

กิจการพลเรือนของทหารในยุคประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้ง: พัฒนาการและความชอบธรรม

พวงทอง ภาวครพันธุ์

บทคัดย่อ

ในช่วงทศวรรษ 2500 จนถึงกลางทศวรรษ 2520 รัฐทหารของไทยได้สร้างและขยายกิจการพลเรือนของทหารอันเป็นแนวรุกด้านการเมืองสำหรับต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ กิจการพลเรือนของทหารประกอบด้วยโครงการพัฒนาชนบท การจัดตั้งองค์กรมวลชน การปลูกฝังอุดมการณ์ และปฏิบัติการจิตวิทยา โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ที่ถูกครอบงำโดยกองทัพบก เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานดังกล่าว แต่เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยพ่ายแพ้ ชื่อของ กอ.รมน. ก็เลือนหายไปจากความสนใจของสาธารณชน งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่านับแต่การรัฐประหารปี 2549 เป็นต้นมา ขอบเขตอำนาจและบทบาทของ กอ.รมน. ได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก โดยทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของกองทัพสำหรับควบคุม สอดส่อง และกดปราบภาคประชาชนเพื่อควบคุมทิศทางการเมืองของประเทศและรับมือกับระบอบประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้ง บทความนี้ยังมุ่งอธิบายแนวคิด พัฒนาการ และกระบวนการสร้างความชอบธรรมทั้งทางการเมืองและกฎหมายเพื่อรองรับการขยายกลไกการเมืองของกองทัพนับตั้งแต่ยุคด้านคอมมิวนิสต์จนถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ: กฎหมายความมั่นคงภายใน, การจัดตั้งมวลชน, การพัฒนาเพื่อความมั่นคง, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.), กิจการพลเรือนของทหาร, ทหารไทย, แนวรุกด้านการเมือง, ปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์

พวงทอง ภาวครพันธุ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Email: <p.pawakapan@gmail.com>.

งานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรวิจัยเรื่อง “กลไกทางการเมืองของทหารไทย” โดยผู้เขียนขอขอบคุณ Institute of Southeast Asian Studies - Yusof Ishak ประเทศสิงคโปร์ ที่ได้มอบโอกาสให้ผู้เขียนเป็นนักวิจัยอาคันตุกะ (Visiting Research Scholar) ระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม 2560 เพื่อเขียนงานชิ้นนี้

The Thai Military's Civil Affairs Projects in the Electoral Democracy Period: Development and Justification

Puangthong Pawakapan

ABSTRACT

Between the 1960s and mid-1980s, the Thai military regimes had created a wide range of civil affairs projects as political offensive to counter communism. They included rural development programmes, mass organizations, ideological indoctrination and psychological operations. The Army-dominated Internal Security Operations Command (ISOC) has been in charge of the projects. Since the defeat of the Communist Party of Thailand, little attention has been paid to ISOC's role and power within the state apparatus. Since the coup of September 2006 that toppled the elected government of Thaksin Shinawatra, ISOC has been empowered and increasingly employed by the military regimes to control, suppress and keep surveillance over the civil society. The aim is to dictate the country's political directions against the rising popularity of electoral democracy. This paper also examines the idea, development, and political and legal justifications for the military's expansive role in civil affairs since the counter-insurgency period until present day.

KEYWORDS: the counter-insurgency operations, development for security, the Internal Security Act, the Internal Security Operations Command (ISOC), mass organization, the military's civil affairs projects, political offensive, Thai military.

Puangthong Pawakapan is Associate Professor at the Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Email: <p.pawakapan@gmail.com>.

This article is part of my research project on "The Thai Military's Political Apparatus". I would like to thank the Institute of Southeast Asian Studies - Yusof Ishak, Singapore, for granting me a Research Scholar Fellowship between April-July 2017, when I worked on this chapter.

ความเป็นมา

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยของผู้เขียนว่าด้วยกิจการพลเรือนของทหารในปัจจุบัน จุดเริ่มต้นของงานวิจัยนี้มาจากเหตุการณ์หลายประการที่เกิดขึ้นหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถหาคำตอบจากงานวิชาการที่มีอยู่ได้ และเมื่อสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้คำตอบเช่นกัน นั่นคือปฏิบัติการ “ทวงคืนผืนป่า” ที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือนหลังรัฐประหาร ประชาชนหลายพันครอบครัวในหลายจังหวัดทั้งภาคเหนือ อีสาน และได้ ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ป่าสงวนตามคำสั่ง ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2557 ลงนามโดยหัวหน้า คสช. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยิ่งไปกว่านั้น ในเดือนสิงหาคม คสช. ได้ประกาศ “แผนแม่บทป่าไม้” ที่มีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าจากร้อยละ 31.37 ของพื้นที่ทั่วประเทศเป็นร้อยละ 40 หรือไม่ต่ำกว่า 128 ล้านไร่ภายในระยะเวลา 10 ปี เหตุการณ์นี้นำไปสู่คำถามว่าทำไมทหารจึงเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการด้านทรัพยากรธรรมชาติ และยังเป็นกรณีที่ คสช. ให้ความสำคัญในอันดับต้น ๆ ด้วยประการสำคัญ การที่ทหารมีข้อมูลว่าพื้นที่ไหนบ้างที่ต้องขับไล่ชาวบ้านออกไป และสามารถเสนอแผนแม่บทป่าไม้ได้ภายในเวลาเพียงสามเดือนหลังรัฐประหาร ชี้ว่าทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้นานแล้ว (Puangthong 2015) กรณีนี้ทำให้ผู้เขียนพยายามค้นหาคำตอบด้วยตนเอง แต่ยังคงค้นก็ยังไม่พบว่าทหารเข้าไปยุ่งกับกิจการที่ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนอย่างกว้างขวางและหลากหลายมากมายมาแล้ว อันได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ชนบทและเมือง การจัดตั้งมวลดชนและระดมมวลดชนสำหรับกิจกรรมการเมือง โครงการอบรมเชิงจิตวิทยาเพื่อสร้างพลเมืองตามอุดมการณ์ของรัฐ ปกป้องพื้นที่ป่า ปราบปรามยาเสพติด การค้ามนุษย์ ฯลฯ กล่าวอีกอย่างคือ ทหารไทยมีอำนาจและหน้าที่มากกว่าการปกป้องอธิปไตยและการสงครามมานานแล้ว ทั้งนี้ สำหรับผู้ที่สนใจประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ย่อมคุ้นเคยกับชื่อของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) แต่เรามักเข้าใจว่าหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) พ่ายแพ้ไปตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 กอ.รมน. ก็หมดบทบาทไปด้วยเช่นกัน แต่ในความเป็นจริง กอ.รมน. ไม่เคยหายไปไหน และได้รับการฟื้นฟูให้มีบทบาทอีกครั้งหนึ่งอย่างเจียบๆ นับตั้งแต่การรัฐประหารปี 2549 โดยที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักรู้

ในแง่นี้ เมื่อพิจารณางานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่การรัฐประหาร 2549 จนถึงปัจจุบัน งานจำนวนมากเห็นร่วมกันว่าวิกฤตการณ์การเมืองไทยที่ยืดเยื้อต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นผลจากการที่กลุ่มชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมปฏิเสธไม่ยอมรับความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและการเลือกตั้ง พวกเขาจึงร่วมมือกันแทรกแซง-บ่อนเซาะ-ขัดขวางการทำงานของรัฐบาลจากการเลือกตั้งด้วยกลไกรัฐและประชาสังคมต่าง ๆ นานา รวมถึงการทำรัฐประหารสองครั้งภายในระยะเวลาห่างกันไม่ถึง 10 ปี ดันแคน แม็คคาร์โก (McCargo 2005) ได้เรียกระบบเครือข่ายของชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมนี้ว่า “ระบอบกษัตริย์เชิงเครือข่าย” (the network monarchy) พอล แชมเบอร์ (Chambers 2015) เรียกมันว่า “รัฐคู่ขนาน” (the parallel state) ขณะที่ยูจีนี่ เมรีโอ (Mérieau 2016) เห็นว่าสภาวะดังกล่าวเปรียบได้กับ “รัฐพันลึก” (the deep state) แม้ว่านิยามทั้งสามนี้จะมีความแตกต่างและให้น้ำหนักกับกลุ่ม/สถาบันต่างๆ แตกต่างกัน แต่สิ่งที่นัก

วิชาการเหล่านี้เห็นตรงกัน คือ สถาบันกษัตริย์ในยุคสมัยของรัชกาลที่ 9 มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบพันธมิตรดังกล่าว ขณะที่กองทัพเป็นองค์ประกอบของระบบพันธมิตรที่ได้รับความนิยมจากประชาชนน้อยที่สุด โดยความชอบธรรมทางการเมืองของกองทัพวางอยู่บนคำอธิบายว่าพวกเขาทำหน้าที่ปกป้องสถาบันหลักของชาติ ทั้งนี้ เหตุการณ์ปราบปรามประชาชนในเดือนพฤษภาคม 2535 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำให้ความนิยมต่อทหารตกต่ำลง และทำให้ทหารต้องถอยออกจากการเมือง งานวิชาการส่วนใหญ่จึงมักมองว่า การแทรกแซงทางการเมืองของทหารปรากฏตัวขึ้นเมื่อมีการรัฐประหารและจัดตั้งรัฐบาลทหารเท่านั้น

อันที่จริงมีงานวิชาการในภาษาอังกฤษที่ศึกษาบทบาทของกองทัพบกและ กอ.รมน. ในการจัดตั้งองค์กรมวลชนในลักษณะของกองกำลังทหารบ้าน (militia) หรือกองกำลังกึ่งทหาร (paramilitary) (เช่น Ball and Mathieson 2007) นอกจากนี้ ยังมีงานที่กล่าวถึงบทบาทของทหารและ กอ.รมน. ที่พยายามเข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้และปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้านในช่วงปี 2534-35 หรือช่วงที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีอำนาจอยู่ (Pye 2005) แต่งานเหล่านี้ไม่ได้ช่วยให้เห็นภาพรวมของความพยายามในการใช้กิจการพลเรือนเพื่อดำรงรักษาและขยายอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำและกองทัพ แม้ว่าสุจิต บุญบงการ (Suchit 1987, 53) และสุรชาติ บำรุงสุข (2541, 76-77) ได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการกิจการพลเรือนของทหารที่ยังดำเนินต่อไปแม้ว่าสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ยุติลงแล้วก็ตาม แต่กลับไม่มีการศึกษาประเด็นนี้ต่อมา ขณะที่งานศึกษาเกี่ยวกับทหารไทยส่วนใหญ่มักมุ่งไปที่ความขัดแย้งระหว่างผู้นำกองทัพกับผู้นำพลเรือน ระหว่างรุ่นและกลุ่มในกองทัพ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทหารกับสถาบันกษัตริย์ (เช่น Chambers and Napisa 2016; Yoshifumi 2008; สุรชาติ 2541) อาจเป็นไปได้ว่า ความตกต่ำของกองทัพหลังเหตุการณ์พฤษภาเลือดในปี 2535 ทำให้ความสนใจศึกษาเรื่องทหารในวงวิชาการลดน้อยลงจนกระทั่งเกิดรัฐประหารในปี 2549 ความสนใจจึงหวนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง

กรอบการวิเคราะห์

ประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจ คือ แม้ว่าทหารและชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมไม่เคยไว้วางใจนักการเมือง แต่นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา พวกเขาไม่สามารถปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างสิ้นเชิงอีกต่อไป การปกครองด้วยระบอบทหารเต็มรูปแบบย่อมเสี่ยงกับการถูกประชาชนลุกฮือขึ้นโค่นล้มได้อีก ดังเช่นที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มาแล้ว ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทางสังคมการเมืองที่กองทัพเผชิญในยุคหลังสงครามเย็น ชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมและกองทัพได้พยายามขยายและรักษาอิทธิพลอำนาจทางการเมืองของตนผ่านการผลักดันกฎหมายต่างๆ ในนามของกิจการพลเรือนของกองทัพอย่างไร

แม้ว่าความสนใจของงานชิ้นนี้จะอยู่ในช่วงหลังสงครามเย็นหรือยุคต้านคอมมิวนิสต์ แต่การจะเข้าใจปัจจุบันได้ เราจำเป็นต้องย้อนกลับไปดูแนวคิดการก่อตั้งกิจการพลเรือนของกองทัพในยุคต้านคอมมิวนิสต์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และผู้เขียนยังมองว่าปฏิบัติการต้านภัยคอมมิวนิสต์ยังมีอิทธิพลอย่างสูงต่อแนวคิดที่กำกับปฏิบัติการด้านประชาธิปไตยของกองทัพในปัจจุบัน ทั้งนี้ หน่วยงานหลัก

ของกองทัพที่มีบทบาทสำคัญในกิจการพลเรือนนับตั้งแต่ยุคสงครามเย็นก็คือ กอ.รมน. ที่ครอบคลุมโครงการพัฒนาชนบท การจัดตั้งองค์กรมวลชน การปลูกฝังด้านอุดมการณ์ และปฏิบัติการจิตวิทยามวลชน

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเป็นประเด็นสำคัญที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ทั่วโลกให้ความสำคัญมาอย่างน้อยนับแต่ทศวรรษ 1950 (เช่น Huntington 1957) อันเป็นช่วงเวลาที่เกิดระบอบเผด็จการ-อำนาจนิยมก่อตัวขึ้นทั่วโลก ทั้งในรูปของระบอบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลทหาร และเผด็จการพลเรือนที่มีกองทัพสนับสนุน หลักการสำคัญที่นักรัฐศาสตร์เห็นร่วมกันคือ หากระบอบประชาธิปไตยจะพัฒนาเข้มแข็งขึ้นได้ จะต้องมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างขอบเขตอำนาจของพลเรือนและทหาร รัฐบาลพลเรือนที่มีอำนาจเหนือกองทัพ ทหารอาชีพพึงพัฒนาศักยภาพด้านการรบและกำลังพล แต่ไม่ควรเข้าแทรกแซงกิจการการเมือง อำนาจของพลเรือนที่อ่อนแอเปิดโอกาสให้ทหารแทรกแซง ในทางกลับกัน การแทรกแซงของทหารจะนำไปสู่ความอ่อนแอของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่ากองทัพของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมองว่าตนเองเป็นส่วนสำคัญของการสร้างชาติและการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศ พวกเขาจึงปฏิเสธที่จะยอมรับแนวคิดแบ่งแยกทหารออกจากการเมือง

