อการร้ายแตกต่างอย่างมากจากข้าศึกในรูปแบบที่เป็นกองทัพประจำการ ดังจะเห็นได้ว่าความง่ายของสงครามตามแบบคือ การใช้กำลังในรูปแบบของกองทัพประจำการเข้าทำการรบโดยตรง ซึ่งคุณลักษณะของสงครามตามแบบ มีความชัดเจนในรูปแบบของแผนการสงคราม เพราะภัยคุกคามของกองทัพเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดในตัวเอง แต่ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายทุกอย่างเป็นไปได้ในทางตรงกันข้ามกับสงครามตามแบบที่สอนกันในโรงเรียนทหาร โดยอาจจะเทียบเคียงได้กับสงครามต่อต้านการก่อความไม่สงบที่โดยสาระหลักแล้ว ไม่ใช่สงครามการทหาร การใช้กำลังรบในฐานะของการมีอำนาจการยิงที่เหนือกว่า อาจไม่ใช่เครื่องมือที่จะสามารถ “ป้องปราม” การตัดสินใจปฏิบัติการก่อการร้ายของผู้ก่อเหตุได้ และไม่ใช่ปัจจัยที่สามารถใช้ยับยั้งการก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้นได้ สภาพเช่นนี้อาจเทียบเคียงได้ว่า การก่อการร้ายและ/หรือการก่อความไม่สงบ เป็นสงครามในระดับที่แตกต่างจากสงครามตามแบบซึ่งรัฐสามารถอาศัยความเหนือกว่าทางทหารเป็นเครื่องมือในการชักจูงใจให้อีกฝ่ายหนึ่ง ตัดสินใจระงับยับยั้งการก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้นได้เช่นกัน ประกอบกับในสถานการณ์ปัจจุบันที่พบว่าการก่อการร้ายมีความแตกต่างจากเดิมอย่างมาก และหนึ่งในความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนมากขึ้นคือ ผู้ก่อการร้ายพร้อมที่จะตายรูปแบบของการใช้ “ระเบิดฆ่าตัวตาย” เป็นสิ่งที่พบเห็นได้ตามปกติในปฏิบัติการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางการเมือง ประชาชนจะยอมรับหรือไม่ หรือจะทำให้ “เสียแนวร่วม” ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นการใช้ความรุนแรง

ในขอบเขตที่ใหญ่ขึ้น และไม่แยกเป้าหมาย การก่อการร้ายในเมืองใหญ่ ๆ หลายกรณียืนยันถึงแนวโน้มของการสร้างความเสียหายขนาดใหญ่ โดยไม่จำแนกเป้าหมายอย่างชัดเจน นอกจากนี้ เป้าหมายของการก่อการร้ายไม่ใช่สถานที่ของรัฐ ไม่ใช่สถานที่หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง แต่เป้าหมายใหม่เป็นการก่อเหตุในพื้นที่สาธารณะของเมือง ซึ่งกลายเป็น “การก่อการร้ายในเมือง” (Urban Terrorism)

สถานการณ์การก่อการร้ายของโลกก้าวสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดแล้ว ในอดีตการเตรียมรับมือกับผู้ก่อการร้ายมักจะเป็นการเตรียมนับการจี้อากาศยาน จับบุคคลเป็นตัวประกัน ลอบสังหาร แต่รูปแบบใหม่เป็นการใช้อากาศยานโดยสารพลเรือนเป็นเครื่องมือโจมตีเป้าหมายในนิวยอร์ก ทำให้มีผู้เสียชีวิตราว ๓,๐๐๐ คน หรือการใช้ก๊าซพิษในรถไฟใต้ดินที่โตเกียว ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายคน หรือการบุกจับนักเรียนมากกว่า ๑,๐๐๐ คน ใน Beslan เป็นตัวประกัน ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๓๐๐ คน สถานการณ์ปัจจุบันจึงเห็นได้ว่าเมืองใหญ่ ตกเป็นเป้าหมายของการก่อการร้าย เพราะเมืองมีสภาพของความเปราะบางในตัวเองอย่างมาก เพราะเมืองมี “เป้าหมายอ่อน” (Soft Target) “การก่อการร้ายในเมือง” (Urban Terrorism) จึงมุ่งกระทำกับประชาชน เพื่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินให้มากที่สุด อีกทั้งการก่อเหตุในเมืองยังเกิดขึ้นจากการที่มีปัจจัยของความหนาแน่นของประชากร สามารถสร้างความเสียหายได้อย่างมาก

สงครามก่อการร้ายในเมืองเป็นความรุนแรงที่รัฐและสังคมปัจจุบันกำลังเผชิญ เครื่องมือหลักของสงครามนี้ก็คือ รถบรรทุกระเบิดและระเบิดสำหรับฆ่าตัวตาย นอกจากนี้ ยังมี การชูทางอีเมล ทำให้หน่วยต่อต้านการก่อการร้ายต้องคาดการณ์ด้วยความกังวลว่าอาจมีการโจมตีตามมา จึงต้องเตรียมรับมืออย่างเต็มที่ สภาพที่เกิดกับเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบัน ทำให้เป็นเสมือนว่าเมืองกำลังตกเป็นตัวประกันของผู้ก่อการร้าย แม้จะเป็นเพียงการชูปแบบเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ส่งผลกระทบต่ออย่างมาก ซึ่งในสหรัฐฯ มีการชู่โจมตีโรงเรียนหลายแห่ง ทำให้ผู้บริหารต้องสั่งปิดโรงเรียน การด้วยอีเมลทำได้ง่าย (อาจจะง่ายกว่าการโทรศัพท์ชู่) ซึ่งอาจเกิดจากกลุ่มก่อการร้ายจริง หรืออาจเกิดจากกลุ่มหัวรุนแรงสุดโต่งในสังคมก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ละเอียดไม่ได้ เพราะในสถานการณ์จริง การโจมตีของผู้ก่อการร้ายเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา จากบุคคลและ/หรือกลุ่มบุคคลที่ถูกกระบวนการหล่อหลอม (Socialization) ให้กลายเป็นผู้นิยมความรุนแรงหรือเป็นผู้รับแนวคิดแบบสุดโต่ง ที่สำคัญคนร้ายสามารถก่อเหตุได้โดยมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าด้วยการชู่หรืออาจจะไม่มีเลยก็ได้

หากเปรียบเทียบสังคมอเมริกันแล้วจะต่างจากกรณีของยุโรป ที่ผู้ก่อการร้ายมักจะมีมาจากภายใน คือ เป็นลักษณะของผู้ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นเองในสังคม (Homegrown) มากกว่าจะเป็นผู้ที่เดินทางมาจากภายนอกแบบกรณี ๙/๑๑ เมื่อเมืองกลายเป็นสนามรบของสงครามก่อการร้ายในปัจจุบัน จึงต้องตระหนักว่าเมืองเป็นพื้นที่ที่สามารถถูกโจมตีได้ตลอดเวลา โดยอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของการก่อการร้ายในเมืองก็คือจะต้องปิดเมืองให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อก่อให้เกิดบรรยากาศของความกลัว และผลจากการนี้จะทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชนและสังคม ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความหวาดระแวง การก่อการร้ายในเมืองต้องการทำลายทั้งในบริบททางกายภาพและทางด้านจิตวิญญาณ อนาคตของเมืองก็จะริบหรือล่งผู้คนในเมืองก็อยู่ด้วยความหวาดกลัว ไม่รู้ว่าความรุนแรงรอบใหม่จะเกิดขึ้นเมื่อใด การต่อสู้และตอบโต้กับการก่อการร้ายในเมืองไม่ใช่เรื่องง่าย และไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว เฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ปัจจุบันการป้องกันทำได้ยากเพราะผู้ก่อการร้ายมีลักษณะเป็น Lone Wolves และยังมี

Homegrown ขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐอาจจะเผชิญกับผู้ก่อการร้ายที่มาจากภายนอก ฝั่งตัวอยู่ในสังคม รอเวลาปฏิบัติการตามเวลาและโอกาสที่เหมาะสม คนพวกนี้จึงเป็นดัง “เซลล์ที่นอนหลับ” (Sleeper Cells) ผู้ก่อการร้ายทั้ง ๓ แบบนี้ ทำให้การเฝ้าตรวจและการระวังป้องกันประสบปัญหาอย่างมาก จุดมุ่งหมายที่ชัดเจนของการก่อการร้ายในเมือง คือมุ่งทำลายขีดความสามารถของรัฐบาลในการปกป้อง และคุ้มครองเมืองให้ได้มากที่สุด ซึ่งก็คือการทำลาย Soft Target ในพื้นที่สาธารณะ โดยไม่จำแนก เป้าหมาย (สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๙ : ๔ - ๑๒)

ผลจากการก่อการร้ายเปลี่ยนรูปแบบ และยุทธวิธีในการก่อเหตุใหม่ ทำให้หน่วยข่าวกรองของทุกประเทศต้องหันมาทบทวนข้อบกพร่อง จุดอ่อน และปรับปรุงโครงสร้าง เพิ่มศักยภาพของงานข่าวกรอง เห็นได้จากการที่หน่วยต่อต้านข่าวกรองอังกฤษ (Security Service หรือ MI 5) ได้รับอนุมัติให้เพิ่มกำลังพลขึ้นประมาณ ๓,๐๐๐ คน หรือ ๕๐ % เมื่อปี ๒๕๕๑ (๒๐๐๘) ขณะที่หน่วยข่าวกรองอังกฤษ (Secret Intelligence Service หรือ MI 6) เพิ่มกำลังพลแล้ว มีเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมดมากกว่า ๒,๐๐๐ คน ส่วนงบประมาณของหน่วยข่าวกรองอังกฤษ ทั้งสองหน่วยดังกล่าว กับหน่วยข่าวกรองทางการสื่อสารของอังกฤษ (Government Communications Headquarter : GCHQ) ก็ได้เพิ่มนับรวมกันจาก ๑.๓ พันล้านปอนด์ เป็น ๑.๖ พันล้านปอนด์ นอกจากนี้ หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงของอังกฤษดังกล่าวยังเพิ่มศักยภาพงานข่าวกรอง ด้วยการรับสมัครเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถใช้ภาษาต่างประเทศที่สำคัญได้ เช่น ภาษาจีน ภาษาฟาร์ซี ภาษาอาระบิก และภาษาอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง กรณีดังกล่าวเป็นผลจากสภาวะแวดล้อม ด้านความมั่นคงเปลี่ยนไป นอกจากนี้ ยังเป็นผลจากสงครามก่อการร้ายที่ขยายตัวไปจำนวนมาก

## มาตรการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของประชาคมข่าวกรองไทย

เหตุก่อการร้ายกรณีแรก ๆ ของไทย เป็นการบุกยึดสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอล ประจำกรุงเทพฯ เมื่อ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยกลุ่ม Black September ซึ่งเป็นชาวปาเลสไตน์ เรียกร้องให้ทางการอิสราเอลปล่อยตัวสมาชิกกลุ่มที่รับโทษอยู่ในเรือนจำอิสราเอล ฝ่ายความมั่นคงของไทยใช้เวลาประมาณ ๑๙ ชั่วโมง ในการแก้ไขปัญหา เจรจาต่อรอง และยุติเหตุการณ์ด้วยการยินยอม ให้กลุ่มผู้ก่อเหตุเดินทางออกจากไทยไปอียิปต์ หลังจากปล่อยตัวประกันสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอลทั้งหมดแล้ว ระหว่งนั้นผู้ก่อการร้ายอีกหลายกลุ่มลงมือก่อเหตุในไทย ทั้งปล้นยึดเครื่องบิน วางแผนใช้รถบรรทุกระเบิดโจมตีสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอล ประจำกรุงเทพฯ และวางแผนโจมตี ผลประโยชน์อื่น ๆ ของอิสราเอลมาโดยตลอด แต่ไทยก็ไม่ได้มีแนวทางการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ในลักษณะที่มีองค์กรชัดเจน อาศัยการแก้ปัญหาเป็นรายกรณีเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป

ทั้งนี้ เนื่องจากไทยมั่นใจว่าไทยใช้คู่ขัดแย้ง จึงไม่ใช่เป้าหมายของกลุ่มก่อการร้าย แต่ในทางกลับกันก็ไม่ได้หมายความว่าไทยจะไม่ถูกกลุ่มก่อการร้ายใช้เป็นพื้นที่แก้แค้น โจมตีผลประโยชน์ของฝ่ายตรงข้าม เนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ประชาชนเป็นมิตรกับคนแปลกหน้า การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็ง ระบบการตรวจสอบ คนเข้าเมืองในขณะนั้นไม่แข็งแรง นอกจากนี้ คนต่างชาติยังจัดหาอุปกรณ์และวัสดุตัดแปลง ใช้ผลิตระเบิดขนาดใหญ่ได้อีกไม่ยาก ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากเหตุการณ์ก่อการร้ายในอดีต

ที่เกิดขึ้นแล้วหลายครั้ง นับจากเหตุการณ์ยึดสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอลประจำกรุงเทพฯ เมื่อปี ๒๕๑๕ อีกประมาณ ๒๕ ปี รัฐบาลจึงคิดกลไกแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่เป็นรูปธรรมขึ้น

**๑ นโยบายและมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย** (เอกสาร  
หน่วยความมั่นคง, ๒๕๖๑)

**๑.๑ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาคือการก่อการร้ายสากล**  
(นอก.)

ไทยเห็นว่าการก่อการร้ายระหว่างประเทศเป็นปฏิบัติการที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัย และความสงบสุขของประชาคมระหว่างประเทศ กับทั้งเห็นว่าการก่อการร้ายระหว่างประเทศเข้ามาปฏิบัติการในไทย ก็ย่อมจะส่งผลเสียกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชาติ พันธกรณีระหว่างประเทศ นโยบายของชาติ ทั้งด้านการเมืองและการป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา รวมทั้งชื่อเสียงและเกียรติภูมิของชาติ นอกจากนี้การก่อการร้ายระหว่างประเทศยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กลุ่มก่อการร้ายก็ยังคงเคลื่อนไหวตลอดมา โดยมีศักยภาพที่จะปฏิบัติการได้ทุกขณะ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เงื่อนไข และโอกาส ตลอดจนความบกพร่องของระบบการรักษาความปลอดภัยในแต่ละสถานที่ที่ให้อำนาจให้ปฏิบัติการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไทยจึงถือเป็นพันธกรณีที่จะต้องร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ จึงได้ร่วมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ

ตามนโยบายปี ๒๕๔๐ รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาคือการก่อการร้ายสากล (นอก.) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ๒๕ ตำแหน่ง (เดิมมี ๑๘ ตำแหน่ง) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการคนอื่น ๆ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ และเจ้ากรมยุทธการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้มีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตท.) เป็นองค์กรประสานการปฏิบัติ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองบัญชาการกองทัพไทย ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติและสนับสนุนหน่วยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งทางด้านบุคลากรและยุทธโศปกรณ์ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถือเป็นความเร่งด่วนระดับต้น และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสม

กลไกของ นอก. ในทางปฏิบัติเมื่อได้รับรายงานเหตุการณ์ก่อการร้ายสากล เลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะเลขานุการ นอก. โดยการให้คำปรึกษาของหัวหน้าหน่วยหลักด้านการข่าวยืนยันว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มเป็นการก่อการร้ายสากล ให้จัดประชุม นอก. เพื่อพิจารณาประกาศเป็นการก่อการร้ายสากล กำหนดมาตรการแก้ไข และแต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ ส่วนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นเรื่องของการใช้หน่วย

ปฏิบัติการพิเศษเข้ายุติปัญหา กรณีจำเป็นก็อาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบางเขตบางท้องที่  
ในขั้นตอนนี้ นอก.จะปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ  
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘

ขณะเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อบังคับ กฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนด  
มาตรการดำเนินการดังนี้

๑. ไม่ยินยอมต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มก่อการร้ายใด ๆ
๒. ให้มีการยืดหยุ่นในการเจรจาและใช้มาตรการแก้ไขจากเบาไปหา  
หนัก โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ชื่อเสียง และเกียรติภูมิ พันธกรณีระหว่างประเทศ และ  
ผลกระทบต่อกระเทือนทุกด้าน
๓. ให้มีการประสานงานกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล
๔. ผู้ก่อการร้ายที่กระทำต่อทรัพย์สินและชีวิตคนไทยในต่างประเทศจะ  
ดำเนินการลงโทษโดยศาลไทย
๕. หากมีปัญหาในการปฏิบัติรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจและสั่งการเป็นกรณี  
ๆ ไป ตามความเหมาะสมของสถานการณ์
๖. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ยึดถือแนวความคิดในการดำเนินการตาม  
นโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากลเป็นหลัก และจัดให้มีการพัฒนาบุคลากร อาวุธ  
ยุทโธปกรณ์ และระบบการข่าวที่สามารถเตรียมพร้อมและเผชิญหน้าได้ตลอดเวลา โดยมีศักยภาพ  
และประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ

ในทางปฏิบัติ ไทยยังคงยึดมั่นในนโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย  
สากล ปี ๒๕๔๐ พร้อมทั้งมีการฝึกทบทวนเพื่อความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำ  
กับทั้งมีการฝึกทดสอบแผนเผชิญเหตุอยู่เป็นระยะ ๆ ในส่วนของหน่วยปฏิบัติการพิเศษ  
สำหรับการแก้ปัญหาดังกล่าวจากเหล่าทัพและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ได้มีการฝึกทบทวนตามวงรอบ  
ที่กำหนดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยได้รับความร่วมมือจากมิตรประเทศในการฝึก ศึกษา และการเจรจา  
ต่อรองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไทยยังไม่มีหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะในลักษณะ  
หน่วยจู่โจม หรือหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อเผชิญหน้ากับการก่อการร้ายสากลโดยเฉพาะ เพราะหน่วย  
ปฏิบัติการพิเศษที่มีอยู่ยังเป็นทหารและตำรวจ ซึ่งฝึกอบรมให้เผชิญเหตุได้หลากหลายเหตุการณ์

### ๑.๒ คณะอนุกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (อกรส.)

เป็นกลไกในระดับรองลงมาของการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากลของไทย  
และเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่าง นอก. กับศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตค.) ทำหน้าที่  
อำนวยการ ประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอแนวทางและมาตรการ  
แก้ไขปัญหาคือ นอก. ตลอดจนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากลแก่ ศตค. สำหรับ  
องค์ประกอบของ อกรส. มี ๓๒ คน เป็นระดับสูงจากหน่วยความมั่นคง โดยมีผู้บัญชาการทหาร  
สูงสุดเป็นประธาน อกรส. รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เสนาธิการทหาร และรองเลขาธิการ  
สภาความมั่นคงแห่งชาติ รวม ๓ คน เป็นรองประธาน ส่วนอนุกรรมการคนอื่น ๆ มาจากกระทรวง



หน่วยงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะหน่วยข่าวกรอง ได้แก่ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เจ้ากรมข่าวทหาร ผู้บัญชาการรักษาความปลอดภัย และผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคง ได้แก่ ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ผู้แทน บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยมีผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการด้านต่อต้านก่อการร้ายสากล เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ อกรส.ส่วนใหญ่เป็นการเตรียมการทุกส่วนงานให้พร้อม เพื่อรับมือกับเหตุก่อการร้ายสากลที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ศึกษาสถานการณ์และติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ แลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อการร้ายสากล กับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะ นอก.ถึงแนวทาง มาตรการป้องกัน และแก้ไขการก่อการร้ายสากล ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ทั้งนี้บทบาทที่น่าสนใจของ อกรส. ได้แก่

๑. อำนวยการและประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน ทั้งในด้านขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันยับยั้งก่อนที่สถานการณ์จะพัฒนาไปสู่การก่อการร้ายสากล

๒. กรณีปรากฏสิ่งบอกเหตุหรือแนวโน้มว่า อาจเกิดการก่อการร้ายสากล ให้ประเมินสถานการณ์โดยด่วนและรายงานต่อ นอก.สำหรับการพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓. ในระหว่างที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายสากล อำนวยการและประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเสนอแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา

แผนภาพที่ ๓ - ๒ การปฏิบัติเมื่อเกิดการก่อการร้ายสากล



ที่มา : เอกสารหน่วยความมั่นคง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อวินาศกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง โดยได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นการปฏิบัติการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งโจมตีเป้าหมายขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง เช่น ระบบสาธารณูปโภค สัญลักษณ์ของพลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และสังคมจิตวิทยา รวมทั้งเป้าหมายในน่านน้ำ โดยเน้นการปฏิบัติการที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงในวงกว้างและยากแก่การป้องกัน โดยเฉพาะการโจมตีแบบพลีชีพ และการใช้อาวุธที่มีคุณภาพทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : WMD) เช่น สารเคมีชีวภาพและรังสี

ในการปฏิบัติกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภามช.) เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกแก้ไขสถานการณ์ มีกระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการตามแนวทางของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในส่วนของการป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม ส่วนชั้นระงับเหตุกลไกนี้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ๒ กรณี

๑. การก่อวินาศกรรมโดยผู้ก่อการร้ายที่ไม่มีการยื่นเรียกร้อย หากเหตุเกิดในเขตกรุงเทพฯ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยเผชิญเหตุในการแก้ไขปัญหาและบรรเทาปัญหาในพื้นที่เกิดเหตุ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยความสะดวก เหตุการณ์ ในจังหวัดอื่น ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวก

๒. การก่อวินาศกรรมโดยผู้ก่อการร้ายที่มีการยื่นเรียกร้อยและการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง มีขั้นตอนปฏิบัติ ๒ ประการ

๒.๑ การบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยจากการก่อวินาศกรรม ภายใต้การอำนวยความสะดวกของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๒.๒ การแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ให้เป็นความรับผิดชอบของ นอก.

ส่วนกลไกการบริหารจัดการ มีสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบอำนวยความสะดวก กำกับดูแล สั่งการและแนะนำส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อวินาศกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รับผิดชอบอำนวยความสะดวก กำกับดูแล สั่งการและแนะนำผู้อำนวยความสะดวก ผู้อำนวยการจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และผู้อำนวยความสะดวกกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขณะที่ นอก. รับผิดชอบการให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าหน่วยงานหลักด้านการข่าว เพื่อยืนยันว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการก่อการร้ายสากลหรือไม่ รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาหากเป็นการก่อการร้ายสากลมีการยื่นเรียกร้อยและการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ ๓ - ๓ การปฏิบัติเมื่อเกิดการก่อวินาศกรรมขนาดใหญ่



ที่มา : เอกสารหน่วยความมั่นคง

๑.๓ ร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....

จากการที่ไทยไม่มีกฎหมายต่อต้านก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะจับกุมตัวผู้ก่อการร้ายได้แล้วแต่ก็สามารถเอาผิดได้ ทั้งที่บางกรณีผลการสืบสวนของหน่วยข่าวกรองจะมีหลักฐานทางการข่าว พบวัตถุพยานที่ชัดเจนก็ตาม ทำให้ส่วนใหญ่ต้องพลิกแพลง หาช่องเอาผิดด้วยกฎหมายอื่น ๆ เสมอ เช่น ใช้พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐ พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.๒๕๓๐ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ รวมทั้งความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ พยายามฆ่า ทำให้เสียทรัพย์ รวมทั้งความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ซ่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือแม้กระทั่งความผิดตามประกาศคณะปฏิวัติ หรือประกาศ คสช.

ส่วนความผิดเกี่ยวกับก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปี ๒๕๔๖ คนร้ายจะต้องลงมือก่อเหตุแล้ว หรือพยายามจะก่อเหตุ หรืออย่างน้อยก็ต้องอยู่ในขั้นเตรียมการก่อเหตุ ซึ่งในทางกฎหมายคือ การหาเครื่องมือเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ หรือรวบรวมสิ่งต่าง ๆ เพื่อใช้กระทำความผิดไว้พร้อมแล้วรอเวลาลงมือเท่านั้น หากพิจารณาในมุมมองของนานาชาติ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยมีช่องว่าง กฎหมายเก่าไม่ครอบคลุมหรือทันกับความผิด

ในยุคใหม่ ขณะที่เพื่อนบ้านอาเซียน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ต่างมีกฎหมายที่สามารถเอาผิดกับผู้ก่อการร้ายได้ แม้ว่าจะอยู่ในชั้นคิดวางแผนเท่านั้น โดยยังไม่ถึงขั้นเตรียมการก็ตาม เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นสากล มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็น โดยเป็นไปตามยุทธศาสตร์ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ รัฐบาลโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เนื่องจากเห็นว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะแวดล้อมยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กลไกแก้ปัญหาการก่อการร้ายสากล ซึ่งประกอบด้วย นอก.และ อกรส. ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ก่อการร้ายในปัจจุบันแล้ว หากพิจารณาโครงสร้างการตัดสินใจตามกลไกเดิม จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแนวการปฏิบัติเพื่อตอบสนองการก่อการร้ายลักษณะเดิมที่มีการปล้นยึดอากาศยาน จี้จับตัวประกัน ก่อวินาศกรรมทั้งที่มีการยื่นข้อเรียกร้องและไม่ได้ยื่นข้อเรียกร้อง

ขณะที่การก่อการร้ายใหม่ ผู้ก่อการร้ายใช้วิธีระเบิดฆ่าตัวตาย (Suicide Bomb) หรือระเบิดพลีชีพ ไม่ว่าจะใช้ระเบิดผูกติดกับตัว หรือซุกซ่อนไว้ในยานพาหนะ รถยนต์ เครื่องบิน แล้วขับพุ่งชน เป้าหมายที่ต้องการโจมตี กราดยิงโดยไม่เลือกเป้าหมาย รวมทั้ง การใช้แก๊สพิษ สารเคมี วางแผนสังหารเหยื่อผู้บริสุทธิ์ เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ ทำให้ประชาชนหวาดกลัว กระทั่งพัฒนาไปสู่การจัดตั้งรัฐที่ปกครองโดยใช้ศาสนาเป็นธรรมนูญกินดินแดนไปหลายประเทศหรืออาจจะทั้งภูมิภาค กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าไม่อาจใช้เทคนิคกลยุทธ์แบบเดิมในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายใหม่ได้อีกต่อไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... นี้ ถือเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญ ทำให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง สามารถสืบสวนเพื่อป้องกัน ป้องกัน และเอาผิดผู้ต้องสงสัยว่าจะลงมือก่อการร้ายได้ แม้การกระทำขั้นนั้นจะยังอยู่ในชั้นคิดวางแผน ไม่ถึงขั้นเตรียมการหรือพยายามก็ตาม

เมื่อ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป พร้อมทั้งได้รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... มีดังนี้

๑. กำหนดคำนิยาม “การก่อการร้าย” ให้หมายถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดคำนิยาม “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยกำหนดประเภทและระดับตำแหน่งของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดให้ก่อนปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้อง เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดด้วย

๒. กำหนดมาตรการเชิงป้องกันการก่อการร้าย โดยกำหนดอำนาจทั่วไป สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้นบุคคลหรือ

ทรัพย์สิน การค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การห้ามเข้า ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม ยานพาหนะ อาคาร สถานที่ หรือสิ่งอภัยพห การเข้าถึงและได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การสะกดรอยผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การปฏิบัติการอำพราง การเคลื่อนย้ายภายใต้การควบคุม การจับกุมและการควบคุมตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

๓. กำหนดมาตรการเชิงปราบปรามการก่อการร้าย โดยกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้ายแล้ว ให้มีอำนาจเพิ่มเติมในการควบคุมการเสนอข่าวหรือข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจหรือหวาดกลัว การออกคำสั่งห้ามบุคคลออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการออกไปเพื่อเตรียมการหรือเข้าร่วมการก่อการร้าย การออกคำสั่งให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อป้องกันการก่อการร้าย และการควบคุมการซื้อ ขาย ใช้ หรือครอบครองอาวุธหรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำไปใช้ในการก่อการร้าย ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ ไม่เกินความจำเป็น และได้สัดส่วนกับระดับความรุนแรงและผลกระทบต่อประชาชนด้วย

๔. กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ เขตอำนาจศาล และสถานะของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และให้การดำเนินคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๓)

รัฐบาลโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นสากล มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็น โดยเป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สำคัญคือ การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะแวดล้อมยุทธศาสตร์ ด้านความมั่นคง กลไกแก้ปัญหาการก่อการร้ายสากล ซึ่งประกอบด้วย นอก.และ อกรส. ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ก่อการร้ายในปัจจุบันแล้ว หากพิจารณาจากการตัดสินใจตามกลไกเดิมจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อตอบสนองการก่อการร้ายลักษณะเดิมที่มีการปล้นยึดอากาศยาน จี้จับตัวประกันก่อวินาศกรรมทั้งที่มีการยื่นข้อเรียกร้อง และไม่ได้ยื่นข้อเรียกร้อง

ขณะที่การก่อการร้ายใหม่ ผู้ก่อการร้ายใช้วิธีระเบิดฆ่าตัวตาย (Suicide Bomb) หรือระเบิดพลีชีพ ไม่ว่าจะใช้ระเบิดผูกติดกับตัว หรือซุกซ่อนไว้ในยานพาหนะ รถยนต์ เครื่องบิน แล้วขับพุ่งชน เป้าหมายที่ต้องการโจมตี กราดยิงโดยไม่เลือกเป้าหมาย รวมทั้งการใช้แก๊สพิษ สารเคมี วางแผนสังหารเหยื่อบริสุทธิ์ เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ ทำให้ประชาชนหวาดกลัว กระทั่งพัฒนาไปสู่การจัดตั้งรัฐที่ปกครองโดยใช้ศาสนาเป็นธรรมนูญกินดินแดนไปหลายประเทศหรืออาจจะทั้งภูมิภาค กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ไม่อาจใช้เทคนิค กลยุทธ์แบบเดิมในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายใหม่ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะใช้กลไกใดในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ทุกประเทศก็ย่อมต้องอาศัยการตัดสินใจสั่งการและมีกรอบปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และ/หรือยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้ายทั้งสิ้น นับแต่ปี ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐบาลกำหนดกลไกการแก้ปัญหาการก่อการร้ายสากล โดยใช้ นอก.และ อกรส. แต่ในทางปฏิบัติจนถึงปัจจุบันรวม ๒๓ ปี มีการใช้กลไกดังกล่าวเพียงครั้งเดียวในการแก้ปัญหาการยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี เมื่อปี ๒๕๔๓ ที่ก่อเหตุโดยกลุ่มก่อเหตุ อาร์มี (God Army) แม้ว่าหลังจากนั้นจะเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในไทยอีกหลายครั้ง เช่น ผู้ก่อการร้ายชาวอิหร่าน ๓ - ๕ คน ก่อเหตุระเบิดบริเวณซอยปรีดี พนมยงค์ ย่านคลองตัน เมื่อ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (Valentine Bomb) การวางระเบิดที่บริเวณศาลพระพรหม แยกราชประสงค์ และในซอยย่านถนนเจริญนคร (แต่ระเบิดไม่ทำงาน) ที่ลงมือโดยชาวอุยกูร์ เมื่อ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการก่อการร้ายอีกหลายครั้งที่หน่วยข่าวกรองสามารถสกัดกั้นได้ แต่ไม่ได้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบเพื่อป้องกันการแตกตื่น

ตามกลไกของ นอก.และ อกรส. ไม่อาจตอบสนองเหตุการณ์ก่อการร้าย ในปัจจุบันได้ทันทั่วถึง เนื่องจากจะต้องมีการแจ้ง ตรวจสอบ และได้รับการยืนยันจากหน่วยข่าวกรองว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มเป็นการก่อการร้ายสากล สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะ เลขาธิการจึงจะเชิญผู้เกี่ยวข้องประชุม นอก. เพื่อพิจารณาประกาศเป็นการก่อการร้ายสากล กำหนดมาตรการแก้ไข และแต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ ส่วนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นเรื่องของการใช้หน่วยปฏิบัติการพิเศษเข้ายุติปัญหา ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตก.) สามารถนำกำลังออกมาปฏิบัติการได้ อย่างไรก็ตาม ตามรูปแบบของการก่อการร้ายใหม่ ผู้ก่อการร้ายต้องการโจมตีเมือง ชุมชน และหลบหนี ถ้าหนีไม่รอดก็พร้อมตาย ปัญหาที่จะต้องยุติโดยการใช้หน่วยปฏิบัติการพิเศษจึงแทบจะไม่มีอีก แต่เป็นหน้าที่ของตำรวจที่ต้องพิสูจน์หลักฐาน เพื่อตามจับผู้ก่อการร้ายที่ก่ออาชญากรรมให้ได้ ขณะที่หน่วยข่าวกรองก็ต้องพิสูจน์ทราบแรงจูงใจที่ก่อเหตุ รูปแบบและสาเหตุของการลงมือ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรผู้ที่อยู่เบื้องหลัง เฉพาะอย่างยิ่งการก่อเหตุต่อเนื่องที่อาจเกิดตามมาได้ ในระยะใกล้ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองที่ถูกฝึกอบรมมา ต่างจากตำรวจที่เชี่ยวชาญในการตามจับอาชญากรที่ไม่ใช่ผู้ก่อการร้าย

นอกจากนี้ การประกาศว่าเหตุการณ์นั้นเป็นการก่อการร้ายสากลหรือไม่ เป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยและผลกระทบทางการเมืองมากกว่าการแก้ไขปัญหา เพราะกระทบต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุก่อการร้ายนั้น ๆ เฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะเงื่อนไข การทำประกันภัยหลายแห่งของไทย ส่วนใหญ่ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายจากการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม หน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องข้างต้นทราบดีว่ากลไก นอก. และ อกรส. ไม่เหมาะกับการรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในปัจจุบันแล้ว หนทางในการเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายอย่างหนึ่ง ก็คือต้องปรับเปลี่ยนกลไกเดิมของ นอก. และ อกรส. ทำให้สายการบังคับบัญชาให้สั้น กระชับ เพื่อให้สามารถตอบสนองกับเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้รวดเร็วขึ้น

รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาข้างต้นดีแล้ว จึงได้กำหนดแนวทางรับมือกับปัญหาไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์การต่อต้านก่อการร้าย และยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อให้ประเทศชาติมีกลไก เฉพาะเจาะจงที่มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขต้นเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาภายในประเทศ ทั้งปวงให้หมดไปพร้อมรองรับปัญหาความมั่นคง ทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ได้ทุกมิติ การบูรณาการ การปฏิบัติให้สอดคล้อง เกื้อกูล และต่อเนื่องกัน ตลอดไปจนถึงสามารถวิเคราะห์และแก้ไข ปัญหาที่สาเหตุได้อย่างแท้จริง

กรณีดังกล่าวรัฐบาล โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงต้องการ ให้ยก ร่าง พรบ.ปราบปรามและป้องกันการก่อการร้าย พ.ศ. .... ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่ม ประสิทธิภาพการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ประกอบกับการปรับเปลี่ยนกลไกการแก้ปัญหา โดยหน่วยงานตามโครงสร้างเดิม ขจัดสายการบังคับบัญชาในการตัดสินใจที่ยาว มีขั้นตอนการปฏิบัติ จำนวนมากและซับซ้อนเกินไป ทำให้และเกิดความล่าช้าในการแก้ไขและยุติปัญหา แม้ว่าทั้งกลไกใหม่ จะมีการปฏิบัติไม่ต่างไปจากกลไกเดิมที่มี นอก.และ อกรส. เป็นแกนหลักมากนั้นก็ตาม ซึ่งอาจ พิจารณาได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้

#### ๑. กลไกเดิม (นอก. และ อกรส.)

๑.๑ เมื่อเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้น ตำรวจในพื้นที่จะเป็นหน่วยแรก ที่เข้าควบคุมสถานการณ์ โดยรายงานเหตุร้ายที่เกิดขึ้นตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งแจ้งไปยัง ศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตค.)

