

การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง

(Security Sector Reform : SSR)

การกำกับดูแลภาคความมั่นคง โดยรัฐสภา :

หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ



- กำกับดูแลภาคความมั่นคง โดยรัฐสภา : หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ
- “Vis consilii expers mole ruit sua”
(การใช้กำลังโดยปราศจากการไตร่ตรอง ย่อมประสบความล้มเหลว อันเนื่องมาจากการใช้กำลังนั่นเอง) (ไฮราส, บทที่ 3, 4, 65)



“เมื่อมาระลึกว่าข้าพระพุทธเจ้าเป็น
ผู้บัญชาการทหารบกด้วยและเป็นนายกรัฐมนตรี
ด้วยดังนี้ *ดู*ยังไม่เป็นการบังควร เป็นที่น่าครหา
และเป็นที่น่าสงสัยทั้งไทยและต่างประเทศ
การจะกลายเป็นว่าสยามดำเนินการ
ปกครองโดยใช้อำนาจทหาร”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
2 กรกฎาคม พุทธศักราช 2476



แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform—SSR) และการสร้างธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง (Security Sector Governance—SSG)

- ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติในฐานะวาระสำคัญทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศมาตั้งแต่ ปลายทศวรรษที่ 1990 อันเป็นผลมาจากฉันทามติในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วว่า หากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีภาคความมั่นคงที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดธรรมาภิบาลแล้ว จะเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและสันติภาพของประเทศและต่อภูมิภาคด้วย
- อย่างไรก็ตาม การศึกษาและงานวิจัยส่วนใหญ่ทั้งที่เป็นงานวิชาการและ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ที่สถานการณ์ในแอฟริกา ยุโรป และ ละตินอเมริกา ขณะที่อาจกล่าวได้ว่างานวิจัยและการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบตลอดจน การสรุปบทเรียนจากประเทศเหล่านั้นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในเอเชียตะวันออกเฉียง อาเซียน และในประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มขึ้นในช่วงไม่ถึงสิบปีที่ผ่านมา
- แม้ว่าในประเทศเหล่านี้ อาจจะมีการดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงอยู่แล้วภายใต้กระบวนการปฏิรูป เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (**Democratic Transition**) หากมิได้ดำเนินการภายใต้กรอบความคิด SSR และ SSG

- ในช่วงสงครามเย็น “ความมั่นคง” จะหมายถึงความมั่นคงของรัฐ ซึ่งหมายถึงความมั่นคง ในเชิงทหารเป็นสำคัญ แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะไม่จำกัดให้ความมั่นคงมีความหมาย เฉพาะเรื่องการทหารก็ตาม
- แต่ความเข้าใจของนักวิชาการและผู้ใช้นโยบายส่วนใหญ่ มักจะเข้าใจความมั่นคงแห่งชาติในเชิงทหารเท่านั้น ขณะที่ช่วงหลังสงครามเย็น ความหมายของความมั่นคงได้ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ให้หมายรวมถึงภัยคุกคามอื่นๆ ที่ไม่เน้นเฉพาะด้านการทหารหรือการรุกรานโดยใช้กำลังเท่านั้น โดยให้รวมถึง ด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ดังที่ **Kofi Annan** อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า **“เราไม่สามารถเข้าใจความมั่นคงเฉพาะที่เป็นประเด็นทางทหาร เท่านั้น หากแต่จะต้องรวมเอาประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม การปกป้องสิ่งแวดล้อม กระบวนการประชาธิปไตย การลดอาวุธ และการเคารพสิทธิมนุษยชนและ หลักกฎหมายเข้าไว้ด้วย”**

ภาคความมั่นคง (Security Sector)

- **ภาคความมั่นคง** หมายถึง โครงสร้าง สถาบัน และบุคลากร ที่รับผิดชอบในการจัดการ จัดหา ตลอดจนกำกับดูแลและตรวจสอบความมั่นคงของรัฐ และสถาบัน กลุ่ม องค์กร และปัจเจกชน ทั้งที่สังกัดรัฐและที่มิใช่รัฐ ที่มีส่วนได้เสียในการจัดหา และการอำนวยความสะดวกในประเด็นความมั่นคง
- ภาคความมั่นคงของรัฐจึง ประกอบไปด้วย
 - (1) **ผู้ที่มีบทบาทเป็นแกนหลักในการรักษาความมั่นคง** ได้แก่ กองทัพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทหาร หน่วยงานด้านข่าวกรอง หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานด้านศุลกากร หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาความปลอดภัยบริเวณชายแดน (ตำรวจตระเวนชายแดน) ฯลฯ
 - (2) **ผู้ที่มีบทบาทในการรักษากฎหมาย และอำนวยความสะดวก** ได้แก่ กระบวนการตุลาการทั้งหมด ซึ่งรวมถึงระบบศาล และหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาล กระบวนการดำเนินงานทางอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯลฯ
 - (3) **ผู้ที่มีบทบาทในการจัดการและกำกับดูแลและตรวจสอบ** ได้แก่ หน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ กระทรวงการคลัง ฯลฯ

อ้างอิงจาก: การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา : หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ ค.ศ. 2003

https://www.files.ethz.ch/isn/129147/ipu_hb_thai.pdf

ภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ๆ ในปัจจุบัน

- **ภัยคุกคามทางการเมือง** เช่น ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายใน รัฐล้มเหลว การก่อการร้ายและการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ
- **ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ** เช่น ความยากจน ช่องว่างระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและยากจน ภาวะเศรษฐกิจถดถอยระหว่างประเทศ ผลกระทบจากรัฐที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง หรือ จากประเทศเพื่อนบ้านที่ไร้เสถียรภาพ และปัญหาโจรสลัด
- **ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ภัยคุกคามอันเกิดจากน้ำมือของมนุษย์** เช่น ภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ การเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยาในระดับโลก สภาวะการณ์การสึกกร่อน เสื่อมโทรมของดินและน้ำ การขาดแคลนอาหารและทรัพยากรอื่นๆ
- **ภัยคุกคามทางสังคม** เช่น ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและคนส่วนใหญ่ การมีจำนวนประชากรมากเกินไป องค์กรอาชญากรรมต่างๆ การค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ การค้าที่ผิดกฎหมาย การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานประชากรจำนวนมากอย่างไร้การควบคุม และ โรคติดต่อหรือโรคระบาดต่างๆ

การปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform—SSR)

- แนวคิดเรื่อง **SSR** มีกรอบของส่วนงานความมั่นคงที่จะต้องปฏิรูปมากกว่าเรื่องของกองทัพ และทิศทางของการปฏิรูปไม่แต่เพียงจะทำให้องค์กรและระบบงานความมั่นคงของประเทศเกิดความโปร่งใสเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล และการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนด้วย
- หลังผ่านยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ทุกประเทศได้ปฏิรูประบบงานความมั่นคงเพื่อให้ครอบคลุม “**ความท้าทาย**” รูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนจากภัยคุกคามด้วยการใช้กำลังที่เปิดเผย มาเป็นภัยคุกคามต่อพลังอำนาจของชาติด้านต่างๆ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ
- ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างเสริม**ความมั่นคงของมนุษย์**ให้กับประชาชนในฐานะที่เป็น “**พลังอันแท้จริงของชาติ**” โดยให้สิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารประเทศในฐานะที่เป็น “**พลเมือง**” เจ้าของประเทศ และสามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาล เพื่อมิให้มีพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

การปฏิรูปการป้องกันประเทศ : เพื่อจุดประสงค์อะไร ?

- ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา กองทัพส่วนใหญ่มีการปฏิรูปอย่างมโหฬาร โดยการปฏิรูปเหล่านี้ เกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ
- จุดประสงค์ของการปฏิรูปกองทัพมี 3 ประการหลักๆ ด้วยกันคือ

1. กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) ในประเทศที่เคยมีระบอบปกครองแบบคอมมิวนิสต์หรือระบอบเผด็จการ และในประเทศที่เคยมีความขัดแย้งนั้น จุดประสงค์ของการปฏิรูปก็คือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง โดยการทำให้ฝ่ายทหารต้องรับผิดชอบต่อผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพราะมีฉะนั้นแล้วฝ่ายทหารก็จะเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย สร้างความสมดุลในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับกองทัพและสำหรับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

2. การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ในด้านความมั่นคง ด้วยการ

- ปรับขนาดและงบประมาณของกองทัพให้สอดคล้องกับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่
- เตรียมความพร้อมให้กองทัพสำหรับภารกิจใหม่ เช่น การรักษาสันติภาพ

การปฏิรูปการป้องกันประเทศ : เพื่อจุดประสงค์อะไร ? (ต่อ)

3) การทำให้ภาระหน้าที่ของกองทัพสู่ความเป็นสากล (**Internationalization**)

- กองทัพมิได้มีภารกิจเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ต้องมีภารกิจในการปฏิบัติการร่วมกับประเทศอื่นเพิ่มมากขึ้นด้วย
- ความร่วมมือระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นเป็นการชั่วคราว เช่น ในกรณีการปฏิบัติการสันติภาพร่วมกับสหประชาชาติ หรือ อาจเป็นภารกิจในระยะยาวและอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือในรูปแบบสถาบัน (เช่น กรณีขององค์การนาโต) หรือไม่ก็อยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือทั้งในแบบทวิภาคีและพหุภาคี
- การวางแผนให้กองกำลัง (บางส่วน) อยู่ภายใต้การบัญชาการระหว่างประเทศและอยู่ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์การระหว่างประเทศ
- เพิ่มพูนสมรรถนะของกองทัพในการปฏิบัติการร่วมกับกองกำลังของประเทศอื่นทั้งในแง่ของเครื่องมืออุปกรณ์ การฝึกฝน ภาษา ข้อมูล การบังคับบัญชาและระบบการควบคุม สั่งการ

จากความมั่นคงของรัฐมาสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐ

- เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ความขัดแย้งภายในรัฐกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น และเมื่อไม่นานมานี้ภัยก่อการร้ายได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พาดหัวข่าวอยู่อย่างต่อเนื่อง ขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์ก็ยิ่งผลักดันให้รัฐต้องพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการพึ่งพากันในด้านความมั่นคงด้วย
- ภัยคุกคามความมั่นคงในรัฐหนึ่งสามารถจะแผ่ขยายและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และต่อสันติภาพของโลกได้
- วาระด้านความมั่นคงมีขอบเขตที่ขยายกว้างขึ้นจึงทำให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมีความจำเป็นยิ่งขึ้น

รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง

1) ระบบการป้องกันร่วมกัน (Collective Defence) หมายถึง การมีสนธิสัญญาที่คู่ภาคีตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่ถูกรุกรานจากภายนอก

- ตัวอย่างที่โดดเด่นที่สุดของความตกลงในรูปแบบนี้ คือ **องค์การนาโต้ (NATO)** และ **องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States)**

2) ระบบความมั่นคงร่วม (Collective Security) ภายใต้ระบบนี้ ประชาคมระหว่างประเทศตกลงร่วมกันที่จะประณามการใช้กำลังและจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกในกรณีที่รัฐนั้นถูกรุกรานโดยรัฐอื่น

- เป็นระบบที่ประชาคมระหว่างประเทศมีปฏิริยาตอบโต้อย่างแข็งขันต่อการละเมิดสันติภาพระหว่างประเทศ
- ระบบความมั่นคงร่วมนี้จะแตกต่างจากระบบการป้องกันร่วมข้างต้นในลักษณะที่เป็นการมุ่งรับมือกับการรุกรานภายในประชาคม (มิใช่การรุกรานจากภายนอก)
- **องค์การสหประชาชาติ**เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของระบบความมั่นคงร่วม ดังปรากฏในมาตราที่ 41 และ 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุว่าประชาคมระหว่างประเทศจักต้องกดดันผู้ที่ทำลายสันติภาพไม่ว่าจะด้วยการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง หรือแม้แต่ด้วยการใช้กำลังทหารก็ตาม

รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง (ต่อ)

3) ระบบความมั่นคงโดยการร่วมมือกัน (Cooperative Security) ในระบบความมั่นคงนี้ ได้เชื่อมโยงความมั่นคงร่วมในแบบที่ 2 เข้ากับแนวทางในการจัดการประเด็นความมั่นคงในลักษณะที่มีขอบเขตครอบคลุมในหลายมิติ

- มุ่งเน้นการให้หลักประกันด้านความมั่นคงมากกว่าแนวทางในการป้องปราม และเป็นแนวทางที่เปิดรับรัฐสมาชิก โดยไม่จำกัดจำนวน สนับสนุนความร่วมมือแบบพหุภาคีมากกว่าทวิภาคี ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้แนวทางแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลังเหนือแนวทางที่ไม่ใช้กำลัง
- ให้ความสำคัญกับรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในระบบความมั่นคง หากแต่ยอมรับด้วยว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐก็อาจจะมีบทบาทสำคัญในประเด็นความมั่นคงด้วยเช่นกัน ขณะที่ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรหรือสถาบันความร่วมมือที่เป็นทางการ แต่ก็ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านการมีองค์กรดังกล่าว
- เหนือสิ่งอื่นใด คือการมุ่งเน้นคุณค่าของการสร้าง “ความเคยชินหรือธรรมเนียม ปฏิบัติของการเจรจา” (Habits of Dialogue) บนพื้นฐานของการเจรจาในลักษณะพหุภาคี

รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง (ต่อ)