ในกรณีของประเทศไทย วงจรอุบาทว์ของการเลือกตั้งสลับกับการรัฐประหารมักถูกอธิบายว่าเพราะการคอร์รัปชันเล่นพรรคเล่นพวกในหมู่นักการเมืองและรัฐบาลพลเรือนทำให้พวกเขาขาดความชอบธรรม ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จนทำให้ทหารต้องเข้าแทรกแซงทางการเมือง ในแง่นี้ แนวคิดวงจรอุบาทว์จึงมองว่าทหารเป็นแค่ปลายเหตุของปัญหาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะไม่สามารถปฏิเสธว่าปัญหาการคอร์รัปชันในหมู่นักการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนหมดความเชื่อถือต่อระบอบรัฐสภา แต่เป็นที่ทราบกันดีว่านับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารและรัฐบาลที่ผู้นำควบคุมกองทัพได้ (เช่น รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ยาวนานกว่าช่วงเวลาที่ประเทศไทยปกครองด้วยรัฐบาลจากการเลือกตั้ง อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรยังมีอายุขัยสั้นกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลทหาร จึงยากที่ระบบการเมืองแบบรัฐสภาและพรรคการเมืองจะมีโอกาสเติบโตเข้มแข็งและสร้างผลงานการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน ภายใต้รัฐบาลทหารที่ต่อเนื่องยาวนาน ผู้นำทหารและชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมได้ร่วมมือกันหาทางขยายและรักษาอิทธิพลอำนาจของกองทัพในปริมาตรทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเสมอ โดยพวกเขาปฏิเสธที่จะปล่อยให้การบริหารบ้านเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองที่เขารังเกียจ แต่เชื่อว่าทหารจำเป็นต้องมีบทบาทในการพัฒนาประเทศทุกด้าน เพราะเกี่ยวข้องกับรักษาความมั่นคงภายในและเสถียรภาพของประเทศ (Chai-anan et al. 1990; Chai-anan 1987) กล่าวได้ว่าแนวคิดดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในหมู่ทหารไทยในปัจจุบันอย่างไม่เสื่อมคลาย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าการมุ่งอธิบายบทบาทของทหารไทยโดยเฉพาะด้านที่เป็นกลไกของการปราบปรามและทำรัฐประหารเป็นหลัก ทำให้กิจกรรมด้านการเมืองและการต่อสู้ทางอุดมการณ์ภายใต้การกำกับดูแลของทหารที่ขยายครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศทั้งในเมืองและ

ชนบทถูกมองข้ามไป ทั้ง ๆ ที่เป็นกลไกที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมใช้เพื่อควบคุมประชาชนมาตั้งแต่ยุคต่อต้านคอมมิวนิสต์ และได้ถูกรื้อฟื้นให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้นในช่วงที่ความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงนับตั้งแต่รัฐประหารปี 2549 อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ บทความชิ้นนี้มุ่งอธิบายเฉพาะความเป็นมา พัฒนาการ ภารกิจ และขอบเขตของกิจการพลเรือนภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. ตลอดจนการสร้างเสริมความชอบธรรมทั้งทางการเมืองและทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กองทัพสามารถขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนออกไปได้อย่างกว้างขวางแม้ว่ากัยคอมมิวนิสต์จะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ทั้งนี้วิธีการวิจัย (methodology) ของงานชิ้นนี้วางอยู่บนการวิจัยด้านเอกสาร ได้แก่ บทความ หนังสือวิชาการ รายงานข่าว เอกสารทางราชการ และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

หลากหลายบทบาทของ กอ.รมน.

ในยุคที่รัฐไทยเผชิญปัญหาภัยคุกคามจากขบวนการคอมมิวนิสต์ระหว่างทศวรรษ 2500-กลางทศวรรษ 2520 กอ.รมน. เป็นองคาพยพด้านการเมือง การข่าว และจิตวิทยามวลชนของรัฐไทยในการต่อสู้กับกัยคอมมิวนิสต์ บทบาทของ กอ.รมน. ลดความสำคัญลงเมื่อ พทท. ล้มสลายลง นักศึกษาปัญญาชนพากันหันหลังให้กับ พทท. เดินทางออกจากป่ากลับสู่เมืองตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 แต่เมื่อสังคมไทยเข้าสู่ความขัดแย้งยุคใหม่นับแต่รัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในปี 2549 เป็นต้นมา กอ.รมน. ก็กลับมามีบทบาทที่เข้มข้นอีกครั้งหนึ่ง

ในช่วงปี 2516-2519 ที่กระแส “ชาวมัชฌิมชาต” เข้มขันรุนแรง เชื่อกันว่า กอ.รมน. เป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังของกลุ่มฝ่ายขวา เช่น นวพล กระทั่งแดง หรืออภิกษัยจักรี กลุ่มเหล่านี้ (รวมทั้งลูกเสือชาวบ้าน) เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในเหตุการณ์สังหารหมู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ยังเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ฆาตกรรมชาวบ้านนับพันคนในหมู่บ้านห่างไกลในจังหวัดพัทลุงเมื่อปี 2515 หรือที่รู้จักกันในชื่อเหตุการณ์ “ถีบลงเขา เผลาดังแดง” และเหตุการณ์สังหารประชาชนและเผาหมู่บ้านที่บ้านนาทราย จังหวัดหนองคายในปี 2517 โดยไม่เคยมีใครต้องรับผิดชอบความรุนแรงทั้งสามครั้งนี้ (Haberkorn 2013, 185-208) เมื่อประเทศไทยเริ่มเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย กลุ่มมวลชนฝ่ายขวาเหล่านี้ก็ค่อย ๆ หดบทบาทลงรวมทั้งชื่อของ กอ.รมน. ก็ปรากฏเป็นขาน้อยลงจนคนส่วนใหญ่เข้าใจว่า กอ.รมน. ไม่มีบทบาทใดๆ แล้ว

บทบาทของ กอ.รมน. ปรากฏให้เห็นตามรายงานของสื่อมวลชนมากขึ้นนับตั้งแต่หลังรัฐประหารปี 2549 บทบาทบางอย่างในปัจจุบันคล้ายคลึงกับสิ่งที่พวกเขาเคยปฏิบัติในช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ เช่น การเฝ้าจับตาดูความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม, จัดตั้งและฟื้นฟูองค์กรมวลชนขึ้นมาใหม่, ระดมมวลชนของตนให้ทำกิจกรรมสนับสนุนแนวคิดทางการเมืองของฝ่ายอนุรักษ์นิยม และต่อต้านฝ่ายตรงข้าม แต่บทบาทหลายอย่างก็เป็นสิ่งใหม่ ตัวอย่างเหตุการณ์ดังกล่าว ได้แก่

ในเดือนมีนาคม 2552 นายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กล่าวหาว่ารัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้อนุมัติงบประมาณพันล้านบาทเพื่อให้ กอ.รมน. สกัดกั้นกิจกรรมของคนเสื้อแดง ทำให้โฆษก กอ.รมน. พันเอกธนารักษ์ สว่างแสง ต้อง

ออกมาชี้แจงว่า งบดังกล่าวที่รัฐบาลอนุมัติให้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการสร้างความเข้าใจกับประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่สีแดง เพื่อปรับเปลี่ยนความคิดของคนสีแดงให้มีความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยควบคู่ไปกับส่งเสริมอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง อย่างไรก็ตาม พันเอกธนธิปไตยยอมรับว่า กอ.รมน. จับตาความเคลื่อนไหวของคนสีแดงจริง (ครอบครัวข่าว 3 25 มีนาคม 2552)

ในเดือนเมษายน 2554 มีรายงานข่าวว่า กอ.รมน. สั่งปิดสถานีวิทยุชุมชนสีแดง 13 แห่ง ด้วยเหตุผลว่าสถานีวิทยุเหล่านี้มีเนื้อหาลวงละเมิดสถาบันกษัตริย์ (ไทยรัฐ 28 เมษายน 2554) เห็นได้ชัดว่า กลไก กอ.รมน. ถูกใช้เพื่อจับตาและสกัดกั้นความเคลื่อนไหวของคนสีแดง จึงไม่น่าแปลกใจที่หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ชาวบ้านสีแดงในภาคอีสานและภาคเหนือพบว่ามีการพร้อมอาวุธเคลื่อนกำลังเข้าไปประจำในหมู่บ้านของตนในทันที ผู้นำสีแดงในท้องถิ่นจำนวนมากถูกคุมตัวหรือถูกเรียกตัวเข้าค่ายทหารเพื่อปรับทัศนคติในทันที (สัมภาษณ์นายบัน {นามสมมติ} อุบลราชธานี, 19 สิงหาคม 2560; ประชาไท 1 กรกฎาคม 2557; BBC 9 June 2014) จำนวนไม่น้อยมีชื่ออยู่ในแบล็กลิสต์และมีหมายจับจึงต้องหนีออกจากพื้นที่ (สัมภาษณ์นายวัฒน์ {นามสมมติ}, กรุงเทพฯ, 30 มีนาคม 2557; นายบุญ {นามสมมติ}, อุบลราชธานี 26 ตุลาคม 2560)

กอ.รมน. ยังมีบทบาทสำคัญในการจับตาดูการเคลื่อนไหวในโลกไซเบอร์ โดยเฉพาะเว็บไซต์ที่ถูกมองว่ามีเนื้อหาเข้าข่ายหมิ่นสถาบันกษัตริย์จะถูกปิดทันที เช่น ในปี 2558 กอ.รมน. ระบุว่าได้สั่งปิดหน้าเว็บ 5,268 URL ของเว็บไซต์ 143 แห่ง และยังได้สั่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ให้ปิดอีก 3,426 URL (ผู้จัดการออนไลน์ 7 กันยายน 2558) องค์กรมวลชนที่เคยอยู่ในการจัดตั้งของ กอ.รมน. ได้รับการฟื้นฟูและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ คนส่วนใหญ่มักรู้จักแต่กลุ่มนวพลและกระทิง แต่ทั้งสองกลุ่มนี้ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายและสลายตัวไปนานแล้ว ในความเป็นจริงในช่วงปลายทศวรรษ 2510 และต้น 2520 ประเทศไทยได้จัดตั้งกลุ่มมวลชนขึ้นมาหลายกลุ่มเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ หลายกลุ่มมีกฎหมายรองรับ ทั้งนี้ ก่อนปี 2521 มวลชนภายใต้การจัดตั้งของทหารและมหาดไทยมีมากกว่า 20 กลุ่ม เช่น กองอาสารักษาดินแดน, ราษฎรอาสาสมัคร, ราษฎรรักษาความสงบและพัฒนาหมู่บ้าน, ชุดปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน, ไทยอาสาป้องกันตนเอง, อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน, ราษฎรอาสาสมัครพัฒนาท้องถิ่นและป้องกันปราบปรามอาชญากรรม, กองกำลังติดอาวุธ, กลุ่มเสียงชาวบ้าน, กลุ่มบางระจัน เป็นต้น (กอ.รมน. 2555, 2-3) แต่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน หลายกลุ่มไร้ประสิทธิภาพ และยังแข่งขันเพื่อแย่งชิงงบประมาณกันเอง หลังเหตุการณ์ 6 ตุลา รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้ยุบกลุ่มต่างๆ ให้มารวมกัน โดยกลุ่มหลักที่ยังคงอยู่มาจนถึงปัจจุบันได้แก่

- 1) ไทยอาสาป้องกันชาติ (ทสปช.)
- 2) กองหนุนเพื่อความมั่นคงของชาติ (กนช.)
- 3) โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)
- 4) ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)
- 5) อาสารักษาดินแดน (อ.ส.)

- 6) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 7) ลูกเสือชาวบ้าน

ทั้งนี้ กลุ่มที่ 1-4 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. โดยตรง ส่วนกลุ่มที่ 5 และ 6 สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กลุ่มที่ 7 ขึ้นกับกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน กระทรวงมหาดไทย และได้รับพระบรมราชานุญาตตั้งแต่ปี 2515 แม้ว่ากลุ่มที่ 5-7 จะไม่ได้ขึ้นกับ กอ.รมน. โดยตรง แต่เนื่องจาก กอ.รมน. มีอำนาจในการประสานงานและสั่งการองค์กรมวลชนต่างๆ จึงพบว่า กอ.รมน. เข้าไปมีบทบาทในการวางแผน-อบรม-ระดมมวลชนเหล่านี้ให้ทำกิจกรรมตอบสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งในหน้าเว็บไซต์และเฟซบุ๊กของสำนักกิจการมวลชนและสารสนเทศ กอ.รมน. และคลิปวิดีโอการอบรมมวลชนจำนวนมากใน youtube นอกจากนี้ผู้เขียนพบว่า กอ.รมน. ได้ขยายการจัดตั้งของตนไปยังประชาชนกลุ่มใหม่ๆ ที่ไม่ใช่ชาวบ้านในชนบท แต่เน้นกลุ่มข้าราชการ นักธุรกิจ นักเรียนนิสิตนักศึกษา และกลุ่มศาสนา เช่น สมาคมนักธุรกิจรักษาความมั่นคงแห่งชาติ, ชมรมผู้นำชุมชนมุสลิมรักษาความมั่นคงภายใน, ชมรมไทย-ซิกข์รักษาความมั่นคงภายใน, ชมรมไทย-อินเดียรักษาความมั่นคงภายใน, โครงการเพชรในตม (www.massisoc.com/2_mass_main.php), กลุ่มบิ๊กไบค์ไทยใจรักแผ่นดิน (<https://th-th.facebook.com/Bigbike.center/>), และกลุ่มออฟโรดไทยใจรักแผ่นดิน (<https://goo.gl/TNEmL6>) หน้าเพจเหล่านี้แสดงให้เห็นกิจกรรมที่ลึกลับภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน.