๑.๒ เมื่อ ศตค.รวบรวมข้อมูลข่าวสารสำคัญได้พร้อมแล้วก็จะแจ้ง ไปยังสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นเลขานุการ นอก. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๑.๓ เมื่อ นอก.ได้รับการยืนยันจากหัวหน้าหน่วยข่าวหลักว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มเป็นการก่อการร้ายสากล ให้จัดประชุม นอก. เพื่อพิจารณาประกาศเป็นการก่อการ ร้ายสากล กำหนดมาตรการแก้ไข และแต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์

๑.๔ จากนั้น อกรส.ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน ก็จะไปเรียกประชุมเพื่อพิจารณาเสนอแนะ นอก. ถึงแนวทางมาตรการป้องกัน และแก้ไขการก่อการร้าย สากล โดยจะมี ศตค. เข้าบริหารเหตุการณ์หลังจากได้รับอนุมัติจาก นอก.แล้ว

#### ๒. กลไกใหม่ (ใช้กลไกของสภา มช.) มี ๒ แนวทาง

๒.๑ กรณีที่ทราบว่าเกิดเหตุก่อการร้าย หน่วยงานในพื้นที่ ต้องเข้าระงับเหตุ และแจ้งให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบ เพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี และเรียกประชุมสภา มช. ซึ่งมีสมาชิก ๑๑ คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวง การต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเลขาธิการสภาความมั่นคง แห่งชาติ เป็นสมาชิกและเลขานุการ จากนั้นจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีย่อย (เฉพาะหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง) เพื่อพิจารณาหนทางแก้ปัญหา แต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ และศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์

๒.๒ กรณีที่ยังไม่ทราบว่าเป็นเหตุก่อการร้าย เมื่อสำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ ได้รับแจ้งจากหน่วยงานในพื้นที่แล้ว จะเชิญหน่วยข่าวกรองประชุมหารือ และจัดประชุม



สภา มช. หากพิจารณาว่าเป็นเหตุก่อการร้ายสากลจะเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีย่อย แต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์หากไม่ใช้การก่อการร้ายสากล จะมอบให้หน่วยงานในพื้นที่แก้ไขปัญหาต่อไป

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กลไกทั้งใหม่และเก่าไม่ต่างกันมากนัก โดยมีสภา มช. เข้ามาทำหน้าที่แทน นอก. และ อกรส. อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันยังไม่มีเปลี่ยนแปลงคำสั่งเกี่ยวกับ นอก. และ อกรส. ขณะที่ร่าง พรบ.ปราบปรามและป้องกันการก่อการร้าย พ.ศ. .... ก็ยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ หากเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในห้วงปัจจุบันก็ต้องแก้ปัญหาไปตามสภาพการณ์ แม้ว่า นอก.และ อกรส. จะยังมีอยู่ก็ตามเนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลใช้กลไกดังกล่าวแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลใช้กลไกดังกล่าวแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลใช้กลไกดังกล่าวแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลใช้กลไกดังกล่าวแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลใช้กลไกดังกล่าวแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยังได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงข้อ (๕) เรื่องพัฒนาระบบกลไก มาตรการ และความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ลดผลกระทบจากภัยก่อการร้าย และเสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์ จากกรอบแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ภายในผนวกกับแนวคิดจากพันธมิตรระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี เช่น อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย ๑๒ ฉบับ มติคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ โดยเฉพาะมติที่ ๑๓๗๓ ๑๕๔๐ และ ๒๑๗๘ ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายระดับโลกของสหประชาชาติและยึดหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน นิติรัฐและธรรมาภิบาล ซึ่งยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ จึงกำหนดขึ้นเพื่อให้สามารถรับมือกับการก่อการร้ายได้ โดยรักษาคุณภาพทางการเคารพสิทธิและเสรีภาพพลเมืองขั้นพื้นฐานตามหลักสากลไว้ด้วย

ในการนี้ รัฐบาลจึงจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับมือกับสถานการณ์ก่อการร้ายในปัจจุบัน นำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ มาใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ให้รวดเร็วและทันทั่วถึง เนื่องจากการก่อการร้ายรูปแบบใหม่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เหตุการณ์ก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกา เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบันที่หลายประเทศประสบปัญหาก่อการร้าย จากผู้ปฏิบัติการตามลำพัง (Lone Wolves) ซึ่งเกิดมากขึ้นเป็นลำดับและสร้างความเสียหายอย่างมาก ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย จึงให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนเพื่อให้ตระหนักและตื่นตัวกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ประกอบด้วยการป้องกัน (Prevention) การตอบโต้ (Countering) และการฟื้นฟูเยียวยาให้กลับสู่สภาวะปกติ (Resilience)

รัฐบาลต้องการใช้ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ แทนนโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อปรับแก้ไขขั้นตอนในการปฏิบัติและกลไกในการรับมือและแก้ไขสถานการณ์ ให้ได้รวดเร็วขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติการลง ซึ่งจะสอดคล้องกับสถานการณ์ก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในอดีตส่วนใหญ่

เป็นการบุกยึดสถานที่ อาภาศยาน และการจับตัวประกัน แต่ปัจจุบันเป็นการก่อเหตุที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การก่อเหตุโดย Lone wolf ซึ่งกลไกแก้ไขปัญหารูปแบบเดิมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การก่อการร้ายในปัจจุบัน

## ๒. การปฏิบัติตามมติขององค์การสหประชาชาติ (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๒)

เมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและรับรองการดำเนินการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council : UNSC) เรื่อง การต่อต้านการก่อการร้ายที่ ๒๔๖๒ (ค.ศ.๒๐๑๙) มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (กท.) กระทรวงการคลัง (กค.) กระทรวงคมนาคม (คค.) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ตศ.) กระทรวงพาณิชย์ (พณ.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงยุติธรรม (ยธ.) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตช.) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และสำนักงานอัยการสูงสุด (อส.) ถ้อยปฏิบัติ และแจ้งผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือข้อขัดข้อง หรืออุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ เพื่อประโยชน์ในการรายงานต่อองค์การสหประชาชาติต่อไป

ทั้งนี้ ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council : UNSC) เรื่อง การต่อต้านการก่อการร้ายที่ ๒๔๖๒ (ค.ศ.๒๐๑๙) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น เป็นข้อมติ UNSC ฉบับที่ ๒๕ ซึ่งมีมติเป็นเอกฉันท์รับรองเมื่อ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๒ มีผลผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมด เพื่อตอบสนองต่อการก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง เช่น การใช้อินเทอร์เน็ตและเครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือเผยแพร่แนวคิดก่อการร้าย หาสมาชิก ระดมทุนและวางแผน ก่อการร้ายมากขึ้นเป็นลำดับ โดยข้อมติดีความสำคัญเป็นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ไทยในฐานะรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องภายใต้ขอบเขตของกฎหมายภายในของไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับมาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกำหนดความผิดทางอาญาที่รุนแรงสำหรับการดำเนินคดี และลงโทษที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม การเรียกร้องให้รัฐสมาชิกพิจารณาเปิดเผยบัญชีการอายัดทรัพย์สินระดับชาติหรือระดับภูมิภาคต่อสาธารณะ การผลักดันให้รัฐสมาชิกมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการดำเนินการ และปรับปรุงบัญชีมาตรการลงโทษกลุ่ม ISIS และกลุ่ม Al – Qaeda ให้ทันสมัย และการผลักดันให้รัฐสมาชิกจัดตั้งหรือยกระดับกรอบการทำงานระดับชาติที่อนุญาตให้หน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องสามารถรวบรวมหรือแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการตามข้อมติดังกล่าว ส่วนใหญ่สอดคล้องกับภารกิจการต่อต้านการก่อการร้ายที่ส่วนราชการของไทยปฏิบัติตามหน้าที่อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ไทยควรเพิ่มมาตรการเฝ้าระวังเพื่อการป้องกันเกี่ยวกับการห้ามเดินทางเข้าหรือผ่านดินแดนและการสนับสนุนทางการเงิน

แก่ผู้ก่อการร้าย ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลปฏิบัติการและข่าวกรองทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือความเคลื่อนไหวของเครือข่ายก่อการร้ายกับประเทศต้นทาง ประเทศถิ่นพำนัก หรือเจ้าของสัญชาติ ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง เนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลางการเงินและการเดินทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีความเป็นไปได้ที่นักกรก่อการร้ายต่างชาติอาจเลือกเดินทาง ผ่านเข้าและออกจากไทย ใช้ไทยเป็นที่พักพิง รวมทั้งอาจดำเนินธุรกรรมการเงินในหรือผ่านประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการก่อการร้ายทั้งในภูมิภาคนี้และภูมิภาคอื่น ๆ

แม้ว่าข้อมติของ UNSC ดังกล่าวจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ แต่ก็ไม่มิมีบทลงโทษหากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้การรับรอง อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและรับรองการดำเนินการตามข้อมติ และสั่งการให้กระทรวงความมั่นคงและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แจ้งผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือข้อขัดข้อง หรืออุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ เพื่อประโยชน์ในการรายงานต่อองค์การสหประชาชาติต่อไป ซึ่งการดำเนินการตามข้อมติดังกล่าว สอดคล้องกับภารกิจการต่อต้านการก่อการร้ายที่ส่วนราชการของไทยปฏิบัติตามหน้าที่อยู่แล้ว เฉพาะอย่างยิ่งสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องแก้ปัญหาเรื่องการก่อการร้ายของไทย แสดงให้เห็นว่าทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะต้องร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อให้รัฐบาลสามารถพูดกับองค์การสหประชาชาติได้ว่า ไทยปรับปรุงกระบวนการด้านความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมายแล้วได้ผลคืบหน้าอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่หน่วยข่าวกรองห่วงกังวลอย่างยิ่งคือ การที่กลุ่มก่อการร้ายหรือสมาชิกหรือผู้ที่ศรัทธาในแนวทางการใช้ความรุนแรง ใช้อินเทอร์เน็ตและเครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือเผยแพร่แนวคิดก่อการร้ายหาสมาชิก ระดมทุน และวางแผนก่อการร้ายมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ หลังจากกลุ่มก่อการร้าย ISIS ถือกำเนิดในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทำให้สมาชิกกลุ่มก่อการร้าย ผู้นิยมแนวทางรุนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วางแผนเดินทาง ผ่านไทยไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้ง ในทางกลับกันสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายที่ต้องการเดินทางจากพื้นที่ขัดแย้งกลับมาตุภูมิ (Foreign Terrorist Fighters : FTFs) ซึ่งอาจผ่านไทยที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่สำคัญคือ FTFs เหล่านี้มีประสบการณ์ทางทหาร ผ่านการรบในสมรภูมิที่กลุ่มก่อการร้าย ISIS ยึดอิรักและซีเรียมาแล้ว เพราะไม่มีใครคาดการณได้ว่า FTFs ที่อาจเดินทางผ่านไทยจะกลับประเทศมาตุภูมิทันที หรือหลบซ่อนอยู่ในไทยหรือไม่นานเพียงใด

กรณีนี้เป็นปัญหาของไทยที่ต้องตระหนัก เพราะนอกจากจะต้องปฏิบัติตามข้อมติ UNSC ข้างต้น โดยรัฐสมาชิกจะต้องห้ามเดินทางเข้าหรือผ่านดินแดน และการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายผ่าน ต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลปฏิบัติการและข่าวกรองทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือความเคลื่อนไหวของเครือข่ายก่อการร้ายกับประเทศต้นทาง ประเทศถิ่นพำนัก หรือเจ้าของสัญชาติ ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เดินทางผ่านไทย แม้จะมีข้อมูลข่าวกรองยืนยันว่าคนดังกล่าวจะเป็นผู้ก่อการร้ายจริง ถ้าหากไม่ได้กระทำผิดกฎหมายขณะเดินทางผ่านหรืออยู่ในดินแดนของไทย หน่วยบังคับใช้กฎหมายของไทยก็ไม่สามารถเอาผิดได้

ขณะที่หน่วยข่าวกรองจะต้องรู้ข่าวก่อนที่ FTFs จะเดินทางเข้าไทย เพื่อวางแผนรับมือให้ได้ รวมทั้งต้องเฝ้าตรวจ ติดตามพฤติกรรมไม่ให้คลาดสายตา เพื่อป้องกันการก่อเหตุร้ายในไทย

ในทางปฏิบัติหน่วยความมั่นคงและหน่วยข่าวกรองทราบดีว่า แม้ชาวต่างชาติที่อยู่ในไทยจะไม่ได้กระทำการใดที่ละเมิดกฎหมายไทย และหน่วยบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ก็สามารถผลักดันชาวต่างชาติคนนั้น ๆ ออกจากไทยได้ ด้วยการยกเลิกการตรวจลงตรา (VISA) ตามเหตุผลที่ระบุว่า (หากชาวต่างชาติคนใด) มีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวต้องมีที่มาที่ไป เช่น หน่วยความมั่นคงแจ้งให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทราบและดำเนินการ ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มักจะร้องขอหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยความมั่นคงที่แจ้งประสานไป เพื่อป้องกันตัวเองไม่ให้ถูกผู้เกี่ยวข้องฟ้องร้องดำเนินคดีได้หากเกิดความผิดพลาดขึ้น

ในด้านกลับกันกรณีนี้ก็เป็นความยุ่งยากสำหรับหน่วยความมั่นคงที่ต้องการให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองผลักดันชาวต่างชาติบางคนออกจากไทยเช่นกัน เพราะมีบางกรณี เฉพาะอย่างยิ่งผู้ก่อการร้ายที่เดินทาง ผ่านไทยตามประเด็นข้างต้น ส่วนใหญ่ไม่มีหมายจับ ไม่ว่าจะจากประเทศใดก็ตาม ไม่เคยทำผิดกฎหมายไทยมาก่อน และระหว่างที่หลบซ่อนอยู่ในไทยก็ไม่เคยก่อเหตุใด ๆ ข้อมูลทุกอย่างล้วนเป็นข่าวสารที่อาจจะได้รับแจ้งจากหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ ซึ่งโดยหลักนิยมและวิธีปฏิบัติ (Protocol) ของหน่วยข่าวกรองทั่วโลกจะไม่ส่งเอกสารที่มีความละเอียดอ่อนให้หน่วยงานอื่น ยกเว้น หน่วยข่าวกรองด้วยกัน และไม่อาจแจกจ่ายให้หน่วยงานอื่นได้ เพราะอาจทำให้ข่าวกรองรั่วไหล สร้างความเสียหายที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ หน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมายจึงต้องบูรณาการในประเด็นนี้ เพื่อต้องหาทางออกร่วมกันและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติ UNSC และมติคณะรัฐมนตรีที่หน่วยเกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม

### ๓. มาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

การป้องกันการก่อการร้ายและทำลายเครือข่ายการสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย ที่ได้ผลที่สุด อย่างหนึ่งคือ การใช้มาตรการทางการเงินดำเนินการ เพราะนอกจากจะส่งผลที่เห็นได้ชัดเจน อีกด้านหนึ่งก็ยังทำให้ได้ข้อมูลข่าวกรองที่ชัดเจนว่าใครส่งเงินให้ใคร จำนวนมากน้อยเพียงใด และข้อมูลอื่น ๆ อีก ที่จะนักวิเคราะห์ข่าวกรองจะขยายผลได้ แต่กลุ่มก่อการร้ายก็มักจะหาทางหลบเลี่ยงด้วยการส่งเงินผ่านทางอื่นที่ไม่ใช่ธนาคาร (เรียกกันว่า Hawala รูปแบบเดียวกับโพยก๊วนของจีน) หรือใช้คนถือไปส่งแทน อย่างไรก็ตาม การโอนเงินผ่านระบบธนาคารถือว่าสะดวก ปลอดภัยที่สุดในทางกลับกันก็มีหลักฐานชัดเจนสำหรับการแกะรอยผู้ก่อการร้ายได้ดี กรณีนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มก่อการร้ายกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีความสัมพันธ์กันชัดเจน ต่างเกี่ยวพันกิจการนอกกฎหมายกันอย่างดี ซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ปราบปรามได้ยากขึ้น เพราะข่ายงานเหล่านี้โยงใยซับซ้อนกันอย่างยิ่ง ทุกประเทศจึงต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

การสืบสวนทางการเงินของกลุ่มก่อการร้าย จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานความมั่นคงและหน่วยข่าวกรองทั่วโลกที่มีภารกิจต่อต้านการก่อการร้ายให้ความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เพราะการสืบสวนและติดตามการทำธุรกรรม เส้นทางการเงิน รูปแบบการระดมทุนและการเคลื่อนย้ายเงินสามารถช่วยขยายผลการสืบสวน จำแนกโครงสร้างและหน้าที่ของข่ายงานกลุ่มก่อการร้าย อีกทั้งช่วยเฝ้าระวังวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวหรือพฤติกรรมสำคัญที่บ่งชี้ถึงการเตรียมก่อเหตุร้ายที่สำคัญคือ ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายที่พิสูจน์ทราบแล้วยังเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ความผิดตามกฎหมายได้ชัดเจน

หน่วยข่าวกรองทั่วโลกที่มีภารกิจด้านต่อต้านการก่อการร้าย ให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวทางการเงินที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย (Terrorist Financing : TF) บางหน่วยปรับโครงสร้างโดยตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit) เพื่อรับผิดชอบภารกิจโดยตรง เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เผชิญภัยการก่อการร้าย เช่น ภายหลังเหตุการณ์วินาศกรรม ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ สหรัฐฯ ได้ทบทวนบทบาทประชาคมข่าวกรองและงานความมั่นคงในทุกระดับ เพื่อบูรณาการความร่วมมือทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในการต่อต้านการก่อการร้าย (Combating Terrorism Center, 2008) โดย CIA ได้จัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน The Financial Operations Group (FINO) ส่วน FBI ตั้ง The Terrorist Financing Operations Section (TFOS) การบูรณาการข้อมูลข่าวสารและข้อมูลการเงินของเป้าหมายเกิดความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

สำหรับในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีสถานการณ์การก่อการร้ายต่อเนื่อง ในบางประเทศ ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อสืบสวนขยายผลเครือข่ายกลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยความมั่นคง เป็นคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (The Task Force on Terrorism and Terrorism Financing (TTF) เมื่อปี ๒๕๖๐ (The Asia/Pacific Group on Money Laundering, 2019) ประกอบด้วย หน่วยข่าวกรองพลเรือน หน่วยข่าวกรองทหาร หน่วยข่าวกรองตำรวจ รวมทั้งหน่วยบังคับใช้กฎหมาย กองกำลังตำรวจและทหาร ที่เห็นผลชัดเจนเป็นรูปธรรมของการใช้การสืบสวนทางการเงินเป็นประเด็นนำในการสืบสวนเครือข่ายกลุ่ม Abu Sayyaf Group (ASG) ที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหลายประเภท ที่ก่อเหตุจับตัวประกันบนเกาะมินดาเนา ฟิลิปปินส์ คณะทำงานดังกล่าวได้บูรณาการข้อมูลข่าวสาร ประเด็นนำสืบ (Clues) โดยเฉพาะรายละเอียดการทำธุรกรรมทางการเงินตามสถานที่ต่าง ๆ ตรวจสอบภาพจากกล้องวงจรปิดรวมทั้งใช้ข้อมูลพิกัดของตู้กดเงินอัตโนมัติที่เป้าหมายมาใช้บริการเบิกเงินค่าไถ่ตัวตามที่ตกลงกับทางการ กระทั่งสามารถติดตามไปถึงบ้านพักควบคุมตัวผู้ก่อเหตุและยับยั้งการนำเงินค่าไถ่ไปเตรียมการก่อเหตุก่อการร้ายได้สำเร็จ

ขณะที่ไทยมีกฎหมายที่สนับสนุนและให้อำนาจ เพื่อระงับยับยั้งการทำธุรกรรมหรือดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดที่มีพฤติกรรมสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ.๒๕๕๙ รองรับมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุน

ทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงตามข้อกำหนดของ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (The Financial Action Task Force on Money Laundering : FATF) โดยเพิ่มเติมมาตรการที่ยังไม่ครอบคลุม เข้าไปในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๕๖

ขณะที่ผู้ให้บริการทางการเงินทั้งธนาคารและไม่ใช่ธนาคาร (Non bank) ต้องรายงานข้อมูลธุรกรรมต้องสงสัยที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และต้องระงับการทำธุรกรรม ของบุคคลผู้ต้องสงสัยเมื่อได้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม มีการแจ้งข้อมูลการทำธุรกรรมที่หมุนเวียนในไทย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพียงร้อยละ ๒๐ เท่านั้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่ายังมีช่องว่างของข้อมูลธุรกรรมอีกมาก ทั้งที่ทุกรายการเป็นประโยชน์ในการเฝ้าระวังการทำธุรกรรมต้องสงสัยที่อาจเกี่ยวข้องกับการเตรียม ก่อเหตุรุนแรง ถ้าหากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้ กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง แลกเปลี่ยนหรือบูรณาการข้อมูลดังกล่าวกันมากขึ้น อย่างมีอาชีพ โดยคำนึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ จะทำให้การสืบสวนเครือข่าย การก่อการร้ายและเฝ้าระวังการก่อเหตุรุนแรงมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่ผ่านมาหน่วยบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ได้ขยายผลจากการ ข้อมูลทางการเงินติดตามผู้กระทำผิดควบคู่กับการสืบสวนเพื่อรวบรวมหาพยานหลักฐานบ่งชี้ การกระทำผิดคดี เช่น การสืบสวนเครือข่ายยาเสพติดที่ติดต่อซื้อขายบนสื่อสังคมออนไลน์ การสืบสวนกลุ่มฉ้อโกงและกลุ่มการพนันออนไลน์ ซึ่งนอกจากเป็นประโยชน์ในชั้นการสืบสวน ที่ทำให้ทราบเครือข่ายผู้เกี่ยวข้องหรือผู้อยู่เบื้องหลังแล้ว ข้อมูลทางการเงินเหล่านี้ยังถูกนำไปอ้างอิง เป็นหลักฐานการกระทำผิดที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือได้รับการยอมรับเมื่อเข้าสู่ชั้นศาล อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ อาจมีเรื่องต้องตีความเพิ่มเติมถึงการได้มาซึ่งข้อมูลทางการเงินเหล่านั้น เนื่องจากมีการประกาศ บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ปี ๒๕๖๒ โดยข้อมูลธุรกรรมถือเป็นข้อมูลที่ได้รับ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเช่นกัน

ความสำเร็จของหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ ในการสืบสวนความเคลื่อนไหวทาง การเงินของกลุ่มก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ความมั่นคงที่มีการกิจเกี่ยวข้อง ความร่วมมือจากภาคเอกชน และผู้ให้บริการทางการเงินที่ตระหนัก ถึงภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย กรณีของไทยหากมีความร่วมมือในด้านการสืบสวนทางการเงิน ในลักษณะดังกล่าว จะช่วยยกระดับงานข่าวกรองให้มีความสมบูรณ์ รอบด้าน ต่อภาพในส่วน ที่การสืบสวนปกติยังหาคำตอบไม่ได้ ทั้งมิติของการแสวงหาผู้กระทำผิดและขยายผลเครือข่าย เพื่อดำเนินการร่วมกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ที่สำคัญคือผลการสืบสวนทางการเงินอาจบ่งชี้ห้วง เวลาหรือพฤติการณ์ต้องสงสัยเพื่อพิจารณาการเฝ้าระวังและสกัดกั้นการเตรียมการก่อเหตุก่อการร้าย ซึ่งเป็นหัวใจของงานข่าวกรองที่ดี ที่จะต้องแจ้งเตือนผู้ใช้ข่าว (User) ได้ทันต่อเหตุการณ์ ข้อมูลเชิง คุณภาพเพื่อนำไปพิจารณา สนับสนุนการตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการต่อเป้าหมาย ในแต่ละระดับได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้าย (ไพศาล เอกคณิต, ๒๕๕๖) เมื่อปี ๒๕๓๒ (๑๙๘๙) รัฐมนตรีของประเทศสมาชิก ร่วมกันจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial

Action Task Force on Money laundering : FATF) โดย FATF เป็นองค์การระหว่างประเทศ (Inter – Governmental body) ดำเนินงานเพื่อสร้างมาตรฐานด้านต่าง ๆ และส่งเสริมให้มีการใช้มาตรฐานทางกฎหมาย มาตรฐานการกำกับดูแล และมาตรฐาน ด้านปฏิบัติการ (Operation Measure) อย่างบังเกิดผลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Anti – Money Laundering : AML) ตอบโต้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Counter the Financing of Terrorism : CFT) และการแพร่ขยายอาวุธ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ที่คุกคามบูรณภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศ (International Financial System) FATF ร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีส่วนได้เสีย เพื่อระบุดูอ่อนด้านต่าง ๆ ในระดับชาติ มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองระบบการเงินระหว่างประเทศ ให้พ้นจากการนำไปใช้อย่างผิด ๆ (Misuse)

ปัจจุบัน FATF มีสมาชิก ๓๔ ประเทศ กับ ๒ กลุ่มประเทศ แม้ว่าไทยจะไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF แต่ก็ยังเป็นสมาชิกของ The Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) ซึ่งเป็นพันธมิตรของ FATF และเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย FATF จึงมีข้อเสนอแนะ ๔๙ ข้อ ให้ประเทศสมาชิกลงไปแนวทางปฏิบัติ ข้อแนะนำ ๔๐ ข้อ ครอบคลุมถึงแนวทางการต่อต้านการฟอกเงินทั้งหมด และอีก ๙ ข้อ เป็นข้อเสนอแนะพิเศษเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

เมื่อ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ FATF ได้ออกประกาศ FATF Public Statement ขึ้นบัญชีประเทศที่ยังมีความบกพร่องในการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มประเทศ ได้แก่

๑. กลุ่มประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือต่อประชาคมโลก ต้องถูกคว่ำบาตรจากนานาชาติ คือ เกาหลีเหนือ และอิหร่าน

๒. กลุ่มประเทศที่มีข้อบกพร่องสูงมาก ประเทศต่าง ๆ พึงระวังความเสี่ยงในการทำธุรกรรมด้วยรายชื่อประเทศตามประกาศของ FATF ที่ระบุว่ามีความเสี่ยงด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ๑๕ ประเทศ ในจำนวนนี้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มี ๓ ประเทศ ได้แก่ ไทย เมียนมา และอินโดนีเซีย

เหตุผลที่ทำให้ไทยถูกจัดให้มีความเสี่ยงด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย เพราะไทยยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น ๑) ขาดมาตรการกำหนดโทษและลงโทษดำเนินคดีต่อผู้สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ๒) ไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ขาดมาตรฐานสากล การกำหนดความผิดมูลฐานยังไม่ครอบคลุม การจัดองค์กรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ยังไม่เป็นอิสระ และ ๓) ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

การขึ้นบัญชีไทยดังกล่าวส่งผลกระทบในระยะสั้น และน่าจะอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากไทยยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศเฝ้าระวังซึ่งไม่รุนแรงเท่ากับกลุ่มของเกาหลีเหนือและอิหร่าน แต่ในระยะยาวย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ การทำธุรกรรมในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับไทยจะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น และสถาบันการเงินที่ทำธุรกรรมใช้เวลาในการพิจารณามากขึ้น เพื่อตรวจสอบเอกสารและแหล่งที่มาของเงิน

รวมถึงต้นทุนทางการเงิน (Cost of Funds) ในการทำธุรกรรมอาจสูงขึ้นเพราะมีความเสี่ยงสูงขึ้น นอกจากนี้ อาจมีผลต่อการลงทุนที่ลดลงเนื่องจากกองทุนรวมบางแห่งมีข้อกำหนดในเรื่องระดับความเสี่ยงของประเทศที่จะไปลงทุน รวมทั้งอาจสูญเสียความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับความเสี่ยงน้อยกว่า เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์

อย่างไรก็ดี FATF ถอดไทยออกจากประกาศสาธารณะของ FATF ที่เตือนให้ประเทศสมาชิกพิจารณาเพิ่มระดับความระมัดระวังในการเข้าทำธุรกรรมทางการเงินกับไทยแล้ว เนื่องจากไทยมีพัฒนาการที่ดีในการแก้ไขข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti Money Laundering/ Counter Financing of Terrorism Strategy : AML/CFT) ทั้งนี้ การถอดชื่อไทยออกสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ.๒๕๕๙ เพื่อเพิ่มเติมมาตรการที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมมากขึ้น

#### ๔. มาตรการเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาก่อการร้ายของต่างประเทศ

##### มาตรการของประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency, 2015)

หลังจากสหรัฐอเมริกาถูกกลุ่มก่อการร้ายอัล กออิดะห์ (AQ) โจมตีมหานครนิวยอร์ก ซึ่งเป็นศูนย์กลางธุรกิจโลก ด้วยปล้นยึดเครื่องบิน ๔ ลำ ชับฟุ้งชนสถานที่เป้าหมาย ทำให้ประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ ต้องปรับโครงสร้าง และทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกันใหม่ เนื่องจากบริบทด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซับซ้อน และความหลากหลายของปัญหารวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ทำให้สำนักงานข่าวกรองกลาง (CIA) ของสหรัฐฯ จัดทำ “Strategic Direction” กำหนดทิศทางการทำงานของ CIA ในอนาคต เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์กรในการรับมือกับภัยคุกคามใหม่ รวมทั้งอาชญากรรมทางไซเบอร์ที่เป็นอันตรายมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภายใน CIA มากขึ้น เพื่อเพิ่มความสำคัญในประเด็นภัยคุกคามใหม่ และหลีกเลี่ยงการทำรายงานข่าวกรองที่ซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน

ขณะที่นาย John Brennan ผู้อำนวยการ CIA ได้จัดตั้งคณะทำงานปรับโครงสร้าง CIA ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๗ โดยรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่ CIA อดีตเจ้าหน้าที่ระดับสูง และสอบถามความเห็นของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่ใช้ผลผลิตของ CIA จากนั้นจึงประกาศ Strategic Direction เมื่อ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อปรับ โครงสร้างของ CIA ครั้งใหญ่ที่สุด นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ และเป็นครั้งสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งนับตั้งแต่ก่อตั้ง CIA เมื่อปี ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นการอุดช่องโหว่การทำงานของ CIA ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น เช่น

๑. CIA ไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ข้างหน้าได้ เช่น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกลุ่ม ISIS การดำเนินยุทธศาสตร์ของรัสเซียในการยึดครองไครเมีย และการล่มสลาย



ของการปกครองโดยรัฐบาลในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา รวมทั้งการมุ่งให้ความสำคัญกับการก่อการร้ายจนละเลยภัยคุกคามประเภทอื่น โดยเฉพาะการโจมตีในระบบคอมพิวเตอร์ (Cyber Attacks) จนทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น บริษัท Sony Pictures Entertainment และบริษัท Las Vegas Sands Corp. ซึ่งเป็นบริษัทคาสิโนที่ใหญ่ที่สุดในโลกของสหรัฐฯ ตกเป็นเป้าหมายการโจมตีในระบบคอมพิวเตอร์จากต่างชาติ

๒. ความล่าช้าในขั้นตอนการทำงานของ CIA ที่ต้องผ่านการรายงานผู้บังคับบัญชาหลายระดับ

๓. ปัญหาการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในของ CIA กับประชาคมข่าวกรอง ซึ่งเป็นปัญหายืดเยื้อมาตั้งแต่เหตุวินาศกรรม ๙/๑๑

