

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของ กอ.รมน.

ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ความเป็นมาก่อนจะเป็นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

การรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐและความผาสุกของประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงของรัฐในการป้องกันภัยคุกคามภายนอกประเทศและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศให้ประชาชนได้อยู่อาศัยอย่างสงบสุขปลอดภัย ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้มีการจัดตั้งกองทัพขึ้นมาเพื่อปกป้องและต่อสู้กับอริราชศัตรู และมีหน่วยงานด้านความมั่นคงทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น กรณีประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52 กำหนดให้ “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังกำหนดว่ากำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, น. 14)

“ความมั่นคงของประเทศ” เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต่าง ๆ ให้ความสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งจะเน้นในเรื่องของภัยคุกคามทางทหารและการปกป้องอธิปไตยของตนเอง ต่อมาในช่วงสงครามเย็น พ.ศ. 2490-2534 ได้เปลี่ยนรูปแบบการสู้รบจากการใช้กำลังทางทหารมาเป็นการต่อสู้กันทางอุดมการณ์ทางการเมือง คือ ระบอบคอมมิวนิสต์โดยการนำของสหภาพโซเวียตกับฝ่ายเสรีประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐอเมริกา เป็นการแข่งขันกันในการสะสมอาวุธและเทคโนโลยีต่าง ๆ การแข่งขันทางเศรษฐกิจ รวมถึงการทำสงครามผ่านตัวแทน (proxy war) เช่น สงครามเกาหลีและสงครามเวียดนาม เป็นต้น (วิชุดา สาธิตพร, 2559, น. 7-8) ซึ่งประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกับทั้งสองเหตุการณ์ด้วยการส่งทหารเข้าไปร่วมรบกับฝ่ายเสรีประชาธิปไตย

หลังจากนั้นประเทศไทยประสบปัญหาจากการแผ่อิทธิพลของลัทธิมากซ์-เลนิน (Marxism-Leninism) เป็นหนึ่งในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของฝ่ายสหภาพโซเวียตที่เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2484 ซึ่งอยู่ในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพาและได้สถาปนาขึ้นเป็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย หรือที่เรียก พคท. ใน พ.ศ. 2486 (อุทัย หิรัญโต, ม.ป.ป., น. 113) การต่อสู้ของ พคท. เป็นขบวนการต่อสู้ของฝ่ายประชาชนที่เชื่อมั่นในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์รวมตัวกันเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อโค่นล้มอำนาจอธิปไตยกลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากนับตั้งแต่ พคท. ประกาศต่อสู้ด้วยอาวุธในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2508 การต่อสู้ได้ขยายเป็นวงกว้างกระจายไปในหลายพื้นที่ของประเทศในเวลาอันรวดเร็ว

ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2508 สมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 219/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508 เรื่อง การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยแต่งตั้งให้ พลเอก ประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้บัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ มีความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามคอมมิวนิสต์ ทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว หน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรม องค์การต่าง ๆ จะต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ให้สามารถจัดหน่วยและเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จไปได้ด้วยดีและรวดเร็ว มีอำนาจโยกย้าย การให้ทุนและให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ทุกส่วนราชการอย่างเต็มที่ จากนั้น พลเอก ประภาส จารุเสถียร ได้ออกคำสั่งผู้บัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ คำสั่งที่ 1/08 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2508 ให้จัดตั้ง กองบัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ขึ้น (บก.ปค.) ใน พ.ศ. 2512 โดยได้เปลี่ยนชื่อเป็นกองอำนวยการป้องกัน และปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) (หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพวีรบุรุษที่เสียชีวิตในกรณี ป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เพื่อเอกราชและประชาธิปไตยของชาติ 7 มกราคม 2512 ณ วัดพระศรีมหาธาตุ บางเขน, 2512, น. 5-7) กระทั่ง พ.ศ. 2516 ได้มีการเปลี่ยน กอ.ปค. มาเป็นกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) โดยยังคงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ อันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และยังคงมีความรับผิดชอบในภารกิจป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ต่อไป โดยได้มีการทบทวนและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโยบาย ตลอดจนยุทธศาสตร์และยุทธวิธี เพื่อให้สามารถ ยุติสถานการณ์ก่อการร้ายให้สำเร็จลงโดยเร็ว (ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, 2556, น. 116-117)

