

ธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคง(Security Sector Governance : SSG)

โครงสร้าง ระบบ คน จากการใช้ทหารแก้ปัญหาทางการเมือง รัฐบาลพลเรือน สั่งใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการยุติสถานการณ์ความขัดแย้ง การปลด พล.อ.สแตนเลย์ แมคคริสตัล (Stanley A. McChrystal) ผู้บัญชาการทหารสหรัฐฯและกองกำลังนาโต้ในอัฟกานิสถาน ในกรณีทั่วไปวิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูง ในนิตยสาร โรลลิงสโตน (Rolling Stone) รวมถึงประธานาธิบดีโอบามาด้วย และการแต่งตั้ง พล.อ.เดวิด เพเทราอุส (David Howell Petraeus) อดีตผู้บัญชาการทหารสหรัฐฯในอิรัก ไปดำรงตำแหน่งแทน การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกับระดับความเป็นทหารอาชีพของกองทัพ ธรรมาภิบาลด้านความมั่นคงเป็นประเด็นสำคัญ ที่ใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความเป็นทหารอาชีพของกองทัพในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในอนาคตกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงต้องมีความเข้าใจ ความท้าทายในอนาคต

ธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคง

เกิดขึ้นในกระแสประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ตามระเบียบโลกใหม่ เป็นการบังคับให้ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาต้องทำตามเปรี๊ยธรรมาภิบาลแนวคิดความมั่นคงในกลุ่มสหภาพยุโรปและอเมริกา ต่างกันอย่างไรแนวคิดด้านต่างประเทศเขาตั้งผู้ที่มีความสามารถธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคงเริ่มมา 3 ปี หน่วยงานความมั่นคงไม่มีองค์ความรู้และความเข้าใจจะเสียเปรียบ เป็นสิ่งที่มีความ จำเป็นเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต

ความหมาย คำว่า Security Sector กับ Governance

Security Sector ยกที่ระบุนว่าหน่วยงานใดบ้างเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง จะเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน

DCAF	หน่วยงานตามกฎหมาย	ผู้บริหาร	สถานะนิติบัญญัติ	ตุลาการ	องค์กรภาคประชาสังคม	ภาคเอกชนที่ทำงานด้านความมั่นคง	องค์กรอิสระ	ตัวแสดงภายนอก
UNDP	หน่วยงานใช้กำลัง	หน่วยงานพลเรือนและควบคุมดูแล		หน่วยงานยุติธรรม	หน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ	กองกำลังต่างๆ ที่ไม่ใช่ของรัฐ		
THAI	1) นายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน 2) รองนายกรัฐมนตรี เป็น รองประธาน 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นสมาชิก 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นสมาชิก 5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นสมาชิก 6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นสมาชิก 7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นสมาชิก 8) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นสมาชิก และ 9) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นสมาชิกและเลขานุการ							

ศูนย์เพื่อประชาธิปไตยของกองทัพประจำกรุงเจนีวา (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces:) UN โดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations

Development Program: UNDP)

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ยากที่จะกำหนด เพราะบริบท และสถานการณ์เฉพาะของประเทศไทย จะพิจารณา
พื้นฐานมาจาก หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐที่
รับผิดชอบด้านความมั่นคงของรัฐ

American Heritage	The Actการปฏิบัติ	Process กระบวนการ	Power	government. สถานะที่ถูกควบคุม	อำนาจในการปกครอง	
Collins English	government การปกครอง	controlการควบคุม	Authorityผู้มีอำนาจ	the actionการปฏิบัติ	system of governing	mannersธรรมเนียมระบบในการปกครอง
DCAF	เชื่อมโยงกับโครงสร้าง	กระบวนการ	ทัศนคติ	การนำไปปฏิบัติ	การตัดสินใจ	

Governance นั้น The American Heritage® Dictionary Collins English Dictionary
ความหมาย คำนิยาม และ ที่ช่วยใช้และในหน่วยงานด้านความมั่นคง