๔. ขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมข่าวกรอง กรณีนี้ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ CIA พยายามแก้ไขปัญหามาตลอดตั้งแต่เหตุวินาศกรรม ๙/๑๑ สำหรับ Strategic Direction มี ๔ แนวทาง ได้แก่

๑. การลงทุนพัฒนาบุคลากร โดยการเพิ่มขีดความสามารถให้ได้รับการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ รวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถการเป็นผู้นำ ควบคู่ไปกับการพัฒนาความเป็นมืออาชีพด้านข่าวกรองและภารกิจด้านความมั่นคงแห่งชาติ

๒. สร้างศูนย์พัฒนาความเป็นเลิศ เพื่อปรับปรุงการชักชวน (Recruitment) เจ้าหน้าที่ใหม่ให้เข้าทำงานกับ CIA การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนาความเป็นผู้นำ

๓. มอบหมายการฝึกอบรมทั้งหมดให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียว ซึ่งนาย Brennan เรียกว่า “CIA University” เพื่อฝึกอบรม จนท.และพัฒนาผู้นำ CIA รุ่นต่อไป

๔. จัดทำหลักสูตรพัฒนาภาวะผู้นำให้เป็นระบบมากขึ้น

๕. ปรับทัศนคติของผู้นำทุกระดับในองค์กร ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีความรับผิดชอบ และเรียนรู้วัฒนธรรมขององค์กรในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ข่าวกรอง โดยไม่ยึดติดกับตำแหน่งหรืองานในความรับผิดชอบ

๖. เปิดรับวิวัฒนาการด้านดิจิทัล โดยสร้างสำนักนวัตกรรมด้านดิจิทัล (Directorate of Digital Innovation) ขึ้นใหม่เป็นสำนักที่รับผิดชอบภารกิจตั้งแต่การจารกรรมทางไซเบอร์ ความปลอดภัยของการใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ภายใน CIA การคิดหาวิธีการจารกรรมข้อมูลลับจากโทรศัพท์มือถือ (Cellphone) การใช้บัตร ATM และอุปกรณ์ชนิดอื่นช่วยเจ้าหน้าที่ CIA หลบเลี่ยงการตรวจพบจากต่างประเทศ ตลอดจนการเร่งบูรณาการด้านดิจิทัลและขีดความสามารถทางไซเบอร์ให้ครอบคลุมทุกภารกิจ และควบคุมดูแลการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญด้านดิจิทัลและมาตรฐานการวิเคราะห์ด้านดิจิทัล

การปรับปรุงแนวทางการทำงานให้ทันสมัย โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (Executive Director) ให้มากขึ้นในการจัดการองค์กร และปรับโครงสร้างสำนักงาน เลขานุการฝ่ายบริหาร (Executive Secretary office) เพื่อสนับสนุนงานด้านบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับล่างเพื่อลดขั้นตอนกระบวนการและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในองค์กร

สำหรับการบูรณาการขีดความสามารถในการทำงานให้ดีขึ้น CIA ดำเนินการดังนี้

๑. จัดตั้งศูนย์ Mission Centers ขึ้น ๑๐ ศูนย์ โดยแบ่งตามพื้นที่หรือประเภทของภัยคุกคาม เช่น ภูมิภาคตะวันออกกลาง แอฟริกา เอเชียตะวันออก การก่อการร้าย และการแพร่กระจายอาวุธ ไม่ขึ้นตรงกับสำนักใดสำนักหนึ่ง โดยมีผู้ช่วยผู้อำนวยการ CIA (Assistant Director) เป็นหัวหน้าศูนย์ ศูนย์ดังกล่าวจะประสานการทำงานกับหน่วยต่าง ๆ ภายใน CIA ทุกหน่วย โดยดึงบุคลากรจาก ๕ สำนัก (ได้แก่ สำนักเดิม ๔ สำนัก และสำนักใหม่ ๑ สำนัก คือ สำนักนวัตกรรมดิจิทัล มาทำงานร่วมกัน เพื่อติดตามภัยคุกคามที่เป็นประเด็นเร่งด่วน และอุดช่องโหว่ด้านข้อมูลข่าวสาร โดยรับผิดชอบทั้งปฏิบัติการลับ การจารกรรม และการวิเคราะห์ข่าวกรอง

๒. ให้แต่ละสำนักดูแลรับผิดชอบการฝึกฝน และพัฒนาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะเฉพาะทางพัฒนาการฝึกอบรมหลักสูตรการหาข่าวทางลับ (Basic Tradecraft) และดูแลภาพรวมทางยุทธศาสตร์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิภาคและประเด็นต่าง ๆ และสามารถจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำศูนย์แห่งใหม่

การจัดทำ Strategic Direction เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของ CIA ในอนาคต รวมทั้งการปรับโครงสร้าง สะท้อนให้เห็นว่า CIA ต้องการให้ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรองทำงานประสานกันให้มากขึ้น อยู่ในหน่วยเดียวกัน เพื่อทลายกำแพงการทำงานระหว่างสำนักต่าง ๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ วิเคราะห์ข่าวกรองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการที่มีมุมมองในการนำเสนอข่าวกรองต่อผู้บังคับบัญชาต่างกัน เช่น

๑. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองมองว่าการรู้เรื่องจารกรรมมากเกินไป อาจทำให้เกิดอคติในการตีความข้อมูล

๒. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการพยายามปกปิดแหล่งข่าวบุคคลหรือสายลับ ขณะที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองต้องการทราบรายละเอียดของแหล่งข่าวบุคคลหรือสายลับ ประกอบการวิเคราะห์ ซึ่ง CIA ต้องการรวมเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรองให้อยู่ในสำนักเดียวกัน เช่นเดียวกับศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Center : CTC)

การปรับโครงสร้างดังกล่าวของ CIA ต้องใช้เวลาในการผสมผสานวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการกับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรอง ทำให้มีนักวิชาการบางคนเห็นว่า อาจมีผลกระทบต่อการทำงานข่าวกรองในระยะแรกพอสมควร เช่น

๑. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการอาจเข้มงวดในการประสานงาน ไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งข่าวบุคคลหรือสายลับแก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรอง ซึ่งเรื่องนี้เป็นวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยข่าวกรองทั่วโลก ที่ยึดมั่นในหลักปฏิบัติการแบ่งส่วนงาน (Compartmentation) เพื่อป้องกันไม่ให้ความลับรั่วไหล ซึ่งจะเป็นอันตรายทั้งเจ้าหน้าที่ข่าวกรองเองและแหล่งข่าวบุคคลหรือสายลับคนนั้น ๆ

๒. การนำฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรองมาทำงานร่วมกับฝ่ายปฏิบัติการ อาจส่งผลต่อการวิเคราะห์ เนื่องจากความรู้จักคุ้นเคยส่วนตัว อาจทำให้การวิเคราะห์มีอคติหรือโน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง

๓. การไม่เห็นด้วยในการปรับโครงสร้าง โดยเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่คัดค้านการปรับโครงสร้าง ขณะที่ เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ยินดีรับการปรับโครงสร้าง

๔. เกิดการแข่งขันการทำงานระหว่างสมาชิกประชาคมข่าวกรองด้วยตนเอง เนื่องจากภารกิจของสำนักข่าวกรองดิจิทัลที่ CIA จะจัดตั้งขึ้น อาจถูกเปรียบเทียบกับการทำงานของสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency : NSA) ซึ่งเป็นหน่วยข่าวกรองทางการสื่อสาร รวบรวมข้อมูลข่าวสารจากสัญญาณต่าง ๆ (Signal Intelligence : SIGINT) ด้วยการดักฟังดักจับ ก่อนจะนำมาวิเคราะห์ผลิตเป็นข่าวกรองทางการสื่อสาร และกองบัญชาการไซเบอร์ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งรับผิดชอบการทำสงครามไซเบอร์ รวมทั้งทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐฯ ก็ได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ เพื่อช่วยวิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามในระบบดิจิทัลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ

## สรุป

การศึกษาจากมาตรการการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางที่รัฐบาลกำหนดให้ปรับเปลี่ยน ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ และแผนนโยบายที่เกี่ยวข้อง จะให้เห็นได้ว่าในทุกยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการต่างกล่าวถึงการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการข้อมูลและนำผลผลิตด้านข่าวกรองไปใช้ในการบริหารจัดการปัญหา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ ในประเด็นการข่าวกรองและการประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง มีสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ขับเคลื่อนในภาพรวมของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนฯ ที่เกี่ยวข้อง และเป็น หน่วยประสานงานหลัก (Focal Point) ในการบูรณาการดำเนินการร่วมกับหน่วยรับผิดชอบหลักตามกลยุทธ์

เพื่อศึกษาปัจจัยและประเมินศักยภาพในการใช้การข่าวกรอง ใช้แก้ปัญหาการก่อการร้าย ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่

การกำหนดแนวทางดังกล่าวไว้ ซึ่งว่ารัฐบาลวิเคราะห์ปัจจัยและศักยภาพในการใช้การข่าวกรองแก้ปัญหาการก่อการร้ายแล้วเห็นว่า หน่วยความมั่นคงที่มีภารกิจด้านต่อต้านการก่อการร้ายและหน่วยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่น่าจะตอบสนองกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เนื่องจากภัยคุกคามเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างมาก เฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายที่เป็นอาชญากรรมสำคัญสุดในลำดับแรก ตามยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ โดยพัฒนาการของการก่อการร้ายใหม่ หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ ไม่มีพรมแดนอีกต่อไป ไม่ได้มุ่งเป้าการโจมตีเฉพาะหน่วยงานหรือบุคลากรของรัฐ เพราะไม่มีการจำแนกเป้าหมายอีก แม้กระทั่งการโจมตีในชุมชนเมืองที่มีประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก การปฏิบัติในลักษณะนี้แพร่กระจายไปทั่วโลก องค์การสหประชาชาติจึงกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้ายไว้ด้วยเช่นกัน

ไทยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจึงต้องให้การสนับสนุน โดยคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและรับรองมติคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ สั่งการให้หน่วยงานความมั่นคงเพิ่มมาตรการเฝ้าระวังป้องกัน ห้ามเดินทางเข้าหรือผ่านดินแดน และเพิ่มมาตรการข่าวกรองทางการเงิน เนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นักรบต่างชาติ (Foreign Terrorist Fighter : FTFs) อาจเลือกเดินทางผ่านเข้าและออกไทย หรือใช้ไทยเป็นที่พักพิง รวมทั้งอาจดำเนินธุรกรรมการเงินในหรือผ่านประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย กรณีดังกล่าวทำให้ไทยเริ่มปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรับมือกับการก่อการร้ายได้ รวมทั้งปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการปรับปรุง พ.ร.บ.ข่าวกรองแห่งชาติ ปี ๒๖๖๒ หลังจาก พ.ร.บ.ฉบับนี้ตราใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๒๘ หรือ ๓๕ ปี ที่แล้วโดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีก

นอกจากนี้ รัฐบาลยังดำริให้ สมช.ยกร่าง พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ... ขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการปรับกลไกเดิมที่เคยออกแบบเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้าย เมื่อหลายสิบปีก่อน เพราะเห็นแล้วว่าไม่สามารถรับมือได้อีก การกำกับไว้ในยุทธศาสตร์ทุกระดับ ได้เน้นย้ำเรื่องการบูรณาการข่าวกรอง ข่าวสาร และข้อมูล แสดงให้เห็นว่าหน่วยความมั่นคงของไทยยังขาดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข่าวกรองอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบันการบูรณาการยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม อาจเพราะยังไม่เกิดเหตุก่อการร้ายที่รุนแรงจนกระทั่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประชาคมข่าวกรองได้ เช่นที่สหรัฐฯ เคยประสบกับเหตุการณ์ ๙/๑๑ ทำให้ประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ ต้องหันกลับมาทบทวนกระบวนการทุกขั้นตอนอย่างเอาใจจริงเอาใจจ้งว่าผิดพลาดอย่างไร จึงไม่อาจป้องกันการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายได้ การดำเนินการของสหรัฐฯ มีทั้งการปรับโครงสร้างประชาคมข่าวกรอง ยุบ และควบรวมหน่วยงานด้านความมั่นคง ออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานด้านการข่าวกรอง และอื่น ๆ อีกมากมาย กรณีนี้เป็นตัวแบบให้ออสเตรเลียเดินตามด้วยเช่นกัน

สำหรับไทย ปัจจุบันแม้จะไม่มีปัญหาเรื่องโครงสร้างของประชาคมข่าวกรองและหน่วยข่าวกรอง และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีการปรับตัวเป็นลำดับอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจจะไม่ยิ่งใหญ่และพลิกโฉมแบบสหรัฐฯ และออสเตรเลีย เนื่องจากขนาดของภัยคุกคามที่ไทยเผชิญไม่ใหญ่และรุนแรงมากเท่าทั้งสองประเทศดังกล่าว แต่การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายและความมั่นคงอื่น ๆ ของไทย ก็ดำเนินการไปได้มากพอสมควร ทั้งการปรับแก้ พรบ.ข่าวกรองแห่งชาติ ฉบับใหม่ที่จะช่วยให้กลไกด้านการข่าวกรองมีศักยภาพในการทำงานมากขึ้น และการผลักดันให้มี พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ... ขึ้น อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องยังต้องบูรณาการการปฏิบัติกันอีกมาก เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## บทที่ ๔

# แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง เพื่อแก้ปัญหาค่าการก่อการร้ายของไทย

การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งอีกบางเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในไทย มีสาเหตุความเป็นมาที่อาจแตกต่างกัน ทั้งเพราะเกิดจากแผนการที่ต้องการแก้แค้นศัตรูฝ่ายตรงข้าม ต้องการสั่งสอนประเทศที่ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มก่อการร้ายที่ลงมือ รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและอ้อมอีกจำนวนหนึ่ง แต่ไม่ว่ากลุ่มก่อการร้ายจะลงมือด้วยเหตุผลใดก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นต่างกระทบต่อประเทศนั้น ๆ อย่างมีอาจประมาณการความเสียหายได้ ขณะที่หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ก็มีส่วนรับผิดชอบที่ไม่อาจป้องกันเหตุร้ายได้ กรณีดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ก่อนที่ผู้ก่อการร้ายลงมือโจมตี (Pre Attack) ขณะที่ความรับผิดชอบของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ยังครอบคลุมไปถึงหลังเกิดเหตุการณ์ (Post Attack) ด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของการวิจัยครั้งนี้ โดยวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาค่าการก่อการร้ายของไทย

## การวิเคราะห์แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง

ในภารกิจด้านความมั่นคง การข่าวกรองถือกลไกสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการและปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องบรรลุผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการสงคราม การสืบสวน รวบรวมข่าวสาร ก่อนที่จะตัดสินใจลงมือในขั้นต่อ ๆ ไป ย่อมต้องใช้ข้อมูลข่าวสารที่หามาได้ ประกอบการวางแผน ตัดสินใจ ดังที่ซุนวูกว่าไว้ในตำราพิชัยสงคราม (The Art of War) ว่า “การชนะทั้งร้อยมิใช่วิธีการอันประเสริฐแท้ แต่ชนะโดยไม่ต้องรบเลย จึงถือว่าเป็นวิธีการอันวิเศษยิ่ง ” และ “หากรู้เขา รู้เรา แม่นรบนันตั้งร้อยครั้งก็ไม่มีอันตรายอันใด ถ้าไม่รู้เขาแต่รู้เพียงเรา แพ้ชนะย่อมกำกั่งอยู่ หากไม่รู้ในตัวเขาตัวเราเสียเลย ก็ต้องพราชัยทุกครั้งที่มีการยุทธนั้นแล”

เนื่องด้วยลักษณะของงานข่าวกรองเป็นราชการลับ มีรูปแบบที่ต่างจากงานราชการอื่น ตามแนวคิดหลักทฤษฎีของหน่วยข่าวกรองทั่วโลกของทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะปกครองแบบใดก็ตาม ทั้งระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร หรือเผด็จการคอมมิวนิสต์ก็ตาม หน่วยข่าวทั่วโลกก็ยึดหลักการปฏิบัติเดียวกันที่สำคัญคือ การเก็บรักษาความลับ ตามหลักคิดจำกัดให้รู้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็นต้องรู้เท่านั้น (Need to Know) และการแบ่งส่วนงาน (Compartmentation) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีบางประเด็นที่สามารถเปิดเผยได้ เช่น การขจัดปัญหาบางประการของการทำงานด้านการข่าวกรอง โดยมากเป็นเรื่องที่มีกำลังพลไม่เพียงพอ กับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ เนื่องจากสถานะแลดล้อมทางยุทธศาสตร์ และรูปแบบของภัยคุกคาม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ขณะที่หน่วยข่าวกรองมีกำลังพลและงบประมาณที่จำกัด รวมทั้งอุปกรณ์ที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่ก้าวไม่ทันผู้ก่อการร้าย ถ้าหากเปรียบเทียบกับจำนวนกำลังพล

ของหน่วยข่าวกรองหลัก (สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจสันติบาล และศูนย์รักษาความปลอดภัย) กับภัยคุกคามที่ประเทศชาติเผชิญอยู่ จำนวนประชากรของประเทศ (ประมาณ ๖๙.๔๓ ล้านคน : ธนาคารโลก ปี ๒๕๖๑) (ธนาคารโลก, ออนไลน์, ๒๕๖๓) และจำนวนเนื้อที่ของไทย (๕๑๓,๑๒๐ ตร.กม.) แล้ว อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง ๑ คน ต้องดูแลประชากรประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน และดูแลเนื้อที่ ๑๗๑ ตร.กม.

ขณะที่หลักคิดของการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของหน่วยข่าวกรองต่างไปจากหน่วยราชการอื่น ๆ แม้จะคล้ายกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายและหน่วยความมั่นคงบางแห่งบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว กรณีของหน่วยข่าวกรอง เฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจต่อต้านก่อการร้าย ปัจจัยแห่งผลสำเร็จในการป้องกันการก่อการร้ายคือ ต้องไม่เกิดเหตุก่อการร้ายในพื้นที่รับผิดชอบ และสามารถรวบรวมข่าวกรองเพื่อนำไปใช้ปรับแผนการป้องกันเหตุในครั้งต่อ ๆ ไป ไม่ให้ผู้ก่อการร้ายสามารถลงมือได้ ทั้งโดยดำเนินการเองและบูรณาการกับหน่วยความมั่นคงและหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแห่งผลสำเร็จของหน่วยข่าวกรองในการป้องกันการก่อการร้ายมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก ต่างจากงานบริการประชาชนของหน่วยราชการอื่น ๆ ที่สามารถนับผลสำเร็จเป็นชิ้น ๆ ได้โดยตรง ด้านหน่วยบังคับใช้กฎหมายอาจเป็นการติดตามจับกุมผู้ก่อการร้ายที่ลงมือก่อเหตุและส่งฟ้องดำเนินคดีได้ ซึ่งจะต้องบูรณาการการปฏิบัติกับหน่วยข่าวกรองด้วยเช่นกัน ดังที่ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง กำหนดไว้เป็นแนวทางให้ทุกหน่วยปฏิบัติตามมาแล้วหลายปี

นอกจากนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองที่สาธารณชนได้รับทราบแล้วอีกกรณีก็คือการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย สามารถใช้รับมือกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปได้จริง เนื่องจากกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับงานข่าวกรอง ตราไว้เมื่อ ๓๕ ปีก่อน เช่น พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ เพิ่งจะปรับปรุงล่าสุดเป็นพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้าย ไทยไม่เคยมีกฎหมายดังกล่าว ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องนำกฎหมายฉบับอื่นมาปรับใช้แทนเมื่อเกิดเหตุ เช่น พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เมื่อต้องผลักดันผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัยออกจากไทย พระราชบัญญัติควบคุมควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.๒๕๓๐ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๕๔๐

ส่วนประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ ในความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๓๕/๑ ถึงมาตรา ๑๓๕/๔ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติฟอกเงิน เป็นกฎหมายที่เอาผิดหลังเกิดเหตุก่อการร้ายแล้ว ไม่สามารถใช้ป้องกันการก่อการร้ายหรือเอาผิดก่อนที่ผู้ก่อการร้ายลงมือได้ กล่าวคือ การเตรียมก่อการร้ายที่จะเอาผิดได้ต้องถึงขั้นการพยายามแล้ว แต่ในความเป็นจริง การเตรียมการของผู้ก่อการร้ายบางกรณีเริ่มตั้งแต่บ่มเพาะแนวความคิดรุนแรง ฝึกฝนการก่อเหตุ กว่าลงมือก่อเหตุจริงอาจใช้เวลานานเป็นปี ๆ ในการนี้รัฐบาลจึงเร่งผลักดันให้ สมช.ยกร่าง พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ... ขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือ

เหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันได้ทันเหตุการณ์ โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากร่าง พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เป็นการป้องกันการก่อการร้ายตั้งแต่ขั้นก่อนเตรียมการหรือขั้นพยายาม ซึ่งเป็นการตัดไฟเสียแต่ต้นลมต่างจากกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ต้องรอให้เกิดเหตุก่อนจึงจะตามจับผู้ก่อการร้ายมาลงโทษให้ได้

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม (๒๕๖๓ : ๙๒ - ๙๓) กล่าวถึงภารกิจต่อต้านก่อการร้ายว่า วิธีหนึ่ง ที่หน่วยข่าวกรองใช้คือ การยุติปฏิบัติการและการแสวงประโยชน์ (Negation and Exploitation) เป็นกระบวนการการทำงานขั้นสุดท้ายของงานต่อต้านก่อการร้าย เพื่อตัดสิ้นใจยุติการปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้าย ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองจะต้องประสานการทำงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย ให้เข้าควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย เพื่อนำไปสอบปากคำและค้นหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ขั้นตอนนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในคดีต้องชั่งน้ำหนัก ๒ ทางว่าจะดำเนินอย่างไร ระหว่างดำเนินคดีตามกฎหมาย (การกำจัดโดยถูกกฎหมาย) หรือการสืบสวนขยายผลต่อ หากผู้ต้องหาให้ความร่วมมือชดเชยต่อผู้ร่วมก่อเหตุคนอื่นที่เจ้าหน้าที่ยังไม่มีข้อมูล หรือกรณีผู้ต้องหาเปลี่ยนใจมาร่วมมือกับฝ่ายความมั่นคง อาจส่งตัวผู้ต้องหา รายดังกล่าวกลับไปฝังตัวในกลุ่มก่อการร้ายนั้นได้

การปรับปรุงศักยภาพ เพิ่มประสิทธิภาพหน่วยข่าวกรองให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันได้ทันเหตุการณ์ โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงและหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงมักจะดำเนินการเป็นการภายในของแต่ละหน่วยไม่อาจเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ในรายละเอียดได้ เพราะผู้ก่อการร้ายก็ปะปนอยู่ในสังคมด้วยเช่นกัน บางกรณีหน่วยข่าวกรองสามารถป้องกัน ระวัง ยังยั้ง เหตุก่อการร้ายได้แต่ไม่อาจเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบได้ เนื่องจากมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกำหนดอีก เช่น การสืบสวนหาข่าวงานฝังตัว (Sleeper Cell) ยังไม่เสร็จสิ้น แต่จำเป็นต้องประสานหน่วยบังคับใช้กฎหมายจับกุมอย่างเงียบ ๆ ก่อน เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดและสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ การเปิดเผยผลการปฏิบัติ เฉพาะอย่างยิ่ง การจับกุมผู้ก่อการร้ายบางคนบางกลุ่ม อาจส่งผลให้สมาชิกอื่นของกลุ่มก่อการร้ายเดียวกันคิดแก้แค้นได้ในโอกาสต่อไป

อย่างไรก็ตาม หน่วยข่าวกรองมีระบบบทวนการทำงานของตนเอง ซึ่งแต่ละหน่วยก็สามารถออกแบบได้ตามวัฒนธรรมองค์กรและหลักนิยม ซึ่งโดยมากก็จะเป็นสรุปบทเรียนทางการรบ (บทเรียนจากการปฏิบัติงาน : After Action Review : AAR) สิ่งที่ต้องกล่าวถึงในการทำ AAR ก็คือ ปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไขและปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

## วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคระบบข่าวกรองไทยที่กระทบต่อการแก้ปัญหาการก่อการร้าย

หลังเกิดเหตุสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายอัล – กออิดะห์ ปล้นยึดเครื่องบินขับพุงชนอาคารเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ในมหานครนิวยอร์ก สหรัฐฯ CIA ได้ปรับปรุงกระบวนการรวบรวมข่าวกรองใหม่ ขณะที่ประชาคมข่าวกรองของสหรัฐฯ ก็ปฏิรูปตัวเองใหม่เช่นกัน หนึ่งในมาตรการต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ ดำเนินการสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทยได้ในบางกรณี เนื่องจากหน่วยข่าวกรองของไทยรับแนวคิด

การทำงานมาจากสหรัฐฯ และประเทศตะวันตกอีกหลายแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ทุกประเทศมีแนวคิดและใช้เครื่องมือในการรวบรวมข่าวกรองไม่ต่างกัน

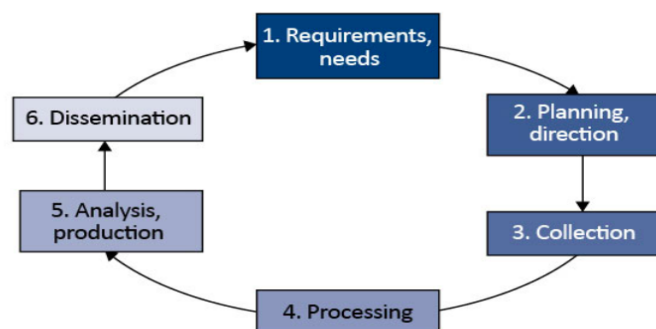
## แนวคิดในการปรับวงรอบข่าวกรองใหม่

ศาสตราจารย์ Sherman Kent อดีตเจ้าหน้าที่ CIA ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการวิเคราะห์ข่าวกรอง (the father of intelligence analysis) พยายามผลักดันแนวคิดใหม่ ให้นักวิเคราะห์ข่าวกรองมีบทบาทมากขึ้น เพราะอยู่ในขั้นตอนที่สามารถอธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ขณะที่การตั้งคำถามของระดับนโยบายหรือผู้ใช้ข่าวจะช่วยเพิ่มความท้าทายในงานวิเคราะห์มากขึ้น การปรับปรุงระบบข่าวกรองของสหรัฐฯ จึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เห็นได้จากหน่วยงานภายใต้ DNI ได้จัดให้ฝ่ายปฏิบัติการซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข่าวกรอง ทำงานอยู่ในทีมเดียวกับนักวิเคราะห์ข่าวกรอง ซึ่งเป็นรูปแบบการทำงานใหม่

ขณะที่วงรอบข่าวกรองแบบเดิม (The traditional intelligence cycle) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการซึ่งมีหน้าที่รวบรวมข่าวกรอง (Collectors) เจ้าหน้าที่ผลิตข่าวกรอง (Processors) และนักวิเคราะห์ (Analysts) มักจะไม่ประสานงานกัน เมื่อทำงานในขั้นตอนของตัวเองเสร็จแล้วก็โยนให้เป็นความรับผิดชอบ (throwing information over the wall) ของเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนถัดไปทำงานต่อ ทุกคนพยายามเลี่ยง ไม่ต้องการรับผิดชอบผลผลิตในขั้นตอนสุดท้าย สาเหตุสำคัญมาจากหลักการทำงานข่าวกรองในการแบ่งส่วนงาน (Compartmentalized – เพื่อป้องกันความลับรั่วไหล กล่าวคือ ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานใดก็ไม่ควรมีสิทธิ์เข้าไปรับรู้ข้อมูลของงานนั้น ๆ) ทำให้ความสัมพันธ์และการประสานของเจ้าหน้าที่ไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร ซึ่งไม่เป็นผลดีในการคาดการณ์ และเป็นจุดอ่อนต่อการกำหนดมาตรการปฏิบัติต่อฝ่ายตรงข้าม

ความล้มเหลวของงานข่าวกรอง เป็นผลจากการที่วงรอบข่าวกรองทำงานได้ไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการข่าวกรองได้ วงรอบข่าวกรองประกอบด้วย ๖ ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ Requirements, Collection, Processing and Exploitation, Analysis and Production, Dissemination and Consumption และ Feedback ของผู้ใช้ข่าวซึ่งจะนำไปกำหนดนโยบายคำสั่ง เพื่อแก้ปัญหาด้านความมั่นคง

แผนภาพที่ ๔ - ๑ วงรอบข่าวกรองแบบดั้งเดิม



ที่มา William Wilson



แม้ตามแผนภาพจะแสดงความสัมพันธ์ของงานแต่ละขั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มีลักษณะเป็นแนวเส้นตรงและส่งต่อกันเป็นทอด (Wilson, Online, 2020) วงรอบข่าวกรอง ถือเป็นเครื่องมือยุคดั้งเดิมที่หน่วยข่าวกรองทั่วโลก รวมทั้งหน่วยข่าวกรองของไทย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการข่าวกรองของประเทศตะวันตก ทั้งหน่วยข่าวพลเรือนและหน่วยข่าวทหาร ต่างใช้ยึดคัมภีร์ในการใช้รวบรวมข่าวกรอง เป็นขั้นตอนในการทำงานของหน่วยข่าวทั่วโลก ตั้งแต่ขั้นแรกไปจนจบกระบวนการ ปัจจุบันเริ่มมีการปรับบางขั้นตอน หรืออธิบายในแง่มุมอื่นเพิ่มขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตาม ยังคงกล่าวได้ว่าพื้นฐานของวงรอบข่าวกรองยังคงเดิม ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด สำหรับแต่ละขั้นตอนของวงรอบข่าวกรองสามารถอธิบายได้ดังนี้

๑. การกำหนดความต้องการข่าวสาร (Requirements) หรือการกำหนดทิศทาง (Direction) เป็นจุดเริ่มต้นของวงรอบข่าวกรองมาจากการต้องการข่าวกรองของระดับนโยบาย (Decision Makers) นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี ผู้นำรัฐบาล ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคงต่าง ๆ หรือผู้ใช้ข่าว (Users) ความต้องการข่าวสารดังกล่าว เรียกกันว่า หัวข้อข่าวสาร (ทขส.หรือ Essential elements of information (EEl)s) หรือ Intelligence requirements) เช่น สถานการณ์ที่มีความห่วงกังวล ขีดความสามารถและเจตนาของฝ่ายตรงข้าม หรือสาเหตุและแนวทางในการรับมือกับปัญหาร้ายแรงของชาติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ไทยมีโอกาสได้รับผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจของโลกรุนแรงเพียงใด และควรเตรียมมาตรการรองรับอย่างไร ความต้องการข่าวกรองของผู้ใช้ข่าว จะเป็นการกำหนดทิศทางให้หน่วยข่าวกรอง รวบรวมข่าวกรอง เพื่อสนองตอบความต้องการดังกล่าวให้ตรงประเด็น

๒. การวางแผนรวบรวมข่าวกรอง (Planning หรือ Direction บางหลักนิยมถือว่า ขั้นตอนนี้เป็นจุดเริ่มต้นของวงรอบข่าวกรอง) หลังจากได้รับความต้องการข่าวสารจากผู้ใช้ข่าวระดับสูงแล้ว เจ้าหน้าที่รวบรวมข่าวกรอง ซึ่งส่วนมากเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ต้องวางแผนรวบรวมข่าว หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการรวบรวมข่าวกรองตามที่ผู้ใช้ข่าวต้องการทราบ

๓. การรวบรวม (Collection) ข่าวสารเพื่อนำไปผลิตเป็นข่าวกรอง หน่วยข่าวกรอง จะเริ่มรวบรวมข่าวสาร หรือหาข่าวตามที่ได้รับ EEl)s โดยดำเนินการตามแผนการรวบรวมข่าวสาร (Intelligence Collection Plan) และใช้เครื่องมือที่หน่วยข่าวที่มีอยู่ รวบรวมจากแหล่งข่าวต่าง ๆ (Sources) ที่ตอบคำถามได้ เช่น แหล่งข่าวบุคคล (Human Intelligence : HUMINT) รวบรวมจากภาพถ่าย (Imagery Intelligence : IMINT) เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Intelligence : ELINT) ดักจับจากสัญญาณการติดต่อสื่อสาร (Signals Intelligence : SIGINT) และแหล่งข่าวเปิด (Open Source intelligence : OSINT or publicly available intelligence) โดยสรุปแล้วคือ ส่วนหนึ่งรวบรวมจากแหล่งข่าวเปิดทั่วไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติการลับ

๔. การผลิตข่าวกรอง (Processing บางหลักนิยมรวมการแสวงประโยชน์ หรือ Exploitation ในขั้นตอนนี้ด้วย) หรือการดำเนินการวิธี เป็นขั้นตอนหลังจากที่รวบรวมข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ แล้วจึงนำไปตามวิเคราะห์กระบวนการ ปะติดปะต่อ ประมวลเป็นเรื่องราวหรือเหตุการณ์ ขั้นตอนนี้มีความละเอียดอ่อนมาก ต้องอาศัยความรอบคอบ รอบรู้ และประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ เพราะจะต้องเริ่มตั้งแต่การประเมิน (Evaluation) ความน่าเชื่อถือ (Reliability) ติความจากข่าวสารหรือข่าวดิบ (Raw Information) แต่ละชิ้น โดยแยกข่าวที่ไม่เป็นประโยชน์