เอกสารว่าด้วยกลุ่ม “ไทยอาสาป้องกันชาติ” (กำเนิดขึ้นในปี 2517) ที่จัดพิมพ์โดยสำนักกิจการมวลชนและสารสนเทศ กอ.รมน. ซึ่งว่าหลังรัฐประหาร 2549 กองทัพให้ความสำคัญกับภารกิจองค์กรมวลชนต่างๆ ขึ้นมาใหม่ โดยในเอกสารชิ้นนี้ได้ตีพิมพ์จดหมายที่ลงนามโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกและรองผู้อำนวยการ กอ.รมน. ถึงราชอาณาจักรส่วนพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2555 มีใจความว่า

ปัจจุบัน กอ.รมน. ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ “เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และความสงบเรียบร้อยของสังคม” จึงได้กำหนดให้มีการฟื้นฟูกิจกรรมของ ทสปช. โดยให้มีการฝึกทบทวนสมาชิกเก่าและจัดตั้งสมาชิกใหม่เพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนทางราชการในการต่อต้านภัยคุกคามต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เป็นมวลชนหลักในเรื่อง “การปกป้องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์” มียอดสมาชิกที่อยู่ในความกำกับดูแลของ กอ.รมน. จำนวนทั้งสิ้น 233,161 คน โดยมีรายละเอียดความเป็นมา หลักสูตรการฝึกอบรม ตลอดจนข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ได้รับคำแนะนำจากพลเอก ฉพล บุญทับ รองสมุหราชองครักษ์ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับมวลชน ทสปช. และมวลชนอื่นๆ รวมทั้งให้นำพลังมวลชนเข้าร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และสิ่งแวดล้อมต่างๆ อีกด้วย สำหรับในปี 2556 มีแผนการฝึกอบรม ทสปช. เพิ่มเติมอีกจำนวน 3,150 คน

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดนำความกราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถต่อไปด้วย (กอ.รมน. 2555, 1-2)

ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนของกิจกรรมของ กอ.รมน. ยุคใหม่ ที่ชี้ให้เห็นบทบาทสองด้าน ด้านแรก คือ สอดส่องและกวดขันกลุ่มการเมืองที่ถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อเป้าหมายทางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยม ด้านที่สองคือ เสริมสร้างอำนาจของฝ่ายอนุรักษ์นิยมด้วยการขยายฐานมวลชนผ่านการจัดตั้งอบรมด้วยกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกของกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. อบจ.) และกระทรวงศึกษาธิการ (ครูและนักเรียน) และกระทรวงสาธารณสุข (ผ่านเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครสาธารณสุขในหมู่บ้าน) (ไอเอ็นเอ็นนิวส์ 9 ตุลาคม 2560; ผู้จัดการออนไลน์ 26 มิถุนายน 2557) มวลชนเหล่านี้ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ผลิตซ้ำอุดมการณ์ “ราชาชาตินิยม” (นิยามของธงชัย วินิจจะกุล 2559, บทที่ 1) ผ่านกิจกรรมสารพัดชนิดตลอดทั้งปี พร้อมๆ กับเป็นหูเป็นตาให้กับรัฐ คอยสอดส่องพฤติกรรมของคนในแวดวงและชุมชนของตนและบนโลกไซเบอร์ เพื่อรายงานต่อเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม องค์กรมวลชนสารพัดกลุ่มภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. มีรายละเอียด-ความแตกต่างหลากหลาย และนับสำคัญอยู่มาก ซึ่งไม่สามารถกล่าวถึงทั้งหมดในบทความนี้ได้

การจะเข้าใจว่าจะอะไรคือปัจจัยที่ทำให้อำนาจของกองทัพขยายไปสู่กิจการด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างกว้างขวาง เราจะเป็นต้องกลับไปศึกษายุทธศาสตร์ของรัฐไทยในการรับมือกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กำเนิดแนวรุกด้านการเมืองของกองทัพ

ในยุคที่รัฐทหารกำลังเผชิญกับขบวนการคอมมิวนิสต์ที่เติบโตขึ้นทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนนับแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้ง กอ.รมน. เพื่อทำหน้าที่เป็นแนวรุกด้านการเมือง (Political offensive) เพราะรัฐไทยตระหนักว่ารากของปัญหาที่ทำให้ประชาชนหันไปหาลัทธิคอมมิวนิสต์ไม่ได้เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่เกิดจากปัญหาภายในสังคม อันได้แก่ ความยากจน ช่องว่างทางเศรษฐกิจ การกดขี่จากเจ้าหน้าที่รัฐ และความอยุติธรรม ฉะนั้น การแก้ปัญหาด้วยแนวทางทหารอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ การทำสงครามกับคอมมิวนิสต์ต้องควบคู่ไปกับการรุกทางการเมือง เช่น ผลักดันโครงการพัฒนาชนบท จัดตั้งมวลชนเพื่อสร้างระบบความมั่นคงในพื้นที่และความจงรักภักดี และปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อเอาชนะสงครามแย่งชิงประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ “สีแดง” ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของ พคท. (Saiyud 1986; Chai-anan et al. 1990, 9-10) ฉะนั้น ความมั่นคงและการพัฒนา หรือ “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง” จึงกลายมาเป็นยุทธศาสตร์สองด้านที่

แยกกันไม่ออกของประเทศไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา

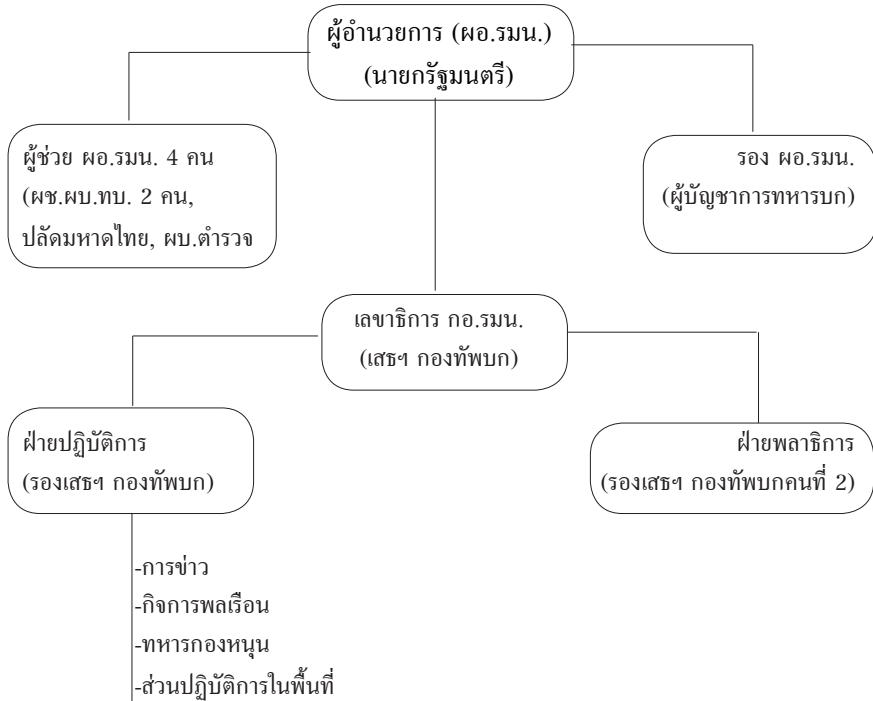
ควรกล่าวไว้ด้วยว่า แนวคิดการผสมผสานการพัฒนาเข้ากับการสงครามของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายปิดล้อมคอมมิวนิสต์ (the Containment Policy) ของสหรัฐฯ โดยกระทำผ่านความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจ หน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ (C.I.A.) จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งองค์กรมวลชน หรือกองกำลังกึ่งทหาร (paramilitary force) ในไทย (Ball and Mathieson 2007, 24-31; Hyun 2014) นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษ 2510 กลุ่มทหารประชาธิปไตยยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดนี้ด้วย โดยกลุ่มนี้มีนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร อดีตคอมมิวนิสต์เป็นมันสมองคนสำคัญ (Chai-anan et al. 1990, 9-10)

แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้ง “กองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์” ในปี 2508 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์” ในปี 2512 มีจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการคนแรก และเปลี่ยนมาเป็น “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน” (กอ.รมน.) ในปี 2518 ภารกิจของหน่วยงานใหม่นี้ คือ วางยุทธศาสตร์และประสานความร่วมมือระหว่างทหาร-ตำรวจ-พลเรือนเพื่อต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ แนวทางการเฝ้าระวังแนวทางทหารเป็นดั่งคัมภีร์หลักของ กอ.รมน. และผู้ที่บทบาทสำคัญในการขับเคลื่อน กอ.รมน. ในยุคแรกคือ พลเอกสายหยุด เกิดผล ในช่วงดังกล่าวนี้ กองทัพได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาชนบทมากมาย เช่น การสร้างถนน สะพาน โรงเรียน จุดฝาย-อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก พัฒนาการวิชาการทำเกษตรและพืชผล ฝึกอาชีพ ฯลฯ โดยโครงการเหล่านี้มักดำเนินควบคู่ไปกับการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาหรือจัดตั้งองค์กรมวลชนท้องถิ่นที่ต้องผ่านการอบรมทั้งด้านอาวุธและอุดมการณ์ (Saiyud 1986)

แม้ว่าในทางกฎหมาย กอ.รมน. จะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ กอ.รมน. ถูกครอบงำโดยกองทัพบกเป็นหลักตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ตำแหน่งสำคัญ ตั้งแต่ระดับบังคับบัญชาจนถึงหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ล้วนเป็นนายทหารจากกองทัพบก โดยโครงสร้างแรกเริ่ม คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการ กอ.รมน. คือ ผู้บัญชาการทหารบกโดยตำแหน่ง รองผู้อำนวยการ คือ รองผู้บัญชาการทหารบก ผู้ช่วยผู้อำนวยการ 4 คน มาจากผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก 2 คน ปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 คน และผู้บัญชาการตำรวจ 1 คน และเสนาธิการ กอ.รมน. ดำรงตำแหน่งโดยเสนาธิการทหารบก โครงสร้างนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งในปี 2530 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้สั่งปรับโครงสร้างใหม่โดยให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยตำแหน่ง และให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรอง-ผู้อำนวยการ อนึ่งการปรับเปลี่ยนครั้งนี้เป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างพลเอกเปรมกับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ซึ่งถูกมองว่าพยายามใช้กลไกวุฒิสภาของ กอ.รมน. ขยายอำนาจทางการเมืองของตนเพื่อแข่งขันกับพลเอกเปรม (Suchit 1987, 52 and 57-62) แต่การปรับครั้งนี้ก็ไม่ได้ทำให้อิทธิพลของกองทัพบกหรือ กอ.รมน. ลดลงแต่ประการใด เพราะตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ยังคงเป็นนายทหารจากกองทัพบก (ดูแผนผังที่ 1 โครงสร้างการบังคับบัญชาของ กอ.รมน. ก่อนปี 2551)

แผนผัง 1

โครงสร้างการบริหารงานกอ.รมน. ก่อน พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรปี พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้



แนวทางที่สำคัญของการรุกทางการเมือง คือ การใช้แนวทางสามประสาน “ทหาร-ตำรวจ-พลเรือน” (พ.ต.ท.) อันเป็นแนวทางที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน โดยคำว่าพลเรือนนี้หมายถึงทั้งข้าราชการพลเรือนและมวลชนภายใต้การจัดตั้งของรัฐหรือ กอ.รมน. หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญร่วมมือกับกอ.รมน. มาตั้งแต่ยุคด้านคอมมิวนิสต์ก็คือ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศเป็นองคาพยพที่นำนโยบายไปผลักดันในระดับท้องถิ่น จนอาจกล่าวได้ว่ากรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนปีกด้านพลเรือนของกองทัพ (Connors 2007, 111) หลังรัฐประหารปี 2549 กอ.รมน. ยังได้พยายามดึงหน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาให้มาสนับสนุนงานด้านมวลชนของตนเองมากขึ้น

ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า สถาบันกษัตริย์มีบทบาทสำคัญในมาตรการรุกทางการเมือง ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าโครงการตามพระราชดำรินับพันโครงการภายใต้การริเริ่มของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 มีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อสู้กับการขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ชนบท ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากรัฐบาลไทยนับแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ รัชชัตเป็นต้นมา (ชนินดา 2550) การต่อต้านกับกษัตริย์ด้วยโครงการพัฒนาเช่นนี้ยังสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการจิตวิทยาที่

ริเริ่มโดยซีไอเอ ที่เห็นว่าสถาบันกษัตริย์สามารถเป็นศูนย์กลางและสัญลักษณ์ของความเป็นไทยเพื่อต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ที่เป็นดั่งศัตรูจากภายนอกที่ไม่ใช่ไทยได้ (ฉัฐพล 2556, บทที่ 8) โครงการในพระราชดำริฯ คือรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่าในหลวงรัชกาลที่ 9 ได้ทรงเสียสละเพื่อประชาชนชาวไทย และส่งเสริมภาพลักษณ์ของในหลวงรัชกาลที่ 9 ในฐานะกษัตริย์ที่เปี่ยมด้วยคุณธรรม จนได้รับการยกย่องให้ทรงเป็น “กษัตริย์นักพัฒนา” และเป็นพื้นฐานสำคัญของการเผยแพร่อุดมการณ์กษัตริย์นิยมโดยกลไกรัฐตลอดมา (ธงชัย 2016, 15-16; Sinae Hyun 2014) จึงเห็นว่าปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ถูกผสมกลมกลืนให้เข้ามาอยู่ภายใต้ร่มของโครงการในพระราชดำริได้อย่างดีเยี่ยม จนทำให้โครงการพระราชดำริดูเหมือนไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด

หนึ่งในหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการพระราชดำริก็คือ กองทัพบก ซึ่งมีกำลังพลและเครื่องมืออุปกรณ์ก่อสร้างขนาดใหญ่ประจำอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ในทางกลับกัน ในหลวงรัชกาลที่ 9 และสมาชิกราชวงศ์ก็แสดงความห่วงใยต่อทหารที่อยู่แนวหน้าอย่างสม่ำเสมอ ด้วยการเสด็จออกเยี่ยมเยียนหน่วยทหารในพื้นที่ชนบทห่างไกล ทั้งบ่อยครั้งทรงชุดทหารในระหว่างออกเยี่ยม (ชนิดา 2550, บทที่ 3) ในทางกลับกัน กองทัพไทยก็อ้างว่าการปกป้องสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นพันธกิจที่สำคัญของตน ประการสำคัญ กองทัพมักอ้างพระราชดำริสของในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่ย้ำถึงความจำเป็นที่ทหารจะต้องเข้ามามีบทบาทในโครงการพัฒนาของชาติด้านต่าง ๆ (อุษณีย์ 2542, 32) ซึ่งทำให้ทหารมีความชอบธรรมที่จะขยายบทบาทของตนในงานด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างสถาบันกษัตริย์กับทหารได้พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการพัฒนาเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์