- ในปัจจุบัน การจัดการด้านความมั่นคงในรูปแบบของระบบการป้องกันร่วมกัน (แบบที่ 1) จัดว่า เป็นรูปแบบของความร่วมมือด้านความมั่นคงที่โดดเด่นและมีความเข้มข้นที่สุด
- ในขณะที่ความร่วมมือในรูปแบบอื่นที่มีระดับความเข้มข้นน้อยกว่าก็มีปรากฏทั้งในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคี โดยปราศจากรูปแบบขององค์การทางทหารอย่างเป็นทางการ
- การตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบขององค์การป้องกันร่วมย่อมส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศนั้นๆ

รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง (ต่อ)

- จากความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ นี้ ทำให้รัฐมีความมั่นคงขึ้นเนื่องจากการ**สร้างหลักประกันว่า** จะมี**แนวร่วม**ในการต่อต้านภัยคุกคาม
- ทั้งนี้ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การต่างๆ ข้างต้น ย่อมต้องมีข้อแลกเปลี่ยน ได้แก่ การที่รัฐสมาชิกมีข้อผูกพันที่จะต้องปรับตัวไปตามจุดประสงค์และข้อกำหนดของระบบพันธมิตรด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดทางเลือกของรัฐในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคง เพราะกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงนั้นบางส่วนได้เปลี่ยนจากกระบวนการในระดับรัฐไปสู่ระดับนานาชาติไปแล้ว

การสร้างธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (Security Sector Governance - SSG)

- หลักธรรมาภิบาลในการปกครองเป็นคุณค่าสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตย
- **ธรรมาภิบาลในการปกครอง คือ**
 - องค์รวมของการมีกระบวนการจัดทำนโยบายที่โปร่งใส คาดการณ์ได้ และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน
 - มีระบบราชการที่ประกอบด้วยบุคลากรที่เปี่ยมไปด้วยคุณภาพในทางวิชาชีพ และมีจรรยาบรรณ ซึ่งจะทำหน้าที่เพื่อสนองประโยชน์ของสาธารณชน การเคารพในกฎหมาย มีกระบวนการดำเนินงานที่โปร่งใส
 - มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน

ที่มา : World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience

การสร้างธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (Security Sector Governance - SSG)

- ในทางตรงกันข้าม การขาดธรรมาภิบาลในการปกครอง มีลักษณะของ
 - การมีกระบวนการกำหนดนโยบายตามอำเภอใจ
 - มีระบบราชการซึ่งขาดความรับผิดชอบ และปราศจากกาตรวจสอบ
 - มีระบบกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ หรือระบบกฎหมายที่ปราศจากความเป็นธรรม
 - มีการใช้อำนาจในทางบริหารอย่างบิดเบือน
 - การปราศจากภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะทั้งหมด
 - มีการใช้อำนาจรัฐบังหลวง ติดสินบนอย่างแพร่หลาย

ที่มา : World Bank. 1994. Governance:
The World Bank's Experience

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และกฏกติการะหว่างประเทศ: หลักการระหว่างประเทศ

- ในบางกรณีสนธิสัญญาระหว่างประเทศจะจำกัดหรือส่งเสริมให้รัฐมีทางเลือกในการ กำหนดนโยบาย ด้านความมั่นคงของประเทศ ประเทศส่วนใหญ่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และจึงมีพันธกรณี ที่ต้องยึดกฏบัตรสหประชาชาติเป็นกรอบกติกา มาตรา 2.3 และ 2.4 ระบุไว้ว่า

“สมาชิกทั้งปวงจักต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ วิธีในลักษณะที่ไม่เป็น อันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ และความยุติธรรม”

“ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจักต้องละเว้น การคุกคามหรือการใช้กำลัง ต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือต่อ เอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำใน ลักษณะอื่นใด ที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ”

หลักการระหว่างประเทศ

- หลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศยังเป็นกรอบที่ใช้ในการอ้างอิงได้อีก ได้แก่ คำแถลงการณ์ที่ 2625 (Declaration 2625) ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่องหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือ ระหว่างรัฐ (1970) ซึ่งได้รับการรับรองว่าเป็นการตีความกฎบัตรสหประชาชาติอย่างถูกต้องและจึงมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมด

คำแถลงการณ์ที่ 2625 (Declaration 2625) ของสมัชชาใหญ่ แห่งสหประชาชาติ เรื่องหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

- ในแถลงการณ์ดังกล่าว ปรากฏหลัก 8 ประการ อันเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่

หลักการที่ 1 : การละเว้นจากการขู่ที่จะใช้กำลัง

หลักการที่ 2 : การจัดการกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

หลักการที่ 3 : การละเมิดมิได้ของหลักเขตแดนและบูรณาภาพแห่งดินแดนของรัฐ

หลักการที่ 4 : สิทธิในการกำหนดใจตนเองของประชาชนและสิทธิของประชาชนที่จะอยู่อย่างสันติในดินแดนของตนดังที่ระบุไว้และได้รับการรับรอง ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการที่ 5 : ความเสมอภาคทางอธิปไตยของรัฐและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

หลักการที่ 6 : การเคารพในสิทธิมนุษยชน

หลักการที่ 7 : ความร่วมมือระหว่างรัฐ

หลักการที่ 8 : การเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างจริงจัง

สนธิสัญญาพหุภาคีด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

- สนธิสัญญาพหุภาคีที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน โดยสามารถ แบ่งเป็นประเภทหลักๆ ดังต่อไปนี้
 - **สนธิสัญญาที่ดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงของโลก** : อาทิ กฎบัตรสหประชาชาติ
 - **สนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำกับดูแลความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งที่เป็นความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังและไม่ใช้กำลัง** : อาทิ อนุสัญญาเจนีวา ทั้ง 4 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1949 และพิธีสารเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ ซึ่งลงนามในปี ค.ศ. 1977
 - **สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการจำกัดอาวุธ** : อาทิ สนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธข้ามทวีป (Anti-Ballistic Missile Treaty-ABM) สนธิสัญญา ลดกำลังอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Reduction Treaty), อนุสัญญา ว่าด้วยกับระเบิด (Landmines Convention), Tlatelolco Treaty, ฯลฯ

สนธิสัญญาพหุภาคีด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (ต่อ)

- สนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคอันมี ภารกิจบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคง : อาทิ กฎบัตรขององค์การรัฐอเมริกัน (OAS), สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป, CSCE Final Act – CSCE/OSCE กฎบัตรของสหภาพแอฟริกัน
- ความตกลงส่วนภูมิภาคเพื่อความร่วมมือทางทหารและการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันประเทศ : อาทิ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติก, ความตกลงหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace Agreement), WEU Treaty, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance
- เหตุผลที่รัฐให้สัตยาบันสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างประเทศเหล่านี้ก็เพื่อ
 - ✓ เป็นการกำหนดหลักการกำกับพฤติกรรมของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก
 - ✓ เป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับพหุภาคีและทวิภาคี

ประชาธิปไตยโดยตรงและการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศและความตกลงที่สำคัญอื่นๆ : **กรณีสวิสเซอร์แลนด์**



- ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ รัฐสภา (Federal Parliament) รัฐบาล (Federal Council) และประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการให้สัตยาบันความตกลง/สนธิสัญญาระหว่างประเทศ
- สนธิสัญญาที่มีความสำคัญต่างๆ จะต้องผ่านการอภิปรายทั้งในรัฐสภาและในเวทีสาธารณะด้วย ขณะที่ภาคประชาสังคมก็สามารถแสดงความคิดเห็นต่อสนธิสัญญาที่ยังอยู่ในระหว่างการเจรจานั้น ผ่านกระบวนการทำประชามติ (Referendum)
- ในการทำประชามติ ประชาชนยังสามารถให้ความเห็นชอบต่อรัฐบาล ในการเริ่มหรือยุติการเจรจาในความตกลงใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย
- หากรัฐบาลต้องการที่จะเข้าเป็นภาคีในองค์การร่วมมือ/องค์การสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมต่างๆ หรือเป็นภาคีในองค์การเหนือรัฐ รัฐบาลก็ต้องทำประชามติเช่นกัน (มาตรา 140.6 ของรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐสวิส)

หน้าที่ของทหาร



<https://news.kapook.com/topics/ทหารไทย>

- ทหารถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของฝ่ายปฏิบัติการ ในภาคความมั่นคง
- พัฒนาการด้านความมั่นคงหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงนั้นมีผลกระทบอย่างมหาศาล ต่อบทบาทของทหารในทั่วทุกมุมโลก ทหารได้รับมอบหมายภารกิจใหม่ๆ ขณะที่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่เดิมๆ แต่ในรูปแบบที่แตกต่างไป ณ วินาทีทหารทั่วทุกมุมโลกจะมี หน้าที่ 5 ประการดังนี้

- ✓ การปกป้องเอกราช อธิปไตยและบูรณาภาพแห่งดินแดนของประเทศหรือการ ปกป้องพลเมืองของตนเอง
- ✓ ปฏิบัติภารกิจในการรักษาสันติภาพ หรือ ภารกิจในการบังคับให้เกิดสันติภาพ (Peace Enforcement)
- ✓ บรรเทาสาธารณภัย
- ✓ ภารกิจในเรื่องความมั่นคงภายใน (เช่น การให้ความช่วยเหลือ/สนับสนุนแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย พลเรือนต่างๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ของรัฐเฉพาะในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นอันได้แก่ การที่การรักษากฎหมาย ถูกละเมิด)
- ✓ มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างชาติ (เป็นบทบาททางสังคม)

การที่ทหารจะปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นในระดับใดนั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศโดย ขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายของแต่ละรัฐ และมุมมองต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงรัฐนั้นๆ

การให้การสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย

- ภารกิจอีกประการหนึ่งที่กองทัพในบางประเทศได้ดำเนินการด้วยก็คือ การให้การ สนับสนุนผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายฝ่ายพลเรือน
- การที่ให้ทหารมีบทบาทในภารกิจดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นที่ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ แม้ว่าสังคมโดยรวมอาจจะกำลังตกอยู่ในอันตรายจากภัยคุกคามที่ร้ายแรงเกินกว่าที่ผู้มีอำนาจฝ่ายพลเรือน และฝ่ายตำรวจจะรับมือได้โดยลำพัง และจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับการสนับสนุนจากฝ่ายกองทัพ เช่น กรณีภัยจากการก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม หรือการลักลอบค้ายาเสพติด

การให้การสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย (ต่อ)

- แต่ก็ยังคงมีความกังวลถึงอันตรายอันอาจเกิดจากการดึงเอากองทัพเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพลเรือนด้วยเช่นกัน ได้แก่ :
 - ✓ การที่กองทัพอาจกลายเป็นภัยต่อการควบคุมของฝ่ายพลเรือนเสียเองและทำให้ ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบกองทัพได้
 - ✓ การที่ทหารจะเข้ามามีส่วนพัวพันในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
 - ✓ กองทัพนั้นจะสามารถบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยได้เพียง ชั่วคราวเท่านั้นแต่ไม่สามารถจะขจัดรากเหง้าของปัญหาซึ่งเป็นประเด็นทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งและความ ไม่สงบที่เกิดขึ้น
 - ✓ กองทัพได้รับการฝึกฝนเพื่อการสู้รบโดยเฉพาะและจึงมิได้รับการฝึกฝนให้ทำ หน้าที่แบบตำรวจหรือทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลเรือนภายในประเทศ
 - ✓ ก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการแข่งขันกันในการปฏิบัติการกิจกรรมระหว่างกำลัง ตำรวจและกองทัพ

ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง กองทัพเยอรมัน ในกำกับของระบอบประชาธิปไตย



<https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/24304/years-of-underfunding-and-overuse-have-stretched-germany-s-military-thin>

แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกองทัพเยอรมัน

- หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปี ค.ศ.1945) เยอรมนีถูกแบ่งเป็น 2 ประเทศ และไม่ได้รับอนุญาตให้มีกองทัพเป็นของตนเองในการป้องกันประเทศ ภารกิจการป้องกันประเทศจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของกองกำลังพันธมิตรที่ยึดครองเยอรมนี
- ในยุคสงครามเย็น มีการเผชิญหน้ากันระหว่างโลกเสรีและค่ายคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ต่างๆ ของโลก รวมทั้งในยุโรป กลุ่มประเทศนาโตได้รับเยอรมันตะวันตกเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี **1954** เยอรมันตะวันตกจึงได้รับอนุญาตให้จัดตั้งกองทัพของตนเองอีกครั้งหนึ่งเมื่อปลายปี ค.ศ. **1955**
- แนวคิดที่สำคัญของกองทัพและกำลังพลในกองทัพเยอรมันในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือการเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานความมั่นคงของชาติ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเป็นพลเมืองของชาติที่ต้องปกป้องรัฐประชาธิปไตย โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายการเมือง
- แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากประเทศพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐฯ



หลักการสำคัญที่เยอรมนียึดถือในการบริหารจัดการกองทัพ การพัฒนากำลังพล และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน

□ **Principle of “Innere Fuehrung”** (จากมุมมองของการเป็นทหาร) คือ การพัฒนาความเป็นผู้นำและการศึกษาหน้าที่การเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ (Internal Leadership หรือ Leadership development and civic education) เปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางของกองทัพเยอรมัน ประกอบด้วย

- การเป็นกองทัพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยบนพื้นฐานของกฎหมายและสิทธิมนุษยชน
- การบูรณาการกองทัพเข้ากับโครงสร้างของสังคมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และ
- การเป็นพลเมืองของชาติในเครื่องแบบซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทางสังคมและการเมืองได้

หลักการสำคัญที่เยอรมนียึดถือในการบริหารจัดการกองทัพ

การพัฒนากำลังพล และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน (ต่อ)