หรือขาดความน่าเชื่อถือออกไป ต้องสามารถดึงเรื่องที่สำคัญออกจากข่าวสารจำนวนมาก สามารถเชื่อมโยงเรื่องราวหรือเหตุการณ์จากข่าวสารแต่ละชิ้นที่ได้แยกแยะไว้แล้วเพื่อประมวลออกมาเป็นภาพใหญ่ และตรวจสอบ (Collation) ความเป็นไปได้ต่าง ๆ ของข่าวดิบที่ได้รับมาจากขั้นตอนการรวบรวมข่าวสาร โดยสรุปขั้นตอนนี้ต้องพึ่งพาความรู้ความสามารถและความชำนาญของผู้ที่ดำเนิน กรรมวิธีเป็นสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องผ่านการฝึกฝนอบรมมาเป็นอย่างดี

๕. การวิเคราะห์ (Analysis หรือ production) เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการผลิตข่าวกรอง โดยนักวิเคราะห์ข่าวกรองจะต้องให้ความสนใจกับข่าวสารทุกชิ้นที่ได้รับ เทียบเคียงข่าวสารที่เหมือนและต่างกัน รวมทั้งตรวจสอบกับเรื่องเดิม เหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว อิงกับทฤษฎีต่าง ๆ ที่งานข่าวกรองใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข่าว โดยนักวิเคราะห์ข่าวกรองจะต้องตัดอคติของตัวเองที่มีต่อเรื่องราวนั้น ๆ หรือความรู้สึกที่มีต่อผู้ที่เคยวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ ไว้ก่อนออกไปให้ได้ รวมทั้งปัญหาพื้นฐานของตัวเอง ผู้ที่ทำงานในขั้นตอนนี้จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการวิเคราะห์อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ข่าวกรองถูกต้องแม่นยำมากขึ้น

๖. กระจายข่าวกรอง (Dissemination บางครั้งเรียก Publication of Intelligence บางหลักนิยมรวมเรื่อง Consumption และ Feedback ในขั้นตอนนี้) ไปยังผู้ใช้ข่าวที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น ผู้นำรัฐบาลทั้งนี้ รูปแบบของการรายงานขึ้นอยู่กับนโยบายและ EEIs ความเร่งด่วนและความสำคัญของข่าวกรองดังกล่าว

หลังจากที่ผู้ใช้ข่าวได้รับรายงานข่าวกรองแล้ว ก็จะมี Feedback ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้าย หรือจุดเริ่มต้นวงจรรอบข่าวกรองรอบใหม่ เพราะข่าวกรองที่กระจายไปยังผู้ใช้ข่าวที่เกี่ยวข้อง อาจจะไม่ครบถ้วน หรือมีประเด็นสงสัยใหม่เพิ่มขึ้นมา หลังจากผู้ใช้ข่าวได้รับรายงานข่าวกรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว หน่วยข่าวกรองจึงต้องไปหาคำตอบ รวบรวมข่าวสาร ผลิตข่าวกรองเพิ่มเติม เนื่องจากสถานการณ์และสภาวะการด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ปัญหาสำคัญมาจากไม่สามารถรวบรวมข่าวกรองได้ ความน่าเชื่อถือของข่าวกรองมีข่าวสารมากเกินไปทำให้มองข้ามข่าวที่สำคัญ หรือในทางกลับกันมีข่าวสารไม่มากพอที่จะใช้กรองและวิเคราะห์ได้ กระจายข่าวกรองข่าวกรองให้ผู้ใช้ข่าวหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ไม่ครบถ้วน มีการหวงข่าว ไม่แบ่งปัน บางครั้งกระจายข่าวกรองไม่ทันเวลา ระดับนโยบายหรือผู้ใช้ข่าว Feedback กลับไปยังนักวิเคราะห์ช้าเกินไป หรือไม่มี Feedback ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่องานวิเคราะห์ข่าวกรองขึ้นไป

จากกระบวนการของวงจรรอบข่าวกรองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้เจ้าหน้าที่แต่ละขั้นตอนจะทำงานต่อเนื่องกัน แต่เมื่อเสร็จสิ้นงานตามความรับผิดชอบในขั้นตอนนั้น ๆ แล้วก็ส่งงานต่อให้เจ้าหน้าที่อีกชุดหนึ่งดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ส่วนผู้ใช้ข่าวซึ่งเป็นระดับนโยบายจะได้รับรายงานข่าวกรองต่อเมื่อจบกระบวนการวิเคราะห์และผลิตข่าวกรองแล้ว ขณะที่แนวคิดใหม่ Target Centric Approach ผู้ใช้ข่าว นักวิเคราะห์ข่าวกรอง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข่าวกรอง จะทำงานด้วยกันเป็นทีม ทุกคนสามารถพบปะหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้อมูลข่าวสารกันได้ตลอดเวลา

สำหรับ Target Centric Approach เป็นแนวคิดใหม่และทางเลือกหนึ่งในการปรับปรุงวงจรรอบข่าวกรอง ซึ่งก็ไม่ต่างไปจากกลไกอื่น ๆ ที่จะต้องมีการปรับปรุง หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑

สหรัฐฯ ได้ปรับปรุงระบบการทำงานของประชาคมข่าวกรอง โดยเพิ่มการรวบรวมข่าวสารและแบ่งปันข่าวกรองให้มากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษาคู่ต่อของระบบงานข่าวกรองของสหรัฐฯ จากเหตุการณ์ ๙/๑๑ พบว่าหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ ประสานงานกันไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งของจุดเริ่มต้นของความเสียหายอย่างร้ายแรง

การค้นหาอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : WMD) ในอิรัก และเหตุการณ์ที่สหรัฐฯ ถูกโจมตีเมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ (๒๐๐๑) เป็นตัวอย่างชัดเจนของความล้มเหลวในระบบงานข่าวกรองของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิรูปประชาคมข่าวกรอง (Intelligence Reform) เพื่อป้องกันไม่ให้งานข่าวกรองล้มเหลวซ้ำรอยเช่นในอดีต (This will never happen again) และช่วยให้งานข่าวกรองสามารถตอบสนองปัญหาความขัดแย้งในศตวรรษที่ ๒๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแตกต่างจากความขัดแย้งระหว่างรัฐในศตวรรษที่ ๒๐ อย่างมาก และจำเป็นต้องใช้รูปแบบการวิเคราะห์ข่าวกรองที่แตกต่างกันไปในแต่ละความขัดแย้ง

Robert M. Clark เสนอแนวคิดในการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบใหม่โดยยึดเป้าหมายเป็นศูนย์กลาง (Intelligence Analysis : A Target Centric Approach) ซึ่งต้องตีความกระบวนการของวงรอบข่าวกรอง (Intelligence Cycle) ใหม่ เพื่อให้ระบบดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่น และได้ผลดี กับอธิบายวิธีการที่จะทำให้การวิเคราะห์คาดการณ์เหตุการณ์ได้ดีขึ้น (Better Predictive Analysis) ประเด็นที่ Clark เน้นเป็นพิเศษคือ การประสานงานระหว่างนักวิเคราะห์กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Collectors) และนักวิเคราะห์กับระดับนโยบายหรือผู้ใช้ข่าวที่เป็นเสมือนลูกค้า (Customers) วงรอบข่าวกรองที่ Clark เห็นว่าควรปรับปรุงโดยอธิบายเหตุผลไว้คือ ประเด็นแรก ผู้ใช้ข่าวควรจะสามารถสอบถามนักวิเคราะห์ที่ได้โดยตรงในทุกโอกาส ประเด็นที่ ๒ กรณีเร่งด่วนระดับปฏิบัติควรรายงานให้ผู้ใช้ข่าวทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประเด็นที่ ๓ จะต้องหาทางรวบรวมข่าวสารใหม่ เพื่อตอบคำถามที่ยังคงค้างอยู่ ซึ่งกระบวนการของวงรอบข่าวกรองใหม่นี้ทุกส่วนงานจะต้องร่วมมือและคาดการณ์เหตุการณ์ด้วยกัน

สาเหตุสำคัญ ๓ ประเด็น ที่ทำให้ระบบงานข่าวกรองของสหรัฐฯ ล้มเหลว ได้แก่

๑. ล้มเหลวในการแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข่าวกรอง (Failure to Share Information)
๒. ล้มเหลวในการรวบรวมข่าวสารเพื่อนำมาวิเคราะห์ข่าวกรอง (Failure to Analyze Collected Material Objectively)
๓. ผู้ใช้ข่าวล้มเหลวในการนำข่าวกรองไปใช้ประโยชน์ (Failure of the Customer to Act on Intelligence)

นอกจากนี้ ยังมีความล้มเหลวของระบบงานข่าวกรองที่น่าตกใจ ซึ่งไม่สามารถหาคำตอบได้ รวมทั้งคำถามว่าความล้มเหลวดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยเพียงใด สาเหตุที่แท้จริง ซึ่งทำให้ระบบงานข่าวกรองล้มเหลวเกิดจากอะไร ที่สำคัญคือทุกคนไม่ได้วิเคราะห์ความสำเร็จใน Case ก่อน ๆ และพิจารณาสาเหตุที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ ตามที่วงรอบข่าวกรองที่ใช้กันอยู่ ทำให้เป็นเรื่องยากที่อธิบายความเป็นเหตุเป็นผล

สำหรับความขัดแย้งในศตวรรษที่ ๒๑ มีคุณลักษณะสำคัญ ๒ อย่างเชื่อมโยงกันอยู่ ได้แก่ โลกาภิวัตน์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งปรากฏการณ์ ๒ อย่างนี้ส่งเสริมให้ “เครือข่าย” และ “ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” มีบทบาทต่อสถานการณ์ความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้ “เครือข่าย” หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้น ๆ (อาจมีมากกว่า ๒ ฝ่าย) ส่วน “ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” หมายถึงเช่น กลุ่มก่อความไม่สงบ กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ และปัจเจกชน

“ความขัดแย้ง” เกิดจากความไม่ลงรอยกันทางความคิดหรือผลประโยชน์ของ ๒ ฝ่ายหรือมากกว่านั้น ต้องมีปัจจัยเรื่องความรุนแรงหรือภัยคุกคามเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องของความรุนแรงเพียงเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง “การแข่งขันกันฉันทมิตร” ด้วย ทั้งนี้ แม้งานข่าวกรองจะไม่สามารถพัฒนาทฤษฎีมาตอบคำถามได้ทุกเรื่อง แต่ข่าวกรองสามารถช่วยลดความไม่แน่นอนของปัญหาความขัดแย้งได้ นอกจากนี้ ข่าวกรองด้านความมั่นคง ยังแตกต่างจากข่าวกรองประเภทอื่น เช่น งานวิจัยทางการตลาด เพราะต้องใช้เทคนิคและวิธีการพิเศษที่ใช้เฉพาะในงานข่าวกรองความมั่นคงเท่านั้นมาใช้ในการผลิตข่าวกรอง

เป็นที่ทราบกันดีว่า ข่าวกรองคือการได้มาซึ่งข้อมูลที่ฝ่ายตรงข้ามปกปิดอยู่ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายงานข่าวกรองต้องเริ่มจากข้อเท็จจริงก่อน จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่การอนุมานที่เป็นเหตุเป็นผล แม่นยำ และเชื่อถือได้ เพื่อให้ผู้ใช้ข่าวนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์หรือนำไปวางแผนปฏิบัติการต่อไป ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการข่าวกรองที่ควรจะเป็นต้องมีลักษณะดังนี้

๑. ผู้ใช้ข่าวควรจะสามารถตั้งคำถามต่าง ๆ กับผู้ผลิตข่าวกรองได้โดยสะดวก
๒. ผู้ผลิตข่าวกรองควรจะสามารถใช้ฐานข้อมูลข่าวกรองที่มีอยู่ตอบสนองผู้ใช้ข่าวได้โดยทันที
๓. ผู้ผลิตข่าวกรองควรจะสามารถสร้างสรรค์ข้อมูลใหม่ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อตอบคำถามของผู้ใช้ข่าวที่ยังค้างคาอยู่

หากจะผลักดันให้กระบวนการข่าวกรองดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ งานข่าวกรองต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่าง “นักวิเคราะห์กับผู้รวบรวมข้อมูล” และ “นักวิเคราะห์กับผู้ใช้ข่าว” อย่างจริงจัง ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่าง “นักวิเคราะห์กับผู้ใช้ข่าว” และการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะการทำงานร่วมกัน (Collaboration) อย่างใกล้ชิดของประชาคมข่าวกรอง ถือเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ ขณะที่แนวทาง Target – Centric Approach เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายอย่างเฉพาะเจาะจง และเป็นระบบ ซึ่งมีทั้งความซับซ้อนและความเชื่อมโยงกันอยู่ภายใน

แผนภาพที่ ๔ - ๒ : Target - Centric Approach ยึดเป้าหมายเป็นศูนย์กลาง



ที่มา William Wilson

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาของ CIA แล้ว อาจกล่าวได้ว่า CIA มีปัญหาในขั้นการรวบรวมข่าวกรอง และวิเคราะห์ข่าวกรอง ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการทำงานตามวงรอบข่าวกรอง (Intelligence Cycle) CIA จึงปรับเปลี่ยนการทำงานตามวงรอบข่าวกรองใหม่เป็น Target Centric Approach โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่สืบสวนเป็นลำดับแรก ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้ ลดหลักคิดเรื่องการแบ่งส่วนงาน (Compartmentation) และการจำกัดให้รู้เท่าที่จำเป็น (Need to Know) เปลี่ยนให้ฝ่ายรวบรวมข่าวกรอง หรือฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรอง และผู้บังคับบัญชา รวม ๓ ฝ่าย ทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งก็คือปรับปรุงแก้ปัญหาคาจรณการการทำงาน เพื่อให้สามารถทุกคนที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวกรองและนำไปใช้ตัดสินใจ ขยายผล ลงมือปฏิบัติ ได้ทันทีนั่นเอง เฉพาะอย่างยิ่ง การรับมือกับการโจมตีของกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งต้องอาศัยความฉับไว ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม (๒๕๖๓ : ๙๕ - ๙๗) อธิบายการทำงานตามวงรอบข่าวกรอง ของประเทศตะวันตกเพิ่มเติม และวิเคราะห์ปัญหาของระบบงานข่าวกรองของไทยว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีพื้นฐานมาจากงานข่าวกรองของประเทศตะวันตกที่แบ่งกระบวนการทำงานของการข่าวกรอง ออกเป็นวงรอบข่าวกรอง ๖ ขั้นตอน คือ

๑. การกำหนดความต้องการข่าวสาร จากผู้ใช้ข่าวหรือผู้นำรัฐบาล
๒. การวางแผน/กำหนดแนวทางปฏิบัติในการรวบรวมข่าวสารตามที่ผู้ใช้ข่าวต้องการทราบ
๓. ดำเนินการรวบรวมข่าวสาร ส่วนหนึ่งรวบรวมจากแหล่งข่าวเปิดทั่วไป อีกส่วนหนึ่งมาจากปฏิบัติการลับ
๔. การดำเนินการวิธี คือการนำข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมได้ มาประเมินความน่าเชื่อถือ และประมวลเป็นเรื่อง
๕. การวิเคราะห์และและจัดทำเป็นรายงานข่าวกรอง
๖. การแจกจ่ายรายงานข่าวกรองให้แก่ผู้ใช้ข่าว (หรือผู้นำรัฐบาล) จากนั้นก็จะเกิดคำสั่งคำขอใหม่จากผู้สื่อข่าว และกลับไปเริ่มต้นที่ขั้นตอนกำหนดความต้องการอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ในระบบงานข่าวกรองของประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นต้นแบบของงานข่าวกรองดังกล่าว ผู้ปฏิบัติงานข่าวกรองต่างยอมรับแล้วว่า ในโลกของความเป็นจริงการปฏิบัติงานด้านการข่าวกรองไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่มีการยกเลิกระบบดังกล่าว ปัญหาที่นักวิชาการด้านการข่าวกรองของประเทศตะวันตกให้ความเห็นคือ

๑. การแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ แยกจากกัน ซึ่งก็คือฝ่ายปฏิบัติการหรือฝ่ายรวบรวมแยกการปฏิบัติงานออกจากฝ่ายวิเคราะห์ ทำให้ต่างฝ่ายต่างทำงานเฉพาะส่วนที่ตัวเองรับผิดชอบ แต่ละฝ่ายไม่ต้องรับผิดชอบต่อตรงถ้าผลผลิตของข่าวกรองไม่มีคุณภาพ

๒. ในความเป็นจริงหลังจากผู้ใช้ข่าวได้รับรายงานข่าวกรองแล้ว ก็ไม่ได้นำไปสู่การกำหนดความต้องการใหม่ เพราะฝ่ายผลิตข่าวกรองหรือฝ่ายวิเคราะห์กับผู้ใช้ข่าวแทบไม่เคยพบหรือร่วมงานกัน ต่างฝ่ายต่างไม่รู้ลักษณะงานกัน ฝ่ายผลิตข่าวกรองไม่รู้ว่ามีสิ่งใดคือสิ่งสำคัญที่ผู้ใช้ข่าวต้องการ ขณะที่ผู้ใช้ข่าวแทบไม่ได้ส่งความต้องการกลับไปยังฝ่ายผลิตข่าวกรอง ไม่มีกลไกที่ชัดเจนในการรวบรวมและส่ง Feedback กลับไปสู่ฝ่ายผลิตข่าวกรอง Feedback ที่ได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารงานข่าวกรองกับผู้ใช้ข่าว

๓. วงรอบข่าวกรองแบบที่ใช้อยู่ วางอยู่บนรูปแบบการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นผู้แบบเส้นตรง จากคำถามหรือปัญหาไปสู่คำตอบและการแก้ไข เริ่มต้นต้องเข้าใจปัญหา ต่อไปรวบรวมข่าวสารวิเคราะห์ นำไปสู่คำตอบ ซึ่งในความเป็นจริงของสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน กระบวนการคิดแก้ปัญหาไม่ได้ทำงานเป็นเส้นตรง แต่มักคิดแก้ส่วนต่าง ๆ ของปัญหาเพื่อนไปสู่คำตอบหรือทางออก ซึ่งกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ข่าวกรองที่กำลังวิเคราะห์อยู่อาจต้องกลับไปรวบรวมข่าวสารใหม่ แล้วกลับไปที่ยืนยันความต้องการ แล้วจึงกลับไปที่ยืนยันรวบรวม กลับไปกลับมาหลายครั้ง ซึ่งไม่ใช่เป็นขั้นตอนแบบวงรอบที่หมุนไปตามปกติ

กล่าวโดยสรุป วงรอบข่าวกรองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจช่วยอธิบายโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การข่าวกรองหรือประชาคมข่าวกรองได้ แต่ไม่ช่วยอธิบายกระบวนการปฏิบัติงานข่าวกรองที่ควรจะเป็นได้ ยิ่งในโลกยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคข้อมูลข่าวสาร โครงสร้างระบบงานข่าวกรองที่ใช้อยู่อาจจะไม่สามารถตอบโจทย์ได้เลย เพราะเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทำให้กลุ่มต่าง ๆ สามารถรวมตัวกันแก้ปัญหาได้โดยไม่ต้องใช้วิธีดำเนินการแบบเส้นตรง เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ในอดีตมีการแบ่งหน้าที่เป็นฝ่ายออกแบบ ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย ต่างคนต่างทำหน้าที่ในส่วนของตัวเอง ขณะที่สมัยใหม่ทุกฝ่ายจะมาทำงานร่วมกัน ตั้งแต่ต้นเพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือผลิตรถยนต์รุ่นใหม่ ลักษณะการทำงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพจึงควรมีการปรับตัวในลักษณะเดียวกัน คือมีการสื่อสารระหว่างกันกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะในโลกปัจจุบันซึ่งปัญหาด้านการข่าวกรองมีความสลับซับซ้อนขึ้นทุกขณะ

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม (๒๕๖๓ : ๑๐๗ - ๑๑๑) คือความร่วมมือด้านการข่าวกรองและการประสานงานข่าวในระดับปฏิบัติการ มีกลไกความร่วมมือ ๓ ระดับ คือ

๑. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน ซึ่งต้องบูรณาการทั้งฝ่ายปฏิบัติการที่รวบรวมข่าวกรอง ฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรอง และทีมสนับสนุนทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

๒. ความร่วมมือระหว่างองค์กรข่าวกรองภายในประเทศ แม้หน่วยข่าวกรองจะบูรณาการและประสานความร่วมมือกันในทุกระดับแล้ว แต่สำหรับภารกิจด้านต่อต้านก่อการร้าย

เป็นการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความคล่องตัว ความไว้วางใจ การทำงานเป็นทีม การรักษาความลับ จึงต้องคัดเลือกผู้ปฏิบัติที่มีทักษะและความชำนาญแต่ละด้าน การปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องกำหนดหน่วยปฏิบัติให้มีจำนวนเฉพาะเท่าที่จำเป็น แยกหน้าที่กันตามภารกิจเฉพาะที่รับผิดชอบการปฏิบัติกรร่วมระหว่างหน่วยข่าวกรองภายในประเทศมีวัฒนธรรมการทำงานต่างกัน จะมีประสิทธิภาพสูง หากเจ้าหน้าที่แม้จะมาจากต่างหน่วย แต่รู้จักคุ้นเคยและเข้าใจแนวทางการปฏิบัติร่วมกันดี ในทางกลับกัน ถ้าผู้ปฏิบัติเป็นบุคคลใหม่ยังไม่คุ้นเคยกันมาก่อน หรือยึดแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันก็มีโอกาสที่จะทำให้การปฏิบัติภารกิจต่อต้านก่อการร้ายไม่ประสบผลสำเร็จได้

๓. ความร่วมมือกับหน่วยข่าวมิตรประเทศ การปฏิบัติงานด้านการข่าวกรองและการต่อต้านก่อการร้าย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยข่าวมิตรประเทศ เพราะแต่ละประเทศมักมีศักยภาพที่จะตรวจสอบ พิสูจน์ทราบกลุ่มก่อการร้ายที่จัดตั้งองค์กรและเคลื่อนไหวอยู่ในประเทศตัวเองเท่านั้น (ยกเว้นประเทศที่มีขีดความสามารถรวบรวมข่าวกรองทางดาวเทียมหรือไซเบอร์ ที่อาจทราบความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายในประเทศต่าง ๆ) สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายที่จัดตั้งองค์กรในประเทศหนึ่ง แต่มีเป้าหมายจะเข้าไปปฏิบัติการในอีกประเทศหนึ่ง ประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายก่อการร้ายอาจไม่ล่วงรู้แผนการก่อการร้ายดังกล่าวได้ ในระบบงานข่าวกรองและต่อต้านก่อการร้าย จึงทำความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยข่าวกรอง (โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล) ที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองกัน โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญไว้ด้วยว่า หน่วยข่าวกรองที่ได้รับข้อมูลจะต้องไม่นำข้อมูลนั้นไปมอบหรือเปิดเผยแก่หน่วยข่าวกรองอื่นทราบ ยกเว้นว่าได้รับความเห็นชอบจากหน่วยข่าวกรองที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้นแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการต่อต้านก่อการร้ายในแต่ละประเทศ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยข่าวกรองของประเทศนั้น ๆ แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยข่าวกรองต่างประเทศที่ได้ติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่มและเครือข่ายก่อการร้ายในประเทศตัวเองที่มีแผนจะก่อเหตุร้ายในประเทศอื่นด้วย สำหรับไทยเคยประสบกับเหตุการณ์ก่อการร้ายจากกลุ่มก่อการร้ายที่มีฐานปฏิบัติการในต่างประเทศ ส่วนหนึ่งเพราะหน่วยข่าวกรองของประเทศที่เป็นต้นทางของกลุ่มก่อการร้าย ไม่สามารถพิสูจน์ทราบความเคลื่อนไหวหรือแผนการก่อการร้ายดังกล่าวได้ หรือได้ข้อมูลไม่มากพอที่จะแจ้งเตือนว่า จะเกิดเหตุก่อการร้ายได้ทันเวลา นอกจากนี้ ปฏิบัติการต่อต้านก่อการร้ายบางภารกิจ อาจต้องใช้เวลาเป็นปีหรือหลายปี จากการที่เครือข่ายปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายใช้วิธีการกบดานฝังตัว เพื่อรอจังหวะก่อเหตุ

### **การปรับตัวขององค์กรข่าวกรองไทยหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑**

ปัจจัยอันเกิดจากภัยคุกคามของการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ ซึ่งสามารถเข้าไปก่อเหตุได้ถึงใจกลางเมืองที่มีประชาชนหนาแน่น โดยที่หน่วยข่าวกรองของประเทศเหล่านั้นไม่ได้ระแคะระคายมาก่อน ทำให้หน่วยข่าวกรองต้องเร่งปรับตัวครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบการทำงานด้านต่อต้านก่อการร้าย เช่น การเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ข่าวกรอง การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะของเจ้าหน้าที่ให้มีประสบการณ์และความชำนาญงานด้านการต่อต้านก่อการร้ายมากขึ้น การจัดหาเครื่องมือด้านเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยเข้ามาเสริมการทำงาน รวมทั้งการให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศ และการแลกเปลี่ยนข่าวกรอง

เกี่ยวกับเป้าหมายกลุ่มก่อการร้ายที่เป็นภัยคุกคามร่วมกัน หรือเป็นภัยคุกคามต่อประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศตัวเองในดินแดนของมิตรประเทศ

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม (๒๕๖๓ : ๑๑๙ - ๑๒๑) สรุปความเห็นของหน่วยงานความมั่นคงในประเด็นภัยคุกคามจากการก่อการร้ายต่อไทย จากการเสวนาความมั่นคงกลุ่มย่อย เรื่องการก่อการร้ายในเมือง (Urban Terrorism) เมื่อ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นแนวทางของการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหากลุ่มก่อการร้ายของไทยไว้ดังนี้

๑. ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข่าวกรองกับหน่วยข่าวมิตรประเทศมีความสำคัญมาก เพราะกลุ่มก่อการร้ายที่อาจก่อเหตุในไทย ส่วนใหญ่มีเป้าหมายจะก่อเหตุต่อผลประโยชน์ของประเทศศัตรู ในทางปฏิบัติประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายการก่อการร้ายจะมีข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายที่เป็นปฏิปักษ์ อย่างไรก็ตาม บางครั้งหน่วยข่าวกรองของไทยอาจได้รับข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับผู้ต้องสงสัยจากหน่วยข่าวมิตรประเทศไม่เพียงพอ เพราะแหล่งข่าวได้รับข้อมูลเพียงเท่านั้น หน่วยข่าวกรองไทยจึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายภาคประชาชน และพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ข่าวกรอง

๒. การปฏิบัติงานด้านต่อต้านก่อการร้ายเป็นภารกิจที่ไม่อาจเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ได้ ความสำเร็จในการต่อต้านก่อการร้าย เช่น การจับกุมผู้ก่อการร้ายคนสำคัญอาจจำเป็นต้องส่งตัวให้ประเทศต้นทางหรือประเทศที่มีหมายจับอย่างเงียบ ๆ ถ้าหากเปิดเผยให้สาธารณชนทราบหรือให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน อาจเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติตามมา เช่น การแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายที่ต้องการตัวผู้ก่อการร้ายเหล่านั้น หรือกลายเป็นการสร้างความแค้นแก่กลุ่มก่อการร้าย จนมีการตอบโต้ล้างแค้นฝ่ายเรา นอกจากนี้ การเผยแพร่ข่าวสารเรื่องการจับกุมผู้ก่อการร้าย ยังอาจเป็นการสร้างความตื่นตระหนกหรือหวาดกลัวแก่ประชาชน รวมทั้งนักท่องเที่ยว จนทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศได้รับผลกระทบตามไปด้วย

๓. การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกรองกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นต้องใช้การพัฒนาความสัมพันธ์ทางข้างระหว่างผู้ปฏิบัติงานร่วมกันให้ใกล้ชิด เพราะในบางครั้งหน่วยต้นสังกัดของผู้ปฏิบัติบางหน่วย อาจต้องการให้ผลงานเป็นที่รับรู้ของประชาชน หรืออาจมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่ต้องการสร้างผลงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้มากเช่นกัน นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลยังอาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือด้านการข่าวกรองระหว่างหน่วยข่าวกรองไทยกับหน่วยข่าวมิตรประเทศ กรณีที่ข้อมูลซึ่งนำไปสู่การจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย ได้รับจากหน่วยข่าวมิตรประเทศ ซึ่งหลักปฏิบัติทั่วไป จะต้องจับกุมและ/หรืออาจต้องส่งตัวออกนอกประเทศในทางกลับ

๔. ผู้ปฏิบัติงานข่าวกรองและต่อต้านก่อการร้าย จำเป็นต้องมีทักษะและความชำนาญเป็นพิเศษ รวมทั้งมีหลักปฏิบัติไปในทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน อาจมีผลทำให้เกิดอุปสรรคต่อภารกิจที่อาจเกิดความเสี่ยงภัยต่อทีมปฏิบัติการทั้งชุด แนวทางการแก้ปัญหาจึงควรเปิดหลักสูตรฝึกอบรม โดยเฉพาะทาง เช่น สถาบันการข่าวกรอง เพื่อเผยแพร่ความรู้และกรอบปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติการร่วมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน



ที่น่าสนใจคือปัญหาหนึ่งที่หน่วยข่าวกรองไทยมีมาอย่างยาวนานแล้วคือ การบูรณาการ การทำงานของหน่วยข่าวกรองของไทย ซึ่งวิษณุ ตาปสนันท์ (๒๕๔๙) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานไว้ว่า

๑. ปัญหาพื้นฐานของการบูรณาการทางการข่าวของหน่วยข่าวไทย ในประชาคมข่าวกรองไทยซึ่งมีหน่วยงานหลักด้านการข่าวจำนวนมาก ทั้งฝ่ายพลเรือน ทหาร และตำรวจ นำไปสู่ข้อจำกัดในการบูรณาการด้านการข่าวหรือการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ กล่าวคือ

๑.๑ ความแตกต่างกันในลักษณะสายการบังคับบัญชาหรือต้นสังกัด และโดยธรรมชาติของการทำงานด้านการข่าว การปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดถือว่าเป็นหัวใจสำคัญต่อความสำเร็จของงาน โดยเฉพาะงานที่มีความสำคัญมีชั้นความลับ ขณะเดียวกันยังขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะการทำงานของผู้บังคับบัญชา (นาย) ของแต่ละหน่วยงานในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยอื่น หรือการทำงานเป็นเอกเทศอีกด้วย

๑.๒ วัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน และการทำงานบางประการที่ถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาในแต่ละองค์กรยังไม่จางหายไปตามกาลเวลา ซึ่งมักมีคำกล่าววิพากษ์วิจารณ์ในประชาคมข่าวกรอง หรือหน่วยงานด้านความมั่นคงต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอหากเกี่ยวข้องกับงานด้านการข่าว อาทิ การทำงานแบบตำรวจ การทำงานแบบทหาร เป็นต้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการทำงานที่ยังคงยึดอยู่ในกรอบแนวปฏิบัติของแต่ละองค์กร ซึ่งบางครั้งอาจจะไม่เอื้อต่อความรู้สึกร่วมของหน่วยงานอื่นที่จะทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ

๑.๓ ในประชาคมข่าวกรองยังคงมีทัศนคติหรือความรู้สึกของการเป็นคู่แข่ง (Rivalry) มากกว่าผู้ร่วมงานในอาชีพเดียวกัน (Professionalism) ทั้งในระดับองค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากลักษณะงานด้านการข่าวที่ต้องแข่งกับเวลา การติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่องและต้องนำเสนอให้ผู้ใช้ข่าวได้ใช้ประโยชน์ทันเวลา โดยเฉพาะข่าวสารข่าวกรองที่มีความสำคัญ หรือเมื่อเกิดเหตุวิกฤต

๑.๔ หน่วยข่าวหลักที่ทำหน้าที่ด้านการข่าวโดยตรงในประชาคมข่าวกรอง ยังไม่ให้ความสำคัญหรือประโยชน์ของการร่วมมือ การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็น “ฝ่ายรับ” มากกว่าการให้หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน

๑.๕ ขาดผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับองค์กรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ หรือประโยชน์ในการร่วมมือกันปฏิบัติงานของประชาคมข่าวกรองอย่างจริงจัง รวมทั้งขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานร่วมกันจนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยข่าว

## ๒. ปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกันหรือการประสานงาน

๒.๑ การประสานงานระหว่างองค์กร การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยข่าวในประชาคมข่าวกรองไทย ในลักษณะการประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร มักจะเริ่มจากการร่วมกันทำงานในหน่วยงานย่อย ๆ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ หรือการประสานงานที่ไม่เป็นทางการก่อนแล้วขยายผลในเชิงโครงสร้างให้มีการครอบคลุมมากขึ้น หลายกรณี

เป็นการประสานงานในลักษณะที่เริ่มจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมาก่อน การริเริ่มที่เกิดจากบุคคล หากไม่มีการสร้างและพัฒนาอย่างต่อเนื่องหรือขยายผลอย่างจริงจัง จะเกิดภาวะการประสานงานที่ตายไปตามตัวบุคคล หากผู้ที่ริเริ่มมีการย้ายหน่วยงานหรือมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ช่องทางการประสานงานก็จะถูกตัดขาดออกไป ความล้มเหลวของระบบการประสานงานในลักษณะนี้ เป็นการล้มเหลวที่เกิดจากการยึดติดกับผู้ที่ก่อตั้งมากเกินไป ดังนั้น การใช้ระบบการประสานงานเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยข่าวในประชาคมข่าวกรอง จึงต้องคำนึงถึงลักษณะดังกล่าวและต้องติดตามตรวจสอบ ตลอดจนเตรียมการหาแนวทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลได้อย่างต่อเนื่องและป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วย

๒.๒ ระบบการวางแผนร่วมกันในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของประชาคมข่าวกรองไทย ยังขาดระบบการวางแผนร่วมกันในการปฏิบัติงาน การใช้ระบบการวางแผนร่วมกัน จะทำให้องค์การที่ปฏิบัติงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สามารถทำงานต่อเนื่องกันได้อย่างสมบูรณ์ การวางแผนอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การกำหนด ภารกิจและความรับผิดชอบร่วมกัน การดำเนินการในส่วนของแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ร่วมกัน ทำให้ทุกกิจกรรมที่หน่วยข่าวในประชาคมข่าวกรอง เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายร่วมกันเป็นการต่อภาพ (Jigsaw)

๒.๓ ระบบคณะกรรมการ จุดอ่อนของระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกันของประชาคมข่าวกรอง การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานหรือก่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกัน ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นกรรมการและมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องโดยตรงซึ่งมีบทบาทมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ โดยปกติคณะกรรมการจะมีหน้าที่ดำเนินการ ตั้งแต่การกำหนดแนวนโยบายและทิศทางในการบริหารงานหรือดำเนินการร่วมกัน การกำหนดกระบวนการในการทำงานของหน่วยต่าง ๆ การกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุเป้าหมาย คณะกรรมการจะต้องนำความรู้ ประสบการณ์ที่แต่ละคน/หน่วยงานมีมาใช้ในการดำเนินการร่วมกัน พิจารณาและตัดสินใจแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง หรือความต้องการของแต่ละหน่วยงานร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและยอมรับได้ แต่ในทางปฏิบัติในบางครั้งคณะกรรมการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสนใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว ขาดการศึกษาข้อมูลมาก่อน การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อาจไม่รอบคอบและไม่เกิดผลดีตามความต้องการ ที่อยากให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถกำหนดทุกอย่างเป็นไปตามความต้องการของตน โดยที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องยอมตามเพราะถือว่าหน่วยงานนั้นเป็นเจ้าของเรื่อง นอกจากนี้ ยังเกิดสภาพการผลักรังเกะรังเกะกรรมการในการตัดสินใจและรับผิดชอบเกิดภาวะพวกราบมากลากไปทำให้การตัดสินใจบางอย่างไม่เป็นไปตามทางที่ควรจะเป็น

๒.๔ การมีระบบวางแผนงานในระยะยาวและคลุมทั้งระบบขององค์การ หน่วยงานที่จะปฏิบัติงานร่วมกับองค์การอื่น ๆ ได้นั้น จำเป็นต้องรู้ทิศทางขององค์การในอนาคต การขาดแผนงานที่ชัดเจนทำให้ไม่รู้ทิศทางการทำงานในอนาคต ภารกิจที่ต้องดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ที่เหมาะสม/ต้องยาวนานพอประมาณ) เพื่อนำมาพิจารณาว่าภารกิจใดที่จะต้อง

ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น และจะปฏิบัติงานร่วมกันอย่างไร แผนจะทำให้ทราบว่าหน่วยข่าวในประชาคมข่าวกรองจะมีการทำอะไรในระยะเวลาหนึ่ง ๆ และภารกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร เพื่อกำหนดภารกิจได้อย่างเหมาะสม

๒.๕ ระบบการบริหารงานภายในขององค์กรจะต้องมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ไม่ยึดยวาระเปียบตายตัว เปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะหากต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานนอกภาครัฐราชการหรือเอกชน

๒.๖ การเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรจะต้องมีค่านิยมและความเชื่อที่สอดคล้องกับรูปแบบของการทำงานที่ทำร่วมกัน มีความเคารพผู้อื่น องค์กรอื่นและมุ่งที่เป้าหมายรวม (super – ordinate goal) มากกว่าการยึดเป้าหมายย่อย ๆ ขององค์กรตนเอง ค่านิยมที่ควรปรับเปลี่ยน อาทิ

๒.๖.๑ การผูกพันตัวเองกับหน่วยงานต้นสังกัด โดยยึดว่าเป็นข้าราชการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และมุ่งที่เป้าหมายของหน่วยงานตัวเอง ซึ่งบางครั้งเป้าหมายของหน่วยงานไม่ได้ช่วยให้บรรลุเป้าหมายในภาพรวมได้ เป็นการคิดแบบแยกส่วน

๒.๖.๒ การปฏิบัติงานในหน่วยงานของตัวเองมีความสะดวกมากกว่า ไม่ต้องรอหน่วยงานอื่น ทำให้มีความคล่องตัวมากกว่า

๒.๖.๓ ระบบการวางแผนที่จะมุ่งเป้าหมายเดียวกันยังขาดความชัดเจน ส่งผลถึงการนำแผนไปสู่การปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดลักษณะการปฏิบัติงานร่วมกันหรือการบูรณาการ

๒.๖.๔ ในบางโอกาสการปฏิบัติงานในระบบราชการที่มีลักษณะการบริหารระเบียบปฏิบัติหรือการยึดระเบียบที่มีอยู่เดิมมากกว่ามุ่งเป้าหมายหรือผลสำเร็จในการทำงาน ทำให้ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านการข่าวหรือการปฏิบัติงานร่วมกันในประชาคมข่าวกรอง โดยเฉพาะภารกิจที่มีเงื่อนไขหรือความเร่งด่วนเป็นตัวกำหนด

รวิ ประจวบเหมาะ (๒๕๕๖) กล่าวถึงการบูรณาการการทำงานของหน่วยข่าวกรองกับฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย หลังเกิดเหตุก่อการร้ายในไทย สรุปได้ดังนี้

การทำงานของหน่วยข่าวกรองไทยอยู่ในสภาพการทำงานที่สังคมยังมีลักษณะความบกพร่องในการรักษากฎหมายโดยรวม ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ หากเทียบกรณี Truck bomb ในไทย (เมื่อปี ๒๕๓๗) กับเหตุ Truck bomb ที่ World Trade Center ซึ่งอัลกออิดะห์เป็นผู้ลงมือ เมื่อปี ๑๙๙๓ (๒๕๓๖) ต่างกันที่สำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐฯ (Federal Bureau of Investigation : FBI) จับคนร้ายได้เพราะสืบสวนพบเลข VIN number ของรถบรรทุก พร้อมเอกสาร ที่ใช้เช่ารถ แต่กรณี Truck bomb ของไทย บริษัทเช่าก็ไม่ได้บันทึกหลักฐานใด ๆ ของคนร้ายที่ไปเช่ารถบรรทุกไว้

ขณะเดียวกัน ยังมีข้อน่าพิจารณาในขั้นตอนหาสิ่งบอกเหตุในส่วนของการทำงานภายในของไทยเช่นกัน เนื่องจากก่อนการตรวจพบประเด็นนำสืบที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย งานข่าวกรองต้องชี้เป้าให้ก่อน เช่น มีความขัดแย้งในบริษัทใดที่จะมากระทบไทย ในขั้นตอนของการสืบสวนกรณี Truck bomb สอนไทยได้มาก ผู้ก่อเหตุเตรียมการไว้พร้อม แต่เกิดอุบัติเหตุรถบรรทุกชนกับจักรยานยนต์รับจ้างก่อน ตำรวจจึงลากรถไปไว้ที่หน้า สถานีตำรวจนครบาลลุมพินีเพื่อมิให้เกิดขบวนการจรรจร ทั้งรถไว้ ๒ สัปดาห์ Detection เกิดจากการที่กล้องศปชโยออกมา ทำให้ตำรวจเข้ามา

รับผิดชอบ แต่ระบบการทำงานของตำรวจคือโดยกฎหมายเป็นอำนาจของตำรวจท้องถิ่นเป็นเจ้าของคดี จึงไม่ให้คนอื่นเข้าไปสืบสวน ทั้ง ๆ ที่ตำรวจท้องถิ่นก็ไม่เคยรู้ว่าเป็นการก่อการร้าย หน่วยข่าวกรองก็เข้าไปไม่ได้ ตำรวจจึงสืบสวนตามนัดทำให้งานสืบสวนไม่คืบหน้า เครื่องมือของตำรวจคือการใช้สายสืบซึ่งเป็นนักเลงที่เลี้ยงไว้ ถ้าเป็นการหาของที่ถูกปล้นคงพอหาได้ แต่พอเป็นก่อการร้ายก็ไม่ทราบว่าจะหาได้จากที่ไหนเพราะไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ลงมือก่อเหตุ

เมื่อตำรวจท้องถิ่นไม่สนใจบรรทุก แต่หน่วยข่าวกรองตรวจพบร่องรอยเป็นกระเป๋าน้ำที่มีชื่อว่าผลิตที่ Beqaa Valley ซึ่งชุมชนของกลุ่มก่อการร้ายอิซบูลลอฮ์ในเลบานอนทำให้สามารถขยายผลการสืบสวนไปได้อีกมาก กรณีนี้หากเปรียบเทียบกับบอิสราเอล ถ้าพบว่าเป็นเรื่องที่กระทบความมั่นคงหน่วยข่าวจะเข้าสืบสวนก่อน ตำรวจท้องถิ่นจะสืบสวนหลัง ส่วนสหรัฐฯ เวลาเกิดเหตุ federal crime ขึ้นแล้ว FBI มีอำนาจสืบสวน ระบบของสหรัฐฯ จึงสามารถนำผู้ที่มีความรู้ไปสืบสวนได้ ส่วนไทยมีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation : DSI) นำจะทำในสิ่งที่ตำรวจทำไม่ได้ แต่เนื่องจากไม่มีการแก้ระบบกฎหมาย ให้ครอบคลุม อำนาจจึงยังขึ้นกับตำรวจท้องถิ่น

สำหรับการสืบสวน (Investigation) เป็นขั้นตอนของการรวบรวมข่าวสาร (Collection) หน่วยงานบังคับกฎหมายของไทยยังมุ่งการขยายผลการสืบสวนตามความชำนาญที่มี โดยไม่ทราบว่าเป็นการก่อการร้าย ไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ลงมือก่อเหตุ เมื่อสภาพสังคม ไม่เอื้ออำนวย หน่วยงานที่มีความรู้ที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปสืบสวน ทำให้การสืบสวนไม่คืบหน้า ส่วนหน่วยข่าวกรองและหน่วยงานความมั่นคงของไทยก็มักจะมองด้านกฎหมายมากกว่าพิจารณาเรื่องความมั่นคงเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ชีตความสามารถของหน่วยข่าวกรองเองก็มีข้อจำกัด เพราะขาดเครื่องมือ know how กฎหมายรองรับการทำงาน การเพิ่มกำลังพล การเพิ่มงบประมาณ การเพิ่มขีดความสามารถของไทยในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่ประชากร ๔๐ ล้านคน และเพิ่มเป็น ๖๐ ล้านคน หน่วยข่าวกรองแทบจะไม่มีความสามารถเพิ่มมากขึ้นเลย แม้หน่วยข่าวกรองจะมีความเชี่ยวชาญ แต่ก็ทำงานบนพื้นฐานทรัพยากรที่จำกัด ไม่เพียงพอกับสภาพปัญหาที่พบ

ด้านการยุติและการแสวงประโยชน์สืบสวนเป้าหมาย (Negation และ Exploitation) มีข้อจำกัดในลักษณะซึ่งเป็นภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemma) ถ้าเป็นภัยคุกคามเฉพาะหน้า (Immediate Threat) โอกาสที่จะระงับเหตุที่สูง โอกาสที่ภัยยังไม่คุกคาม เจ้าหน้าที่ข่าวกรองจะแสวงประโยชน์ต่อไปจะทำได้มากน้อยเพียงใด ถ้ายังไม่เกิดอาชญากรรมจะทำอย่างไร จับกุมก่อนได้หรือไม่ แต่ถ้าเกิดอาชญากรรมขึ้นแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ข่าวกรองยังไม่ต้องการให้จับกุมจะทำอย่างไร ความร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกับหน่วยรักษากฎหมายโดยหน้าที่ยังขัดกัน เช่น การตรวจพบผู้ต้องสงสัยก่อการร้าย นโยบายในการดำเนินการกับคน ๆ นั้น ใครเป็นผู้อนุญาต ใครมีอำนาจ เพราะอาจขัดรัฐธรรมนูญ ใครเป็นคนสั่ง ผลิตผลแล้วใครรับผิดชอบ ขณะนี้ยังไม่มีโครงสร้างทางอำนาจที่ชัดเจนที่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจ แต่ละหน่วยงานก็จะอ้างตามกฎหมายที่หน่วยงานของตนเองได้รับอำนาจขณะที่ไทยยังไม่มีกฎหมายปราบปรามและป้องกันการก่อการร้าย แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่ศักดิ์สิทธิ์ ต่างจาก Anti - Terrorism Law ของประเทศอื่นที่ให้อำนาจ และมีโทษหนัก

ส่วนมุมมองด้านภัยคุกคามระหว่างหน่วยงานไม่ตรงกัน หน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมายควรร่วมมือกันให้มากขึ้น โดยแสวงประโยชน์ซึ่งกันและกันจากศักยภาพหรือจุดแข็งที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ หน่วยข่าวกรองอาจมีความรู้เรื่องรูปแบบการก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อการร้ายมากกว่า ในขณะที่หน่วยบังคับกฎหมายมีอำนาจในการจับกุม ในท้ายที่สุดควรจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางกฎหมายให้ชัดเจน เพราะหน่วยข่าวกรองเองก็ต้องมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวน วิเคราะห์ และประเมินค่าภัยคุกคามเช่นกัน นอกจากนี้ ยังต้องปรับปรุงงานทางด้านการประเมินภัยคุกคาม ฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรองและฝ่ายรวบรวมข่าวกรอง หรือฝ่ายปฏิบัติการ ต้องหารือกันมากขึ้น เพื่อหาความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและประเมินความเป็นไปได้ที่จะมีการก่อเหตุในไทย

สำหรับผู้เชี่ยวชาญในภารกิจต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเข้าใจภารกิจของหน่วยบังคับใช้กฎหมายและตำรวจมองว่า ตามข้อเท็จจริงสภาพการทำงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในคดีก่อการร้ายปัจจุบัน การดำเนินงานคดีก่อการร้ายโดยตรงในไทยมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมากกว่า และมักนำกฎหมายอื่นมาใช้ในการดำเนินคดีและลงโทษแทนเมื่อเกิดคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย เช่น กฎหมายการเงิน กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายอาญา ภาพการทำงานของหน่วยต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการหาหลักฐาน ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ มีลักษณะต่างคนต่างทำ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกิดขึ้นยังมีลักษณะพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนตัวและไม่เป็นทางการ (Informal) เป็นหลัก ไม่ใช่โครงสร้างและรูปแบบของการประสานงานหรือการทำงานร่วมกันตามหน้าที่ภารกิจที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน ทั้งในมิติของงานการข่าว มิติการบังคับใช้กฎหมาย และมิติการดำเนินคดี ทั้งนี้ ผลสัมฤทธิ์ของงานที่เกิดขึ้นจึงถือได้ว่า เป็นผลพวงที่มาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางอย่างกันระหว่างหน่วยงาน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) โดยกองบัญชาการตำรวจสันติบาล มีภารกิจด้านการข่าว แต่ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน โดยหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจหน่วยอื่น และอัยการซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมสำนวนคดีจากเจ้าพนักงานสอบสวนหรือตำรวจรับไปดำเนินการต่อพิจารณาว่าสมควรฟ้องต่อศาลหรือไม่ ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ ทั้งสองส่วนอาจไม่ได้ศึกษาและเข้าใจเรื่องการก่อการร้ายอย่างลึกซึ้ง เนื่องจากเป็นกรณีเฉพาะที่ซับซ้อนและมีความเป็นมาเชื่อมโยงกับเรื่องอื่น ๆ อีกมาก การให้ความสำคัญต่อคดีและผู้ต้องหาจึงอาจไม่ต่างหรือเข้มงวดไปกว่าคดีอาชญากรรมทั่วไปเท่าใดนัก นอกจากนี้ บางครั้งการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรต้องทราบว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นรอบด้าน มิฉะนั้นอาจกลายเป็น “การเรียกแขก” หรือ “ชกศึกเข้าบ้าน” ได้ เนื่องจากอาจทำให้ไทยตกเป็นเป้าหมายในการโจมตีเพื่อแก้แค้นจากกลุ่มก่อการร้ายต้นสังกัดของผู้ต้องหาที่เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีและส่งฟ้องศาลก็ได้

สำหรับข้อมูลข่าวสารจากหน่วยข่าวกรองในเรื่องก่อการร้ายมีความสำคัญ มีความหมาย และเป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีทั้งที่สามารถเข้าประกอบสำนวนคดีได้เลย และมีส่วนที่ไม่สามารถนำเข้าสู่สำนวนได้เช่นกัน แม้จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปให้ประกอบสำนวนไม่ได้ แต่ก็สามารถนำไปใช้ขยายผลต่อยอดในรูปแบบอื่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก

ในการทำงานเรื่องเดียวกัน หน่วยข่าวกรองอาจได้ข้อมูลคนละด้าน คนละมุมกับของตำรวจสันติบาล ทั้งสองหน่วยจึงควรบูรณาการการทำงาน ด้วยการแลกเปลี่ยน แบ่งปันข่าวสาร นำข้อมูลมาวิเคราะห์ ต่อภาพประกอบกัน ซึ่งอาจจะทำให้เห็นได้ว่า ทั้งหมดเป็นเรื่องหรือโครงข่ายเดียวกันของคดี

หากจะปฏิรูปการทำงานในภารกิจด้านการต่อต้านก่อการร้ายให้สำเร็จและยั่งยืน รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในภารกิจดังกล่าวในระดับนโยบายให้ชัดเจนเป็นลำดับแรก จากนั้น จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรหรือองค์การพหุของการทำงานด้านการต่อต้านก่อการร้ายขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยมีระดับสูงจากฝ่ายการเมืองเป็นเจ้าของภาพดูแลเรื่องนี้โดยตรง เพื่อผลักดันให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคง สามารถบูรณาการการทำงานได้อย่างแท้จริง

กรณีนี้สามารถพิจารณาการปฏิรูปการทำงานของหน่วยงานด้านการต่อต้าน การก่อการร้ายของต่างประเทศที่น่าสนใจและอาจศึกษานำมาเป็นอย่างได้ เช่น รูปแบบการทำงานแบบ Home Team ของสิงคโปร์ ซึ่งมีระดับสูงของฝ่ายความมั่นคงเข้ามาดูแลเรื่องต่อต้าน การก่อการร้ายโดยเฉพาะ นำทั้งหน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาบูรณาการ ทำงานร่วมกันในลักษณะ Single Window มีภารกิจมุ่งทั้งด้านการป้องกัน (Prevention) และการปฏิบัติงาน (Action) เมื่อเกิดกรณีหรือคดีก่อการร้าย ทุกหน่วยจะสืบสวนร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีการฝึกอบรม ด้วยกัน ขณะที่ออสเตรเลียใช้รูปแบบ the Whole of Government Approach (WGA) ที่ควรศึกษา (ซึ่งตามยุทธศาสตร์การต่อต้านก่อการร้ายของออสเตรเลีย ได้จัดให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยต่อต้านข่าวกรอง ทหาร ตำรวจ หน่วยปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานด้านความมั่นคง อื่น ๆ บูรณาการการทำงานกัน) ทั้งนี้ หากไม่ปฏิรูปการทำงานทั้งองค์การพหุ การปฏิบัติภารกิจ ในด้านการต่อต้านก่อการร้ายก็จะต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายกรณีกันต่อไป การแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดขึ้นให้ได้อย่างยั่งยืนก็คงจะมีแนวโน้มไม่สำเร็จสูงมาก

ผู้เชี่ยวชาญในภารกิจต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเข้าใจภารกิจของ หน่วยบังคับใช้กฎหมายและตำรวจ เห็นว่าลักษณะงานของหน่วยข่าวกรองแตกต่างจากหน่วยบังคับ ใช้กฎหมายที่ต้องรับผิดชอบทำสำนวนดำเนินคดี โดยเฉพาะอัยการและตำรวจหน่วยสอบสวน ดำเนินคดี การที่หน่วยข่าวกรองจะปรับการทำงานและเสริมสร้างบทบาท เพื่อสนับสนุนงานด้านการ ดำเนินคดีได้ ในระยะแรกอาจต้องมีตำรวจเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างหน่วยข่าวกรองกับอัยการและ ตำรวจหน่วยสอบสวนดำเนินคดี ซึ่งปัจจุบันยังรู้จักหรือเข้าใจ หน่วยข่าวกรองน้อยมาก จึงไม่ค่อยให้ ความสนใจหรือแสวงหาวิธีการใช้ประโยชน์จากงานข่าวกรอง เพื่อสนับสนุนการทำสำนวนคดี สำหรับภารกิจต่อต้านก่อการร้ายของไทย อัยการยังไม่มีบทบาทหรือส่วนร่วมที่ชัดเจน จึงอาจจะยัง ไม่เข้าใจความสำคัญแท้จริงของคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ทำให้มักพิจารณาเพียง พยานหลักฐานที่อยู่ในสำนวนคดีเท่านั้น แตกต่างจากของต่างประเทศที่อัยการมีส่วนสำคัญอย่างมาก ในงานต่อต้านก่อการร้าย รวมทั้งการทำสำนวนคดีเอาผิดผู้ต้องหาก่อการร้าย และการส่งเสริมบทบาท การทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานความมั่นคง และหน่วยข่าวกรอง ซึ่งต้องทำงานร่วมกันในภารกิจ ต่อต้านก่อการร้าย

สำหรับการบูรณาการในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ปัจจุบันไทยจัดการ ประชุมความร่วมมือด้านการข่าวและความมั่นคงหลายเวที อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่มีลักษณะ เป็นการประชุมเพื่อแสวงหาความร่วมมือ (Cooperation) แบ่งปันข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

ไม่ได้ยกระดับให้เป็นการประสานงาน (Coordination) และการทำงานร่วมกันได้อย่างแท้จริง (Collaboration) รวมทั้งศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ (ศป.ข.) ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดประชุมเพื่อประสานงานทางการข่าวและบูรณาการข้อมูลข่าวสาร ความมั่นคง ไม่ได้ออกแบบเพื่อรองรับภารกิจด้านต่อต้านการก่อการร้ายโดยตรง (เนื่องจากไทยไม่ได้เผชิญภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยตรงเป็นประจำทุกวันเหมือนกับบางประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศในตะวันออกกลางหรือประเทศตะวันตก)

ส่วนการเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานที่มีภารกิจด้านต่อต้านการก่อการร้ายโดยตรง ต้องส่งเสริมให้หน่วยงานนั้น ๆ มีความเป็นมืออาชีพและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบต้องได้รับมอบหมายให้ทำงานอย่างต่อเนื่อง (การปรับย้ายควรเป็นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ไม่ควรย้ายไปหน่วยอื่นที่ไม่ได้มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน) เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ที่ถือเป็นหน่วยงานมืออาชีพและเจ้าหน้าที่มีการทำงานที่ต่อเนื่องจนเกิดความเชี่ยวชาญ สามารถมุ่งการทำงานต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างเต็มที่ แตกต่างจากตำรวจสันติบาลซึ่งทำงานโดยขาดความต่อเนื่อง ไม่มีโอกาสได้สั่งสมความเชี่ยวชาญ เพราะระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจสามารถโยกย้ายข้ามสายงานได้โดยง่าย ทำให้ตำรวจที่ปฏิบัติภารกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้ายไม่ได้รับฝึกซ้อมภารกิจนานพอ เมื่อทำงานได้ระยะหนึ่งก็มักถูกโยกย้ายไปปฏิบัติงานในสายอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง เช่น ย้ายไปต่างจังหวัดหรือไปทำงานสายบริหาร เป็นต้น ทำให้งานขาดความต่อเนื่องและขาดความเป็นมืออาชีพ รวมทั้งเครือข่ายการทำงานและความไว้วางใจที่สั่งสมไว้ในการทำงานร่วมกับหน่วยอื่นก็สูญเปล่าไปด้วย

ผู้เชี่ยวชาญในภารกิจวิเคราะห์ข่าวกรองด้านการต่อต้านการก่อการร้าย อธิบายระบบ the Whole of Government Approach (WGA) ของออสเตรเลียว่า WGA เน้นการทำงานแบบองค์รวม ร่วมกันหลายหน่วยงาน ขจัดเส้นเขตแดนการทำงานของแต่ละองค์กร เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายเดียวกันและตอบสนองร่วมกัน รวมทั้งเน้นการสื่อสาร การปรึกษาหารือระหว่างหน่วยราชการ เพื่อจัดการปัญหาระดับชาติ มีผลลัพธ์สำหรับทั้งประเทศ การใช้ระบบ WGA จึงต้องทำในระดับยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องร่วมกันสำหรับผู้ตัดสินใจ (One Threat Voice) และการจัดสรรงบประมาณ ระดับการทำงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตัวเอง รู้จักขีดความสามารถและทรัพยากรของหน่วยอื่น เพื่อให้การทำงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจร่วม แก้ปัญหาสำคัญดำเนินการได้

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับ WGA มากเพราะตระหนักดีว่าการป้องกันเหตุก่อการร้าย ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง จึงต้องมียุทธศาสตร์การเตรียมพร้อม เพื่อตรวจหา และขัดขวางการก่อการร้าย ใช้การข่าวกรองเป็นแนวป้องกันขั้นแรก เพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชน ทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานให้ปลอดภัยจากการก่อการร้าย และการตอบสนองด้วยขีดความสามารถที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบจากการก่อการร้าย ออสเตรเลียมีโครงสร้างการบริหารเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ เน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ประชาคมข่าวกรอง กระทรวงการต่างประเทศ ตำรวจสหพันธรัฐ (Australian Federal Police : AFP) กระทรวงกลาโหม ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ศุลกากร การขนส่งและบริการส่วนภูมิภาค ภาควิทยาศาสตร์และการท่องเที่ยว

ขณะเดียวกัน กรอบการทำงานของ WGA ยังรวมไปถึงศูนย์ประเมินภัยคุกคามแห่งชาติ (National Threat Assessment Centre : NATC) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยต่อต้านข่าวกรองออสเตรเลีย (Australia Security Intelligence Organization : AISO) มีหลายหน่วยงานส่งผู้แทนเข้าไปทำงานที่ NATC ตลอด ๒๔ ชม. ที่สำคัญได้แก่ หน่วยข่าวกรองออสเตรเลีย (Australia Secret Intelligence Service : ASIS) กระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade : DFAT) หน่วยข่าวกรองทางทหาร (Defence Intelligence Organisation : DIO) สำนักงานการประเมินแห่งชาติ (Office of National Assessments : ONA) กระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม การพัฒนาภูมิภาค และการสื่อสาร (Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications) ทั้งนี้ NTAC มีหน้าที่ในการตรวจสอบข่าวกรองทั้งหมดเพื่อประเมินภัยคุกคามต่อประเทศ ประชาชน สถานที่ เหตุการณ์ และผลประโยชน์ของออสเตรเลีย ตลอดจนสนับสนุนแผนต่อต้านก่อการร้ายแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลจากหน่วยงานของออสเตรเลีย ทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ ควบคู่กับการติดตามข้อมูลจากแหล่งข้อมูลเปิด ๒๔ ชม. เพื่อใช้ประเมินภัยคุกคามสำคัญต่อรัฐบาล เช่น การออกคำแนะนำในการเดินทางของ กต. การตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการ รปภ. และระบุนโยบายการแจ้งเตือนการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศ ซึ่งจะส่งผลการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไป

ออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือในภูมิภาค โดยทำบันทึกความเข้าใจกับแต่ละประเทศซึ่งเป็นหุ้นส่วนหลักในภูมิภาค เนื่องจากเห็นว่ายุทธศาสตร์การสื่อสารเป็นส่วนสำคัญของ WGA ซึ่งมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง ๔ ประการ ได้แก่

๑. การสื่อสารเพื่อบริหารข้อมูลในเหตุวิกฤต ซึ่งจำเป็นต้องจัดการกับข้อมูลประชาสัมพันธ์เพื่อให้สาธารณชนรับทราบด้วย

๒. การบูรณาการข้อมูล

๓. ช่องทางการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่ผสมความร่วมมือกัน

๔. การจัดกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน เพื่อทบทวนแผนรับมือกับภัยพิบัติ รวมถึงระบุและแก้ไขช่องว่างในการประสานงานระหว่างหน่วยงานคุณค่าของการใช้ WGA อยู่ที่ประโยชน์ของการแบ่งปันข้อมูล การทำงานเป็นทีม การสร้างช่องทางสื่อสาร และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ที่สำคัญคือ ทุกคนต้องล้มโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในหน่วยปัจจุบัน แม้กระทั่งการรายงาน ก็ควรต้องคิดในด้านบริบทเพื่อ WGA ด้วย

อย่างไรก็ดี WGA ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน เช่น อาจทำให้การตัดสินใจล่าช้า กรณีมีความต้องการเร่งด่วน และการรักษาความลับอาจทำได้ยาก นอกจากนี้ WGA ยังคงถูกปิดกั้นด้วยวัฒนธรรมองค์กรอยู่ คือ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ส่วนลักษณะผู้นำที่เป็นอุปสรรคต่อ WGA คือ คนที่ไม่กล้าเปลี่ยนแปลงหรือตัดสินใจ องค์กรในลักษณะ WGA ต้องการผู้นำที่เปิดกว้าง รับฟังความเห็น เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ส่วนวิธีการที่จะช่วยให้มีการแบ่งปันข้อมูลมากขึ้นได้ อาจทำได้ด้วยการให้อำนาจในการปฏิบัติงาน หรือกำหนดรูปแบบการทำงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับต้นที่ร่วมวง WGA ที่น่าสนใจ คือ เอกอัครราชทูตของออสเตรเลียบางคนที่ทำงานกับ WGA ก็เคยมีความรู้สึกว่าการประสานงานกับต่างประเทศเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ง่ายกว่าการติดต่อระหว่าง



หน่วยงานของออสเตรเลียด้วยตัวเอง เพราะแต่ละหน่วยต่างมีความภาคภูมิใจ เชื่อมั่นในหน่วยงานของตัวเองมาก และมักแสดงความเห็นในเชิงปกป้องหน่วยงานของตนเอง

สำหรับไทยก็มีหน่วยงานที่ใช้โครงสร้างในลักษณะเดียวกัน WGA เช่นกัน เช่น คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (นอก.) และ คณะอนุกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (อกรส.) ขณะที่ในทางปฏิบัติงานจริงมีความท้าทายอย่างมาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมักไม่ยอมรับการตัดสินใจแบบศูนย์รวม (Single Command) แต่ละหน่วยมีวัฒนธรรมองค์กร ระเบียบวิธีปฏิบัติ และรักษาขอบเขตของหน่วยงานตนเองเมื่อต้องเข้าร่วมทำงานแบบ WGA ด้วยเหตุนี้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจึงต้องดำเนินการคู่กันไปทั้งความสัมพันธ์แบบทางการ และความสัมพันธ์แบบส่วนตัวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานแบบไทยไทย เพราะจะช่วยลดขั้นตอนและระยะเวลาในการสื่อสารให้กระชับมากขึ้น ขณะเดียวกัน การเรียนรู้ขีดความสามารถและศักยภาพในการตรวจสอบข่าวสารของหน่วยข้างเคียงยังเป็นช่องทางที่ช่วยให้แต่ละฝ่ายเชื่อมั่นในการกระจายข่าวสารมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการทำงานร่วมกันจริง ส่วนจะมอบหมายให้หน่วยงานใดรับภารกิจไปดำเนินการ หรือจะเลือกใช้กฎหมายฉบับใดบังคับหรือแก้ปัญหา คนไทยมักพิจารณาตามสถานการณ์เป็นรายกรณีไป

ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์ข่าวกรองในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย ยกตัวอย่างกรณีสหรัฐฯ ประสบปัญหาการสืบสวนและปฏิบัติงานซ้ำซ้อน จึงตั้ง Joint Terrorism Task Force (JTTF) ที่นครนิวยอร์ก เมื่อปี ๒๕๒๓ บูรณาการหน่วยบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยข่าวกรองเพื่อต่อต้านก่อการร้ายทั้งในสหรัฐฯ และต่างประเทศ มีสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation : FBI) เป็นหน่วยนำ ส่วนหน่วยงานเข้าร่วม ได้แก่ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (DHS) สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency : NSA) หน่วยรักษาความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Security Agency : TSA) หน่วยสืบสวนชายฝั่ง (Coast Guard Investigative Service :CGIS) สำนักงานอัยการ ตำรวจระดับรัฐบาลกลาง รัฐ และตำรวจท้องถิ่น JTTF ประสบความสำเร็จมากใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า ลดการทำงานซ้ำซ้อน เพิ่มขีดความสามารถในการตอบโต้ต่อสถานการณ์รุนแรงได้รวดเร็วขอข้อมูลจากหน่วยอื่น ๆ ประมาณ ๕๐ แห่งได้ทันที

JTTF เน้นภารกิจต่อต้านการก่อการร้าย ตั้งแต่การสืบสวน รวบรวมข้อมูลข่าวกรอง ตรวจสอบ ติดตาม จับกุม วิเคราะห์สถานการณ์ในพื้นที่ กระจายข่าวสาร วางแผนการจัดการกับสถานการณ์วิกฤตและปฏิบัติการอย่างเต็มรูปแบบ ประเมินการลดระดับภัยคุกคาม (Threat Mitigation) และทบทวนยุทธศาสตร์การรับมือภัยคุกคาม (Threat Strategy) เพื่อจัดลำดับความสำคัญของภัยคุกคามต่าง ๆ ทุกปี ทั้งนี้ JTTF เป็นหน่วยที่ตอบสนองเมื่อเกิดเหตุรุนแรงขึ้นในพื้นที่ลำดับแรกขณะที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นคดีประเภทใด หากเรื่องอาชญากรรมจะส่งคดีให้ตำรวจนิวยอร์ก (NYPD) รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นเหตุก่อการร้าย JTTF อาจเป็นเจ้าของคดีต่อไป รวมทั้งประสานข้อมูลเพื่อใช้ตอบโต้สถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีเหตุระเบิดบอสตันมาราธอนเมื่อเมษายน ๒๕๕๖ JTTF รับผิดชอบคดีในช่วงแรกซึ่งยังระบุไม่ได้ว่าเป็นคดีประเภทใด เมื่อสืบสวนไปจนได้ข้อมูลเพียงพอแล้วจึงส่งให้ FBI เป็นเจ้าของคดี