การจัดตั้งองค์กรมวลชนและระดมมวลชนเพื่อกิจกรรมทางสังคม-การเมืองเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ เป็นหนึ่งในมาตรการรุกรูททางการเมืองที่ กอ.รมน. รับหน้าที่มาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น เป้าหมายหลักคือแสวงหาความร่วมมือและสร้างความจงรักภักดีจากประชาชนในพื้นที่สีแดงให้ร่วมมือกับรัฐต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ (Saiyud 1986, 73) มวลชนที่ กอ.รมน. เข้าไปจัดตั้งจะต้องปฏิบัติตามที่จะจงรักภักดีต่ออุดมการณ์หลักของชาติ ในทางกลับกัน พวกเขาก็ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐในรูปแบบของโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

อันที่จริงองค์กรมวลชนก็เป็นหน่วยที่รวมมาตรการรุกรูททางการเมืองและการทหารเข้าไว้ด้วยกัน โดยหมู่บ้านที่มวลชนจัดตั้งจำนวนมากมีแนวโน้มจะได้รับโครงการพัฒนาจากภาครัฐ ขณะเดียวกันมวลชนจัดตั้งก็ต้องผ่านการฝึกฝนอบรมด้านอุดมการณ์ให้จงรักภักดีกับอุดมการณ์หลักของชาติพร้อม ๆ ไปด้วยกับเกลียดชังฝ่ายตรงข้าม นอกจากนี้ บางกลุ่มได้รับแจกและฝึกให้ใช้อาวุธ และทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับรัฐ คอยรายงานความเคลื่อนไหวของกลุ่มเป้าหมายให้กับเจ้าหน้าที่ที่ได้รับทราบ ทั้งนี้การติดอาวุธให้กับชาวบ้านไม่ได้มีเป้าหมายเพียงแค่สร้างแนวป้องกันของรัฐไทยในระดับหมู่บ้าน แต่ยังส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและมวลชนกระชับแน่นและแข็งแกร่งมากขึ้น เป็นการสร้างความไว้วางใจและความภักดีต่อรัฐ (Hyun 2014; Moore 2013, 84-129)

กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรมวลชนเป็นที่รวมของมาตรการรุกรูททางการเมืองต่าง ๆ ก็คือ โครงการพระราชดำริหมู่บ้านสีก อำเภอบางบาล จังหวัดเพชรบูรณ์ ทั้งนี้ในช่วงสงครามต่อต้าน

คอมมิวนิสต์ พื้นที่เขาค้อเป็นหนึ่งในฐานที่มั่นที่สำคัญของ พคท. เป็นพื้นที่ที่กองทัพประสบความสำเร็จอย่างมากในการรบเพื่อยึดพื้นที่ มีการรบหลายครั้งและทหารเสียชีวิตจำนวนมาก จนกระทั่งในปี 2519 กองทัพสามารถยึดพื้นที่เขาค้อได้สำเร็จ แต่ในหลวงรัชกาล 9 ทรงมีพระราชดำรัสว่า การใช้มาตรการทางทหารอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ฝ่ายรัฐยึดครองพื้นที่นี้ได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง เพราะเมื่อทหารถอนตัวออกจากพื้นที่ ฝ่าย พคท. ก็จะกลับมาเข้ายึดพื้นที่ได้อีก รัชกาลที่ 9 จึงทรงแนะนำต่อกองทัพภาคที่ 3 ให้จัดตั้ง “หมู่บ้านยุทธศาสตร์พัฒนา” ขึ้นมา โดยพระองค์ได้บริจาคเงินก้อนแรกเพื่อโครงการดังกล่าว ในปีถัดมา กองทัพจึงได้ให้มวลชนจัดตั้งที่เป็นชาวนาไร้ที่ดินและเป็นสมาชิกของกองหนุนเพื่อความมั่นคงของชาติ (กนช.) และกลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ อพยพเข้าไปตั้งรกรากในหมู่บ้านยุทธศาสตร์พัฒนาที่เขาค้อ โดยมวลชนเหล่านี้จะได้รับที่ดินทำกินพร้อมโครงการพัฒนาได้ฝึกอาวุธ ผ่านการอบรมด้านการเมืองและอุดมการณ์ และมีหน้าที่จับตาคความเคลื่อนไหวของ พคท. ให้กับรัฐ โครงการพระราชดำริลุ่มน้ำเข็กนี้เป็นเสมือนต้นแบบที่กองทัพหมักเอี้ยงอย่างภาคภูมิใจในฐานะที่เป็นปฏิบัติการรุกทางการเมืองที่ทำให้กองทัพชนะคอมมิวนิสต์ (อุษณีย์ 2542, 92; ชนิดา 2550, 129)

การสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายในช่วงสงครามด้านคอมมิวนิสต์

การขับไล่รัฐบาลถนอม-ประภาสในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่สำคัญยิ่ง พลังทางสังคมที่ถูกกดไว้ด้วยระบอบทหารได้รับการปลดปล่อย เปิดโอกาสให้ขบวนการนักศึกษากรรมกรและชาวนาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจการเมือง ขบวนการนักศึกษามีลักษณะซำๆ มากขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่กองทัพตกเป็นเป้าโจมตีของนักศึกษาปัญญาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กอ.รมน. จากกรณีการใช้ความรุนแรงต่อประชาชนที่บ้านนาทรายและกรณี “ถีบลงเขา เผลงดังแดง” จนมีเสียงเรียกร้องให้ยุบเลิก กอ.รมน. ด้วยเหตุผลว่าเป็นกลไกของทหารที่มีไว้ปราบปรามประชาชน มีแต่สร้างความขัดแย้งและผลักไสให้ประชาชนต้องหันไปร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ (Chai-anan et al. 1990, 103) ขณะเดียวกันสถานการณ์สู้รบในชนบทระหว่าง พคท. กับรัฐไทยก็รุนแรงมากยิ่งขึ้น และในปี 2518 ประเทศเพื่อนบ้าน กัมพูชา เวียดนาม และลาวก็ถูกยึดครองโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ตามลำดับ การเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษา กรรมกรและชาวนาจึงกลายเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของกลุ่มอนุรักษ์นิยม สภาพเช่นนี้ทำให้ชนชั้นนำของไทยต้องปรับตัวและแสวงหาหนทางใหม่เพื่อรักษาระบอบไว้ ปรากฏการณ์ที่เป็นที่รับรู้กันทั่วไปคือ การเกิดขึ้นของขบวนการมวลชนฝ่ายขวาหลายกลุ่มที่เคลื่อนไหวต่อต้านขบวนการนักศึกษาอย่างเข้มข้นรุนแรงหลัง 14 ตุลาคม 2516 (Morell and Chai-anan 1981) ในช่วงเวลานี้เช่นกันที่ฝ่ายอนุรักษ์พยายามหาทางทำให้ กอ.รมน. ดำรงอยู่อย่างถูกต้องชอบธรรมและมั่นคงมากขึ้น

ขั้นแรกคือการสถาปนาความชอบธรรมทางกฎหมายเพื่อรองรับการขยายอำนาจและพันธกิจของกองทัพในกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในและการพัฒนาประเทศ ด้วยการตราลงบนกฎหมายสูงสุดหรือรัฐธรรมนูญ หากเราย้อนดูรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2475 แก้ไขปรับปรุงปี พ.ศ.

2495 มาตรา 39 ได้ระบุบทบาทของกองทัพไว้อย่างจำกัดมาก คือ “รัฐต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและประโยชน์แห่งประเทศชาติ” แต่ในปี 2517 ซึ่งตรงกับสมัยของรัฐบาลพระราชทาน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาสภามมาได้ผ่านรัฐธรรมนูญ ที่ได้ขยายพันธกิจของกองทัพออกไปสู่กิจการภายในประเทศอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ มาตรา 70 ระบุว่า

- 1) กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม
- 2) เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์
- 3) เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล
- 4) เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 5) เพื่อการพัฒนาประเทศ

พันธกิจของทหารตามที่มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้กลายมาเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อ ๆ มา โดยบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521, มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2534, มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540, มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 และมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2559

เมื่อพิจารณาพันธกิจทั้ง 5 ข้อข้างต้น จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากข้อ 1 แล้ว การกิจข้ออื่นล้วนเป็นเรื่องภายในประเทศทั้งสิ้น เช่น การปกป้องสถาบันกษัตริย์ถูกใช้เป็นข้ออ้างเพื่อทำรัฐประหาร เช่น รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 และรัฐประหารของ คสช. ในปี 2557 (ผู้จัดการออนไลน์ 2 มิถุนายน 2557) เป็นต้น ส่วนการกบฏและการจลาจลก็มักเกิดจากความขัดแย้งภายในมากกว่า

ในปัจจุบัน ขอบเขตของภัยความมั่นคงของชาติที่ทหารจะต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบยังได้ขยายไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมสารพัด ได้แก่ ปัญหาชนกลุ่มน้อย คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ยาเสพติด อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การก่อการร้าย การบุกรุกทำลายป่า ความขัดแย้งเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ผู้มีอิทธิพล แก๊งมาเฟีย และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (กอ.รมน. มปป. a, มปป. b) ส่วนภารกิจด้านการพัฒนาประเทศของกองทัพก็ถูกตีความให้ครอบคลุมทั้งเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเช่นกัน โดยมีตั้งแต่โครงการทำถนนจุดคลอง ทำฝายน้ำ ฝึกอาชีพให้ชาวบ้าน ให้ความรู้ด้านเกษตรกรรม อบรมแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง อบรมเผยแพร่เรื่องประชาธิปไตย การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครและมวลชนต่าง ๆ (อุษณีย์ 2542; กอ.รมน. มปป. b) ยิ่งทหารมีอำนาจการเมืองมากเท่าไร การตีความว่าอะไรคือภัยความมั่นคงของชาติก็ยิ่งขยายกว้างขึ้น และยังเกี่ยวข้องกับการรักษาอำนาจของพวกเขา ดังเช่นการจับกุมผู้ต่อต้าน คสช. จำนวนมากด้วยกฎหมายอาญามาตรา 116 ตามรัฐธรรมนูญ 2560 ฐาน “ยุยงปลุกปั่น” ให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในบ้านเมือง (Human Rights Watch 18 April 2017) เป็นต้น

พันธกิจอันกว้างขวางของทหารที่ดำรงอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยต่อเนื่องหลายฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง และภาคประชาชนที่มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกองทัพ แม้ว่าทหารจะสูญเสียความชอบธรรมทางการเมืองหลังการปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งน่าจะเป็นเพราะไม่มีความเข้าใจภารกิจและเป้าหมายของกิจการพลเรือนของทหารอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ เมื่อภาพลักษณ์ของ กอ.รมน. ตกต่ำลงในช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 ก็มีความพยายามทำให้ กอ.รมน. ดูอ่อนโยนลง กล่าวคือในปี 2517 นายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อนุมัติให้เปลี่ยนชื่อของหน่วยงานนี้จาก “กองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์” เป็น “กองอำนาจการรักษากายมั่งคั่งภายใน” ตามการร้องขอของพลเอกสายหยุด เกิดผล รองผู้อำนวยการ กอ.รมน. ในขณะนั้น เพื่อหวังว่าหน่วยงานนี้จะดูดีขึ้นในสายตาของประชาชน ไม่ได้มุ่งไปที่การใช้กำลังปราบปรามประชาชน แต่ให้ความสำคัญกับแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคมด้วย (Saiyud 1986, 14-15)

ด้วยเหตุนี้ประเด็น “ความมั่นคงของชาติ” จึงเริ่มถูกผนวกเข้าไปในจุดมุ่งหมายเบื้องต้นของแผนพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในปี 2518 รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ผลักดันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ที่ระบุแนวทางสำหรับหน่วยงานรัฐว่าจะต้องเป็น “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง” เพื่อเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ (ชนิดา 2550, 125) สิ่งตีพิมพ์ของทหารมักอ้างคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ที่สัญญาว่าจะให้การสนับสนุนทหารให้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อทหาร ข้อความในรัฐธรรมนูญที่ว่าทหารจะต้องมีบทบาทในการพัฒนาประเทศก็มักถูกอ้างถึงบ่อยๆ เช่นกัน (อุษณีย์ 2542, 35-38)

สิ่งที่น่าสนใจคือการขยายบทบาทกองทัพที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเรือนหลัง 14 ตุลาคม 2516 แม้ว่าทหารได้สูญเสียความนิยมจากประชาชน แต่รัฐบาลหลัง 14 ตุลาคม ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มักถูกมองว่าเป็นฝ่ายประชาธิปไตย และสองในสามมาจากการเลือกตั้ง แต่ภูมิหลังทางการเมืองของทั้งสามคนก็จัดอยู่ในกลุ่มอนุรักษนิยม ประการสำคัญ ชนชั้นนำไทยในช่วงเวลานี้ล้วนวิตกกังวลต่อการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทั้งในประเทศและในภูมิภาค การเสริมสร้างปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วยกลไกของกองทัพจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้

การเมืองไทยหลัง 14 ตุลาคมเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงและพลิกผันของขบวนการต่างๆ ในที่สุดก็เกิดการสังหารหมู่ นักศึกษาประชาชนในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกันโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ นักศึกษาปัญญาชนราว 3,000 คนเดินทางเข้าป่าเพื่อร่วมต่อสู้ด้วยอาวุธกับ พคท. ประเทศถูกปกครองด้วยระบอบขบวนการของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ความสุดโต่งของรัฐบาลธานินทร์ทำให้แม้แต่คณะรัฐประหารที่เชิญเขาเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถยอมรับได้ เพราะกังวลว่าจะยิ่งผลักดันให้ประเทศตกอยู่ในอันตรายมากยิ่งขึ้น ในที่สุด รัฐบาลธานินทร์ก็ถูกยึดอำนาจจากทหารกลุ่ม พล.ร.อ.สงัด ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2520-2523) ได้ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนนายธานินทร์ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรี

การขยายตัวในช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบ

แม้ว่าระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งจะได้รับการรื้อฟื้นอีกครั้งในเดือนเมษายน 2522 แต่ทหาร

และกลุ่มอนุรักษ์นิยมยังมีอำนาจทางการเมืองอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 เป็นพื้นฐานที่รองรับระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการ/ทหารไปพร้อมกัน นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดและมีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร

รัฐบาลทหารภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์เข้าใจดีว่าการใช้นโยบายเผชิญหน้าแบบขววจัดมีแต่จะยิ่งทำให้ขบวนการคอมมิวนิสต์เข้มแข็งขึ้น ในเดือนกันยายน 2521 พลเอกเกรียงศักดิ์ได้ผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้นำนักศึกษา 18 คนที่ถูกดำเนินคดีจากเหตุการณ์ 6 ตุลา ส่วนกองกำลังฝ่ายรัฐและมวลชนฝ่ายขวาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงเมื่อวันที่ 6 ตุลาคมก็ได้รับการนิรโทษกรรมไปก่อนหน้านี้แล้ว (Haberhorn 2015) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ กองทัพเริ่มมั่นใจว่าการรุกทางการเมืองควบคู่ไปกับการทหารกำลังนำชัยชนะมาให้กับตนเอง โดยในการประชุมลับในเดือนกันยายน 2521 กองทัพสรุปว่าแนวทางการเมืองทำให้รัฐบาลได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่สีแดงมากขึ้น และส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของ พทท. มากขึ้นเรื่อยๆ (Chai-anan et al. 1990, 68-69) ทิศทางเช่นนี้ทำให้ผู้นำกองทัพเร่งขยายมาตรการด้านการเมือง รวมทั้งบทบาทของ กอ.รมน. มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพลเอกเกรียงศักดิ์ในเดือนมีนาคม 2523

หลังจากพลเอกเปรมเข้ารับตำแหน่งนายกฯ ได้ไม่ถึงสองเดือน ก็ประกาศใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่อง “นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์” และต่อมา ก็ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 65/2525 เรื่อง “แผนรุกทางการเมืองเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์” คำสั่งทั้งสองเป็นกฎหมายสำคัญในการขยายขอบข่ายงานด้านการเมืองและอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งนี้ คำสั่งที่ 66/2523 ระบุชัดเจนว่าการเอาชนะคอมมิวนิสต์ถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดที่รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่างๆ ของรัฐจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ โดยมี กอ.รมน. รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการ ตลอดจนประสานงานหน่วยงานรัฐทุกระดับ การสนับสนุนด้านงบประมาณยังให้ถือเป็นกรณีเร่งด่วนพิเศษอีกด้วย

คำสั่ง 66/2523 เป็นนโยบายที่ออกมาในจังหวะที่ตีกี๋ว่าได้ กล่าวคือ เมื่อถึงต้นทศวรรษ 2520 พทท. ตกอยู่ในภาวะระส่ำระสาย ทั้งปัญหาความขัดแย้งภายในระหว่างกรรมการพรรคสายจีนกับนักศึกษาปัญญาชนที่เข้าร่วมหลัง 6 ตุลา อีกทั้งรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยังประกาศตัดการสนับสนุน พทท. เพื่อแลกกับการร่วมมือกับรัฐบาลไทยในการปิดล้อมเวียดนามหลังจากเวียดนามบุกกัมพูชาในเดือนกรกฎาคม 2522 การประกาศใช้คำสั่ง 66/2523 จึงช่วยเอื้ออำนวยให้นักศึกษาปัญญาชนจำนวนมากตัดสินใจเดินทางกลับสู่เมืองได้ง่ายยิ่งขึ้น นิสิตนักศึกษาได้รับอนุญาตให้กลับมาเขียนหนังสือได้โดยไม่มีความผิด ส่งผลให้ พทท. อ่อนแอลงทั้งในทางการเมืองและการทหาร ดังนั้น เมื่อถึงปี 2526 กอ.รมน. ได้นำเสนอรายงานต่อรัฐบาลว่ากองทัพสามารถทำลายฐานที่มั่นใหญ่ทั้งหมดของ พทท. ได้สำเร็จ และยังประกาศชัยชนะเหนือ พทท. อีกด้วย (Ball and Mathieson 2007, 101) สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้นำทหารมองว่ามาตรการรุกทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของชัยชนะครั้งนี้ ส่งผลให้สถานะของคำสั่งที่ 66/2523 ได้รับการเชิดชูมากยิ่งขึ้น และมักถูกอ้างอิงโดย

ผู้นำทหารในยุคต่อมาในฐานะที่เป็นแนวทางหลักสำหรับมาตรการทางการเมืองของกองทัพ แม้กระทั่งในเดือนมกราคม 2560 พลเอกประยุทธ์ก็อ้างถึงคำสั่งที่ 66/2523 ที่ถูกใช้เพื่อกำหนดนโยบายปรองดองสำหรับพรรคการเมือง (ไทยพีบีเอส 24 มกราคม 2560)

เมื่อความพ่ายแพ้ของ พคท.ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ เหตุผลรองรับกิจการพลเรือนของทหารก็ค่อยๆ ขยายตัวออกไป ดังเห็นได้จากเนื้อหาของคำสั่ง 65/2525 ที่ออกมาเสริมคำสั่ง 66/2523 ในอีกสองปีต่อมา โดยคำสั่งใหม่นี้ระบุว่าภาระจะชนะคอมมิวนิสต์และระบอบอำนาจนิยมทุกชนิดให้ได้เด็ดขาด ทหารจำเป็นต้องมีบทบาททางการเมืองในการส่งเสริมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในปี 2526 พลเอกเปรมได้ประกาศคำสั่งที่ 83/2526 ที่กำหนดให้หน่วยงานทหาร-ตำรวจ-พลเรือน และองค์กรมวลชนจัดตั้งที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์จะต้องอยู่ภายใต้การสั่งการและประสานของ กอ.รมน. รวมถึงองค์กรมวลชนภายใต้อำนาจการสั่งการของกระทรวงอื่นด้วย (Ball and Mathieson 2007, 101) หลังจากนั้น ในเดือนมีนาคม 2529 พลเอกเปรมได้ออกคำสั่งที่ 47/2529 ย้ำว่าหน่วยงานรัฐทั้งหลายควรมีบทบาทในการส่งเสริมประชาธิปไตยตามที่ระบุไว้ในคำสั่งที่ 66/2523 และ 65/2525 โครงการที่ริเริ่มภายใต้คำสั่งเหล่านี้ถือว่ามีผลสำคัญลำดับต้นๆ (Suchit 1987, 68, 75 และ 100-104) ในแง่นี้อำนาจของ กอ.รมน. ได้ขยายเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ขบวนการคอมมิวนิสต์กำลังล่มสลาย พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในช่วงเวลาที่คอมมิวนิสต์กำลังพ่ายแพ้ คำสั่งของพลเอกเปรมที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลเรือนของกองทัพ คือ การพยายามรักษาอำนาจและบทบาทของกองทัพในพื้นที่การเมืองไว้ต่อไป ชัยอนันต์ สุจิต และกุสุมาได้ชี้ให้เห็นอย่างแหลมคมว่าเป็นช่วงเวลาที่ยับยั้งการก้าวข้ามจากภารกิจต่อต้านคอมมิวนิสต์ มาสู่ภารกิจส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้วยการตีความสาเหตุของความไม่มั่นคงภายในให้มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมปัญหาความไม่เป็นประชาธิปไตย กอ.รมน. จึงได้รับใบอนุญาตให้คงบทบาทในกิจการทหารและพลเรือนต่อเนื่องมา (Chai-anan et al. 1990, 77-85)

การปรับตัวดังกล่าวเป็นผลจากพัฒนาการประชาธิปไตยนับจากเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 แม้ว่ากองทัพและกลุ่มอำนาจอนุรักษ์นิยมจะยังมีอำนาจทางการเมืองต่อไป แต่พวกเขาไม่สามารถปฏิเสธกระแสความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมผ่านระบอบการเมืองแบบรัฐสภาได้ การปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบคือการประนีประนอมกับกระแสประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายขอบเขตอำนาจของทหารเหนือพื้นที่การเมืองและสังคมผ่านกิจการพลเรือนของทหาร แม้ว่าจะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจะยุติลงเมื่อพลเอกเปรมก้าวลงจากอำนาจในปี 2531 กลไกทางการเมืองของทหารก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

การขยายตัวในยุคประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าแนวคิดการพัฒนาเพื่อความมั่นคงและการใช้แนวทางความมั่นคงสำหรับการพัฒนาประเทศ ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 โดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แนวคิดดังกล่าวก็ยังถูกบรรจุต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2535) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันเรื่องนี้

ในยุคประชาธิปไตยครั้งใดก็คือ ผู้นำทหารและ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เทคโนโลยีคนสำคัญของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและโครงการในพระราชดำริ (ชนิดา 2550, 129-129) แนวคิดและยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้สืบทอดต่อมาถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยังระบุว่า การพัฒนาจะต้องเน้นการรักษาความมั่นคงภายในและพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศเพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านต่างๆ ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มปป, 14)

สิ่งที่ควรระบุไว้ด้วย คือ หลังเหตุการณ์พฤษภาเลือด 2535 รัฐบาลพลเรือนได้ช่วยขยายบทบาทของกองทัพในกิจการพลเรือน ดังปรากฏว่าในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในฐานะนายกรัฐมนตรีของนายชวน หลีกภัยในเดือนพฤศจิกายน 2540 เขาได้ย้ำว่ารัฐบาลจะสนับสนุนให้กองทัพมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ การให้บริการสาธารณสุข ปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัย ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (ชินวัตร 21 พฤศจิกายน 2540) แม้ว่ารัฐบาลชวนได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ.2543 แต่ก็ไม่มีความตั้งใจที่จะยกเลิก กอ.รมน. แต่ประการใด แต่กลับให้ กอ.รมน. มีบทบาทด้านปราบปรามยาเสพติดมากยิ่งขึ้น (Ball and Mathieson 2007, 101)

แม้ว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณจะมีความพยายามทำให้กองทัพอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนมากขึ้น แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด ส่วนหนึ่งเพราะทักษิณถูกโจมตีว่าใช้ระบบพวกพ้องเพื่อปกป้องอำนาจการเมืองของตน เพราะเขาได้แต่งตั้งพลเอกชัยสิทธิ์ ชินวัตร ลูกพี่ลูกน้องของเขาให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก (Chambers and Napisa 2016, 431) นอกจากนี้ การพยายามปฏิรูประบบราชการได้นำไปสู่การตัดงบประมาณของกองทัพจากร้อยละ 20 ลงเหลือร้อยละ 6.7 ของงบประมาณประจำปี 2549 (Chambers 2015, 21) กระนั้น ในส่วนของ กอ.รมน. การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างจำกัด โดยตำแหน่งสำคัญยังคงเป็นทหารจากกองทัพบกอยู่ อย่างไรก็ตาม คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 ของทักษิณกลับขยายอำนาจให้กับ กอ.รมน. ในกิจการพลเรือนมากขึ้น กล่าวคือ ปี 2545 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลกำลังประสบปัญหาภัยน้ำท่วมอย่างกว้างขวางจนสร้างความวิตกกังวลให้กับประชาชนอย่างมาก รัฐบาลทักษิณจึงได้ออกคำสั่งดังกล่าว กำหนดให้ กอ.รมน. มีบทบาทเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่วางแผน-ผลักดันแผนงาน-ประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ในการต่อสู้กับปัญหาเสียดิน รวมทั้งทำหน้าที่ระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ กอ.รมน. เสนอแผนงานจัดตั้งหน่วย กอ.รมน. ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงหมู่บ้านในทุกจังหวัดทั่วประเทศ (กอ.รมน. มปป.บ)

ปรากฏการณ์ทั้งในช่วงรัฐบาลชวนและทักษิณชี้ว่า ในด้านหนึ่ง รัฐบาลพลเรือนอาจมองว่าการผลักดันให้กองทัพหันไปสนใจงานด้านการพัฒนาและปัญหาสังคมพร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้ อาจช่วยทำให้ผู้นำกองทัพสนใจแทรกแซงการเมืองน้อยลง เพราะแม้ว่าหลังเหตุการณ์พฤษภาเลือด กองทัพประกาศว่าจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง แต่การรัฐประหารก็เป็นสิ่งที่ผู้นำจากการเลือกตั้งไม่เคยมองใจได้อย่างแท้จริง ดังที่ทามาตะ โยชิฟูมิได้แสดงให้เห็นว่าประเด็นสำคัญที่รัฐบาลพลเรือนต้องคำนึงถึงในการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปีก็คือ ต้องหาทางลดโอกาสที่ทหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะ

เข้มแข็งจนเกินไปและร่วมมือกันก่อรัฐประหารได้ (Yoshifumi 2008, 72-109) แต่ในอีกด้านหนึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ว่ารัฐบาลพลเรือนขาดความเข้าใจหรือประเมินความสำคัญของกิจการพลเรือนภายใต้การดูแลของกองทัพต่ำเกินไป ในภาวะที่สถานการณ์ทางสังคมของกองทัพตกต่ำ กองทัพอ้อมแอ่นต้อนรับโอกาสที่จะได้ขยายปีกทางสังคมและการเมืองของตนออกไป ซึ่งยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ของทหารให้ดีขึ้นได้ด้วย เพราะโครงการเหล่านี้ทำให้ประชาชนเห็นว่าแม้ในยามที่บ้านเมืองไม่มีศึกสงครามจากภายนอกและภัยคอมมิวนิสต์หมดไปนานแล้ว แต่กองทัพก็ยังมีประโยชน์ต่อสังคมไทยในหลาย ๆ ด้าน งบประมาณที่ให้แก่กองทัพไม่ใช่สิ่งสูญเปล่า เป็นต้น

นอกจากนี้ บทบาทใหม่เหล่านี้ยังสอดคล้องกับแนวคิด “ภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่” (the non-traditional security threats) ที่กำลังแพร่หลายอยู่ในวงการศึกษารื่องความมั่นคงของโลก และวงวิชาการไทยก็รับเข้ามาอย่างช้าในช่วงต้นทศวรรษ 2540 (เช่น สุรชาติ 2543, 2545) แนวคิดภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ประกอบด้วยภัยก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าเมือง ผิดกฎหมาย โรคติดต่อ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งกองทัพไทยยินดีโอบรับปัญหาเหล่านี้ไว้เป็นพันธกิจของตนจนถึงปัจจุบัน (กอ.รมน. มปป.บ, 25-28) และไม่มีภาคส่วนใดในสังคมไทยเห็นว่าเป็นปัญหาแต่ประการใด

หลังเกิดเหตุการณ์ “คาร์บอมบ์” ที่เชื่อว่าพลเอกพัลลภ ปิ่นมณี รองผู้อำนวยการ กอ.รมน. และนายทหารอีกสามนายของ กอ.รมน. เกี่ยวข้องกับความพยายามลอบสังหาร พ.ต.ท. ทักษิณด้วยรถชนระเบิดในเดือนสิงหาคม 2559 (The Nation 25 August 2006) มีข่าวว่าทักษิณมีแผนการจะปฏิรูป กอ.รมน. แต่เขาก็ถูกรัฐประหารเสียก่อนในวันที่ 19 กันยายน 2549 การรัฐประหารครั้งนี้ไม่เพียงช่วยให้ กอ.รมน. ไม่ต้องถูกปฏิรูป แต่ยังได้มอบโอกาสทองให้กับ กอ.รมน. อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551

คณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ภายใต้อำนาจ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะมนตรีรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) นำโดยพลเอกสนธิ บุญรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ได้เชิญพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ องคมนตรีให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และประกาศว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 1 ปี กระนั้น ก่อนจะปล่อยให้การเมืองกลับสู่ระบบการเลือกตั้งอีกครั้ง พวกเขาจำเป็นต้องจัดตั้งกลไกทางการเมืองที่ทำให้พวกเขาสามารถควบคุมสังคมและการเมืองได้อย่างชอบธรรมและแนบเนียนมากขึ้น นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ของ คมช. และฉบับปี พ.ศ. 2560 ของ คสช. ที่ทำหน้าที่แล้ว กลไกที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ กอ.รมน. โดยตรงก็คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา 27 กุมภาพันธ์ 2551, 33-44.) ซึ่งถือเป็นมรดกชิ้นสำคัญที่ คมช. และรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ได้ทิ้งไว้ให้การเมืองไทย โดยร่างแรกของ พ.ร.บ. ความมั่นคงนี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ในเดือนมิถุนายน 2550 และร่างสุดท้ายได้ผ่านสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 หรือเพียงสามวันก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปที่

พรรคพลังประชาชนของทักษิณชนะอย่างท่วมท้นอีกครั้ง พ.ร.บ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตามประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 โดยได้ขยายอำนาจและความชอบธรรมให้แก่ กอ.รมน. หลายประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง อำนาจของกองทัพบกในการควบคุม กอ.รมน. มีมากขึ้นและกีดกันอำนาจของฝ่ายพลเรือนในตำแหน่งสำคัญ กล่าวคือ แม้ว่าในทางกฎหมาย กอ.รมน. ยังอยู่ใต้สำนักนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ กอ.รมน. (ผอ.รมน.) แต่ได้กำหนดให้รองผู้บัญชาการ กอ.รมน. (รอง ผอ.รมน.) ต้องเป็นผู้บัญชาการทหารบก และเลขาธิการ กอ.รมน. ต้องเป็นเสนาธิการทหารบก โดยตำแหน่งเท่านั้น หากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการได้ ต้องมอบอำนาจให้รองผู้บัญชาการปฏิบัติหน้าที่แทนเท่านั้น ซึ่งจุดนี้ต่างจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 ที่ลงนามโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งใครเป็นรอง ผอ.รมน. ก็ได้ และหากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ผอ.รมน. ก็สามารถแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตนได้ จะเห็นได้ว่าแม้ว่าในอนาคต ต่อให้ผู้บัญชาการ กอ.รมน. จะเป็นพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่ตำแหน่งสำคัญถูกกำหนดให้ต้องเป็นทหารเท่านั้น ยังไม่นับว่าในทางปฏิบัติตำแหน่งบริหารในหน่วยงานย่อยของ กอ.รมน. ก็เป็นทหารทั้งหมด (ดูแผนผังที่ 2)

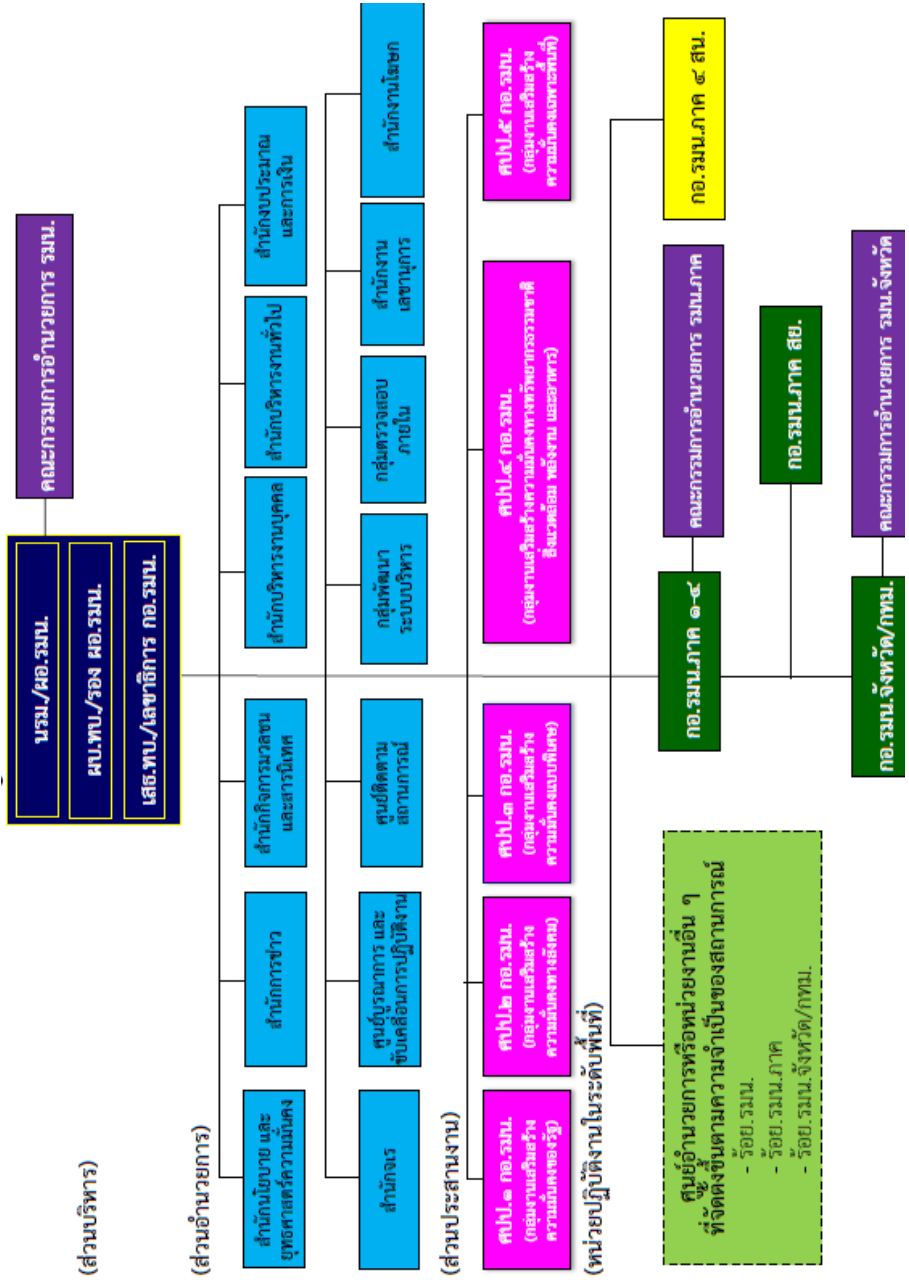
ประการที่สอง พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 ได้ให้อำนาจในการควบคุมและปราบปรามอันกว้างขวางแก่ กอ.รมน. พร้อม ๆ ไปกับปกป้องเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. จากการรับผิดชอบ (accountability) ทั้งนี้ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีสองส่วนด้วยกัน ส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ในภาวะปกติและภาวะที่ไม่ปกติ

ในภาวะปกติ กอ.รมน. มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบและประเมินแนวโน้มสถานการณ์ มีอำนาจเสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติตามแผนและแนวทางที่เสนอมานี้ อีกทั้ง กอ.รมน. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงภายใน

ในภาวะไม่ปกติ แต่ยังไม่ถึงขั้นต้องประกาศใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่และระยะที่กำหนดไว้ หากเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมเป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน กอ.รมน. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกจากพื้นที่ที่กำหนดได้ นอกจากนี้ ถ้ามีความจำเป็นที่ กอ.รมน. ต้องใช้อำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐอื่น คณะรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ให้ทำหน้าที่นั้นได้ หรือสั่งให้หน่วยงานนั้นมอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ กอ.รมน. ดำเนินการแทน

ในทางปฏิบัติ ผู้บัญชาการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบของ ครม. มีอำนาจออกข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำสั่ง กอ.รมน., ห้ามประชาชนเข้าหรือออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนดไว้, ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (curfew), ห้ามนำอาวุธออกนอกเขตสถาน, ห้ามใช้เส้นทางหรือยานพาหนะ, ห้ามบุคคลใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์, และ เจ้าหน้าที่ กอ.รมน. สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานร่วมสอบสวนคดีความทางอาญาในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

แผนผัง 2 โครงสร้างการบริหารงาน กอ.รมน. ในปีปัจจุบันตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551



แหล่งที่มา: เว็บไซต์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน <https://www.isoc.go.th/wp-content/uploads/2018/03/2560.bmp> (18 มกราคม 2562)

ชั้นผู้ใหญ่ สิ่งนี้ขัดกับการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและตุลาการโดยสิ้นเชิง เพราะ กอ.รมน. คือผู้ใช้ อำนาจในการบริหาร (ระงับ จับกุม ตรวจสอบ ฯลฯ) ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของประชาชน ทั้งยังกลับมีอำนาจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย

ประการสำคัญ บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำดังกล่าวข้างต้นนี้ “ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่าปัจเจกบุคคลไม่สามารถฟ้องร้องเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐผ่านศาลปกครองได้ แม้ว่ามาตรา 23 ของ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ กำหนดว่าการดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำข้างต้นให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (หมายถึงทั้งศาลอาญาและศาลแพ่ง) แต่การฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมจะกระทำได้ เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีหนึ่ง ๆ ได้สิ้นสุดลงแล้ว ขณะที่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองสามารถกระทำได้ทั้งก่อน-หลังหรือในระหว่างที่การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐกำลังดำเนินอยู่ เพื่อระงับหรือบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และมีแต่ศาลปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐได้ ซึ่งรวมถึงตัวคำสั่งใน พ.ร.บ. ความมั่นคงด้วย ในทางตรงกันข้าม ศาลยุติธรรมทำได้เพียงพิจารณาคดีเป็นกรณี ๆ ไป ต่อให้คำสั่งดังกล่าวของรัฐละเมิดกฎหมายและสิทธิของประชาชน ศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถสั่งยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้ (International Commission of Jurists 2010, 72-73) นอกจากนี้ บทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดกลับเบาบางมาก คือ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ที่ พ.ร.บ. ความมั่นคงได้มอบให้แก่ กอ.รมน. ในภาวะไม่ปกตินี้สัมพันธ์กับการละเมิดสิทธิเสรีภาพในชีวิตของประชาชนอย่างมาก

ประการที่สาม เมื่อผนวกอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. ความมั่นคงนี้เข้ากับ นิยามความมั่นคงภายในอันกว้างขวางที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2564 จะเห็นว่าครอบคลุมหลายหลายหัวข้อ ตั้งแต่การกระทำที่ละเมิดสถาบันกษัตริย์ ความแตกต่างทางอุดมการณ์และความคิดของคนไทย สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ กัญชาเสพติดทางธรรมชาติ แรงงานต่างด้าวและคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กอ.รมน. มปป. a; มปป. b)

พลเอกประยุทธ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ กอ.รมน. ด้วย จะมอบหมายภารกิจด้านการเมืองให้ กอ.รมน. เป็นผู้ดำเนินการ เช่น มอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานโครงการตามนโยบายปรองดองแห่งชาติของรัฐบาล ด้วยการจัดตั้งศูนย์ปรองดองขึ้นในทุกจังหวัด (Reuters 30 May 2014) จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างความปรองดอง (ประชาไท 7 มีนาคม 2560) อีกทั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ยังให้ กอ.รมน. รับผิดชอบรวบรวมและพิจารณาการสำหรับการปฏิรูปแห่งชาติและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้วย (มติชน 6 กุมภาพันธ์ 2560) นอกจากนี้ กอ.รมน. ยังได้รับคำสั่งให้จัดชุดวิทยากร ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเพื่ออบรมประชาชนในโครงการ “ประชาธิปไตยไทยนิยม-ยั่งยืน” อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประชารัฐ โดยให้ทำครอบครัวหมู่บ้าน 83,000 แห่งทั่วประเทศ (ประชาชาติ 15 กุมภาพันธ์ 2561)

ประการที่สี่ พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 ให้อำนาจของทหารอยู่เหนือข้าราชการพลเรือนอย่าง

เบ็ดเสร็จ ในปัจจุบัน กอ.รมน. ขยายสาขาออกไป 4 ภูมิภาค 77 จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. จังหวัดโดยตำแหน่ง แต่ขึ้นตรงกับ ผอ.กอ.รมน. ภาคที่เป็นแม่ทัพภาคโดยตำแหน่ง รวมทั้ง รองผอ.รมน. จังหวัดยังเป็นเจ้าหน้าที่ทหารจาก กอ.รมน. อีกด้วย

ประการที่ห้า พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 ได้ให้อำนาจ กอ.รมน. ในลักษณะที่ทับซ้อนกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในบางกรณี กอ.รมน. จะใช้อำนาจเหนือกว่าด้วยซ้ำ กล่าวคือ ในขณะที่คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 158/2545 มาตรา 3 กำหนดว่าให้ กอ.รมน. นำนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในและพื้นที่บริเวณชายแดนที่กำหนดโดย สมช. ไปปฏิบัติ และมาตรา 11 กำหนดว่า กอ.รมน. จะต้องเสนอแผนงาน/โครงการประจำปีเพื่อให้ สมช. พิจารณาเพื่อขออนุมัติงบประมาณก่อน แต่อำนาจดังกล่าวของ สมช. กลับหายไปเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 กอ.รมน. สามารถเสนอแผนงานและยุทธศาสตร์ของตนต่อ ครม. ได้โดยตรง และเมื่อ ครม. อนุมัติ หน่วยงานอื่นๆ จะต้องนำไปปฏิบัติตามภารกิจของ กอ.รมน. จึงซ้ำซ้อนกับ สมช. อย่างเห็นได้ชัด แต่สิ่งที่ต่างกันคือองค์ประกอบของ สมช. มีข้าราชการพลเรือนมากกว่าทหาร ในแง่นี้หมายความว่าแนวคิดและปฏิบัติการแบบทหารจะครอบงำนโยบายและมาตรการความมั่นคงภายในของไทยอย่างชัดเจนต่อไปในอนาคต ประเทศไทยมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง แต่หาก พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 ยังมีผลบังคับใช้ การประเมินและวางแผนเพื่อรับมือกับปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศก็ยังคงครอบงำจากทหารอยู่เช่นเดิม

ประการที่หก พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 ได้ยกระดับสถานะทางกฎหมายให้กับ กอ.รมน. ให้สูงยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งส่งผลให้ยากต่อการแก้ไขปรับลดอำนาจและปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่มีทหารครอบงำอยู่นี้ได้ ทว่าการจะแก้ไขประเด็นนี้ได้ จำเป็นต้องย้อนกลับไปทำความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับ กอ.รมน. ในอดีตเสียก่อน กล่าวคือ การก่อตั้งกองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (ต่อมา คือ กอ.รมน.) ในปี พ.ศ.2508 วางอยู่บนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ต่อมานายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัยได้ประกาศยกเลิก พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ.2543 แต่เขาได้ประกาศใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 187/2542 อันเป็นคำสั่งว่าด้วย “การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ขึ้นมาแทน ต่อมาเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรต้องการให้ กอ.รมน. มีบทบาทสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นไปนั้น เขาได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 อันเป็นคำสั่งที่ว่าด้วยการจัดตั้ง กอ.รมน. มาแทนที่คำสั่งที่ 187/2542 ของนายชวน ในแง่นี้ การดำรงอยู่ของ กอ.รมน. ภายหลังการยกเลิก พ.ร.บ.คอมมิวนิสต์ก็คือคำสั่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น หากรัฐบาลในภายหน้าต้องการแก้ไขอำนาจหรือยุบเลิก กอ.รมน. ก็สามารถกระทำได้ไม่ยาก เพียงออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีและขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็สามารถกระทำได้ ในทางตรงกันข้าม นับตั้งแต่ปี 2551 การดำรงอยู่ของ กอ.รมน. ได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อันมีสถานะสูงกว่ากฎหมายระดับคำสั่งนายกรัฐมนตรี การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายระดับ พ.ร.บ. จะต้องกระทำผ่านรัฐสภา ซึ่งทำได้ยากกว่า ยังไม่นับว่ารัฐสภาที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ 2560 ประกอบด้วยวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐประหารทั้งหมด และยังมีศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถให้ถ้อยและโทษ

กับผู้ที่ยพยายามเปลี่ยนแปลงการเมืองผ่านระบบรัฐสภาได้อีกด้วย

ประการสุดท้าย เมื่อ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่เกิดจากคำสั่งนายกรัฐมนตรี กอ.รมน. ไม่ได้รับงบประมาณประจำปีโดยตรงจากสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ มาตรา 11 ในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 ซึ่งว่างงบประมาณสำหรับ กอ.รมน. มาจากการจัดทำแผนงานและโครงการเสนอผ่านหน่วยงานที่ กอ.รมน. ต้องการร่วมมือด้วย และจากการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ แต่หลังจาก พ.ร.บ. ความมั่นคง 2551 มีผลบังคับใช้ กอ.รมน. ได้รับงบประมาณโดยตรงจากสำนักงบประมาณ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี (ดูตารางที่ 1) ข้อสังเกตคืองบประมาณที่ กอ.รมน. ได้รับในแต่ละปีนี้สูงกว่างบประมาณสำหรับ สมช. เสียอีก ทั้งๆ ที่ สมช. เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงของไทยมานาน เช่น ในปี 2561 กอ.รมน. ได้รับกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท ส่วน สมช. ได้รับเพียง 304,888,000 บาท (สำนักงบประมาณ 2561, 1)

ตารางที่ 1 งบประมาณของ กอ.รมน. ระหว่างปี พ.ศ.2552-2561

ปี	มูลค่า: บาท
2552	8,222,878,800
2553	8,240,272,500
2554	8,306,068,400
2555	6,915,923,000
2556	7,980,125,500
2557	8,201,570,700
2558	8,906,478,600
2559	10,200,971,600
2560	6,357,934,200
2561	10,049,512,900

อ้างอิงจาก สำนักงบประมาณ, เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2561 http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=604 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561)

สรุป

ในยุคสงครามเย็นที่ทหารเป็นทั้งผู้นำรัฐบาลและรับภาระหน้าที่หลักในการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ ทำให้กองทัพสามารถขยายบทบาทในการบริหารประเทศด้านต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 กองทัพและชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมได้เรียนรู้ว่าพวกเขาจำเป็นต้องใช้แนวทางเศรษฐกิจการเมือง จิตวิทยา และการบ่มเพาะทางอุดมการณ์เพื่อทำสงครามต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศ ความจงรักภักดีของประชาชนต่อรัฐไทยเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการสร้างชาติและความมั่นคงของรัฐ สงครามเย็นจึงเป็นช่วงเวลาที่กิจการพลเรือนของทหารได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการต่อสู้ด้วยการรุกทางการเมืองควบคู่กับแนวทางการทหาร ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยต่อ

เนื่องมา การก่อตั้ง กอ.รมน. ก็เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมทั้งเพื่อประสานงานระหว่าง กองทัพบกกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ

กิจการพลเรือนของทหารจึงเปิดโอกาสให้กองทัพสามารถแผ่ขยายกลไกรัฐออกไปสู่ภาค ประชาชนได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ผลักดันให้เกิดระบบความร่วมมือด้านความมั่นคงในพื้นที่ห่างไกล ระหว่างกองทัพ-ตำรวจ-ข้าราชการพลเรือนและประชาชน การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในชนบท สร้างสายสัมพันธ์และความไว้วางใจ ความจงรักภักดีต่ออุดมการณ์หลักของชาติ และ ระบบข้อมูลข่าวสารและการระงับภัยให้กับรัฐด้วย กลไกเหล่านี้มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการควบคุม สังคมและการเมืองด้วยกลไกด้านการทหาร

การให้ความสำคัญกับรักษาและขยายบทบาทด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของกองทัพได้ สะท้อนออกมาในความพยายามสร้างความชอบธรรมด้านกฎหมาย และคำอธิบายให้ความชอบธรรม ทางการเมืองให้กับกลไกกิจการพลเรือนของกองทัพ แม้ว่าสงครามต่อสู้กับคอมมิวนิสต์จะยุติไปนาน แล้ว แต่ชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมยังคงพยายามรักษายบทบาทและกลไกควบคุมสังคมนี้ไว้ตลอดมา โดยได้ พยายามสร้างคำอธิบายชุดใหม่และผลักดันกฎหมายใหม่ๆ รวมทั้งขยายนิยามของ “ความมั่นคงของ ชาติ” ให้มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น ส่งผลให้บทบาทของกองทัพในพื้นที่เศรษฐกิจสังคมการเมือง ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาและขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ขณะที่ในยุคต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ กิจการ พลเรือนของทหารมุ่งไปที่พื้นที่ชนบทห่างไกลความเจริญ แต่ในยุคปัจจุบันกลับขยายเข้ามาในพื้นที่ เมืองมากขึ้นและในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมมากกว่า เป็นเรื่องการทหาร

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ประเทศไทยมีพื้นที่ประชาธิปไตยมากขึ้น นักการเมืองและรัฐบาลจากการ เลือกตั้งเองก็ไม่มีตระหนักถึงนัยทางการเมืองของกลไกกิจการพลเรือนของทหารเท่าไรนัก บ่อยครั้งที่พวกเขาช่วยต่ออายุและขยายบทบาทให้กับกลไกนี้ของทหาร ในภาวะปกติ กิจการพลเรือนของกองทัพ ดูไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด แต่ดูมีประโยชน์แก่สังคมโดยรวมด้วยซ้ำ แต่ภาวะที่ประเทศไทยเผชิญ กับวิกฤติความแตกแยกทางการเมือง กลไกกิจการพลเรือนของกองทัพสามารถถูกเปลี่ยนเป็นอาวุธ ทางการเมืองได้ไม่ยาก โดยเฉพาะเมื่อกองทัพสามารถเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองได้หลังการ รัฐประหารปี 2549 และ 2557 เราจะเห็นการใช้กลไกเหล่านี้ในพื้นที่สังคมและการเมืองอย่างชัดเจน ประการสำคัญ พวกเขาได้ใช้โอกาสนี้สถาปนาอำนาจการควบคุมของกองทัพด้วยการออกกฎหมายฉบับ ใหม่ที่ให้อำนาจกับกลไกการเมืองของตนเองมากขึ้น ในที่นี้คือการผลักดัน พรบ. ความมั่นคงภายในปี 2551 นั่นเอง เราจึงได้เห็นบทบาทที่แข็งขันของ กอ.รมน. ในกิจกรรมการเมืองสารพัดชนิดอีกครั้งหนึ่ง

ในแง่นี้ เคมภ์การแบ่งแยกอำนาจและบทบาทของพลเรือนกับทหารออกจากกัน โดยรัฐบาล พลเรือนจากการเลือกตั้งพึงมีอำนาจในการควบคุมสั่งการเหนือทหาร เป็นวิธีคิดที่ไม่ได้ดำรงอยู่ใน ความคิดของผู้นำกองทัพและชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมของไทย ในทางตรงกันข้าม พวกเขาเห็นว่ากองทัพ จำเป็นต้องมีบทบาทในด้านความมั่นคงของประเทศในทุกด้าน ความมั่นคงของชาติสำคัญเกินกว่า จะปล่อยให้เป็นการกิจของนักการเมืองที่มักเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น ในทางกลับกัน ความ สามารถในแทรกซึมอิทธิพลและอำนาจเข้าไปในพื้นที่เศรษฐกิจสังคมและการเมืองผ่านกิจการพลเรือน

ของทหาร ยังส่งผลต่อการรักษาอำนาจของกองทัพและชนชั้นนอกรักรักษ์ด้วย ในแง่นี้ อำนาจและบทบาทของกองทัพในการเมืองไทยไม่ได้ดำรงอยู่แค่เมื่อเกิดรัฐประหารและมีการจัดตั้งรัฐบาลทหารเท่านั้น แต่ในภาวะปกติขอบเขตอำนาจของกองทัพก็ดำรงอยู่ในพื้นที่นอกกรอบมานานแล้ว การเรียกร้องให้กองทัพถอนตัวออกจากการเมืองจึงไม่ใช่แค่ไม่มีการรัฐประหาร ในอนาคต หากมีความพยายามผลักดันให้ทหารออกจากพื้นที่การเมือง ผู้ที่มีบทบาทจำเป็นต้องคำนึงถึงกลไกกิจการพลเรือนของทหารด้วย

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.). มปป.า. *ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2555-2559*. <center.isocthai.go.th/isoc/images/doc_information/law/yut-ta-saat_isoc_year55-59.pdf> (เข้าถึงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2559).
- ____. มปป.บ. *ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2560-2564*. www.isoc.go.th/wp-content/uploads/2018/01/strategy2560-2564.pdf (เข้าถึงวันที่ 13 มีนาคม 2561).
- ____. 2555. *ไทยอาสาป้องกันชาติ*. รายงานโดยสำนักกิจการมวลชนและสารสนเทศ.
- ชนิดา ชิตย์บัณฑิต. 2550. *โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ฉัฐพล ใจจริง. 2556. *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ: ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิรูปปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475-2500)*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.
- ธงชัย วินิจจะกุล. 2559. *ประวัติศาสตร์ไทยแบบราชาชาตินิยม*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.
- ปัญญา ขวัญอยู่, พลตรี. 2531. “กองทัพพบกับยุทธศาสตร์พัฒนา.” *เสนาธิปไตย*. 37: 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 89-97.
- ราชกิจจานุเบกษา*. 2551. “พระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติฉบับปี พ.ศ. 2551.” (27 กุมภาพันธ์): 33-44.
- สันติ คลานุรักษ์. 2533. “ภาวะผู้นำในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อ.พ.ป.) ศึกษาเฉพาะกรณี ประธานคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองในพื้นที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จังหวัดราชบุรี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุเมธ ตันติเวชกุล. 2532. “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต.” *เสนาธิปไตย*. 37: 3 (กันยายน-ธันวาคม): 113-117.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2541. *ทหารกับประชาธิปไตย จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก.
- ____. 2542. *ปรับโครงสร้างกลาโหม: ประเด็นปัญหาและข้อพิจารณา*. กรุงเทพฯ: สแควร์พริ้นท์ 93.
- ____. 2543. *ทหารกับการเมืองไทยในศตวรรษ: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ____. 2545. “กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่: ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและกรณีประเทศไทย.” *วารสารสังคมศาสตร์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)*, 33: 1 (มกราคม-มีนาคม).
- ____. 2559. *เสนาธิปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สำนักงบประมาณ. 2561. *งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2561*. เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=604 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561)
- อุษณีย์ เกษมสันต์. 2542. *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับกองทัพไทยในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ*. กรุงเทพฯ: โอ.เอ.พริ้นติ้งเฮ้าส์.