- ❑ **Soldier as a “Citizen in uniform”** (จากมุมมองของการเป็นพลเรือน) คือ ทหารในฐานะพลเมืองของชาติที่สวมเครื่องแบบซึ่งยังคงมีสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะพลเมืองของชาติ และมีแนวความคิดเป็นของตนเอง เว้นเฉพาะในบางกรณีที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทหาร
- ❑ **Basic rights** คือ สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม สิทธิของทหารในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเมื่อมิได้ปฏิบัติหน้าที่ทหาร สิทธิในการใช้กระบวนการทางกฎหมาย เป็นต้น

หลักการสำคัญที่เยอรมนียึดถือในการบริหารจัดการกองทัพ

การพัฒนากำลังพล และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน (ต่อ)

- ❑ **Troops as a parliamentary army** คือ กองทหารอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา การปฏิบัติงานของกองทัพดำเนินการภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ การปฏิบัติภารกิจที่สำคัญของกองทัพต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติภารกิจภายนอกประเทศ
- ❑ **Parliamentary Commissioner for the Armed Forces** คือ การจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกองทัพของรัฐสภา มีรูปแบบมาจาก **Military Ombudsman** ของกองทัพสวีเดน มีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ
 - 1) พิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของกำลังพล และ
 - 2) สนับสนุนรัฐสภาในการตรวจสอบกองทัพ โดยได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานของตนต่อรัฐสภา ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ภาพรวมภารกิจของกองทัพเยอรมัน

- ประวัติศาสตร์ของเยอรมนีได้เคยมีการใช้กองทัพเป็น “เครื่องมือนำทางการเมือง” ซึ่งได้นำเยอรมนีไปสู่ความพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง
- ความทรงจำดังกล่าวของประชาชนยุคหลังสงครามได้ทำให้เกิดแนวคิดสำคัญที่กำกับนโยบายด้านการเมืองและการต่างประเทศของเยอรมนีคือ **“NieWieder Krieg” = “never again war”** หมายถึงสงครามจะต้องไม่เกิดขึ้นอีกโดยมีเยอรมนีเป็นฝ่ายเริ่มต้น
- เหตุผลสำคัญในการก่อตั้งกองทัพเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และการปฏิบัติภารกิจของกองทัพในช่วงสงครามเย็นคือ **1) การป้องกันประเทศ** และ **2) การป้องกันประเทศพันธมิตร** จากภัยคุกคามของกลุ่มประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์เท่านั้น
- กำลังพลของกองทัพส่วนใหญ่ได้มาจากการเกณฑ์ทหาร โดยมีการให้การศึกษา อบรม ปลูกฝังให้ปฏิบัติภารกิจในลักษณะของทหารอาชีพตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้แนวคิดและหลักการพื้นฐานข้างต้น

ภาพรวมภารกิจของกองทัพเยอรมัน (ต่อ)

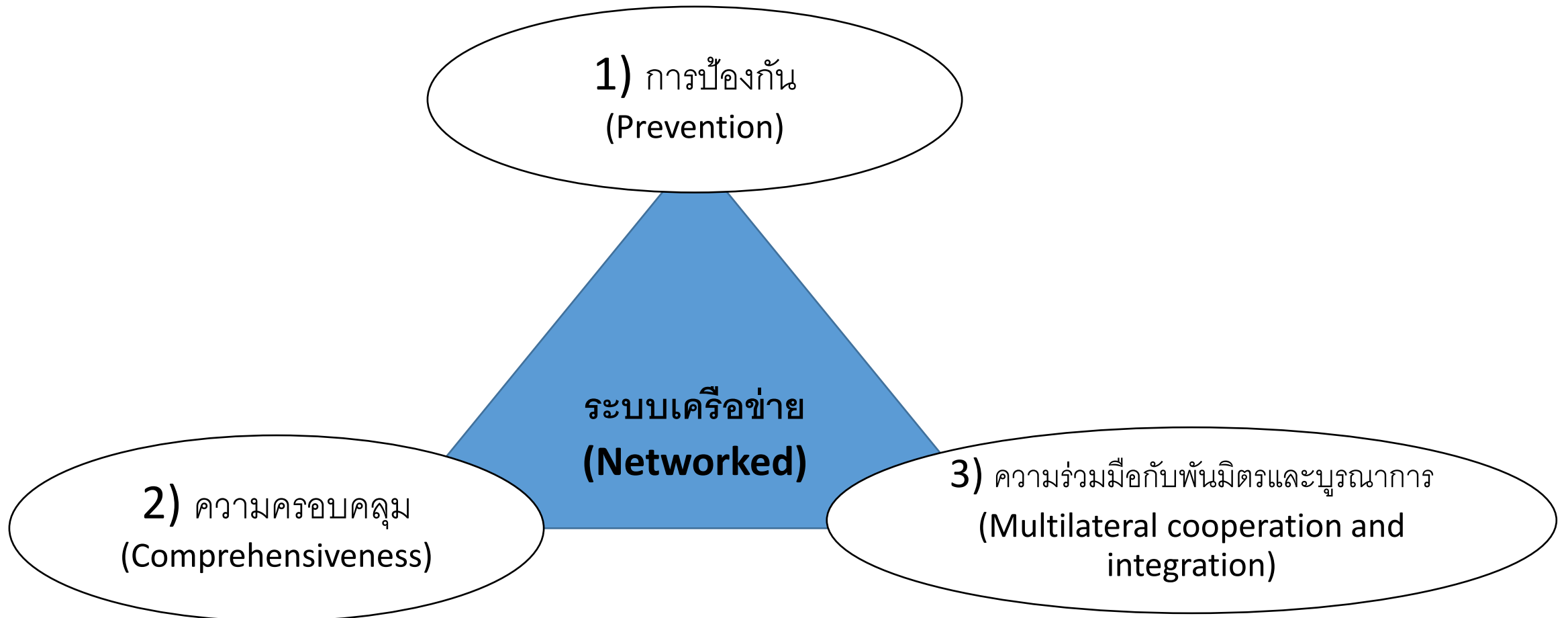
- หลังยุคสงครามเย็นในปี ค.ศ. **1990** ได้มีการรวมประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตก และรวมกองทัพทั้งสองประเทศเข้าด้วยกัน โดยมีการปรับปรุงการบริหารจัดการกำลังพลและปลดปล่อยยุทโธปกรณ์ที่เกินความจำเป็น นอกจากนี้ ภัยคุกคามทางทหารแบบดั้งเดิมได้ลดความสำคัญลง ทำให้หมดความจำเป็นที่จะต้องมีกองทัพขนาดใหญ่ รวมทั้งกำลังพลและยุทโธปกรณ์จำนวนมาก กองทัพเยอรมันจึงได้ปรับลดกำลังพลของกองทัพลง (จาก **500,000** คน เหลือประมาณ **190,000** คน)

ความท้าทาย ภัยคุกคาม และความเสี่ยงในอนาคต

- ในขณะที่เดียวกันภัยคุกคามด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปและของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การขาดเสถียรภาพด้านความมั่นคงภายในประเทศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความมั่นคงทางทะเล การก่อการร้ายสากล การแพร่กระจายของอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ความมั่นคงด้านอวกาศ การอพยพข้ามแดน ความมั่นคงด้านพลังงาน
- ความท้าทายรูปแบบใหม่ข้างต้นนี้ ทำให้กองทัพเยอรมันต้องปรับโครงสร้างและภารกิจที่สำคัญ คือ การเพิ่มศักยภาพของกองทัพให้สามารถปฏิบัติภารกิจให้หลากหลาย นอกเหนือจากภารกิจดั้งเดิมด้านการป้องกันประเทศ รวมทั้งสามารถปฏิบัติภารกิจภายนอกประเทศ เพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้ ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจอรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการปฏิบัติภารกิจนอกประเทศของกองทัพ

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงของเยอรมนี

- นโยบายด้านความมั่นคงของเยอรมนี ประกอบด้วยแนวความคิดหลัก 3 ประการ คือ



การป้องกัน (Prevention)

- เป็นแนวความคิดในการป้องกันมิให้ความขัดแย้ง/ภัยคุกคาม/ความท้าทาย/ปัญหาเกิดขึ้น กระทำโดยการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับมิตรประเทศ เพื่อลดความขัดแย้ง สร้างความเข้าใจ และความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา เช่น

การประชุมหรือ **Staff Talks** ในระดับนโยบาย เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งกำหนดกรอบและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือด้านความมั่นคง

การประชุม **Annual Bilateral Cooperation Programme** ในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผน เพื่อกำหนดกิจกรรมความร่วมมือที่เหมาะสมในแต่ละปี เป็นต้น

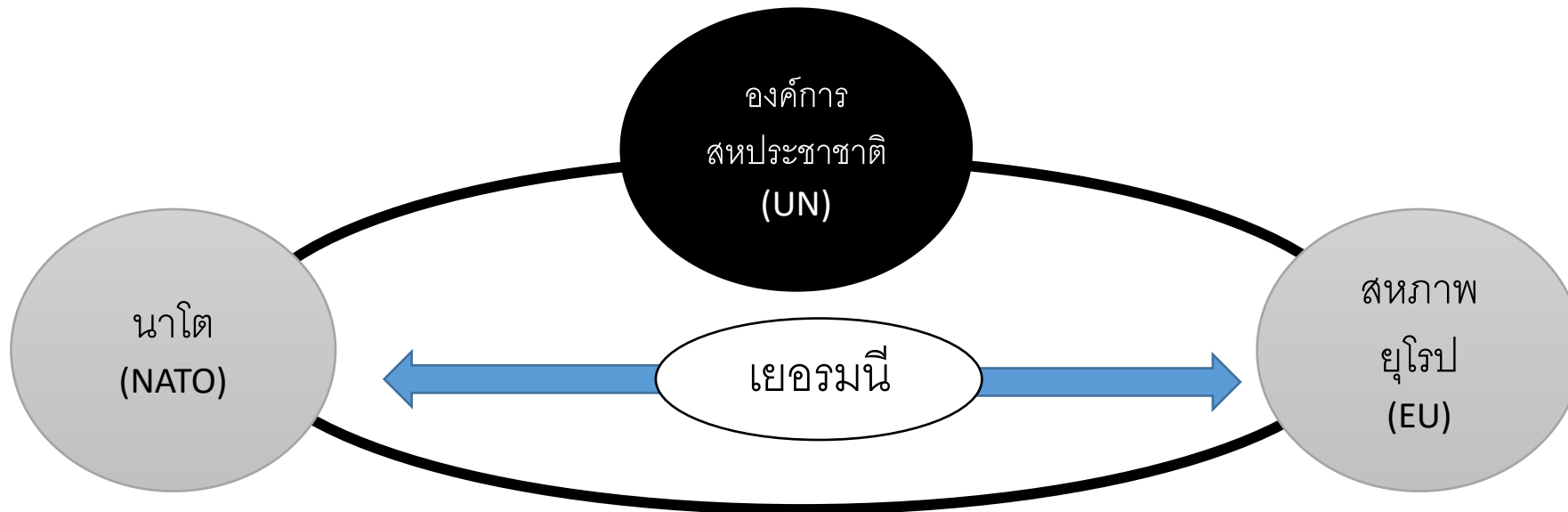
ความครอบคลุม (Comprehensiveness)



สถานการณ์ที่สลับซับซ้อน/เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา/มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน/มีลักษณะเฉพาะกรณี

- จากแนวคิดพื้นฐาน คือ ฝ่ายทหารเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานภาคความมั่นคง (Security Sector) และทหารคือพลเมืองในเครื่องแบบ ประกอบกับความท้าทาย/ภัยคุกคาม/ความเสี่ยง/ปัญหาในอนาคต มักอยู่ในรูปแบบความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ เป็นส่วนใหญ่
- ดังนั้น ภายในประเทศ กองทัพจึงต้องดำเนินกิจกรรมภายใต้สถานการณ์ด้านความมั่นคงในลักษณะต่างๆ ร่วมกับฝ่ายพลเรือนและองค์กรอื่นๆ ในฐานะเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงหน่วยงานหนึ่งของประเทศเสมอ เพื่อให้ประเทศสามารถเผชิญกับความท้าทายได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน

ความร่วมมือกับพันธมิตรและการบูรณาการ (Multilateralism and Integration)



- ในบริบทที่กว้างขวางออกไปนอกประเทศ ความร่วมมือกับมิตรประเทศในภูมิภาคยุโรปและภูมิภาคอื่นๆ ของโลกที่เยอรมนีดำเนินการในปัจจุบัน กระทำภายใต้กรอบและกลไกขององค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ คือ สหประชาชาติ (United Nations: UN) นาโต (North Atlantic Treaty Organization: NATO) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปเป็นการดำเนินการระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปด้วยตนเอง (Cooperation “In” Europe under EU)

ความร่วมมือกับพันธมิตรและการบูรณาการ (Multilateralism and Integration) (ต่อ)

- ในขณะที่เดียวกันความมั่นคงของภูมิภาคยังเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจสหรัฐฯ ภายใต้กรอบ **NATO (Cooperation “For” Europe under NATO)**
- นอกจากนั้น เยอรมนียังให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงภายใต้กรอบ **UN** เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่มีเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นๆ ของโลกด้วย เช่น การส่งกองกำลังรักษาสันติภาพไปปฏิบัติภารกิจในกัมพูชา ภารกิจการเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเลในปฏิบัติการ **ATALANTA** เป็นต้น
- สรุปได้ว่า กองทัพเยอรมันจะปฏิบัติภารกิจในระดับชาติ ในฐานะเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงหน่วยงานหนึ่งของประเทศ (**Security Sector**) ร่วมกับหน่วยงานอื่นนอกกองทัพเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของชาติ ส่วนในระดับภูมิภาคและระดับโลก จะปฏิบัติภารกิจร่วมกับมิตรประเทศและพันธมิตรภายใต้กรอบและกลไกของ **EU, NATO** และ **UN** เพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมความมีเสถียรภาพด้านความมั่นคงของภูมิภาคและของโลกให้เกิดขึ้น

การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม และกองทัพเยอรมัน

- เนื่องจากสถานการณ์ด้านความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับปัจจัยด้านอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจ เช่น การปรับปรุงภารกิจของนาโต บทเรียนจากการปฏิบัติภารกิจของกองทัพในภูมิภาคต่างๆ การชะลอระบบการเกณฑ์ทหารไว้ชั่วคราว ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เป็นต้น ได้ส่งผลให้กระทรวงกลาโหม และ กองทัพต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจ โดยมีแนวทางที่สำคัญ เช่น
 - ❖ การปรับปรุงโครงสร้างกระทำในลักษณะ **Top-down** (นโยบายจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูง, การดำเนินการจากหน่วยระดับบนเพื่อเป็นตัวอย่างก่อน)
 - ❖ การบูรณาการหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน (**integration**) เช่น การศึกษา การแพทย์ เป็นต้น
 - ❖ การปฏิบัติภารกิจในลักษณะ “การปฏิบัติการร่วม (**Joint Operations**)” ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - ❖ กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบงานในระดับยุทธศาสตร์และงานในอนาคต ส่วนกองทัพบกรับผิดชอบงานในระดับยุทธการและงานในปัจจุบัน
 - ❖ ยุบหน่วยงาน และลดกำลังพล (ดำเนินการในระดับกระทรวงกลาโหมในอัตราส่วนที่มากกว่าในระดับกองทัพ)

บทเรียนที่สำคัญจากกระทรวงกลาโหม และกองทัพเยอรมัน

- กระทรวงกลาโหม และกองทัพเยอรมันเป็นต้นแบบหนึ่งของแนวคิดการจัดหน่วยงานทางทหารภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกองทัพปฏิบัติงานภายใต้การนำในเชิงนโยบาย การสั่งการและการควบคุมของประชาชน เช่น ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดเป็นผู้แทนประชาชน การให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติภารกิจจากรัฐสภา
 - เยอรมนีได้สร้างสถาบันและกลไก เช่น ผู้ตรวจการ แนวคิด **Innere Fuehrung** <อินเนเรอ ฟือรุง> และ **Citizen in uniform** เพื่อสนับสนุน รองรับ และขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของกองทัพภายใต้แนวคิดข้างต้นให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน

บทเรียนที่สำคัญจากกระทรวงกลาโหม และกองทัพเยอรมัน (ต่อ)

- การสร้างระบอบประชาธิปไตยของชาติและในกองทัพเน้นการปลูกฝังที่ทรัพยากรมนุษย์ (พลเมืองของชาติ) โดยให้ความสำคัญในเรื่องของการศึกษาหน้าที่พลเมืองที่ดี (civic education) ที่เชื่อมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 - โดยกองทัพเป็นกลไกด้านความมั่นคงของรัฐบาล ส่วนภายในกองทัพได้เน้นการปลูกฝังอบรมในเรื่อง **citizen in uniform** และ **Innere Fuehrung** <อินเนเรอ ฟือรุง> เพื่อให้เข้าใจบทบาทของทหารในระบอบประชาธิปไตยที่ยังมีบทบาทในฐานะเป็นพลเมืองของชาติด้วย
 - ความเป็นผู้นำทางทหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การนำหน่วยและเคารพสิทธิเสรีภาพทางทหารในฐานะพลเมืองของชาติ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากำลังพลที่พ้นจากราชการทหารได้รับความนิยมนและการยอมรับจากองค์กรภายนอกให้เข้าปฏิบัติงานในองค์กรอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีความเป็นผู้นำ มีระเบียบวินัย มีทักษะในการบริหารจัดการบุคลากร และปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทเรียนที่สำคัญจากกระทรวงกลาโหม และกองทัพเยอรมัน (ต่อ)

- การปรับภารกิจและโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม และกองทัพ กระทำจากเหตุผลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น ภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลง ข้อจำกัดของงบประมาณ โดยมเอได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางแล้ว ก็มีการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานเป็นสำคัญ
- การปรับโครงสร้างของหน่วยงานกระทำจากระดับบน (Top-down approach) เพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่หน่วยงานในระดับล่างในการดำเนินการให้สอดคล้องกัน
- นโยบายด้านความมั่นคงของเยอรมนีเน้นการให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันความขัดแย้งมิให้เกิดขึ้น การสร้างความเข้าใจ และความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ และมิตรประเทศในการสนับสนุนการสร้างสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงให้มีเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจของกองทัพที่เน้นการให้ความสำคัญต่อภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ มากกว่าการปฏิบัติงานยุทธการในลักษณะของการปฏิบัติการรบ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

หลักการ “Citizen in Uniform”

- ทหารในฐานะ “พลเมืองในเครื่องแบบ” เป็นของประชาชนและทำงานเพื่อประชาชน ไม่ใช่เครื่องมือของชนชั้นนำหรือผู้นำทหารในการใช้อำนาจพิเศษในลักษณะรัฐซ้อนรัฐ
- ทหารในฐานะพลเมืองของรัฐ ที่ต้องได้รับการปฏิบัติต่อตามหลักสิทธิมนุษยชน ทหารต้องมีความสามารถที่จะคิดใคร่ครวญตั้งคำถามกับระบบ และมีจิตสำนึก คิดเองได้ไม่ได้ทำตามคำสั่งอย่างเดียว ภาพของทหารเช่นนี้ทำให้การศึกษาแบบพลเมืองหรือเพื่อความเป็นพลเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการฝึกฝนทหาร

หลักการ “Inner Führung”

(Inner Direction and Leadership)

- เป็นหลักการที่ได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร โดยเน้นความเป็นพลเรือนในเครื่องแบบของทหารเยอรมันรวมทั้งเป็นแนวทางในการพัฒนาความเป็นผู้นำของทหารเยอรมัน
- หน้าที่ของทหารในการป้องกันรัฐโดยปฏิบัติตามมโนธรรมและสำนึกของตนเองโดยไม่ใช้การเชื่อฟังทำตามคำสั่งโดยไม่ยั้งคิด หลักการจริยธรรมและกฎหมายเป็นแบบเดียวกับพลเมือง ทหารปฏิเสธที่จะไม่ทำตามคำสั่งที่ผิดกฎหมายได้
- หลักการ **Innere Führung** จึงอยู่ที่การสร้างอัตลักษณ์ให้ทหารเป็นพลเมืองในเครื่องแบบที่เคารพหลักการสิทธิมนุษยชน ยึดถือหลักความเป็นประชาธิปไตยและตระหนักในภาระหน้าที่เชิงจริยธรรมของวิชาชีพเสมอ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะสะท้อนผ่านการเป็นผู้นำของทหารคนนั้นๆ นั่นเอง