ส่วนนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงระดับยุทธศาสตร์ของไทยและเชี่ยวชาญด้านต่อต้านก่อการร้าย เห็นว่าการบริหารจัดการและแก้ปัญหาของไทยเมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้น ยังมีสภาพการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ ที่ล่าช้า โดยมีอุปสรรคเนื่องมาจาก

๑. ไทยไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก บางหน่วยงานเป็นศูนย์กลางการประชุมประสานงานด้านการข่าว และแลกเปลี่ยนข่าวกรอง เช่น ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ (ศป.ข.) ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จัดตั้งเพื่อใช้เป็นเวทีของการประชุมแลกเปลี่ยนข่าวสาร ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมสามารถสั่งการหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้ดำเนินการจนถึงการยุติเหตุได้อย่างเบ็ดเสร็จได้

๒. การตอบสนองต่อเหตุการณ์ก่อการร้ายของระดับนโยบายไม่มีความชัดเจน เฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับให้มีการตอบสนองต่อเหตุในลักษณะก่อการร้ายหรืออาชญากรรม จนนำไปสู่ความสับสนของผู้ปฏิบัติ เช่น เหตุระเบิดกรุงเทพฯ เมื่อกลางสิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเมื่อสืบสวนไประยะหนึ่ง จนสามารถพิสูจน์ทราบกลุ่มผู้ก่อเหตุได้บ้างแล้วก็ตาม แต่ไทยก็ไม่ได้นำกลไกการจัดการที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม

๓. หน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งตำรวจ ทหาร และหน่วยข่าวกรอง ยังคงไม่มั่นใจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้สืบสวนอย่างเพียงพอ เกรงข่าวสารจะรั่วไหล

๔. เมื่อเกิดเหตุก่อการร้าย หน่วยงานผู้ปฏิบัติไม่ต้องการใช้กลไกการต่อต้านการก่อการร้ายที่มีอยู่ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมักมองว่า การดำเนินการตามกลไกที่กำหนดไว้ จะทำให้การแก้ไขสถานการณ์กระทำได้อย่างล่าช้า มีบุคคลจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น จึงต้องการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขสถานการณ์เป็นลำดับแรกแทน

อย่างไรก็ดี แนวทางการบูรณาการหน่วยงานเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายในไทยนั้น ยังคงมีโอกาสเป็นไปได้ หากการบูรณาการนั้นมีกลไกกลางที่ทุกหน่วยงานให้การยอมรับและตกลงที่จะทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ส่วนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะต้องเห็นความสำคัญ ยืนยัน และย้ำชัดที่จะใช้กลไกดังกล่าวในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เชื่อว่าจะสามารถทำหน้าที่ในการประสานและถ่ายทอดแนวทางการดำเนินการปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก่อน และทุกหน่วยต้องเห็นความสำคัญของกลไกดังกล่าวอย่างจริงจัง

สำหรับกลไกการบูรณาการสามารถจัดได้ ๒ ระดับ ได้แก่

๑. ระดับบริหารเหตุการณ์ ควรเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้บริหารเหตุการณ์ และมอบหมายการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยตำแหน่งหน้าที่นี้อาจเป็นตำแหน่งแต่งตั้งชั่วคราว ขึ้นอยู่กับลักษณะสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติ

๒. ระดับปฏิบัติซึ่งเป็นการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ โดยหน่วยบังคับใช้กฎหมายควรเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนหน่วยงานที่จะเป็นองค์ประกอบนั้น ควรเริ่มจากการกำหนดหน่วยงานหลัก (Primary) ตามที่ระบุไว้กลไกต่อต้านการก่อการร้ายเดิม เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามการประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้าย

จากนั้นอาจมีหน่วยงานอื่นเสริมเป็นสมาชิกวงนอกถัดออกไป เนื่องจากไม่มั่นใจว่าหน่วยงานบางแห่ง อาทิ อัยการ จะสามารถทำความเข้าใจกับการปฏิบัติการของหน่วยข่าวกรอง โดยเฉพาะการปฏิบัติลับ ได้มากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การพิจารณาเลือกหน่วยงานให้เข้าร่วมแก้ปัญหาก่อการร้าย ควรกำหนดเป็นหลักการไว้ โดยให้ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่ได้รับมอบหมายตามแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาว่า ควรเลือกหน่วยงานใด เนื่องจากการระบุชื่อหน่วยงานอย่างเฉพาะเจาะจง เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น บางหน่วยงานอาจไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ เช่น กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ซึ่งมีหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาจำนวนมาก แต่มีบางหน่วยงานใน สตช.เท่านั้น ที่อาจเกี่ยวข้องต้องแก้ปัญหาก่อการร้าย

สำหรับการบูรณาการที่น่าสนใจของต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมนีตั้ง Joint Counter – Terrorism Center (GTAZ) เป็นหน่วยที่มีภารกิจประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย องค์ประกอบของ GTAZ มีทั้งเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงจากส่วนกลางและระดับแคว้น กลไกการทำงานของ GTAZ ไม่ซับซ้อน รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาหลัก แต่ก็สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจศึกษาเพิ่มเติมและหยิบยกบางส่วนของเป็นไปได้มาปรับใช้กับกลไกของไทยได้เช่นกัน

ประเด็นท้าทายของไทยคือ การทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญและตกลงใจร่วมกันว่าจะใช้กลไกแก้ปัญหาก่อการร้ายที่ออกแบบไว้ ซึ่งทุกหน่วยและเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เป็นไปได้ ลดความเป็นองค์กร ปรับเปลี่ยนแนวคิดเพื่อทำงานแบบบูรณาการ เลิกกังวลถึงการใช้กลไกทางการ นอกจากนี้ หลายครั้งเกิดปัญหาจากระดับนโยบายหรือฝ่ายการเมือง ที่กังวลในการใช้กลไกการแก้ไขปัญหาก่อการร้าย ด้วยเกรงว่าประเทศจะเสียภาพลักษณ์และประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อรัฐบาล หากยอมรับว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการก่อการร้าย กรณีนี้อาจหาทางปรับแก้ได้ เช่น เลี่ยงการใช้คำว่า “การก่อการร้าย” เป็น “การก่อเหตุรุนแรง” แทนเพื่อลดผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศลง

ส่วนผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ในภารกิจข่าวกรองและต่อต้านก่อการร้าย เห็นว่าการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาก่อการร้ายของไทย ในส่วนของการสืบสวนขยายผลเหตุก่อการร้ายที่ผ่านมาของไทย เช่น กรณีเหตุระเบิดที่ศาลพระพรหม บริเวณแยกราชประสงค์เมื่อกลางสิงหาคม ๒๕๕๘ และกรณีเกิดเหตุระเบิดกรุงเทพฯ เมื่อต้นสิงหาคม ๒๕๖๒ ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง คือ ความทับซ้อนของภารกิจและการไม่มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเมื่อเกิดเหตุก่อการร้าย หน่วยบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ตำรวจ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคลี่คลายคดี แต่ทุกครั้งมักจะมีปัญหาเสมอเนื่องจากเมื่อเกิดเหตุก่อการร้าย โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานความมั่นคงอื่นที่เกี่ยวข้องก็ต้องเข้าไปสืบสวนด้วย รวมทั้งสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) และหน่วยข่าวกรองหลักอื่น ๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.) ศูนย์รักษาความปลอดภัย (ศรภ.) และหน่วยข่าวกรองทางทหาร (ขกท.) เพราะเหตุก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติโดยตรง และกลุ่มก่อการร้ายส่วนใหญ่มักมีความเชื่อมโยงกับขบวนการในต่างประเทศ ซึ่ง สขช.มีศักยภาพในการติดต่อประสานงานกับหน่วยข่าวมิตรประเทศ เพื่อรวบรวมข่าวสารและขยายผลเพิ่มเติม รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดเหตุก่อการร้ายอีกในอนาคต

ส่วนแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองหลังเกิดเหตุก่อการร้าย มีดังนี้

๑. การปฏิบัติภารกิจของหน่วยข่าวกรองต้องมีกฎหมายรองรับให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการสืบสวนเหตุก่อการร้ายได้อย่างชัดเจน ปัจจุบันสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) อยู่ระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งจะเป็นกฎหมายต่อต้านก่อการร้ายฉบับแรกของไทย โดยกล่าวถึงอำนาจหน้าที่แก่หน่วยข่าวกรองเข้าร่วมในการสืบสวนคลี่คลายเหตุก่อการร้ายได้ และสามารถรวบรวมหลักฐานและข้อมูล ซึ่งจะรวมถึงการดำเนินการของประชาคมข่าวกรองในลักษณะการบูรณาการ อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองต้องไม่รวมถึงการเกี่ยวข้องกับการขึ้นให้การต่อศาล เนื่องจากภารกิจของหน่วยข่าวกรองเป็นเรื่องลับ ไม่เปิดเผยวิธีและผลการทำงานต่อสาธารณะ การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการแก้ปัญหาระยะยาว สามารถเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองหลังเกิดเหตุก่อการร้ายได้โดยตรง

๒. เนื่องจากการก่อการร้ายมีลักษณะต่างไปจากอาชญากรรมทั่วไป ผู้ก่อการร้ายมักเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ถูกฝึกฝนมาให้หลบหนีเอาตัวรอดเมื่อทำงานผิดพลาด หรือแม้กระทั่งยอมตายให้เหตุการณ์ที่ก่อขึ้น แม้จะจำนนต่อหลักฐานก็ไม่ได้หมายความว่า จะสารภาพเสมอไป เมื่อเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้น ควรมอบให้ สชช. ซึ่งได้รับการฝึกอบรมในเรื่องสืบสวนภารกิจก่อการร้าย มาโดยตรง เป็นหน่วยนำในการสืบสวนทำงานร่วมกับประชาคมข่าวกรอง ได้แก่ บช.ส. ศรภ. และ ขกท. โดยต้องมีการจัดตั้ง Task force ทันทีที่เกิดเหตุ ทั้งนี้ ผู้บริหารของหน่วยข่าวกรองหลักดังกล่าว ทุกรุ่น มีการประชุมประชาคมข่าวกรอง พบปะประสานงานใกล้ชิดกันมาโดยตลอด ซึ่งจะสามารถวางแผนสืบสวนเหตุก่อการร้าย เพื่อแบ่งมอบภารกิจกันได้อย่างชัดเจน ที่สำคัญคือ หน่วยในประชาคมข่าวกรองซึ่งทำงานบูรณาการกันมาตลอดสามารถแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองกันได้ โดยปราศจากความหวาดระแวงว่า ข้อมูลจะรั่วไหลไปยังสื่อมวลชน ทำให้เกิดความตื่นตระหนกของสาธารณชน

๓. แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองหลังเกิดเหตุก่อการร้าย อีกทางหนึ่งคือ การนำกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของต่างประเทศมาศึกษาเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของไทย เช่น กฎหมายต่อต้านก่อการร้ายของออสเตรเลีย ซึ่งได้รับการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดหน้าที่และให้อำนาจหน่วยข่าวกรองในการมีส่วนร่วมสืบสวนและรวบรวมข่าวสาร รวมทั้งร่างกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของอังกฤษ

๔. ต้องมีการปรับปรุงระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) รวมทั้งการให้อำนาจหน่วยข่าวกรองเข้าถึงกล้อง CCTV ของเอกชน เพื่อใช้ในการสืบสวนขยายผล โดยกล้อง CCTV ของภาครัฐต้องได้รับการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ และติดตั้งครอบคลุมพื้นที่ CCTV มีบทบาทสำคัญในการสืบสวนขยายผลหลังเกิดเหตุก่อการร้าย เห็นได้ชัดจากการสืบสวนกรณีเหตุระเบิดที่ศาลพระพรหม บริเวณแยกราชประสงค์เมื่อกลางสิงหาคม ๒๕๕๘ ละเหตุระเบิดกรุงเทพฯ เมื่อต้นสิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความปลอดภัยในเมืองใหญ่ การเข้าถึง CCTV ของภาครัฐอย่างเดียวไม่เพียงพอ หน่วยข่าวกรองได้รับอนุญาตให้สามารถเข้าถึง CCTV ภาคเอกชนได้ด้วย ทั้งนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมและจูงใจให้เอกชนติดตั้ง CCTV เพื่อปิดช่องว่างการสืบสวน โดยอาจให้สิทธิภาคเอกชนที่ติดตั้งกล้อง CCTV สามารถยกเว้นภาษี หรือลดได้บางกรณี ที่สำคัญคือ หน่วยบังคับใช้กฎหมายที่

ต้องการนำภาพจาก CCTV ไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ต้องแบ่งปัน อนุญาตให้หน่วยข่าวกรองทำสำเนาวิดีโอภาพดังกล่าวได้ด้วย เพราะมีความจำเป็นที่หน่วยข่าวกรองจะต้องขยายผลการสืบสวนด้วยเช่นกัน ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า การก่อการร้ายต่างไปจากอาชญากรรมทั่วไป ผู้ก่อการร้ายแต่ละคนผ่านการฝึกการปฏิบัติการลับมาก่อน การวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวจากภาพของ CCTV อย่างละเอียดของเจ้าหน้าที่ข่าวกรองที่ฝึกฝนมากแล้ว อาจทำให้สามารถรวบรวมข่าวสารได้เพิ่มขึ้นด้วย กรณีนี้เกิดขึ้นแล้วในการสืบสวนขยายผลเหตุระเบิดที่ศาลพระพรหม บริเวณแยกราชประสงค์เมื่อกลางสิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคนร้ายเข้าไปเปลี่ยนเสื้อในห้องน้ำของสวนลุมพินี หลังวางระเบิด ซึ่งเป็นรูปแบบการพรางตัวตามปกติของผู้ก่อการร้าย ก่อนจะหลบหนีออกจากพื้นที่ เจ้าหน้าที่ข่าวกรองพบหลักฐานดังกล่าวจากกล้อง CCTV ขณะที่ตำรวจไม่ได้ให้ความสนใจรายละเอียดดังกล่าว

ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ในภารกิจข่าวกรองและต่อต้านก่อการร้ายอีกท่านหนึ่ง ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การสืบสวนทางการข่าวหลังเกิดเหตุก่อการร้ายแม้จะเป็นหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่รวบรวมหลักฐานอยู่แล้ว แต่บางครั้งหน่วยบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะอย่างยิ่ง ตำรวจ ก็ประสบปัญหาการประสานงานกับตำรวจท้องที่ และสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (พฐ.) อย่างไรก็ดี ในที่สุดทุกหน่วยก็ต้องรายงานสถานการณ์และรายละเอียดเหตุการณ์ที่รับทราบมาไปยังผู้ใช้ข่าวระดับสูง (End User) ของหน่วยที่สังกัด สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร แม้จะไม่มีภารกิจตรวจสอบหาหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ แต่หน่วยข่าวกรองก็ต้องการข้อมูลข่าวสาร (Information) ทุกกรณี รวมทั้งต้องการเห็น บันทึกภาพ และรับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุพยานที่ปรากฏอยู่ในที่เกิดเหตุ เพื่อใช้วิเคราะห์จัดทำรายงานข่าวกรองซึ่งต้องประสานขอแบ่งปันข้อมูล แต่อาจจะได้เพียงบางส่วน ทั้งนี้ หน่วยข่าวกรองไม่ได้ต้องการเข้าครอบครองวัตถุพยานนั้น ๆ เนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องนำไปใช้ใด ๆ ทั้งสิ้น และไม่มีความจำเป็นตามกฎหมาย

ปัญหาหลักของการสืบสวนทางการข่าวหลังเกิดเหตุก่อการร้าย มักจะเป็นเรื่องการแบ่งปันข้อมูลและประสานความร่วมมือ (Collaboration) ซึ่งจะต้องทำแบบ Concert ไม่ใช่แค่ Cooperation การดำเนินงานของหน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมายในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะต่างคนต่างทำ โดยมีกรอบความคิดแบบแยกส่วน และตามภารกิจหน้าที่การทำงานแบบแยกส่วน มักทำให้เกิดการแข่งขันและซ้ำซ้อน ซึ่งจากสภาพแวดล้อมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว หน่วยข่าวกรองจึงมีความจำเป็นต้องทำงานแบบมุ่งเน้นภารกิจ (Mission – Focus Operation) ซึ่งมีความคล่องตัว สูญเสียน้อย และยืดหยุ่นพอ ระบบการดำเนินงานรูปแบบใหม่จะบูรณาการด้านเทคโนโลยีและกระบวนการเข้าด้วยกัน โดยยังคงรักษาความเป็นเลิศของการทำงานตามภารกิจ ขณะเดียวกันต้องพัฒนาความร่วมมือภายในและระหว่างหน่วยงานให้สอดประสานพร้อมกัน ทั้งการรวบรวมข่าวสารและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ทันที รวมทั้งขยายความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามรูปแบบนี้เพื่อความถูกต้องแม่นยำ รวดเร็ว และปราดเปรียว โดยไม่ฝืนหลักการหรือภารกิจขององค์กร การบูรณาการภารกิจจะช่วยให้การรวบรวมข่าวสารและการวิเคราะห์มีความรวดเร็ว ลดขั้นตอนสายการบังคับบัญชาแนวตั้ง และทำให้ภารกิจมีความชัดเจน ความหลากหลายและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้ามสายงาน

ช่วยยกระดับการคิดวิเคราะห์ ลดความซ้ำซ้อนได้มากขึ้นด้วยการประสานความร่วมมือผ่านผู้จัดการภารกิจ

สำหรับเจ้าพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านความมั่นคงเห็นว่า ปัจจุบันสำนักงานอัยการยังไม่มีสำนักงานที่ดูแลคดีก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ ที่ใกล้เคียงที่สุดน่าจะเป็นการจัดตั้งสำนักงานอัยการความมั่นคงที่อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เมื่อ ๓ - ๔ ปี ก่อน เพื่อให้ดูแลคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (จชต.) โดยเฉพาะ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานดูแลคดีความมั่นคงเพิ่มในพื้นที่อื่น ทั้งนี้ เมื่อเกิดคดีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือคดีความมั่นคงนอกพื้นที่ จชต.ที่มีความสำคัญ โดยมากอัยการจะจัดตั้งคณะทำงานชั่วคราวขึ้นมาดูแลคดีนั้น ๆ เป็นพิเศษ จนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ ซึ่งไม่ใช่โครงการการทำงานที่ยั่งยืน ในอดีตการทำงานและการทำคดีในพื้นที่ จชต. ยากลำบากมาก แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ ส่งผลให้การส่งฟ้องผู้ต้องหาคดีความมั่นคงในจชต. ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่งฟ้องผู้ต้องหา ๑๐ คน ศาลสามารถลงโทษเอาผิดได้เพียงแค่ ๒ - ๓ คนเท่านั้น เพราะพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอ

หลังจากการจัดตั้งสำนักงานอัยการความมั่นคง และบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำคดีความมั่นคงในพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานอัยการความมั่นคง ตำรวจ และฝ่ายปกครอง โดยมีกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นเจ้าภาพจัดประชุมหารือทุก ๑ - ๒ เดือน ตามความเร่งด่วนของสถานการณ์ ซึ่งจะหารือเรื่องการดำเนินคดีความมั่นคงอย่างใกล้ชิด โดยอัยการและตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการสืบสวนสอบสวน อัยการจะให้คำแนะนำตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ส่วนฝ่ายทหารมีหน้าที่ให้การคุ้มกันและรักษาความปลอดภัยที่มีสืบสวนสอบสวน ทำให้เมื่อส่งฟ้องผู้ต้องหา ๑๐ คน ศาลสามารถลงโทษเอาผิดได้ ๖ - ๗ คน สถิติดีขึ้นกว่าอดีตมาก หากมีผู้แทนของหน่วยข่าวกรองเข้าร่วมด้วย เชื่อว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีความมั่นคง

เจ้าพนักงานอัยการให้ความเห็นว่า การจะให้อัยการเข้าไปมีส่วนร่วมและเข้าใจมิติงานต่อต้านก่อการร้าย เพื่อให้การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมีความเข้มงวดมากขึ้น และตรงตามเจตนารมณ์ของฝ่ายความมั่นคงนั้น อาจใช้รูปแบบการจัดตั้งสำนักงานอัยการความมั่นคงและการทำงานร่วมกันระหว่างอัยการกับหน่วยงานในพื้นที่ จชต. เป็นตัวแบบก็ได้ แต่การจะจัดตั้งสำนักงานในลักษณะนี้ได้ สำนักงานอัยการต้องมีกฎหมายและกฎระเบียบรองรับ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานอัยการกำลังรอพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. .... สมช. ยกร่างแล้ว หากมี พ.ร.บ. นี้บังคับใช้ สำนักงานอัยการจึงจะสามารถทบทวนและพิจารณาเรื่องการปรับบทบาทของหน่วยงานในการต่อต้านก่อการร้าย ทั้งในเชิงโครงสร้างและภารกิจต่อไปได้ ผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่า หากได้รับการสนับสนุนข้อมูลข่าวกรองจากหน่วยข่าวกรอง ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุ มีความสำคัญต่อการติดตามหาตัวผู้ก่อการร้าย รวมทั้งการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และการขยายผลติดตามหาเครือข่ายของผู้ก่อเหตุได้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการเพิ่มศักยภาพของภารกิจต่อต้านก่อการร้ายของไทย

ภูมิพัฒน์ จันทร์สว่าง (๒๕๖๐) เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานความมั่นคงของไทยต่อการปฏิบัติในการต่อต้านการก่อการร้าย ในส่วนของนโยบายและยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายบางประการได้แก่

๑. ในอดีตมีการไม่ยอมรับว่าไทยมีความเสี่ยงต่อการก่อการร้ายใน ระดับนโยบาย ทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากการยอมรับจะส่งผลกระทบต่อประเด็นต่าง ๆ ที่ฝ่ายนโยบายให้ความสำคัญ เช่น เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ความน่าเชื่อถือของรัฐบาล เป็นต้น จึงทำให้การกำหนด นโยบาย การต่อต้านการก่อการร้าย หรือนโยบายด้านความมั่นคง จะไม่มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อม เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายอย่างจริงจัง และการขาดการบูรณาการการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น โดยได้ปล่อยให้การต่อต้านการก่อการร้ายเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานความมั่นคงเพียงผู้เดียว แทนที่จะสร้างความตระหนักรู้ให้กับสังคมและประชาชน รวมถึงหน่วยงานทุกหน่วยงานได้เห็นว่า ภัยจากการก่อการร้ายเป็นเรื่องของทุกคน และส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการสอดส่อง เป็นหูเป็นตา ร่วมกับเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในการป้องกันและต่อต้านการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน รัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ เพื่อใช้เป็นหลัก ในการป้องกันและต่อต้านการก่อการร้ายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. ควรเพิ่มการปฏิบัติในเชิงรุกให้มากขึ้นโดยเฉพาะในด้านการข่าวเพื่อเป็นการ เตรียมพร้อมป้องกัน และต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องจากในด้านการตอบโต้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้วนั้นค่อนข้างมีความพร้อมพอสมควร หากมีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจน รวดเร็ว ทันเวลา ก็จะสามารถเข้าปฏิบัติการได้อย่างทันท่วงที และมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะมีการก่อ เหตุขึ้น สำหรับการปฏิบัติในเชิงรุก คงต้องมีการเตรียมคน ยุทธโศปกรณ์ และงบประมาณ ไว้ให้พร้อม ต่อการปฏิบัติตลอดเวลา

## สรุป

การศึกษาจากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายของไทย รวมทั้ง การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการข่าวกรอง การต่อต้านก่อการร้าย ทั้งจากหน่วยข่าวกรองและ หน่วยบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเจ้าพนักงานอัยการ ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า ปัญหาใหญ่อย่างหนึ่ง ของไทยหลังเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นแล้ว คือการบูรณาการการทำงานกันระหว่างหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เพราะทุกหน่วยมีภารกิจที่ทับซ้อนกัน ขณะที่ขอบอำนาจตามกฎหมายก็ไม่ชัดเจน ปัญหาดังกล่าวมีมานานแล้วและยังคงดำรงอยู่ จนถึงปัจจุบัน ทำให้การบูรณาการการทำงานยังไม่บรรลุ กระทั่งรัฐบาลต้องนำไปบรรจุไว้ใน ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี รวมทั้งนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ หรือ แม้กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันก็ยังกล่าวถึง เร่งรัด ผลักดัน ให้หน่วยความมั่นคงบูรณาการการทำงานกัน ไม่เพียงแต่ในไทยเท่านั้น กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ก็มองเห็นปัญหานี้ของไทยเช่นกัน โดยเผยแพร่รายงาน Country Reports On Terrorism 2019 เมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ โดยกล่าวถึงมาตรการ การดำเนินการของไทยในการต่อต้านก่อการร้ายไว้ ประมาณ ๘ ประเด็น หนึ่งในนั้น กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ระบุว่า หน่วยความมั่นคงของไทย มีข้อจำกัดในการบูรณาการข่าวสาร เนื่องจากขอบเขตความรับผิดชอบไม่ชัดเจน

แม้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงของไทย แต่ละหน่วยจะมีปัญหาด้านงบประมาณ กำลังพลทั้งจำนวนและคุณภาพ รวมทั้งขาดแคลนสิ่งของ อุปกรณ์เครื่องใช้ที่มีเทคโนโลยีสูง แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นเรื่องเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับ การบูรณาการ

การทำงานกัน เฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในไทย ทำให้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ต่อการตามจับผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุ รวมทั้งการดำเนินคดีผู้ก่อการร้ายที่จับกุมได้ ทั้งที่ทักษะการสืบสวนของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ไปกว่าหน่วยเหล่านี้ของต่างประเทศ การบูรณาการการทำงานเพื่อต่อต้านก่อการร้ายจึงถือเป็นประเด็นใหญ่ที่สำคัญซึ่งต้องเร่งผลักดันดำเนินการให้คืบหน้า เห็นผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เนื่องจากไม่อาจทราบได้ว่า จะเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในไทยอีกเมื่อใด โดยเชื่อว่าหากหน่วยข่าวกรองแบ่งปันข่าวกรองเกี่ยวกับแผนก่อการร้าย กลุ่มและสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายให้หน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุ และในทางกลับกันหน่วยบังคับใช้กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยข่าวกรองสามารถเข้าถึงพยานวัตถุที่ตรวจพบในที่เกิดเหตุได้ โดยทั้งสองฝ่ายร่วมหารือถึงแนวทางการสืบสวน แบ่งงานกันทำ จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย และสามารถแก้ปัญหาการบูรณาการการทำงานของหน่วยข่าวกรองกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง



## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาวิจัย ทำให้พบว่าสถานการณ์ปัจจุบันของไทยในการเผชิญกับปัญหาการก่อการร้าย ที่เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อยู่ในระดับที่ไม่รุนแรงหรือวิกฤตเหมือนกับประเทศเพื่อนบ้าน เฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เนื่องจากคนไทยไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายใด ไม่ได้เดินทางไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลาง ไทยไม่มีกลุ่มก่อการร้ายในประเทศ การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ (จชต.) ไม่มีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายสากล อย่างไรก็ตาม ไทยมีความเสี่ยงจากการที่ผู้ก่อการร้าย ผู้สนับสนุน และ/หรือผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย อาจเดินทางผ่านไทยทั้งไปและกลับจากร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลาง หรือใช้ไทยเป็นพื้นที่หลบซ่อนพักพิงได้ ในห้วงที่ผ่านมา หน่วยข่าวกรองของไทยและหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศไม่เคยพบว่า สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายซึ่งเป็นคนสัญชาติเพื่อนบ้านที่เดินทางผ่านไทยไป/กลับจากพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลางวางแผนก่อเหตุในไทย ทั้งนี้ เพราะไทยไม่เคยมีความบาดหมางขัดแย้งกับกลุ่มก่อการร้ายใด เช่น กลุ่มก่อการร้าย IS ซึ่งเคลื่อนไหวไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก ที่สำคัญคือที่ตั้งของไทยไม่ได้อยู่ในแผนการตั้งรัฐอิสลามของกลุ่มก่อการร้าย IS กรณีนี้ต่างไปจากกรณีของกลุ่มก่อการร้ายบางกลุ่มที่มุ่งจะใช้ไทยเป็นพื้นที่แก้แค้นศัตรูหรือฝ่ายตรงข้าม เช่น กลุ่มอิซบูลลฮ์ที่มองหาโอกาสสอยชุดตลอดเวลาในการโจมตีผลประโยชน์ของอิสราเอล และอาจรวมถึงประเทศตะวันตกที่สนับสนุนอิสราเอลด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ไทยมีความเสี่ยงในการเผชิญหน้ากับเหตุก่อการร้ายจากกลุ่มอิซบูลลฮ์มากกว่ากลุ่มอื่น

ด้วยเหตุที่ไม่มีคนไทยเป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายและไม่มีการก่อการร้ายในไทย ทำให้ความเสี่ยงของไทยที่จะต้องเผชิญกับเหตุก่อการร้ายในลักษณะนี้อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน แต่จากการที่ไทยถูกประชากรของประเทศเพื่อนบ้านใช้เป็นทางผ่านของสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายดังที่กล่าวแล้ว ทำให้ไทยต้องเฝ้าระวังความเสี่ยงด้วยเช่นกัน ทำให้หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทย จะต้องบูรณาการการทำงานและความร่วมมือ รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศที่เป็นเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด เนื่องจากไทยไม่มีข้อมูลของผู้ต้องสงสัยชาวต่างชาติเหล่านั้น เฉพาะอย่างยิ่งผู้ก่อการร้ายบางคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายใด แต่มีแนวคิดหัวรุนแรง เพราะกล่อมเกลापฤทธิกรรมตัวเอง (Self - radicalized) โดยศึกษาเรียนรู้ ติดตามข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์และอินเทอร์เน็ต ผนวกกับมีความคับแค้นส่วนตัว และมีศรัทธาในความเชื่อที่ผิดเพี้ยน ไม่เคยก่อเหตุที่ใดมาก่อน แต่พร้อมจะลงมือเมื่อถูกกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก หรือที่เรียกผู้ก่อการร้ายแบบนี้ว่า Lone Wolf หรือ Lone Wolves ซึ่งเป็นเรื่องยากที่หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงจะรายละเอียดอยู่ในฐานข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองระหว่างประชาคมข่าวกรองนานาชาติ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะช่วยกันป้องกันเหตุก่อการร้ายจากผู้ต้องสงสัยที่ไม่เคยมีประวัติมาก่อน

การบูรณาการการทำงาน ด้วยการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองระหว่างหน่วยในประชาคมข่าวกรองนานาชาติ รวมทั้งระหว่างหน่วยข่าวกรองกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องในประเทศก่อนเกิดเหตุ นอกจากจะช่วยป้องกันเหตุก่อการร้ายได้แล้ว หลังเกิดเหตุโจมตีแล้ว ยังช่วยกันทำงาน ขยายผลการสืบสวน ติดตามจับกุมผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุและหลบหนีได้อีกด้วย กรณีนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองเช่นกัน ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงหน่วยเดียวเท่านั้น

จิราภรณ์ ศิริวรรณกุล (๒๕๖๑, ๕ - ๗) ประมวลแนวคิดและวิธีดำเนินการของรัฐบาลออสเตรเลีย เพื่อเพิ่มศักยภาพให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงออสเตรเลียสามารถรับมือกับการก่อการร้ายได้ จนสามารถสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนชาวออสเตรเลียว่าในอดีตการก่อการร้ายไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญในยุทธศาสตร์ความมั่นคงของออสเตรเลียเท่าใดนัก แม้ว่าจะมีเหตุการณ์การก่อการร้ายปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลาง แต่รัฐบาลออสเตรเลียก็ยังไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจากมองว่าการก่อการร้ายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ห่างไกล อีกทั้งออสเตรเลียยังไม่เคยเผชิญกับการถูกโจมตีจากการก่อการร้ายโดยตรง จึงทำให้เกิดการมองว่าปัญหาการก่อการร้ายไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อออสเตรเลีย แต่เป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการต่อต้านอาณานิคม การต่อสู้เพื่อการปฏิวัติในประเทศกำลังพัฒนา และเป็นเพียงความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หรือทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น ๆ ในระบบระหว่างประเทศ