Translated Thai References

- Chanida Chitbundid. 2007. *Khrongkan an nueang ma chak phraratchadamri: kansathapana amnatnam nai phrabatsomdetphrachaoyuhua* [The Royal-Initiated Projects: The Making of King Bhumibol's Royal Hegemony]. Bangkok: Foundation of the Social Science and Hu-manity Book Project.
- Internal Security Operations Command. N.d. (a). *Yutthasat kong amnuai kan raksa khwam-mankhong phainai ratcha-anachak pho.so. 2555-2559* [Strategy of Internal Security Operations Command A.D. 2012-2016]. <center.isocthai.go.th/isoc/images/doc_information/law/yut-ta-saat_isoc_year55-59.pdf> (accessed 21 February 2016).
- _____. N.d. (b). *Yutthasat kong amnuai kan raksa khwammankhong phainai ratcha-anachak pho.so. 2555-2559* [Strategy of Internal Security Operations Command A.D. 2017-2021].
- _____. 2012. *Thai asapongkan chat* [National Defence Volunteers]. Report by Office of the Masses and General News, ISOC.
- National Economic and Social Development Board. 2017. *The Sixth National Economic and Development Plan, 1987-1991*. www.nesdb.go.th/nesdb_en/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=3781 (accessed 1 June 2017).
- Nattapol Chaiching. 2013. *Kho fanfai nai fan an luea chuea: khwamkhlueanwai khong khabu-ankan patipak patiwat sayam (pho.so. 2475-2500)* [To dream the impossible dream: the counter-revolutionary movement in Siam (A.D. 1932-1957)]. Nonthaburi: Fadiewkan.
- Panya Kwanyu, Lieutenant General. 1988. "Kongthapbok kap yutthasat phattana" [The Army and development strategy]. *Senathipat*. 37, No. 2 (May-August): 89-97.
- Santi Khananurak. 1990. *Phawa phunam nai muban asaphathhana lae pongkan ton eng (o.pho.po.) sueksa chapho korani prathan khanakammakan klang muban asaphathhana lae pongkan toneng nai phuenthi kong amnuai kan raksa khwammankhong phainai (ko.o.ro.mo.no) changwat ratburi* [Leadership in the Volunteer and Self Defence Village (VSDV): Study of the chairpersons of VSDV's central committee of the Internal Security Operations Command in Ratchaburi province]. Master's Thesis, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Sumet Tantiwetchakun. 1988. "Kanphatthana phuea khwammankhong adit patchuban lae ana-khot" [Development for security, the past, present and future]. *Senathipat*. 37, No. 3 (Sep-tember-December): 113-117.
- Surachart Bamrungsuk. 2002. "Krabuanthat khwammankhongmai khwamplianplang khong thitsadi lae korani prathet thai [The new security paradigm: Theoretical change and the case of Thailand]." *Warasan Sangkhomsat (Chulalongkorn University)* 33, No. 1 (Jan-March).
- _____. 1999. *Prap khongsang kalahom praden panha khophicharana* [Structural reform of the Defence Ministry: Issues and Concerns]. Bangkok: Square Print 93.
- _____. 2016. *Senathipat ratthprahan kap kanmueang thai* [Militocracy: Military Coup and Thai Politics]. Bangkok: Matichon.
- _____. 2000. *Thahan kap kanmueangthai nai satawat na phatthanakan lae khwamplianplang* [Military and Thai politics in the next century: Development and change]. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University.
- _____. 1998. *Thahan kap prachati patai chak 14 tula su patchuban lae anakhot* [Military and de-mocracy: From 14 October to present day and the future]. Bangkok: Kroek University.
- Surasak Kasemsuwan. 1993. *Thahan kap kanphatthana kanmueang sueksa korani botbat dan kitchakan phonlaruean khong kong amnuai kan raksa khwammankhong phainai phak 3 nai phuenthi changwat nan* [Military and political development: Study of civil

- affairs projects of the Internal Security Operations Command in Nan province under the Third Regional Army. Master's Thesis, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- The Prime Ministerial Order No. 66/2523. In <https://goo.gl/n2o7At> (accessed 6 June 2017).
- The Prime Ministerial Order No. 158/2545. In Summary of the Cabinet Meeting on 2 July 2002, <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-07-02.html> (accessed 6 June 2017).
- Order of the National Reform Committee No.1. 6 October 1976. <https://goo.gl/a1StvN> (accessed 13 August 2017).
- Usani Kasemsan. 1999. *Phrabatsomdetphrachaoyuhua kap kongthap thai nai khrongkan an nueangmachak phraratchadamri* [His Majesty the King and the Thai armed forces in the royal development projects]. Bangkok: O.S. Printing House.

ภาษาอังกฤษ

- Ball, Desmond and David Scott Mathieson. 2007. *Militia Redux: Or Sor and the Revival of Paramilitarism in Thailand*. Bangkok: White Lotus.
- Chai-anan Samudavanija. 1987. "Democracy in Thailand: A Case of a Stable Semi-democratic Regime." *World Affairs*, 150, 1 (Summer 1987): 31-41.
- Chai-anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn. 1990. *From Armed Suppression to Political Offensive*. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University.
- Chambers, Paul. 2015. "Civil-Military Relations in Thailand since the 2014 Coup: The Tragedy of Security Sector "Deform." *PRIF Report No.138*. Frankfurt: Peace Research Frankfurt.
- Chambers, Paul, and Napisa Waitookiat. 2016. "The Resilience of Monarchised Military in Thailand." *Journal of Contemporary Asia*, 46, 3 (March 2016): 425-444.
- Connors, Michael Kelly. 2007. *Democracy and National Identity in Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Haberkorn, Tyrell. 2013. "Making Massacre Possible: Impunity and Denial in Phatthalung, 1972-1976." In *State Violence in East Asia*, edited by N. Ganesan and Sung Chull Kim, 185-208. Kentucky: The University of Kentucky Press.
- _____. 2015. "The Hidden Transcript of Amnesty: The 6 October 1976 Massacre and Coup in Thailand." *Critical Asian Studies* 47, 1: 1-43.
- Human Rights Watch. 2017. "Thailand: Junta Making Mockery a Criminal Offense." 18 April 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/18/thailand-junta-making-mockery-criminal-offense> (accessed 17 June).
- Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hyun, Sinae. 2014. "Indigenizing the Cold War: Nation-building by the Border Patrol Police of Thailand, 1945-1980." Ph.D dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- International Commission of Jurists. 2010. *Thailand's Internal Security Act: Risking the Rule of Law?* Bangkok and Geneva.
- McCargo, Duncan. 2005. "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand." *Pacific Review* 18, 4: 499-519.
- Mérieau, Eugénie. 2016. "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015)." *Journal of Contemporary Asia*, 46, 3 (March): 445-466.
- Moore, Jeff M. 2013. *The Thai Way of Counterinsurgency*. Greenville NC: AMuir Analytical

Book.

- Morell, David and Chai-anan Samudavanija. 1981. *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*. Cambridge, Mass: Oelgeschlager, Gunn&Hain.
- Puangthong Pawakapan. 2015. "Thai Junta Militarizes the Management of Natural Resources." *ISEAS Perspective*. 47.
- Pye, Oliver. 2005. *Khor Jor Kor: Forest Politics in Thailand*. Bangkok: White Lotus.
- Saiyud Kerdphol. 1986. *The Struggle for Thailand: Counter-Insurgency 1965-1985*. Bangkok: S. Research Center.
- Suchit Bunbongkarn. 1987. *The Military in Thai Politics 1981-1986*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 1996. *State of the Nation: Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Thongchai Winichakul. 2016. "Thailand's Hyper-Royalism: Its Past Success and Present Predicament." *Trends in Southeast Asia 7*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Yoshifumi, Tamada. 2008. *Myth and Realities: The Democratization of Thai Politics*. Kyoto and Melbourne: Kyoto University Press and Trans Pacific Press.

หนังสือพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- บิชนิวส์. 21 พฤศจิกายน 2540. "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย." ตีพิมพ์ใน <http://www.ryt9.com/s/refg/166032> (เข้าถึง 4 มิถุนายน 2560).
- ครอบครัวข่าว 3. 25 มีนาคม 2552. "กอ.รมน.รับ จบ 1,000 ล้านสกัดเสื้อแดง." *Chanel 3 News*. "Ko.o.ro.mo.no rap ngop 1,000 lan sakat suea daeng." <goo.gl/o6kVk8content_copy> (เข้าถึง 8 มิถุนายน 2559).
- มติชน. 6 กุมภาพันธ์ 2560. "บิกตุ๊สั่ง กอ.รมน.พิจารณา 37 วาระปฏิรูป เดินหน้าตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี." *ไอเอ็นเอ็นนิวส์*. 9 ตุลาคม 2560. "กอ.รมน.MOU กับศษ.-กศน. เผยแพร่หลักศก.พอเพียง." <<http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=815072>> (เข้าถึง 18 พฤศจิกายน 2560).
- ประชาชาติ. 15 กุมภาพันธ์ 2561. "คสช.สั่งล้างสมอง 83,000 หมู่บ้าน ปูทางเลือกตั้งฟื้นฟูประชาธิปไตยจอมปลอม."
- ประชาไท. 1 กรกฎาคม 2557. "รายงานประมวลสถานการณ์สิทธิมนุษยชนเชียงใหม่หลังรัฐประหาร." <<https://prachatai.org/journal/2014/07/54344>> (เข้าถึง 21 กุมภาพันธ์ 2559).
- _____. 7 มีนาคม 2560. "เวทีปรองดองต่างจังหวัด ห้ามนำมือถือเข้า." <<https://prachatai.com/journal/2017/03/70432>> (เข้าถึง 23 มิถุนายน 2560).
- ผู้จัดการออนไลน์. 26 มิถุนายน 2557. "กอ.รมน.จับมือ ก.ศช.ลงนาม MOU สร้างความสมานฉันท์ อสม." <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9570000072044> (เข้าถึง 18 พฤศจิกายน 2560).
- _____. 7 กันยายน 2558. "กอ.รมน.ประสาน ICT ปิดเว็บไซต์หมิ่นสถาบัน." <<http://www.manager.co.th/Politics/viewnews.aspx?NewsID=9580000101476>> (เข้าถึง 13 มิถุนายน 2560).
- _____. 2 มิถุนายน 2557. "คสช. แจกใบปลิว 20 เหตุผลทำรัฐประหาร." <<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000061701>> (เข้าถึง 16 มิถุนายน 2560).
- ไทยพีบีเอส. 24 มกราคม 2560. "วิเคราะห์คำสั่ง 66/23 โมเดล MOU ปรองดอง." <http://news.thaipbs.or.th/content/259766> (เข้าถึง 31 พฤษภาคม 2560).
- ไทยรัฐ. 28 เมษายน 2554. "กอ.รมน.ยื่นปิดวิทยุเสื้อแดงไม่เกี่ยวกับปฏิวัติ." <www.thairath.co.th/content/167527> (เข้าถึง 8 มิถุนายน 2559).
- BBC. 9 June 2014. "Thai army's struggle to unite polarised country." <http://www.bbc.com/news/worldasia27735992> (accessed 16 February 2016).
- The Nation. 25 August 2006. "Bomb plot to kill Thaksin foiled, questions linger."

Reuters. 30 May 2014. "Thai junta to set up reconciliation centres across country." <<http://www.reuters.com/article/thailand-politics-reconciliation-idUSL3N0OG1AG20140530>> (accessed 23 June 2017).

Translated Thai Press and Electronic Media

Biznews. 21 November 1997. "Kham thalaeng nayobai khong khanaratthamontri nai chuan likphai" [Policy statement of Chuan Leekphai's cabinet]. reprinted in <http://www.ryt9.com/s/refg/166032> (accessed on 4 June 2017).

Chanel 3 News. 25 March 2009. "Ko.o.ro.mo.no rap ngop 1,000 lan sakat suea daeng" [ISOC admits to have received 1,000 million baht to block the Red Shirts]. <goo.gl/o6kVk8content_copy> (accessed 8 June 2016).

Manager Online. 27 December 2015. "Ko.o. ro.mo.no henchop khongsang chat lae attra kamlang 59 phrom 2 rang patibatkan" [ISOC approves structure of manpower of the year 2016 and two draft operational plans]. <www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000139653> (accessed 7 June 2016).

_____. 7 September 2015. "Ko.o.ro.mo.no. prasan ICT pit wepsai min sathaban" [ISOC co-ordinates with ICT to shut down websites deemed insulting the monarchy]. <<http://www.manager.co.th/Politics/viewnews.aspx?NewsID=9580000101476>> (accessed 13 June 2017).

_____. 4 February 2011. "Pho.bo.tho.bo. suan sanam phithi phalang muanchon khon ko.o.ro.mo.no. trang" [The Army Chief chairs the marching of ISOC's mass in Trang prov-ince]. <<http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9540000015640>> (accessed 2 June 2017).

_____. 20 September 2006. "Ruam thalaengkan pratat khamasang khanapatirup kanpokkhong" [Collected statements, announcements, orders of the National Reform Committee]. <www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9490000118389> (accessed 16 June 2017).

_____. 16 November 2016. "Sat bes oraphim phut duthuk khon isan mong khon mai thakan" [Decry over Best Oraphim for insulting Isan people]. <<http://www.manager.co.th/HotShare/ViewNews.aspx?NewsID=9590000115412>> (accessed 2 June 2017).

_____. 2 June 2014. "Kho.so.cho. chaek baipliao10 hetphon tham rattphrahan" [NCPO distributes leaflets, explains ten reasons for the coup]. <<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000061701>> (accessed 16 June 2017).

Matichon. 6 February 2017. "Big tu sang ko.o.ro.mo.no. phicharana 37 warapatirup doen na tam yutthasat chat 20 pi" [Prayuth orders ISOC to study 37 reform agendas, continue according to the 20 years national strategic plan].

National News Bureau of Thailand. 6 Feb 2017. "Nayokrathamontri khopkhun ko.o.ro.mo.no" [The Prime Minister thanks ISOC]. <http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/TNPOL6002060010011> (accessed 1 June 2017).

Post Today. 7 May 2016. "Ko.o.ro.mo.no chaeng rang rattthammanun triam radom muanchon nun ko.ro.tho" [ISOC explains draft charter, prepares to mobilise mass to support the CDC]. <<http://www.posttoday.com/politic/430568>> (accessed 6 May 2017).

Prachatai. 1 July 2014. "Raingan pramuan sathanakan sithi manutsayachon chiangmai lang rattphrahan" [Report: summary of human rights situation in Chiangmai after the coup]. <<https://prachatai.org/journal/2014/07/54344>> (accessed on 21 February 2016).

Prachatai. 7 March 2017. "Wethi prongdong tangchangwat ham nam muethue khao" [Mobile phone not allowed inside the reconciliation meeting forums in the provinces]. <<https://prachatai.com/journal/2017/03/70432>> (accessed 23 June 2017).

____. 21 October 2007. “14 ongkon sithimanutsayachon ruamtan “pho.ro.bo khwammankhong” sap hai amnat ko.or.ro.mo.no. lonfa pen rat son rat” [14 human rights organizations oppose the Internal Security Act for giving unrestrained power to ISOC, being a state within a state]. <http://prachatai.com/journal/2007/10/14588> (accessed 21 February 2016).

สื่อสิ่งพิมพ์ภาษาอังกฤษ

BBC. 9 June 2014. “Thai army’s struggle to unite polarised country.” <http://www.bbc.com/news/worldasia27735992> (accessed 16 February 2016).

The Nation. 25 August 2006. “Bomb plot to kill Thaksin foiled, questions linger.”

Reuters. 30 May 2014. “Thai junta to set up reconciliation centres across country.” <<http://www.reuters.com/article/thailand-politics-reconciliation-idUSL3N00G1AG20140530>> (accessed 23 June 2017).