ธรรมาภิบาลของกองทัพ และ ความสัมพันธ์ทหาร-พลเรือน

- การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกองทัพมี 2 ส่วนคือ การปรับโครงสร้างที่สัมพันธ์กับการเมือง และการพัฒนาธรรมาภิบาลของกองทัพ
- โครงสร้างที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ได้แก่ ผู้ตรวจการกองทัพของรัฐสภาที่เป็นหลักการและกลไกที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และกรรมาธิการทหารของรัฐสภา เน้นการตรวจสอบติดตามและควบคุมกองทัพ ซึ่งเป็นกลไกที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในระบอบรัฐสภา
- ผู้ตรวจการกองทัพของรัฐสภา มีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อให้ความคุ้มครองทหาร บนหลักการที่ทหารมีสิทธิเหมือนพลเมือง จุดกำเนิดของการปฏิรูปและธรรมาภิบาลของกองทัพ คือ ขั้วร้องร้องเรียนเรื่องที่ทหารไม่ได้รับความเป็นธรรม สถานภาพทางสังคมของทหารเยอรมันตกต่ำ ทหารบางคนจะไม่สวมเครื่องแบบไปในที่สาธารณะถ้าไม่จำเป็น เพราะมีบ่อยครั้งที่พวกเขาจะถูกโหน่ และเสียดสี ด้วยเหตุนี้ความคาดหวังของทหารต่อนักการเมืองก็คือการสื่อสารกับสังคม ให้เข้าใจบทบาทของทหาร ทหารต้องการการยอมรับจากสังคม

ธรรมาภิบาลของกองทัพ และ ความสัมพันธ์ทหาร-พลเรือน (ต่อ)

- กลไกกรรมการทหารของรัฐสภา เป็นกลไกถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่เพียงเท่านั้น การประชุมของคณะกรรมการทหารยังเป็นเวทีสำหรับการประสานงาน และสื่อสารระหว่างผู้นำเหล่าทัพกับนักการเมืองที่เป็นสมาชิกของกรรมการ การสื่อสารสองทางสามารถลดความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับฝ่ายการเมือง
- นอกจากนั้นการทำงานของคณะกรรมการก็เปิดให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการมักจะไม่นำเรื่องเล็กๆ เกินไปมาพิจารณา โดยถือว่าเรื่องอะไรที่ทหารตัดสินใจได้ก็ให้กองทัพจัดการเอง
- ช่องทางและโอกาสที่ทหารจะสัมพันธ์กับพลเรือนในงานด้านความมั่นคงนอกจากกลไกทางรัฐสภาซึ่งเป็นกลไกหลักแล้ว ในด้านการบริหารกิจการของกระทรวงกลาโหม และการศึกษาอบรมของกองทัพ ก็เป็นพื้นที่ที่มีการทำงานร่วมกันระหว่างทหารกับพลเรือน

ธรรมาภิบาลของกองทัพ และ ความสัมพันธ์ทหาร-พลเรือน (ต่อ)

- กระทรวงกลาโหมก็เป็นตัวอย่างที่มีพลเรือนเป็นข้าราชการจำนวนมาก นอกจากนี้สถาบันการศึกษาอัน ได้แก่ โรงเรียนเสนาธิการทหาร และมหาวิทยาลัยของกองทัพ คือ Helmut Schmit University ซึ่งมีคำขวัญว่าเป็นมหาวิทยาลัยพลเรือนในบรรยากาศของกองทัพ (civilian university in military environment) ก็มีพัฒนาการและมีความโน้มเอียงที่จะได้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับกองทัพ
- กองทัพได้พัฒนานวัตกรรมโดยเฉพาะหลักสูตรการศึกษาใหม่ๆ นายทหารในกองทัพมีความสนใจกลับเข้ามารับการศึกษาระดับปริญญาตรีต่อเนื่อง โดยเฉพาะนายทหารชั้นสูง หลักสูตรการศึกษาตลอดชีพของนายทหารที่ได้รับความสนใจจากนักธุรกิจ และสมาชิกของสังคมของพลเรือน กำลังจะพัฒนาไปสู่การเป็นหลักสูตรนานาชาติเพื่อขยายเครือข่ายการเรียนรู้อันข้ามภูมิภาคด้วย

ข้อเสนอแนะ

- 1) หน่วยศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์ของไทย ควรให้ความสำคัญต่อการศึกษา การพัฒนาและการบริหารงานด้านความมั่นคงร่วมสมัยอย่างจริงจัง โดยเฉพาะพัฒนาการของธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง (Development of Security Sector Governance) เพื่อก้าวทันวิวัฒนาการกิจการทหารของโลก ซึ่งปัจจุบันเป็นเรื่องไม่ไกลตัวและจะเป็นการยึดมั่นตอบสนองต่อหลักการ “เทิดราชัน-ทันสมัย-พัฒนา” ของกองทัพไทย
- 2) หน่วยการศึกษาด้านการทหารและความมั่นคง ควรเข้าร่วมและเสริมสร้างบทบาทของสังคมต่อการสร้างความเป็นทหารอาชีพของกองทัพในบริบทสังคมไทยและวิถีเอเชีย ทั้งนี้ จำต้องเพิ่มความร่วมมือแลกเปลี่ยนทางวิชาการกับหน่วยศึกษาพลเรือนที่มีขอบข่ายการศึกษาความมั่นคงทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านเนื้อหาสาระของการสร้างความเป็นทหารอาชีพทั้งทางลึกและทางกว้าง

ข้อเสนอแนะ (ต่อ)

- 3) การให้ความสำคัญต่อแนวคิดการปรับเปลี่ยนกรอบทำงานเชิงสถาบัน ระหว่างฝ่ายวิชาการกับองค์กร เสริมสร้างความเป็นทหารอาชีพของกองทัพมีความสำคัญยิ่งยวด และเป็นเจตนาธรรมเนียมอันแน่วแน่ของผู้นำกองทัพตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังมีความก้าวหน้าไม่มากเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากยังขาดแผนที่เส้นทาง (Road map) ที่ชัดเจน จึงสมควรได้มีการระดมสมองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงจัง เปิดเผย และครอบคลุมทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้กองทัพก้าวไกลอย่างมั่นคงและยั่งยืน

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

- พลตรี สุรสิทธิ์ ทัศนังคทา และคณะ (2556). ธรรมนูญสากลในงานความมั่นคง กองทัพเยอรมันในกำกับของระบบประชาธิปไตย (Security Sector Governance. The German Armed Forces under Democratic Control), กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (Friedrich Ebert Stiftung)
- ข้อมูลทำางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ ปราณี ทิพย์รัตน์ แปลและเรียบเรียง การก่อกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ, .-- บริษัท พี เพรส จำกัด กัด กรุงเทพมหานคร : มิถุนายน 2556 326 หน้า 1. การปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform –SSR) 2. ธรรมนูญสากลภาคความมั่นคง (Security Sector Governance – SSG) 3. บทบาทรัฐสภาในระบบประชาธิปไตย 4. บทบาทรัฐสภาในการก่อกำกับดูแลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 5. ปราณี ทิพย์รัตน์
- ISBN 978-616-335-053-4