ต่อมาในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ ออสเตรเลียเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาการก่อการร้ายมากขึ้นเนื่องจากมีเหตุการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นในออสเตรเลียหลายครั้ง เช่น การลอบวางระเบิดโรงแรมฮิลตันที่ซิดนีย์เมื่อปี ๑๙๗๘ (๒๕๒๑) การลอบวางระเบิดสถานกงสุลอิสราเอลเมื่อปี ๑๙๘๒ (๒๕๒๕) การลอบวางระเบิดสถานกงสุลตุรกีที่เมลเบิร์นเมื่อปี ๑๙๘๖ (๒๕๒๙) และการลอบวางระเบิดสถานกงสุลฝรั่งเศสที่เพิร์ธเมื่อปี ๑๙๙๕ (๒๕๓๘) เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียเริ่มให้ความสนใจกับประเด็นการก่อการร้าย แสวงหามาตรการในการรับมือและจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายและมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายภายในประเทศ เนื่องจากในอดีตออสเตรเลียไม่เคยมีกฎหมายหรือมาตรการรับมือเกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยตรง จึงทำให้กลุ่มก่อการร้ายประสบความสำเร็จในการก่อเหตุในออสเตรเลีย ดังเหตุการณ์ข้างต้น การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในออสเตรเลียตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียเน้นการพัฒนาหน่วยงานภายใน เพื่อจัดการกับปัญหาการก่อการร้าย เพิ่มอำนาจและงบประมาณในการพัฒนาองค์กรข่าวกรองเพื่อความมั่นคงแห่งออสเตรเลีย (Australian Security Intelligence Organization : ASIO) รวมทั้งหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ เพื่อเพิ่มบทบาทในการจัดการกับภัยคุกคามของชาติ เฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องการก่อการร้าย พร้อมทั้งริเริ่มจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลียเมื่อปี ๒๕๒๒ ออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย ทั้งด้านข่าวกรอง การป้องกัน และกลไกการจัดการวิกฤต นอกจากนี้ ยังจัดตั้งศูนย์นโยบายในภาวะวิกฤต (Crisis Policy Centre) เพื่อควบคุมสถานการณ์และรักษาความสงบเรียบร้อย

ของประเทศในช่วงเวลาเกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการต่อต้านก่อการร้ายที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

แม้รัฐบาลออสเตรเลียจะเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาการก่อการร้าย และกำหนดมาตรการจัดการและรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการออกกฎหมายและดำเนินมาตรการ รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งมีส่วนช่วยให้ออสเตรเลียรอดพ้นจากการเผชิญกับการก่อการร้ายมานานกว่า ๒๐ ปี อย่างไรก็ตาม มาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลียในช่วงแรกเริ่มยังคงมีจุดอ่อน กล่าวคือ มาตรการที่กำหนดไว้ยังเป็นเพียงแค่การตอบสนอง (React) และจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งไม่ได้มีความเข้มงวดเท่าที่ควร อีกทั้งการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงขาดความเชื่อมโยงและการประสานความร่วมมือ ประกอบกับมีหน่วยงานเพียงไม่กี่หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย การดำเนินนโยบายจึงดำเนินไปไม่เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งจุดอ่อนดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากรัฐบาลออสเตรเลียยังคงไม่ได้ตระหนักถึงภัยคุกคามการก่อการร้าย ดังจะเห็นได้จากรายงานประจำปีของASIO เมื่อปี ๑๙๘๔ (๒๕๒๗) ที่ระบุไว้ว่า “ภัยคุกคามการก่อการร้ายของออสเตรเลียยังคงอยู่ในระดับต่ำ และการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในออสเตรเลียไม่ได้มีเป้าหมายโจมตีชาวออสเตรเลียโดยตรง แต่เป็นเพียงความต้องการโจมตีชาวต่างชาติในออสเตรเลีย ซึ่งเป็นการโจมตีขนาดเล็กเท่านั้น” รายงานนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลออสเตรเลียยังคงมองการก่อการร้ายว่า ไม่ได้เป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อออสเตรเลียโดยตรง

ด้านฉัตรพงศ์ ฉัตราคม (๒๕๖๓ : ๘๖ – ๘๗) กล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมายในภารกิจต่อต้านการก่อการร้ายไว้ว่า คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าการดำเนินมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism) เป็นหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นหลัก เนื่องจากมีอำนาจตามกฎหมายในการสืบสวนและจับกุมดำเนินคดีผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วหน่วยข่าวกรอง (Intelligence Service) มีส่วนสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหน่วยบังคับใช้กฎหมาย เพราะภารกิจของงานข่าวกรองเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายมีบทบาทสำคัญในการสืบค้นหาเบาะแสของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่น่าเชื่อว่า มีพฤติการณ์เป็นผู้ก่อการร้าย ตั้งแต่การก่อการร้ายอยู่ในขั้นของการเตรียมการ เช่น การสืบสวนค้นหาผู้ที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นมือปฏิบัติการก่อการร้าย การพิสูจน์ทราบเป้าหมายบุคคล กลุ่มบุคคล และสถานที่ที่อาจตกเป็นเป้าหมายในการก่อการร้าย การสืบหาผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการก่อการร้าย เช่น จัดหาวัสดุอุปกรณ์นำมาผลิตระเบิด จัดหาที่พักพิงให้ผู้ก่อการร้าย ทำหน้าที่สำรวจเป้าหมายสถานที่ที่จะลงมือก่อการร้าย จัดหาและฝึกอบรมสมาชิกของกลุ่มก่อการร้าย ตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างเครือข่ายการก่อการร้ายผ่านสื่อออนไลน์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ข่าวกรองจะรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มก่อการร้ายจัดทำเป็นรายงานข่าวกรอง แล้วประสานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อขัดขวางแผนการก่อการร้าย โดยเฉพาะการจับกุมดำเนินคดี ผู้ที่เตรียมการก่อการร้าย รวมทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแผนการก่อการร้ายทั้งหมด ก่อนที่จะเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม้อาจพิสูจน์ทราบแผนการก่อการร้ายได้ล่วงหน้า จนเกิดการก่อการร้ายขึ้นแล้ว งานข่าวกรองก็ยังมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับการสืบสวน

เพื่อพิสูจน์ทราบผู้ก่อการร้ายและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การจับกุมดำเนินคดีต่อไป นอกจากนี้ งานด้านการข่าวกรองยังมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงานด้านรักษาความปลอดภัย (Security and Protection) ต่ออาคารสถานที่และบุคคลสำคัญที่อาจตกเป็นเป้าหมายการก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงสถานที่สาธารณะซึ่งในระยะหลังกลายเป็นเป้าหมายที่กลุ่มก่อการร้ายเลือกโจมตีด้วย

สุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ (สัมภาษณ์, ๒๕๕๗) กล่าวถึงภาระหน้าที่ของงานด้านข่าวกรองว่า นอกจากการรักษาความมั่นคงภายในแล้ว การทำงานข่าวกรองยังมีขอบเขตงานที่กว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งงานข่าวกรองต่างประเทศ เพราะโลกปัจจุบันต้องให้ความสำคัญกับความเป็นไปของประชาคมโลก การแข่งขันกันเพื่อมีอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ การต่อต้านการก่อการร้ายสากล การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ “เรากำลังจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉะนั้นจึงต้องเปิดกว้างในการไปมาหาสู่ต่อกันเป็นความเสี่ยงด้านความมั่นคงเช่นกัน แต่ละประเทศ โดยเฉพาะไทย กับกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีหน่วยข่าวกรองแห่งชาติ มีการประชุมหารือกันมาโดยตลอด ระดับผู้อำนวยการยกหูโทรศัพท์หารือกันได้ทันที” ในการทำงานข่าวกรองระดับอาเซียน ได้มีการวางกรอบการทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลด้านข่าวกรองต่อกัน มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ข่าวกรองมาประจำการระหว่างประเทศ รวมถึงการทำงานเป็นทีมระหว่างหน่วยงานข่าวกรองภายในประเทศด้วย ดังนั้น หากเกิดเหตุหรือสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคง ย่อมจะสามารถระงับยับยั้งสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ยิ่งกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ต้องมีฐานข้อมูลองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นอย่างดี เช่น ขบวนการปลอมแปลงเอกสารการเดินทาง ขบวนการขนส่งคน แก๊งค้ายาเสพติด การลักลอบขนส่งอาวุธร้ายแรงและอันตรายเข้ามา ก่อการร้าย ฐานข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีความเชื่อมโยงต่อกันทั้งในระดับภายในและภายนอก เพราะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ คือ ภัยบ่อนทำลายความมั่นคงของอาเซียน ดังนั้น การทำงานด้านความมั่นคงของหน่วยข่าวกรอง ต้องทำงานเป็นทีม เพราะหน่วยข่าวกรองไม่ได้เก่งสุดแบบโดด ๆ ต้องทำงานกับหน่วยข่าวกรองทหาร ตำรวจ หรือต้องไปประสานทำงานกับองค์กรข่าวกรองต่างประเทศด้วย

## สรุปผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทย มีศักยภาพในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย โดยใช้การข่าวกรองสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่ โดยในห้วงที่ผ่านมา ก่อนที่รัฐบาลจะกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ได้เตรียมการสำหรับการแก้ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ไว้แล้ว โดยกำหนดนโยบายและมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับแก้กฎหมายให้ทันสมัย เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรค สร้าง และส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง สามารถรับมือกับภัยคุกคามได้ในทุกมิติ ดังจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์ข่าวกรองแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี ๑๕๕๘ กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี ๒๕๖๐ ปรับแก้ พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติใหม่เมื่อปี ๒๕๖๒ และยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย นอกจากนี้ เมื่อปี ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน

แก่การก่อการร้าย เมื่อปี ๒๕๖๒ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและรับรองการดำเนินการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council : UNSC) เรื่อง การต่อต้านการก่อการร้ายที่ ๒๕๖๒

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี รวมทั้งนโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติหรือแม้กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ก็กล่าวถึงการบูรณาการการทำงานในภารกิจด้านความมั่นคง เพื่อให้หน่วยความมั่นคงทุกหน่วยพร้อมรับมือกับปัญหาความมั่นคงทุกมิติแบบบูรณาการ ต้องเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไข ปัญหาสำคัญต่าง ๆ โดยเน้นย้ำว่าทุกหน่วยต้องผนึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ต้องทราบสถานการณ์ล่วงหน้า และสามารถแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามในอนาคตได้ทัน่วงทีก่อนที่จะลุกลามต่อไป สำหรับภารกิจด้านการข่าวกรองต้องพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศให้ทันสมัย เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐและประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น

การเน้นย้ำให้ทุกหน่วยต้องบูรณาการการปฏิบัติให้ได้อย่างแท้จริง ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่เป็น Road Map ด้านยุทธศาสตร์ทั้งหมด ชี้ว่าไทยมีปัญหาในการทำงานร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ สำหรับการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านก่อการร้ายของไทย หลังจากเกิดเหตุก่อการร้ายตามขอบเขตของการวิจัยเอกสารฉบับนี้ ถือเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีปัจจัยจากหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เฉพาะอย่างยิ่งประเด็นอันเกิดจากภารกิจที่ทับซ้อนกับการไม่มีการกำหนดขอบอำนาจชัดเจนของแต่ละหน่วย เนื่องจากหลังเหตุก่อการร้าย หน่วยข่าวกรองมีหน้าที่หลักในการสืบสวนขยายผลหาผู้ก่อการร้ายที่ลงมือ รวบรวมข่าวสารหาทางป้องกันการเกิดเหตุซ้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ขณะที่หน่วยบังคับใช้กฎหมายก็ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่พบในที่เกิดเหตุและสืบสวนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งจับผู้ก่อการร้ายให้ได้ ที่สำคัญคือ หลักฐานวัตถุพยานต่าง ๆ ถือเป็นความลับในสำนวนคดี จึงไม่อาจได้แบ่งปันให้หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้ ทั้ง ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายควรจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาการก่อการร้าย ผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านก่อการร้าย ทั้งที่จากหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และเจ้าพนักงานอัยการ ซึ่งให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ประกอบการทำวิจัยเอกสารฉบับนี้ต่างเชื่อว่า หากรัฐบาลสามารถผลักดันให้ พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่ง สมช. ยกร่างแล้ว ผ่านออกมาใช้บังคับได้ เชื่อว่าปัญหาการประสานงาน บูรณาการ และขอบอำนาจตามกฎหมายข้างต้นจะบรรเทาลง เนื่องจากหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้าย ทั้งหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยกำลัง และฝ่ายกฎหมาย จะต้องทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง และหน่วยข่าวกรอง ยังต้องศึกษาเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรซึ่งกันและกันด้วย เนื่องจากแต่ละหน่วยมีหลักนิยมในการคิด การทำงาน ข้อจำกัด และกฎหมายรองรับหน้าที่อำนาจที่ไม่เหมือนกัน

สำหรับแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน

ได้ทันเหตุการณ์ โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง  
ปรากฏตามข้อเสนอแนะดังนี้

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ควรปรับโครงสร้างฝ่ายความมั่นคงให้ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายทำงานร่วมกับ  
หน่วยข่าวกรอง และพนักงานอัยการตั้งแต่ต้นน้ำ เพื่อให้สามารถรวบรวมข่าวสาร พยานหลักฐาน  
และข้อมูลต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็คานอำนาจกัน ไม่ให้การสืบสวนดำเนินไปในทางมิชอบ  
หลายประเทศได้เพิ่มพนักงานอัยการเข้าไปในกลุ่มงานความมั่นคงของประเทศแล้ว ที่สำคัญคือ  
เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐาน และการรวบรวมข่าวกรอง สามารถนำมาใช้ประโยชน์  
เป็นหลักฐานมัดตัวผู้ก่อการร้ายจนกระทั่งส่งฟ้องดำเนินคดีให้ศาลพิพากษาลงโทษได้ มิใช่  
พยานหลักฐานอ่อนจนศาล ต้องยกฟ้องในที่สุด

๒. จำนวนกำลังพลที่ไม่เพียงพอ งบประมาณที่ไม่สมดุลกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ และ  
สิ่งอุปกรณ์เทคโนโลยีทันสมัย ไม่สัมพันธ์กับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว  
รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของหน่วยข่าวกรอง และหน่วยที่เกี่ยวข้อง  
ให้มากกว่านี้ เพื่อให้ทุกหน่วยบรรลุผลสำเร็จได้ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเอง

๓. รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม และช่วยเหลือในการผลักดันให้มีกฎหมายป้องกันและ  
ปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยความมั่นคงที่ปฏิบัติภารกิจ  
ต่อต้านก่อการร้าย และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันการเกิด  
ปรากฏการณ์ “น้ำไหลไปสู่ที่ต่ำ” กล่าวคือ ผู้ก่อการร้ายอาจจะหลบหนีจากประเทศที่มีกฎหมาย  
ต่อต้านก่อการร้ายไปยังประเทศที่ไม่มีกฎหมายต่อต้านก่อการร้ายได้ ซึ่งเกิดเหตุการณ์ทำนองนี้แล้ว  
จำนวนมาก มีผู้ก่อการร้ายและผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายเดินทางจากประเทศเพื่อนบ้านมาขึ้น  
เครื่องบินที่ไทยไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้ง ไม่อาจขึ้นเครื่องบินที่แผ่นดินมาตุภูมิได้เพราะหากพบว่า  
ปลายทางเป็นประเทศในตะวันออกกลาง จะถูกสอบสวนก่อนขึ้นเครื่องบินและอาจถูกควบคุมตัวได้  
ตาม พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

๔. แม้รัฐบาลจะออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน  
แก่การก่อการร้าย เมื่อปี ๒๕๕๖ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและรับรองการดำเนินการตามข้อ  
มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายที่ ๒๔๖๒  
เมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ โดยมอบหมายให้ส่วนราชการด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญเช่น  
กระทรวงยุติธรรม สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานป้องกัน  
และปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด ถือปฏิบัติและ  
แจ้งผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ชัดชิ่ง หรืออุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อมติข้างต้น  
ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ แต่ในทางปฏิบัติการประสานงานยังไม่ราบรื่น บางหน่วยยังคงมี  
ข้อขัดข้องเรื่องการแบ่งปันข้อมูล บางหน่วยยังอ้างระเบียบปฏิบัติและกฎหมายตามอำนาจหน้าที่  
หากไม่มีหลักฐานหรือหมายจับชัดเจน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมักจะไม่กล้าใจในการตอบสนอง  
เพราะหากเกิดความผิดพลาดขึ้นอาจต้องรับผิดชอบคนเดียว เช่น ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย

เดินทางผ่านไทยเพื่อไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้ง กรณีทำนองนี้เป็นเรื่องยากที่มีหลักฐานหรือหมายจับ เพราะไม่เคยทำความผิดมาก่อน และไม่ได้ทำผิดกฎหมายไทย แต่การที่จะอนุญาตให้ผู้ต้องสงสัย คนดังกล่าวเดินทางต่อไปจนถึงจุดหมายปลายทางและกลายเป็นผู้ก่อการร้ายสมบูรณ์แบบ ก็จะสร้างปัญหา ให้ผู้บริสุทธิ์ ประเด็นเหล่านี้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องหาทางออก กำหนดมาตรการ ปฏิบัติให้ชัดเจน

๕. รัฐควรพิจารณาปรับปรุงหรือจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจรับผิดชอบภารกิจต่อต้าน ก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ (Joint Terrorism Task Force : JTTF) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ จากหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยข่าวกรอง และเจ้าพนักงานอัยการ (ต่างจากศูนย์ต่อต้านก่อการร้าย หรือ ศตค. ที่เป็นหน่วยกำลัง) เช่นที่หลายประเทศดำเนินการแล้วประสบผลสำเร็จด้วยดี อาจเริ่ม จากหน่วยขนาดเล็กก่อน เพื่อเรียนรู้และปรับระบบการทำงานเป็นทีมที่มาจากหลายสังกัด ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน แล้วอาจขยายขนาดของ JTTF ตามความเหมาะสม สามารถศึกษา ตัวแบบ JTTF ของต่างประเทศเป็นแนวทาง

๖. ผู้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของไทย ควรเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เพราะความเข้าใจที่ว่า ไทยไม่ใช่เป้าหมายของการก่อการร้าย ไม่ใช่คู่ขัดแย้งนั้นไม่ถูกต้อง กลุ่มก่อการร้ายอาจเลือกลงมือในไทย เพื่อโจมตีผลประโยชน์ของประเทศเป้าหมายได้ ไม่ใช่เพราะไม่พอใจไทย แต่อาจเพราะระบบป้องกัน เมืองของไทยไม่ดีพอ ซึ่งเหตุก่อการร้ายที่เกิดขึ้นหลายครั้งในอดีตเป็นข้อบ่งชี้ที่ชัดเจน ไม่อาจปฏิเสธได้

๗. รัฐควรเร่งติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดให้ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยง รวมทั้งส่งเสริมให้ ภาคเอกชน และประชาชนติดตั้งกล้องวงจรปิดเช่นกัน โดยอาจให้สิทธิลดหย่อนทางภาษีเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งกำหนดขอบเขตการสนับสนุนข้อมูลภาพจากกล้อง เนื่องจากเมื่อเกิดเหตุทุกหน่วย ต้องการภาพดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องไม่ทำให้ระบบจัดเก็บจากกล้องวงจรปิดเสียหาย หรือยึดอายัด Hard disk หรือ Server ที่ใช้เก็บข้อมูลภาพของภาคเอกชนไปโดยพลการ ไม่คำนึงถึงผลกระทบ ในการดำเนินธุรกิจที่จะต้องใช้อุปกรณ์ดังกล่าวอีก การใช้ประโยชน์จากกล้องวงจรปิดของหน่วยงาน รัฐใด ๆ จะต้องไม่เป็นการปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลภาพดังกล่าวของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องสืบสวน เหตุร้ายนั้นด้วย

๘. รัฐต้องมีระบบในการจัดเก็บ ควบคุมสารเคมี วัตถุอันตราย และสิ่งอุปกรณ์ที่ใช้ได้ ๒ ทาง (Dual – Use Items : DUIs) ที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วไป เชิงพาณิชย์ เกษตรกรรม และผลิต อุปกรณ์ระเบิด เช่น ปุ๋ยเคมี ท่อเหล็ก หม้ออบแรงดัน ร้านค้าที่ขายสิ่งอุปกรณ์ดังกล่าวให้ลูกค้า ในปริมาณที่มากเกินไปปกติ หรือผู้ซื้อเป็นชาวต่างชาติ จะต้องบันทึกรายละเอียดไว้แล้วส่งข้อมูล ให้สถานีตำรวจท้องที่บันทึกไว้ให้เป็นระบบสามารถตรวจสอบได้อีกทางหนึ่ง

๙. รัฐต้องให้ความสำคัญในการแจ้งข่าวสารแก่ประชาชนทราบเมื่อเกิดเหตุก่อการร้าย มีผู้ให้ข้อมูลเพียงคนเดียวเพื่อป้องกันความสับสน รวมทั้งทำความเข้าใจกับสื่อมวลชนในการรายงานข่าว เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายผู้ก่อการร้ายรู้แผนปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ รัฐไม่สามารถควบคุมและแก้ไข สถานการณ์เมื่อเกิดเหตุก่อการร้ายที่เกิดขึ้นหลายครั้งในอดีตได้ เนื่องจากสื่อมวลชนพยายามหาข่าว โดยไม่รอข้อมูลของทางการ ทำให้ตัวประกัน คนที่ไม่เกี่ยวข้อง ประชาชนผู้บริสุทธิ์ตกอยู่ในอันตราย จากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น

## ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๑๐. การแลกเปลี่ยนข่าวสารข่าวกรองระหว่างหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างจำกัด เฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงหลักฐานที่คนร้ายใช้ก่อเหตุ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้หน่วยข่าวกรองไม่สามารถนำไปใช้ประเมินการปรับมาตรการรักษาความปลอดภัยต่อเป้าหมายอื่นที่มีโอกาสถูกโจมตีในไทยล่าช้าออกไปด้วย เช่น กรณีการวางระเบิดที่ศาลพระพรหม เมื่อกลางปี ๒๕๕๘ เหตุการณ์ครั้งนั้นคนร้ายตั้งใจโจมตี ๒ จุด คนละสถานที่ในเวลาไล่เลี่ยกัน แต่เกิดความผิดพลาดในการจุดระเบิด จึงทำสำเร็จเพียงจุดเดียว ซึ่งกว่าที่หน่วยความมั่นคงจะรู้แผนของคนร้ายก็ใช้เวลาหลายวัน

๑๑. หน่วยงานของรัฐ ทั้งฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง ควรศึกษาอำนาจหน้าที่ รูปแบบการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์กรของกันและกันอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อให้ทุกหน่วยเข้าใจลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยและสามารถประสานงาน บูรณาการการทำงานกันได้จริงตามนโยบายรัฐบาล

๑๒. หน่วยบังคับใช้กฎหมายและหน่วยข่าวกรอง ต้องทบทวนการปฏิบัติเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถบูรณาการการทำงานได้จริง โดยอาจกำหนดเป็นนโยบายให้มีการฝึกร่วมตามวงรอบที่เหมาะสม ต้องกำหนดตัวผู้ประสานงานของแต่ละหน่วย ชักซ้อมความเข้าใจ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องประสานใกล้ชิด ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุก่อการร้าย

๑๓. หน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมาย บางกองบัญชาการปฏิบัติงานด้านการข่าวกรองด้วยเช่นกัน หรืออาจจะเป็นระดับกองบังคับการสืบสวน แม้จะมีหน้าที่สืบสวนเฉพาะเป้าหมายด้านอาชญากรรมก็ตาม แต่ก็ควรร่วมมือกันแลกเปลี่ยนข่าวกรองที่ทันเวลาและตรงไปตรงมา เพื่อให้การสืบสวนแต่ละกรณีมีข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายเพียงพอต่อการนำไปสืบสวนขยายผลเพิ่มเติม เพราะการก่อการร้ายบางกรณีเกี่ยวพันกับการก่ออาชญากรรมด้วย

๑๔. หน่วยงานของรัฐ หน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยข่าวกรอง และหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีช่องทางการสื่อสารระบบเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์มือถือ วิทยุสื่อสาร แอปพลิเคชัน (Application) สามารถใช้เป็นช่องทางในการแจ้งเตือนภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ เฉพาะหน้า (National Immediate Threats) และระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงถึงกัน ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ (Authorize) และได้รับมอบหมายสามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อให้ประกอบการตัดสินใจสั่งการได้

๑๕. ระบบควบคุมชายแดน (Border Control System) ต้องเข้มแข็ง เนื่องจากชายแดนรอบด้านของไทยมีทั้งช่องทางเข้าออกปกติ และช่องทางธรรมชาติที่สามารถข้ามเข้าออกได้อิสระ หน่วยกำลังในพื้นที่ต้องเฝ้าระวังเข้มงวด ทั้งนี้ เพราะชายแดนเป็นจุดแรกและจุดสุดท้ายที่ผู้ก่อการร้ายจะผ่านแดนเข้าออกไทย จึงต้องเข้มงวดในการตรวจสอบผู้ต้องสงสัย ทั้งไทยและต่างชาติ รวมทั้งต้องสามารถปิดช่องผ่านแดนได้ทันทีที่เกิดเหตุเพื่อป้องกันคนร้ายหลบหนีข้ามแดน และหากสามารถยกระดับและแบ่งปันข้อมูลในระบบให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ได้ก็จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านก่อการร้ายได้อย่างดี

๑๖. หน่วยความมั่นคงที่เป็นฝ่ายบังคับใช้กฎหมายและหน่วยข่าวกรอง ยังคงมีมุมมองต่อภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติไม่ตรงกัน ทั้งสองฝ่ายควรร่วมมือกันให้มากขึ้น โดยแสวงประโยชน์



ซึ่งกันและกันจากศักยภาพหรือจุดแข็งที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ รวมทั้งควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางกฎหมายให้ชัดเจน เพราะหน่วยความมั่นคงบางหน่วยที่ไม่ใช่หน่วยบังคับกฎหมาย ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวน วิเคราะห์ และประเมินค่าภัยคุกคามด้วยเช่นกัน ในขณะที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายต้องเข้าใจภารกิจของหน่วยข่าวกรองว่า มีจุดหมายปลายทางในการสืบสวนขยายผลแบบเดียวกัน ไม่ได้ต้องการชิงผลงานไปเป็นของตัวเองหรือนำข่าวสารที่เป็นความลับไปเปิดเผย ทำให้รั่วไหลต่อสาธารณชนซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย ภารกิจของทั้งสองฝ่ายสามารถเกื้อกูลหนุนนำกันได้ เพื่อสร้างจุดแข็งของการทำงานร่วมกัน

๑๗. ความร่วมมือจากภาคประชาชนในการแจ้งเตือนข่าวสารอยู่ในระดับต่ำ เหตุก่อการร้ายหลายครั้งที่เกิดขึ้นในไทย มีผู้เห็นเหตุการณ์ คนร้าย และเข้าไปเกี่ยวข้องโดยไม่ตั้งใจเสมอ เช่น คนขับรถรับจ้าง มีหลายครั้งที่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ เพราะไม่ใช่หน้าที่ไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเรื่องของคนอื่น เกรงว่าจะเดือดร้อนในภายหลัง ต้องไปเป็นพยานในคดี ทำให้เสียเวลาเลี้ยงชีพ เฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้เข้าห้องพัก ผู้จำหน่าย Sim Card โทรศัพท์มือถือ ที่ไม่บันทึกข้อมูลลูกค้าที่ใช้บริการหรือซื้อ Sim Card หรือไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้อง โดยเฉพาะชาวต่างชาติ ภาครัฐต้องสร้างความตระหนักรู้ถึงภัยคุกคามต่าง ๆ มีช่องทางสื่อสารที่สะดวก คล่องตัวในการแจ้งเหตุ ชี้ให้เห็นผลกระทบต่อการที่ไม่ร่วมมือกับภาครัฐ

๑๘. ส่วนใหญ่หน่วยข่าวกรองทุกประเทศติดต่อกันทั้งทวิภาคี (Bilateral) และขยายความร่วมมือระดับพหุภาคี (Multilateral) ในลักษณะประชาคมข่าวกรองนานาชาติ มากขึ้นหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ ทั้งนี้ หน่วยข่าวกรองมีระเบียบวิธีปฏิบัติ (Protocol) เป็นการเฉพาะ ต่างไปจาก Protocol ของนักการทูตและหน่วยความมั่นคงอื่น เนื่องจากให้ความสำคัญอย่างยิ่งเรื่องการรักษาความปลอดภัยทั้งเจ้าหน้าที่และข่าวสารที่จะแบ่งปันแลกเปลี่ยนกัน ขณะที่หน่วยบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจ ทุกประเทศก็มีช่องทางติดต่อเฉพาะและเป็นสมาชิกประชาคมนานาชาติ ได้แก่ Interpol aseanapol อย่างไรก็ตาม หน่วยข่าวกรองและหน่วยบังคับใช้กฎหมายยังต้องกระชับความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างใกล้ชิด กำหนดช่องทางพิเศษติดต่อสื่อสาร ขอความช่วยเหลือและร่วมมือกันได้ตลอดเวลาเมื่อเกิดเหตุร้ายแรงขึ้น

๑๙. ความร่วมมือจากภาคเอกชนมีจำกัด พนักงานระดับปฏิบัติไม่กล้าตัดสินใจให้ความร่วมมือกับภาครัฐ เกรงว่าเจ้าหน้าที่จะเปิดเผยข่าวสารที่ได้ให้สื่อมวลชนทราบ ทำให้กระทบต่อความเชื่อมั่น ชื่อเสียงภาพลักษณ์ของกิจการได้

โดยสรุปแล้วผลการศึกษาวิจัยเอกสารฉบับนี้ชี้ให้เห็นได้ว่า เครื่องมือที่จะใช้จัดการปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายมีหลายชนิด แต่ที่สำคัญคือ การข่าวกรอง ดังที่พระราชาธิบดีในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราชบรมนาถบพิตร เรื่อง นายอินทร์ ผู้ปิดทองหลังพระ จาก “A Man Called Intrepid” โดย William Stevenson กล่าวไว้ว่า “ในจำนวนศาสตร์อารยธรรมที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกทีในโลกนี้ การข่าวลับเป็นอาวุธที่จำเป็น และอาจเป็นอาวุธสำคัญที่สุด โดยที่เป็นอาวุธลับจึงเป็นอาวุธที่อันตรายที่สุดด้วย” การข่าวกรองซึ่งเป็นงานลับจึงมีสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของทุกประเทศ ในการแจ้งเตือนภัยคุกคาม หรือการให้ความรู้เกี่ยวกับกำลังความสามารถของฝ่ายตรงข้ามที่อาจจะเป็นรัฐหรือไม่ใช่รัฐที่จะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งผู้นำสูงสุดของประเทศจะนำไปใช้

เป็นจุดตัดสินใจกำหนดนโยบายของประเทศ การเอาชนะฝ่ายตรงข้าม การกำจัดภัยคุกคาม ที่อาจจะเกิดขึ้นกับประเทศชาติ รวมถึงการนำไปกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

การบริหารจัดการความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยเครื่องมือที่หลากหลาย ได้แก่ กองทัพ การทูต พลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และกฎหมาย รวมทั้งการข่าวกรองซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่จำเป็นยิ่งสำหรับความคงอยู่ของชาติ ต้องมีหน่วยงานหรือองค์การรับผิดชอบเฉพาะ ดำเนินการโดยผู้ที่ได้รับการฝึกฝนงานข่าวลับมาเฉพาะด้านงานข่าวกรองมีหน้าที่บอกผู้สื่อข่าวในสิ่งที่จำเป็นต้องรู้ ถูกต้อง แม่นยำ ครบถ้วน และรอบด้าน เพื่อให้รู้ความจริงว่าประเทศชาติและประชาชนกำลังเผชิญหน้ากับสิ่งใดบ้าง เพื่อที่จะได้ตัดสินใจใช้มาตรการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม แก้ไขปัญหาของชาติ และกำหนดท่าทีในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นำพาประเทศชาติให้อยู่รอด ไม่ว่าในยามสงครามหรือสันติ การดำเนินงานด้านการข่าวกรองจึงสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล “โดยที่ป็นอาวุธลับจึงเป็นอาวุธที่อันตรายที่สุดด้วย” จึงเป็นคำเตือนใจที่สำคัญที่สุด และมีนัยสำคัญต่อผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการข่าวกรองซึ่งถือว่า “ข่าวลับ” เป็นอาวุธสำคัญในการปฏิบัติงาน (สุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ, ๒๕๕๖) ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้วย

ขณะที่สภาวะการณ์ด้านความมั่นคงของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ทุกประเทศไม่อาจใช้วิธีแก้ปัญหาต่าง ๆ ในลักษณะเดิมได้ทั้งหมด รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงพยายามปรับการใช้สรรพกำลังที่มีอยู่ในมือ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของชาติได้ดีที่สุด รวมทั้งใช้หน่วยข่าวกรองซึ่งทุกประเทศมีอยู่แล้ว ทำให้หน่วยข่าวกรองทุกประเทศต้องปรับภารกิจ แนวคิด วิธีทำงาน และอื่น ๆ จากที่เคยต่อสู้กับภัยคุกคามรูปแบบเก่า ให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้ ซึ่งหน่วยข่าวกรองก็ต้องปรับปรุง พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา สำหรับไทย การมีงานข่าวกรองที่สามารถบูรณาการกันได้จริง ทันสมัยและมีเครือข่ายความร่วมมือที่พร้อมเผชิญภัยคุกคาม รวมทั้งมีความสามารถในการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงที่หลากหลายในทุกมิติ จะสามารถสนับสนุนการดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม. เมือง การก่อการร้าย และการข่าวกรอง (Cities, Terrorism and Intelligence).

กรุงเทพฯ : บริษัทสยามสแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด, ๒๕๖๓.

สุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ. หนังสือครบรอบ ๖๐ ปี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้ง

แอนด์พับ ลิซซิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๖.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

วิชญะ ตาปสนันท์. “ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติกับการบูรณาการทางการข่าวของไทย”.

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๙.

รวี ประจวบเหมาะ. “ข่าวกรองด้านความมั่นคงกับการดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของ

ไทยต่อ อิหร่าน” รายงานการศึกษาคณะบุคคล, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์

วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๖.