- ✓ บทความ Security Sector Governnace and Oversight: A Note on Current Practice ของ Madeline L. England แห่งศูนย์สติมนสันต์ (The Stimson Center: Pragmatic Steps for Global Security)มีดังนี้ การถูกควบคุมโดยพลเรือนและแนวคิดแบบประชาธิปไตยด้วย ความโปร่งใส การตรวจสอบความผิดพลาด และภาระความรับผิดชอบในนโยบายด้านความมั่นคง การตัดสินใจและวิธีปฏิบัติที่สำคัญกับสิทธิมนุษยชน การเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และ การปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ของหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ
- ✓ กท.อเมริกา องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯถือ ความโปร่งใส ภาระความรับผิดชอบ และการจัดการความถูกต้อง และวิธีปฏิบัติและความผิดพลาด ความโปร่งใส ครอบคลุม กระบวนการ การปฏิบัติ ทัศนคติ คำนิยาม ธรรมเนียม และความรับผิดชอบ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ
- ✓ ธรรมเนียมความมั่นคงที่มีความสลับซับซ้อน และต้องมีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศหรือสังคมนั้นๆ และหากต้องการให้แนวคิดนี้ประสบความสำเร็จ ต้องมีการยอมรับและมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ✓ นิยมใช้คำปฏิรูปงานความมั่นคง เกิดจากประเทศ/รัฐเกิดใหม่ กำลังสร้างรัฐ ซึ่งไม่สามารถสร้างด้วยตัวเองเพราะยังไม่มี ความเข้มแข็ง อาจถูกแทรกแซงจากภายนอก หรือความขัดแย้งภายใน ต้องให้ชาติอื่นเข้ามาช่วย
- ✓ ลักษณะของรัฐหรือประเทศ 3 ลักษณะที่นำแนวคิดธรรมาภิบาลงานด้านความมั่นคง และ การปฏิรูปในงานด้านความมั่นคง ได้แก่ 1) ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง 2) ประเทศที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน และ 3) ประเทศกำลังพัฒนา [9] ซึ่งนั่นก็หมายความว่า ประเทศ 3 ลักษณะนี้คือประเทศคือประเทศที่ถูกเลือกให้เป็นเป้าหมายของการนำแนวความคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคง และ การปฏิรูปในงานด้านความมั่นคง จากประเทศที่มีกำลังอำนาจสูงกว่า

นอกจากนี้นักวิชาการจำนวนมากได้มองว่าธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคงมีความสัมพันธ์ร่วมกับ

แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ดังเช่น ไฮเนอร์ แฮงกี (Heiner Hänggi) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ศูนย์เพื่อประชาธิปไตยของกองทัพประจำกรุงเจนีวา และหัวหน้าการวิจัยของศูนย์ฯ ได้กล่าวไว้ในเอกสาร Challenges of Security Governance ว่า ธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคงเป็นมิติหนึ่งแนวคิดธรรมาภิบาล [10] โดย Security Sector Governance นั้นจะเป็นแนวคิดในระดับรัฐ-ชาติ ส่วน Security Governance จะเป็นแนวคิดในระดับโลก หรือสากล หรือระดับภูมิภาค [11]

ในเอกสาร Challenges of Security Governance ยังได้กล่าวถึง แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาลใน หน่วยงานความมั่นคงภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการปฏิบัติที่ดีที่สุดความเป็นเลิศ (Best Practice) ควรจะประกอบไปด้วย 1) ขอบเขตของการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย 2) พลเรือนเป็นผู้ควบคุมและบริหารจัดการหน่วยงานความมั่นคง 3) รัฐสภาพเป็นผู้ควบคุมและตรวจสอบความผิดพลาดที่เกิดขึ้น 4) ควบคุมโดยศาลยุติธรรม เช่น ตุลาการทหารอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตุลาการฝ่ายพลเรือน และ 5) ควบคุมโดยสาธารณะ เช่น สื่อหรือภาคประชาสังคมสามารถวิพากษ์ประเด็นความมั่นคงได้ในฐานะประเด็นสาธารณะ [12]

ในเอกสาร Establishing Good Security Sector Governance in Southeast Asia ที่เขียนโดย เฮอรัมแมน โจเซฟ (Herman Joseph S. Kraft) แห่ง S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) ของมหาวิทยาลัยนันทิง ประเทศสิงคโปร์ ได้กล่าวถึง องค์ประกอบที่ใช้ศึกษาธรรมาภิบาลใน หน่วยงานความมั่นคง สามารถแบ่งได้ดังนี้ 1) การป้องกันประเทศ การข่าวกรอง การกำหนดนโยบาย การคุ้มครองและงานยุติธรรม 2) บทบาทของบริษัทเอกชนที่ทำงานด้านความมั่นคง 3) การตรวจสอบข้อผิดพลาดของกองทัพโดยประชาชน 4) บทบาทของภาคประชาสังคม 5) การนำเพศภาวะเป็นกระแสหลักของการทำงาน (ความเท่าเทียมทางเพศ) และ 5) การปลดอาวุธ การระดมพล 6) การบูรณาการการทำงานของ หน่วยงานภาครัฐต่างๆ [13]