การปราบปราม พคท. รัฐบาลได้ใช้ยุทธศาสตร์การทหารนำมาโดยตลอด จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์จากवादิสู่การผ่อนปรน ทางการเมือง เน้นการทำความเข้าใจและการให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก กระทั่งสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/23 เป็นนโยบายหลักในการปราบปราม คอมมิวนิสต์ (มูทิตา เจริญสุข, 2562, น. 265-267) โดยมีความพยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีที่เรียกว่าการเมือง นำการทหาร นโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์และมวลชนที่เข้าไป จับปิ่นต่อสู้กับรัฐบาล ได้รับการนิรโทษกรรมในคดีการเมืองทั้งหมด และกลับมาใช้ชีวิตตามปกติในฐานะ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” และมองว่าผู้ที่เห็นต่างจากรัฐเป็น “ผู้หลงผิด” (เอกพล บันลือ, 2560) และหลังจาก ภัยคอมมิวนิสต์ลดความรุนแรงลงแล้ว ใน พ.ศ. 2525 รัฐบาลได้ปรับบทบาท กอ.รมน. ให้ปฏิบัติการกิจ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เสริมความมั่นคงบริเวณแนวชายแดน แก้ไขปัญหาความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการปฏิบัติการทางจิตวิทยา เป็นต้น

กอ.รมน. ในยุคปัจจุบัน

หลังจากที่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แล้วเป็นผลให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือเรียกโดยย่อว่า กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการ

อำนาจการ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และได้กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

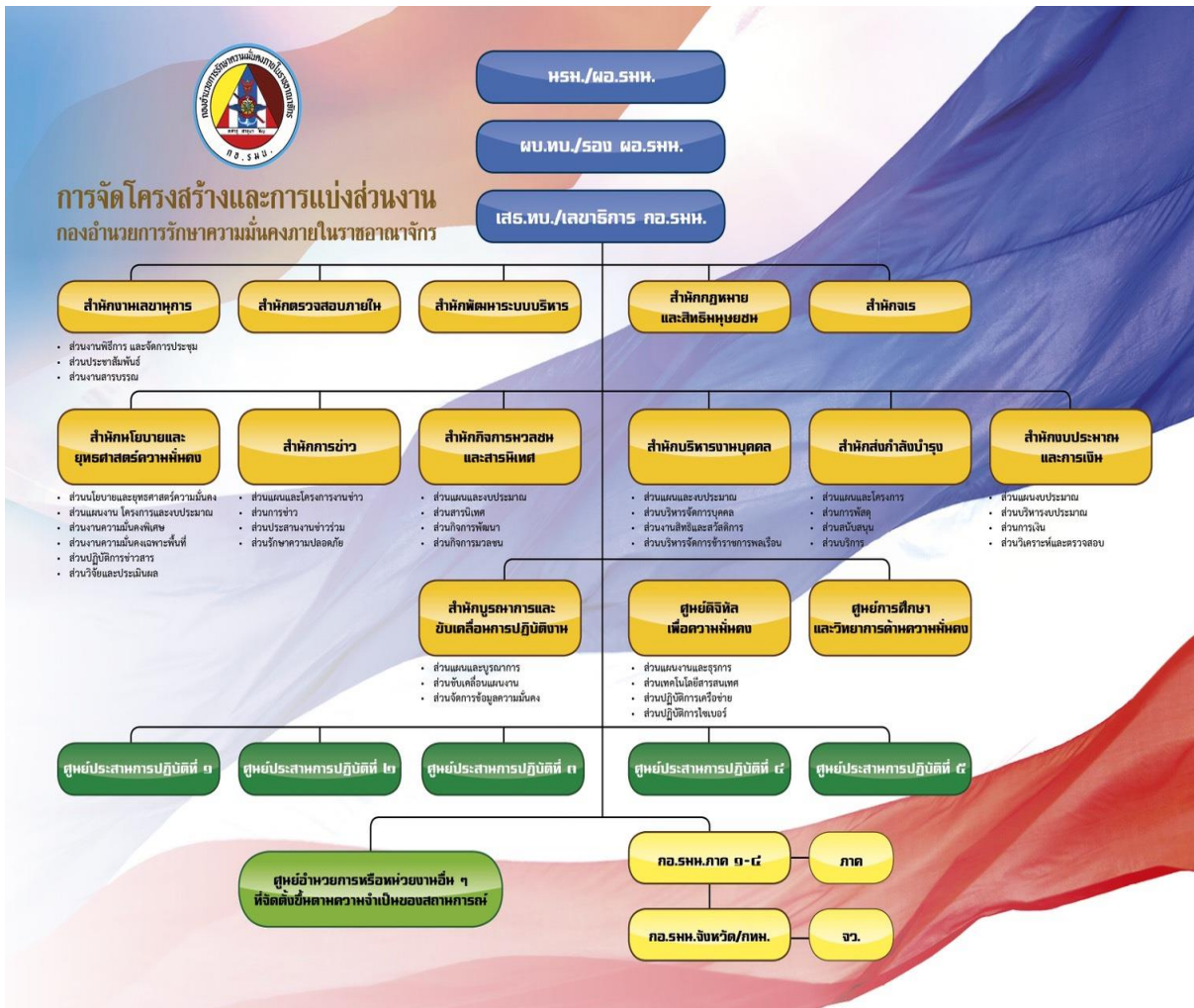
2. อำนาจการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น

3. อำนาจการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตามข้อ 2. ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

4. เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม

5. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. ตามที่ผู้อำนาจการร้องขอ



ภาพ การ จัด โครงสร้าง และการ แบ่ง ส่วน งาน ของ กอ.รมน.

ที่มา: กอง อำนวยการ รักษา ความ มั่น คง ภาย ใน ราชอาณาจักร, ม.ป.ป. สืบค้นจาก <https://www.isoc.go.th/data/159/1/โครงสร้างการจัด/>

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการ และเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการใน กอ.รมน. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

ต่อมาใน พ.ศ. 2562 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีเหตุผลในการแก้ไข 3 ประเด็นหลัก คือ 1) สถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบอย่างรวดเร็ว 2) สถานการณ์อันเป็นภัยนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งภายนอกและภายในประเทศ และ 3) ภัยคุกคามนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากการกระทำของบุคคลหรือภัยจากธรรมชาติอันเป็นสาธารณภัย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีการแก้ไขในสาระสำคัญ คือ

1) แก้ไขคำนิยาม “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ให้รวมถึง ในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2) เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ กอ.รมน. ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ภายนอกที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายใน

3) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขคำนิยาม

4) กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค และคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด

อย่างไรก็ดี จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยาม อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรดังกล่าวข้างต้น ในทัศนะของนักวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์กิตติคุณ สุรชาติ บำรุงสุข นักวิชาการด้านการทหารและความมั่นคง เห็นว่า “แม้จะมีความพยายามสร้างภาพให้ กอ.รมน. เป็นองค์กรผสม (พลเรือน-ตำรวจ-ทหาร) แต่ในความเป็นจริงองค์กรนี้เป็นส่วนงานของทหาร และยังใช้เป็นกลไกในการทำงานของฝ่ายทหารในภาคสังคมอีกด้วย ทั้งนี้สังคมไทยไม่มีภัยคุกคามของสงครามคอมมิวนิสต์ให้ต้องเผชิญเช่นในยุคสงครามเย็น แต่ก็มีความพยายามอย่างมากของผู้นำทหารในแต่ละยุคที่จะดำรงบทบาทและสถานะของ กอ.รมน. ไว้ จนมีข้อสังเกตว่า แม้ภัยคุกคามจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตามแต่องค์กรของทหารคือ กอ.รมน. ก็ยังคงอยู่ โดยมีความพยายามในการปรับภารกิจเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ความมั่นคงใหม่ เพื่อให้สามารถงอกรไว้ต่อไป” นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเป็นการเพิ่มบทบาทให้ กอ.รมน. เป็นผู้ควบคุมงานด้านความมั่นคงไว้ทั้งหมด อีกทั้งยังได้กำหนดให้สำนักงบประมาณมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามของ กอ.รมน. หน่วยงานต่าง ๆ ต้องส่งเจ้าหน้าที่ของตนตามที่ถูกร้องขอมาปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. และในเชิงโครงสร้างในองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบไปด้วย รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ เข้ามาไว้ด้วยกัน ทำให้ กอ.รมน. เปรียบเสมือนเป็นสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ การขยายบทบาทและอำนาจของ กอ.รมน. เช่นนี้ทำให้เกิดสภาวะ “รัฐซ้อนรัฐ” (สุรชาติ บำรุงสุข, 2562)

นอกจากนี้ จากการอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีแบบไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2566 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคร่วมฝ่ายค้านในขณะนั้น อภิปรายในประเด็น

ของการเพิ่มอำนาจและบทบาทของ กอ.รมน. ตอนหนึ่งว่า “ทหารเป็นผู้เล่นหลักอยู่ในทุกสนาม เหมามาหมดเบ็ดเสร็จ ทั้งหน้าที่ดูแลความมั่นคงภายนอกและภายใน ทำทุกเรื่องตั้งแต่ไม่มีจิมฟันยันเรือรบ ยิงนับวันกองทัพก็ยิ่งเข้ามาแทรกแซงการเมือง มีลักษณะเป็นรัฐซ้อนรัฐอย่างเต็มรูปแบบ หลังจบสงครามกับคอมมิวนิสต์ องค์กรนี้แทบไม่เหลือภารกิจที่จำเป็นอีกเลย แต่ กอ.รมน. ก็ยังดำรงอยู่ได้ เพราะกองทัพใช้สิ่งนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมและประชาชน” นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงการยกระดับ กอ.รมน. ในภูมิภาคและจังหวัด เป็นโครงสร้างทับซ้อนการบริหารราชการแผ่นดินแบบปกติ โครงสร้างของ กอ.รมน. มีตำรวจ พลเรือน ปะปนบ้างเล็กน้อยเพื่อเป็นข้ออ้างว่ามีการบูรณาการแล้ว (อมรัตน์ ก้าวไกล จี๊ยุบ กอ.รมน. ซึ่งเป็นเครื่องมือให้กองทัพแทรกแซงการเมือง เกิดรัฐซ้อนรัฐ, 2566) และยังมีอีกหลายประเด็นที่เกี่ยวกับ กอ.รมน. ที่ถูกหยิบยกมาอภิปรายในครั้งนั้น พร้อมทั้งยังมีข้อเสนอให้มีการยุบ กอ.รมน. โดยทำควบคู่กับการปฏิรูปกองทัพ

แนวคิดการปฏิรูปกองทัพกับอนาคตของ กอ.รมน.

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ผ่านพ้นไป ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคก้าวไกลมีคะแนนเสียงมากเป็นอันดับหนึ่งและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ถึงแม้ปัจจุบันจะยังไม่มี การจัดตั้งรัฐบาลก็ตาม (ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2566) แต่ประเด็นที่น่าจับตามองคือแนวคิดของพรรคก้าวไกล เกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพซึ่งรวมถึง กอ.รมน. ด้วยว่าในอนาคตจะเป็นอย่างไร

จากข้อมูลนโยบายการหาเสียงของพรรคก้าวไกลที่เรียกว่า 9 เสานโยบายก้าวไกล ในเสาที่ชื่อว่า “ประชาธิปไตยเต็มใบ” ซึ่งเป็นข้อเสนอหนึ่งภายใต้แนวคิดการปฏิรูปกองทัพ คือ การยุบ กอ.รมน. โดยให้เหตุผลว่า เพื่อทำลายโครงสร้างรัฐซ้อนรัฐที่ขึ้นมาขัดแย้ง และขยายนิยามความมั่นคงแบบทหารมาใช้จัดการความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ทหารและกองทัพได้เข้ามาแทรกแซงและทำลายพัฒนาการของประชาธิปไตยมาโดยตลอด อีกทั้งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทหารและกองทัพยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองผ่านโครงสร้างรัฐที่จัดวางอำนาจของกองทัพให้อยู่เหนือรัฐบาลพลเรือน ในหลายกระบวนการตัดสินใจทั้งในเชิงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ตลอดจนในมิติของธุรกิจการเมือง หรือแม้กระทั่งความเป็นอำนาจนิยมของระบบทหารไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อประเด็นว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย นอกจากนี้ กองทัพถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีการใช้งบประมาณสูงเป็นลำดับต้น ๆ ของภาครัฐไทยในแต่ละปี โดยงบประมาณกองทัพที่ผ่านมาเคยขึ้นไปสูงที่สุดที่ 227,000 ล้านบาท ในปี 2562 ดังนั้น การลดขนาดกองทัพ และปฏิรูปให้เกิดประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน เพื่อใช้งบประมาณที่สิ้นเปลืองดังกล่าวถูกเปลี่ยนถ่ายสู่สวัสดิการและประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนอย่างยั่งยืน (พรรคก้าวไกล, ม.ป.ป.)

หากพิจารณาข้อมูลการอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีแบบไม่มีการลงมติ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2566 และข้อมูลนโยบายการหาเสียงของพรรคก้าวไกลเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ ประกอบกับข้อคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีความเห็นไปทิศทางเดียวกันโดยเฉพาะในประเด็นการเพิ่มบทบาทของ กอ.รมน. ในการดูแลเกี่ยวกับภัยความมั่นคงในทุกรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้กองทัพเข้ามามีบทบาทในทุกด้าน

ไม่จำกัดเฉพาะภัยความมั่นคงด้านการทหารหรือเกิดสถานการณ์สงคราม อีกทั้งในเชิงโครงสร้าง ในองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรี ผู้นำเหล่าทัพและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ โครงสร้างลักษณะนี้ยังขยายลงไปในระดับภูมิภาคและระดับ จังหวัดด้วย ที่สำคัญสำนักงานประมาณยังมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผน ป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามของ กอ.รมน. ส่งผลให้ กอ.รมน. มีสถานะเป็นรัฐซ้อนรัฐ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการบริหารราชการของฝ่ายทหารอีกชั้นหนึ่งนอกจากโครงสร้างการบริหารราชการปกติ ด้วยเหตุนี้อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่เสนอให้มีการยุบ กอ.รมน. ตามแนวนโยบายการหาเสียงของพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และเป็นพรรคที่มีแคนดิเดต (Candidate) หรือว่าที่นายกรัฐมนตรี คนที่ 30 ของประเทศไทย ทั้งนี้ อาจต้องรอดูความชัดเจนของนโยบายหลังจากที่มีการจัดตั้งรัฐบาลว่าจะเป็นอย่างไรต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ในอดีตภัยคุกคามความมั่นคงที่เกิดขึ้นกับรัฐต่าง ๆ เป็นภัยคุกคามทางทหารที่ใช้กำลังสู้รบเพื่อขยาย ดินแดนหรือช่วงชิงทรัพยากร แต่หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงปัญหาภัยคุกคามทางการทหารได้ลดลงตามไปด้วย แต่เชื่อว่าจะไม่เกิดขึ้นเลย ดังจะเห็นได้จากกรณีสงครามรัสเซีย-ยูเครน และหลังจากที่โลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ปัญหาที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงได้ถูกขยายกรอบออกไปอย่างกว้างขวางหรือที่เรียกว่า “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรมทางไซเบอร์ การฟอกเงิน การค้ามนุษย์ รวมไปถึงปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นภัยแล้ง น้ำท่วม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สภาพแวดล้อมเป็นพิษ และโรคระบาดร้ายแรง ต่าง ๆ ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล เป็นต้น ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อรองรับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ในหลายมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังเช่นกรณีของ กอ.รมน. ที่แต่เดิมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในสมัยการปราบปราม ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ หลังจากภัยคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง กอ.รมน. ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทให้ปฏิบัติการกิจ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เสริมความมั่นคงบริเวณแนวชายแดน แก้ไขปัญหาความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการปฏิบัติการทางจิตวิทยา ในปัจจุบัน กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่หลักตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 อาทิ 1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมิน แนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และรายงาน คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป 2) อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น 3) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผน

และแนวทางในการปฏิบัติงานตามข้อ 2) ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้ และ 4) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรัก ความสามัคคีของคนในชาติ

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ส่งผลให้ กอ.รมน. สามารถที่จะดูแลเกี่ยวกับภัยความมั่นคงในทุกรูปแบบ นั้นหมายถึงการที่กองทัพสามารถเข้ามามีบทบาทในทุกด้านไม่จำกัดเฉพาะภัยความมั่นคงด้านการทหาร หรือเกิดสถานการณ์สงครามเท่านั้น อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรี ผู้นำเหล่าทัพและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ โครงสร้างลักษณะนี้ได้ขยายลงไปในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดด้วย นอกจากนี้ สำนักงบประมาณ ยังมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามของ กอ.รมน. การกำหนดการบริหารราชการของ กอ.รมน. ในลักษณะนี้นักวิชาการบางท่านมีข้อสังเกตว่า กอ.รมน. มีสถานะเป็นรัฐซ้อนรัฐ ในมุมมองของฝ่ายการเมืองมองว่ากองทัพใช้ กอ.รมน. เป็นเครื่องมือ ในการแทรกแซงทางการเมือง จึงเสนอให้มีการยุบ กอ.รมน. ควบคู่กับการปฏิรูปกองทัพ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปฏิรูปกองทัพในแง่ของการลดกำลังพลสามารถดำเนินการได้ โดยไม่กระทบต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจากการรุกรานทางทหาร เนื่องจากประเทศไทย น่าจะเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่มีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่สำหรับการป้องกัน ประเทศ ทั้งนี้ กองทัพเองก็ได้เริ่มมีการปรับลดกำลังพล เช่น การปรับลดกำลังทหารพรานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 1,656 อัตรา สามารถประหยัดงบประมาณไปกว่า 600 ล้านบาท มีการปิดการบรรจุกำลังพล และลดกำลังพลในปี 2560-2564 กว่า 8,000 นาย สามารถประหยัดงบประมาณได้ จำนวน 1,500 ล้านบาท มีแผนในการปรับลดนายทหารชั้นยศสูง เพื่อลดงบประมาณด้านกำลังพล โดยในห้วงปี 2570 ให้เหลือ ร้อยละ 50 และเมื่อถึงปี 2570 จะสามารถปรับลดกำลังพลลงได้ประมาณ 12,000 นาย สามารถประหยัดงบ กำลังพลลงได้ประมาณ 2,900 ล้านบาท แต่สำหรับแนวคิดในการยุบ กอ.รมน. ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปรับลด บทบาทและขนาดของ กอ.รมน. ลงน่าจะเหมาะสมกว่า และควรมีการกำหนดภารกิจให้ชัดเจนว่าภัยความมั่นคง ประเภทใด กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบหลักและภัยความมั่นคงประเภทใด กอ.รมน. เป็นผู้สนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานมีความชัดเจน ไม่ทับซ้อนทั้งภารกิจและงบประมาณกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรง ซึ่งจะส่งผลให้การรักษาความมั่นคงที่เกิดจากภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ และการใช้งบประมาณ ของประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (ม.ป.ป.). **การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร**. สืบค้น 8 มิถุนายน 2566 จาก <https://www.isoc.go.th/data/159/1/โครงสร้างการจัด/>
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” (22 พฤศจิกายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 285 ง, น. 13-17.
- พรรคก้าวไกล. (ม.ป.ป.) **9 เสาหลักประชาธิปไตยเต็มใบ**. สืบค้น 14 มิถุนายน 2566 จาก https://election66.moveforwardparty.org/policy/detail/policy_18
- “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551” (27 กุมภาพันธ์ 2551). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก, น. 33-44.
- ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. (2556). ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**, 4(1), 89-123.
- มูทิตา เจริญสุข. (2562). **แนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2515-2525**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะอักษรศาสตร์, สาขาวิชาประวัติศาสตร์. สืบค้น 2 มิถุนายน 2566 จาก <http://thesis-ir.su.ac.th/dspace/bitstream/123456789/2589/1/58205208.pdf>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- วิชุดา สาธิตพร. (2559). ความมั่นคงไทย: ความท้าทายในอนาคต. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 14(1), น. 5-25
- สภากลาโหม วางแผนปฏิรูปกองทัพตั้งเป้าลดนายพล 50% ภายในปี 2570. (2566). **ไทยพีบีเอส**. สืบค้น 7 มิถุนายน 2566 จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/328391>
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2562). กอ.รมน. กับการเมืองไทย รัฐซ้อนรัฐ ทหารซ้อนพลเรือน. **มติชนสุดสัปดาห์**. สืบค้น 23 พฤษภาคม 2566 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_224941
- หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพวีรบุรุษที่เสียชีวิตในกรณีป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เพื่อเอกราชและประชาธิปไตยของชาติ 7 มกราคม 2512 ณ วัดพระศรีมหาธาตุ บางเขน**. (2512). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมทหารสื่อสาร.
- อมรัตน์ ก้าวไกล จี๋บุบ กอ.รมน. **ชี้เป็นเครื่องมือให้กองทัพแทรกแซงการเมือง เกิดรัฐซ้อนรัฐ**. (2566). สืบค้น 14 มิถุนายน 2566 จาก <https://thestandard.co/censure-motion-16022023-5/>
- อุทัย หิรัญโต. (ม.ป.ป.). **การป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย**. สืบค้น 2 มิถุนายน 2566 จาก <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/a54337581b0a3acd3d61b6b266258cdf>
- เอกพล บันลือ. (2560). **66/23 แนวทางปรองดองที่สังคมกำลังมองหา หรือภาพลวงตาที่ทำให้เราหลงทาง**. สืบค้น 7 มิถุนายน 2566 จาก <https://themomentum.co/momentum-feature-measure-66-23-reconciliation/>