ภูมิพัฒน์ จันทร์สว่าง. “แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายด้วยหน่วย

ปฏิบัติการพิเศษ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๖๐.

#### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Cisco Thailand User Group. “รู้จักการโจมตีแบบใหม่ Cryptojacking”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

: <https://www.facebook.com/ciscoth/posts/1567377446674409/>, 2560.

พระอัครเดช ญาณเตโช. “ขุนวู ปราชญ์แห่งพิชัยยุทธ” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[https://www.stou.ac.th/study/sumrit/2-58\(500\)/page4-2-58\(500\).html](https://www.stou.ac.th/study/sumrit/2-58(500)/page4-2-58(500).html),

๒๕๖๓.ธนาคารโลก. “ดัชนีชี้วัดการพัฒนาประชาคมโลก” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9\\_&met\\_y](https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y)

=sp\_pop\_to tl&idim=country:THA:VNM:JPN&hl=th&dl=th, ๒๕๖๓.

ปริญญา ชูเลขา. “รมต.สุวพันธุ์ ชูเปอร์ข่าวกรองสนองงานปฏิรูป”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<https://www.posttoday.com/politic/report/326493>, ๒๕๖๓

## ภาษาต่างประเทศ

### Electronic Data Base

Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Crime and Contagion: The Impact of a pandemic on organized crime”. (Online). Available : <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/CovidPB1rev.04.04.v1.pdf>, 2020

CNN Brasil, “Coronavirus pandemic is an opportunity for organized crime in Asia”. (Online). Available: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/04/03/pandemia-de-coronavirus-e-opportunidade-para-crime-organizado-na-asia>, 2020.

INTERPOL, “INTERPOL warns of financial fraud linked to COVID-19”. (Online). Available : <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-warns-of-financial-fraud-linked-to-COVID-19>, 2020.

EUROPOL, “Rise of fake ‘corona cures’ revealed in global counterfeit medicine operation”. (Online). Available : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/rise-of-fake-%E2%80%98corona-cures%E2%80%99-revealed-in-global-counterfeit-medicine-operation>, 2020.

Cision PR Newswire, “World Cyber Protection Week Survey Reveals 42% of Organizations Suffered Data Loss Resulting in Downtime Last Year”. (Online). Available : <https://www.prnewswire.com/in/news-releases/world-cyber-protection-week-survey-reveals-42-of-organizations-suffered-data-loss-resulting-in-downtime-last-year-810546576.html>, 2020.

Site Intelligence Group, “COVID-19 Pandemic Alert”. (Online). Available : [https://ent.siteintelgroup.com/index.php?option=com\\_customproperties&view=search&tagId=1183&Itemid=3707](https://ent.siteintelgroup.com/index.php?option=com_customproperties&view=search&tagId=1183&Itemid=3707), 2020.

European Eye on Radicalization, “Coronavirus: How Islamist Militants Are Reacting to the Outbreak”. (Online). Available : <https://eeradicalization.com/coronavirus-how-islamist-militants-are-reacting-to-the-outbreak/>, 2020.

Mail Online, “ISIS issues advice to terrorists on how to tackle coronavirus – including a travel ban, washing hands, and putting your faith in God”. (Online). Available : <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8108525/ISIS-issues-advice-terrorists-tackle-coronavirus-including-putting-faith-God.html>, 2020.

- Site Intelligence Group, “Amid Coronavirus Pandemic, IS Presents Religious Infographic on Dealing with Disease”. (Online). Available : <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/amid-coronavirus-pandemic-is-presents-religious-infographic-on-dealing-with-disease.html>, 2020.
- Site Intelligence Group, “IS Woman in al-Hawl Camp Celebrates Hasakah Prison Break”. (Online). Available : <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/is-woman-in-al-hawl-camp-celebrates-hasakah-prison-break.html>, 2020.
- Site Intelligence Group, “Indonesian is supporters incite for attacks during COVID-19 crisis”. (Online). Available : <https://ent.siteintelgroup.com/Jihadist-Threat-Southeast-Asia/indonesian-is-supporters-incite-for-attacks-during-covid-19-crisis.html>, 2020.
- Gzeromedi, “How coronavirus helps terrorists, traffickers, and militants”. (Online). Available : [https://www.gzeromedia.com/amp/how-coronavirus-helps-terrorists-traffickers-and-militants-2645686197?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://www.gzeromedia.com/amp/how-coronavirus-helps-terrorists-traffickers-and-militants-2645686197?__twitter_impression=true), 2020.
- The Washington Post, “Now joining the fight against coronavirus: The world’s armed rebels, drug cartels and gangs”. (Online). Available : [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-taliban-ms-13-drug-cartels-gangs/2020/04/13/83aa07ac-79c2-11ea-a311-adb1344719a9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-taliban-ms-13-drug-cartels-gangs/2020/04/13/83aa07ac-79c2-11ea-a311-adb1344719a9_story.html), 2020.
- Foreign Policy, “Yesterday’s Terrorists Are Today’s Public Health Providers”. (Online). Available : <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/terrorists-nonstate-ungoverned-health-providers-coronavirus-pandemic/>, 2020.
- The Soufan Center, “”. (Online). Available : <https://thesoufancenter.org/intelbrief-how-will-the-coronavirus-impact-afghanistan/>, 2020.
- Time of Israel, “Blamed for bringing virus to Lebanon, Hezbollah now trying to stop its spread”. (Online). Available : <https://www.timesofisrael.com/blamed-for-bringing-virus-to-lebanon-hezbollah-now-trying-to-stop-its-spread/>, 2020.
- Benar News, “BRN Rebels Declare Ceasefire in Thai Deep South Over COVID-19”. (Online). Available : <https://www.benarnews.org/english/news/thai/BRN-ceasefire-COVID-19-04042020141405.html>, 2020.
- The Diplomat, “How Will the Historic Southern Thailand Insurgency Coronavirus Ceasefire Affect Peace and Conflict?”. (Online). Available : <https://thediplomat.com/2020/04/how-will-the-historic-southern-thailand-insurgency-coronavirus-ceasefire-affect-peace-and-conflict/>, 2020.

- United Nations News, “COVID-19: UN chief calls for global ceasefire to focus on the true fight of our lives”. (Online). Available : <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>, 2020.
- The National, “Neo-Nazis post 'hacked emails from WHO' and others amid coronavirus pandemic”. (Online). Available : <https://www.thenational.ae/world/neo-nazis-post-hacked-emails-from-who-and-others-amid-coronavirus-pandemic-1.1009670>, 2020.
- The Independent, “Coronavirus: Terror threat to hospitals as extremists call for attacks during lockdown”. (Online). Available : <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-lockdown-hospitals-nhs-terror-threat-5g-conspiracy-theory-a9476066.html>, 2020.
- Associated Press News, “FBI: Bomb suspect dead after warrant served near Kansas City”. (Online). Available : <https://apnews.com/dbbba5249f07093dbab7a14a2d141630>, 2020.
- ABC News, “White supremacists encouraging their members to spread coronavirus to cops, Jews, FBI says”. (Online). Available : [https://abcnews.go.com/US/white-supremacists-encouraging-members-spread-coronavirus-cops-jews/story?id=69737522&cid=clicksource\\_4380645\\_5\\_three\\_posts\\_card\\_hed](https://abcnews.go.com/US/white-supremacists-encouraging-members-spread-coronavirus-cops-jews/story?id=69737522&cid=clicksource_4380645_5_three_posts_card_hed), 2020.
- The Washington Post, “Nearly 25,000 email addresses and passwords allegedly from NIH, WHO, Gates Foundation and others are dumped online”. (Online). Available : <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/04/21/nearly-25000-email-addresses-passwords-allegedly-nih-who-gates-foundation-are-dumped-online/>, 2020.
- ABC News, “Homeland Security warns terrorists may exploit COVID-19 pandemic”. (Online). Available : <https://abcnews.go.com/Politics/homeland-security-warns-terrorists-exploit-covid-19-pandemic/story?id=69770582>, 2020.
- Aljazeera, “Trump defends calling coronavirus the 'Chinese virus'”. (Online). Available : <https://www.aljazeera.com/programmes/newsfeed/2020/03/trump-defends-calling-coronavirus-chinese-virus-200323102618665.html>, 2020.
- Central Intelligence Agency. “Intelligence in Public Media”. (Online). Available : <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol-61-no-4/intelligence-analysis-a-target-centric-approach.html>, 2020.
- “Failure in the intelligence cycle”. (Online). Available : [https://en.wikipedia.org/wiki/Failure\\_in\\_the\\_intelligence\\_cycle](https://en.wikipedia.org/wiki/Failure_in_the_intelligence_cycle), 2020.

- “Intelligence cycle (target-centric approach)”. (Online). Available : [https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence\\_cycle\\_\(target-centric\\_approach\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence_cycle_(target-centric_approach)), 2020.
- Wilson, William. “Intelligence Models in Practice: The Case of the Cuban Missile Crisis”. (Online). Available : <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/186901>, 2020.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ

นายกฤษฎา อักษรวงค์

วันเดือนปีเกิด

๑ กรกฎาคม ๒๕๐๗

การศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์) NIDA)

หลักสูตร Comprehensive Security Respond to Terrorism  
(CSRT) โดยสถาบัน Asia – Pacific Center For Security  
Studies (APCSS) กระทรวง กลาโหมสหรัฐฯ มลรัฐฮาวาย  
สหรัฐฯ

หลักสูตรการบริหารจัดการความมั่นคงแห่งชาติ ๑๐ รุ่นที่ (.บมช)  
โดยสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

หลักสูตรนักรับราชการทูต ๑๐ รุ่นที่ (.นบท) โดยสถาบัน  
เทวะวงค์ยุโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ (.กต)

หลักสูตร Public Speaking Skills และหลักสูตร International  
Policy, Management and Tradecraft โดย Centre for Political  
and Diplomatic Studies แห่งอังกฤษ ที่สถาบันเทวะวงค์ยุโรปการ  
กระทรวงการต่างประเทศ (ส่วนหนึ่งของหลักสูตรนักรับราชการทูต  
รุ่นที่ ๑๐)

หลักสูตรนักรับราชการระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๒ โดยสถาบัน  
ดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ประวัติการทำงานโดยย่อ

๒๕๓๒ รับราชการที่สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

๒๕๔๐ ปฏิบัติราชการสนม กองบังคับการ ๗๙๓ อำเภออรุณประเทศ  
จังหวัดสระแก้ว

ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก ๓๑๕ ส่วนโครงการ (.ทบ.ศปก)

๒๕๔๗ ปฏิบัติราชการสนม ศูนย์วิวัฒน์สันติ กองทัพ (ศรส)ภาคที่ ๔  
ส่วนหน้า สน ๔.ทภ.) ค่ายอิงคยุทธบริหาร อำเภอหนอง

จิก

จังหวัดปัตตานี

๒๕๕๒ อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว

ผู้อำนวยการสำนัก ๖ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักข่าวกรองแห่งชาติ  
(นักรับราชการทรงคุณวุฒิ)

ตำแหน่งปัจจุบัน



# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย

ผู้วิจัย นายกฤษฎา อักษรวงค์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่น ๖๒

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนัก ๖ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

รักษาการที่ปรึกษาด้านการดำเนินงานข่าวกรองในต่างประเทศ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลกในปัจจุบันแตกต่างไปจากโลกในยุคสงครามเย็นอย่างมาก ประเด็นที่ปรากฏชัดเจนคือ การเปลี่ยนแปลงจากภัยคุกคามรูปแบบเก่า (Traditional Threat) ไปเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threat) โดยภัยคุกคามรูปแบบเก่ามักจะมีรัฐอยู่เบื้องหลัง (State Sponsored) บางประเทศใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศในทางลับ เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติและจุดยืนทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ขณะที่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่แพร่กระจายในขอบเขตกว้างขวาง สลับซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นเครือข่ายซับซ้อนขึ้นมาก

การก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นหันเริ่มเปลี่ยนไปใช้ความรุนแรงมากขึ้น โดยผสมผสานระหว่างประเด็นทางศาสนา การเมือง และความนิยมในลัทธิสุดโต่ง (Extremism) เข้าด้วยกัน กลายเป็น “การก่อการร้ายใหม่” (The New Terrorism) โดยมีเหตุการณ์ ๙/๑๑ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการก่อการร้ายโลก ซึ่งกลุ่มก่อการร้ายปรับเปลี่ยนรูปแบบปฏิบัติการใหม่เป็นกลุ่มที่ไม่มีโครงสร้างองค์กรชัดเจน แต่มีกลุ่มย่อย (Cell) หรือปฏิบัติการโดยลำพัง (Lone Wolf) เมื่อพร้อมก็เลือกเป้าหมายโจมตีได้อย่างอิสระ ไม่ต้องรอคำสั่ง ทำให้ฝ่ายรัฐป้องกันเหตุได้ยาก ขณะเดียวกับที่กลุ่มก่อการร้ายเริ่มแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อผลักดันให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จเร็วขึ้น ความเชื่อมโยงของทั้งสองกลุ่มจึงยิ่งทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงระดับโลก ทุกภูมิภาคต้องเผชิญกับความยุ่งยากที่ไม่อาจขจัดได้ง่ายๆ นี้ย่อมอาจหลีกเลี่ยงได้

ผลจากการที่สภาวะแวดล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ของโลก ภูมิภาคต่าง ๆ และประเทศรอบบ้านของไทยเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติของไทยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ไทยจึงต้องรับมือกับ ภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ แม้รัฐจะพยายามสืบสวน จับกุม ปรามปราม และแก้ไขปัญหามาจากอาชญากรรมที่เกี่ยวพันกันมาตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่คาดหวัง การมีกลไกการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ และการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องจึงต้องออกแบบให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถนำไปกำหนดการปฏิบัติในแต่ละระดับให้รับมือและแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ หน่วยข่าวกรอง กองทัพ

ตำรวจ หน่วยความมั่นคงอื่น ภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน จึงต้องพร้อมในการป้องกันและ  
แก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการบริหารจัดการความมั่นคงที่มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ผ่านมาเคยเกิดการก่อการร้ายในไทยขึ้นแล้วหลายครั้ง มีทั้งที่ลงมือสำเร็จและ  
ไม่สำเร็จ เช่น การปล้นยึดเครื่องบิน ยึดสถานเอกอัครราชทูต ก่อวินาศกรรม ลอบสังหาร ลักพาตัว  
เพื่อเรียกค่าไถ่ ซึ่งมีคำถามว่า ไทยทราบข่าวล่วงหน้าหรือไม่ว่าจะเกิดการก่อการร้ายขึ้น ไทยมี  
มาตรการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเหตุไม่คาดฝันหรือไม่ และหลังเกิดเหตุ รัฐบาล  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษา ทบทวน ปรับปรุงมาตรการ แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นหรือไม่  
เพื่อให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์ทำนองเดียวกันที่อาจจะเกิดได้อีกทุกเมื่อ เพราะหากเทียบเคียง  
กับต่างประเทศแล้ว ไทยไม่เคยยอมรับว่าเหตุร้ายที่เกิดขึ้นเป็นการก่อการร้าย อาจเพราะสถานการณ์  
บ้านเมืองของไทยไม่ได้มั่นคงมากนัก การยอมรับอาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ ขณะที่  
ในต่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยความมั่นคง ที่รับผิดชอบ มักจะยอมรับว่าเป็นเหตุก่อการร้าย  
เมื่อมีข้อมูลข่าวกรองยืนยันชัดเจนแล้ว

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นปัญหามาตลอดของไทย คือการบูรณาการการทำงานของหน่วย  
ความมั่นคงในภารกิจด้านต่อต้านก่อการร้ายยังไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แม้จะมีบัญชาชัดเจน  
จากรัฐบาล แต่การทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ  
ในภารกิจต่อต้านก่อการร้าย ยังคงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ แข่งขันกันในที่ ไม่แบ่งปันข้อมูล  
ข่าวข่าวกรอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องกำหนดเรื่องการบูรณาการด้านความมั่นคงไว้  
ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อ  
ความมั่นคงของชาติ โดยยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งระบบ  
ทุกระดับแบบบูรณาการ เฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการ  
อย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และ  
ประชาคมข่าวกรองในประเทศ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง  
เพื่อแก้ปัญหาก่อการร้ายยังคงเป็นประเด็นสำคัญของหน่วยความมั่นคงของไทย ซึ่งต้อง  
หาทางจัดอุปสรรคที่เกิดขึ้นในห้วงที่ผ่านมา ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุก่อการร้ายซ้ำขึ้นมาอีก

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัจจัยและประเมินศักยภาพในการใช้การข่าวกรอง เพื่อแก้ปัญห  
การก่อการร้าย ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ใน การป้องกันภัยคุกคามความมั่นคง  
แห่งชาติรูปแบบใหม่

๒. เพื่อเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง  
และหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน  
ได้ทันเหตุการณ์ โดยนำ การข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

## ขอบเขตการวิจัย

๑. ขอบเขตพื้นที่ ศึกษาวิจัยเฉพาะปัญหาการทำงานของหน่วยความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับเหตุก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในไทยเท่านั้น โดยเทียบเคียงกับเหตุก่อการร้ายบางกรณีที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่นับรวมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจังหวัดชายแดนใต้

๒. ขอบเขตด้านประชากร รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และ/หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ด้านต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติที่เคยปฏิบัติภารกิจในประเทศและต่างประเทศ

๓. ขอบเขตเนื้อหา การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาภารกิจ หน้าที่ อำนาจ บทบาท และมาตรการของหน่วยข่าวกรอง และหน่วยบังคับใช้กฎหมายของไทยที่มีภารกิจต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งบางกรณีมีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้าย ว่ามีบทบาทในการรวบรวมข่าวกรอง นำไปใช้สนับสนุนในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายเมื่อเกิดเหตุการณ์ รวมทั้งตอบสนองต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และบูรณาการการทำงานได้ตามนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้าย รวมทั้งนโยบายและแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดไว้ว่าใช้แก้ปัญหาการก่อการร้ายได้มากน้อยเพียงใด โดยจะเทียบเคียงกับการบริหารจัดการของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคงของต่างประเทศในบางกรณี

๔. ขอบเขตระยะเวลา ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการข่าวกรอง การต่อต้านก่อการร้าย การดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องของไทย และหน่วยข่าวกรองต่างประเทศในห้วงที่ผ่านมา รวมถึงแผนในอนาคตตามยุทธศาสตร์ และ/หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการข่าวกรอง การต่อต้านก่อการร้าย และภารกิจด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จะศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประมวล วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ บทความ สื่อสิ่งพิมพ์ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิเคราะห์ประเมินผลของหน่วยงานความมั่นคงในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ จะสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และ/หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ด้านต่อต้านก่อการร้าย ที่เคยปฏิบัติภารกิจในประเทศและต่างประเทศ

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล นำผลการรวบรวมข้อมูลทั้งหมด วิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรองเพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายของไทย รวมทั้งปัจจัย

ที่จะส่งผลกระทบต่อการศึกษา ทั้งการบูรณาการข้ามหน่วยงาน ปัญหาอุปสรรคที่ลดทอนศักยภาพของหน่วยในการรับมือกับภัยก่อการร้ายที่ไม่คาดฝันและแนวทางแก้ไข

๓. การนำเสนอข้อมูล ด้วยการจัดทำเป็นรายงานเสนอผลการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาตามวัตถุประสงค์ที่เสนอไว้ โดยประมวลข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรวบรวมข้างต้น ร่วมกับความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของผู้วิจัย เพื่อนำเสนอแนวทาง มาตรการ การปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

## ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัย ทำให้พบว่าสถานการณ์ปัจจุบันของไทยในการเผชิญกับปัญหาการก่อการร้าย ที่เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อยู่ในระดับที่ไม่รุนแรงหรือวิกฤตเหมือนกับประเทศเพื่อนบ้าน เฉพาะอย่างยิ่ง มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เนื่องจากคนไทยไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายใด ไม่ได้เดินทางไปร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลาง ไทยไม่มีกลุ่มก่อการร้ายในประเทศ การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ (จชต.) ไม่มีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายสากล อย่างไรก็ตาม ไทยมีความเสี่ยงจากการที่ผู้ก่อการร้าย ผู้สนับสนุน และ/หรือผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับก่อการร้าย อาจเดินทางผ่านไทยทั้งไปและกลับจากร่วมรบในพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลาง หรือใช้ไทยเป็นพื้นที่หลบซ่อนพักพิงได้ ในห้วงที่ผ่านมา หน่วยข่าวกรองของไทยและหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศไม่เคยพบว่า สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายซึ่งเป็นคนสัญชาติเพื่อนบ้านที่เดินทางผ่านไทยไป/กลับจากพื้นที่ขัดแย้งในตะวันออกกลางวางแผนก่อเหตุในไทย ทั้งนี้ เพราะไทยไม่เคยมีความบาดหมางขัดแย้งกับกลุ่มก่อการร้ายใด เช่น กลุ่มก่อการร้าย IS แต่ก็มีผู้ก่อการร้ายบางกลุ่มมีแผนใช้ไทยแก้แค้นศัตรูหรือฝ่ายตรงข้าม เช่น กลุ่มอิซบูลลฮ์

แม้ความเสี่ยงของไทยในการเผชิญกับเหตุก่อการร้ายจะอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน แต่จากการที่ไทยถูกประชากรของประเทศเพื่อนบ้านใช้เป็นทางผ่านของสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายดังที่กล่าวแล้ว ทำให้ไทยต้องเฝ้าระวังความเสี่ยงด้วยเช่นกัน หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทย จะต้องบูรณาการการทำงานและความร่วมมือ รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศที่เป็นเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด เนื่องจากไทยไม่มีข้อมูลของผู้ต้องสงสัยชาวต่างชาติเหล่านั้น เฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ก่อการร้ายบางคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายใด แต่มีแนวคิดหัวรุนแรง เพราะกล่อมเกลากฎกติกาตนเอง (Self - radicalized) โดยศึกษาเรียนรู้ ติดตามข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์และอินเทอร์เน็ต ผนวกกับมีความคับแค้นส่วนตัวและมีศรัทธาในความเชื่อที่ผิดเพี้ยน ไม่เคยก่อเหตุที่ใดมาก่อน แต่พร้อมจะลงมือเมื่อถูกกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก หรือที่เรียกผู้ก่อการร้ายแบบนี้ว่า Lone Wolf หรือ Lone Actor ซึ่งเป็นเรื่องยากที่หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงจะรายละเอียด อยู่ในฐานข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองระหว่างประชาคมข่าวกรองนานาชาติ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะช่วยกันป้องกันเหตุก่อการร้ายจากผู้ต้องสงสัยที่ไม่เคยมีประวัติมาก่อน

การบูรณาการการทำงาน ด้วยการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองระหว่างหน่วยในประชาคมข่าวกรองนานาชาติ รวมทั้งระหว่างหน่วยข่าวกรองกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องในประเทศ ก่อนเกิดเหตุ นอกจากจะช่วยป้องกันเหตุก่อการร้ายได้แล้ว

หลังเกิดเหตุโจมตีแล้ว ยังช่วยกันทำงาน ขยายผลการสืบสวน ติดตามจับกุมผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุและหลบหนีได้อีกด้วย กรณีนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองเช่นกัน ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงหน่วยเดียวเท่านั้น เพราะภารกิจของงานข่าวกรอง เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายมีบทบาทสำคัญในการสืบค้นหาเบาะแสของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่น่าเชื่อว่ามีพฤติกรรม เป็นผู้ก่อการร้าย ตั้งแต่การก่อการร้ายอยู่ในขั้นของการเตรียมการ เช่น การสืบสวนค้นหาผู้ที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นมือปฏิบัติการก่อการร้าย การพิสูจน์ทราบเป้าหมายบุคคล กลุ่มบุคคล และสถานที่ ที่อาจตกเป็นเป้าหมายในการก่อการร้าย การสืบหาผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการก่อการร้าย เช่น จัดหาวัสดุอุปกรณ์นำมาผลิตระเบิด จัดหาที่พักพิงให้ผู้ก่อการร้าย ทำหน้าที่สำรวจเป้าหมายสถานที่ ที่จะลงมือก่อการร้าย จัดหาและฝึกอบรมสมาชิกของกลุ่มก่อการร้าย ตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างเครือข่ายการก่อการร้ายผ่านสื่อออนไลน์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ข่าวกรองจะรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มก่อการร้ายจัดทำเป็นรายงานข่าวกรอง แล้วประสานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อขัดขวางแผนการก่อการร้าย โดยเฉพาะการจับกุมดำเนินคดี ผู้ที่เตรียมการก่อการร้าย รวมทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแผนการก่อการร้ายทั้งหมด ก่อนที่จะเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้น

กรณีที่ไม่ว่าพิสูจน์ทราบแผนก่อการร้ายได้ล่วงหน้า จนเกิดการก่อการร้ายขึ้นแล้ว งานข่าวกรองก็ยังมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับการสืบสวนเพื่อพิสูจน์ทราบผู้ก่อการร้ายและเครือข่าย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การจับกุมดำเนินคดีต่อไป นอกจากนี้ งานด้านการข่าวกรองยังมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงานด้านรักษาความปลอดภัย (Security and Protection) ต่ออาคารสถานที่และบุคคลสำคัญที่อาจตกเป็นเป้าหมายการก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงสถานที่สาธารณะซึ่งในระยะหลังกลายเป็นเป้าหมายที่กลุ่มก่อการร้ายเล็งโจมตีด้วย

ผลจากการศึกษาวิจัยทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของไทย มีศักยภาพในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย โดยใช้การข่าวกรองสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ ตามมาตรการเชิงนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่ โดยในห้วงที่ผ่านมา ก่อนที่รัฐบาลจะกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ได้เตรียมการสำหรับการแก้ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ไว้แล้ว มีนโยบายให้หน่วยที่เกี่ยวข้องปรับแก้กฎหมายให้ทันสมัย เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคและส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงรับมือกับภัยคุกคามได้ในทุกมิติ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี รวมทั้งนโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือแม้กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปัจจุบัน ก็กล่าวถึงการบูรณาการการทำงานในภารกิจด้านความมั่นคง เพื่อให้หน่วยความมั่นคงทุกหน่วยพร้อมรับมือกับปัญหาความมั่นคงทุกมิติ โดยทุกหน่วยต้องผนึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ต้องทราบสถานการณ์ล่วงหน้า แก้ไขปัญหาและภัยคุกคามในอนาคต ได้ทันท่วงทีก่อนที่จะลุกลามต่อไป รวมทั้งต้องพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศให้ทันสมัย เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในรูปแบบประชารัฐและประชาคมข่าวกรองต่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น

การที่ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เน้นย้ำให้ทุกหน่วยต้องบูรณาการการปฏิบัติให้ได้จริง ชี้ว่าไทยมีปัญหาในการทำงานร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ การแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพ การต่อต้านก่อการร้ายของไทย หลังเกิดเหตุก่อการร้าย ตามขอบเขตของการวิจัยเอกสารฉบับนี้ จึงเป็นปัญหาของหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคง เฉพาะอย่างยิ่ง การทับซ้อนของภารกิจ ไม่มีการกำหนดขอบอำนาจชัดเจนของแต่ละหน่วย เพราะหลังเหตุก่อการร้าย หน่วยข่าวกรองมีหน้าที่สืบสวนขยายผลหาผู้ก่อการร้ายที่ลงมือ รวบรวมข่าวสารหาทางป้องกันการเกิดเหตุซ้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ขณะที่หน่วยบังคับใช้กฎหมายก็ต้องรวบรวม พยานหลักฐานทั้งหมดที่พบในที่เกิดเหตุและสืบสวนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งจับผู้ก่อการร้าย ให้ได้ ที่สำคัญคือ หลักฐานวัตถุพยานต่าง ๆ ถือเป็นความลับในสำนวนคดี จึงไม่อาจได้แบ่งปันให้ หน่วยข่าวกรองและหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้ ทั้ง ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายควรและต้องร่วมมือกัน แก้ปัญหาการก่อการร้าย แต่ไทยมี พรบ.ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เชื่อว่าปัญหา การประสานงาน บูรณาการ และขอบอำนาจตามกฎหมายข้างต้นจะบรรเทาลง เนื่องจากหน่วยที่ เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้าย ทั้งหน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยกำลัง และ ฝ่ายกฎหมาย จะต้องทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งหน่วยความมั่นคงทั้งหมดต้องศึกษาเรียนรู้ วัฒนธรรมองค์กรซึ่งกันและกันด้วย เนื่องจากแต่ละหน่วยมีหลักนิยมในการคิด การทำงาน ข้อจำกัด และกฎหมายรองรับหน้าที่อำนาจที่ไม่เหมือนกัน

สำหรับแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคง และ หน่วยบังคับใช้กฎหมายให้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุก่อการร้าย และ/หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน ได้ทันเหตุการณ์ โดยนำการข่าวกรองมาสนับสนุนการทำงานของหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ปรากฏตามข้อเสนอแนะดังนี้

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ควรปรับโครงสร้างฝ่ายความมั่นคงให้ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายทำงานร่วมกับ หน่วยข่าวกรอง และพนักงานอัยการ ที่สำคัญคือเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐาน และการรวบรวมข่าวกรอง สามารถนำมาใช้ประโยชน์เป็นหลักฐานมัดตัวผู้ก่อการร้ายจนกระทั่งส่งฟ้องดำเนินคดี ให้ ศาลพิพากษาลงโทษได้

๒. รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม และช่วยเหลือในการผลักดันให้มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ให้ทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันการเกิดปรากฏการณ์ “น้ำไหลไปอยู่ที่ต่ำ”

๓. แม้รัฐบาลจะออก พรบ.ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้าย เมื่อปี ๒๕๕๖ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและรับรองการดำเนินการตามข้อมติ UNSC เรื่องการต่อต้านก่อการร้ายที่ ๒๔๖๒ เมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ สังก่อนราชการด้านความมั่นคง เช่น ยธ. สชช. สมช. ปง. สตช. และ อส. ถือปฏิบัติ แต่ในข้อเท็จจริงการประสานงานยังไม่ราบรื่น บางหน่วยยังคงขัดข้องเรื่องการแบ่งปันข้อมูล ไม่มีระเบียบปฏิบัติและกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มี

หลักฐานหรือหมายจับชัดเจน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติลำบากใจที่จะตอบสนองเพราะต้องรับผิดชอบคนเดียว ประเด็นเหล่านี้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องหาทางออก กำหนดมาตรการปฏิบัติให้ชัดเจน

๔. ควรตั้งหน่วยเฉพาะกิจรับผิดชอบภารกิจต่อต้านก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ (Joint Terrorism Task Force : JTTF) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หน่วยบังคับใช้กฎหมาย หน่วยข่าวกรอง และอัยการ หลายประเทศประสบผลสำเร็จด้วยดี โดยเริ่มจากหน่วยขนาดเล็กก่อน เพื่อเรียนรู้และปรับระบบการทำงานเป็นทีมที่มาจากหลายสังกัด ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน แล้วอาจขยายขนาด JTTF ตามความเหมาะสม

๕. ผู้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของไทย ควรเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เพราะความเข้าใจที่ว่าไทยไม่ใช่เป้าหมายของการก่อการร้าย ไม่ใช่คู่ขัดแย้งนั้นไม่ถูกต้อง กลุ่มก่อการร้ายอาจเล็งมือในไทยเพื่อโจมตีผลประโยชน์ของประเทศเป้าหมายได้ ไม่ใช่เพราะไม่พอใจไทย แต่อาจเพราะระบบป้องกันเมืองของไทยไม่ดีพอ ซึ่งเหตุก่อการร้ายที่เกิดขึ้นหลายครั้งในอดีตเป็นข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนไม่อาจปฏิเสธได้

### ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๖. หน่วยข่าวกรอง หน่วยบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ต้องกำหนดผู้ประสานงานของหน่วย ชักซ้อมความเข้าใจ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องประสานใกล้ชิด ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุก่อการร้าย เพื่อแบ่งปันข่าวกรองและบูรณาการการปฏิบัติได้จริง

๗. หน่วยงานของรัฐ ทั้งฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง ควรศึกษาอำนาจหน้าที่ รูปแบบการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์กรของกันและกันอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อให้ทุกหน่วยเข้าใจลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วย สามารถประสานงานบูรณาการได้จริงตามนโยบายรัฐบาล

๘. ระบบควบคุมชายแดน (Border Control System) ต้องเข้มแข็ง หากสามารถยกระดับและแบ่งปันข้อมูลในระบบให้หน่วยข่าวกรอง หน่วยความมั่นคงที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ได้ก็จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านก่อการร้ายได้อย่างดี

๙. หน่วยบังคับใช้กฎหมายและหน่วยข่าวกรอง ยังคงมีมุมมองต่อภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติไม่ตรงกัน ควรร่วมมือกันให้มากขึ้น แสวงประโยชน์ซึ่งกันและกันจากศักยภาพหรือจุดแข็งของแต่ละฝ่ายมีอยู่ ต้องให้หน่วยความมั่นคงที่ไม่ใช่หน่วยบังคับใช้กฎหมายเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวน วิเคราะห์ และประเมินค่าภัยคุกคามด้วยเช่นกัน หน่วยข่าวกรองมีจุดหมายปลายทางในการสืบสวนขยายผลแบบเดียวกันกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ไม่ได้ต้องการชิงผลงานไปเป็นของตัวเองหรือเปิดเผยความลับ เพราะไม่ได้ให้สัมภพณ์สื่อมวลชน ทั้งสองฝ่ายต้องเกื้อกูลหนุนนำภารกิจกันดีเพื่อสร้างจุดแข็งของการทำงานร่วมกัน