จากที่กล่าวมาจะพบว่า ธรรมาภิบาลในหน่วยงานความมั่นคงนั้นเป็นแนวคิดที่มีขอบเขตการศึกษาที่ กว้างขวาง ครอบคลุมหลายมิติ ดังนั้นหากจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดในเรื่อง ธรรมาภิบาลใน หน่วยงานความมั่นคงให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คงจะต้องทำความเข้าใจกับ ในเรื่อง ความสัมพันธ์พลเรือนกับทหารภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยที่พลเรือนจะมีบทบาท ในเรื่องการ ปกครอง ควบคุม การตรวจสอบ การบริหาร และจัดการ หน่วยงานความมั่นคงและกองทัพ เพื่อให้เกิด ธรรมาภิบาล ส่วนจะเกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงานความมั่นคงขึ้นในลักษณะใดหรือแนวทางใด คงเป็นเรื่องที่ ต้องศึกษาหาแนวทางความเหมาะสมตามบริบทของสังคมนั้นๆ เพราะคงไม่มีรูปแบบธรรมาภิบาลใน หน่วยงานความมั่นคงที่มีลักษณะสำเร็จรูปและใช้ได้ในทุกสังคม

วิวัฒนาการของกิจการด้านความมั่นคงในประเทศไทย ในกิจการด้านความมั่นคงของไทยนั้น หากจะ พิจารณากิจการความมั่นคงในห้วงตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือสงครามเย็น จะพบว่างานด้าน กิจการความมั่นคงของไทยมีการดำเนินการในลักษณะต่างๆ ได้ 3 ยุค ดังแสดงในภาพที่ 1 และมี รายละเอียดดังนี้

ยุคการทำงานบนพื้นฐานของภารกิจ (Mission-based) : เป็นยุคช่วงสงครามเย็น เกิดการทำสงครามนอก แบบ (Unconventional Warfare) มีการใช้สงครามตัวแทน (Proxy War) ทำให้เรื่องของ กลไพิเศษ เพิ่มเติมเข้ามารองรับเพื่อเป็นหลักประกันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงสามารถปฏิบัติงานได้

อย่างมีประสิทธิภาพนั่นคือ การกำหนดชั้นความลับ (Classified) นอกจากนี้ยังการปฏิบัติการต่างๆ ที่มีลักษณะปิดลับ หรือที่เรียกว่า ปฏิบัติการลับ (Covert Operations) ปลูกฝังผู้ที่เกี่ยวข้องว่า “รู้เท่าที่จำเป็น” (Need to Know Basis) มีลักษณะเป็นกล่องดำ (Black Box) ที่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องไม่จำเป็นต้องทราบ รายละเอียด ประเทศไทยได้พัฒนาองค์ความรู้และกลไกต่างๆ ในบริบทของตนเอง เพื่อเผชิญกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เช่น แนวคิดในเรื่องของ สงครามต่อสู้แบบเบ็ดเสร็จ (Total Warfare)

ยุคการทำงานบนพื้นฐานของกระบวนการ (Process-based) กระแสโลกาภิวัตน์แพร่กระจายไปรอบโลกอย่างรวดเร็ว แนวคิด “รู้เท่าที่จำเป็น” (Need to Know Basis) ไปสู่การ “รู้แล้วต้องแลกเปลี่ยน” (Need to Share Basis) ความมั่นคงของไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญ 40 มีการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบ และหน่วยงานต่างๆ ต้องพร้อมถูกตรวจสอบ ให้ความสำคัญกับ process มุ่งมีความชัดเจนรองรับการตรวจสอบ การดำเนินการต่างๆ ยังไม่ได้ก้าวหน้าทั้งกระบวนการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบ และผู้ถูกตรวจสอบ และการตรวจสอบได้เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรง และพัฒนาไปสู่การรัฐประหารใน กันยายน พ.ศ.2549 รัฐธรรมนูญ 50 คล้าย 40 ให้ความสำคัญกับการอำนาจการตรวจสอบ หลังจากรัฐประหาร 49 สถานการณ์ความขัดแย้งไม่ได้คลี่คลาย แต่กลับพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งใหม่ เมษายน 2552 และ มีนา – พฤษภาคม 53

ยุคการทำงานบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล (Governance-based) : เป็นยุคที่เกิดและจะเกิดในทศวรรษนี้ กระแสธรรมาภิบาลจากตะวันตกแพร่กระจายมาประเทศไทย ภาครัฐเรียกว่า Good Governance และภาคเอกชนเรียกว่าการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) มีความชัดเจนมากขึ้น มีการตราพรก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 46 สอดรับกับกระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ไม่ค่อยได้มีการเปลี่ยนแปลงนัก หรือช้า มีความขัดแย้งต่อวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการที่เป็นมาตั้งแต่อดีต ปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในระบบราชการอาจจะมีมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในทศวรรษนี้ เพราะกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศและภายในกดดันให้ ธรรมาภิบาลในระบบราชการต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ธรรมาภิบาลในหน่วยงานความมั่นคง กลายเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานความมั่นคงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรองรับการตรวจสอบ การปกครอง การควบคุม และการจัดการ จากฝ่ายบริหาร กลไกการตรวจสอบ และการตรวจสอบจากภาคประชาชน

✓ ธรรมาภิบาลหน่วยงานความมั่นคงจึงกลายมาเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาปฏิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน

✓ **ความท้าทาย** การยึดโยงกับอดีตและวัฒนธรรมองค์กร เป็นสิ่งสำคัญ และเป็นอุปสรรค จะพบว่า ปัญหาที่เผชิญนั้นเป็นภัยคุกคามแบบดั้งเดิม ภัยคุกคามทางทหาร การรุกรานรัฐ และการป้องกันรัฐ ชุดความคิดในเรื่องความมั่นคงของชาติเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ และแนวทางในการแก้ไขปัญหา รูปแบบภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไปภัยคุกคามที่มีความผสมผสานกันระหว่างภัยคุกคามทางทหาร และไม่ใช่ทางทหาร ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-traditional Threat) แต่ชุดความคิดที่ใช้ยังคงเป็นชุดความคิดเดิม ความมั่นคงแห่งชาติ แทนที่จะเป็นชุดความคิดใหม่ที่มีความสอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันที่ถูกถาโถมด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ ในเรื่องของความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) และกลไกที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ คือ การใช้ภาคประชาสังคม (Civil Society)

การแก้ปัญหาในปัจจุบันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ไม่มีประสิทธิภาพนักเพราะยังคงใช้ชุดความคิดเดิม และกลไกเดิมในการแก้ปัญหาใหม่ ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่กำลังเผชิญ หน่วยงานความมั่นคงต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ที่ดีพอให้สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป เป็นไปทั่วโลก “ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Security)” พัฒนากำลังอำนาจของชาติทุกด้านให้ได้สมดุล ให้ความสำคัญกับกำลังอำนาจของชาติในทุก ๆ มิติไปพร้อม ๆ กัน และเท่าเทียมกัน ถ้ามุ่งเน้นไปในด้านใดด้านหนึ่ง การทหาร ศก.ด้านเดียวประเทศขาดความพร้อม ในการป้องกันประเทศอันนำไปสู่การสูญเสียเอกราชในที่สุด

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจในรัฐ มีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรอำนาจอยู่ 3 กลุ่มคือ กลุ่มการเมือง (Political Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มผู้นำทหาร (Military Leader Groups) แม้จะมีนักวิชาการให้ความสำคัญกับ กลุ่มข้าราชการ (Bureaucracy Groups) กลุ่มภาคประชาสังคม (Civil Society Group) และ กลุ่มสื่อมวลชน (Mass Media Groups)

ภาวะสมดุล ภาวะอิทธิพล ภาวะผูกขาด ภาวะผลประโยชน์ ภาวะทหาร

แนวทางการจัดการธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคงที่เหมาะสม จากความสัมพันธ์ของกลุ่มอำนาจในประเทศไทย จะพบว่าภาวะสมดุลเป็นภาวะที่เหมาะสม เพราะแต่ละกลุ่มอำนาจมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และมีความสมดุลในเชิงอำนาจ ประเทศไทยจะต้องให้ ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน มีความเข้มแข็งจนสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทในสังคมได้