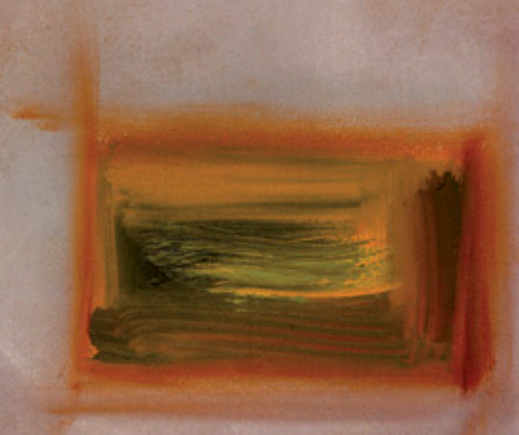


การกำกับดูแลภาคความมั่นคง โดยรัฐสภา :

หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ



การกำกัับดูแลภาคความมั่นคง โดยรัฐสภา : หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ

“Vis consilii expers mole ruit sua”

(การใช้กำลังโดยปราศจากการไตร่ตรอง ย่อมประสบความล้มเหลว
อันเนื่องมาจากการใช้กำลังนั่นเอง)

(ไฮราส, บทที่ 3, 4, 65)

แปลและเรียบเรียงโดย

ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ปราณี ทิพย์รัตน์ แปลและเรียบเรียง

การกำกับการดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ, -- บริษัท
พี เพรส จำกัด กรุงเทพมหานคร : มิถุนายน 2556

326 หน้า

1. การปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform –SSR)
2. ธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง (Security Sector Governance – SSG)
3. บทบาทรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย
4. บทบาทรัฐสภาในการกำกับการดูแลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ
5. ปราณี ทิพย์รัตน์

ISBN 978-616-335-053-4

ปีที่พิมพ์ มิถุนายน 2556

จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี เพรส จำกัด

129 ซอยแยกซอยศิริพจน์ แขวงสวนหลวง

เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250

โทร. 02 742 4754-5

คำนำผู้แปล

๒๒ แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform—SSR) และการสร้างธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง (Security Sector Governance—SSG) ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติในฐานะที่เป็นวาระสำคัญทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 อันเป็นผลมาจากฉันทามติในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วว่า หากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีภาคความมั่นคงที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดธรรมาภิบาลแล้ว จะเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ และสันติภาพของประเทศและต่อภูมิภาคด้วย อย่างไรก็ตาม การศึกษาและงานวิจัยส่วนใหญ่ทั้งที่เป็นงานวิชาการและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ที่สถานการณ์ในอาฟริกา ยุโรป และละตินอเมริกา ขณะที่อาจกล่าวได้ว่า งานวิจัยและการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ ตลอดจนการสรุปบทเรียนจากประเทศเหล่านั้นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในเอเชียตะวันออก ในอาเซียน และในประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มขึ้นในช่วงไม่ถึงสิบปีที่ผ่านมา แม้ว่าในประเทศเหล่านี้ อาจจะมีการดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงอยู่แล้วภายใต้กระบวนการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Transition) หากมิได้ดำเนินการภายใต้กรอบความคิด SSR และ SSG ¹

¹ โปรดดูการประชุม Expert Workshop on **Security Sector Reform (SSR): Lessons to be Learned from Northeast and Southeast Asia**, 7-9 March 2007, Manila, Philippines, organized by Institute for Strategic and Development Studies (ISDS) and Friedrich Ebert Stiftung.

หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ผลจากการที่มีภัยคุกคามในรูปแบบใหม่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ตลอดจนความพยายามจะทำให้ประเด็นที่ไม่ใช่ประเด็นด้านความมั่นคงมาก่อนกลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคง (Securitization) ทำให้แนวคิดด้านความมั่นคงมีความแตกต่างไปจากช่วงสงครามเย็น นั่นคือ มีการขยายคำอธิบายและคำจำกัดความของ “ความมั่นคง” ทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง และมีความพยายามเชื่อมแนวคิดด้านความมั่นคงเข้ากับแนวคิดด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

ในช่วงสงครามเย็น “ความมั่นคง” จะหมายถึงความมั่นคงของรัฐ ซึ่งหมายถึงความมั่นคงในเชิงทหารเป็นสำคัญ แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะไม่จำกัดให้ความมั่นคงมีความหมายเฉพาะเรื่องการทหารก็ตาม แต่ความเข้าใจของนักวิชาการและผู้ใช้แนวคิดนี้ส่วนใหญ่มักจะเข้าใจความมั่นคงแห่งชาติในเชิงทหารเท่านั้น ขณะที่ช่วงหลังสงครามเย็น ความหมายของความมั่นคงได้ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ให้หมายรวมถึงภัยคุกคามอื่นๆ ที่ไม่เน้นเฉพาะด้านการทหารหรือการรุกรานโดยใช้กำลังเท่านั้น โดยให้รวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ Kofi Annan อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า

“เราไม่สามารถเข้าใจความมั่นคงเฉพาะที่เป็นประเด็นทางทหารเท่านั้น หากแต่จะต้องรวมเอาประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม การปกป้องสิ่งแวดล้อม กระบวนการประชาธิปไตย การลดอาวุธ และการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายเข้าไว้ด้วย”²

แม้ว่าปัจจุบันนักวิชาการยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันว่า อะไรควรจะเป็นประเด็นความมั่นคง แต่ก็ได้เริ่มมีการยอมรับในระดับหนึ่งว่า แนวคิดหรือเป้าหมายของความมั่นคงไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะความมั่นคงแห่งรัฐเท่านั้น หากแต่ต้องหมายรวมถึงความมั่นคงภายใน อันได้แก่ ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ชุมชน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ

² Kofi Annan, “Peace and Development – One Struggle, Two Fronts”, Address of the United Nations Secretary-General to the World Bank Staff, 19 October, 1999, p.5

ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ด้วย³ แม้ว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ยังคงสับสน คลุมเครือและมีปัญหามากมายในการให้คำจำกัดความที่เป็นที่ยอมรับ ในทางปฏิบัติความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพภายในประเทศที่มีความขัดแย้งภายในอย่างรุนแรง และจึงเป็นประเด็นที่นำไปสู่การปฏิรูปภาคความมั่นคงของรัฐทั้งที่กำลังพัฒนาและพัฒนาแล้ว

นิยามศัพท์ “ภาคความมั่นคง”

แม้ว่าในปัจจุบัน คำว่า “ภาคความมั่นคง” (Security Sector) เริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย หากยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันไปทั้งในขอบเขต บริบท มุมมอง ตลอดจนบทบาทของผู้มีส่วนรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม องค์กรประกอบของภาคความมั่นคงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันจะหมายถึง “โครงสร้าง สถาบัน และบุคลากร ที่รับผิดชอบในการจัดการ จัดหา ตลอดจนกำกับดูแลและตรวจสอบความมั่นคงของรัฐ”⁴ และ “สถาบัน กลุ่ม องค์กร และปัจเจกชน ทั้งที่สังกัดรัฐและที่ไม่ใช่รัฐ ที่มีส่วนได้เสียในการจัดหาและการอำนวยความสะดวกในประเด็นความมั่นคง”⁵ ภาคความมั่นคงของรัฐจึงประกอบไปด้วย (1) ผู้ที่มีบทบาทเป็นแกนหลักในการรักษาความมั่นคง อันได้แก่ กองทัพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทหาร หน่วยงานด้านข่าวกรอง หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานด้านศุลกากร หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาความปลอดภัยบริเวณชายแดน (ตำรวจตระเวนชายแดน) ฯลฯ (2) ผู้มีบทบาทในการรักษากฎหมาย

³ โปรดดูการอภิปรายประเด็นนี้ในภูมิภาคอาเซียนใน Pranee Thiparat, editor, *The Quest for Human Security: The Next Phase for ASEAN ?*, Institute for Security and International Studies (ISIS), Thailand, June 2001

⁴ United Nations General Assembly/Security Council. *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, Report of the Secretary-General, 23 January 2008, A/62/659-S/2008/39, para 14

⁵ Security Sector Reform and Governance –OECD Development Assistance Committee (DAC) Guidelines (2005)

และอำนาจความยุติธรรม อันได้แก่ กระบวนการตุลาการทั้งหมด ซึ่งรวมถึงระบบศาล และหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาล กระบวนการดำเนินงานทางอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯลฯ (3) ผู้ที่มีบทบาทในการจัดการและกำกับดูแลและตรวจสอบ อันได้แก่ หน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กระทรวงการคลัง และ ฯลฯ⁶

คู่มือเรื่อง การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ ที่จัดทำโดยสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) และ ศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (DCAF) เป็นเอกสารสำคัญที่เสนอแนวปฏิบัติและกลไกต่างๆ ที่ทำให้รัฐสภาสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้แปลได้พยายามรักษาสาระของคู่มือฉบับนี้ไว้และได้เพิ่มเติมคำอธิบายในเอกสารอ้างอิงท้ายบททั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริบทของไทย และในส่วนที่เป็นการขยายความในประเด็นเฉพาะ

ผู้แปลขอขอบคุณ Professor Heiner Hänggi และ Dr. Hans Born แห่งศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (DCAF) ผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นการปฏิรูปภาคความมั่นคงทั้งในภูมิภาคอาเซียนและในไทยโดยคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทในแต่ละประเทศ ที่สนับสนุนและไว้วางใจให้ผู้แปลถอดความคู่มือฉบับนี้เป็นภาษาไทย ขอขอบพระคุณ พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ผู้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการส่งเสริมแนวคิด

⁶ รายละเอียดบริบทของพัฒนาการในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับแนวคิดนี้ โปรดดู Heiner Hänggi, "The Concept of Security Sector Governance", paper presented at the **Workshop on Challenges of Security Sector Governance in Southeast Asia**, organized by the Friedrich Ebert Stiftung (FES), the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and the Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), Singapore, 14-15 February, 2006; Heiner Hänggi, "Security Sector Reform-Concept and Context", **Transformation: A Security Sector Reform Reader**, 2012 INCITEGov, Manila, the Philippines.

และแนวปฏิบัติที่ดีในการปฏิรูปและธรรมาภิบาลด้านความมั่นคงที่กรุณาอ่าน ให้คำแนะนำ และเขียนคำนิยามให้ภายใต้เวลาอันจำกัด ขอขอบคุณ คุณปริดา ศรีสวัสดิ์ แห่ง Friedrich Ebert Stiftung (FES) ประเทศไทยที่กรุณาประสานงานการจัดทำคู่มือฉบับนี้และเปิดโอกาสให้ผู้แปลได้มีส่วนร่วมในการประชุม SSR ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ที่ท้ายที่สุด ผลงานแปลนี้คงไม่สามารถออกมาเป็นรูปเล่มได้หากปราศจากการให้การสนับสนุนจาก DCAF และสถานทูตเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย

ผู้แปลเชื่อมั่นว่า การทำความเข้าใจบทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง ผ่านคู่มือฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะแต่สมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากจะส่งผลให้ “ผู้มีบทบาท” ในภาคความมั่นคงทุกภาคส่วน ดังที่ระบุไว้ข้างต้นมีความเข้าใจมากขึ้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันรัฐสภาและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ตลอดจนบทเรียนอันเป็นผลจากการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Transparency and Accountability) ที่ภาคความมั่นคงพึงต้องสนองตอบต่อรัฐบาลตามแนวทางประชาธิปไตย

ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์

มิถุนายน 2556

คำนิยาม

๖๖ ต่เดิมนั้น คำว่า “การปฏิรูปความมั่นคงแห่งชาติ” (National Security Reform) มักจะมีนัยโดยตรงถึง “การปฏิรูปกองทัพ” หรือ “การปฏิรูปทางทหาร” (Military Reform) ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า กองทัพเป็นศูนย์กลางของงานความมั่นคงของประเทศ และศักยภาพของกองทัพเป็นหลักประกันโดยตรงต่อขีดความสามารถในการสร้างความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความหมายถึงการปลอดจากภัยคุกคาม และภัยคุกคามก็เป็นเรื่องที่ถูกตีกรอบอยู่กับเรื่อง “ภัยคุกคามทางทหาร” (military threat)

แนวคิดเช่นนี้สอดคล้องกับยุคสมัยของสงครามเย็นเป็นอย่างยิ่ง เพราะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติถูกวางน้ำหนักไว้กับเรื่องการป้องกันประเทศให้รอดพ้นจากภัยคุกคามทางทหารของรัฐข้าศึกเป็นทิศทางหลัก การปฏิรูปกองทัพจึงถือเป็น “ปัญหาหัวใจ” ของงานความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่ในยุคหลังสงครามเย็น การปฏิรูปงานความมั่นคงที่วางอยู่บนรากฐานของการปฏิรูปทหารเท่านั้น ดูจะเป็นแนวคิดที่ไม่เพียงพอ ดังจะเห็นได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์ด้านความมั่นคงได้นำพาเอาเรื่องของ “การปฏิรูปภาคความมั่นคง” (Security Sector Reform) หรือที่มักจะเรียกกันในหมู่ผู้สนใจว่า “SSR” เข้าไปสู่ประเทศต่างๆ นอกจากนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ตีกรอบการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศว่า จะให้แก่ประเทศผู้รับที่มีการทำ “SSR” แล้ว เป็นต้น

อีกทั้งหากพิจารณาในสภาวะที่พบอีกด้วยว่า แนวคิดเรื่อง “SSR” นั้น มีกรอบของส่วนงานความมั่นคงที่จะต้องปฏิรูปมากกว่าเพียงการคิดถึงเฉพาะเรื่องของกองทัพเท่านั้น และทิศทางของการปฏิรูปเช่นนี้ไม่แต่เพียงจะทำให้องค์กรและระบบงานความมั่นคงของประเทศเกิดความโปร่งใสเท่านั้น หากแต่ยังจะเป็นส่วนสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาลและการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนอีกด้วย

อย่างไรก็ตามเรื่องราวเหล่านี้เป็น “เรื่องใหม่” สำหรับรัฐบาลและสังคมไทย ซึ่งอาจจะ เป็นเพราะเรายังไม่เคยผ่านขั้นตอนของการปฏิรูปงานความมั่นคงอย่างจริงจังเท่าใดนัก... ไม่ว่าสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกจะเปลี่ยนแปลงไปเพียงใดก็ตาม เราก็ควรจะ เชื่อว่าระบบความมั่นคงเก่ายังสามารถให้บริการแก่รัฐและสังคมได้อย่างไม่จำเป็นต้อง คิดถึง “การปฏิรูป” ใดๆ ทั้งสิ้น แต่ความคิดเช่นนี้กำลังถูกท้าทายอย่างมากในปัจจุบัน !

ดังนั้นเมื่อ ผศ.ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์ ได้ตัดสินใจแปลงงานเรื่อง Parliamentary Oversight of the Security Sector เป็นภาษาไทย จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ อย่างยิ่ง โดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง ซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับเรื่องของ “SSR” แล้ว หนังสือเล่มนี้จะเป็นเสมือน “แนวทาง” หรือเป็น “guidelines” ที่ดียิ่ง ที่จะ ช่วยให้เห็นทิศทางของการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่เป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกในปัจจุบัน

อีกทั้งหนังสือเล่มนี้ยังจะเป็นประโยชน์อย่างมากทั้งแก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่าย นิติบัญญัติ (รัฐสภา) ที่ต้องทำความเข้าใจกับเรื่องของการปฏิรูปภาคความมั่นคง และ ที่สำคัญก็จะเป็นประโยชน์แก่ภาคประชาสังคมเองในการเรียนรู้ถึงทิศทางใหม่ในกระแส โลกเช่นนี้อีกด้วย

สุดท้ายนี้ก็หวังว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นส่วนสำคัญในการนำเสนอทิศทางของการบริหาร จัดการงานความมั่นคงของประเทศในอนาคต ซึ่งนับวันประเด็นปัญหาความมั่นคงไทย มีแต่จะซับซ้อนมากขึ้น และยุ่งยากมากขึ้น จนทำให้เราต้องคิดถึงเรื่องของการปฏิรูปภาค ความมั่นคงมากขึ้นไปด้วย... เว้นเสียแต่เราจะเชื่อเอาเองว่า ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น เรา ก็จะไม่ปฏิรูปใดๆ ทั้งสิ้น แต่คำถามก็คือ ประเทศไทยจะอยู่ในโลกความมั่นคง ที่เปลี่ยนแปลงเช่นปัจจุบัน โดยไม่ปฏิรูปเลยหรือ !

รศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนิยาม

นับตั้งแต่โลกผ่านยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ทุกประเทศได้ปฏิรูประบบงานความมั่นคงเพื่อให้ครอบคลุม “ความท้าทาย” รูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนจากภัยคุกคามด้วยการใช้กำลังที่เปิดเผย มาเป็นภัยคุกคามต่อพลังอำนาจของชาติด้านต่างๆ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ที่ซับซ้อน จึงต้องมีการสร้างเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้กับประชาชนในฐานะที่เป็น “พลังอันแท้จริงของชาติ” โดยให้สิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารประเทศในฐานะที่เป็น “พลเมือง” เจ้าของประเทศ และสามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาล เพื่อมิให้มีพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

แนวคิดในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงให้ครอบคลุมมิติใหม่นี้ ได้นำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้ในการบริหารประเทศ และปรับเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็นในการบริหารประเทศ และตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของพลังอำนาจของชาติและความมั่นคงของประชาชนในฐานะปัจเจก รวมถึงมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะของรัฐด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการปกครองประเทศดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน ด้วยการให้ความรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ที่ต้องกำกับดูแลการบริหารรัฐของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของ “การปกป้องอธิปไตยและสังคม”

ด้วยเหตุนี้ สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศและศูนย์ควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา จึงได้ร่วมกันจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น เพื่อกำหนดหลักการ กลไก และแนวปฏิบัติของสมาชิกรัฐสภา ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงในมิติใหม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งได้ระบุหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในความมั่นคงมิติใหม่อย่างชัดเจน และมอบให้ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ เป็นผู้ถอดความเป็นภาษาไทยเพื่อให้ง่ายต่อการเรียนรู้ ผมจึงมีความเชื่อมั่นว่า เอกสารทางวิชาการของสหภาพรัฐสภานี้จะมีคุณค่าสูงยิ่งสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในบ้านเมืองของเรา และถ้าสมาชิกรัฐสภาทุกคนช่วยกันนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว ก็จะก่อให้เกิด “ประโยชน์สุข” แก่ประชาชนตามพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างยั่งยืน

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
สมาชิกรัฐสภา สรรพวุฒิกิตติคุณ
(อดีตรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด)

รายชื่อผู้มีส่วนร่วมในการผลิต คู่มือของ IPU-DCAF เรื่องการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

บรรณาธิการ

Hans Born (Netherlands), Philipp Fluri (Switzerland) and Anders B. Johnsson (Sweden)

ผู้เขียนนำ

Hans Born (Netherlands)

ผู้ร่วมให้ข้อมูล

Alexey Arbatov (Russia), Jean-Christophe Burkel (France), Eva Busza (USA), Marina Caparini (Canada), Umit Cizre (Turkey), David Darchiashvili (Georgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Switzerland), Denise Garcia (Brazil), Suzana Gavrilescu (Romania), Wilhelm Germann (Germany), Owen Greene (UK), Miroslav Hadzic (Serbia and Montenegro), Karl Haltiner (Switzerland), Heiner Hänggi (Switzerland), David Hobbs (UK), Jan Hoekema (Netherlands), Rogier Huizenga (Netherlands), Andrzej Karkoszka (Poland), Peter G. Kelly (USA), Simon Lunn (UK), Tom McDonald (UK), Dorijan Marsic (Slovenia), Gian Giacomo Migone (Italy), Michael F. Noone (USA), Aleksandr Pikayev (Russia), Christine Pintat (France), Andreas Prufert (Germany), Christopher Sabatini (USA), Liliane Serban (Romania), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norway), Bauke Snoep (Netherlands), Svitlana Svetova (Ukraine), Jan Trapans (Latvia), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Switzerland), Pentti Väänänen (Finland), Biljana Vankovska (Macedonia), Marie Vlachova (Czech Republic), Casper W. Vroom (Netherlands), Tamas Wachsler (Hungary), Donna Winslow (Canada), Herbert Wulf (Germany)

กองบรรณาธิการ

Willem van Eekelen (Netherlands), Andreas Gross (Switzerland), Miroslav Filipovic (Serbia and Montenegro), Stepan Sulakshin (Russia), Dimitro Tabachnik (Ukraine), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaysia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) and Elissavet Papadimitriou (Greece) – คณะกรรมการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยประเด็นทางการเมือง ความมั่นคงระหว่างประเทศและการลดอาวุธ, Beth Mugo (Kenya) and Ricardo Vasquez (Argentina), คณะกรรมการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ตุลาการ และ ประเด็นเกี่ยวกับรัฐสภา

บรรณาธิการภาษา

Oliver Wates (UK)

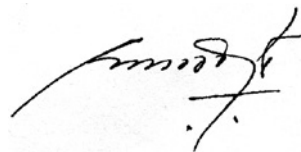
ต้นฉบับ : ภาษาอังกฤษ เฉินีวา ค.ศ. 2003

คำนำ

โดยเหตุที่ความมั่นคงเป็นหัวใจสำคัญของความผาสุกของประชาชน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ความคิดเห็นของประชาชนจะต้องปรากฏในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้วย โดยนโยบายดังกล่าวจักต้องรวมเอาคุณค่าและหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่รัฐมุ่งส่งเสริมและปกป้อง

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้แทนของปวงชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในรัฐสภาจะต้องทำงานร่วมกับรัฐบาลและภาคความมั่นคงอย่างใกล้ชิด และแม้ว่าทั้งฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาจะมีเป้าหมายอันเดียวกัน หากแต่บทบาทพื้นฐานควรจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐสภามีความรับผิดชอบในการกำหนดกรอบในทางกฎหมาย กำหนดงบประมาณ ตลอดจนกำกับดูแลและตรวจสอบกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรัฐสภาจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างกว้างขวาง มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการที่จำเป็น ตลอดจนมีอำนาจและเจตนาที่แน่วแน่ในการกำกับรัฐบาลให้รับผิดชอบในการดำเนินงานของตน ซึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีโครงสร้างทางสังคมอันเกิดจากความไว้วางใจและการสนทนาสื่อสารระหว่างกันรองรับด้วย

ในประเทศชิลี ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในปัจจุบันประชาคมระหว่างประเทศจะพบว่าในชิลีนั้นมีบรรยากาศที่เต็มไปด้วยความร่วมมือและการเคารพซึ่งกันและกันระหว่างกองทัพและสังคม ซึ่งเราหวังว่าสัมพันธภาพดังกล่าวจะมีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้นในอนาคต เรามั่นใจว่าหนังสือคู่มือฉบับนี้จะช่วยทำให้เกิดหลักประกันว่าผู้ที่มิมีบทบาทสำคัญในภาคความมั่นคงทุกคนจะร่วมกันผลักดันให้เกิดความร่วมมืออันจะนำไปสู่ประโยชน์สาธารณะสำหรับประชาชน



เซนาเตอร์ เซอร์จิโอ เป เวอร์ดุโก

(Senador Sergio Páez Verdugo)

ประธานสภาสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ

(President of the Council of the Inter-Parliamentary Union)

รายชื่อผู้มีส่วนร่วมในการผลิต คู่มือของ IPU-DCAF เรื่องการทำกับดักแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

Hans Born (Netherlands), Philipp Fluri (Switzerland) และ Anders B. Johnsson (Sweden)

บรรณาธิการและผู้เขียนนำ

Hans Born (Netherlands)

ผู้ร่วมให้ข้อมูล

Alexey Arbatov (Russia), Jean-Christophe Burkel (France), Eva Busza (USA), Marina Caparini (Canada), Umit Cizre (Turkey), David Darchiashvili (Georgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Switzerland), Denise Garcia (Brazil), Suzana Gavrilescu (Romania), Wilhelm Germann (Germany), Owen Greene (UK), Miroslav Hadzic (Serbia and Montenegro), Karl Haltiner (Switzerland), Heiner Hänggi (Switzerland), David Hobbs (UK), Jan Hoekema (Netherlands), Rogier Huizenga (Netherlands), Andrzej Karkoszka (Poland), Peter G. Kelly (USA), Simon Lunn (UK), Tom McDonald (UK), Dorijan Marsic (Slovenia), Gian Giacomo Migone (Italy), Michael F. Noone (USA), Aleksandr Pikayev (Russia), Christine Pintat (France), Andreas Prufert (Germany), Christopher Sabatini (USA), Liliane Serban (Romania), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norway), Bauke Snoep (Netherlands), Svitlana Svetova (Ukraine), Jan Trapans (Latvia), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Switzerland), Pentti Väänänen (Finland), Biljana Vankovska (Macedonia), Marie Vlachova (Czech Republic), Casper W. Vroom (Netherlands), Tamas Wachsler (Hungary), Donna Winslow (Canada), Herbert Wulf (Germany)

กองบรรณาธิการ

Willem van Eekelen (Netherlands), Andreas Gross (Switzerland), Miroslav Filipovic (Serbia and Montenegro), Stepan Sulakshin (Russia), Dimitro Tabachnik (Ukraine), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaysia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) and Elissavet Papadimitriou (Greece) – คณะกรรมการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยประเด็นทางการเมือง ความมั่นคงระหว่างประเทศและการลดอาวุธ, Beth Mugo (Kenya) and Ricardo Vasquez (Argentina), คณะกรรมการของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ตุลาการ และ ประเด็นเกี่ยวกับรัฐสภา

บรรณาธิการภาษา

Oliver Wates (UK)

ต้นฉบับ : ภาษาอังกฤษ เฉินีวา ค.ศ. 2003

คำปรารภ

นับตั้งแต่เกิดอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการคงความเป็นรัฐ ในปัจจุบัน บทบาทของผู้รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงของรัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดแนวคิดใหม่ในการสนองตอบต่อประเด็นความมั่นคง รวมทั้งแนวคิดใหม่เกี่ยวกับกรอบความคิดในเรื่องความมั่นคงเองด้วย เหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 และผลที่ตามมาหลังจากเหตุการณ์สะเทือนขวัญในครั้งนั้น ตอกย้ำถึงความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นที่จะต้องมีความคิดใหม่ในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

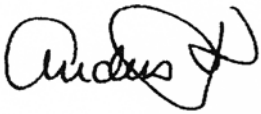
ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลและการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภาจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการรับมือ การสนองตอบต่อประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่เหล่านี้ได้ดำเนินการด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เพราะหากปราศจากการกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว รัฐย่อมต้องเผชิญกับอันตรายอันเกิดจากการที่ภาคความมั่นคงอาจตีความภารกิจของตนอย่างผิดพลาด และอาจนำไปสู่การที่ภาคส่วนดังกล่าวกระทำตัวเสมือนเป็นรัฐซ้อนรัฐ หรือมีฉะนั้น ก็อาจจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยขาดความระมัดระวัง รวมตลอดถึงการที่ภาคความมั่นคงจะใช้อิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเกินความจำเป็น ผลก็คือ ภาคความมั่นคงจะเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเสียเอง หรือแม้กระทั่งเป็นตัวเพิ่มความขัดแย้งในรัฐให้สูงขึ้น ในขณะที่รัฐที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งภายในและสงครามกลางเมืองต้องเผชิญกับความเสี่ยงภัยเฉพาะด้านดังกล่าว รัฐประชาธิปไตยซึ่งถึงแม้จะมีเสถียรภาพก็ยังคงต้องเผชิญกับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน - ทหาร โดยพยายามปฏิรูปและจัดการกับความสัมพันธ์ดังกล่าวในลักษณะที่ทันการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในระบบระหว่างประเทศด้วย

ลักษณะเฉพาะและพลวัตรของภาคความมั่นคงที่ถือว่าเป็นความท้าทายอย่างแท้จริงต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภา ได้แก่ การที่ภาคความมั่นคงมักเกี่ยวพันกับประเด็นที่ค่อนข้างจะเป็นปัญหาทางเทคนิค การมีองค์กรที่มีขนาดใหญ่โตและการบริหารงานบุคคลที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน การมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการลับ หรือมีกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ไม่เปิดเผยเหล่านี้ ส่งผลให้การกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพโดยสมาชิกรัฐสภาเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ยกเว้นในกรณีที่รัฐสภามีความชำนาญเฉพาะด้านและมีหน่วยงานที่ดำเนินการวิจัยที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

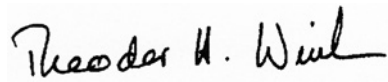
จากภูมิหลังดังกล่าวข้างต้น สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union) หรือ IPU และศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) หรือ DCAF มีความเห็นร่วมกันว่า จำเป็นที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่มีลักษณะกระชับที่รวมเอาแนวปฏิบัติและกลไกต่างๆ ในลักษณะที่ครอบคลุมและกว้างขวางเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาสามารถใช้ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ และคู่มือฉบับนี้ก็คือผลพวงของแนวคิดดังกล่าว โดยในกระบวนการจัดทำเนื้อหาของคู่มือฉบับนี้ กองบรรณาธิการของฝ่ายรัฐสภาได้มีส่วนในการตรวจสอบและดูแลสาระอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของคู่มือฉบับนี้ยังได้รับการตรวจแก้ไขโดยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ อีกด้วย

คู่มือนี้เขียนขึ้นจากสมมุติฐานที่ว่า ไม่มีรูปแบบใดเพียงรูปแบบเดียวในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาที่จะสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกประเทศ ทั้งนี้ เพราะกฎกติกาและแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับและมีประสิทธิภาพในที่ใดที่หนึ่งอาจจะไม่สามารถนำไปใช้ได้เลยในอีกที่หนึ่ง นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนในรัฐสภาของแต่ละประเทศก็มีอำนาจที่แตกต่างกันซึ่งก็อาจทำให้ ข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคู่มือฉบับนี้ ในหลายกรณีอาจจะดูเป็นอุดมคติเกินไปและยากแก่การนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ลักษณะของประเด็นด้านความมั่นคงที่มีความซับซ้อน ทำให้เราไม่สามารถจะรวบรวมทุกประเด็นไว้ในคู่มือเพียงฉบับเดียว ฉะนั้น ผู้อ่านควรพิจารณาว่าคู่มือฉบับนี้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือให้คำแนะนำอย่างกว้างๆ เพื่อช่วยเสริมให้การทำงานของรัฐบาลในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเราหวังว่าคู่มือนี้จะเป็น

จุดเริ่มต้นที่กระตุ้นให้ผู้อ่านทำงานวิจัยในประเด็นนี้ต่อไป และท้ายที่สุดแล้วคู่มือฉบับนี้
จะมีส่วนในการให้หลักประกันว่า นโยบายและแนวปฏิบัติด้านความมั่นคงของรัฐจะ
สะท้อนถึงความคาดหวังและเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนที่ภาคความมั่นคงมุ่ง
ที่จะรับใช้อย่างแท้จริง



แอนเดอร์ส บี จอห์นสัน
(Anders B. Johnsson)
เลขาธิการ
สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ



เอกอัครราชทูต ดร.ทีโอดอร์ เอช. วิงเคอร์
(Ambassador Dr. Theodor H. Winkler)
ผู้อำนวยการ
ศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย
ณ กรุงเจนีวา

สิ่งที่ท่านจะค้นพบในคู่มือฉบับนี้

คู่มือฉบับนี้แบ่งเป็น 8 ส่วน โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยบทต่างๆ โดยท่านสามารถอ่านบทต่างๆ ได้สองวิธีด้วยกัน กล่าวคือ หากท่านอ่านทั้งฉบับก็จะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างกว้างขวางครอบคลุมในประเด็นด้านความมั่นคงและบทบาทของการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภา อย่างไรก็ดี ท่านอาจจะเลือกอ่านเฉพาะบทที่ท่านสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำตราชนีและการอ้างอิงข้ามหน้าในบทต่างๆ เพื่อจุดประสงค์นี้โดยเฉพาะ

ในเนื้อหาของคู่มือฉบับนี้ ประเด็นที่มีความซับซ้อนที่ปรากฏในตัวบทหลักจะถูกนำมาจัดเรียงไว้ในกรอบที่แยกออกมาต่างหาก เพื่อช่วยต่อการทำความเข้าใจ โดยมีการยกตัวอย่างกฎหมายหรือกฎเกณฑ์และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนชี้ให้เห็นแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาในประเทศต่างๆ ในตอนท้ายของแต่ละบท จะมีส่วนที่เรียกว่า “ท่านสามารถจะทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกของรัฐสภา” ซึ่งจะประกอบไปด้วยข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวไว้ในคำปรารภว่า ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะต้องพิจารณาในบริบทของแต่ละประเทศประกอบไปด้วยกันด้วย

ในสองภาคแรก ประกอบด้วยบทที่แสดงถึงกรอบทฤษฎีและกรอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง โดยในภาคแรก จะนำเสนอวิวัฒนาการของแนวคิดเรื่องความมั่นคงและให้ภาพรวมของบทบาทของรัฐสภา และสถาบันอื่นๆ ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคง คำถามหลักในภาคแรกนี้ ได้แก่

- ☐ อะไรคือพัฒนาการล่าสุดในสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง?
- ☐ อะไรคือภัยคุกคามในรูปแบบใหม่และการตอบโต้ภัยคุกคามดังกล่าวเป็นอย่างไร?
- ☐ เหตุใดการกำกับดูแลและการตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาจึงเป็นสิ่งจำเป็น?
- ☐ อะไรคือหลักการสำคัญของการกำกับดูแลภาคความมั่นคงในระบอบประชาธิปไตย?
- ☐ บทบาทของรัฐสภาต่อรัฐบาลและต่อฝ่ายตุลาการเป็นอย่างไร?

ในภาคที่ 2 จะนำเสนอทุกขั้นตอนของกระบวนการในการจัดทำนโยบายความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านความมั่นคง ใน 2 บทสุดท้ายของภาคนี้จะนำเสนอบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ตลอดจนมุมมองทางเพศสภาพต่อประเด็นความมั่นคง คำถามหลัก ได้แก่

- ☐ บทบาทของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายด้านความมั่นคงเป็นอย่างไร?
- ☐ กฎหมายระหว่างประเทศมีส่วนในการจำกัดหรือส่งเสริมการมีนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศอย่างไรบ้าง?
- ☐ ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างไรในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง? และรัฐสภาจะใช้ประโยชน์จากบทบาทของทั้งสองภาคส่วนนี้ได้อย่างไรบ้าง?
- ☐ จะทำอย่างไรให้ประเด็นความมั่นคงถูกถ่ายทอดให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้?
- ☐ บทบาทของผู้หญิงในภาคความมั่นคงคืออะไร?

ในภาคที่ 3 นำเสนอว่าใครบ้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงซึ่งรวมถึงฝ่ายทหาร ตำรวจ หน่วยงานข่าวกรอง และองค์กร/หน่วยงานอื่นๆ ที่ทำหน้าที่คล้ายทหาร (Militarized organizations) รวมตลอดถึงบริษัทรักษาความปลอดภัยของเอกชนด้วย

- ☐ หน้าที่หลักและหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานความมั่นคงเหล่านี้คืออะไร?
- ☐ กลไกการตรวจสอบทางการเมืองภายในประเทศแบบใดที่รัฐจำเป็นต้องมี?
- ☐ รัฐสภาจะสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานในภาคความมั่นคงเหล่านี้ได้อย่างไรมีประสิทธิภาพด้วยวิธีการใดบ้าง?

ภาคที่ 4 พิจารณาเครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่รัฐสภาสามารถนำไปใช้เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของภาคความมั่นคง โดยนำเสนอคำตอบต่อคำถาม เช่น

- ☐ รัฐสภาสามารถใช้กลไกใดบ้างในการกำกับดูแล/ตรวจสอบการทำงานของภาคความมั่นคง?
- ☐ เราจะสามารถปรับปรุงและพัฒนาความชำนาญเฉพาะทางของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นความมั่นคงได้อย่างไรบ้าง?
- ☐ บทบาทของรัฐสภาในการสอบสวน การรับฟังข้อมูลและการพิจารณาในประเด็นความมั่นคงคืออะไร?

- ☐ คณะกรรมการการกลาโหมจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร?
- ☐ บทบาทของผู้ตรวจการรัฐสภาหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) คืออะไร?
- ☐ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่รับผิดชอบในเรื่องการป้องกันประเทศมีวิธีการทำงานอย่างไร?
- ☐ เหตุใดสมาชิกรัฐสภาจึงควรที่จะเยี่ยมเยือนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านความมั่นคง?

ภาคที่ 5 เป็นการพิจารณาสถานการณ์เฉพาะที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อประเด็นความมั่นคงของชาติ อาทิ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (States of Emergency) ภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายใน ปัญหาการก่อการร้าย และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (Cyber-crime) รวมทั้งนำเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการกิจสนับสนุนการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการปฏิบัติการกิจในพื้นที่ที่ปราศจากเสถียรภาพหรือไม่ก็เป็นพื้นที่ที่ปัญหาความมั่นคงมีความเปราะบางและอ่อนไหวเป็นอย่างยิ่ง โดยมุ่งตอบคำถามในประเด็นต่างๆ อาทิ

- ☐ จะมีวิธีการอย่างไรในการรักษาดุลยภาพอันเปราะบางในช่วงระยะเวลาระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกับการรักษาความมั่นคงภายในรัฐ และการคงไว้ซึ่งการเคารพในสิทธิมนุษยชน?
- ☐ อะไรคือวัตถุประสงค์และข้อจำกัดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน?
- ☐ อะไรคือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประเด็นด้านความมั่นคงหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001? เราจะจำแนกการก่อการร้ายออกจากการชุมนุมประท้วงอันชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร และสถาบันรัฐสภามีบทบาทอย่างไรในประเด็นนี้?
- ☐ รัฐสภามีบทบาทอย่างไรในกระบวนการตัดสินใจส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศในการกิจสนับสนุนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ?

ภาคที่ 6, 7 และ 8 เสนอการวิเคราะห์ 3 รูปแบบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับงานในภาคความมั่นคง โดยในภาคที่ 6 เน้นการวิเคราะห์งบประมาณการป้องกันประเทศ ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐสภาและโดยหน่วยงานผู้ตรวจสอบบัญชีของรัฐโดยมีคำถามสำคัญ ได้แก่

- ☐ งบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงได้อย่างไร?

- ☐ เราจะสามารถนำเอาความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบและการรับผิดชอบมาใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงได้อย่างไร?
- ☐ อะไรคือเงื่อนไขในการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงที่เหมาะสม?
- ☐ เราจะสามารถตรวจสอบบัญชีของภาคความมั่นคงได้อย่างไร? เหตุใดการมีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญ และหน่วยงานดังกล่าวจะมีวิธีการทำงานอย่างไร?

ภาคที่ 7 เป็นการพิจารณาบุคลากรในภาคความมั่นคงเพื่อช่วยสมาชิกรัฐสภาในการกำกับดูแล ออกกฎหมายตั้งแต่ในกระบวนการรับสมัคร สรรหา คัดเลือก ฝึกอบรม จนถึงเกษียณอายุ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การจัดการเกี่ยวกับบำนาญ การเกณฑ์ทหาร และการจัดหาทางเลือกอื่นในการให้บริการด้านความมั่นคง

- ☐ เราจะสามารถปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตยให้แก่บุคลากรในภาคความมั่นคงได้อย่างไร?
- ☐ เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานทหารขึ้นได้หรือไม่?
- ☐ คุณสมบัติเฉพาะของบุคลากรในภาคส่วนนี้คืออะไร?
- ☐ การเกณฑ์ทหารและการให้บริการด้านความมั่นคงที่เป็นทางเลือกในรูปแบบอื่นๆ มีการ ดำเนินการอย่างไรในประเทศต่างๆ?
- ☐ มีการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ (Code of Conduct) เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงหรือไม่? มีการนำเอาแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลมาใช้ปฏิบัติหรือไม่?
- ☐ สมาชิกรัฐสภามีความเกี่ยวข้องอย่างใดบ้างในการบริหารจัดการบุคลากรในภาคความมั่นคง?

ในภาคสุดท้าย คือภาคที่ 8 เป็นการนำเสนอข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาคความมั่นคง (ควรจะซื้ออะไรและจากใคร) รวมถึงการจัดซื้อและการถ่ายโอนอาวุธ

- ☐ อะไรคือข้อจำกัดทางกฎหมาย?
- ☐ กระบวนการตัดสินใจในส่วนการจัดหาอาวุธเป็นอย่างไร?
- ☐ มีสถานการณ์ใดบ้างที่ทำให้กระบวนการจัดหาอาวุธโดยลับสามารถดำเนินการได้อย่างชอบธรรม?
- ☐ รัฐสภาจะสามารถประเมินประเด็นเหล่านี้ได้อย่างไรบ้าง?

สารบัญ

❖ คำนำผู้แปล	iii
❖ คำนิยมโดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข	viii
❖ คำนิยมโดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	x
❖ คำนำ	xiii
❖ รายชื่อผู้มีส่วนร่วมในการผลิต คู่มือของ IPU-DCAF	xiv
❖ คำปรารภ	1
❖ สิ่งที่ท่านจะค้นพบในคู่มือฉบับนี้	5

รายการที่อยู่ในกรอบ	12
---------------------------	----

ภาคที่ 1

พัฒนาการแนวความคิดด้านความมั่นคง

และผู้มีบทบาทด้านความมั่นคง : ความท้าทายต่อรัฐสภา

บทที่ 1 ❖ ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปในโลกที่เปลี่ยนแปลง	19
บทที่ 2 ❖ ความสำคัญของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา	25
บทที่ 3 ❖ บทบาทและความรับผิดชอบของรัฐสภา	29
และสถาบันอื่นๆ ของรัฐ	

ภาคที่ 2

การกำกับดูแลและการตรวจสอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

บทที่ 4 ❖ การขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ	37
บทที่ 5 ❖ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและกฎกติการะหว่างประเทศ	45
บทที่ 6 ❖ บทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน	51
บทที่ 7 ❖ มุมมองทางเพศสภาพต่อนโยบายด้านความมั่นคง	65

ภาคที่ 3

องค์ประกอบหลักของฝ่ายปฏิบัติการในภาคความมั่นคง

บทที่ 8	❖ ทหาร	77
บทที่ 9	❖ องค์การด้านทหารอื่นๆ ของรัฐ	85
บทที่ 10	❖ โครงสร้างของหน่วยงานตำรวจ	89
บทที่ 11	❖ หน่วยงานข่าวกรองและหน่วยงานราชการลับ	94
บทที่ 12	❖ บริษัทเอกชนที่ทำงานด้านการรักษา	104
	ความปลอดภัย การทหาร และความมั่นคง	

ภาคที่ 4

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบ

โดยรัฐสภา : เจื่อนไซและกลไกในการดำเนินงาน

บทที่ 13	❖ เจื่อนไซที่นำไปสู่การกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภา	113
บทที่ 14	❖ กลไกของรัฐสภาที่ใช้ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคง	122
บทที่ 15	❖ คณะกรรมการการกลาโหมรัฐสภาหรือ	132
	คณะกรรมการรัฐสภาด้านความมั่นคง	
บทที่ 16	❖ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman)	138
บทที่ 17	❖ การเยี่ยมเยียนหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง	145

ภาคที่ 5

การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านความมั่นคง :

สถานการณ์พิเศษและการปฏิบัติการพิเศษ

บทที่ 18	❖ สถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น	153
บทที่ 19	❖ การรักษาความมั่นคงภายใน	159
บทที่ 20	❖ การก่อการร้าย	166
บทที่ 21	❖ วิทยาการด้านข้อมูลข่าวสารและความมั่นคง :	182
	เครื่องมือและความท้าทายใหม่ๆ	
บทที่ 22	❖ ภารกิจในปฏิบัติการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ	187

ภาคที่ 6

ทรัพยากรทางการเงิน : การควบคุมงบประมาณด้านความมั่นคง อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 23 ❖ ความมั่นคงและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ	203
บทที่ 24 ❖ การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายงบประมาณด้านความมั่นคง	223

ภาคที่ 7

ทรัพยากรมนุษย์ในภาคความมั่นคง : การสร้างหลักประกัน ในความเป็นมืออาชีพและการกำกับดูแลตามแนวทางประชาธิปไตย

บทที่ 25 ❖ การส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยในภาคความมั่นคง	235
บทที่ 26 ❖ การจัดการบริหารงานบุคคลในภาคความมั่นคง	252
บทที่ 27 ❖ การเกณฑ์ทหารและการคัดค้านการเกณฑ์ทหาร โดยอ้างหลักมนุษยธรรม	256

ภาคที่ 8

ทรัพยากรทางวัตถุ : การทำให้การกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดหา และการถ่ายโอนอาวุธเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 28 ❖ การจัดหาอาวุธและอุปกรณ์ทางทหาร	269
บทที่ 29 ❖ การค้าอาวุธและการถ่ายโอนอาวุธ	278

อ้างอิงท้ายบท	295
---------------------	-----

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศคือใคร ?	307
--	-----

ศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา	309
--	-----

(The Geneva Centre for the Democratic Control
of Armed Forces - DCAF)

เกี่ยวกับผู้แปล	313
-----------------------	-----

รายการที่อยู่ในกรอบ

- กรอบที่ 1 ภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นภัยที่แยกพิจารณาเป็นเอกเทศหรือร่วมกัน
- กรอบที่ 2 รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง
- กรอบที่ 3 การกิจของสถาบันหลักของรัฐที่รับผิดชอบในภาคความมั่นคง
- กรอบที่ 4 หลักธรรมาภิบาลในการปกครองเป็นคุณค่าสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงในแนวทางประชาธิปไตย
- กรอบที่ 5 การตั้งถามต่อนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ
- กรอบที่ 6 ประชาธิปไตยโดยตรงและการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศและความตกลงที่สำคัญอื่นๆ : กรณีของสวิตเซอร์แลนด์
- กรอบที่ 7 ภาคประชาสังคมในละตินอเมริกา : ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของบทบาทและความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคม
- กรอบที่ 8 สงครามในรูปแบบใหม่ : ช่วงเวลาที่ยากลำบากต่อเสรีภาพของสื่อมวลชน
- กรอบที่ 9 เสรีภาพของสื่อมวลชนภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001
- กรอบที่ 10 เว็บไซต์ของรัฐสภา
- กรอบที่ 11 รัฐสภาและสื่อมวลชน
- กรอบที่ 12 เพศสภาพในกระบวนการสันติภาพ
- กรอบที่ 13 มุมมองทางเพศสภาพต่อปฏิบัติการและกระบวนการสันติภาพ
- กรอบที่ 14 กองกำลังของบุคลากรทางทหารที่เป็นสตรี : ตัวอย่างของประเทศสมาชิกเนโท
- กรอบที่ 15 การมีส่วนร่วมของสตรีในนโยบายด้านความมั่นคงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระแสความเสมอภาคทางเพศ
- กรอบที่ 16 มิติและข้อท้าทายใหม่ๆ จากการที่สตรีมีส่วนร่วมในภาคความมั่นคง
- กรอบที่ 17 ประเทศที่ปราศจากหน่วยงานทางทหาร
- กรอบที่ 18 การปฏิรูปการป้องกันประเทศ : เพื่อจุดประสงค์อะไร?
- กรอบที่ 19 การใช้ทหารในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายพลเรือนในแอฟริกาใต้
- กรอบที่ 20 ตัวอย่างของหน่วยงานองค์กรทางทหารอื่นๆ ในบางประเทศ

- กรอบที่ 21 ลักษณะสำคัญของกิจการตำรวจในวิถีทางประชาธิปไตย
- กรอบที่ 22 การใช้อำนาจอย่างเปิดเผยและสถานการณ์ที่เป็นอันตราย
- กรอบที่ 23 กิจการตำรวจในเอริเทรีย : กรณีศึกษา
- กรอบที่ 24 รัฐสภาและการจัดสรรงบประมาณพิเศษแก่หน่วยงานข่าวกรอง : กรณีอาร์เจนตินา
- กรอบที่ 25 แนวปฏิบัติบางประการของคณะกรรมการรัฐสภาในการจัดการเกี่ยวกับเอกสารลับต่างๆ
- กรอบที่ 26 บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน และบริษัทเอกชนที่รับผิดชอบด้านการทหาร และอันตรายบางประการต่อระบอบประชาธิปไตย
- กรอบที่ 27 เครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่รัฐสภาอาจนำมาใช้ในกระบวนการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงในวิถีประชาธิปไตย
- กรอบที่ 28 ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา
- กรอบที่ 29 กลไกและแนวปฏิบัติในการส่งเสริมรัฐสภาให้มีความเชี่ยวชาญในประเด็นด้านความมั่นคง : ข้อเสนอแนะบางประการ
- กรอบที่ 30 กลไกและกระบวนการรัฐสภาในการกำกับดูแลและควบคุมฝ่ายบริหาร
- กรอบที่ 31 ข้อเสนอแนะในการตั้งกระทู้ถามอย่างมีประสิทธิภาพ
- กรอบที่ 32 ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา
- กรอบที่ 33 คณะกรรมการสอบสวนกรณีการส่งกองกำลังของแคนาดาไปประจำการในโซมาเลีย : ตัวอย่างของผลกระทบของรายงานของรัฐสภาต่อสาธารณชนในประเด็นความมั่นคงของรัฐสภา
- กรอบที่ 34 ภารกิจหลักของคณะกรรมการกลาโหมหรือคณะกรรมการความมั่นคง
- กรอบที่ 35 การประชุมร่วมของคณะกรรมการต่างประเทศและคณะกรรมการกลาโหมของรัฐสภานอร์เวย์ (สภา Storting)
- กรอบที่ 36 ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- กรอบที่ 37 ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านงานกลาโหมในบางประเทศ
- กรอบที่ 38 ผู้ตรวจการรัฐสภาประจำกองทัพบเยอรมัน
- กรอบที่ 39 กรณีอาร์เจนตินา

- กรอบที่ 40 พิธีสารเพิ่มเติมในอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน เปิดโอกาสให้มีการเยี่ยมเยียนพื้นที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคง
- กรอบที่ 41 สถานการณ์ฉุกเฉิน : จุดประสงค์และหลักการ
- กรอบที่ 42 การรักษาความมั่นคงและระบอบประชาธิปไตย
- กรอบที่ 43 การใช้อำนาจอันมิชอบและผลลัพธ์อันร้ายแรง
- กรอบที่ 44 การตอบโต้เหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
- กรอบที่ 45 การต่อสู้กับการก่อการร้าย
- กรอบที่ 46 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองปัจเจกชนจากกระบวนการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ (ETS 108)
- กรอบที่ 47 การทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking), การรักษาสันติภาพ (Peace-keeping) การบังคับให้เกิดสันติภาพ (Peace Enforcement) และการสร้างสันติภาพ (Peace building) : คำจำกัดความของสหประชาชาติ
- กรอบที่ 48 กระบวนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติอย่างเป็นขั้นตอน
- กรอบที่ 49 กฎเกณฑ์การใช้กำลังของภารกิจรักษาสันติภาพ
- กรอบที่ 50 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพของสหประชาชาติ
- กรอบที่ 51 งบประมาณ : เครื่องมือสำคัญของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย
- กรอบที่ 52 เหตุใดรัฐสภาจึงต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในเรื่องงบประมาณ
- กรอบที่ 53 สัดส่วนเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ในบริเวณต่างๆ ทั่วโลก และในบางประเทศ
- กรอบที่ 54 การวางแผน การจัดทำโครงการ และระบบงบประมาณ (PPBS)
- กรอบที่ 55 องค์ประกอบพื้นฐานของงบประมาณกลาโหม: งบประมาณกลาโหมของสเปน ปี ค.ศ. 2002
- กรอบที่ 56 อุปสรรคสำคัญในการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงอย่างโปร่งใส
- กรอบที่ 57 การจำแนกประเภทข้อมูล 3 ระดับ ในงบประมาณด้านความมั่นคง
- กรอบที่ 58 ปัญหาหลักที่มีผลกระทบต่อความคุ้มครองการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพในภาคความมั่นคง
- กรอบที่ 59 แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณกลาโหมในบางประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ (ณ ค.ศ. 2001)

- กรอบที่ 60 ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
- กรอบที่ 61 บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักรในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา
- กรอบที่ 62 รัฐสภาของจอร์เจียและการควบคุมงบประมาณ
- กรอบที่ 63 ข้อเสนอแนะของสภาแห่งยุโรปต่อการมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสมาคมหรือสหภาพของเจ้าหน้าที่ในกองทัพ
- กรอบที่ 64 ภาวะผู้นำและการให้การศึกษามากพลเมืองในกองทัพเยอรมัน : หลักการ “Innere Führung”
- กรอบที่ 65 ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย
- กรอบที่ 66 ลักษณะสำคัญของประมวลจริยธรรมในด้านการเมือง – การทหารของภาคความมั่นคงของกลุ่มประเทศ OSCE (ค.ศ. 1994)
- กรอบที่ 67 การจัดการบริหารงานบุคคล : ประเด็นสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจ
- กรอบที่ 68 การเกณฑ์ทหารทั่วโลก
- กรอบที่ 69 การคุกคามทหารเกณฑ์
- กรอบที่ 70 มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่ 1998/77: การคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมนุษยธรรม
- กรอบที่ 71 การรับใช้ชาติโดยการปฏิบัติงานในหน่วยงานทางเลือก : กรณีลิวิตเซอร์แลนด์
- กรอบที่ 72 เหตุใดสมาชิกรัฐสภาจึงควรให้ความสนใจกับการจัดหาอาวุธ
- กรอบที่ 73 นโยบายการจัดหาอาวุธที่คลุมเครือ หรือกระบวนการจัดซื้ออาวุธที่ดำเนินการอย่างลับๆ อาจก่อให้เกิด...
- กรอบที่ 74 นโยบายของเนเธอร์แลนด์ในการจัดซื้ออาวุธ : มิติของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา
- กรอบที่ 75 การถ่ายโอนอาวุธ : คำจำกัดความ
- กรอบที่ 76 ความตกลงส่วนภูมิภาคในเรื่องการถ่ายโอนอาวุธ
- กรอบที่ 77 การทำให้มาตรการลงโทษในการซื้อขายอาวุธมีลักษณะที่ใช้บังคับอย่างได้ผลมากยิ่งขึ้น : สิ่งที่สมาชิกรัฐสภาสามารถทำได้
- กรอบที่ 78 การค้าอาวุธที่เป็นส่วนเกิน : ผลกระทบในทางลบของการลดอาวุธ
- กรอบที่ 79 ประมาณการตัวเลขในการค้าอาวุธขนาดเล็ก

- กรอบที่ 80 แผนปฏิบัติการของสหประชาชาติในการต่อต้านการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่ผิดกฎหมาย : ประเด็นสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจ
- กรอบที่ 81 บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการส่งออกอาวุธ: ความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบได้ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ภาคที่ 1

พัฒนาการแนวความคิดด้านความมั่นคง
และผู้มีบทบาทด้านความมั่นคง :
ความท้าทายต่อรัฐสภา

บทที่ 1

ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ในโลกที่เปลี่ยนแปลง

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ด้านความมั่นคงของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ขณะที่ภัยคุกคามแบบเดิมๆ ค่อยๆ จางหายไป ข้อท้าทายในรูปแบบใหม่ซึ่งดูจะน่าหวาดกลัวเสียยิ่งกว่าก็เข้ามาแทนที่ และจึงนำไปสู่แนวความคิดใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคง ความขัดแย้ง และสันติภาพ

สันติภาพและความมั่นคงในรัฐประชาธิปไตย

ความขัดแย้งมิได้เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงเสมอไป ในทุกสังคมความคิดเห็นที่แตกต่างและขัดแย้งกันในประเทศต่างๆ ปรากฏอยู่ทั่วไป ในประเทศประชาธิปไตย การมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเปิดโอกาสให้ประชาชนถ่ายทอดความคิดเห็นเหล่านั้นผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้แทนปวงชนเหล่านั้นมีภาระหน้าที่จะต้องถกเถียง อภิปราย และชี้แจงนำหน้กในประเทศปัญหาที่มีความสำคัญผ่านการอภิปรายในเวทีสาธารณะ กระบวนการดังกล่าวส่งผลให้รัฐประชาธิปไตยสามารถคลายข้อความขัดแย้งจนนำไปสู่การประนีประนอมที่เป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ขณะที่ในสังคมที่ปราศจากกลไก/สถาบันประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความขัดแย้งหรือความเห็นที่แตกต่างนั้นได้พัฒนาไปจนเกินการควบคุมได้ และกลายเป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด และจากการที่มีกลไกภายในที่สามารถจัดการความขัดแย้งได้นี้เองที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงโดยธรรมชาติกับสันติภาพและความมั่นคง

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความเชื่อมโยงดังกล่าวมีความโดดเด่นก็คือ ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ความมั่นคงนั้นมิใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง แต่ความมั่นคงควรจะสนองตอบต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนด้วย ด้วยเหตุนี้ระบบประชาธิปไตยที่มีรากฐานอันมั่นคงด้วยระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นแนวทางที่จะทำให้แนวคิดเรื่องความมั่นคงในลักษณะของการสนองตอบต่อความผาสุกของปวงชนมีความหมายในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

“อธิปไตยของชุมชน ภูมิภาค ของชาติและของรัฐนั้นจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่ออำนาจอธิปไตยดังกล่าวนั้นมาจากอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง อันได้แก่ จากอธิปไตยของมนุษย์นั่นเอง” – วาคลาฟ ฮาเวล

ความมั่นคงแห่งชาติที่มุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองป้องกันรัฐจึง “กลายเป็น” ความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมุ่งไปที่การปกป้องคุ้มครองปัจเจกชนและชุมชนเป็นเบื้องต้น ในทางปฏิบัติแนวคิดนี้จึงส่งผลให้รัฐขยายขอบเขตการตอบโต้ต่อภัยคุกคามต่อความมั่นคงโดยรวมเอานโยบายดังต่อไปนี้ไว้ในนโยบายความมั่นคงของรัฐด้วย อันได้แก่

- ✓ **มาตรการเชิงป้องกัน** (Preventive action) : หมายความว่าความถี่ความคิดริเริ่มและมาตรการต่างๆ ในการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้ง อาทิ การแก้ไขความขัดแย้งโดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและปฏิบัติการสร้างสันติภาพต่างๆ
- ✓ **การแทรกแซง** (Intervention) : การเข้าแทรกแซงในความขัดแย้งภายในประเทศเพื่อปกป้องประชาชนจากภัยอันตรายที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นในกรณีที่ใช้มาตรการในรูปแบบอื่นประสบความล้มเหลว
- ✓ **มาตรการตอบโต้** (Reactive action) : หมายถึงมาตรการบรรเทาทุกข์ต่างๆ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในช่วงระหว่างและหลังสงครามกลางเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือพลเรือนซึ่งได้รับผลกระทบจากสงคราม อาทิ การสร้างค่ายสำหรับผู้พลัดถิ่น การให้ที่ลี้ภัยแก่ผู้พลัดถิ่นหรือการจัดหาอุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

จากความมั่นคงทางทหารสู่ความมั่นคงแบบครอบคลุม (Comprehensive security)

การเปลี่ยนจุดเน้นมายัง “ความมั่นคงของมนุษย์” เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายขอบเขตของแนวความคิดเรื่องความมั่นคงให้มีความกว้างขวางครอบคลุมในประเด็นที่นอกเหนือไปจากประเด็นด้านการทหาร โดยมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ประเด็นเรื่องความมั่นคงนั้นควรที่จะได้รับการพิจารณาในลักษณะที่กว้างขวางครอบคลุมโดยรวมเอาปัจจัยที่มีใช้ปัจจัยทางทหารมาพิจารณาประกอบด้วย (โปรดดูกรอบที่ 1)

กรอบที่ 1

ภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นภัยที่แยกพิจารณาเป็นเอกเทศหรือร่วมกัน

- ▷ **ภัยคุกคามทางการเมือง** อาทิ ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายใน รัฐล้มเหลว การก่อการร้ายและการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ
- ▷ **ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ** อาทิ ความยากจน ช่องว่างระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและยากจน ภาวะเศรษฐกิจถดถอยระหว่างประเทศ ผลกระทบจากรัฐที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง หรือจากประเทศเพื่อนบ้านที่ไร้เสถียรภาพ และปัญหาโจรสลัด
- ▷ **ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ภัยคุกคามอันเกิดจากน้ำมือของมนุษย์** อาทิ ภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ การเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยาในระดับโลก สภาวะการณ์การสึกกร่อนเสื่อมโทรมของดินและน้ำ การขาดแคลนอาหารและทรัพยากรอื่นๆ
- ▷ **ภัยคุกคามทางสังคม** อาทิ ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและคนส่วนใหญ่ การมีจำนวนประชากรมากเกินไป องค์กรอาชญากรรมต่างๆ การค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ การค้าที่ผิดกฎหมาย การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานประชากรจำนวนมาก ตลอดจนการควบคุม และโรคติดต่อหรือโรคระบาดต่างๆ

ผลดีของการขยายขอบเขตของแนวความคิดเรื่องความมั่นคงให้มีความกว้างขวางยิ่งขึ้น คือ ทำให้เรามีความเข้าใจเกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคงในแง่มุมที่กว้างขวางขึ้นด้วย และสามารถเตรียมการรับมือกับภัยดังกล่าวได้ ข้อเสียก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบใน

เรื่องความมั่นคง ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจโดยชอบธรรมในการใช้กำลัง ในการสั่งการการใช้กำลัง หรือในการขู่ว่าจะมีการใช้กำลังเพื่อปกป้องรัฐและประชาชน นั้น อาจกลายสภาพเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากจนเกินไป หากหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องเข้ามาบีบบังคับอย่างแข็งขันในกิจการที่มีใช้กิจการทหารด้วย ยิ่งไปกว่านั้นภาคความมั่นคงก็อาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่จำเป็นในการตอบสนองต่อภัยคุกคามใหม่ๆ เหล่านี้เช่นกัน

จากความมั่นคงของรัฐมาสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐ

แนวความคิดที่ว่ารัฐจะไม่สามารถมีความมั่นคงได้ด้วยวิธีการ “พึ่งตนเอง” (self-help) แต่เพียงลำพัง หากแต่จำเป็นต้องร่วมมือกับรัฐอื่นๆ นั้น มีใช้แนวความคิดใหม่แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงศตวรรษที่ 20 องค์กรความมั่นคงร่วมเป็นที่แพร่หลายอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) และองค์การที่สืบทอดต่อมา คือ สหประชาชาติ (United Nations) หรือแม้แต่องค์การป้องกันร่วมกันในลักษณะ พันธมิตร เช่น องค์กรสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ หรือเนโท เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ความขัดแย้งภายในรัฐกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น และเมื่อไม่นานมานี้ ภัยก่อการร้ายได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พาดหัวข่าวอยู่อย่างต่อเนื่อง ขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์ก็ยิ่งผลักดันให้รัฐต้องพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการพึ่งพากันในด้านความมั่นคงด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในขณะนี้ ภัยคุกคามความมั่นคงในรัฐหนึ่ง สามารถจะแผ่ขยายและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และต่อสันติภาพของโลกได้ สภาพความเป็นจริงดังกล่าวควบคู่กับการที่วาระด้านความมั่นคงมีขอบเขตที่ขยายวงกว้างขึ้นดังได้กล่าวข้างต้นจึงเป็นตัวเร่งให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมีความจำเป็นยิ่งขึ้นไปอีก

กรอบที่ 2

รูปแบบต่างๆ ของความร่วมมือด้านความมั่นคง

- ▷ **ระบบการป้องกันร่วมกัน (Collective Defence)** หมายถึงการมีสนธิสัญญาที่คู่ภาคีตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่ถูกรุกรานจากภายนอก ตัวอย่างที่โดดเด่นที่สุดของความตกลงในรูปแบบนี้คือ องค์การเนโท (NATO)¹ และองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States)²
- ▷ **ระบบความมั่นคงร่วม (Collective Security)** ภายใต้ระบบนี้ ประชาคมระหว่างประเทศตกลงร่วมกันที่จะประณามการใช้กำลังและจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกในกรณีที่รัฐนั้นถูกรุกรานโดยรัฐอื่น ซึ่งถือว่าเป็น ระบบที่ประชาคมระหว่างประเทศมีปฏิกิริยาตอบโต้อย่างแข็งขันต่อการละเมิดสันติภาพระหว่างประเทศ ระบบความมั่นคงร่วมนี้จะแตกต่างจากระบบการป้องกันร่วมข้างต้นในลักษณะที่เป็นการมุ่งรับมือกับการรุกรานภายในประชาคมนั้นเอง (มิใช่การรุกรานจากภายนอก) องค์การสหประชาชาติเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของระบบดังกล่าว ดังปรากฏในมาตราที่ 41 และ 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุว่าประชาคมระหว่างประเทศจักต้องกดดันผู้ที่ทำลายสันติภาพไม่ว่าจะด้วยการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังหรือแม้แต่ด้วยการใช้กำลังทหารก็ตาม

แหล่งที่มา : SIMMA, Bruno: *The Charter of the United Nations*, 1995

- ▷ **ระบบความมั่นคงโดยการร่วมมือกัน (Cooperative Security)**³ ในระบบความมั่นคงแบบนี้ ได้เชื่อมโยงความมั่นคงร่วมในแบบที่ 2 เข้ากับแนวทางในการจัดการประเด็นความมั่นคงในลักษณะที่กว้างขวางครอบคลุม ซึ่งได้มีการให้คำจำกัดความว่าเป็น “แนวทางอย่างกว้างๆ ในการจัดการประเด็นความมั่นคง ซึ่งเป็นประเด็นที่มีขอบเขตครอบคลุมในหลายมิติ มุ่งเน้นการให้หลักประกันด้านความมั่นคงมากกว่าแนวทางในการป้องกัน และเป็นแนวทางที่เปิดรับรัฐสมาชิกโดยไม่จำกัดจำนวน สนับสนุนความร่วมมือแบบพหุภาคีมากกว่าทวิภาคี ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้แนวทางแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลังเหนือแนวทางที่ไม่ใช้กำลัง ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในระบบความมั่นคง หากแต่ยอมรับด้วยว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐก็อาจจะมามีบทบาทสำคัญในประเด็นความมั่นคงด้วยเช่นกัน ขณะที่ไม่ว่าจะเป็นที่จะต้องมือองค์กรหรือสถาบันความร่วมมือที่เป็นทางการ แต่ก็ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านการมีองค์กรดังกล่าว และเห็นสิ่งอื่นใด คือการมุ่งเน้นคุณค่าของการสร้าง “ความเคยชินหรือธรรมเนียมปฏิบัติของการเจรจา” (Habits of Dialogue) บนพื้นฐานของการเจรจาในลักษณะพหุภาคี”

แหล่งที่มา : EVANS, Gareth: *Cooperating for Peace*, 1993

ในปัจจุบัน การจัดการด้านความมั่นคงในรูปแบบของระบบการป้องกันร่วมกัน จัดว่าเป็นรูปแบบของความร่วมมือด้านความมั่นคงที่โดดเด่นและมีความเข้มข้นที่สุดในขณะที่ความร่วมมือในรูปแบบอื่นที่มีระดับความเข้มข้นน้อยกว่าก็มีปรากฏทั้งในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคี โดยปราศจากรูปแบบขององค์การทางทหารอย่างเป็นทางการ

การตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบขององค์การป้องกันร่วมกันย่อมส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศนั้นๆ โดยหลักการแล้ว ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐมีความมั่นคงขึ้นเนื่องจากการสร้างหลักประกันว่าจะมีแนวร่วมในลักษณะ “กำปั้นรวม” ในการต่อต้านภัยคุกคาม อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าวย่อมต้องมีข้อแลกเปลี่ยน อันได้แก่ การที่รัฐสมาชิกมีข้อผูกพันที่จะต้องปรับตัวไปตามจุดประสงค์และข้อกำหนดของระบบพันธมิตรด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดทางเลือกของรัฐในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคง เพราะกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงนั้นบางส่วนได้เปลี่ยนจากกระบวนการในระดับรัฐไปสู่ระดับนานาชาติไปแล้ว

บทที่ 2

ความสำคัญของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา

เป็นความเชื่อโดยทั่วไปว่า นโยบายด้านความมั่นคงนั้นเป็นภารกิจ “โดยธรรมชาติ” ของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุที่เป็นฝ่ายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและสามารถลงมือดำเนินการได้โดยทันที รัฐสภามักจะถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมน้อยกว่าที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเด็นเหล่านี้มักจะเกี่ยวพันกับกระบวนการขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก ทั้งยังเป็นสถาบันที่ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและขาดข้อมูล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีภาระรับผิดชอบที่จะต้องตรวจสอบและกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารในเรื่องความมั่นคงเช่นเดียวกับการตรวจสอบและกำกับดูแลนโยบายด้านอื่นๆ การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งด้วยเหตุผล 4 ประการ

การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภาถือเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตยในการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจแบบเผด็จการ

อดีตนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส จอร์จ คลีมองโซ (Georges Clémenceau) เคยกล่าวไว้ว่า “สงครามนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกินกว่าที่จะมอบความไว้วางใจให้ทหารเป็นผู้ดูแล” แม้จะดูเหมือนเป็นการพูดเล่น แต่ข้อความดังกล่าวเป็นการย้ำเตือนว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้แทนปวงชนมีอำนาจสูงสุด และไม่ควรจะมีภาคส่วนใดในสังคมที่ได้รับการยกเว้นจากการตรวจสอบและควบคุมจากผู้แทนเหล่านั้น **รัฐที่ปราศจากการควบคุมภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมฝ่ายทหารนั้น ควรจะถือว่าเป็นรัฐที่เป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ หรือ เป็นรัฐที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย** (ตัวเน้นโดยผู้แปลและเรียบเรียง)

นักวิชาการอเมริกันที่มีชื่อเสียง คือ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl) กล่าวว่า “ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดและคงอยู่อย่างต่อเนื่องในการเมืองก็คือ การที่จะต้องหลีกเลี่ยงระบบการปกครองแบบเผด็จการ” ด้วยเหตุนี้ เมื่อภาคความมั่นคงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภารกิจหลักของรัฐ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลจึงมีความจำเป็นเพื่อเป็นการดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งที่สะท้อนถึงการจัดสรรอำนาจในระดับรัฐ และหากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีด้วย

ไม่มีการเสียภาษีโดยปราศจากตัวแทน

(No taxation without representation)

จนถึงขณะนี้ กลไกที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารก็คือ งบประมาณ นับตั้งแต่ยุคแรกๆ ของการประชุมสภาในประเทศยุโรปตะวันตก รัฐสภาได้เรียกร้องว่าจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมาโดยตลอด โดยอ้างว่า “จะไม่มีการเสียภาษีหากปราศจากตัวแทน” ภาคความมั่นคงนั้นเป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาจะต้องติดตามและตรวจสอบควบคุมการใช้งบประมาณอันจำกัดของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาเป็นการสร้างกรอบทางกฎหมายในการพิจารณาประเด็นความมั่นคง

แม้ว่าในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งหลาย แต่สมาชิกรัฐสภาก็มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายเหล่านั้น กล่าวคือ รัฐสภาสามารถเสนอให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันว่า กรอบกฎหมายเหล่านั้นสะท้อนถึงแนวคิดใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้ รัฐสภายังมีหน้าที่ในการติดตามมิให้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นเพียงตัวหนังสือ หากแต่มีการนำไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง

การกำกับดูแลโดยรัฐสภาเป็นเสมือนสะพานเชื่อมสู่สาธารณชน

ฝ่ายบริหารอาจมิได้ตระหนักถึงประเด็นความมั่นคงที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ และมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทั่วไป แต่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ที่ติดต่อสื่อสารกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และจึงเป็นผู้ที่จะสะท้อนข้อคิดเห็นของประชาชนได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นรัฐสภาจึงสามารถทำหน้าที่สะท้อนปัญหาของประชาชนได้ และต้องนำปัญหาเหล่านั้นบรรจุไว้ทั้งในนโยบายและกฎหมายด้านความมั่นคงด้วย

ข้อท้าทายในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

สิ่งที่เป็นข้อท้าทายต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคง 3 ประการ ได้แก่

- ✓ **ประการแรก** กฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการ (Secrecy Laws) อาจเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย หรือ ในประเทศที่มีความแตกแยกภายในอันเกิดจากความขัดแย้งเป็นระยะเวลานาน กฎหมายที่เน้นการรักษาความลับของทางราชการอาจจำกัดหรือแม้แต่เป็นภัยอันตรายต่อการกำกับดูแลภาคความมั่นคงได้ ซึ่งการคงกฎหมายในลักษณะดังกล่าวก็เป็นผลจากการปราศจากกฎหมายที่ให้หลักประกันในเรื่องเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารนั่นเอง
- ✓ **ประการที่สอง** ภาคความมั่นคงเป็นภาคส่วนที่มีความลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง รัฐสภาต้องทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบในประเด็น เช่น การจัดหาอาวุธ ยุทโธปกรณ์ การควบคุมอาวุธ การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานทหาร สมาชิกรัฐสภาทุกคนควรจะมีความรอบรู้และความชำนาญอย่างเพียงพอที่จะประเมินหรือตรวจสอบ กำกับดูแลในประเด็นเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจไม่มีทั้งเวลาและโอกาสที่จะได้พัฒนาองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเหล่านั้น โดยเหตุที่สมาชิกรัฐสภาเองก็ถูกจำกัดด้วยวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งก็ส่งผลให้การเข้าถึงแหล่งข้อมูลองค์ความรู้ในประเด็นต่างๆ ทั้งภายในและจากต่างประเทศมีข้อจำกัดไปด้วย

- ✓ **ประการที่สาม** การมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ก็อาจส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและความชอบธรรมในนโยบายด้านความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตยได้ด้วยเช่นกัน ในกรณีที่ความร่วมมือดังกล่าวอาจส่งผลให้รัฐสภาถูกกีดกันออกจากกระบวนการกำหนดนโยบายไปโดยอัตโนมัติ ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาก็ต้องสามารถทำหน้าที่ในการให้ข้อมูล มีส่วนร่วม ตลอดจนสามารถติดตามและตรวจสอบประเด็นและความตกลงต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศด้วย

บทที่ 3

บทบาทและความรับผิดชอบของรัฐสภา และสถาบันอื่นๆ ของรัฐ

ความรับผิดชอบร่วมกัน

แม้ว่ารัฐสภาและรัฐบาลจะมีบทบาทที่แตกต่างกันในประเด็นความมั่นคง แต่สถาบันทั้งสองมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะทำให้ภาคความมั่นคงปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันนี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำฝ่ายทหารและพลเรือนด้วยเช่นกัน ผู้นำทั้งสองฝ่ายไม่ควรจะมองอีกฝ่ายว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามที่มีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน เพราะแท้ที่จริงแล้วทั้งสองฝ่ายต้องพึ่งพากันในการที่จะให้เกิดนโยบายด้านความมั่นคงที่ครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และมีประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลตามแนวทางประชาธิปไตยจึงหมายถึงรวมถึง การมีการสนทนากันระหว่างผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางทหารอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการมีช่องทางการสื่อสารที่เปิดถึงกันได้ตลอดเวลา ตลอดจนการรวมอีกฝ่ายหนึ่งไว้ใน การพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงด้วย การที่มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายอย่างสม่ำเสมอมีผลดียิ่งเพราะเท่ากับเป็นการป้องกันมิให้ผู้นำฝ่ายทหารและฝ่ายการเมือง แปรพักแกล้งและมองอีกฝ่ายว่าเป็นศัตรู ซึ่งก็เท่ากับเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในไปในตัวนั่นเอง

การจัดแบ่งบทบาทและหน้าที่

สถาบันหลักของรัฐทั้ง 3 สถาบัน อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีบทบาทสำคัญต่อนโยบายความมั่นคงของประเทศ กรอบที่ 3 แสดงให้เห็นถึงบทบาทของแต่ละสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหารนั้น มีผู้ที่ มีบทบาทสำคัญถึง 3 ส่วน

ด้วยกันคือ ประมุขของรัฐ รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตารางดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอภาพรวมของหน้าที่/ความรับผิดชอบของแต่ละสถาบันซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ ตารางดังกล่าวจึงมิได้เป็นตัวแทนของบทบาทหรือหน้าที่ของสถาบันหลักของทุกประเทศทั่วโลก

นอกเหนือจาก ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการแล้ว ภาคประชาสังคมก็มีบทบาทสำคัญอย่างไม่เป็นทางการต่อการกำหนดและการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปปฏิบัติ ขณะที่สื่อมวลชนก็มีบทบาทด้านการทำหน้าที่รายงานให้สาธารณชนรับทราบถึงเจตนาและการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (กรุณาดูบทที่ 6)

นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอีก 2 แห่งที่ทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและกำกับดูแลให้การนำนโยบายความมั่นคงไปปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ อันได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman) (ดูบทที่ 16) และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (The Auditor General) (ดูบทที่ 24)

ความรับผิดชอบทางการเมือง

หน่วยงานด้านความมั่นคงจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสถาบันหลักทั้ง 3 ดังนี้

- ✓ **ฝ่ายบริหาร** : มีหน้าที่ควบคุมโดยตรงจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในระดับท้องถิ่นโดยเป็นผู้กำหนดงบประมาณ วางแผนนโยบายทั่วไป ตลอดจนเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญของภารกิจให้กับหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด
- ✓ **ฝ่ายนิติบัญญัติ** : มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานด้านความมั่นคงผ่านการออกกฎหมายที่กำหนดและวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคง ตลอดจนเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ การควบคุมโดยรัฐสภานั้นยังอาจหมายถึงการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน/สืบสวนในกรณีที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับภาคความมั่นคงนี้ด้วย
- ✓ **ฝ่ายตุลาการ** : มีหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนดำเนินคดีฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามกระบวนการกฎหมายอาญา หรือกระบวนการทางแพ่งแล้วแต่กรณี

กรอบที่ 3

ภารกิจของสถาบันหลักของรัฐที่รับผิดชอบในภาคความมั่นคง

	รัฐสภา	ฝ่ายตุลาการ		ฝ่ายบริหาร	
			ประมุขของรัฐ	คณะรัฐมนตรี	หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	ในบางประเทศ รัฐสภาอาจมีการยกประเด็นตำแหน่งของผู้บัญชาการทหารสูงสุดและ/หรือเป็นผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด	ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด	ในบางประเทศ ประมุขของรัฐมีหน้าที่เฉพาะในทางพิธีการเท่านั้น ขณะที่บางประเทศ ประมุขของรัฐมีอำนาจอย่างแท้จริงด้วย อาทิ เป็นผู้บัญชาการเหล่าทัพในยามสงคราม	รัฐบาลถือว่าเป็นผู้บัญชาการสูงสุดในยามสงคราม	ในบางประเทศ ตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุดทางทหารนั้นจะมีเฉพาะในยามสงครามเท่านั้น ขณะที่บางประเทศเป็นตำแหน่งถาวร
นโยบายความมั่นคงของประเทศ	ทำหน้าที่ที่ถกประเด็นและให้ความเห็นชอบด้านความมั่นคง ตลอดจนออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งหมด	-	ลงนามในกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง	เสนอนโยบายและเป็นผู้ดำเนินนโยบายความมั่นคงไปปฏิบัติ	ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และเป็นผู้วางแผนสนับสนุนและดำเนินนโยบายความมั่นคงไปปฏิบัติ
งบประมาณ	อนุมัติงบประมาณ	-	-	เสนองบประมาณ	ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล
กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง/การป้องกันประเทศ	เป็นผู้ออกกฎหมาย	ศาลรัฐธรรมนูญตีความกฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่	ลงนามในประกาศให้มีการใช้กฎหมาย	เสนอกฎหมายและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลาย	ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาแก่รัฐบาล และเป็นผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติ
บุคลากร	ในบางประเทศ รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติการแต่งตั้งตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ	ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินว่าพฤติกรรมของบุคลากรชอบด้วยกฎหมายหรือไม่	แต่งตั้งระดับผู้บังคับบัญชาระดับสูงและให้ความเห็นชอบแผนงานบุคลากร	แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูง	ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะแผนงานบุคลากร การนำแผนไปปฏิบัติและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำลงมา

	รัฐสภา	ฝ่ายตุลาการ		ฝ่ายบริหาร	
			ประมุขของรัฐ	คณะรัฐมนตรี	หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
การจัดหาอาวุธ	พิจารณาตรวจสอบและ/หรืออนุมัติโครงการขนาดใหญ่ในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์	พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการติดสินบนและพฤติกรรมฉ้อฉล	-	เสนอโครงการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์	ริเริ่มและดำเนินการซื้ออาวุธ
การส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศ/การยอมให้ใช้พื้นที่ภายในรัฐเป็นที่ตั้งฐานทัพต่างชาติ	หาเหตุผลเพื่อการอนุมัติหรือแสดงให้เห็นถึงผลที่จะตามมาหลังจากอนุมัติให้มีการส่งกำลังหรือไม่อนุมัติเลย	พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายหรือไม่	-	เจรจาการเข้ามีส่วนร่วมในกองกำลังระหว่างประเทศและเป็นผู้กำหนดกฎการใช้กำลัง	เป็นผู้บัญชาการการรบ
สนธิสัญญาระหว่างประเทศ, การเข้าร่วมในระบบพันธมิตร	เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ	-	ลงนามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ	รับผิดชอบในการเจรจา	ให้คำแนะนำรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นว่า บทบาทของแต่ละสถาบันนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ในทุกระบบการเมืองจะต้องมีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างสถาบันเหล่านี้ เพื่อที่การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันอันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในทางการเมืองอย่างบิดเบือนของภาคความมั่นคงเกิดขึ้นได้ ในขณะที่เป็นที่ตระหนักว่า ในหลายประเทศ ฝ่ายบริหารมักจะเป็นผู้มียุทธศาสตร์หลักในภาคความมั่นคง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาจะต้องมีอำนาจและทรัพยากรที่จะทำให้สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา ตามแนวทางประชาธิปไตย

โดยทั่วไปแล้ว ไม่ปรากฏหลักการสากลในการกำกับดูแลโดยรัฐสภาตามแนวทางประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับเป็นมาตรฐานสากล เนื่องจากประเด็นความมั่นคงและการป้องกันประเทศนั้นถือเป็นเรื่องภายในอธิปไตยของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานสากลในระดับภูมิภาคพอมีปรากฏและเป็นที่ยอมรับอยู่บ้าง ดังเช่นในกรณีของประมวลระเบียบปฏิบัติของ OSCE⁴ (โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมในกรอบที่ 66) อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนทหารในระบบประชาธิปไตยอันได้แก่

- ✓ รัฐเป็นตัวแสดงเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการใช้กำลัง และหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่มีอำนาจอันชอบธรรมนี้
- ✓ รัฐสภามีอำนาจที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อการพัฒนา การทบทวน และการนำนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศไปปฏิบัติ
- ✓ รัฐสภามีบทบาทเฉพาะตามรัฐธรรมนูญในการอนุมัติและตรวจสอบอย่างละเอียดในงบประมาณด้านการป้องกันประเทศและงบประมาณด้านความมั่นคงทั้งหมด
- ✓ รัฐสภามีบทบาทสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้และการยกเลิกสภาวะการณฉุกเฉินหรือสภาวะสงคราม (โปรดดู บทที่ 18)
- ✓ หลักธรรมาภิบาลในการปกครอง (โปรดดูกรอบที่ 4) และหลักนิติธรรม เป็นหลักการที่ใช้กับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงหน่วยงานในภาคความมั่นคงด้วย
- ✓ เจ้าหน้าที่/บุคลากร ในหน่วยงานด้านความมั่นคงแต่ละคนต้องเข้าสู่กระบวนการทางตุลาการ หากมีการละเมิดกฎหมายทั้งภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมทั้งในทางอาญาและทางแพ่ง
- ✓ หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

กรอบที่ 4

หลักธรรมาภิบาลในการปกครองเป็นคุณค่าสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตย

“ธรรมาภิบาลในการปกครอง คือ องค์รวมของการมีกระบวนการจัดทำนโยบายที่โปร่งใส คาดการณ์ได้และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน มีระบบราชการที่ประกอบด้วยบุคลากรที่เปี่ยมไปด้วยคุณภาพในทางวิชาชีพ และมีจรรยาบรรณ ซึ่งจะทำหน้าที่เพื่อสนองประโยชน์ของสาธารณชน การเคารพในกฎหมาย มีกระบวนการดำเนินงานที่โปร่งใส ตลอดจน มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน ในทางตรงกันข้าม การขาดธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น มีลักษณะของการมีกระบวนการกำหนดนโยบายตามอำเภอใจ มีระบบราชการซึ่งขาดความรับผิดชอบ และปราศจากการตรวจสอบ มีระบบกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ หรือระบบกฎหมายที่ปราศจากความเป็นธรรม ตลอดจนมีการใช้อำนาจในทางบริหารอย่างบิดเบือน การปราศจากภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะทั้งหมด รวมถึงการมีกรณีอื้อฉาวบังหลวง ตีตสินบน อย่างแพร่หลาย”

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

ภาคที่ 2

การกำกับดูแลและการตรวจสอบ
นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

บทที่ 4

การขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

องค์ประกอบของนโยบายความมั่นคง

นโยบายด้านความมั่นคงของประเทศเป็นการกำหนดกรอบและวิธีการที่รัฐบาลจะจัดการกับปัญหาความมั่นคง ตลอดจนกำหนดวิธีการในการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นภายในรัฐ นโยบายความมั่นคงของรัฐจึงเป็นการตัดสินใจที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งภายในและภายนอก รัฐนโยบายดังกล่าวมีรากฐานจากมุมมองเฉพาะต่อประเด็นความมั่นคงซึ่งส่งผลต่อการกำหนดหลักนิยมทางทหาร (Military Doctrine) ตลอดจนเป็นนโยบายที่ได้รับการพัฒนาภายใต้กรอบของกฎกติกาในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติที่รัฐนั้นๆ เป็นคู่ภาคี ด้วยเหตุนี้ นโยบายความมั่นคงของประเทศจึงมิได้มีรากฐานมาจากการรับรู้และการมองภัยคุกคาม ความจำเป็นในด้านความมั่นคง หรือการจัดลำดับความสำคัญด้านความมั่นคงของประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นผลพวงจากปัจจัยภายนอก รวมทั้งแรงกดดันและพันธกรณีของรัฐนั้นที่มีอยู่ด้วย อย่างไรก็ดี นโยบายความมั่นคงของรัฐควรที่จะต้องสนองตอบต่อคุณค่าและหลักการดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศด้วย

กรอบที่ 5

การตั้งคำถามต่อนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ

ในการถกอภิปรายซึ่งนำไปสู่การอนุมัติเอกสารที่เกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงของประเทศ หรือในการถกอภิปรายการใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในสถานการณ์เฉพาะนั้น ผู้แทนปวงชน ควรที่จะต้องตั้งประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

- ✓ รัฐและสังคมต้องการการปกป้องจากภัยคุกคามประเภทใดบ้าง คุณค่าอะไรและ/หรือของกลุ่มใดควรได้รับการปกป้อง? และจึงนำไปสู่คำถามที่ว่าเราต้องการความมั่นคงในรูปแบบใด?

- ✓ นโยบายความมั่นคงของประเทศได้รวมเอาประเด็นหรือภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามจากการก่อการร้าย หรือภัยจากองค์กรอาชญากรรมต่างๆ เข้าไว้ด้วยแล้วหรือยัง?
- ✓ เราจะมีหลักประกันอะไรบ้างที่จะทำให้นโยบายความมั่นคงของประเทศไม่ขัดกับหลักการของการเคารพสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือ ต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนทั้งปวง?
- ✓ ความมั่นคงขนาดไหนจึงจะเป็นความมั่นคงที่เพียงพอ?
- ✓ วิธีที่ดีที่สุดในการบรรลุถึงความมั่นคงของชาติคืออะไร? ด้วยการเข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์การพันธมิตรทั้งหลาย หรือด้วยการรักษาความเป็นกลาง
- ✓ กองกำลังรักษาความมั่นคงของประเทศจะเข้าปฏิบัติการในกรณีเช่นใดบ้าง? จะเข้าปฏิบัติการเฉพาะกรณีที่เป็นปฏิบัติการทางทหารเพื่อป้องกันประเทศ หรือจะเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศด้วย?
- ✓ เครื่องมือที่จำเป็นในการปฏิบัติการดังกล่าวมีอะไรบ้าง และภาคส่วนใดของสังคมที่จะต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดระดับความมั่นคงที่พึงปรารถนา? ต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด และภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง?
- ✓ ควรจะมีการทบทวนนโยบายความมั่นคงของประเทศบ่อยครั้งเพียงใด?
- ✓ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสถานการณ์คลังของประเทศคืออะไร และประชาชนผู้เสียภาษีพร้อมที่จะแบกรับภาระดังกล่าวมากน้อยเพียงใด?
- ✓ นโยบายด้านความมั่นคงและการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบอย่างไรต่อความสัมพันธ์กับต่างประเทศและต่อเสถียรภาพในภูมิภาค?
- ✓ รัฐมีจุดยืนอย่างไรในปัจจุบันและในอนาคตต่อประเด็นอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างมหาศาล เช่น อาวุธนิวเคลียร์? (Weapons of Mass Destruction-WMD)

ในหลักการนั้น การนำเอานโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปปฏิบัติต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานรัฐหลากหลายหน่วยงาน และยังเกี่ยวพันกับเอกสารทางราชการที่เป็นเอกสารด้านนโยบายอีกจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอย่างครอบคลุม โดยรวมเอาผู้ที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและความมั่นคงในทุกแง่มุมเข้าไว้ในยุทธศาสตร์นี้ การใช้ยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงได้ในทุกมิติอย่างบูรณาการ ดังจะเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์ที่ถือว่าเป็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย

หรืออาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้รัฐต้องมีเอกภาพในการรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้ ซึ่งก็หมายถึงการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และสถาบันที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานทหาร กระทรวงการคลัง องค์กรตำรวจ หน่วยลาดตระเวนบริเวณชายแดน และหน่วยงานข่าวกรอง ฯลฯ

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของรัฐสภา

โดยที่ตระหนักว่าภารกิจของสมาชิกรัฐสภานั้นคือการเป็นตัวแทนของปวงชนและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นชอบอนุมัติแผนดังกล่าวผ่านกระบวนการที่โปร่งใส เหตุผลที่สมาชิกรัฐสภาควรมีบทบาทดังกล่าว คือ

- ✓ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ค่านิยม และสวัสดิการของประชาชนทั้งหมด และจึงไม่ควรที่จะได้รับการพิจารณาและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือกองทัพแต่เพียงลำพัง
- ✓ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติมีผลกระทบสำคัญต่ออนาคตของสถาบันกองทัพ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ทั้งหญิงชายในหน่วยงานความมั่นคงเหล่านั้นด้วย
- ✓ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อภาระทางการเงินการคลังของประเทศและจึงเกี่ยวข้องกับภาษีของประชาชนโดยตรง
- ✓ นอกเหนือไปจากภาระทางการเงินการคลังแล้ว มาตรการด้านความมั่นคงต่างๆ ยังส่งผลกระทบต่อการจำกัดอิสระและเสรีภาพของพลเมืองด้วย และจึงมีผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่รัฐสภาต้องให้หลักประกันว่ามาตรการเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)⁵ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งระบุว่าสิทธิบางประการไม่สามารถที่จะถูกละเมิดได้ไม่ว่าอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ตาม (โปรดดูบทที่ 18-20)

บทบาทของรัฐสภาในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ในส่วนของรัฐสภานั้น การถกอภิปรายเรื่องนโยบายความมั่นคงแห่งชาติมิใช่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว หากแต่เป็นกระบวนการในการจัดทำนโยบายที่ต้องผ่านขั้นตอน 4 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ ขั้นตอนการร่างนโยบายและการตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติและการประเมินผล ขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างและนำนโยบายความมั่นคงไปปฏิบัติโดยปราศจากการแทรกแซง กระบวนการในการร่างและนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ควรเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและเปิดให้มีการมีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อจะได้เกิดการถ่วงดุลที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการใช้อิทธิพลไม่ว่าจะเป็นโดยฝ่ายความมั่นคงเอง หรือโดยกลุ่มอุตสาหกรรมทหาร (Military-Industrial Complex)

ในทุกขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย สมาชิกรัฐสภาควรจะใช้กลไกต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตระหนักถึงประเด็นความกังวลด้านความมั่นคงและความคาดหวังของสาธารณชน กลไกที่มีอยู่ ได้แก่ การตั้งกระทู้สดโดยวาทะ หรือเป็นลายลักษณ์อักษร การเสนอญัตติ การตั้งคณะกรรมการรับฟัง/พิจารณาข้อเสนอ การจัดทำ "สมุดปกขาว" (White Papers) การให้ผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมและ/หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อสงสัย ฯลฯ (โปรดดูบทที่ 14 ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง)

การร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ในระบบรัฐสภาทั่วโลก บทบาทของรัฐสภาในขั้นตอนแรกของการร่างและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาตินั้นเมื่ออยู่อย่างจำกัด เพราะขั้นตอนนี้เป็นภารกิจของหน่วยงานกระทรวง ทบวงกรมของรัฐสภาเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาก็ยังคงสามารถมีบทบาทที่สำคัญได้ในลักษณะที่ทำให้เกิดความมั่นใจว่านโยบายที่มีอยู่นั้นสนองตอบความต้องการและความคาดหวังของประชาชนและสร้างหลักประกันว่านโยบายจะได้รับการทบทวนเมื่อมีความจำเป็น

ในทางอุดมคตินั้น บทบาทของรัฐสภาจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการรับร่างเอกสารที่เป็นตัวนโยบายความมั่นคง ซึ่งสภาอาจจะเห็นชอบหรือปฏิเสธเอกสารดังกล่าวเท่านั้น หากแต่คณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพและมีความเชี่ยวชาญควรได้รับการปรึกษาหารือตั้งแต่ขั้นตอนแรกที่มีการร่างนโยบาย เพื่อที่จะได้เป็นผู้ให้ข้อมูลและความเห็นอันเป็นการสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่หลากหลายดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐสภา ให้ถูกบรรจุไว้ในเอกสารที่ถูกตระเตรียมเพื่อนำเสนอเป็นนโยบายด้านความมั่นคงต่อสภาด้วย ในกระบวนการดังกล่าวนี้เอง ที่รัฐสภาจะสามารถถ่ายทอดข้อกังวลห่วงใยของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนแรก และยังสามารถทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อการถกอภิปรายในประเด็นดังกล่าวในรัฐสภาอีกด้วย เมื่อมีการนำเสนอร่างนโยบายเข้าสู่สภาเพื่อการอนุมัติเห็นชอบ ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศควรที่จะต้องอยู่เหนือความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเสียงข้างมากและฝ่ายค้านในรัฐสภา ขณะที่ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศก็ไม่ควรที่จะเป็นอุปสรรคต่อการวิพากษ์วิจารณ์และถกอภิปรายในเอกสารที่เป็นนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศด้วยเช่นกัน และด้วยความเข้าใจดังกล่าว รัฐสภาก็ควรที่จะมีบทบาทในการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระของนโยบายที่นำเสนอสู่สภาได้ด้วย

กระบวนการตัดสินใจนโยบาย

รัฐสภาสามารถทำหน้าที่และมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเอกสารเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงของชาติได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสภาแล้วก็ถือว่าเอกสารนั้น “ตกเป็นสมบัติของรัฐสภา” และรัฐสภาจึงต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงด้วยเหตุนี้ สภาจึงควรที่จะใช้เวลาอย่างเพียงพอในการศึกษาเอกสารอย่างถี่ถ้วน และไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่ง

รัฐสภาสามารถตัดสินใจที่จะให้ความเห็นชอบกับนโยบายและร่างกฎหมายใหม่ที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาลหรือสามารถคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวและเสนอให้มีการแก้ไขได้ และในขั้นตอนนี้อีกเช่นกันที่รัฐสภาควรจะมีบทบาทอย่างสร้างสรรค์และแข็งขัน โดยการใช้อำนาจที่มีอยู่เสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหากยังไม่พอใจกับเอกสารที่ถูกนำเสนอขึ้นมา ประเด็นปัญหาหลักที่สมาชิกรัฐสภาอาจหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในสภาและหรือหยิบยกขึ้นมาในขั้นตอนการตัดสินใจนี้ได้นำเสนอไว้ในตอนแรกของบทนี้แล้ว

ในขั้นตอนนี้ บทบาทที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาก็คือ อำนาจในการจัดสรรงบประมาณ (สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นนี้โปรดดูภาคที่ 6 ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางการเงิน) อำนาจดังกล่าวสามารถถูกนำมาใช้ได้อย่างทรงพลังยิ่งขึ้นเมื่อรัฐสภาสามารถดำเนินการให้คณะกรรมการจัดอภิปรายแยกคณะและลงมติในแต่ละประเด็นที่มีการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนมีการอภิปรายและลงมติในงบรวมทั้งหมดของงบภาคส่วนด้านความมั่นคงด้วย ฉะนั้น นโยบายและแผนการป้องกันประเทศจะต้องถูกกำหนดขึ้นให้ทันเวลาสำหรับการตรวจสอบโดยรัฐสภา และจะต้องสอดคล้องกับการเสนอของบประมาณในแต่ละรายการด้วย

นอกจากนี้ รัฐสภายังมีบทบาทสำคัญในการหาแรงสนับสนุนจากประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันว่า นโยบายที่ได้รับอนุมัตินั้นมีความชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ ความโปร่งใสในการดำเนินการอภิปรายในรัฐสภาในประเด็นด้านความมั่นคงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด และจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้ารับฟัง การอภิปราย และการไต่สวนในประเด็นเหล่านี้ด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความรับผิดชอบของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติมิได้สิ้นสุดลงหลังจากที่ได้ให้ความเห็นชอบในเอกสารนโยบายหรือแม้ภายหลังจากการอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้วเท่านั้น หากแต่รัฐสภายังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติและตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเคร่งครัดด้วย ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น รัฐสภาควรที่จะติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยกลไกและเครื่องมือทุกอย่างที่มีอยู่ในมือ (โปรดดูบทที่ 14) และด้วยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานของรัฐบาล (อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โปรดดูบทที่ 24) โดยรัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบการใช้งบประมาณที่รัฐสภาได้อนุมัติไปแล้ว ตลอดจนตรวจสอบความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบบัญชีว่าสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอาชีพ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสิทธิภาพหรือไม่

นอกจากนี้ รัฐสภายังอาจเข้าแทรกแซงได้เป็นครั้งคราวในกรณีเกิดวิกฤติการณ์ หรือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเป็นกรณีที่รัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเพื่อปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศ (โปรดดูบทที่ 22) หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (โปรดดูบทที่ 18) เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถเข้าแทรกแซงในกรณีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดอย่างมหันต์ ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวโดยปกติรัฐสภาก็มักจะตั้งกระทู้ถามในสภา หรือหากเป็นกรณีที่ร้ายแรงอย่างยิ่งก็อาจจะมีการสั่งให้ตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำการไต่สวนได้

การประเมินผลและบทเรียน

ในประเทศประชาธิปไตย รัฐบาลมีความรับผิดชอบที่จะต้องทำการประเมินนโยบายด้านความมั่นคงและนำเสนอผลของการประเมินทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณต่อรัฐสภา ในส่วนของรัฐสภาเองนั้น การประเมินผลของนโยบายดังกล่าว หมายรวมถึงการตรวจสอบบัญชีทั้งในเชิงตัวเลขและประเมินการปฏิบัติงาน แม้ว่า การประเมินนโยบายและการใช้งบประมาณที่รัฐสภาได้จัดสรรไปให้ อาจเป็นกระบวนการที่ล่าช้าไปบ้าง อย่างน้อยที่สุด การทำการประเมินจะช่วยให้สภามีข้อมูลว่าควรจะต้องยังคงยืนยันและใช้นโยบายเดิมต่อไปหรือควรจะมีการเสนอแผนนโยบายใหม่ขึ้นมา ในบรรยากาศที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ก็มักจะทำการประเมินตัวนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าสอดคล้องเหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไปหรือไม่ควบคู่ไปด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการประเมินภารกิจด้านการรักษาสันติภาพ การประเมินโครงการจัดซื้ออาวุธที่มีมูลค่าสูง หรือการประเมินระบบบุคลากรของกระทรวงกลาโหม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเกณฑ์ทหาร) นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถว่าจ้างหรือแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นกรณีพิเศษได้อีกด้วย

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีความเชื่อมโยงอย่างสมเหตุสมผลระหว่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ หลักนิยมในการปฏิบัติการ แผนการป้องกันประเทศ และงบประมาณ
- ▷ เมื่อพิจารณาเห็นควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการเปรียบเทียบนโยบายด้านความมั่นคงกับประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในสถานการณ์ทำนองเดียวกันแล้ว รัฐสภาก็ควรจะถกอภิปรายในประเด็นความทันสมัยของนโยบายด้านความมั่นคง ตลอดจนอภิปรายประเด็นการปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงให้ทันเหตุการณ์และสอดคล้องกับพัฒนาการด้านความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงไป : โปรดดู ภาคที่ 1 ในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายความมั่นคงของประเทศและผู้มีบทบาทในนโยบายด้านความมั่นคง
- ▷ รัฐสภาควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบายความมั่นคงของประเทศ ตั้งแต่กระบวนการร่างนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย และผลของการดำเนินนโยบายซึ่งก็จะทำให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบครอบคลุมทั้ง 4 ขั้นตอนของนโยบายด้านความมั่นคง

ประเด็นเพิ่มเติม

- ▷ ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและการร่างนโยบายความมั่นคงใหม่นั้น ต้องทำให้เกิดหลักประกันว่าจะมีการนำเอาประเด็นคำถามที่ปรากฏอยู่ในกรอบที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับ “การตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” มาถกอภิปรายในรัฐสภาด้วย

บทที่ 5

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และกฎกติการะหว่างประเทศ

หลักการระหว่างประเทศ

ในบางกรณีสนธิสัญญาระหว่างประเทศจะจำกัดหรือส่งเสริมให้รัฐมีทางเลือกในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ประเทศส่วนใหญ่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และจึงมีพันธกรณีที่ต้องยึดกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกรอบกติกา มาตรา 2.3 และ 2.4 ระบุไว้ว่า

“สมาชิกทั้งปวงจักต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีในลักษณะที่ไม่เป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความยุติธรรม”

“ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจักต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือต่อเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ” ⁶

นอกจากนี้ หลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศยังเป็นกรอบที่ใช้ในการอ้างอิงได้อีก อันได้แก่คำแถลงการณ์ที่ 2625 (Declaration 2625) ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่องหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐ (1970) ซึ่งได้รับการรับรองว่าเป็นการตีความกฎบัตรสหประชาชาติอย่างถูกต้องและจึงมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมด ในแถลงการณ์ดังกล่าวปรากฏหลัก 8 ประการ อันเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน อันได้แก่ ⁷

หลักการที่ 1 : การละเว้นจากการขู่ที่จะใช้กำลัง

หลักการที่ 2 : การจัดการกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

หลักการที่ 3 : การละเมิดมิได้ของหลักเขตแดนและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ

หลักการที่ 4 : สิทธิในการกำหนดใจตนเองของประชาชนและสิทธิของประชาชนที่จะอยู่อย่างสันติในดินแดนของตนดังที่ระบุไว้และได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการที่ 5 : ความเสมอภาคทางอธิปไตยของรัฐและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

หลักการที่ 6 : การเคารพในสิทธิมนุษยชน

หลักการที่ 7 : ความร่วมมือระหว่างรัฐ

หลักการที่ 8 : การเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างจริงจัง

สนธิสัญญาพหุภาคีด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

สนธิสัญญาพหุภาคีที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน โดยสามารถแบ่งเป็นประเภทหลักๆ ดังต่อไปนี้ (ตัวอย่างประกอบเป็นเพียงตัวอย่างบางส่วนในแต่ละประเภทเท่านั้น มิใช่สนธิสัญญาทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน)

สนธิสัญญาที่ดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงของโลก : อาทิ กฎบัตรสหประชาชาติ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำกับดูแลความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งที่เป็นความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังและไม่ใช้กำลัง : อาทิ อนุสัญญาเจนีวา ทั้ง 4 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1949 และ พิธีสารเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ ซึ่งลงนามในปี ค.ศ. 1977 ⁸

สนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการจำกัดอาวุธ : อาทิ สนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธข้ามทวีป (Anti-Ballistic Missile Treaty-ABM) สนธิสัญญาลดกำลังอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Reduction Treaty), อนุสัญญาว่าด้วยกับระเบิด (Landmines Convention), Tlatelolco Treaty, ฯลฯ ⁹

สนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคอันมีภารกิจบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคง : อาทิ กฎบัตรขององค์การรัฐอเมริกัน (OAS), สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป, CSCE Final Act - CSCE/OSCE กฎบัตรของสหภาพแอฟริกัน

ความตกลงส่วนภูมิภาคเพื่อความร่วมมือทางทหารและการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันประเทศ : อาทิ องค์การสนธิสัญญาเนโท, ความตกลงหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace Agreement), WEU Treaty, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance

เหตุผลที่รัฐให้สัตยาบันสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างประเทศเหล่านี้ก็เพื่อเป็นการกำหนดหลักการกำกับพฤติกรรมของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ขณะเดียวกันสนธิสัญญาดังกล่าวก็เป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับพหุภาคีและทวิภาคีด้วย โดยปกติแล้วฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการเจรจาในการทำสนธิสัญญาผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

ความตกลงทวิภาคี หรือ สนธิสัญญามิตรภาพ ความร่วมมือ และการให้ความช่วยเหลือทางทหาร

ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาตินั้น ความตกลงทวิภาคีมีบทบาทสำคัญด้วยเช่นกัน โดยเหตุที่สนธิสัญญาในลักษณะนี้มีภาคีเพียง 2 ประเทศ การเจรจาเพื่อให้สาระของสนธิสัญญาสอดคล้องกับคุณค่าเฉพาะและกับสถานการณ์ ตลอดจนกับความต้องการของคู่ภาคีมากที่สุดจึงเกิดขึ้นได้ สนธิสัญญาลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ หรือ START ระหว่างอดีตสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ดีของความตกลงในลักษณะดังกล่าว

ความตกลงประเภทนี้ มิได้มีเพียงเฉพาะสนธิสัญญามิตรภาพและการไม่คุกคามระหว่างกันเท่านั้น (เช่น กรณีสนธิสัญญามิตรภาพ ความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างรัสเซียและอาร์มีเนียในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1977) หากแต่ยังเป็นความตกลงที่ใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางทหารด้วย อาทิ

การอนุญาตให้กองทัพและการนำอาวุธไปประจำการในเขตแดนต่างประเทศ เป็นต้น ในช่วงทศวรรษที่ 1990 รัสเซียได้ลงนามในสนธิสัญญาทวิภาคีในลักษณะนี้กับประเทศต่างๆ ที่เคยเป็นรัฐที่อยู่ในดินแดนของสหภาพโซเวียตมาก่อน

นอกจากนี้ สนธิสัญญาทวิภาคียังอาจรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางทหารในกรณีจำเป็นด้วย ดังเช่น กฎบัตรหุ้นส่วนประชาธิปไตย ค.ศ. 1994 (Charter on Democratic Partnership) ก็อาจจะถือได้ว่าเป็นสนธิสัญญาที่ต่อยอดมาจากความตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและคาซัคสถานในปี ค.ศ. 1992 อันเป็นการเปิดทางให้มีการพัฒนาความสัมพันธ์ความร่วมมือทางทหารในระดับทวิภาคีต่อไป

โดยภาพรวมแล้ว สนธิสัญญาทวิภาคีจึงเป็นเสมือนเครื่องมือหนึ่งในการกำหนดกรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้วย ทั้งยังเป็นกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรกับประเทศอื่นๆ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงด้วย และด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงมักจะมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจที่ชัดเจนแน่วแน่เมื่อต้องให้การอนุมัติเห็นชอบสนธิสัญญาประเภทนี้ ตลอดจนมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะ เปลี่ยนแปลงแก้ไขในสาระของตัวสนธิสัญญา เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะนำไปประกอบในการเจรจาต่อไป อันเป็นบทบาทที่ดูจะเข้มข้นกว่าบทบาทที่รัฐสภามีต่อความตกลงในลักษณะพหุภาคี

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของรัฐสภา และการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

ในบางประเทศที่มีการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและรัฐสภาในกระบวนการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศมีใช้เรื่องปกติที่ได้ปฏิบัติกันมา ก็ยังควรที่จะให้ทั้งรัฐสภาและประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอยู่ดี เพราะเท่ากับเป็นการผลักดันให้สนธิสัญญานั้นได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนไปด้วยในตัว โดยหลักการแล้ว ในประเทศประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารไม่สามารถจะทำสนธิสัญญาลับหรือสนธิสัญญาทวิภาคีโดยปราศจากการรับรู้และ/หรือการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ ความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐ บุรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนต่อสถานะของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศควรที่จะต้องผ่านการอภิปรายและการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างแน่นอน

ในบางประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สนธิสัญญาต่างๆ จะต้องผ่านการลงประชามติจากประชาชนด้วย และด้วยมาตรการดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันว่าภาคประชาสังคมจะมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในนโยบายต่างประเทศ ฉะนั้น ในกรณีของสวิต การลงประชามติจึงกระทำก่อนที่จะมีการให้สัตยาบันสนธิสัญญา (โปรดดูกรอบที่ 6)

กรอบที่ 6

ประชาธิปไตยโดยตรงและการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศและความตกลงที่สำคัญอื่นๆ : กรณีสวิตเซอร์แลนด์

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ รัฐสภา (Federal Parliament) รัฐบาล (Federal Council) และประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการให้สัตยาบันความตกลง/สนธิสัญญาระหว่างประเทศ สนธิสัญญาที่มีความสำคัญต่างๆ จะต้องผ่านการถกอภิปรายทั้งในรัฐสภาและในเวทีสาธารณะด้วยขณะที่ภาคประชาสังคมก็สามารถแสดงความคิดเห็นต่อสนธิสัญญาที่ยังอยู่ในระหว่างการเจรจานั้นผ่านกระบวนการทำประชามติ (Referendum) ในการทำประชามติ ประชาชนยังสามารถให้ความเห็นชอบต่อรัฐบาล ในการเริ่มหรือยุติการเจรจาในความตกลงใดๆ ที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตได้ด้วย นอกจากนี้ หากรัฐบาลต้องการที่จะเข้าเป็นภาคีในองค์การร่วมมือ/องค์การสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมต่างๆ หรือ เป็นภาคีในองค์การเห็นรัฐ รัฐบาลก็ต้องทำประชามติเช่นกัน (มาตรา 140.6 ของรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐสวิส)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การเจรจาสนธิสัญญา

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
 - ▶ มีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา รวมทั้งการที่จะต้องมีส่วนร่วมจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งในคณะผู้เจรจาด้วย
 - ▶ ได้รับคำแนะนำ/ข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจากกลุ่มองค์กรที่ผลักดันสนธิสัญญานั้นๆ ในประเด็นที่เป็นปัญหา
 - ▶ จะต้องสามารถนำเสนอความเห็นต่อรัฐบาลอย่างเป็นทางการและทันเวลา เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ข้อกังวลห่วงใยและความคาดหวังของประชาชนจะได้รับการพิจารณาประกอบด้วย

การวิเคราะห์ผลกระทบของสนธิสัญญา

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาได้รับข้อมูลทั่วถึงวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อตกลงดังกล่าว (ทั้งในระยะกลาง-ระยะยาว) ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและ/หรือผลกระทบอื่นใดโดยละเอียดและอย่างครบถ้วน

การให้สัตยาบัน

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาจะได้รับการนำเสนอร่างสนธิสัญญาเพื่อการพิจารณาให้สัตยาบันในเวลาที่เหมาะสมและตามกำหนด
- ▷ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างตัวสนธิสัญญาที่กำลังจะมีการให้สัตยาบันกับกฎหมายภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโดยการแก้ไขประมวลกฎหมายภายในที่มีอยู่หากจำเป็นและกระทำได้ หรือโดยการขอสงวนคำแปรญัตติ หรือโดยการกำหนดให้มีการตีความอย่างชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ

การทบทวนข้อสงวนและการตีความ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า ข้อสงวนสิทธิ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการตีความที่ประเทศของท่านได้กำหนดไว้ นั้นจะยังคงมีผลตามกฎหมายและมีการทบทวนเป็นครั้งคราวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนนโยบายความมั่นคง

บทที่ 6

บทบาทของภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน

ภาคความมั่นคงนั้นนับวันจะมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งกลายเป็นข้อท้าทายต่อบทบาทของรัฐสภาด้วย เนื่องจากรัฐสภามักจะขาดแคลนทรัพยากรและคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากขนาดที่ขยายใหญ่ขึ้นประกอบกับความสลับซับซ้อนของภาคความมั่นคงนี้เอง จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานจำนวนมากขึ้นเพื่อสนับสนุนบทบาทและการทำหน้าที่ของสภา แม้ว่ารัฐสภาเองยังคงเป็นผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนี้ ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลภาคความมั่นคงภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐสภาได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

ภาคประชาสังคม

“ประชาสังคม” หมายถึง องค์กรอิสระที่อยู่ระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนอันประกอบด้วยปัจเจกชนทั้งหลาย ซึ่งภาคประชาสังคมนี้จะประกอบด้วย สมาคม องค์กรอาสาสมัครต่างๆ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อาทิ องค์กรหรือกลุ่มที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางสังคมที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งมีลักษณะและกิจกรรมที่แตกต่างกันไป ในส่วนต่อไปจะนำเสนอว่าเหตุใดภาคประชาสังคมจึงควรมีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดหลักประกันว่าภาคความมั่นคงจะต้องรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ของตน บทบาทดังกล่าวคืออะไร และภาคประชาสังคมจะมีส่วนสนับสนุนรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงได้อย่างไรบ้าง

ภาคประชาสังคมและระบอบประชาธิปไตย

การมีภาคประชาสังคมมีความสำคัญต่อกระบวนการประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นภาคส่วนที่มีบทบาทอันแข็งขันและเพิ่มขึ้นทุกขณะ ในการที่ระบอบประชาธิปไตยจะขับเคลื่อนไปได้ อย่างราบรื่น ภาคประชาสังคมจะคอยทำหน้าที่ย้ำเตือนผู้นำทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ ถึงข้อเรียกร้อง ความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม อันเป็นสิ่งที่รัฐ และผู้นำพึงนำมาพิจารณาทุกครั้งเมื่อมีการกำหนดนโยบายและมีการตัดสินใจในการ จัดสรรงบประมาณของชาติ และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญว่าภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ ภาคประชาสังคมมีสมรรถนะที่จะถ่วงดุลอำนาจของรัฐ และต่อต้านการใช้อำนาจแบบ เผด็จการได้ และจากความหลากหลายของกลุ่มต่างๆ ในภาคประชาสังคมนี้เอง ก็จะเป็นการสร้างหลักประกันว่ารัฐจะไม่เป็นเพียงเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม เท่านั้น

ภาคประชาสังคมและภาคความมั่นคง

กลุ่มต่างๆ ในภาคประชาสังคมนั้น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนา เอกชนด้านสิทธิมนุษยชน สถาบันวิจัย และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งศึกษา นโยบาย เฉพาะเรื่อง ฯลฯ สามารถมีบทบาทกดดันต่อกระบวนการตัดสินใจและต่อนโยบายของ ภาคความมั่นคงอย่างแข็งขัน

ขณะที่รัฐบาลเองก็สามารถส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการ อภิปรายสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ บทบาทของกองทัพ รวมถึง ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของตำรวจและหน่วยงานข่าวกรอง ผลก็คือการ ถกอภิปรายในประเด็นเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบาย ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

บทบาทเฉพาะขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOS) และสถาบันวิจัยต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง

องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงกำไร มีวัตถุประสงค์ในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมที่มีความหลากหลายในประเด็นเฉพาะด้าน ขณะที่สถาบันวิจัยต่างๆ อาจจะมีลักษณะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นอิสระจากรัฐบาล หรือไม่ก็จะเป็นสถาบันที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยผ่านการรับการสนับสนุนทางการเงิน

ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิจัยสามารถมีบทบาทต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงในระบอบประชาธิปไตย โดย :

- ✓ การเผยแพร่และนำเสนอข้อมูลและงานวิจัยที่เป็นอิสระที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง กิจการทหารและประเด็นด้านการป้องกันประเทศ ต่อรัฐสภา สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป
- ✓ ติดตามและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนภายในภาคความมั่นคง
- ✓ นำเสนอประเด็นด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยจัดเป็นวาระทางการเมือง
- ✓ ส่งเสริมสมาชิกรัฐสภาให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในประเด็นความมั่นคงด้วยการจัดหลักสูตรฝึกอบรม และกิจกรรมสัมมนาทางวิชาการต่างๆ
- ✓ ให้ความเห็นที่แตกต่างและเป็นทางเลือกในฐานะผู้เชี่ยวชาญในประเด็นนโยบายด้านความมั่นคงที่รัฐบาลนำเสนอ หรือในประเด็นการจัดสรรงบประมาณในการป้องกันประเทศ การจัดหาอาวุธและทรัพยากรที่จำเป็นอื่นๆ พร้อมกับส่งเสริมให้เกิดการถกอภิปรายในประเด็นเหล่านี้ ตลอดจนนำเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงที่เป็นทางเลือก
- ✓ นำเสนอการประเมินผลและวิพากษ์ นโยบายด้านความมั่นคงและวิธีการที่นโยบายดังกล่าวถูกนำไปใช้ปฏิบัติ
- ✓ ให้ความรู้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยจัดให้มีการถกอภิปรายที่หลากหลายในเวทีสาธารณะ

บทบาทของภาคประชาสังคมในละตินอเมริกาเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงบทบาทอันหลากหลายขององค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานวิจัยต่างๆ ในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง (โปรดดูกรอบที่ 7)

กรอบที่ 7

ภาคประชาสังคมในละตินอเมริกา : ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของบทบาทและความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากในละตินอเมริกาก่อตั้งขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และ 1990 โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้กลไกการสนทนาและสื่อสารระหว่างฝ่ายพลเรือนและทหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งก็เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลพลเรือนซึ่งเพิ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็กำลังพยายามจะปฏิรูปโครงสร้างกองทัพ การมีการสนทนาหรือการสาธน์สวนดังกล่าวมีส่วนช่วยให้กองทัพไม่ถูกโดดเดี่ยว ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจระหว่างภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารเหล่าทัพในระดับสูงด้วย และจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา กลุ่มองค์กรเหล่านี้ก็มีบทบาทที่สำคัญยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นแหล่งความรู้ความเชี่ยวชาญทางพลเรือนที่สำคัญ ตลอดจนเป็นแหล่งของการให้ความรู้ทางวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่และมีความสำคัญในการตรวจสอบนโยบายความมั่นคงและงบประมาณทางทหาร

ตัวอย่าง

ตัวอย่างที่โดดเด่นเช่นกรณีของกลุ่ม SER en 2000¹⁰ ในอาร์เจนตินา โดยกลุ่มนี้จัดตั้งขึ้นหลังจากการพยายามก่อรัฐประหารในปี ค.ศ. 1990 โดยเริ่มต้นเป็นเพียงกลุ่มที่จัดให้มีในการสื่อสารสนทนา ระหว่างผู้แทนของภาคประชาสังคม พรรคการเมืองและฝ่ายทหาร การพบปะหรือดังกล่าวได้กลายเป็นฐานรากอันสำคัญที่กลุ่ม SER en 2000 นำเอาข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการป้องกันประเทศในระยะเวลาต่อมา

ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศที่เป็นพลเรือนที่เป็นส่วนสำคัญของกลุ่ม FLACSO¹¹ ในสาธารณรัฐโดมินิกันก็ได้ทำงานร่วมกับฝ่ายทหารในการร่างกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบตำรวจ และมีบทบาทในการให้คำแนะนำแก่ทั้งฝ่ายบริหารและรัฐสภาเมื่อมีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมหลายกลุ่มในละตินอเมริกาจะทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับคณะกรรมการความมั่นคงและการป้องกันประเทศในรัฐสภา ในการที่จะพัฒนาความเชี่ยวชาญทางวิชาการและทรัพยากรมนุษย์ของบรรดาสมาชิกรัฐสภาทั้งหลายเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลฝ่ายกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กร IDEPE (Instituto de Estudios Politicos y Estratégicos) ในเปรู มีบทบาทสำคัญในงานด้านฝึกอบรมสมาชิกรัฐสภาทั้งหญิงและชาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะทำงานให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและความสามารถในการปฏิบัติงานในคณะกรรมการการป้องกันประเทศทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดงบประมาณทางทหาร

ขณะที่กลุ่ม FLACSO ในกัวเตมาลามีบทบาทในการสนับสนุนรัฐสภาทั้งในการวิเคราะห์และพิจารณากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับกองทัพไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปหน่วยงานด้านข่าวกรองหรือหน่วยงานในกองทัพ

การขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายพลเรือน

ในประเทศละตินอเมริกา ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายพลเรือนในงานด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศก็ยังคงมีไม่เพียงพอ และจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของทั้งฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกองทัพ อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้นนั้น องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ สามารถทำหน้าที่ในการอุดช่องว่างดังกล่าวได้ด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน ซึ่งก็เท่ากับเป็นการขยายเครือข่ายของประชาชนที่มีส่วนรับผิดชอบในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงให้กว้างขวางยิ่งขึ้นด้วย

การสร้างเครือข่าย

เพื่อบรรลุเป้าหมายข้างต้น กลุ่ม SER en 2000 ได้จัดตั้งเครือข่ายในระดับภูมิภาคขึ้น อันประกอบไปด้วยกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม และกลุ่มสถาบันวิจัยที่ทุ่มเทให้กับงานด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เครือข่ายดังกล่าวซึ่งใช้ชื่อว่า RESDAL¹² (www.ser2000.org.ar) ได้สร้างระบบฐานข้อมูลของเอกสารและฐานข้อมูลของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ รวมทั้งมีโครงการที่เปิดให้พลเรือนเข้าร่วมทำวิจัยและเข้าเยี่ยมชมหน่วยงานนี้ด้วย

แหล่งที่มา : Chris Sabatini, National Endowment for Democracy,
Washington DC, 2002.

สื่อมวลชน

การมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระช่วยให้ประชาชนและผู้แทนปวงชนทั้งหลายสามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลและมีข้อมูลที่รอบด้าน สื่อมีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในทั้ง 3 แขนง (นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) และยังมีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของประเด็นที่สาธารณชนหยิบยกขึ้นมาและต่อคุณภาพของการถกอภิปรายในประเด็นเหล่านั้นด้วย ซึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐบาล ภาคธุรกิจ วิชาการและภาคประชาสังคม การมีสื่อเสรีจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบประชาธิปไตย ในกรอบที่ 8 แสดงถึงปัญหาที่สื่อมวลชนจะต้องเผชิญในกรณีที่มีสื่อเหล่านั้นทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การให้หลักประกันในด้านความปลอดภัยแก่ผู้สื่อข่าว นักข่าวและผู้รายงานข่าวทั้งหลายจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการมีเสรีภาพของสื่อตนเอง

กรอบที่ 8

สงครามในรูปแบบใหม่ : ช่วงเวลาที่ยากลำบากต่อเสรีภาพของสื่อมวลชน

“ประชากรเกือบหนึ่งในสามของโลกยังคงอาศัยอยู่ในประเทศที่ปราศจากเสรีภาพของสื่อมวลชน(...) เราต้องแยกแยะระหว่างผู้ที่เสียชีวิตในเขตสงครามโดยมิได้ปรากฏเป็นที่แจ้งชัดว่าเขาถูกฆ่า เพราะเป็นผู้สื่อข่าวและผู้ที่ถูกฆาตกรรมโดยจงใจอันเนื่องมาจากการที่เขาเหล่านั้นตีพิมพ์บทความหรือกำลังรายงานการสืบสวนในประเด็นที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง หรือเป็นผู้สื่อข่าวที่รายงานและประณามพฤติกรรมกรรมการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีพฤติกรรมที่ปราศจากความเป็นธรรม การก่ออาชญากรรม พฤติกรรมฉ้อฉลและการข่มขู่ทรมาน สงครามในรูปแบบใหม่นั้นมิใช่สงครามระหว่างกองทัพในรูปแบบดั้งเดิมอีกต่อไป หากแต่เป็นสงครามระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ อุดมการณ์ ศาสนา หรือระหว่างกลุ่มที่ก่ออาชญากรรมทั่วไป และสงครามในลักษณะนี้เองที่ทำให้การรายงานข่าวเต็มไปด้วยอันตรายยิ่งขึ้นทุกขณะ แต่ความตายหรือการบาดเจ็บของผู้สื่อข่าวในสถานการณ์ความขัดแย้งเหล่านี้มิใช่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุเสมอไป บางครั้ง ผู้ที่กำลังสู้รบกันอยู่แม้จากฝ่ายกองทัพเองก็ตั้งใจที่จะพุ่งเป้าโจมตีไปยังพยานในเหตุการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการของพวกเขาด้วย”

แหล่งที่มา : Annual report 2002, Reporters Without Borders

ในประเทศที่สื่อมวลชนมิได้เป็นอิสระจากรัฐบาลนั้น มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ปกครองประเทศจะใช้อำนาจโดยมิชอบและใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อ ฉะนั้น สื่อจึงไม่สามารถจะมีบทบาททั้งในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงได้

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์ของการสื่อสารผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลของทางราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มากขึ้นแล้ว ภาครัฐต้องปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสและรับผิดชอบมากขึ้นตามไปด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวควรได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้อย่างสะดวกทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่รอบด้านและจึงเป็นประชากรที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การถกอภิปรายอย่างมีคุณภาพในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายที่มีความสำคัญ ซึ่งก็จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการปกครองด้วย อย่างไรก็ดี เครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็สามารถก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน กล่าวคือ อาจถูกนำไปใช้โดยกลุ่มหัวรุนแรงต่างๆ เพื่อเผยแพร่ลัทธิเหยียดผิว หรือแม้แต่การสร้างความระแวงต่อต้านพวกยิว เป็นต้น ในกรณีความขัดแย้งในบางพื้นที่นั้น ปรากฏว่าสื่อมวลชน เช่น สถานีวิทยุได้ถูกใช้โดยกลุ่มหัวรุนแรงให้เป็นเวทีในการสร้างบรรยากาศแห่งความเกลียดชังระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม

การรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคง

จากมุมมองของหลักธรรมาภิบาลในระบบประชาธิปไตยนั้น สื่อมวลชนมีสิทธิที่จะรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในประเด็นด้านความมั่นคงที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน ขณะที่ต้องมีความรับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นความจริงอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ สื่อมวลชนจึงมีบทบาทในการเป็นตัวช่วยรัฐบาลและรัฐสภาในการอธิบายนโยบายต่างๆ ต่อประชาชน ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับรู้และมีส่วนร่วมอย่างมีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนทางการเมืองเหล่านี้ด้วย ตัวอย่างเช่น สื่อมวลชนสามารถมีส่วนร่วมสนับสนุนสิทธิของประชาชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารด้วยการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลต่างๆ ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานด้านความมั่นคง ตลอดจน

นำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ การส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศ หลักนิยมทางทหาร การทำความตกลงจัดหาอาวุธ และสนธิสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นำเสนอข้อมูลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว และประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายหรือภัยด้านความมั่นคงในอนาคต อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าสื่อมวลชนก็อาจจะถูกสั่งห้ามมิให้เผยแพร่เอกสารที่เป็นความลับของทางราชการ หรืออาจจะตัดสินใจที่จะไม่เผยแพร่เอกสารที่เป็นความลับดังกล่าวด้วยความสมัครใจ ด้วยเช่นกัน

กฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนและประเด็นความมั่นคง

ทุกประเทศจะมีกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อมวลชน หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งระบุว่า :

“ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก
ทั้งนี้สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการ
แทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนส่งข้อมูลข่าวสารและ
ข้อคิดผ่านสื่อใดๆ และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน”¹³

ขณะที่ยังไม่มีแนวทางที่เป็นที่ยอมรับเป็นกติการะหว่างประเทศว่า การมีเสรีภาพดังกล่าวจะได้มาและได้รับการคุ้มครองปกป้องด้วยวิธีใด เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักการข้างต้นเป็นหลักการสากลที่ถูกรับรู้ไว้อย่างปราศจากข้อสงวนใดๆ รวมทั้งมิได้มีการอ้างอิงถึงข้อจำกัดใดๆ ทั้งสิ้นในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคง

กรอบที่ 9

เสรีภาพของสื่อมวลชนภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

วันเสรีภาพสากลของสื่อคือวันที่ 3 พฤษภาคมของทุกปี ในการเฉลิมฉลองในปี ค.ศ. 2002 จุดเน้นอยู่ที่ผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อมวลชนจากมาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ หลังจากเหตุการณ์การโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001.

“มีความตึงเครียดอย่างแน่นอระหว่างการแสดงออกถึงเสรีภาพขั้นพื้นฐานกับความต้องการด้านความมั่นคงที่มีมากยิ่งขึ้นเพื่อรับมือกับภัยก่อการร้าย แต่หัวใจของการรณรงค์ต่อต้านการก่อการร้ายใดๆ ก็คือการยืนหยัดในเรื่องเสรีภาพของเรานั้นเอง” นายโคอีซิโร มัสซุฮาระ ผู้อำนวยการกองการยูเนสโก

แหล่งที่มา : *The World of Parliaments, Issue No 6, May 2002, IPU.*

การสื่อสารระหว่างรัฐสภากับสาธารณชนในประเด็นความมั่นคง

การกำกับดูแลและตรวจสอบตามแนวทางประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพในฐานะหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลในการปกครองก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับทราบและมีความรู้เกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่มีการถกอภิปรายในรัฐสภา

ประสิทธิภาพในการสื่อสารต่อประชาชนในประเด็นด้านความมั่นคงนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมและความถูกต้องของข้อมูลที่ถูกนำเสนอต่อสาธารณชนทั้งโดยรัฐบาลและรัฐสภา รัฐสภาควรที่จะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการที่ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบและเพียงพอในระดับที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นความมั่นคงและในผลลัพธ์อันเกิดจากกระบวนการตัดสินใจในรัฐสภา

การทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารต่างๆ

วิธีการหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลได้อย่างเต็มที่ก็คือ การที่รัฐสภาจะโดยเอกเทศหรือด้วยความร่วมมือกับรัฐบาล จัดทำเอกสารข้อมูลในประเด็นด้านความมั่นคงต่างๆ ที่มีความหลากหลายและรอบด้านทั้งในรูปเอกสารหรือการนำเสนอผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรอบที่ 10

เว็บไซต์ของรัฐสภา

จนถึงขณะนี้ (พฤษภาคม ค.ศ. 2002) มีระบบรัฐสภา 244 แห่งใน 180 ประเทศ (โดยรัฐสภา 64 แห่งเป็นระบบ 2 สภา) สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) มีข้อมูลว่ามีเว็บไซต์ของรัฐสภาอยู่ถึง 165 เว็บไซต์ ใน 128 ประเทศในบางประเทศที่มีระบบสองสภานั้น แต่ละสภามีเว็บไซต์ของตนเอง) แนวทางในการจัดทำเนื้อหาและโครงสร้างของเว็บไซต์ของรัฐสภาที่ได้รับความเห็นชอบโดยสภาของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 นั้น สามารถเข้าถึงได้ในเว็บไซต์ของ IPU ที่ <http://www.ipu.org>

ตัวอย่างของข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงที่สามารถให้สาธารณชนรับรู้และเข้าถึงในรูปแบบที่ประชาชนจะอ่านได้โดยง่ายนั้น ได้แก่

- ✓ เอกสารที่มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ เช่น นโยบายความมั่นคงของประเทศ
- ✓ งบประมาณการป้องกันประเทศ (โดยไม่รวมงบประมาณลับทางทหาร)
- ✓ เอกสารเผยแพร่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายและการตัดสินใจที่สำคัญทั้งหลาย ญัตติที่นำเสนอในสภา กฎหมายและเอกสารอื่นใดที่แจกจ่ายในรัฐสภาที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคง
- ✓ รายงานการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภา และรายงานการอภิปรายในสภาในประเด็นความมั่นคงทั้งหมด (ยกเว้นกรณีที่เป็นการประชุมลับ) ซึ่งหมายรวมถึงรายงานเกี่ยวกับขอบเขต และข้อกำหนดและเงื่อนไขของการประชุมลับดังกล่าวด้วย
- ✓ เอกสารสิ่งพิมพ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับการไต่สวนของรัฐสภาในประเด็นความมั่นคง
- ✓ รายงานประจำปีของรัฐสภาหรือรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด
- ✓ รายงานของผู้ตรวจการรัฐสภาหรือผู้ตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคง แม้ว่าผู้ตรวจการรัฐสภาอาจไม่ได้รับอนุญาตให้นำเสนอรายงานการสืบสวนในบางประเด็นต่อสาธารณชน แต่ก็จะต้องรายงานการสืบสวนดังกล่าวต่อคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ รัฐบาลจะต้องนำเสนอมาตรการใดๆ ก็ตามที่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรายงานของผู้ตรวจการรัฐสภาและผู้ตรวจเงินแผ่นดินให้รัฐสภารับทราบด้วย

- ✓ ข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- ✓ ข้อมูลเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน หรือข้อมูลเกี่ยวกับการลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละฝ่ายในประเด็นด้านความมั่นคง เช่น เรื่องงบประมาณ การเข้าร่วมพันธมิตรระหว่างประเทศ การเกณฑ์ทหาร การจัดหาอาวุธ ฯลฯ
- ✓ กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Legislation)

การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในงานของรัฐสภา

การนำเสนอข้อมูลข่าวสารแต่เพียงด้านเดียว อันได้แก่ ข้อมูลจากฝ่ายรัฐสภาหรือรัฐบาลไปยังประชาชนนั้น ไม่เป็นการเพียงพอ รัฐสภาควรที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารมายังรัฐสภาในประเด็นความมั่นคงได้ด้วยเช่นกัน การสื่อสารสองทางหรือการสนทนาสองทางนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจาก :

- ✓ เป็นการให้หลักประกันว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมและมีส่วนกำกับดูแลได้อย่างแน่นอน
- ✓ ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา
- ✓ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการกระทำที่อาจไม่โปร่งใสหรือผิดพลาด (ผ่านผู้ตรวจการรัฐสภา)
- ✓ เป็นการสร้างหลักประกันว่ากฎหมายที่ผ่านสภาและนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นมีความชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และจึงเป็นการสร้างเสถียรภาพแก่ระบบประชาธิปไตยไปในตัว

การสนับสนุนให้เกิดการสื่อสารสองทาง อาจทำได้ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารโดยรัฐสภา การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การติดตามข่าวสารจากสำนักข่าวต่างๆ อย่างต่อเนื่อง การจัดให้มีการอภิปรายในสถานีโทรทัศน์ ตลอดจน จัดการสรุปรวบรวมข่าวสารที่เกี่ยวข้องส่งตรงไปยังคณะกรรมการรัฐสภาชุดต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานวิจัยรัฐสภาเป็นต้น

กรอบที่ 11

รัฐสภาและสื่อมวลชน

“11. สัมมนาแห่งสภาของยุโรปเชิญชวนให้รัฐสภาแห่งชาติทั้งหลายพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้ โดยเร่งด่วน :

- i. มาตรการที่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของรัฐสภา อันได้แก่ การเปิดให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมของคณะกรรมการต่างๆ โดยประเด็นนี้มิใช่เป็นเพียงเรื่องของนโยบายที่มุ่งเน้นการสื่อสารกับประชาชนเท่านั้น หากแต่เป็นความสำคัญทางการเมืองในระดับต้นๆ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการที่ระบอบประชาธิปไตยจะเดินหน้าได้อย่างเต็มที่ด้วย
- ii. พยายามใช้ประโยชน์จากวิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิมควบคู่ไปกับเทคโนโลยีในด้านข้อมูลข่าวสารในรูปแบบใหม่ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ
 - a. ก่อให้เกิดบรรยากาศของการทำงานที่ดีที่สุดสำหรับสื่อมวลชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนที่ประจำรัฐสภา
 - b. เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอภิปรายในสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันการณ์ จัดให้มีการตีพิมพ์วาระการประชุมและรายงานการประชุมแบบคำต่อคำอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน
 - c. เพิ่มการให้บริการแบบ On-line เพื่อจะได้มีการสื่อสารโดยตรงทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งกับสาธารณชนและสื่อมวลชนได้อย่างรวดเร็ว
 - d. ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเอกสารของรัฐสภาได้อย่างเต็มที่เพื่อที่ว่าการถกอภิปรายสาธารณะจะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการลงคะแนนในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง
- iii. ใช้ประโยชน์ จากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร
- iv. ดำเนินการให้เนื้อหา/เอกสารที่เป็นข้อกฎหมายต่างๆ นั้น มีลักษณะที่ผู้อ่านที่มีผู้เชี่ยวชาญสามารถมีความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้
- v. ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการในการถกอภิปรายประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นไปอย่างกระชับ ให้เกิดความเข้าใจเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว
- vi. ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานด้านสื่อสารและข้อมูลของรัฐสภารวบรวมข้อมูลที่เป็นในการนำเสนอร่างกฎหมาย และอธิบายลักษณะเฉพาะของกฎหมายเหล่านั้นอย่างเป็นระบบเพื่อเผยแพร่แก่สื่อมวลชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมายดังกล่าว

- vii. จัดให้มีการสัมมนาสำหรับสื่อมวลชนเพื่อให้รับทราบการทำงานของรัฐสภาโดยมุ่งเน้นไปยังการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภา ตลอดจนเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ด้วย และควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่นักข่าวจากหนังสือพิมพ์หรือสื่อในท้องถิ่นและในภูมิภาค
- viii. สร้างเครือข่ายการติดต่อสื่อสารผ่านทางอินเทอร์เน็ต และกระตุ้น ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงทั้งกับฝ่ายบริการข่าวสารข้อมูลของรัฐสภา และกับสมาชิกรัฐสภาเองด้วย
- ix. หามาตรการในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งช่องโทรทัศน์ที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่เฉพาะการนำเสนอข่าวของรัฐสภาเท่านั้น ดังปรากฏในประเทศยุโรปหลายประเทศรวมทั้งในสหรัฐอเมริกา และแคนาดา
- x. ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในทางการเงินหรือโดยวิธีอื่นๆ แก่สื่อมวลชนที่พยายามทำหน้าที่ในการนำเสนอข่าวอย่างมีคุณภาพและเป็นอิสระ อันเป็นสื่อที่อาจจะไม่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ภายใต้การแข่งขันและพลังของกลไกตลาดในปัจจุบัน

แหล่งที่มา : Resolution 1142 (1997) of the Parliamentary
Assembly the Council of Europe

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในบางแห่งรัฐสภาอนุญาตให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมของคณะกรรมการต่างๆ ได้ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญมากสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือสำหรับปัจเจกชนที่มีความสนใจในกระบวนการออกกฎหมาย แม้ว่าการเข้าร่วมรับฟังในคณะกรรมการเหล่านั้นจะมีได้เปิดโอกาสหรือให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรที่เข้ารับฟังซักถามได้ แต่การที่สามารถมีส่วนร่วมในการรับฟังก็ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งแล้ว

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การนำเสนอข้อมูลในนโยบายความมั่นคงโดยผู้แทนจากภาคประชาสังคม

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีกลไกต่างๆ ที่จะส่งเสริมให้รัฐสภาได้รับประโยชน์จากข้อมูลที่นำเสนอโดยผู้แทนของภาคประชาสังคมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
- ▷ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ควรสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้สถาบัน/องค์กรที่มีความรู้ความชำนาญต่างๆ รวมทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน มีส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของรัฐสภาที่รับผิดชอบในประเด็นความมั่นคงและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทั้งหมด

การเสริมสร้างความรับรู้ของประชาชน

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ารัฐสภามีนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ

ความเชื่อมโยงระหว่างความมั่นคงและเสรีภาพของสื่อ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าเสรีภาพของสื่อได้รับการคุ้มครองทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติในประเด็นความมั่นคง และหากมีการจำกัดขอบเขตของเสรีภาพดังกล่าวก็จะต้องกระทำบนพื้นฐานของการไม่ละเมิดหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร

บทที่ 7

มุมมองทางเพศสภาพ ต่อนโยบายด้านความมั่นคง

ความเสมอภาคทางเพศเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ในสายตาของสาธารณชน หากแต่ในปัจจุบันประเด็นนี้ถือว่ามีค่าสำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธทั้งที่เป็นผู้พลีภัยและผู้ที่ถูกพลัดถิ่นฐาน (Internally Displaced Persons) นั้น จะเป็นผู้หญิงและเด็กเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ผู้หญิงซึ่งปัจจุบันเป็นประชากรกว่าครึ่งหนึ่งของโลก มีสิทธิเสมอเช่นเดียวกับผู้ชายและจึงมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐด้วย เช่นกันการนำเอาความสามารถและความเห็นของผู้หญิงมาประกอบการพิจารณาจะช่วยให้การรับมือกับความท้าทายใหม่ๆ ในประเด็นความมั่นคงมีลักษณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับมิติในด้านความมั่นคงของมนุษย์ด้วย ซึ่งก็จะทำให้วิธีการในการรับมือกับประเด็นความมั่นคงเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาคทางเพศในนโยบายความมั่นคง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอามุมมองที่แตกต่างกัน 2 มุมมองมาประกอบการพิจารณา อันได้แก่ ประการแรก นโยบายด้านความมั่นคงจะต้องมุ่งเน้นและพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ อันเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหว แนวทางในการแก้ไขที่เป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับจะต้องถูกนำเสนอในลักษณะที่ทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผลประโยชน์และสิทธิของสตรีจะต้องได้รับการเคารพและคุ้มครอง ประการที่สอง เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกแขนงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคง

ผู้หญิงกับการแก้ไขความขัดแย้ง

การแก้ไขความขัดแย้ง การรักษาสันติภาพและการสร้างสันติภาพนั้นมิได้เป็นเรื่องเฉพาะของผู้ที่เข้าร่วมในการทำสงครามซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่ผู้หญิงเข้าร่วมในโต๊ะเจรจาสันติภาพก็ยังคงมีเป็นเพียงส่วนน้อยแม้ในสถานการณ์ที่ผู้หญิงจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะและบทบาทตามเพศสภาพดั้งเดิมของตนมารับภาระและความรับผิดชอบเยี่ยงบุรุษในยามสงคราม หรือท่ามกลางความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธระหว่างกันก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเริ่มเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นว่า ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ที่มีความชำนาญที่สำคัญเฉพาะทาง มีมุมมองและมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ในทางปฏิบัติ การที่ผู้หญิงมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและในกิจกรรมที่ส่งเสริมสันติภาพนั้น ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงมุมมองแบบดั้งเดิมที่มีต่อบทบาททั้งของผู้หญิงและชายในสังคมและในสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย

กรอบที่ 12

เพศสภาพในกระบวนการสันติภาพ

“ในกระบวนการสันติภาพใดๆ ก็ตามที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการและบทบาทของผู้หญิงนั้นถือเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นธรรมชาติ และจึงเป็นกระบวนการที่ขาดเสถียรภาพโดยตัวของมันเอง...”

...“ในระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านหลังวิกฤตการณ์ความขัดแย้ง การสร้างพลังในหมู่สตรีถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการเริ่มโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมครั้งใหม่ ผู้หญิงก็เช่นเดียวกับผู้ชายเป็นทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำในสงครามและความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธประหัตประหารกัน หากแต่เป็นผู้รับเคราะห์และผู้กระทำในรูปแบบและพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ในระหว่างสงคราม ผู้หญิงมีส่วนร่วมในภารกิจใหม่ๆ และจึงมีบทบาทใหม่ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นการรับผิดชอบในการกิจบางประการเพิ่มขึ้น และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทข้างต้น ผู้หญิงก็ยังคงตกอยู่ในสถานะที่มีบทบาทเพียงชายขอบในช่วงสถานการณ์ภายหลังสงครามสิ้นสุดลงและในระยะเวลาของการสร้างสันติภาพ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทเพียงส่วนน้อยในสังคม ที่เพิ่งจะพ้นจากสภาพความขัดแย้งมาดๆ หรือบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างสันติภาพหรือแม้แต่การนำเอายุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติ”

Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, 2001, Norwegian Institute of International Affairs

กรอบที่ 13 นำเสนอสาระสำคัญของมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1325 (ค.ศ.2000) ที่เน้นคุณค่าของการเปลี่ยนมุมมองจากการมองสตรีในฐานะที่เป็นเพียงเหยื่อ/ผู้รับเคราะห์ในความขัดแย้ง (ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้เสียหายอันเกิดจากความรุนแรงและการถูกข่มขืนในฐานะที่เป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำสงคราม) มาเป็นการมองสตรีในฐานะที่เป็น “ผู้มีบทบาท” (actors) ในกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง การสร้างและรักษาสันติภาพ โดยมีบทบาทและสถานะทัดเทียมกับผู้ชาย การเปลี่ยนแปลงมุมมองดังกล่าวทำให้เราต้องพิจารณาภารกิจและบทบาทของผู้หญิงและผู้ชายทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังสงครามและความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธด้วย ซึ่งก็หมายความว่าความเสมอภาคทางเพศและประเด็นเรื่องเพศสภาพนั้นควรถูกนำมาพิจารณาตั้งแต่ช่วงแรกของการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ และส่งผลต่อการออกกฎหมายในประเทศเหล่านั้นด้วย

กรอบที่ 13

มุมมองทางเพศสภาพต่อปฏิบัติการและกระบวนการสันติภาพ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ(....)

- กระตุ้นให้รัฐสมาชิกทั้งหลายเพิ่มการสนับสนุนทางการเงิน ทางวิชาการและการส่งกำลังบำรุงในการฝึกอบรมประเด็นที่เชื่อมโยงและอ่อนไหวกับเรื่องเพศสภาพ ซึ่งรวมถึงโครงการต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหประชาชาติด้วย อาทิ กองทุนสหประชาชาติสำหรับสตรี (United Nations Fund for Women) และกองทุนสหประชาชาติเพื่อเด็ก และกองทุนจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่สำหรับผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees) และหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- เรียกร้องให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดให้คำนึงถึงมุมมองทางเพศสภาพเพื่อประกอบในการเจรจาและในการนำข้อตกลงสันติภาพต่างๆ ไปปฏิบัติ อันได้แก่ (a) การคำนึงถึงความต้องการของผู้หญิงและเด็กหญิงในช่วงระยะของการส่งกลับถิ่นฐานเดิม และการตั้งถิ่นฐานใหม่ รวมถึงตลอดถึงการฟื้นฟูสภาพ การกลับสู่ชุมชน และการฟื้นฟูประเทศหลังจากความขัดแย้ง; (b) มาตรการต่างๆ ที่จะให้การสนับสนุนความริเริ่มของสตรีในท้องถิ่นในกระบวนการสันติภาพ และมาตรการต่างๆ ที่ให้สตรีที่เป็นคนในท้องถิ่น หรือคนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง และในการนำเอากลไกต่างๆ อันเป็นองค์ประกอบในข้อตกลงสันติภาพ

ไปใช้ปฏิบัติ; (c) มาตรการที่ให้หลักประกันในการให้การคุ้มครองป้องกันและเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของสตรีและเด็กหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเลือกตั้ง ตำรวจ และกระบวนการตุลาการ(...)

15. แสดงออกถึงความเต็มใจเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า คณะผู้ปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะต้องนำเอาประเด็นเรื่องเพศสภาพและสิทธิของสตรีมาประกอบการพิจารณาด้วยการหารือกับกลุ่มสตรีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับระหว่างประเทศ

ตัดตอนจาก *United Nations Security Council Resolution 1325 (2000)*,

มติวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2000

เพื่อให้สอดคล้องกับมติ 1325 (ค.ศ. 2000) เลขานุการสหประชาชาติได้เสนอรายงานเรื่อง “สตรี สันติภาพและความมั่นคง” ในวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 2002 โดยในรายงานดังกล่าวนำเสนอผลกระทบของความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธต่อสตรีและเด็กผู้หญิง กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ บทบาทของสตรีในกระบวนการสันติภาพ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ปฏิบัติการด้านมนุษยธรรม และในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะ การลดอาวุธ การปลดประจำการและการกลับสู่ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อไม่นานมานี้ประการที่ปรากฏในรายงานฉบับดังกล่าวได้ถูกนำเสนอไว้ในข้อเสนอแนะท้ายบทนี้ด้วย

สตรีในคณะกรรมการการกลาโหมรัฐสภา

จากการสำรวจเรื่องบทบาทสตรีในการเมืองของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) ในรอบ 25 ปี ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ผู้หญิงยังคงมีตัวแทนในจำนวนน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลยในคณะกรรมการการกลาโหมของรัฐสภา จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ผู้หญิงจึงเกือบจะไม่เคยมีบทบาทในฐานะ ประธาน หรือ รองประธาน หรือแม้แต่ผู้รายงานพิเศษของคณะกรรมการเหล่านั้น จากการสำรวจในปี ค.ศ. 1997 (*Men and Women in Politics: Democracy Still in Making*) ปรากฏว่า จากรัฐสภา 97 แห่ง ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสตรีในคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐสภานั้น มีผู้หญิงที่ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการการกลาโหมอยู่เพียง 3% เท่านั้น และโดยทั่วไปแล้ว มีผู้หญิงเพียง 18.6% ที่ทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐสภา สภาพการณ์ดังกล่าว

อาจสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ทั่วโลกนั้นยังคงมีสมาชิกรัฐสภาที่เป็นสตรีในสัดส่วนที่น้อยมาก คือมีเพียง 14.3% จากสถิติล่าสุดเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 ประการที่สอง ทักษะที่ว่า สงคราม สันติภาพ และประเด็นความมั่นคงนั้น มิใช่เรื่องของผู้หญิงยังคงฝังรากลึกในความคิดของคนส่วนใหญ่ในโลก ซึ่งมุมมองดังกล่าวเป็นมุมมองที่มีปัญหาอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะสงครามนั้นส่งผลกระทบต่อประชากรทั้งหมดของรัฐ และบ่อยครั้งผู้หญิงก็มักจะตกเป็นผู้รับเคราะห์/เหยื่อของสงครามมากกว่าผู้ชายด้วยซ้ำไป

สตรีในกองทัพ

ในระดับของหน่วยงานบริหาร การส่งกำลังบำรุงและการสนับสนุนนั้น การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกองทัพถือเป็นเรื่องปกติและมีมาแต่ดั้งเดิมในหลายประเทศ การมีสตรีที่มีบทบาทในฐานะกองหนุน ถือว่ามีความสำคัญไม่เฉพาะในยามสงบเท่านั้น แต่มีความสำคัญมากขึ้นในช่วงสงครามหรือในกรณีที่มีการปะทะกันทางอาวุธด้วย ในทางตรงกันข้าม การที่ผู้หญิงมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการและในการสู้รบถือเป็นปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ในระดับระหว่างประเทศและเกือบจะไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของผู้หญิงในสนามรบหรือในกองทัพที่จะสามารถนำมาเปรียบเทียบได้เลย กรอบที่ 14 แสดงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกองทัพรัฐสมาชิกเนโท

กรอบที่ 14

กองกำลังของบุคลากรทางทหารที่เป็นสตรี : ตัวอย่างของประเทศสมาชิกเนโท

ประเทศ	จำนวน	% ของกองกำลังทั้งหมด
เบลเยียม	3,202	7.6%
แคนาดา	6,558	11.4%
สาธารณรัฐเช็ก	1,991	3.7%
เดนมาร์ก	863	5.0%
ฝรั่งเศส	27,516	8.5%

ประเทศ	จำนวน	% ของกองกำลังทั้งหมด
เยอรมนี	5,263	2.8%
กรีซ	6,155	3.8%
ฮังการี	3,017	9.6%
อิตาลี	438	0.1%
ลักซ์เซมเบิร์ก	47	0.6%
เนเธอร์แลนด์	4,170	8.0%
นอร์เวย์	1,152	3.2%
โปแลนด์	277	0.1%
โปรตุเกส	2,875	6.6%
สเปน	6,462	5.8%
ตุรกี	917	0.1%
สหราชอาณาจักร	16,623	8.1%
สหรัฐอเมริกา	198,452	14.0%

แหล่งที่มา : NATO Review Summer 2001

อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของสตรีในหน่วยงานทหารทั้งในฐานะทหารอาชีพ หรือในฐานะทหารเกณฑ์นั้นกระทำได้ด้วยนโยบายของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ หรือไม่ก็เป็นผลมาจากพัฒนาการภายในภาคความมั่นคงเอง ซึ่งก็อาจเป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ ที่อาจเกิดขึ้นต่างกรรมต่างวาระ อันได้แก่

- ✓ ความจำเป็นที่จะต้องระดมประชากรทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมทั้งในการป้องกันและสนับสนุนความมั่นคงของประเทศ
- ✓ การพัฒนากองทัพให้ทันสมัย ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางสังคมภายในประเทศที่ให้ความสำคัญและ/หรือเริ่มมีความอ่อนไหวต่อแนวคิดในเรื่องความเสมอภาคทางเพศมากยิ่งขึ้น

กรอบที่ 15

การมีส่วนร่วมของสตรีในนโยบายด้านความมั่นคงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ กระแสความเสมอภาคทางเพศ (Gender Mainstreaming)

การประเมินนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลนั้นอาจจะกระทำจากมุมมองของการทำให้ประเด็นเพศสภาพอยู่ในกระแสหลักด้วย ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทสตรีครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง มีการระบุให้ 'Gender Mainstreaming' เป็นยุทธศาสตร์ระดับโลกในการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศสภาพ โดยสหประชาชาติให้คำจำกัดความ 'Gender Mainstreaming' ว่าเป็น "...กระบวนการประเมินผลกระทบของปฏิบัติการหรือแผนงานใดๆ ที่มีต่อทั้งหญิงและชาย ซึ่งหมายถึงการออกกฎหมายต่างๆ นโยบายหรือโครงการในทุกระดับและในทุกพื้นที่ เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นว่า ประเด็นที่มีผลกระทบหรือเป็นข้อห่วงใยตลอดจนประสบการณ์ของทั้งหญิงและชายนั้นเป็นมิติที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบในการวางแผน การนำไปใช้ปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินนโยบายและโครงการต่างๆ ทั้งในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อที่ว่าทั้งหญิงและชายจะได้รับประโยชน์จากโครงการและนโยบายเหล่านั้นโดยเสมอภาคกัน อันจะเป็นการทำให้ความไม่เสมอภาคไม่ขยายขอบเขตและคงอยู่ต่อไป และเป้าหมายสุดท้ายก็คือ การมีความเท่าเทียมกันทางด้านเพศสภาพนั่นเอง"

แหล่งที่มา : UN ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

นอกจากนี้ การที่ผู้หญิงมีส่วนร่วมมากขึ้นในกองทัพก็อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวการป้องกันประเทศแบบดั้งเดิมมาสู่การเน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า มีการให้ความสำคัญกับงานวิจัย เทคโนโลยีสารสนเทศ (ซึ่งรวมถึงการธนาคาร) ตลอดจนงานด้านข่าวกรองมากขึ้น เพิ่มเติมจากวิธีปฏิบัติที่เน้นการใช้กำลังและการฝึกฝนทางกายภาพเป็นหลัก แนวโน้มดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสใหม่ๆ ให้ผู้หญิง โดยเฉพาะในประเทศที่ทั้งชายและหญิงสามารถเข้าถึงทั้งการศึกษาและการฝึกอบรมได้อย่างเท่าเทียมกันอยู่แล้ว

กรอบที่ 16

มิติและข้อท้าทายใหม่ๆ จากการที่สตรีมีส่วนร่วมในภาคความมั่นคง

การที่สตรีมีส่วนร่วมมากขึ้นในภาคความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกองทัพและในแวดวงตำรวจ นั้น จึงเกิดคำถามว่า การฝึก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกภาคสนาม) และระเบียบวินัยที่ใช้กับผู้หญิงนั้นควรจะเหมือนกับผู้ชายหรือไม่

นอกจากนี้ การที่ผู้หญิงมีส่วนร่วมในภาคความมั่นคงมากขึ้น ยังส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศซึ่งแต่เดิมนั้นมิได้ถูกนำมาพิจารณาประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นในหน่วยงานกองทัพ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงอื่นๆ หรือแม้แต่ในหน่วยงานตำรวจ ดังเช่นความจำเป็นและผลประโยชน์ของผู้ที่สมรสหรือผู้ที่มิได้สมรสที่อยู่ภายในหน่วยงานเดียวกัน หรือต่างหน่วยงานกัน หรือประเด็นที่เกี่ยวกับสถานะการเป็นพ่อแม่ก็จำเป็นจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาด้วยเช่นกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องเสื้อผ้า เครื่องแบบ ที่เกี่ยวข้องกับความงาม และแม้แต่ในส่วนที่อาจก่อให้เกิดความตึงตึงทางเพศก็ต้องนำมาพิจารณาด้วย อาทิ เครื่องแบบทั้งสำหรับผู้หญิงและผู้ชายควรเป็นแบบเดียวกันหรือไม่? หรือควรที่จะออกแบบเสื้อผ้าที่มีการตัดเย็บเป็นแบบชายแท้เพียงอย่างเดียวในทุกสถานการณ์? ฯลฯ

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องมีวิธีคิดแบบใหม่ และด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายกฎระเบียบ ในระดับชาติ ระดับกองทัพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระเบียบของฝ่ายตำรวจ ที่ทันสมัยและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใหม่ด้วย

ผู้หญิงในปฏิบัติการรักษาสันติภาพและในกระทรวงกลาโหม

จากข้อมูลที่น่าเสนอโดยองค์กรเนโตในการประมวลภาพรวมของผู้หญิงในปี ค.ศ. 2001 ปรากฏว่าจำนวนของบุคลากรสตรีที่มีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมานั้นยังคงมีเป็นส่วนน้อยมาก ยกเว้นในบางประเทศ เช่น แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์และโปรตุเกส ที่มีอัตราส่วนของบุคลากรหญิงในคณะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพถึง 5% กระนั้นก็ดี จากประสบการณ์ของสหประชาชาติพบว่า การมีผู้หญิงในปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี

จากประชาชน ทั้งยังส่งผลในทางบวกต่อผลของปฏิบัติการต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย ตัวอย่างเช่น การให้ความสนใจมากขึ้นต่อประเด็นเรื่องเพศสภาพและเรื่องความรุนแรง ฯลฯ

อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งให้ผู้หญิงขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกลาโหมยังคงเกือบจะไม่ปรากฏ จากผลการสำรวจของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 พบว่า มีผู้หญิงเพียง 1.3% เท่านั้นที่มีบทบาทในกระทรวงที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ และมีผู้หญิงเพียง 3.9% ที่ขึ้นถึงระดับรัฐมนตรีช่วยหรือตำแหน่งเทียบเท่าในกระทรวงอื่นๆ ซึ่งหมายรวมถึงตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภาเองด้วย (โปรดดูแผนที่โลกที่นำเสนอโดย IPU และองค์การสหประชาชาติในหัวข้อ *Women in Politics*, 2000)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

ข้อมูล

- ▶ คุณสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับอัตราส่วนของผู้หญิงในหน่วยงานต่างๆ ทางทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง องค์การตำรวจ หน่วยงานข่าวกรองและศูนย์ฝึกอบรมต่างๆ ได้นอกจากนี้ คุณยังสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงและในหน่วยงานด้านการตัดสินใจ/นโยบายต่างๆ ได้เช่นกัน รวมทั้งการเรียกร้องให้มีผู้หญิงเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนของประเทศในการเข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติเข้าร่วมในองค์การเนโต้หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประเด็นด้านความมั่นคง

เพศสภาพกับการแก้ไขความขัดแย้งและการฟื้นฟูประเทศ*

- ▶ ทำให้เกิดหลักประกันว่าในคณะผู้เจรจานั้นจะต้องมีองค์ประกอบของทั้งหญิงชายที่ได้สัดส่วนอย่างสมดุล
- ▶ ทำให้เกิดหลักประกันว่า ข้อตกลงสันติภาพทั้งหลายต้องมีองค์ประกอบของผลกระทบของความขัดแย้ง/สงครามต่อสตรีอย่างชัดเจนและเป็นระบบ มีการระบุถึงการมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการสันติภาพ ตลอดจนความต้องการและการให้ความสำคัญกับสตรีในบริบทภายหลังความขัดแย้งสิ้นสุดลงด้วย

- ▷ สร้างหลักประกันว่า ทั้งองค์ความรู้ ประสบการณ์และทรัพยากรต่างๆ ที่ผู้หญิงได้สั่งสมและพัฒนาขึ้นมาในช่วงความขัดแย้งนั้น ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในช่วงการฟื้นฟูบูรณะประเทศด้วย

เพศสภาพและภาระกิจการรักษาสันติภาพ*

- ▷ ส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพและในการกิจการฟื้นฟูบูรณะประเทศภายหลังจากสงคราม
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า เจ้าหน้าที่และบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความเข้าใจ และอ่อนไหวต่อวัฒนธรรมและประเด็นเพศสภาพ ซึ่งอาจจะกระทำโดยการออกเป็นกฎหมาย
- ▷ ติดตามให้มีการลงโทษเจ้าหน้าที่/บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง

รัฐบาล

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายทั้งของผู้หญิงและชายในหน่วยงานกลาโหมในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เป็นไปอย่างสมดุล ทำให้เป็นที่ปรากฏชัดว่าผู้หญิงได้รับโอกาสให้เข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ตลอดจนได้รับโอกาสที่จะได้ตำแหน่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบายอย่างเท่าเทียมกับผู้ชาย ทั้งในดับทกกฎหมายและในทางปฏิบัติด้วย

รัฐสภา

- ▷ ตรวจสอบว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการธิการด้านความมั่นคงต่างๆ ทั้งในกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานอื่นๆ และในรัฐสภามีผู้หญิงอยู่ด้วยจริงทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงตลอดถึงความรับผิดชอบที่มอบหมายให้ผู้หญิงในคณะกรรมการเหล่านั้นว่าอยู่ในระดับที่มีความสำคัญอย่างแท้จริงด้วย
- ▷ ตรวจสอบด้วยว่าคณะกรรมการต่างๆ เหล่านั้นได้ให้ความใส่ใจในประเด็นเพศสภาพอย่างจริงจังหรือไม่ หากจำเป็นก็ควรที่จะเร่งรัดให้มีการเพิ่มสมดุลในส่วนที่เกี่ยวกับสัดส่วนของสตรีและให้คณะกรรมการเหล่านั้นคำนึงถึงประเด็นเพศสภาพมากยิ่งขึ้น

*เป็นข้อเสนอแนะจากรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติเรื่อง

Women, Peace and Security, October 16, 2002

ภาคที่ 3

องค์ประกอบหลักของฝ่ายปฏิบัติการ ในภาคความมั่นคง

* แม้ว่าประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรม-ทหาร (Military-Industrial Complex) จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจภาคความมั่นคง เราจะไม่พิจารณาประเด็นดังกล่าวในคู่มือฉบับนี้ เนื่องจากเราไม่ถือว่าองค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ

บทที่ 8

ทหาร

กองทัพมีบทบาทตลอดมาในประวัติศาสตร์และถูกมองว่าเป็นเกราะคุ้มกันที่คอยปกป้องรัฐ
กรอบที่ 17 แสดงให้เห็นว่าในช่วงกลางปี ค.ศ. 2002 นั้น มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่
ปราศจากกองทัพ

กรอบที่ 17

ประเทศที่ปราศจากหน่วยงานทางทหาร

ในบางประเทศที่ปราศจากกองทัพ ได้แก่ รัฐที่มีขนาดเล็กทั้งหลายในมหาสมุทรทางใต้ เช่น เนออรู
มัลดีฟ คิริบาตี ซามัว หมู่เกาะโซโลมอน ตูวาลู ฟาเลา และวานูอาตู และรัฐในทะเลแคริบเบียน
เช่น เซนต์วินเซนต์ และเกรนาดีนส์ เซนต์ลูเชีย โดมินีกา เกรนาดา ส่วนประเทศอื่นๆ ที่ไม่มี
กองกำลังเช่นกัน ได้แก่ คอสตาริกา ไอซ์แลนด์ มอริเชียส ปานามา โซมาเลีย (ซึ่งกำลังอยู่ใน
ระหว่างกระบวนการสร้างกองทัพ) แอนดอร์รา ซานมาริโนและไยตี ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จะ
มีกองกำลังกึ่งทหาร (Paramilitary Units) เช่น หน่วยรักษาดินแดน (National Guards) และ
หน่วยรักษชายแดน (Border Guards) เป็นต้น

หน้าที่ของทหาร

พัฒนาการด้านความมั่นคงหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงนั้นมีผลกระทบอย่างมหาศาล
ต่อบทบาทของทหารในทั่วทุกมุมโลก ทหารได้รับมอบหมายภารกิจใหม่ๆ ขณะที่ยัง
คงต้องปฏิบัติหน้าที่เดิมๆ แต่ในรูปแบบที่แตกต่างไป ณ วันนี้ทหารทั่วทุกมุมโลกจะมี
หน้าที่ 5 ประการดังนี้

- ✓ การปกป้องเอกราช อธิปไตยและบูรณาภาพแห่งดินแดนของประเทศหรือการปกป้องพลเมืองของตนนั้นเอง
- ✓ ปฏิบัติภารกิจในการรักษาสันติภาพ หรือ ภารกิจในการบังคับให้เกิดสันติภาพ (Peace Enforcement)
- ✓ บรรเทาสาธารณภัย
- ✓ ภารกิจในเรื่องความมั่นคงภายใน (เช่น การให้ความช่วยเหลือ/สนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายพลเรือนต่างๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐเฉพาะในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นอันได้แก่ การที่การรักษากฎหมายถูกละเมิด)
- ✓ มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างชาติ (เป็นบทบาททางสังคม)

การที่ทหารจะปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นในระดับใดนั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศโดยขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายของแต่ละรัฐ และมุมมองต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงรัฐนั้นๆ

การปกป้องอธิปไตยและสังคม

แม้ว่าจะมีพัฒนาการด้านความมั่นคงและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ภารกิจดั้งเดิมของทหารส่วนใหญ่ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดก็ยังคงเป็นเรื่องของการป้องกันประเทศหรือประเทศพันธมิตรจากการถูกคุกคามหรือโจมตีด้วยกำลังทหารจากภายนอก หน้าที่ดังกล่าวมิได้หมายความว่าเฉพาะการปกป้องเขตแดนของรัฐและอธิปไตยทางการเมืองของรัฐเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการปกป้องสังคมโดยรวมด้วย

นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ผู้นำทางการเมืองและกองทัพเริ่มตระหนักมากขึ้นว่าภัยคุกคามต่ออธิปไตยของชาตินั้นมิได้จำกัดเพียงแต่การคุกคามโดยกองกำลังต่างชาติเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงภัยคุกคามที่มิได้มาจากทหาร เช่น ภัยก่อการร้าย สงครามกลางเมือง องค์กรอาชญากรรม อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์และการคอร์รัปชัน (โปรดดูกรอบที่ 1) และ ณ วันนี้ กองทัพเกือบทุกแห่งในโลกอยู่ในระหว่างขั้นตอนของการปฏิรูป กรอบที่ 18 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการปฏิรูปที่สำคัญ 3 ประการ

กรอบที่ 18

การปฏิรูปการป้องกันประเทศ : เพื่อจุดประสงค์อะไร?

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา กองทัพส่วนใหญ่มีการปฏิรูปอย่างมหาศาล โดยการปฏิรูปเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า จุดประสงค์ของการปฏิรูปกองทัพมี 3 ประการหลักๆ ด้วยกันคือ

▷ กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization)

ในประเทศที่เคยมีระบอบปกครองแบบคอมมิวนิสต์หรือระบอบเผด็จการและในประเทศที่เคยมีความขัดแย้งนั้น จุดประสงค์ของการปฏิรูปก็คือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง โดยการ

- ▶ ทำให้ฝ่ายทหารต้องรับผิดชอบต่อผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นแล้วฝ่ายทหารก็จะเป็นนายคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย
- ▶ สร้างความสมดุลในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับกองทัพและสำหรับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

▷ การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ในด้านความมั่นคงด้วยการ

- ▶ ปรับขนาดและงบประมาณของกองทัพให้สอดคล้องกับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่
- ▶ เตรียมความพร้อมให้กองทัพสำหรับภารกิจใหม่ เช่น การรักษาสันติภาพ

▷ การทำให้ภาระหน้าที่ของกองทัพสู่ความเป็นสากล (Internationalization)

กองทัพมิได้มีภารกิจเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ต้องมีการกิจในการปฏิบัติการร่วมกับประเทศอื่นเพิ่มมากขึ้นด้วย ความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเป็นการชั่วคราว ดังเช่นในกรณีการปฏิบัติการสันติภาพร่วมกับสหประชาชาติ หรืออาจเป็นภารกิจในระยะยาวและอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือในรูปแบบถาวร (เช่น กรณีขององค์การเนโท) หรือไม่ก็อยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือทั้งในแบบทวิภาคีและพหุภาคี

- ▶ การวางแผนให้กองกำลัง (บางส่วน) อยู่ภายใต้การบัญชาการระหว่างประเทศและอยู่ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรระหว่างประเทศ
- ▶ เพิ่มพูนสมรรถนะของกองทัพในการปฏิบัติการร่วมกับกองกำลังของประเทศอื่นทั้งในแง่ของเครื่องมืออุปกรณ์ การฝึกฝน ภาษา ข้อมูล การบังคับบัญชาและระบบการควบคุมสั่งการ

ตัวอย่างของหน่วยงานทหารระหว่างประเทศที่ประจำการ ได้แก่

- ▶ หน่วยทหารเยอรมัน-เนเธอร์แลนด์ หน่วยที่ 1
- ▶ กองพันบอลติก (ประกอบด้วย ลิทัวเนีย เอสโตเนีย และเลทเวีย)
- ▶ หน่วยทหารโปแลนด์-เยอรมัน-เดนมาร์ค
- ▶ กองพันด้านวิศวกรรมนานาชาติระหว่างสโลวาเกีย ฮังการี โรมาเนีย และยูเครน (กองพัน “TISA”)

การส่งเสริมสันติภาพระหว่างประเทศ

กองทัพมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการด้วยกัน คือ ประการแรก เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งและเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจจะมีจากภายนอกเข้ามากระทบรัฐของตน (Spill-over effects) อาทิ การเกิดสภาวะไร้เสถียรภาพในภูมิภาค การทำลายระบบเศรษฐกิจและการหลั่งไหลเข้ามาของคลื่นผู้อพยพลี้ภัยที่มีอาจควบคุมได้ ประการที่สอง เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์และการปกป้องคุ้มครองประชากรที่เป็นพลเรือนในบริเวณที่มีความขัดแย้ง การได้รับความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนถือเป็นเป้าหมายในนโยบายที่มีความสำคัญยิ่งของประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระยะหลังนั้นมักจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลกระทบต่อประชากรที่เป็นพลเรือนเป็นอย่างมาก ผลข้างเคียงของการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ก็คือเป็นการเปิดโอกาสให้กองกำลังได้มีการฝึกฝนและได้มีประสบการณ์จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงนั่นเอง

การบรรเทาสาธารณภัย

ทุกประเทศอาจได้รับหรือเคยได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้ก่อขึ้นได้ด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว อุทกภัย เพลิงไหม้ขนาดใหญ่ เครื่องบินตกในเขตเมือง เป็นต้น ในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว กองทัพมักจะถูกร้องขอโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้เข้าช่วยเหลือ ตลอดจนให้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยฝ่ายกองทัพจะทำหน้าที่ในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย จัดหาอาหารและยา ทรัพยากรหรือสิ่งที่เป็นอื่น ๆ รวมทั้งการคงไว้ซึ่งการติดต่อสื่อสารและระบบการคมนาคมขนส่งทั้งหมด ผลข้างเคียงของการใช้

กำลังทหารสำหรับปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยก็คือ ทำให้บทบาทของกองทัพปรากฏสู่สายตาสาธารณชนในด้านบวก และจึงทำให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย

การให้การสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย

ภารกิจอีกประการหนึ่งที่กองทัพในบางประเทศได้ดำเนินการด้วยก็คือ การให้การสนับสนุนผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายฝ่ายพลเรือน อย่างไรก็ตาม การที่ทหารมีบทบาทในการกิจดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นที่ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ แม้ว่าสังคมโดยรวมอาจจะกำลังตกอยู่ในอันตรายจากภัยคุกคามที่ร้ายแรงเกินกว่าที่ผู้มีอำนาจฝ่ายพลเรือนและฝ่ายตำรวจจะรับมือได้โดยลำพัง และจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับการสนับสนุนจากฝ่ายกองทัพ เช่น กรณีภัยจากการก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม หรือการลักลอบค้ายาเสพติด แต่ก็ยังคงมีความกังวลถึงอันตรายอันอาจเกิดจากการดึงเอากองทัพเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพลเรือนด้วยเช่นกัน อันได้แก่ :

- ✓ การที่กองทัพอาจกลายเป็นภัยต่อการควบคุมของฝ่ายพลเรือนเสียเองและทำให้ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบกองทัพได้
- ✓ การที่ทหารจะเข้ามามีส่วนพัวพันในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- ✓ กองทัพนั้นจะสามารถบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้นแต่ไม่สามารถจะขจัดรากเหง้าของปัญหาซึ่งเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งและความไม่สงบที่เกิดขึ้น
- ✓ กองทัพได้รับการฝึกฝนเพื่อการสู้รบโดยเฉพาะและจึงมิได้รับการฝึกฝนให้ทำหน้าที่แบบตำรวจหรือทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลเรือนภายในประเทศ
- ✓ ก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการแข่งขันกันในการปฏิบัติการระหว่างกำลังตำรวจและกองทัพ

กรอบที่ 19

การใช้ทหารในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายพลเรือนในแอฟริกาใต้

(...) ปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันประเทศของแอฟริกาใต้ จะเกิดขึ้นเฉพาะในสถานการณ์ที่เป็นการฉีกพิเศษเท่านั้น อาทิ การที่ความสงบเรียบร้อยภายในรัฐถูกทำลายลงจนเกินกว่าที่กำลังตำรวจหรือกองกำลังของแต่ละรัฐจะสามารถรับมือได้(...) การใช้กองทัพในสถานการณ์ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนของการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และกระทำได้ก็โดยการผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเท่านั้น

แหล่งที่มา : “Defence in a Democracy”

White Paper on National Defence for the Republic of South Africa, May 1996

บทบาททางสังคม

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กองทัพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพที่มีทหารเกณฑ์ด้วยนั้นมีส่วนสำคัญในการสร้างชาติด้วย ทั้งนี้เพราะคนหนุ่มสาวทั้งหลาย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนหนุ่ม) จากทุกภาคส่วนของสังคม จากกลุ่มคนที่มีความเชื่อ ภูมิหลัง และชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันสามารถมาทำงานร่วมกันได้ในสังคมที่ประกอบไปด้วยชาติพันธุ์ที่หลากหลายหรือในสังคมที่ประกอบไปด้วยผู้อพยพซึ่งมีวัฒนธรรมแตกต่างกัน กองทัพจะทำหน้าที่เสมือนเป็นบ้านหลอมคนเหล่านี้ให้อยู่ร่วมกันได้ ภาระทางสังคมอีกประการหนึ่งของกองทัพก็คือการให้โอกาสประชาชนในด้านการศึกษา ประชาชนที่มีข้อจำกัดในการทำงานหรือไร้ซึ่งแนวคิดและมุมมองในเรื่องการใช้แรงงานสามารถได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมในกองทัพ นอกจากนี้ บทบาททางสังคมของกองทัพอีกประการหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่จะปรากฏในประเทศกำลังพัฒนา ก็คือการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน การบริหารกิจการฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ที่ห่างไกล ด้วยการให้ทหารผ่านศึกในการให้การศึกษา ดูแลด้านสาธารณสุข เฝ้าระวังป้องกัน รวมทั้งการช่วยป้องกันมิให้มีการทำลายหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมด้วย

บทบาททางสังคมดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างของการที่กองทัพจะสามารถมีส่วนร่วมสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมได้ อย่างไรก็ดี ในบางประเทศ เราก็เคยพบว่ากองทัพได้เข้าไปมีบทบาทในทางลบด้วยเช่นกัน อันได้แก่ การเข้าแทรกแซงทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ

เช่น กองทัพได้เข้าแทรกแซงทางการเมืองและคุกคามรัฐบาล ขณะที่ในบางกรณี กองทัพก็มีส่วนพัวพันในการทำธุรกิจเชิงพาณิชย์ซึ่งส่งผลให้กองทัพมีรายได้พิเศษที่นอกเหนือไปจากงบประมาณจากภาครัฐ และเป็นการประกอบธุรกิจที่ปราศจากทั้งการกำกับดูแล ตรวจสอบและควบคุมตามวิถีทางประชาธิปไตย

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

หน้าที่ของกองทัพ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าบทบาทของกองทัพนั้น
 - ▶ ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ทางทหาร
 - ▶ สอดคล้องกับแนวคิดและนโยบายความมั่นคงของประเทศ
 - ▶ ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นในเรื่องความมั่นคงของสังคมอย่างแท้จริง
 - ▶ การทำหน้าที่ที่ใช้เป็นภารกิจทางทหารจะต้องไม่ส่งผลต่อความเตรียมพร้อมของกองทัพที่จะทำหน้าที่หลักของตน อันได้แก่ การปกป้องอธิปไตยของรัฐและการมีส่วนร่วมในการรักษากฎกติการะหว่างประเทศ

การปฏิรูปการป้องกันประเทศ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าคณะกรรมการรัฐสภาที่มีความรู้ความสามารถได้รับรายงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ อันเป็นรายงานที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูปดังกล่าวด้วย และคณะกรรมการจะต้องสามารถสอบถาม/ไต่สวนในประเด็นเหล่านั้นด้วยการจัดให้มีการรับฟังและไต่สวนขึ้น

การใช้ทหารในการบังคับใช้กฎหมายพลเรือน

- ▷ โดยหลักการแล้ว การให้ทหารมีส่วนในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายพลเรือนนั้นไม่เป็นที่พึงปรารถนา แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและไม่มีทางออกอื่นใด รัฐสภาควรจะต้อง :
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าต้องมีการกำหนดขอบเขตของการมีบทบาทของกองทัพในการบังคับใช้กฎหมายของพลเรือนอย่างชัดเจน และมีกฎหมายรองรับในประเด็นต่อไปนี้ :
 - ▶ สถานการณ์ที่ทหารจะเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว
 - ▶ ลักษณะและขอบเขตของการเข้าไปมีบทบาท
 - ▶ กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน

- ▶ ระบุหน่วยงานที่จะเข้าไปมีบทบาทในแต่ละกรณี
- ▶ ต้องมีหน่วยงานที่สามารถทำหน้าที่ตัดสินใจในการที่จะให้กองทัพเข้าไปมีบทบาทหรือยุติการมีบทบาท และต้องมีการกระทำอย่างเป็นระบบ
- ▶ ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจศาลอย่างชัดเจนในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์เหล่านั้น ฯลฯ
- ▷ มีการออกกฎหมายที่ระบุอย่างแจ่มชัดว่า การอนุมัติหรือการออกหมายจะกระทำได้โดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องกระทำก่อนที่จะลงมือในการเข้าค้นบ้าน เข้าจับกุม หรือก่อนจะเป็นฝ่ายเปิดการยิง
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า จะต้องมีการกลไกไม่ว่าจะเป็นกลไกของรัฐสภาหรือกลไกอื่นใดที่จะประกันว่า การที่กองทัพเข้าทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายพลเรือนนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการด้านมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศและกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่างๆ ด้วย

บทที่ 9

องค์กรด้านทหารอื่นๆ ของรัฐ

คำว่า “องค์กรด้านการทหารอื่นๆ ของรัฐ” (Other State Militarised Organizations) ซึ่งต่อจากนี้ไปจะใช้เป็นคำย่อว่า OSMOs นั้น มีความหมายที่แตกต่างกันไปในบริบทและในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม OSMOs มีความแตกต่างจากองค์กรทหารที่เป็นเอกชนอย่างชัดเจน จากมุมมองของสถาบันศึกษายุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ (IISS) ณ กรุงลอนดอน นั้น แนวความคิดในเรื่อง OSMOs ซึ่งบางครั้งก็เรียกว่าเป็นองค์กรแบบกึ่งทหาร หมายรวมถึง องค์กรทหารที่ทำหน้าที่คล้ายตำรวจ (Gendarmerie) หน่วยงานศุลกากร และยามลาดตระเวนบริเวณชายแดนด้วยหากหน่วยงานเหล่านั้นได้รับการฝึกยุทธวิธีแบบทหาร และมีอุปกรณ์ครบครันที่ทำให้ปฏิบัติการในลักษณะกองกำลังทหารได้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติการภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายกองทัพในช่วงสงคราม

เกือบทุกประเทศในโลกมีหน่วยงานในลักษณะ OSMOs นี้ ควบคู่ไปกับกองทัพ โดยองค์กรเหล่านี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกองทัพ และในบางกรณีกองทัพยังเป็นผู้จัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ การฝึกรบ การอนุญาตให้ใช้ฐานทัพทางทหาร ตลอดจนให้ความช่วยเหลืออื่นๆ แก่ OSMOs ด้วย

ในหลายกรณี หน่วยงาน OSMOs ได้ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับฝ่ายพลเรือน และบางครั้งถึงขั้นมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง การใช้องค์กรด้านทหารอื่นๆ เหล่านี้ จึงทำให้เส้นแบ่งระหว่างการควบคุมดูแลโดยฝ่ายตำรวจและการใช้กำลังทหารดูจะขาดความชัดเจน ฉะนั้น การกำหนดบทบาทและจุดยืนที่ชัดเจนของ OSMOs จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยปกติแล้วไม่ควรที่จะให้องค์กรในลักษณะ OSMOs มีส่วนร่วมในปฏิบัติการเกี่ยวกับความมั่นคงภายใน รัฐสภาควรจะต้องออกกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลดังกล่าวและคอยกำกับดูแลให้รัฐบาลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องอนุญาตให้สภา

ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานของ OSMOs ซึ่งมีใช้เป็นเพียงด้วยเหตุผลที่ว่าตามกฎหมายแล้วหน่วยงานใดๆ ก็ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยรัฐจะต้องถูกตรวจสอบและกำกับดูแลโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่ด้วยเหตุผลที่ว่า การใช้อำนาจอันกว้างขวางขององค์กรเหล่านี้โดยปราศจากการควบคุมดูแลและตรวจสอบจะส่งผลที่เป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงนั่นเอง

กรอบที่ 20

ตัวอย่างของหน่วยงานองค์กรทางทหารอื่นๆ ในบางประเทศ

ประเทศ	บุคลากรประจำการทั้งหมดในกองทัพ	บุคลากรในหน่วยงานทางทหารอื่นๆ	ประเภทของหน่วยงานทางทหารอื่นๆ
ฟินแลนด์	31,700	3,400	กองลาดตระเวนตามพรมแดน
สหรัฐอเมริกา	1,365,800	53,000	หน่วยงานลาดตระเวนพลเรือนทางอากาศ
สหพันธรัฐรัสเซีย	1,004,100	423,000	กองลาดตระเวนตามพรมแดน กองกำลังของกระทรวงมหาดไทย กองกำลังป้องกันสหพันธรัฐรัสเซีย หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐบาลกลาง สำนักงานข่าวสารและการสื่อสารของรัฐบาลกลาง กองกำลังรถไฟ ฯลฯ
โมร็อกโก	198,500	42,000	Gendarmerie ฯลฯ

ประเทศ	บุคลากร ประจำการทั้งหมด ในกองทัพ	บุคลากร ในหน่วยงานทาง ทหารอื่นๆ	ประเภทของ หน่วยงาน ทางทหารอื่นๆ
ฝรั่งเศส	294,430	94,950	Gendarmerie
อิตาลี	250,600	252,500	โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่ม "Carabinieri" และหน่วยรักษา ความปลอดภัยแห่ง กระทรวงมหาดไทย
ตุรกี	609,700	220,200	Gendarmerie/ ยามชายฝั่ง National Guard
เบอร์กินา ฟาโซ	10,000	4,450	Gendarmerie ปรัษรักษา ความปลอดภัย
ชิลี	87,000	29,500	'Carabineros'
สาธารณรัฐเกาหลี	683,000	3,500,000	หน่วยงานป้องกัน ฝ่ายพลเรือน และ หน่วยตำรวจน้ำ
อินโดนีเซีย	297,000	195,000	ได้แก่ ตำรวจ ตำรวจน้ำ และ กองกำลังทหาร ในท้องถิ่นอื่นๆ

แหล่งที่มา : IISS, *The Military Balance 2000-2001*, London

ภารกิจขององค์กรทางทหารอื่นๆ

OSMOs มีภารกิจที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวาง ภารกิจที่พบเห็นบ่อยครั้งในประเทศต่างๆ ได้แก่

- ✓ การควบคุมบริเวณพรมแดน ซึ่งรวมถึงการติดตามการค้าที่ผิดกฎหมายและการลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์
- ✓ การควบคุมการจราจร
- ✓ รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษากฎหมายในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ดูแลความปลอดภัยของประมุขของรัฐ และสถานที่ราชการที่สำคัญ เช่น โรงงานนิวเคลียร์ ฯลฯ

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

โปรดดูบทก่อนหน้าและบทต่อไป ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภา

บทที่ 10

โครงสร้างของหน่วยงานตำรวจ

เจ้าหน้าที่ตำรวจในระบอบประชาธิปไตย

เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องเคารพกฎหมายชนิดเดียวกับที่ตนเป็นผู้บังคับใช้และปฏิบัติทำให้เป็นไปตามนั้น นอกจากนี้ บทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจควรมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานอัยการ ผู้พิพากษา หรือระบบการลงโทษ (Correctional System) จากมุมมองของ ธรรมเนียมในการปกครองนั้น ทุกประเทศจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนโดยรวม ในขณะที่ก็ให้ความสำคัญเพื่อเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไปด้วย พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเที่ยงธรรม การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อประชาชนอาจถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ ด้วย

กรอบที่ 21

ลักษณะสำคัญของกิจการตำรวจในวิถีทางประชาธิปไตย

- ▷ หน่วยงานตำรวจจะต้องเคารพกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมทางวิชาชีพที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด
- ▷ การดูแลความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีจุดประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่สาธารณชนควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิมนุษยชน
- ▷ การแสดงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องมีกลไกในการกำกับดูแลและควบคุมหน่วยงานนี้ทั้งจากภายในและภายนอก

- ▷ กิจกรรมตำรวจในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นกระบวนการจากล่าง-ขึ้น-บน อันและเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและข้อกังวลต่างๆ ของพลเมืองแต่ละรายและของชุมชน ตลอดจนเป็นการสร้างความไว้วางใจใจ แสวงหาการยอมรับและสนับสนุนจากสาธารณชนไปพร้อมๆ กันด้วย ด้วยเหตุนี้ กระบวนการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและอาศัยการพูดคุยสนทนาระหว่างกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น ในหลายประเทศจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะกระจายอำนาจเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและอย่างมีประสิทธิภาพ

ความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างแนวป้องกันเป็นกรณีพิเศษ

หน่วยงานตำรวจนั้นเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยงานเดียวที่ผูกขาดการใช้อำนาจในการใช้กำลังภายในสังคมอย่างชอบธรรม และด้วยอำนาจดังกล่าวนี้เองจึงมีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรตำรวจจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ ในการขู่บังคับ คุกคาม ใช้ความรุนแรง ปราบปราม ละเมิดสิทธิมนุษยชน และรวมทั้งในการคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างแนวการป้องกันเป็นพิเศษสำหรับหน่วยงานตำรวจในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานนี้ได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสังคมซึ่งเป็นการรับผิดชอบโดยตรงที่ตนจะต้องให้การปกป้องคุ้มครองอย่างแท้จริง และมีได้ใช้อำนาจเพื่อสนองผลประโยชน์ของนักการเมือง ข้าราชการหรือเพื่อสถาบันตำรวจเอง ฉะนั้น การจัดโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจจะต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และจะต้องสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างเป็นอิสระ ขณะที่จะต้องยึดหลักความเสมอภาคเป็นกลาง ในการเคารพกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีอาชีพ เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงตระหนักถึงและยึดมั่นในมาตรฐานวิชาชีพทางจริยธรรม ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่เป็นประเพณีปฏิบัติสืบทอดกันมา ซึ่งส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรมในวิชาชีพก็คือ การให้ความเคารพต่อสิทธิของประชาชนทุกผู้ในการมีชีวิต ในการยึดมั่นในพันธะสัญญาว่า การใช้กำลังนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีความจำเป็นอย่างแท้จริง คือเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันชอบธรรม และจะไม่มีการใช้กำลังเกินกว่าที่จำเป็น หรือเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในการใช้กำลังเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของสัดส่วนที่เหมาะสม นอกเหนือจากโครงสร้างภายนอก อันเป็นโครงสร้างทางการเมืองและทางอำนาจศาลแล้ว (ดูบทที่ 3) ควรจะมีการกำหนด

ความรับผิดชอบในโครงสร้างภายในหน่วยงานตำรวจเองควบคู่กันไปด้วย ซึ่งหมายถึงการมีกลไกตรวจสอบภายในเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ถูกกล่าวหา และกระบวนการรับคำร้องเรียนจากสาธารณชนในหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบในการดูแลความสงบเรียบร้อยอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

กรอบที่ 22

การใช้อำนาจอย่างบิดเบือนและสถานการณ์ที่เป็นอันตราย

“การบริหารจัดการกองกำลังความมั่นคงโดยชาตธรรมาภิบาลในระบบประชาธิปไตยสามารถส่งผลกระทบให้เกิดการบิดเบือนในการจัดลำดับความสำคัญทางด้านความมั่นคงได้ ในหลายประเทศ การที่รัฐบาลมีอคติต่อหน่วยงานกองทัพส่งผลให้รัฐบาลหันมาใช้กำลังตำรวจในการทำหน้าที่ของทหาร (ซึ่งก็ยิ่งทำให้เส้นแบ่งระหว่างทหารและตำรวจลางเลือนมากยิ่งขึ้น) หรือในบางกรณี การที่รัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กองกำลังด้านความมั่นคงส่งผลต่อสมรรถนะของกองกำลังเหล่านั้นในการดูแลความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศด้วย ในประเทศที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานด้านความมั่นคงต่างๆ ได้รับเงินเดือน/ค่าจ้างเกือบจะไม่เพียงพอที่จะดำรงชีวิต มีการฝักกองกำลังที่ค่อนข้างจำกัด หรือไม่มีการฝึกเลย มีการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ และระดับการไม่รู้หนังสือมีสูงมาก”

.... “ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งในประเทศที่ขาดประสบการณ์ในระบบประชาธิปไตยมักจะพึ่งพากองกำลังด้านความมั่นคงซึ่งรวมถึงกองทัพในการรักษาที่นั่งของตนไว้ เนื่องจากกองกำลังดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในสังคม และด้วยเหตุนี้เอง ผู้นำเหล่านั้นจึงมักจะต่อต้านการเปิดกว้างให้มีการกำกับดูแล ตรวจสอบหน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างโปร่งใสและกว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะผู้นำเหล่านี้ต้องพึ่งพาอำนาจของกองทัพเพื่อรักษาอำนาจของตนไว้นั่นเอง”

Human Development Report, 2002

ความริเริ่มจากรากหญ้า

การกำกับดูแลหน่วยงานตำรวจในระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจกระทำได้ด้วยการส่งเสริม สนับสนุนให้กลไกอย่างไม่เป็นทางการในระดับล่าง เช่น องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนจากระดับรากหญ้าในชุมชนต่างๆ มีบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นว่าองค์กรตำรวจจะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน ขณะเดียวกัน องค์กรฝ่ายพลเรือนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานตำรวจ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) ซึ่งทำหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมของตำรวจก็สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายนอกเพื่อกำกับดูแลให้หน่วยงานตำรวจมีความรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างแท้จริง ในบางกรณีการจัดตั้งสภาความมั่นคงท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยกลุ่มองค์กรจากภาคประชาสังคมและผู้นำในท้องถิ่นนั้นส่งผลดีต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะต้องมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่เฝ้าระวัง และเป็นผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของตำรวจเพื่อองค์กรเหล่านี้จะได้รอดพ้นจากการคุกคามทั้งจากฝ่ายตำรวจ หน่วยงานข่าวกรอง และกองทัพ

กรอบที่ 23

กิจการตำรวจในเอริเทรีย : กรณีศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตำรวจและบริบทที่องค์กรนั้นดำรงอยู่มักจะมีลักษณะที่ค่อนข้างหลากหลายวิธีที่ดีที่สุดในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตำรวจกับสังคม ก็คือ การพิจารณาว่าตำรวจนั้นจัดการกับภารกิจหลัก 2 ประการ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างไร อันได้แก่ การใช้กำลังในการรักษากฎหมาย และการให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป การปฏิบัติภารกิจ 2 ประการข้างต้นซึ่งในบางครั้งเป็นภารกิจที่มีความขัดแย้งกันในตัวปรากฏชัดเจนในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเอริเทรีย กล่าวคือ เอริเทรียผ่านประสบการณ์ของการทำสงครามอันยืดเยื้อยาวนานถึง 30 ปี เพื่อให้หลุดพ้นจากเอธิโอเปีย และดูเหมือนว่าการต่อสู้เพื่อเอกราชดังกล่าวก็ยังไม่สิ้นสุดเสียทีเดียว เพราะการสู้รบเริ่มขึ้นอีกในปี ค.ศ. 1998 และ 1999 ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 หน่วยงานตำรวจซึ่งมีเจ้าหน้าที่ราว 5,000 คน นั้น ประกอบด้วย ผู้ที่เคยเป็นทหารในกองทัพปลดแอกของประเทศ เหตุผลง่ายๆ ก็คือ รัฐบาลจำเป็นต้องดูแลทหารผ่านศึกเหล่านี้ ในขณะที่ผู้นำประเทศบางคนก็มีพื้นเพจากการเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจมาก่อน เช่นเคยดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในเอธิโอเปียและเอริเทรียนั่นเอง

แม้ว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างหลากหลายจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสถาบันการศึกษาตำรวจ การจัดตั้งโครงการโรงเรียนต่างๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการในการสืบสวนคดีอาญา แต่สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งก็คือการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมบางประการ ทั้งในส่วนของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือและในส่วนของกลุ่มชนชั้นนำภายในเอริเทรียเอง ประชาชนซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นทหารจะมีมุมมองเกี่ยวกับการใช้กำลังที่แตกต่างไปจากตำรวจในระบบอังกฤษ ด้วยเหตุนี้ โครงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมภายในกรมตำรวจของเอริเทรียโดยการสนับสนุนจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์จึงมุ่งไปยังการเสริมสร้างกิจการตำรวจตามแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือการรักษากฎหมายและการรักษาระเบียบด้วยการใช้กำลังน้อยที่สุดนั่นเอง

แหล่งที่มา : Casper W. Vroom, University of Maastricht, The Netherlands, เป็นผู้มีส่วนร่วมในโครงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของกรมตำรวจเอริเทรียในปี ค.ศ. 2002

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

กรอบการทำงานในระบอบประชาธิปไตย

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับของประมวลจริยธรรมในลักษณะที่พลเมืองทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติต่อด้วยความเป็นธรรม นอกจากนี้ ทำให้เกิดหลักประกันว่าประเทศของท่านนั้นได้ยึดถือประมวลจริยธรรมที่ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปี ค.ศ. 1979 (โปรดดู กรอบที่ 65)

การฝึกอบรม

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าการให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วยการใช้กำลังน้อยที่สุด และในกระบวนการศึกษาจึงต้องบรรจุเนื้อหาหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าประชาธิปไตยและคุณค่าทางจริยธรรม ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การคำนึงถึงเพศสภาพในการฝึกอบรมด้วย โปรดดูบทที่ 7

โปรดดูข้อเสนอแนะในภาคที่ 6, 7, 8

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางวัตถุ ประกอบ

บทที่ 11

หน่วยงานข่าวกรอง และหน่วยงานราชการลับ

สำนักงานข่าวกรอง (ซึ่งบางครั้งก็เรียกว่าเป็น “หน่วยงานด้านความมั่นคง”) เป็นองค์ประกอบสำคัญของประเทศในฐานะที่เป็นผู้วิเคราะห์ข้อมูลอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแห่งรัฐและสังคมและเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ และแม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร แต่รัฐสภาก็มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานด้านข่าวกรองนี้ด้วย

ภัยคุกคามใหม่ต่อความมั่นคงภายในอันเป็นผลมาจาก การก่อการร้ายสากล การค้ายาเสพติด การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้าของเถื่อน และองค์กรอาชญากรรมต่างๆ ส่งผลให้ต้องมีการปรับหน่วยงานข่าวกรองให้มีความเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 การมีข่าวกรองที่ดีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาหลังจากการโจมตีในวันที่ 11 กันยายน นั้น รัฐบาลในหลายประเทศได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานข่าวกรองเพิ่มมากขึ้น อาทิ การติดตั้งเครื่องติดตามทางอินเทอร์เน็ต ติดเครื่องดักฟังโทรศัพท์ โทรสาร และการติดตามการสื่อสารในรูปแบบอื่นๆ (โปรดดูบทที่ 20 ในเรื่องการก่อการร้าย)

วิทยาการใหม่ก็เป็นสิ่งที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของหน่วยงานข่าวกรองด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นวิทยาการที่ทันสมัยในเรื่องการติดตาม (Surveillance) การตรวจค้น (Detection) ตลอดจนการเข้าจับกุมผู้ต้องสงสัย ควบคู่ไปกับการร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกรองทั้งภายในและภายนอกที่มีการประสานงานกันมากยิ่งขึ้นด้วย ฉะนั้น รัฐสภาจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดหลักประกันว่าอำนาจของฝ่ายข่าวกรองที่เพิ่มขึ้นนี้จะต้องไม่มีลักษณะที่ขัดกับกฎหมายและหลักการด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายสิทธิมนุษยชน

ธรรมชาติของหน่วยงานด้านข่าวกรอง

ธรรมชาติของหน่วยงานด้านข่าวกรองก็คือ การรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล การกิจดังกล่าว จำเป็นต้องมีชั้นความลับในระดับสูง ขณะที่ข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมมานั้นอาจจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือบิดเบือนในบริบทของการเมืองภายในประเทศได้ ซึ่งก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะนั่นหมายถึงการที่หน่วยงานด้านข่าวกรองจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งของสังคมและระบบการเมืองที่ตนมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องเสียเองด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานด้านข่าวกรองโดยรัฐสภาตามแนวทางประชาธิปไตยอย่างชัดเจนนอกเหนือไปจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร และด้วยระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลนี้เท่านั้นที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐสภาใช้ข้อมูลข่าวกรองอย่างบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง

ในระบอบประชาธิปไตย หน่วยงานข่าวกรองควรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีความเป็นกลางทางการเมือง (ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด) ยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรมในวิชาชีพ ตลอดจนปฏิบัติงานตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายภายใต้กรอบกฎหมายและโดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่กำหนดไว้ในกรอบรัฐธรรมนูญและแนวปฏิบัติตามกระบวนการประชาธิปไตยของรัฐ

การกำกับดูแลหน่วยงานข่าวกรองตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น ควรจะเริ่มจากการมีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน กำหนดการจัดตั้งองค์กรข่าวกรองไว้ภายใต้ธรรมนูญแห่งรัฐ โดยได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภา ในตัวบทกฎหมายควรที่จะต้องระบุขอบเขตอำนาจของหน่วยงานอย่างชัดเจน พร้อมกำหนดวิธีการในการดำเนินงาน และแนวปฏิบัติที่หน่วยงานดังกล่าวต้องแสดงความรับผิดชอบและพร้อมรับการตรวจสอบด้วย

กรอบที่ 24

รัฐสภาและการจัดสรรงบประมาณพิเศษ แก่หน่วยงานข่าวกรอง : กรณีอาร์เจนตินา

“กฎหมายที่ 25.520 เรื่องข่าวกรองแห่งชาติ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 มาตราที่ 37: ระบุว่า “คณะกรรมการธิการของรัฐสภาแห่งชาติ สามารถกำกับดูแลและควบคุม ‘การจัดสรรงบประมาณ’ ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ภายในสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ และด้วยจุดประสงค์ดังกล่าว คณะกรรมการธิการของรัฐสภาสามารถออกกฎหมายใดๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมและเข้าแทรกแซงในการอภิปรายกฎหมายงบประมาณที่ฝ่ายบริหารส่งมายังรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ฝ่ายบริหารจะต้องจัดส่งเอกสารทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง a) ภาคนวกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นงบราชการลับหรืองบประมาณเพื่อใช้สำหรับกองหนุน b) ภาคนวกที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของโครงการต่างๆ ที่ต้องใช้งบประมาณเหล่านั้น
2. ออกกฎหมายให้รัฐสภาสามารถขอให้หน่วยงานข่าวกรองทั้งหลายต้องให้ข้อมูลข่าวสาร ภูมิหลัง และรายงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นก็สามารถสั่งให้หน่วยงานข่าวกรองส่งเอกสารและข้อมูลดังที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ของกฎหมายฉบับนี้ได้ด้วย
3. ตรวจสอบและติดตามให้การใช้งบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังที่ระบุไว้ในเมื่อเสนอของบประมาณ
4. หน่วยงานข่าวกรองต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย a) การวิเคราะห์และการประเมินการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในหน่วยงานข่าวกรอง b) การอธิบายถึงกิจกรรมที่คณะกรรมการธิการรัฐสภาได้ดำเนินการในการกำกับดูแล ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานข่าวกรองควบคู่ไปกับข้อเสนอแนะที่ต้องการนำเสนอ”

แหล่งที่มา: Law No 25.520 on National Intelligence of Argentina,

27 November 2001

ประเทศส่วนใหญ่จะมีมาตรการในการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการในระดับหนึ่งซึ่งโดยปกติก็มักจะเป็นในรูปของคณะกรรมการรัฐสภาที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบ ในบางกรณีอำนาจในการ กำกับดูแลโดยคณะกรรมการรัฐสภาที่มีอยู่เดิม เช่น คณะกรรมการรัฐสภาด้านการทหารและการป้องกันประเทศก็อาจขยายขอบเขต

ครอบคลุมประเด็นงานด้านข่าวกรองด้วย ขณะที่ในบางประเทศ รัฐสภาอาจจัดตั้ง คณะกรรมาธิการหรืออนุกรรมาธิการชุดใหม่ขึ้นเพื่อกำกับดูแลหน่วยงานข่าวกรองและ หน่วยงานราชการลับต่างๆ เป็นการเฉพาะ

คณะกรรมาธิการรัฐสภาควรได้รับหลักประกันว่าจะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และมีบทบาท ในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานข่าวกรองต่างๆ รวมทั้งสามารถตรวจสอบและกำกับดูแล งบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว (โปรดดูกรอบที่ 24 ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ พิเศษต่างๆ)

ในกรณีที่บางประเทศไม่มีคณะกรรมาธิการรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ ก็อาจจัดตั้งคณะ กรรมาธิการกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบงานด้านข่าวกรองอย่างเป็นทางการนอกกรอบ ของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะหน่วยงานฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ กำกับดูแลในระดับคณะรัฐมนตรีนั้น โดยปกติก็จะทำหน้าที่เน้นไปในการการบริหาร จัดการและมีลักษณะที่ไม่ค่อยเป็นอิสระจากโครงสร้างการบริหารที่ตนมีภารกิจที่จะต้อง ทำหน้าที่ตรวจสอบเท่าใดนัก ขณะที่หากเป็นคณะกรรมาธิการที่มาจากรัฐสภาที่มีผู้แทน มาจากหลากหลายฝ่ายในทางการเมืองจะมีความเป็นอิสระมากกว่า

กรอบที่ 25

แนวปฏิบัติบางประการของคณะกรรมาธิการรัฐสภาในการจัดการกับ เอกสารลับต่างๆ

- ▷ ในกรณีจำเป็น คณะกรรมาธิการควรจัดประชุมลับ
- ▷ คณะกรรมาธิการจะรายงานโดยตรงต่อองค์ประชุมของรัฐสภาทั้งหมด และหลังจากนั้น จึงเปิดให้มีการอภิปรายสาธารณะ ในกรณีที่มีใช่เป็นเรื่องลับ
- ▷ คณะกรรมาธิการมีอำนาจที่จะเรียก/ขอเอกสารและข้อมูลทุกชนิด โดยจะต้องไม่เปิดเผย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการที่กำลังดำเนินอยู่ หรือจะต้องไม่เปิดเผยชื่อของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ข่าวกรองเหล่านั้น
- ▷ คณะกรรมาธิการอาจจะเปิดเผยข้อมูลได้ หลังจากได้มีการพิจารณา (โดยการลงมติเสียงข้างมาก ปกติ) แล้วว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

- ▷ นอกเหนือไปจากข้อมูลที่คณะกรรมการมีการเรียกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข่าวกรองแล้ว คณะกรรมการก็อาจจะเป็นผู้ริเริ่มขอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านข่าวกรองทั้งหลาย ส่งข้อมูลให้แก่คณะกรรมการ หากได้พิจารณาแล้วว่าข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในการทำให้เกิดความเข้าใจที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่กำหนดการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรอง ในระบอบประชาธิปไตย

ลักษณะเฉพาะของการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรองและหน่วยสืบราชการลับนั้นถูกกำหนดโดยปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง ตลอดจนประเพณีปฏิบัติทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ มักจะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านกระบวนการยุติธรรม ขณะที่ประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปบางประเทศและประเทศที่มีประสบการณ์ในช่วงจากการใช้อำนาจปราบปรามโดยฝ่ายตำรวจ ก็มักจะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลและตรวจสอบทางนิติบัญญัติมากกว่า สหรัฐอเมริกามีกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ขณะที่ประเทศประชาธิปไตยบางประเทศจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาหรือผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น (Ombudsman) โดยมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวน/สืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยฝ่ายข่าวกรอง และมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานผลของการสืบสวนสอบสวนให้สาธารณชนรับทราบ (ในประเด็นผู้ตรวจการรัฐสภา โปรดดูบทที่ 16)

ขอบเขต

การกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานข่าวกรองมักจะมีขอบเขตที่ถูกจำกัด ซึ่งการกำหนดขอบเขตของการกำกับดูแลนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของกิจกรรม (ข่าวกรองภายในประเทศหรือการสืบราชการลับในต่างประเทศ) หรือขึ้นอยู่กับประเด็นที่เป็นข้อกังวลของแต่ละรัฐ (อาทิ วิธีการในการปฏิบัติการ และการปฏิบัติราชการลับ ฯลฯ)

การอภิปรายลับหรือเปิดเผยในรัฐสภา

โดยทั่วไปแล้ว การกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานข่าวกรองและหน่วยงานสืบราชการลับในประเทศประชาธิปไตยนั้นยังคงมีพัฒนาการที่น้อยกว่าและมีลักษณะที่เปิดเผยไม่มากนักโดยเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลกิจการของรัฐในเรื่องอื่นๆ เช่น การพิจารณาและการถกอภิปรายของคณะกรรมการการรัฐสภาที่กำกับดูแลงานด้านข่าวกรองนั้นเกือบจะไม่เคยมีการเปิดให้สาธารณชนรับฟังอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ สมาชิกในคณะกรรมการการดังกล่าวอาจต้องให้คำสัตย์ปฏิญาณว่าจะยึดมั่นต่อหลักเกณฑ์ในเรื่องความลับของข้อมูลที่ได้รับทราบด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารูปแบบของการกำกับดูแลจะเป็นแบบใดก็ตาม ในประเทศประชาธิปไตยก็ได้พยายามที่จะคงไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างการให้หลักประกันว่าหน่วยงานด้านข่าวกรองและหน่วยงานราชการลับทั้งหลายต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินงาน อยู่ภายใต้การควบคุมหมาย และปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ขณะที่ก็พยายามที่จะรักษาความลับของทางราชการและคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการปกป้องความมั่นคงแห่งชาติไปพร้อมๆ กันด้วย

การจัดแบ่งหน้าที่

วิธีการในการควบคุมหน่วยงานข่าวกรองในทางโครงสร้าง ก็คือ การหลีกเลี่ยงมิให้หน่วยงานใดหน่วยงานเดียวผูกขาดการทำหน้าที่นี้แต่เพียงลำพัง การสร้างหน่วยงานและงานสืบราชการลับที่หลากหลาย โดยให้สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละแห่ง ไม่ว่าจะจะเป็นกองทัพ กรมตำรวจ หน่วยงานข่าวกรองภายในและต่างประเทศ แม้จะดูเหมือนว่าจะมีประสิทธิภาพที่น้อยกว่าและก่อให้เกิดการแข่งขันกันเองในระบบราชการ แต่ถือว่าการจัดองค์กรที่ดีจะสอดคล้องกับการควบคุมตรวจสอบตามวิถีทางประชาธิปไตยมากกว่า และด้วยเหตุนี้เอง ในหลายประเทศจึงมักจะจัดตั้งหน่วยงานด้านข่าวกรองแยกจากกัน คือมีทั้งหน่วยงานข่าวกรองของกองทัพและหน่วยงานข่าวกรองภายในประเทศ ซึ่งการจัดแบ่งดังกล่าวถือว่าเป็นผลดีและสอดคล้องกับมุมมองของการกำกับดูแลในระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การมีหน่วยงานข่าวกรองที่กระจัดกระจายและมีการวิเคราะห์ที่หลากหลายก็กลับกลายเป็นปัญหาเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา

การฝึกเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรอง

การฝึกอบรมและการสร้างคณะผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพในงานด้านข่าวกรองถือเป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลและตรวจสอบ การปลูกฝังความเป็นวิชาชีพ การยึดมั่นในบรรทัดฐานแบบประชาธิปไตยและในหลักการสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการปลูกฝังความรู้สึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองเป็นลักษณะสำคัญของการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่บุคลากรในสายงานด้านข่าวกรอง ในระบบประชาธิปไตยนั้น มีความพยายามที่จะฝึกฝนและว่าจ้างพลเรือนให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานด้านข่าวกรองต่างๆ ด้วย โดยไม่ต้องการให้งานทางด้านนี้ผูกขาดโดยทหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

การยกเลิกชั้นความลับของเอกสาร

ปัจจัยด้านโครงสร้างอีกประการหนึ่งที่อาจช่วยในการควบคุมและก่อให้เกิดความรับผิดชอบมากขึ้นก็คือการที่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานราชการลับและหน่วยงานด้านข่าวกรองทั้งหลายจะสามารถนำมาเปิดเผยสู่สาธารณะได้หลังจากผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งก็สามารถกระทำได้ด้วยการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร และการออกกฎข้อบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการหลังจากกำหนดเวลาช่วงระยะหนึ่งได้ผ่านไป แม้ว่าการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความโปร่งใสจะกระทำล่าช้าไปบ้าง ซึ่งทำให้ประชาชนตรวจสอบได้ล่าช้าไปแต่ก็ถือว่าเป็นการช่วยให้เกิดการควบคุมภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยได้ในระดับหนึ่ง (โปรดดู บทที่ 21)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

กลไกในการกำกับดูแลของรัฐสภา

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาของท่านได้จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรองทั้งหลาย (โปรดดูการเปรียบเทียบคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐสภาในบทที่ 15)
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า มีการกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการข้างต้นอย่างชัดเจนและมีข้อจำกัดน้อยที่สุดที่จะเป็นไปได้ และสมาชิกในคณะกรรมการทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นและองค์ความรู้เฉพาะทั้งหลายได้
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า คณะกรรมการรัฐสภาลงมือปฏิบัติงานและนำเสนอรายงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่องพร้อมด้วยข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

กรอบกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย

- ▷ ทำให้แน่ใจว่ากฎหมายที่ว่าด้วยหน่วยงานข่าวกรองได้กำหนดกฎเกณฑ์ในประเด็นต่อไปนี้ อันได้แก่ กำหนดสถานะ ขอบเขตอำนาจ การปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือ ภาระหน้าที่ การทำรายงานในการกิจที่ได้รับมอบหมาย และการกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานด้านข่าวกรอง นอกจากนี้ ควรจะได้มีการกำหนดการใช้วิธีการพิเศษบางประการในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร และการเก็บรักษาข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดส่วนบุคคลต่างๆ รวมถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานข่าวกรองไว้ในกรอบกฎหมายอย่างชัดเจนด้วย
- ▷ ติดตาม ตรวจสอบว่าหน่วยงานด้านข่าวกรองมีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ และได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมทางวิชาชีพหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดมั่นในบรรทัดฐานประชาธิปไตย และการแสดงความรับผิดชอบในฐานะพลเมือง
- ▷ ทำให้เกิดความมั่นใจว่า คณะกรรมการกำกับดูแลหน่วยงานข่าวกรองรัฐสภานั้น ได้ทำหน้าที่เพื่อให้เกิดหลักประกันว่าบุคลากรในหน่วยงานข่าวกรองได้รับการศึกษาเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยและมีความรู้ในเรื่องกฎหมายสิทธิมนุษยชน
- ▷ รัฐสภาควรจะมีบัญญัติกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐทั้ง 3 สาขา มีบทบาท และปฏิบัติงานในลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน อันได้แก่
 - ▶ ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในขั้นสุดท้ายในการกำหนดภารกิจและจัดลำดับความสำคัญของหน่วยงานด้านข่าวกรอง

- ▶ ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบในการออกกฎหมาย กำกับดูแลงบประมาณและกำกับดูแล และตรวจสอบบทบาทของรัฐบาลและการทำงานของหน่วยงานข่าวกรอง รัฐสภาไม่ควรแทรกแซงในการปฏิบัติการในภาคสนามของหน่วยงานข่าวกรอง
- ▶ ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ออกหมายศาลในกรณีที่หน่วยงานข่าวกรองต้องการเข้าไปตรวจสอบในทรัพย์สินส่วนบุคคลและ/หรือเข้าไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการคมนาคมสื่อสาร ตลอดจนมีบทบาทในการกำกับดูแลให้หน่วยงานข่าวกรองปฏิบัติงานภายในกรอบของกฎหมาย

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าคณะกรรมการการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรองของรัฐสภาได้รับการปรึกษาหารือและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายด้านข่าวกรองที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรองของรัฐสภาได้ทำหน้าที่เพื่อให้เกิดหลักประกันว่า หน่วยงานข่าวกรองปฏิบัติงานในลักษณะที่มีความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมและอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ขณะที่ยังคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพและการรักษาความลับที่จำเป็น ซึ่งหมายรวมถึงการมีข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการติดตั้งเครื่องดักฟังด้วย
- ▷ และเพื่อให้การดำเนินการข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายข่าวกรอง ตลอดจนมีบทบาทในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานข่าวกรองและหน่วยสืบราชการลับต่างๆ ด้วย

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความลับของทางราชการ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลและการหาผู้รับผิดชอบของหน่วยงานด้านข่าวกรองทั้งในทางตรงและทางอ้อม
- ▷ ควรมีการตรวจสอบบัญชีเป็นกรณีพิเศษในกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณลับของทางราชการเพื่อเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างการรักษาความลับทางราชการและข้อกำหนดในการแสดงความรับผิดชอบ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีการกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือการชะลอการเปิดเผยเอกสารที่เป็นความลับของทางราชการ นอกจากนี้ รายงานที่สามารถเผยแพร่สู่สาธารณชนได้ตามกฎหมายเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารนั้น ควรมีการนำเสนอสู่สาธารณชนเป็นระยะๆ ด้วย

โปรดดูบทที่ 20 เรื่องการก่อการร้าย และภาคที่ 6 เรื่องทรัพยากรทางการเงิน

บทที่ 12

บริษัทเอกชนที่ทำงานด้านการรักษา ความปลอดภัย การทหาร และความมั่นคง

รัฐเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการใช้กำลังและเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงโดยรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในและการป้องกันการคุกคามจากภายนอก อย่างไรก็ตาม การที่ความขัดแย้งภายในประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้นในช่วงระยะหลังสงครามเย็นจึงก่อให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ที่รู้จักกันในลักษณะของการจัดการให้หน้าที่ในด้านการรักษาความมั่นคงนั้นมิได้ถูกผูกขาดโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ตัวแสดงที่มีรัฐได้กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง และตัวแสดงเหล่านี้เองที่กลายเป็นประเด็นที่เป็นความท้าทายต่อรูปแบบดั้งเดิมของการควบคุมภาคความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา บริษัทเอกชนที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงและด้านทหารเริ่มแพร่ขยายขึ้นเป็นลำดับ บริษัทเหล่านี้อาจจัดแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลักคือ กลุ่มทหารรับจ้าง บริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการทหาร (private military companies) และบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัย (private security companies) ด้วยเหตุนี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรและกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะต้องถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐด้วย

บทบาทและอันตรายของบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัย และบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการทหาร

โดยปกติแล้ว รัฐที่ล้มเหลวหรือรัฐที่อยู่ภายใต้สถานการณ์ภายหลังความขัดแย้งมักจะเป็นรัฐที่จะเรียกใช้บริการของบริษัทเอกชนดังกล่าว ด้วยเหตุที่รัฐเหล่านั้นมักจะได้รับจากกองทัพที่มีการฝึกฝนอย่างเพียงพอและ/หรือปราศจากกองกำลังด้านความมั่นคง

ที่เข้มแข็ง และจึงไม่สามารถรักษาความปลอดภัยและให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน และกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้ หรือมีฉะนั้นก็เป็นรัฐที่ไม่เต็มใจที่จะคงไว้ซึ่งการผูกขาดการใช้กำลังอันชอบธรรมแต่เพียงผู้เดียวภายในรัฐเนื่องจากไม่สามารถกำหนดมาตรการกำกับดูแลและควบคุมภาคความมั่นคงของตนเองตามแนวทางประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง หรือเป็นรัฐที่กำลังเผชิญกับความขัดแย้ง หรือสงครามภายในรัฐนั่นเอง

ในสถานการณ์ดังกล่าว การเรียกใช้บริการของบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการทหารและการรักษาความปลอดภัยจะส่งผลดีในระยะสั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการฝึกฝนหน่วยงานรัฐให้มีความชำนาญ มีสมรรถนะด้านการฝึกรบ มีความเป็นมืออาชีพ รวมถึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐไปในตัวด้วย อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการประชาธิปไตยอาจจะมีมากกว่าผลดี ดังปรากฏในกรอบที่ 26

สาธารณชน และสถาบันที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภาของรัฐ “ผู้รับบริการ” จำเป็นต้องมีกลไกที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุม ตลอดจนตรวจสอบโครงสร้างของหน่วยงานความมั่นคงทั้งของรัฐและบริษัทเอกชนที่รัฐว่าจ้างเข้ามารับผิดชอบงานด้านนี้ด้วย

กรอบที่ 26

บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนและบริษัทเอกชนที่รับผิดชอบด้านการทหาร : อันตรายบางประการต่อระบอบประชาธิปไตย

- ▷ ตัวแสดงที่เป็นบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยนั้น อาจจะนำมาซึ่งเสถียรภาพในความมั่นคงทั้งทางทหารและของรัฐได้ในระดับหนึ่ง แต่ในระยะยาวแล้ว รัฐบาลบางประเทศอาจจะมองว่าการพึ่งพาการใช้กำลังทางทหารเป็นวิธีการหลักในการแก้ปัญหาภายในประเทศไปโดยปริยาย
- ▷ การว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศก่อให้เกิดคำถามมากมาย อาทิ ภารกิจของบริษัทรักษาความมั่นคงเหล่านั้นคืออะไร ประเด็นด้านงบประมาณ ฯลฯ จากมุมมองของระบอบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น คำถามในลักษณะนี้ควรจะได้มีการถกอภิปรายในเวทีสาธารณะและในรัฐสภา
- ▷ ในหลายกรณี ตัวแสดงที่เป็นบริษัทรับจ้างทางทหารเหล่านี้ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการค้าอาวุธโดยแอบแฝงอยู่ในรูปของการปฏิบัติภารกิจที่มีความชอบธรรมเป็นฉากบังหน้า

ทหารรับจ้าง

ทหารรับจ้างเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่มีมาอย่างยาวนาน จากปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระยะหลัง แสดงให้เห็นว่า ทหารรับจ้างยังคงปรากฏอยู่ในบริเวณต่างๆ ของโลกอีกเป็นจำนวนมากทีเดียว

คำจำกัดความของทหารรับจ้างได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ต่อต้านการเกณฑ์ การใช้ การให้เงินสนับสนุน และการฝึกทหารรับจ้างปี ค.ศ. 1989 (International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries) ซึ่งที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติได้ออกมติรับรองอนุสัญญานี้ตามมติที่ 44/34 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1989 อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2001 แต่จนถึงขณะนี้ (2003) มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ได้ให้สัตยาบัน¹⁴ โดยอนุสัญญานี้ได้ขยายคำจำกัดความที่ระบุไว้ในมาตราที่ 47 ในพิธีสารเพิ่มเติมที่ 1 ในอนุสัญญาเจนีวาปี ค.ศ. 1949 (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมในการใช้ความรุนแรงโดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งโค่นล้มรัฐบาลหรือเพื่อบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของรัฐบาล ใต้รัฐธรรมนูญหรือเพื่อบ่อนทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง) :

“มาตรา 1 - เพื่อจุดประสงค์ของอนุสัญญานี้

1. ทหารรับจ้างหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่ (a) ถูกเกณฑ์มาโดยเฉพาะทั้งจากในพื้นที่หรือจากต่างแดน เพื่อทำการสู้รบในสงครามที่มีการใช้อาวุธ (b) ถูกชักชวนให้เข้าร่วมในความขัดแย้งโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้รับประโยชน์เป็นการส่วนตัว และเป็นบุคคลที่ได้รับคำมั่นสัญญา โดยคู่กรณีในความขัดแย้งหรือในนามของคู่ขัดแย้งว่าจะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นรูปธรรมเป็นจำนวนสูงกว่าที่กองกำลังทหารหรือผู้ที่ทำการสู้รบในตำแหน่งเดียวกันในกองทัพปกติจะได้รับ (c) เป็นผู้ที่มีได้มีสัญชาติของคู่ความขัดแย้งหรือมิได้มีถิ่นพำนักอยู่ในเขตแดนของคู่ความขัดแย้ง (d) มิได้เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกองทัพของคู่กรณีในสงคราม และ (e) มิได้ถูกส่งมาโดยรัฐที่มีได้เป็นคู่กรณีในความขัดแย้งให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการในฐานะเจ้าหน้าที่ประจำกองทัพของรัฐนั้นๆ

2. ทหารรับจ้างยังหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่อยู่ในสถานการณ์อื่นๆ นั้น (a) ได้รับการผูกขาดในท้องถิ่นหรือจากต่างแดนเพื่อให้เข้าร่วมในการใช้กำลังความรุนแรงอย่างเป็นระบบโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ (i) ล้มล้างรัฐบาลหรือบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของรัฐ หรือ (ii) บ่อนทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ (b) ได้รับการจูงใจให้เข้าร่วมในการกิจดังกล่าวเพื่อผลตอบแทนมหาศาลเป็นการส่วนตัวและโดยได้รับคำมั่นสัญญาว่าจะได้รับค่าตอบแทน (c) มิได้เป็นบุคคลที่มีสัญชาติหรือมีถิ่นพำนักอยู่ในรัฐที่ตนมุ่งจะโค่นล้ม (d) มิได้ถูกส่งมาโดยรัฐเพื่อให้มาปฏิบัติราชการและ (e) มิได้เป็นสมาชิกในกองทัพของรัฐที่ตนมุ่งจะโจมตี”¹⁵

เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของอนุสัญญาระหว่างประเทศข้างต้น บุคคลใดก็ตามที่จ้างกะเกณฑ์ ให้การสนับสนุนทางการเงิน หรือทำการฝึกทหารรับจ้าง หรือพยายามที่จะกระทำการดังกล่าวข้างต้นหรือเป็นผู้ร่วม/มีส่วนรู้เห็น สมควรคิดในการกระทำความผิดถือเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทางทหารต่างชาติเพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะด้าน เช่น นักบินเครื่องบินไอพ่นหรือผู้เชี่ยวชาญในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น

ผู้รายงานพิเศษในเรื่องทหารรับจ้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในรายงานของเขาว่า “สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติควรย้ำเตือนคำเชิญชวนให้รัฐทั้งหลายที่ยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ให้เข้าร่วมเป็นภาคี หรือผู้ที่เป็นภาคีแล้วก็ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ควรจะเชิญชวนให้รัฐสมาชิกทบหนและแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ด้วย (ย่อหน้าที่ 70)

บริษัทเอกชนที่รับจ้างงานด้านการทหาร

บริษัทเอกชนที่รับจ้างทำกิจกรรมด้านการทหารนั้นก็คือรูปแบบใหม่ของทหารรับจ้างนั่นเอง กล่าวคือ เป็นบริษัทที่รับงานเพื่อผลตอบแทน เช่น การฝึกทหารและการให้บริการด้านการทหารต่างๆ หรือเฉพาะเจาะจงลงไปคือรับจ้างรบนั่นเอง และในบางกรณีก็รับจ้างในบทบาทอื่นๆ ที่มีใช้การรบด้วย จากแง่มุมทางกฎหมาย บริษัทเหล่านี้ยังคงมิได้อยู่ในความหมายของกองกำลังทหารรับจ้างที่กำหนดไว้อย่างแคบ ทั้งนี้เพราะบริษัทเอกชนเหล่านี้มักจะประกอบด้วยบุคลากรทางทหารที่ปลดเกษียณแล้ว และมีได้มีบทบาท

ในกองกำลังรักษาความมั่นคงอีกต่อไป โดยบริษัทเหล่านี้จะให้บริการอย่างกว้างขวางในหลายรูปแบบ ตั้งแต่การบรรจบจนถึงการสนับสนุนการปฏิบัติการ หรือการให้คำแนะนำ การฝึกอบรม จนถึงการจัดหาอาวุธ การรวบรวมข่าวกรอง การช่วยตัวประกัน เป็นต้น แต่ไม่ว่าบริษัทดังกล่าวจะให้บริการในรูปแบบใดก็ตาม ลักษณะร่วมประการหนึ่งก็คือ จะรับงานเฉพาะที่ได้รับการร้องขอจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือในสถานการณ์หลังความขัดแย้งในช่วงฟื้นฟูประเทศ

ตัวอย่างของบริษัทเอกชนด้านการทหารก็เช่น บริษัท MPRI ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นบริษัทที่ให้บริการอย่างมืออาชีพในส่วนที่เกี่ยวกับการทำสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคง โดยเน้นที่การให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ อาทิ การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับใช้กฎหมายและการพัฒนาศักยภาพของผู้นำ โดยบริษัทนี้ก่อตั้งขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ทหารอาวุโสในปี ค.ศ. 1988 และก็ยังคงเป็นบริษัทที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันโดยอดีตเจ้าหน้าที่ทหารที่เกษียณอายุราชการ¹⁶

บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน

บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนให้บริการที่มุ่งให้การปกป้องธุรกิจและทรัพย์สินและจึงเป็นการช่วยป้องกันอาชญากรรมในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนจึงมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่ง แต่การให้บริการของบริษัทเหล่านี้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง อันเป็นพื้นที่ที่ภาคธุรกิจเห็นความจำเป็นที่จะได้รับการคุ้มครองเกินกว่าที่รัฐจะสามารถจัดให้ได้ โดยบริษัทธุรกิจเอกชนเหล่านี้มีความกังวลต่อการปกป้องทรัพย์สินและบุคลากรในธุรกิจของตนมากกว่าที่จะห่วงใยในประเด็นความมั่นคงในมุมมองแบบทหาร ในทางปฏิบัติ บ่อยครั้งบริษัทรักษาความปลอดภัยมักจะให้บริการทั้งในเรื่องผู้เชี่ยวชาญทางทหารและการรักษาความปลอดภัย เนื่องจากเห็นว่า ความเชี่ยวชาญทั้งสองอย่างนั้นมีความสำคัญและมีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันและจึงทำให้เส้นแบ่งระหว่างบริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่ให้บริการด้านการจัดกำลังทหารไม่มีความชัดเจนอีกต่อไป

การที่มีตัวแสดงที่เป็นภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในด้านการรักษาความปลอดภัยและการจัดกองกำลังมีความแพร่หลายและมีความสำคัญมากขึ้นนั้น ส่งผลให้สถาบันต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันรัฐสภายังต้องสร้างหลักประกันว่าจะต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการกำกับดูแลและตรวจสอบ ตลอดจนควบคุมตัวแสดงใหม่ๆ เหล่านี้ด้วย มิฉะนั้นแล้วการดำเนินงานของบริษัทเอกชนดังกล่าวก็จะเป็นภัยต่อหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอย่างแน่นอน

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

ในทางนิติบัญญัติ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าประเทศของท่านเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1989 ที่ต่อต้านการเกณฑ์ การใช้ การให้การสนับสนุนทางการเงิน และการฝึกฝนทหารรับจ้าง ตลอดจนออกกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวอย่างเป็นที่น่าพอใจ
- ▷ ตรวจสอบให้แน่ใจว่า ได้มีการวางกรอบทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลและควบคุมบริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่ให้บริการในเรื่องกองกำลังไว้ และมีการบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

เคารพในแบบแผนของกฎหมายและกฎกติกาเกี่ยวกับการห้ามค้าอาวุธ

- ▷ โดยเหตุที่บริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่รับงานด้านการทหารเหล่านี้ดำเนินการอยู่ในต่างประเทศในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ฉะนั้น ต้องกระตุ้นให้รัฐสภาของท่านคอยตรวจสอบว่ากิจการของบริษัทดังกล่าวที่มีฐานอยู่ในประเทศของท่านนั้น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายต่างประเทศหรือไม่ และจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนบรรทัดฐานและมติต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย
- ▷ ออกกฎหมายที่กำหนดว่า บริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่ให้บริการด้านทหารเหล่านี้ ไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติการในภูมิภาค หรือในประเทศที่ถูกสั่งห้ามมิให้มีการค้าอาวุธ

ความโปร่งใส

- ▷ ทำให้เกิดความแน่ใจว่า จะไม่มีบริษัทเอกชนต่างชาติไม่ว่าจะเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยหรือบริษัทที่ทำหน้าที่คล้ายทหารได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติการในอาณาเขตของรัฐโดยมิได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน แม้จะเป็นในกรณีที่เป็นการร้องขอจากรัฐบาล หรือด้วยความเห็นชอบจากรัฐบาลเองก็ตาม
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า งบประมาณของรัฐบาลที่จัดสรรให้บริษัทเอกชนเหล่านั้น รวมทั้งกิจกรรมของบริษัทได้รับการตรวจสอบ กำกับดูแล และควบคุมโดยรัฐสภา

ความรับผิดชอบ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาต้องให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของบริษัทเอกชนที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยและบริษัทที่ทำหน้าที่ด้านการทหารทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ

ภาคที่ 4

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติภายใต้
การกำกับดูแลและตรวจสอบ
โดยรัฐสภา :
เงื่อนไขและกลไกในการดำเนินงาน

บทที่ 13

เงื่อนไขที่นำไปสู่การกำกับดูแล อย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภา

การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภานั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลและหน่วยงานด้านความมั่นคง อำนาจในกรณีนี้หมายถึงการมีความสามารถในการผลักดันและ/หรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและนโยบายของรัฐบาลในลักษณะที่ส่งผลให้พฤติกรรมและนโยบายเหล่านั้นสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนผ่านรัฐสภา นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงความสามารถของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบนโยบาย กฎหมาย การตัดสินใจใดๆ ตลอดจนงบประมาณที่รัฐสภาได้ให้ความอนุมัติเห็นชอบไปแล้วด้วย อำนาจดังกล่าวมีที่มาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ ในกระบวนการรัฐสภาและแนวปฏิบัติที่สืบทอดยึดถือมาแต่ดั้งเดิม

เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพจึงประกอบด้วย

- ✓ อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ
- ✓ ประเพณีหรือแนวปฏิบัติที่สืบทอดกันมาแต่ดั้งเดิม
- ✓ ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ
- ✓ เจตนารมณ์ทางการเมือง

อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (หรือกฎหมายในลักษณะเดียวกัน) เป็นรากฐานทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา ขณะที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับภูมิหลังในทางการเมือง

วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ แต่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็จะมีข้อกำหนดไว้ว่า

- ✓ ฝ่ายบริหาร (ซึ่งอาจจะเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีกลาโหม) เป็นผู้รับผิดชอบในหน่วยงานด้านความมั่นคง
- ✓ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

และโดยเหตุที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นถือว่ามีสถานะสูงสุดในทางกฎหมาย จึงควรจะต้องกำหนดอำนาจของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคงไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย และรัฐธรรมนูญไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายตาย และหากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ควรจะต้องกำหนดว่าให้มีการใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาจึงจะสามารถกระทำได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการปกป้องอำนาจของรัฐสภาในประเด็นที่มีความอ่อนไหว และอำนาจดังกล่าวก็อาจจะได้รับการเสริมให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วยการออกกฎหมายเฉพาะและด้วยกฎระเบียบในการดำเนินงานของรัฐสภาเอง นอกจากนี้ เมื่อเวลาผ่านไป บรรทัดฐานและแนวปฏิบัติทางสังคมอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการกำกับดูแลโดยรัฐสภาก็จะมีการพัฒนาขึ้นไปเป็นลำดับด้วย

กรอบที่ 27 แสดงถึงอำนาจอันกว้างขวางที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้เพื่อการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง อำนาจเหล่านี้จะได้รับการพิจารณาในบทต่อไป ด้วย

กรอบที่ 27

เครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่รัฐสภาอาจนำมาใช้ในการกระบวนการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงในวิถีประชาธิปไตย

1. อำนาจทั่วไป

- a. อำนาจในการริเริ่มร่างกฎหมาย
- b. อำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย
- c. อำนาจในการสอบถามคณะรัฐมนตรี/ฝ่ายบริหาร

- d. อำนาจในการออกหมายเรียกให้สมาชิกในฝ่ายบริหารมาให้ปากคำต่อคณะกรรมการรัฐสภา
- e. อำนาจในการออกหมายเรียกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและพลเรือนมาให้ปากคำต่อคณะกรรมการรัฐสภา
- f. อำนาจในการออกหมายเรียกให้ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายพลเรือนมาให้ปากคำต่อคณะกรรมการรัฐสภา
- g. อำนาจในการได้รับเอกสารต่างๆ จากฝ่ายบริหาร
- h. อำนาจในการดำเนินการไต่สวนโดยรัฐสภา
- i. อำนาจในการจัดให้มีการพิจารณาสอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

2. การควบคุมด้านงบประมาณ

- a. มีอำนาจที่จะเข้าถึงเอกสารงบประมาณทั้งหมด
- b. มีสิทธิที่จะทบทวนและแก้ไขงบประมาณด้านความมั่นคงและงบประมาณการป้องกันประเทศ
- c. การควบคุมงบประมาณสามารถกระทำได้ด้วยการตรวจสอบในระดับโครงการ ตลอดจนรายละเอียดของแต่ละโครงการ (Line-items)
- d. มีสิทธิที่จะให้การอนุมัติ หรือคัดค้านข้อเสนอเพิ่มงบประมาณด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

3. ปฏิบัติการสันติภาพในต่างประเทศ : รัฐสภามีสิทธิที่จะอนุมัติหรือคัดค้านในประเด็นต่อไปนี้

- a. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจก่อนที่จะมีการส่งกองกำลังไปต่างประเทศ
- b. การกำหนดขอบเขตของภารกิจโดยการทำให้อย่างมั่นใจว่าเป็นปฏิบัติการภายใต้อำนาจอธิปไตยของสหประชาชาติ
- c. งบประมาณในการปฏิบัติการดังกล่าว
- d. ความเสี่ยงภัยที่เจ้าหน้าที่ทหารจะต้องเผชิญ
- e. กฎเกณฑ์ในการสู้รบ (Rules of Engagement)
- f. การจัดสายการบังคับบัญชาและการควบคุม
- g. กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติการ
- h. มีสิทธิที่จะเยี่ยมเยียนกองทัพบกที่กำลังปฏิบัติการอยู่

4. การจัดซื้อจัดจ้าง

- a. ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงการตัดสินใจในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างครบถ้วน
- b. มีสิทธิในการอนุมัติหรือคัดค้านการทำสัญญาทั้งหลาย
- c. ทบทวนและตรวจสอบขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่
 - i. ความจำเป็นในการจัดหาอาวุธ/อุปกรณ์ใหม่
 - ii. เปรียบเทียบและคัดเลือกบริษัทผู้ผลิต
 - iii. ประเมินข้อเสนอสิ่งชดเชยต่างๆ

5. นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ :

รัฐสภามีสิทธิที่จะอนุมัติหรือคัดค้านในประเด็นต่อไปนี้

- a. แนวคิดในนโยบายด้านความมั่นคง
- b. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการวิกฤติการณ์
- c. โครงสร้างกำลังพล
- d. ยุทธศาสตร์และหลักคิดทางทหาร

6. บุคลากรด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

- a. มีสิทธิที่จะอนุมัติหรือคัดค้านแผนการจัดกองกำลัง
- b. มีสิทธิที่จะกำหนดเพดานสูงสุดของอัตรากำลัง
- c. มีสิทธิที่จะอนุมัติหรือคัดค้าน และมีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือในการแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ทหารในระดับสูง (เช่น ผู้บัญชาการทหารสูงสุด)

ประเพณีปฏิบัติที่ยึดถือมาแต่ดั้งเดิม

พฤติกรรมตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและภาคความมั่นคงนั้นมีไว้ที่จะสามารถกำหนดไว้ในกรอบกฎหมายได้ในทุกกรณี ฉะนั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างแนวปฏิบัติในเรื่องการกำกับดูแลโดยรัฐสภาที่มีรากฐานจากบรรทัดฐานทางสังคม อันได้แก่ การเคารพและการมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันควบคู่ไปด้วย อาทิ การยึดแนวปฏิบัติในเรื่องการให้ข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างรอบด้านครบถ้วน และการให้สมาชิก

รัฐสภามีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับพัฒนาการใหม่ๆ ในด้านความมั่นคงในเวลาที่เหมาะสมนั้น มีใช่เป็นเรื่องของการสร้างความโปร่งใสและการแสดงความรับผิดชอบในทางกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการแสดงถึงการมีการสื่อสารระหว่างประชาชนอย่างสม่ำเสมอด้วย

ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ

โดยทั่วไปแล้วประสิทธิภาพของรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยในเรื่องเงื่อนไขเวลา ระดับของความรู้ความชำนาญ และข้อมูลที่สมาชิกรัฐสภาได้รับรู้

ปัจจัยเรื่องเงื่อนไขเวลา

การที่รัฐสภาจะได้รับข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจตนาและเจตนาจริงของรัฐบาล ในประเด็นด้านความมั่นคงและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงอย่างทันการ ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด รัฐสภาจะไม่มีบทบาทที่แข็งขันและมีประสิทธิภาพหากรัฐบาลให้ข้อมูลหรือแจ้งให้รัฐสภาทราบภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายไปแล้ว ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว เท่ากับว่ารัฐสภาต้องเผชิญกับสถานการณ์ “ที่ทำสำเร็จไปแล้ว” และไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกเสียจากว่าจะต้องให้ความเห็นชอบหรือคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาล

ในช่วงเวลาวิกฤติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและมักจะแจ้งให้รัฐสภาทราบหลังจากเหตุการณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้ว อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวมิได้ทำให้รัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างในการที่จะดำเนินการภายใต้กรอบที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วด้วยเช่นกัน

ในกรณีที่เป็นเรื่องนโยบายระยะยาวหรือเป็นสถานการณ์ปกตินั้น รัฐสภาควรจะมีระยะเวลาอย่างเพียงพอในการวิเคราะห์และถกอภิปรายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ เช่น งบประมาณการป้องกันประเทศ การตัดสินใจในการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ หรือ การทบทวนและประเมินประเด็นความมั่นคงโดยทั่วไป

วิธีหนึ่งที่จะช่วยให้สมาชิกรัฐสภารับมือกับแรงกดดันในเรื่องเงื่อนไขในการทำหน้าที่กำกับดูแลความมั่นคงก็คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ในเชิงรุก กรอบที่ 28 แสดงถึงองค์ประกอบบางประการของยุทธศาสตร์เชิงรุกในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง

กรอบที่ 28

ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

การปฏิบัติงานของรัฐสภานั้นมักจะถูกกำหนดโดยกระแสข่าวรายวัน นอกจากนี้ วาระในทางการเมืองของรัฐสภาส่วนใหญ่ก็ยิ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาลเสียอีก ด้วยเหตุนี้ มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับข้อจำกัดในเรื่องเวลาก็คือ การพัฒนายุทธศาสตร์เชิงรุก ในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรจบรวมประเด็นต่อไปนี้ :

การกำหนดวาระ : สมาชิกรัฐสภาควรจะทำให้เจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชนปรากฏอยู่ในวาระทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

พัฒนาการล่าสุด : รัฐสภาจำเป็นต้องติดตามข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการด้านความมั่นคงและการทหารทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศอย่างทันการ ซึ่งสามารถกระทำได้ไม่เฉพาะผ่านช่องทางฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่ควรจะใช้ช่องทางอื่นๆ ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นการติดตามข้อมูลที่ทันสมัยจากสถาบันวิชาการหรือสถาบันวิจัยต่างๆ เป็นต้น

การเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต : รัฐสภาจำเป็นต้องเรียนรู้จากปฏิบัติการในอดีตที่ฝ่ายความมั่นคงได้ดำเนินการมา โดยการตรวจสอบโครงสร้างและประเมินการปฏิบัติการกิจอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

การติดตามและประเมินการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ : รัฐสภาต้องกำหนดให้รัฐบาลรายงานจุดประสงค์ พัฒนาการล่าสุด ตลอดจนสรุปบทเรียนจากปฏิบัติการที่ผ่านมาแก่รัฐสภาเมื่อมีการนำเสนอนโยบายด้านความมั่นคงอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ข้อมูล ความเชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่รัฐสภา

การที่รัฐสภาจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และความเชี่ยวชาญและทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้ อย่างทัน่วงที อย่างไรก็ตาม ความเชี่ยวชาญที่ปรากฏอยู่ในรัฐสภานั้นก็ไม่อาจเทียบได้กับความเชี่ยวชาญของฝ่ายรัฐบาลและหน่วยงานด้านความมั่นคง ในกรณีส่วนใหญ่ นั้น รัฐสภา มักจะมีคณะทำงานด้านการวิจัยที่เล็กมาก ขณะที่รัฐบาลจะมีเจ้าหน้าที่ของ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงอื่นๆ ที่รับผิดชอบในภาคความมั่นคงโดยตรง รัฐสภา บางแห่ง เช่น สภาองเกรสของอาร์เจนตินา จะมีหน่วยงานประสานงานของฝ่ายทหาร ประจำอยู่ที่รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภา ได้อย่างทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการธิการการทหารหรือ คณะกรรมการธิการด้านความมั่นคง ทั้งนี้เพราะ สมาชิกรัฐสภานั้นจะได้รับการเลือกตั้ง เพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่จำกัด ขณะที่ข้าราชการ และบุคลากรทางทหาร ใช้เวลาเกือบทั้งชีวิตในการทำงานของตนในกระทรวงกลาโหม จึงมีความเชี่ยวชาญและ มีความต่อเนื่องมากกว่า อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักก็คือ รัฐสภามักจะพึ่งพาข้อมูลที่ได้รับ มาจากรัฐบาลและฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐสภาต้องทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุม ผลก็คือ สมาชิกรัฐสภาจึงตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบทั้งต่อฝ่ายรัฐบาลและกองทัพ ซึ่ง สภาพการณ์ดังกล่าวยิ่งเลวร้ายขึ้นเมื่อธรรมชาติของภาคความมั่นคงนั้นเป็นภาคส่วนที่ไม่ เปิดเผยต่อสาธารณชน อันเป็นผลมาจากวัฒนธรรมองค์กรซึ่งจำเป็นต้องมีชั้นความลับและ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายราชการลับต่างๆ นั่นเอง

ในรอบที่ 29 ได้นำเสนอคำแนะนำบางประการในการส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญใน หมู่สมาชิกรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคง

กรอบที่ 29

กลไกและแนวปฏิบัติในการส่งเสริมรัฐสภาให้มีความเชี่ยวชาญ ในประเด็นด้านความมั่นคง: ข้อเสนอแนะบางประการ

- ▷ ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานที่แยกเป็นอิสระ ให้จัดตั้งคณะกรรมการการรัฐสภาด้านการป้องกันประเทศและความมั่นคงที่มุ่งเน้นการสร้างองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในประเด็นความมั่นคงแก่สมาชิกรัฐสภา โดยรัฐสภาอาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการการแยกเป็นคณะอนุกรรมการการต่างๆ เช่น อนุกรรมการการด้านการจัดซื้อจัดจ้าง บุคลากร งบประมาณ และภารกิจปฏิบัติการสันติภาพ เป็นต้น
- ▷ เข้าร่วมประชุม สัมมนา ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ดูงานและเยี่ยมเยียนฐานทัพหรือพื้นที่ที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านความมั่นคงทั้งหลาย (โปรดดูบทที่ 11 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานข่าวกรองและหน่วยงานสืบราชการลับ) ตลอดจนเข้ารับการฝึกอบรมที่จัดสำหรับสมาชิกรัฐสภาในประเทศเหล่านี้ ซึ่งอาจหมายรวมถึงการรับฟังรายงานสรุปก่อนที่สมาชิกรัฐสภาจะเดินทางไปยังประเทศที่รัฐบาลได้ส่งกองทัพเข้าร่วมในภารกิจรักษาสันติภาพ
- ▷ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติระหว่างสมาชิกรัฐสภาจากประเทศต่างๆ อาทิ ในช่วงการเข้าร่วมประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ
- ▷ จัดให้มีคณะทำงาน/เจ้าหน้าที่ที่รัฐสภาที่มีความรู้ มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพจำนวนมาก
- ▷ จัดให้มีการเข้าถึงห้องสมุดและศูนย์การวิจัย ศูนย์เอกสาร ที่ทันสมัย ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูล/ฐานข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ด้วย
- ▷ แสวงหาคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ทั้งจากองค์กรที่มีรัฐ (เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยต่างๆ) หรือจากเจ้าหน้าที่ทหารที่เกษียณราชการแล้ว (โปรดดูบทที่ 6 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาสังคม)
- ▷ จัดหาสนธิสัญญาด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติให้แก่สมาชิกรัฐสภาในภาษาประจำชาติ โดยมีการแสดงถึงสถานะของการให้สัตยาบันของประเทศและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญานั้นด้วย
- ▷ ในแต่ละปี กำหนดประเด็น 2-3 ประเด็นในภาคส่วนด้านความมั่นคงที่รัฐสภาจะทำการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยการจัดตั้งอนุกรรมการการเพื่อทำการตรวจสอบ ฯลฯ
- ▷ จัดตั้งกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกจากทุกพรรคการเมือง (ในกรณีที่มี 2 สภาที่ใช้สูตรนี้เช่นกัน) เพื่อติดตามประเด็นด้านความมั่นคงและการทหาร ซึ่งกลุ่มดังกล่าวอาจทำหน้าที่คล้ายหน่วยงานคลังสมองอย่างไม่เป็นทางการของรัฐสภาไปพร้อมกันด้วย

เจตนารมณ์ทางการเมือง

ถึงแม้ว่ากรอบทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลโดยรัฐสภาจะไม่มีข้อบกพร่องและรัฐสภามีทั้งทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ/องค์ความรู้อย่างเพียงพอในการจัดการกับประเด็นด้านความมั่นคงดังกล่าวข้างต้น เรายังคงไม่สามารถวางใจได้ว่า การกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง **องค์ประกอบสุดท้ายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การที่สมาชิกรัฐสภาทั้งหลายจักต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะใช้เครื่องมือและกลไกที่มีอยู่นี้อย่างจริงจังด้วย** การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองในการกำกับดูแลหน่วยงานด้านความมั่นคงอาจเกิดจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ✓ วินัยของพรรคการเมือง : เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคที่เป็นรัฐบาลนั้น คงต้องการรักษาฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคตนให้อยู่ในอำนาจต่อไป สมาชิกเหล่านี้จึงมีความโน้มเอียงที่จะไม่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร
- ✓ ผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง หรือ การขาดความสนใจ : ในหลายประเทศประชาชนโดยทั่วไปมักจะไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นความมั่นคง ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่จึงคิดว่า การให้เวลามากเกินไปกับประเด็นเหล่านี้มิได้ส่งผลให้ตนได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในสภา
- ✓ ข้อพิจารณาด้านความมั่นคง ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นสมาชิกในคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการข่าวกรอง ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลที่ตนได้ตรวจสอบมาได้

ผลจากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาใช้กลไกและเครื่องมือของรัฐสภาที่มีอยู่ไปในเชิงรับในการกำกับดูแลและตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ยกเว้นในกรณีที่เป็นสถานการณ์ร้ายแรง เช่น เรื่องอื้อฉาว หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นปัจจัยกดดันให้สมาชิกรัฐสภาต้องทำหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างออกไป อย่างไรก็ตาม ใ้ถือว่าเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและเป็นภารกิจที่สำคัญที่สมาชิกรัฐสภาจักต้องทำการตรวจสอบเจตนาและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียดรอบคอบและเข้มข้น

บทที่ 14

กลไกของรัฐสภาที่ใช้ใน การกำกับดูแลภาคความมั่นคง

ระบบกฎหมายทำให้รัฐสภามีเครื่องมือที่หลากหลายในการแสวงหาข้อมูลเพื่อใช้ในการควบคุมนโยบาย กำกับดูแล และตรวจสอบฝ่ายบริหาร ให้ความคุ้มครองปัจเจกชนหรือเปิดเผยการใช้อำนาจในทางที่ผิด เปิดเผยความอยุติธรรม รวมทั้งกำจัดความไม่เป็นธรรมเหล่านั้นด้วย ขณะเดียวกัน รัฐสภาก็สามารถสร้างแบบแผนการปฏิบัติที่ดีและใช้วิธีการอย่างไม่เป็นทางการเป็นตัวเสริมกลไกและเครื่องมือต่างๆ ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบกฎหมายและกรอบรัฐธรรมนูญได้ด้วยเช่นกัน

วิธีการภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้เพื่อแสวงหาข้อมูลจากรัฐบาลที่ใช้กันโดยปกติ 3 วิธี ได้แก่

- ✓ การถกอภิปรายในรัฐสภา
- ✓ การตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภาและการเปิดอภิปรายทั่วไป
- ✓ การไต่สวนโดยรัฐสภา

การถกอภิปรายในรัฐสภาในประเด็นความมั่นคง

การถกอภิปรายในรัฐสภาในประเด็นความมั่นคงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญที่เป็นข้อเท็จจริงและเจตนาของรัฐบาล โดยทั่วไปแล้ว การถกอภิปรายในรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายและประเด็นความมั่นคงนั้นกระทำโดยรูปแบบ 5 ประการดังนี้

- ✓ การเปิดอภิปรายภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้นำเสนอบประมาณประจำปีด้านความมั่นคง
- ✓ การเปิดอภิปรายหลังจากที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐมนตรีกลาโหม หรือรัฐมนตรีต่างประเทศได้ออกแถลงการณ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- ✓ การเปิดอภิปรายเมื่อมีการนำเสนอการประมวลและประเมินแผนการป้องกันประเทศ หรือการนำเสนอสมุดปกขาวของกระทรวงกลาโหม หรือเอกสารสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- ✓ การเปิดอภิปรายในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งนำเสนอภายหลังจากการเลือกตั้ง
- ✓ เปิดอภิปรายในประเด็นเฉพาะที่รัฐสภาเห็นควรให้มีการอภิปราย เช่น กรณีข่าวอื้อฉาว ประเด็นความหวงใยในเรื่องความมั่นคงเฉพาะด้าน หรือภัยพิบัติ

กรอบที่ 30

กลไกและกระบวนการรัฐสภาในการกำกับดูแลและควบคุมฝ่ายบริหาร

การอภิปรายทั่วไป

“ในบางประเทศ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรายงานการดำเนินงานของตนต่อรัฐสภาเป็นระยะๆ (...) ในประเทศส่วนใหญ่ ประเด็นที่เป็นนโยบายทั่วไปมักจะมีได้ถูกตรวจสอบเป็นครั้งคราวและโดยอัตโนมัติ โดยปกติประเด็นเหล่านี้ จะถูกนำเสนอในการอภิปรายทั่วไปปกติเมื่อมีสมาชิกรัฐสภาได้นำเสนอประเด็นเข้ามา เป็นการเฉพาะ...”

▷ การเปิดอภิปรายทั่วไป (Interpellation)

“(...)การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นกระบวนการที่มีอยู่เพื่อใช้ในการเข้าถึงข้อมูลและในการควบคุมภายใต้ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นกระทำโดยสมาชิกรัฐสภา โดยการเปิดอภิปรายต่อรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเพื่อให้รัฐมนตรีผู้นั้นชี้แจงสิ่งที่กระทรวงที่รับผิดชอบได้ดำเนินการไป หรือเป็นการเปิดอภิปรายหัวหน้ารัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไป ลักษณะสำคัญ 2 ประการของการอภิปรายคือ ประการแรก เป็นการเปิดช่องให้มีการอภิปรายทั่วไป และประการที่สองเป็นการแสดงถึงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทางการเมือง ทั้งนี้เพราะการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะสิ้นสุดลงด้วยการลงมติในญัตติที่รัฐสภาจะแสดงความพอใจ หรือไม่พอใจต่อคำชี้แจงที่รัฐบาลได้แถลงไว้ในสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพที่สุด เพราะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

ถูกเรียกมาให้คำอธิบายโดยตรงและจึงมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือที่รัฐสภาใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลเท่านั้น หากเป็นรูปแบบของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรงเลยทีเดียว(...)"

▷ **ญัตติให้เลื่อนการประชุม (Adjournment Motion)**

"ในระบบของอังกฤษ กระบวนการของการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ปรากฏแต่ "ญัตติให้เลื่อนการประชุม" ก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ญัตติดังกล่าวซึ่งนำเสนอขึ้นก่อนที่จะมีการปิดสมัยประชุมนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้ในหลากหลายเรื่อง โดยไม่มีการลงคะแนนออกเสียงลงมติแต่อย่างใด(...)"

▷ **การตั้งกระทู้ในรัฐสภา (Question)**

"จุดประสงค์ของการมีกระบวนการในการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา (...) ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นรูปธรรมชัดเจนจากฝ่ายบริหาร เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าแทรกแซง และในกรณีที่จำเป็น เพื่อเปิดเผยการใช้อำนาจในทางที่ผิดและเสนอให้ยุติการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ การตั้งกระทู้ในรัฐสหายังถูกนำมาใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยละเอียด ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกรัฐสภามีความเข้าใจในร่างกฎหมายที่อาจมีความสลับซับซ้อน และเข้าใจถึงเครื่องมือกลไกทางนิติบัญญัติที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของรัฐสภาด้วย(...) นอกจากนี้ การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภายังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านใช้เป็นเครื่องมือในการขูดจุกุ้ยต่ออำนาจของรัฐบาล และโดยเหตุที่การตั้งกระทู้ดังกล่าวจะเป็นการนำเสนอประเด็นสู่สาธารณะก็ย่อมจะส่งผลบวกต่อฝ่ายรัฐบาลด้วยเช่นกัน(...) กระบวนการตั้งกระทู้ในรัฐสภาเป็นที่นิยมอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในการที่สมาชิกรัฐสภาใช้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามก็เท่ากับว่าสมาชิกผู้นั้นเป็นตัวแทนปวงชนที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง (...)"

การไต่สวนโดยคณะกรรมการ : (โปรดดูกรอบที่ 32)

แหล่งที่มา Parliaments, โดย Michel Ameller, Inter-Parliamentary Union, 1966

การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาและการเปิดอภิปรายทั่วไป ในประเด็นด้านความมั่นคง

การตั้งกระทู้ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจาถือเป็นส่วนหนึ่งในการทำหน้าที่ไต่สวนของรัฐสภา และเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

การตั้งกระทู้ในรัฐสภาสามารถช่วยให้การกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐสภาได้ทำหน้าที่ที่สำคัญนี้อย่างเต็มความสามารถในประเด็นความมั่นคงนั้น การตั้งกระทู้ในรัฐสภาทำให้เกิด :

- ✓ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบข้อมูลที่ทันสมัยและอย่างทันเหตุการณ์ เกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศของรัฐบาล ตลอดจนนโยบายด้านความมั่นคงอื่นๆ ด้วย
- ✓ ช่วยให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงที่รัฐสภาบัญญัติไว้
- ✓ ช่วยให้สาธารณชนให้ความสนใจในประเด็นด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามสด และการตอบกระทู้ได้มีการเผยแพร่ผ่านสื่อโทรทัศน์หรือถ่ายทอดสดผ่านวิทยุกระจายเสียง และ/หรือเมื่อมีการเผยแพร่สาระของการอภิปรายในรัฐสภาผ่านเอกสาร/สิ่งพิมพ์ที่เป็นทางการในระดับชาติ (ทั้งนี้เพราะเป็นที่ประจักษ์อย่างแจ่มชัดว่า บทบาทในด้านการให้ข้อมูลอันเป็นผลมาจากการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภานั้นมิได้จำกัดขอบเขตเฉพาะในพื้นที่ของรัฐสภาเท่านั้น การตั้งกระทู้ยังมีเป้าหมายเพื่อการสื่อสารข้อมูลไปยังกลุ่มผู้ฟังที่กว้างขวางกว่า อันได้แก่ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมโดยรวมด้วย)
- ✓ สามารถเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลต่อการปรับวาระทางการเมืองของรัฐบาลในประเด็นด้านความมั่นคง
- ✓ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายค้านในรัฐสภาได้ตั้งคำถามในประเด็นที่เป็นข้อกังวลในเรื่องความมั่นคง หรือประเด็นที่สมาชิกไม่อาจรับทราบข้อมูลที่เป็นที่น่าพอใจ
- ✓ โดยส่วนใหญ่แล้ว กระทู้ถามในรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคงมักจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างอ่อนไหว ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการตอบกระทู้มักจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะตอบคำถาม ซึ่งความล่าช้าและ/หรือความไม่เต็มใจที่จะตอบคำถามก็เป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะที่เป็นความลับของกิจกรรมต่างๆ ในภาคความมั่นคงนั่นเอง และบ่อยครั้งที่เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติมักจะเป็นเอกสารลับและจึงไม่เป็นที่เปิดเผยทั้งต่อสมาชิกรัฐสภาหรือประชาชนโดยทั่วไป

กรอบที่ 31

ข้อเสนอแนะในการตั้งกระทู้ถามมีประสิทธิภาพ

- ▷ **การเตรียมการอย่างละเอียดรอบคอบ** : ในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องความมั่นคงนั้นไม่อาจกระทำโดยทันทีโดยปราศจากการเตรียมการเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นคำถามทางเทคนิคต่างๆ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทหารอย่างไม่เป็นทางการ (หรือติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทหารที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารล่วงหน้า หรือกับบุคลากรที่มีภูมิหลังด้านทหาร) จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
- ▷ **การใช้ภาษาที่คลุมเครือ** : การขาดความชัดเจนในการตั้งประเด็นซึ่งอาจนำไปสู่ความเข้าใจผิด อาจทำให้ได้รับคำตอบที่ขาดความชัดเจนและครบถ้วนจากรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน
- ▷ **ช่วงเวลา** : ช่วงเวลาในการตั้งกระทู้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิผลและผลกระทบของกระทู้เหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลต่อการสื่อสารต่อสาธารณชน

อย่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดชั้นความลับของเอกสารก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ กระบวนการ ขั้นตอนในการจัดแยกเอกสารว่าเอกสารใดเป็นความลับหรือไม่นั้น ก็ต้องเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส เพื่อจะได้เป็นที่วิพากษ์กันทั่วไประหว่างผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจ เอกสารใดบ้างที่จะถูกกำหนดว่าจะจัดแยกเป็นเอกสารลับ กำหนดระยะเวลาที่จะมีการเปิดเผยเอกสารอย่างชัดเจน รวมทั้งเงื่อนไข/ข้อกำหนดในการจัดเอกสารและเปิดเผยเอกสารลับของทางราชการเหล่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรอบของสถาบันนั้น ปัจจัยดังต่อไปนี้จะมีส่วนช่วยให้การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ✓ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาถามคำถามเสริมหากไม่พอใจกับคำตอบที่ได้รับหรือต้องการความชัดเจนในคำตอบมากขึ้น
- ✓ โอกาสที่สมาชิกรัฐสภาจะเริ่มการเปิดอภิปรายทั่วไปในประเด็นที่ได้ตั้งกระทู้ไว้ในช่วงเวลานั้น
- ✓ เป็นการแสดงเจตจำนงของสมาชิกรัฐสภาที่จะสร้างกระบวนการที่จะให้มีการตั้งกระทู้ถามในสภา

- ✓ โอกาสที่สาธารณชนจะเข้าร่วมรับฟังการถามตอบกระทู้หรือติดตามการถามตอบกระทู้ที่ถ่ายทอดผ่านวิทยุหรือโทรทัศน์
- ✓ การเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์ประเด็นที่มีการอภิปรายในเวลาต่อมา และการเผยแพร่ทั้งกระทู้และการตอบกระทู้ที่จะถูกบันทึกไว้เป็นเอกสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

การไต่สวนเป็นกรณีพิเศษในประเด็นความมั่นคง

นอกเหนือไปจากบทบาทในกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว คณะกรรมาธิการรัฐสภายังมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลด้วย การติดตามกิจกรรมของรัฐบาลนั้นกระทำได้ด้วยการมอบหมายงานด้านข้อมูลข่าวสารให้คณะกรรมาธิการต่างๆ ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นครั้งคราวไป ซึ่งผลของการติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลจะปรากฏในรูปของการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ในลักษณะของรายงาน คณะกรรมาธิการไต่สวนเป็นกรณีพิเศษของรัฐสภาควรจะต้องมีอำนาจในการออกหมายเรียกเช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการด้วย

ข้อดีและคุณลักษณะของคณะกรรมาธิการไต่สวน

- ✓ ในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศนั้น คณะกรรมาธิการไต่สวนเฉพาะกิจ (*Ad hoc Committees of Inquiry*) มีความสำคัญเป็นพิเศษและมีข้อดีดังนี้
- ✓ จากมุมมองของสาธารณชน การจัดตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะกิจดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ดีทางการเมือง
- ✓ คณะกรรมาธิการพิเศษเหล่านี้อาจเป็นกลไกที่เพียงพอในการตรวจสอบประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองในภาคความมั่นคงได้อย่างถี่ถ้วน
- ✓ คณะกรรมาธิการดังกล่าวอาจทำการประเมินนโยบายของรัฐบาลในประเด็นด้านความมั่นคงอย่างชัดเจนและเที่ยงตรง และเมื่อพิจารณาเห็นควรก็จะเสนอแนวทางในการแก้ไข หรือปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวในลักษณะที่เป็นที่ยอมรับได้ทั้งจากรัฐสภาและจากฝ่ายบริหาร

กรอบที่ 32

ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา

“(…) คณะกรรมการไต่สวนนั้น ตั้งขึ้นเพื่อศึกษาประเด็นเฉพาะเรื่อง และเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว รัฐสภาจะมอบหมายให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งรวบรวมข้อมูลเพื่อที่สภาจะสามารถใช้อำนาจในการควบคุมได้อย่างเหมาะสม และเพื่อทำรายงานเสนอต่อสภาเมื่อสภาเห็นควรให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นการเฉพาะเรื่อง

สิทธิในการไต่สวนนั้น ถือเป็นผลที่ตามมาโดยธรรมชาติของหลักการที่ว่ารัฐสภาจะต้องได้รับการสื่อสารข้อมูลในทุกประเด็นที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการไป(…)

ในบางประเทศ เป็นการยากที่คณะกรรมการไต่สวนจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการเหล่านั้นปราศจากอำนาจที่จะบังคับให้ปัจเจกชนมาให้การ ยกเว้นจะผ่านขั้นตอนกระบวนการปกติในศาล ซึ่งก็นำมาซึ่งการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารและทำให้กระบวนการไต่สวนล่าช้าลง และจึงส่งผลต่อการทำให้การไต่สวนไร้ประโยชน์(…) อย่างไรก็ตาม วิธีที่จะทำให้การทำงานของรัฐสภาในเรื่องการสอบสวนมีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ ด้วยการทำให้พยานทั้งหลายให้การด้วยการสาบานตนว่า จะให้การตามความเป็นจริง(…)

พยานบุคคลที่ฝ่ายข้าราชการประจำนำมาให้การในคณะกรรมการไต่สวนนั้น ก็ก่อให้เกิดปัญหาเฉพาะขึ้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะข้าราชการ/เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงานของตน คำถามคือ รัฐบาลอาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ตอบคำถามที่สมาชิกรัฐสภาซักถามได้เช่นกันใช่หรือไม่(…)ในบางประเทศ มีการระบุไว้ด้วยการให้การของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการยินยอมจากหน่วยงานนั้นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม กิตติ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องไม่ปกปิดหลักฐานหรือละเว้นการให้การ ยกเว้นในกรณีที่คำให้การหรือข้อมูลเหล่านั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความปลอดภัยของสาธารณชน หรือเป็นอันตราย หรือทำให้การให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นไปด้วยความยากลำบาก(…)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่าจะเน้นระบบการปกครองในรูปแบบใด คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการไต่สวนนั้นก็มักจะเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและทำการสอบสวนเท่านั้น และมีหน้าที่เพียงอย่างเดียว คือรายงานผลการสอบสวนไปยังสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้นๆ ขึ้นมา และจึงขึ้นอยู่กับรัฐสภาเองว่าจะใช้ประโยชน์จากรายงานและข้อมูลที่ได้รับการมาจากคณะกรรมการไต่สวนนั้นอย่างไร (…)

แหล่งที่มา : *Parliaments, by Michel Ameller, Inter-Parliamentary Union, 1966*

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการการไต่สวนก็คือ องค์ประกอบของตัวคณะกรรมการเอง การมีสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลการสอบสวนนั้นด้วย

อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ มีความแตกต่างกันไปในสภาแต่ละแห่ง และในคณะกรรมการแต่ละชุด อำนาจหลักๆ ของคณะกรรมการสอบสวนได้แก่

- ✓ อำนาจในการเลือกหัวข้อและขอบเขตของการไต่สวน
- ✓ อำนาจในการเข้าเยี่ยมชมนฐานทัพบกทหารและเขตพื้นที่ที่ให้บริการด้านความมั่นคง (โปรดดูบทที่ 17)
- ✓ อำนาจในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงเอกสารที่เป็นความลับของทางราชการไม่ว่าจะเป็นเอกสารปกปิดหรือเอกสารลับสุดยอดด้วย ซึ่งการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวสามารถทำได้ทั้งจากฝ่ายบริหาร คือรัฐบาล ผู้นำ (ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี) หรือจากคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่ด้วย
- ✓ อำนาจในการให้พยานบุคคลขึ้นให้การโดยการสาบานตน ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลจากฝ่ายรัฐบาล ผู้นำประเทศ (ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี) จากฝ่ายกองทัพ หรือแม้แต่ภาคประชาสังคม
- ✓ อำนาจในการจัดให้มีการพิจารณาไต่สวนสาธารณะหรือการพิจารณาไต่สวนในทางลับ

การสอบสวนของรัฐบาลแคนาดาในกรณีการจัดกำลังทหารของแคนาดาเข้าไปในโซมาเลีย เป็นตัวอย่างที่ดีของการทำงานของคณะกรรมการไต่สวนรัฐสภา (โปรดดูกรอบที่ 33)

กรอบที่ 33

คณะกรรมการการสอบสวนกรณีการส่งกองกำลังของแคนาดาไปประจำการในโซมาเลีย : ตัวอย่างของผลกระทบของรายงานของรัฐสภาต่อสาธารณชนในประเด็นด้านความมั่นคง

ในช่วงที่กองทัพแคนาดาประจำการอยู่ในโซมาเลียในปี ค.ศ. 1993 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ชาวแคนาดาส่วนใหญ่ต้องตกตะลึง นั่นก็คือ การยิงผู้บุกรุกชาวโซมาเลีย ณ ที่ตั้งกองกำลังของแคนาดา ณ เมืองเบเล็ท ฮวน การทำร้ายร่างกายผู้ร่นคนหนึ่งจนถึงแก่ความตายขณะที่อยู่ในการควบคุมของทหารแคนาดา 2 คน สังเกตหน่วยจู่โจมทางอากาศของรัฐบาลแคนาดา และการพยายามฆ่าตัวตายของทหารแคนาดา 1 ใน 2 คน ดังกล่าว และหลังจากภารกิจเสร็จสิ้นลงมีข้อกล่าวหาอย่างต่อเนื่องของการปิดบังข้อมูล หรือมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่สำคัญ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีเหตการณ์ที่ภาพของการกระทำต่างๆ ที่น่าสะอิดสะเอียนของสมาชิกของหน่วยจู่โจมทางอากาศดังกล่าว ข้างต้น ขณะเดียวกัน คณะกรรมการสอบสวนทางทหารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนเหตุการณ์ครั้งนี้ ก็ดูจะไร้ประสิทธิภาพและไม่ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลแคนาดากำหนดไว้ในเรื่องของการหาความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาแคนาดาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสอบสวน (Inquiries Act) จึงจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น

ขอบเขตและอำนาจ : กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนให้อำนาจในการออกหมายเรียกพยานในการไต่สวนคดี จ้างที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและว่าจ้างที่ปรึกษาทั่วไป ตลอดจนมีอำนาจในการประเมินหลักฐานทั้งหมด อำนาจในการบังคับให้มีการเบิกความเป็นกลไกสำคัญที่จะบ่งบอกว่าเกิดอะไรขึ้นในโซมาเลียและที่ศูนย์บัญชาการกลาโหมแห่งชาติ มีพยานถึง 116 คน ที่ขึ้นให้ปากคำในการไต่สวนที่เปิดเผยสู่สาธารณชนและมีการเผยแพร่ผ่านโทรทัศน์ทั่วทั้งแคนาดา โดยการกำหนดขอบเขตมิได้จำกัดอยู่ เฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโซมาเลียเท่านั้น หากแต่พิจารณาบริบทที่เป็นองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ดังกล่าว เช่น ระบบสายการบังคับบัญชา ระเบียบวินัย การปฏิบัติงานของกองกำลังแคนาดา รวมตลอดถึงปฏิบัติการและการตัดสินใจของกระทรวงกลาโหมด้วย ในส่วนที่สองที่เป็นกรอบในการพิจารณานั้น กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาประเด็นเฉพาะ เช่น ประเด็นก่อนการส่งกำลังเข้าประจำการ ประเด็นในสนามรบ และช่วงระยะหลังจากการปะทะในปฏิบัติการโซมาเลีย

การไต่สวนมิใช่การพิจารณาคดี : การไต่สวนมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการพิจารณาคดีความ แม้ว่าในการรับฟังพยานต่างๆ นั้น จะได้รวมเอาการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยด้านองค์การที่นำไปสู่กรณีดังกล่าว และการตอบโต้ต่อเหตุการณ์ดังกล่าวอันเป็นที่มาของการตั้งข้อกล่าวหา และ

การพิจารณาคดีบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยก็ตาม จุดเน้นหลักของการสอบสวนคือ มุ่งไปที่ประเด็นของระบบและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและการจัดการของกองกำลังของแคนาดา และกระทรวงกลาโหม มากกว่าที่จะมุ่งเน้นไปที่ปัจเจกบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างจากองค์กรเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การมุ่งความสนใจดังกล่าวก็ไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงการสอบสวนพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา ตลอดจน วิธีการที่ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นกระทำในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาไปได้

ผลการสอบสวน : ผลของการสอบสวนเป็นระยะเวลา 2 ปี ก็คือรายงานที่มีความยาวมาก ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่างๆ อันได้แก่ โครงสร้างและการจัดองค์กรของกองกำลังแคนาดาและของกระทรวงกลาโหมในช่วงที่มีปฏิบัติการในโซมาเลีย ความสำคัญของสายการบังคับบัญชาในกองทัพแคนาดา การอภิปรายเรื่องวัฒนธรรมและจริยธรรมของกองทัพ ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในแคนาดา ฯลฯ โดยรายงานดังกล่าวจบลงด้วยข้อเสนอแนะหลายประการเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในนโยบายและการปฏิบัติงานทั้งของรัฐบาลและกองทัพแคนาดา และข้อเสนอแนะดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

ที่มา : Prof. Dr. Donna Winslow

Technical Adviser to the Canadian Parliamentary Inquiry, 1996

บทที่ 15

คณะกรรมการการกลาโหมรัฐสภาหรือ คณะกรรมการรัฐสภาด้านความมั่นคง

โดยเหตุที่ภาคความมั่นคงมีความสลับซับซ้อน การมีโครงสร้างของคณะกรรมการที่มีพัฒนาการอย่างเป็นระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญหากรัฐสภาต้องการมีบทบาทและอิทธิพลอย่างแท้จริงต่อฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเพียงคณะเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องเชื่อมโยงกับคณะกรรมการหลายคณะซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (และในบางกรณีคณะกรรมการเหล่านี้ก็อาจจะรวมขอบเขตอำนาจไว้ด้วยกัน)

โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการรัฐสภาจะประกอบด้วย

- ✓ **คณะกรรมการการกลาโหม** (บางกรณีก็มีชื่อเรียกว่าเป็นคณะกรรมการการทหาร หรือคณะกรรมการการป้องกันประเทศและความมั่นคง หรือคณะกรรมการความมั่นคงและกิจการภายนอก) ซึ่งจะรับผิดชอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทั้งหมด อันได้แก่ การปฏิบัติการทางทหาร การจัดองค์กร บุคลากร การปฏิบัติการและการจัดงบประมาณของกองทัพ ตลอดจน การเกณฑ์ทหารและการจัดหาอาวุธ
- ✓ **คณะกรรมการต่างประเทศ** ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการตัดสินใจในการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หรือการรับรองกำลังรักษาสันติภาพในเขตแดนของประเทศ การดูแลด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนภูมิภาคและระดับโลก สนธิสัญญาและความตกลงต่างๆ
- ✓ **คณะกรรมการงบประมาณหรือคณะกรรมการการคลัง** ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินใจท้ายสุดในเรื่องงบประมาณขององค์กร/หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด และ

อาจจะมีคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการตรวจสอบบัญชีของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมถึงงบประมาณกลาโหมด้วย

- ✓ **คณะกรรมการ** (หรืออนุกรรมการ) **ข่าวกรอง** รับผิดชอบกำกับดูแลงานด้านข่าวกรองและการสืบราชการลับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่จะต้องปฏิบัติในที่ประชุมลับ
- ✓ **คณะกรรมการอุตสาหกรรมและการค้า** ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการจัดหาอาวุธและการค้าอาวุธ (ตลอดจนการชดเชยและการเปรียบเทียบราคา)
- ✓ **คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** กำกับดูแลงานวิจัยและงานพัฒนาทางทหาร
- ✓ **คณะกรรมการมหาดไทย (หรือกิจการภายใน)** กำกับดูแลกรมตำรวจ หน่วยงานรักษาเขตแดน และในหลายกรณีกำกับดูแลองค์กรกึ่งทหารทั้งหลายด้วย (Paramilitary Organizations)

อำนาจและเครื่องมือ

อำนาจของคณะกรรมการรัฐสภาในการรวบรวมข้อมูลและหลักฐานต่างๆ จากแหล่งภายนอกนั้นมีความแตกต่างกันไปอย่างมาก คณะกรรมการรัฐสภาบางคณะ อาทิ คณะกรรมการประจำของสภาสามัญ (สภาล่าง) ของอังกฤษนั้นไม่มีอำนาจที่จะรวบรวมหลักฐานได้เอง ขณะที่คณะกรรมการอื่นๆ เช่น คณะกรรมการในสภาองเกรสของสหรัฐฯ มีอำนาจเกือบจะไม่จำกัดในการรวบรวมหลักฐานจากแหล่งภายนอก (ซึ่งจะต้องมีการสาบานตนก่อนให้ปากคำ)

คณะกรรมการรัฐสภาบางคณะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วย อันได้แก่ การออกกฎหมายหรือการร่างกฎหมายใหม่ หรือเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ขณะที่คณะกรรมการชุดอื่นๆ มีอำนาจเพียงตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียด และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเท่านั้นโดยปราศจากอำนาจในการออกกฎหมาย

ระดับของความเชี่ยวชาญและเครื่องมือที่คณะกรรมการการแต่ละชุดมีอยู่นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ด้วย เช่น จำนวนของผู้เชี่ยวชาญ ระดับความสามารถและความมั่นคงของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในคณะกรรมการ ความสามารถในการวิจัยและธรรมชาติของงานวิจัย (เป็นงานวิจัยเฉพาะด้าน หรือวิจัยทั่วไป เป็นหน่วยงานวิจัยที่แยกมาต่างหากหรือเป็นเพียงหน่วยงานส่วนหนึ่งของกองงานวิจัยที่มีอยู่เดิมในรัฐสภา) การเข้าถึงข้อมูลและการมีหน่วยงานเอกสารสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง (ความสามารถในการเข้าถึงเอกสารเหล่านั้นและสามารถนำมาเผยแพร่/ผลิตซ้ำได้) ความสามารถในการเรียกผู้เชี่ยวชาญมาให้ปากคำ อำนาจในการไต่สวน ตลอดจนการตั้งกรรมการสอบสวน (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 14 เกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือของรัฐสภา)

กรอบที่ 34

ภารกิจหลักของคณะกรรมการกลาโหมหรือคณะกรรมการความมั่นคง นโยบายความมั่นคง

- ▷ มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานนโยบายที่สำคัญที่แถลงโดยกระทรวงกลาโหม
- ▷ มีหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในนโยบายที่ได้แถลงหรือนำเสนอเป็นระยะ
- ▷ มีหน้าที่ในการตรวจสอบให้กระทรวงกลาโหมปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง ตลอดจนกำกับให้กระทรวงกลาโหมนำเสนอข้อมูลสู่รัฐสภาอย่างมีคุณภาพไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตาม
- ▷ มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อร้องเรียนและหนังสือร้องทุกข์ต่างๆ ทั้งจากบุคคลการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง

การบัญญัติกฎหมาย

- ▷ พิจารณาและเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายใดๆ ที่นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาลและที่อ้างอิงโดยรัฐสภา
- ▷ พิจารณาสันติสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม

- ▷ เป็นผู้ริเริ่มกฎหมายใหม่โดยการเรียกร้องให้กระทรวงกลาโหมเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือไม่ ก็เป็นผู้ร่างกฎหมายใหม่นั้นเสียเองเมื่อเห็นว่ามีเหมาะสม

งบประมาณ

- ▷ ตรวจสอบและเสนอรายงานเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม
- ▷ พิจารณาประมาณการรายจ่ายเพิ่มเติมที่นำเสนอโดยกระทรวงกลาโหมและรายงานต่อรัฐสภา เมื่อจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติม
- ▷ ในกรณีที่จำเป็น ให้สั่งการให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณดำเนินการตรวจสอบบัญชี

การจัดการและการบริหาร

- ▷ พิจารณา และในกรณีที่เห็นควร ให้รวบรวมหลักฐานและนำเสนอรายงานเกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ ซึ่งกระทำโดยผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบในฝ่ายบริหาร อาทิ ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ฯลฯ
- ▷ พิจารณาการจัดองค์กรของภาคความมั่นคงโดยหน่วยงานจากภายนอกที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐสภา (เช่น ผู้ตรวจการรัฐสภา) และทำให้รัฐสภาตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่หน่วยงาน/องค์กรในภาคความมั่นคงนั้นอาจปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ หรือมีความบกพร่องในหน้าที่

ที่มา : จากรายงานของ *Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*,
United Kingdom, 2001

ในกรอบที่ 35 เป็นตัวอย่างของวิธีการดำเนินงานของรัฐสภานอร์เวย์

กรอบที่ 35

การประชุมร่วมของคณะกรรมการต่างประเทศ

และคณะกรรมการกลาโหมของรัฐสภานอร์เวย์ (สภา Storting)¹⁷

“ภารกิจของคณะกรรมการต่างประเทศที่ขยายขอบเขตขึ้นนั้นก็เพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ในนโยบายต่างประเทศ นโยบายการค้าและนโยบายความมั่นคงที่สำคัญร่วมกับรัฐบาล การอภิปรายดังกล่าวควรมีขึ้นก่อนการตัดสินใจในนโยบายสำคัญต่างๆ และในกรณีพิเศษ คณะกรรมการชุดใหญ่ดังกล่าวก็อาจนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังรัฐสภาโดยรวมด้วย

คณะกรรมการการชุดใหญ่ (Enlarged Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสามัญจากคณะกรรมการประจำด้านการต่างประเทศของรัฐสภา ประธานและรองประธานของสภา Storting (ในกรณีที่มีได้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้อยู่แล้ว) ประธานของคณะกรรมการประจำด้านกลาโหมและสมาชิกอีกไม่เกิน 11 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงอัตราส่วนที่เหมาะสมของจำนวนสมาชิกฝ่ายค้านในการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการการชุดใหญ่นี้ด้วย

และโดยการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้งรองประธานซึ่งเป็นผู้เข้าประชุมในกรณีที่มีการลาหรือไม่อาจเข้าร่วมการประชุมได้

การจัดประชุมของคณะกรรมการการจะมีขึ้นเมื่อประธานเห็นควรมีความจำเป็น หรือเป็นการเรียกประชุมตามคำขอของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือคำขอของสมาชิกในคณะกรรมการการจำนวน 1 ใน 3

สาระของการประชุมในคณะกรรมการการชุดใหญ่นี้จะถูกเก็บเป็นความลับ เว้นแต่จะมีการแสดงเจตจำนงเป็นอย่างอื่น ซึ่งหลักเกณฑ์เดียวกันนี้จะถูกนำมาใช้ในการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการการชุดนี้และกรรมการการคณะอื่นๆ ด้วยเช่นกัน และประธานคณะกรรมการการอาจเป็นผู้กำหนดด้วยว่า ในการเรียกประชุมคณะกรรมการการก็ให้ถือเป็นความลับด้วย

ในการกำหนดวาระการประชุมของคณะกรรมการการต่างประเทศชุดใหญ่นี้ จะถูกนำเสนอเข้าสู่สภา Storting เมื่อมีสมาชิกของคณะกรรมการการอย่างน้อย 6 คน ร้องขอ โดยคณะกรรมการการชุดใหญ่จะเป็นผู้พิจารณาว่ามีเงื่อนไขเพียงพอที่จะให้สภา Storting นำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาหรือไม่ และหากเห็นว่ามีความเพียงพอที่จะแจ้งให้ประมุขของสมาชิกราชราช โดยสภา Storting ก็จะตัดสินใจโดยทางลับว่า จะจัดให้มีการประชุมสภาโดยเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้หรือจะประชุมเป็นความลับ ในการพิจารณาดังกล่าวของสภา จะเริ่มด้วยคำแถลงของสมาชิกฝ่ายรัฐบาล และการอภิปรายในสภาก็จะเริ่มต้นโดยทันทีภายหลังจากคำแถลงของรัฐบาล หรืออาจจะทำในระหว่างการประชุมสภา หรือจัดให้มีการประชุมในภายหลัง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับมติของสภา Storting เอง ซึ่งในการอภิปรายดังกล่าวจะไม่มีการเสนอญัตติอื่นใดเพื่อเข้าสู่การพิจารณาโดยคณะกรรมการการ”

ที่มา : มาตรา 13 ของข้อบังคับของรัฐสภานอร์เวย์ (Storting : <http://www.stortinget.no/g>)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

คณะกรรมการที่รับผิดชอบในประเด็นด้านความมั่นคงและการทหาร ในแต่ละสภาสามารถพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

- ▷ พิจารณาบททวนขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่างๆ เพื่อให้เกิดหลักประกันว่า
 - ▶ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจอย่างชัดเจน
 - ▶ เอื้อต่อการที่คณะกรรมการจะสามารถครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้ในเชิงลึก
 - ▶ สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของประเทศและนโยบายของกระทรวงอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่างประเทศ นโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลและทางอากาศ นโยบายด้านอุตสาหกรรม การจัดหาพลังงาน ฯลฯ

การมีคณะกรรมการรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการและอนุกรรมการทั้งหลายในสภาของท่านมีกลไกทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่จะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่ระบุไว้ในกรอบที่ 34
- ▷ พิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะของงานกลาโหม เพื่อดูแลเรื่องงบประมาณ การจัดหาอาวุธ การดูแลงานด้านบุคลากร และการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
- ▷ ริเริ่มให้มีการออกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านข้อมูลของภาคความมั่นคง และกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในด้านการป้องกันประเทศ และ
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า คณะกรรมการมีทรัพยากรที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการเข้าถึงซึ่งข้อแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญต่างๆ
- ▷ พิจารณาและทบทวนแนวปฏิบัติที่ดีที่ใช้ในระดับระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

บทที่ 16

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman)

ในบรรดาองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการติดตามและกำกับดูแลภาคความมั่นคง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะค่อนข้างพิเศษ มีหลายประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการจัดการกับปัญหาทุกอย่างอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายบริหาร ในขณะที่หลายประเทศก็จะมีหน่วยงานเฉพาะต่างหากที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันนี้ เช่น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (กรณีในจีนเรีย) เป็นต้น ขณะที่ในบางประเทศ มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติงานของกองทัพ

กรอบที่ 36

ผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁸

“(…) ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการรับคำร้องจากประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา หรือได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐหรือโดยรัฐบาลภายหลัง การหารือกับรัฐสภา ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิ การใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต การละเลย/ละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ การตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการบริหารงานหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่อง โดยมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความโปร่งใส เปิดเผยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้นด้วย องค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้อาจถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศและมีการออกกฎหมายรองรับ หรืออาจได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยการออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็ได้เช่นกัน (...)”

ในการให้ความคุ้มครองปกป้องสิทธิของประชาชนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจต่างๆ ดังนี้

1. การสอบสวนว่าการบริหารงานของรัฐบาลได้ดำเนินไปในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่และอย่างไม่ยุติธรรมหรือไม่
2. หากในการสอบสวนที่ดำเนินการโดยเที่ยงธรรมนั้น ได้เปิดเผยถึงการบริหารงานที่ไม่เหมาะสม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะให้รัฐบาลยุติพฤติกรรมทางการบริหารที่ไม่เหมาะสมนั้นเสีย และให้
3. รายงานผลการดำเนินงานเฉพาะกรณีเหล่านั้นไปยังรัฐบาลและรายงานต่อผู้ร้องเรียน และในกรณีที่ข้อเสนอแนะโดยผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีเฉพาะต่างๆ ดังกล่าวมิได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามแก้ไขโดยรัฐบาล ก็ให้นำเสนอรายงานต่อไปยังรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่จะทำการงานประจำปีแสดงถึงผลการปฏิบัติงานของตนต่อรัฐสภาและต่อสาธารณชนโดยทั่วไปด้วย

โดยปกติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่ผูกพันรัฐบาล หากแต่จะมีบทบาทในการนำเสนอ ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง(...) โดยทั่วไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตอำนาจอันกว้างขวาง ครอบคลุมหน่วยงานรัฐบาลจำนวนมาก ในบางกรณี ขอบเขตอำนาจดังกล่าวอาจครอบคลุมทั้งฝ่ายตุลาการ ตำรวจ และกองทัพ ขณะที่ในบางประเทศ อาจไม่ครอบคลุมหน่วยงานข้างต้นทั้งหมด

แหล่งที่มา : *The International Ombudsman Institute Information Booklet on*
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>

โปรดดูเพิ่มเติม : *Office of the United Nations High Commissioner*
for Human Rights, Fact Sheet No 19, National Institutions
for the Promotion and Protection

ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านงานกลาโหม

ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติงานของกระทรวงกลาโหมที่เป็นองค์กรที่แยกออกมาต่างหากนั้น ปรากฏอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติของหลากหลายประเทศ และภายใต้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดินติดตามการดำเนินงานด้านกลาโหมของประเทศฟินแลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกสและเยอรมัน หรือในชื่อ คณะกรรมาธิการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายกองทัพในอิสราเอล หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประจำกระทรวงกลาโหมและประจำกองทัพบกแคนาดา และผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกระทรวงกลาโหมแห่งออสเตรเลีย เป็นต้น

กรอบที่ 37

ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านงานกลาโหมในบางประเทศ

ประเทศ	ที่มา	อำนาจหน้าที่	รายงานต่อและจัดขึ้นต่อ อำนาจทางการเมือง
ออสเตรเลีย	'Defence Force Ombudsman' แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในระดับรัฐมนตรีว่าการ	การปฏิบัติหน้าที่บกพร่องและอันมิชอบของเจ้าหน้าที่ในกองทัพบกของกระทรวงกลาโหม	► เสนอรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงเพื่อที่รัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป
แคนาดา	'Defence Ombudsman' ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในระดับรัฐมนตรีว่าการ	ปกป้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงกลาโหมและเจ้าหน้าที่ประจำกองทัพบกแคนาดา	► เสนอรายงานต่อกระทรวงกลาโหม หรือกองทัพบกแคนาดาเป็นรายกรณี และ ► เสนอรายงานประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการดำเนินงานของตนแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ► มีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นอิสระจากการบริหารจัดการของรัฐมนตรีกลาโหม
นอร์เวย์	'The Ombudsman for Defence' ภายใต้งานของกรรมาธิการของรัฐบาลนอร์เวย์	ดูแลสวัสดิการของทหาร มีบทบาทหลักในการแก้ไขความขัดแย้งและคงไว้ซึ่งบรรยากาศของความไว้วางใจและความโปร่งใสภายในภาคส่วนต่างๆของกระทรวงกลาโหม	เสนอแนะ ประเมิน วิพากษ์วิจารณ์ ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานใดบ้างได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสมัครใจ

ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นกลไกอีกอันหนึ่งในการติดตาม ตรวจสอบ กองทัพ ในฐานะตัวแทนของประชาชนและหรือในนามของรัฐสภา ภารกิจหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพก็คือ การสอบสวนกรณีที่มีการตั้งข้อกล่าวหาว่ามีการตัดสินใจโดยพลการ หรือมีการกระทำผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงของหน่วยงานความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานกองทัพภายใต้รัฐธรรมนูญที่รับผิดชอบกระทรวงนั้นๆ

กรอบสถาบันอันเป็นตัวกำหนดที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหม รัฐสภา เป็นผู้แต่งตั้งและต้องรายงานตรงต่อรัฐสภา ดังกรณีของเยอรมันและสวีเดน หรือในกรณีของอิสราเอลและแคนาดานั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประเทศจะมีสำนักงานอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกับรัฐสภา (ดังเช่นในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพเยอรมัน (โปรตุเกสที่ 38) หรืออาจมีสำนักงานอยู่ภายนอกสภา ดังเช่นกรณีของสวีเดน

พลเรือนหรือบุคลากรทางทหารที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สามารถร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เริ่มการสอบสวน นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภาเองก็สามารถขอให้ผู้ตรวจการฯ ทำการสอบสวนในกรณีที่มีข้อร้องเรียนและข้อกล่าวหาในเรื่องการใช้อำนาจอย่างมิชอบได้ด้วยเช่นกัน กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการสอบสวนส่วนใหญ่ มักจะเป็นกรณีของการได้รับการยกเว้นหรือการขอเลื่อนระยะเวลาในการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร การโยกย้ายและการปรับเปลี่ยนตำแหน่งในช่วงที่ประจำการ การถูกปลดประจำการ การลาราชการ โภชนาการ ความผิดทางวินัย และความผิดที่สมควรได้รับการลงโทษ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการสอบสวนแล้วพบว่า ข้อกล่าวหาไม่มูล ก็สามารถเสนอคำแนะนำ ตลอดจนเรียกร้องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือทบทวนคำสั่งนั้นอีกครั้งหนึ่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินและการเก็บรักษาความลับ

โดยธรรมชาติของงานในภาคความมั่นคงนั้น ทำให้ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลบางอย่างสู่สาธารณชนได้ด้วยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ในหลายประเทศมีการกำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะในกฎหมายที่ระบุถึงวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินควรรีดยึดถือ

ปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยปกติแล้ว แม้ในกรณีที่มีการใช้กฎระเบียบในเรื่องการรักษาความลับทางราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังคงดำเนินการสอบสวน/สืบสวนได้หากมีความจำเป็น และยังสามารถเข้าถึงเอกสารทุกประเภท ตลอดจนเข้าไปในบริเวณฐานทัพได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถที่จะเปิดเผยผลของการสืบสวนต่อสาธารณชน

กรอบที่ 38

ผู้ตรวจการรัฐสภาประจำกองทัพเยอรมัน

ในการสร้างกองทัพขึ้นมาใหม่ในทศวรรษที่ 1950 นั้น ประเทศเยอรมันได้ให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะต่อการควบคุมกองทัพโดยรัฐสภา และเพื่อเป็นหลักประกันว่าคุณค่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคลในฐานะมนุษย์นั้นได้ถูกนำมาใช้ในกองทัพด้วย มาตราที่ 456 จึงถูกเพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์เยอรมัน ซึ่งระบุว่า

“...ให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกในกองทัพ และเพื่อให้ความช่วยเหลือสภา Bundestag ในการทำหน้าที่ควบคุมกองทัพ” รายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับการนำเอามาตรานี้ไปปฏิบัติได้ถูกกำหนดไว้ใน “กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาประจำกองทัพ” แล้ว

ผู้ตรวจการรัฐสภา (Parliamentary Commissioner) เป็นองค์กรในสังกัดของรัฐสภา (สภา Bundestag) และจึงเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ตรวจการรัฐสาดังกล่าวสามารถดำเนินการสอบสวนกรณีเฉพาะต่างๆ โดยคำสั่งจากรัฐสภา หรือโดยคำสั่งการของคณะกรรมการกลาโหม หรือสามารถเป็นผู้ริเริ่มหรือกำหนดสอบสวนเองในกรณีที่พิจารณาเห็นควร

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมรัฐมนตรีกลาโหม และจึงสามารถเรียกข้อมูลและเข้าถึงบันทึกต่างๆ จากรัฐมนตรี และผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนหน่วยงานในสังกัดทั้งหมดของรัฐมนตรีได้ และอาจเข้าเยี่ยมชมหน่วยงาน กองบัญชาการ สำนักงาน ฐานทัพและองค์กรทั้งหลายของกองทัพได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกล่วงหน้า **ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจเป็นผู้ริเริ่มการสืบสวนสอบสวนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบุคลากรในกองทัพ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งและยศใดก็ตาม บุคลากรในกองทัพมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านช่องทางของราชการตามสายชั้นบังคับบัญชาตามปกติ อันจะเป็นการเสี่ยงต่อการถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการทำหนังสือร้องเรียนได้ (เน้นโดยผู้แปล)**

แหล่งที่มา : <http://www.bundestag.de/>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : แหล่งที่มาของการเสริมสร้างความไว้วางใจในกองทัพ

จากประวัติของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพ อาทิ กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพสวีเดนซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1915 นั้น แสดงให้เห็นว่า องค์การนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในภาคความมั่นคงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองที่สำคัญต่อบุคลากรทางทหารทั้งหญิงและชายจากการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมภายในกองทัพ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะสำหรับภาคความมั่นคงนั้น ก็คือ การช่วยเสริมพลังความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในส่วนของกองทัพ ด้วยการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานทั้งหมดนั่นเอง โดยที่มิได้แต่ต้องในเรื่องสายการบังคับบัญชาทางทหารหรือไม่ปลดความเตรียมพร้อมทางทหารของกองทัพแต่อย่างใด

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

- ▶ ในกรณีที่ในประเทศของท่านยังไม่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดหาแนวทางในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้น
- ▶ และเพื่อให้เกิดปรากฏการณ์ข้างต้น ให้พิจารณาแนวทาง ข้อมูล เอกสารอ้างอิง ตลอดจนบทเรียนจากผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่างๆ โดยสืบค้นจาก <http://www.ombudsmaninternational.com>

ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ในภาคความมั่นคง

- ▶ ในกรณีที่ในประเทศของท่านยังไม่มีสถาบันดังกล่าวนี้ ให้พิจารณาแนวทางในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น
- ▶ แสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหม
- ▶ ในกรณีที่ประเทศของท่านได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมมาลักระยะหนึ่งแล้ว เรียกร้องให้มีการประเมินและทบทวนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กรอบการปฏิบัติงาน หน้าที่ กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงาน อันได้แก่ การทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา ผลกระทบ ทรัพยากรและงบประมาณ โดยเปรียบเทียบกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมในประเทศอื่นๆ ที่มีสถานการณ์ด้านความมั่นคงในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

บทที่ 17

การเยี่ยมเยือนหน่วยงานที่รับผิดชอบ งานด้านความมั่นคง

เหตุผล

การทำความเข้าใจกับภาคความมั่นคงมีความสำคัญต่อสมาชิกรัฐสภาทุกคน ความรู้ในเชิงทฤษฎีจะมีประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีประสบการณ์ภาคสนามและประสบการณ์ในภาคปฏิบัติ มาช่วยเสริมให้สมาชิกมีความเข้าใจในความต้องการของหน่วยงานด้านความมั่นคงได้ดียิ่งขึ้น และจากมุมมองดังกล่าวนี้เอง การที่สมาชิกรัฐสภาเข้าเยี่ยมชมที่ทำการของหน่วยงานด้านความมั่นคง จึงเป็นวิธีการที่จะพัฒนาการสื่อสารและการสร้างความเชื่อมั่น การสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ตลอดจนการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้นำทางทหารและผู้นำทางการเมือง ไปในที่สุด การเยี่ยมเยือนสถานที่ตั้งของหน่วยงานด้านความมั่นคงจะทำให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักถึงปัญหาที่ฝ่ายกองทัพต้องเผชิญในแต่ละวัน ขณะเดียวกันก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีความสนใจและมีพันธกรณีที่จะต้องเอาใจใส่ดูแลสวัสดิการ ตลอดจนภารกิจต่างๆ ของกองทัพด้วย

กรอบที่ 39

กรณีอาร์เจนตินา

นักการเมืองเข้าเยี่ยมเยือนฐานทัพทางทหารและที่ตั้งกองบัญชาการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะกับบุคลากรในกองทัพ โดยในการเยี่ยมชมดังกล่าวผู้บังคับบัญชากองทัพ จะได้รับการแจ้งล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยคลายความไม่ไว้วางใจและอคติระหว่างสถาบันทั้งสองนี้ด้วย ผลที่ตามมาของการติดต่อระหว่างสมาชิกรัฐสภาและกองทัพก็คือ การมีความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้น ในปัญหาของกองทัพ ทั้งนี้เพราะ กฎระเบียบและประเด็นเรื่องเวลานั้นมีความแตกต่างกันอย่าง

เมื่อพิจารณาประเด็น ในภาคความมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การเยือนสถานที่ทำการของกองทัพจึงช่วยให้เห็นการเมืองมีความเข้าใจในประเด็นเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น

แหล่งที่มา : Pablo Carlos Martinez, “The restructuring of the armed forces and the role of the parliament: the Argentine experience”, <http://www.pdgs.org>

ในศูนย์กลางกันและในท้องถิ่นนั้น ผู้ต้องขังอยู่ในความรับผิดชอบและการควบคุมของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผลก็คือ ผู้ต้องขังเหล่านั้นอาจเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ในทุกรูปแบบ กรณีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมิชอบ ทั้งการกระทำทารุณกรรมและการทรมานทั้งในท้องถิ่นและค่ายกักกันจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และด้วยเหตุนี้ หน่วยงานเหล่านั้นควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบเป็นพิเศษ และควรมีกลไกควบคุมเป็นการเฉพาะ กลไกหนึ่งที่จะทำได้ก็คือการที่สมาชิกรัฐสภาเข้าเยี่ยมเยียนศูนย์กลางกันและท้องถิ่นพร้อมกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อจะได้ตรวจสอบว่าการกระทำที่เข้าข่ายการทารุณดังกล่าวหรือไม่ และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นในอนาคต

กรอบที่ 40 แสดงถึงกลไกต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการเข้าเยี่ยมชมศูนย์กลางกันต่างๆ ดังที่ปรากฏในพิธีสารต่อท้ายในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (UN Convention Against Torture)¹⁹

กรอบที่ 40

พิธีสารเพิ่มเติมในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานเปิดโอกาสให้มีการเยี่ยมเยียนพื้นที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคง

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบอนุมติ “Optional Protocol to the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” พิธีสารดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐต้องเปิดค่ายกักกันให้แก่ผู้เชี่ยวชาญอิสระทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติเข้าเยี่ยมชมนได้ โดยผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้ทำข้อเสนอแนะเพื่อลดความเสี่ยงของการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังโดยผิดกฎหมายให้หมดไป

เงื่อนไขที่จะนำมาสู่ความสำเร็จในการเข้าเยี่ยมเยียน พื้นที่ด้านความมั่นคง

การเข้าเยี่ยมชมสถานที่ตั้งและที่ทำการของหน่วยงานด้านความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นการเยือนกองทัพ หรือการเยี่ยมชมฐานทัพ ควรจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการเยี่ยมเยียนโดยปราศจากการประสานงานหรือบอกกล่าวล่วงหน้า อาจส่งผลเสียอย่างร้ายแรง เพราะอาจจะถูกมองว่าฝ่ายการเมืองขาดความไว้วางใจต่อฝ่ายกองทัพ และยังเป็นการข้ามขั้นตอนตามสายงานบังคับบัญชา อันอาจส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจตามปกติของกองทัพได้ นอกจากนี้ ในการเยี่ยมชมสถานที่เหล่านี้ ควรจะมีผู้แทนของพรรคการเมืองที่หลากหลายเข้าร่วม และควรจะมีการเตรียมการที่จะพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนะในประเด็นที่เป็นสาระด้วย

ข้อจำกัดของการเข้าเยี่ยมชมสถานที่ดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการรัฐสภาจะได้เห็นเฉพาะในสิ่งที่ผู้บัญชาการหน่วยงานแต่ละแห่งต้องการจะให้เห็นเท่านั้น และจึงไม่ได้เป็นการเผยแพร่ชาติที่แท้จริงของปัญหาแต่ประการใด และจึงเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ฝ่ายกองทัพจัดฉากสร้างสถานการณ์จากมุมมองของกองทัพเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการตั้งงบประมาณ ซึ่งจุดอ่อนดังกล่าวนี้อาจได้รับการแก้ไขด้วยการทำความเข้าใจล่วงหน้าว่าจะมีการเยี่ยมเยียนใน 3 รูปแบบ ได้แก่ การเยี่ยมเยียนโดยการเสนอแนะจากฝ่ายกองทัพ การเยี่ยมเยียนโดยการเสนอแนะจากรัฐสภาและมีการแจ้งล่วงหน้า และการเยี่ยมเยียนโดยการเสนอแนะจากรัฐสภาโดยมีการแจ้งล่วงหน้าในระยะเวลาอันสั้น (เช่น แจ้งล่วงหน้าเพียง 1 วัน ก่อนการเยี่ยมเยียน เป็นต้น)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยี่ยมชมสถานที่/ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง

- ▷ ผลักดันให้การที่สมาชิกรัฐสภาจะเข้าเยี่ยมชมสถานที่/หน่วยงานด้านความมั่นคง (ซึ่งรวมถึงการเยี่ยมชมกองกำลังที่ไปประจำการในต่างประเทศ) เป็นบทบัญญัติในกฎหมาย
- ▷ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยการเยี่ยมชมสถานที่ตั้งของหน่วยงานด้านความมั่นคง ทำการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าเยี่ยมชมสถานที่ตั้งของหน่วยงานด้านความมั่นคงดังกล่าวได้หรือไม่ มีเงื่อนไขและกระบวนการในการดำเนินการเข้าเยี่ยมชมอย่างไรบ้าง และมีเงื่อนไขประการใดบ้างเกี่ยวกับการคัดเลือกสมาชิกรัฐสภาที่จะเข้าเยี่ยมชม ฯลฯ
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีกฎเกณฑ์ที่ระบุในเรื่องดังต่อไปนี้อย่างชัดเจน:
 - ▶ สถานที่ตั้งของหน่วยงานด้านความมั่นคงใดบ้างที่จะเข้าเยี่ยมชมได้
 - ▶ มีเงื่อนไขและภายใต้สถานการณ์ใดบ้างที่จะทำให้การเข้าเยี่ยมชมเกิดขึ้นได้ เช่น จะเข้าเยี่ยมชมสถานที่เหล่านั้นได้ตลอดเวลาหรือไม่
 - ▶ แนวปฏิบัติและความถี่ของการเข้าเยี่ยมชมสถานที่ตั้งของกองทัพและฐานทัพแห่งชาติโดยสมาชิกรัฐสภา
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ารายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างละเอียดของการเข้าเยี่ยมชมสถานที่เหล่านั้นได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสภา หรือต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และเป็นหัวข้อที่ถูกนำเสนออภิปรายในสภา
- ▷ ประเมินผลของการเยี่ยมชมที่ได้เกิดขึ้นแล้ว
- ▷ ตรวจสอบว่าประเทศของท่านได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทารุณกรรมและ พิธีสารต่อท้าย (เพิ่มเติม) แล้วหรือยัง

องค์คณะของผู้เข้าเยี่ยมชมสถานที่ตั้งของหน่วยงานด้านความมั่นคง

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า คณะผู้แทนของรัฐสภาที่จะเข้าเยี่ยมชมสถานที่ตั้งดังกล่าวมีความเป็นกลาง ประกอบด้วยตัวแทนในสัดส่วนที่เหมาะสมของสมาชิกรัฐสภาทั้งจากฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายค้านในรัฐสภา
- ▷ พยายามตรวจสอบให้คณะผู้แทนรัฐสาดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้แทนทั้งชายหญิงในสัดส่วนที่สมดุลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

การเตรียมการเยี่ยมชมเยือน

- ▷ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบ สร้างหลักประกันว่า ได้มีการประสานงานกับกระทรวงกลาโหมเป็นการล่วงหน้า

การรายงานต่อรัฐสภา

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รายงานโดยละเอียดถูกนำเสนอต่อรัฐสภา และได้มีการอภิปรายโดยรัฐสภาหรือโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า ผู้มีอำนาจระดับสูงและ/หรือผู้บังคับบัญชาหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้รับรายงานดังกล่าวด้วย และมีระยะเวลาที่เพียงพอที่จะทบทวนและตั้งข้อสังเกตในรายงานดังกล่าว

ผลกระทบและการเผยแพร่รายงาน

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รายงานและข้อเสนอแนะของคณะผู้แทนของรัฐสภา ตลอดจนการตัดสินใจของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายงานดังกล่าว ได้ถูกนำไปปฏิบัติ/ดำเนินการและมีการตกลงที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณชนในเวลาที่เหมาะสมด้วย

ภาคที่ 5

การกำกับดูแลการปฏิบัติงาน
ของหน่วยงานด้านความมั่นคง :
สถานการณ์พิเศษ
และการปฏิบัติการพิเศษ

บทที่ 18

สถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น

มีสถานการณ์เฉพาะบางประการ เช่น สถานการณ์สงคราม ความขัดแย้งภายในประเทศ หรือ สถานการณ์ฉุกเฉินในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้รัฐต้องใช้อำนาจพิเศษและกระบวนการเฉพาะในการแก้ไขวิกฤติการณ์ ในการแก้ไขปัญหาก็เป็นเหตุการณ์เฉพาะดังกล่าวนั้น รัฐไม่ควรที่จะกระทำการใดๆ ในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สงครามและสถานการณ์ฉุกเฉินในรูปแบบต่างๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการตอบสนองด้วยการใช้กำลังทหารหรือการประกาศกฎอัยการศึก อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งฝ่ายกองทัพและภาคความมั่นคงทั้งหลายก็ยังคงต้องปฏิบัติตามที่ได้กฎเกณฑ์และหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ดี อาทิ กฎเกณฑ์ภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Rules of International Humanitarian Law) และยังคงจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในระบอบประชาธิปไตย รัฐจะต้องยึดหลักการให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ การดำเนินการใดๆ ที่พิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายจะต้องถูกกำจัดให้สิ้น ดังที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในข้อคิดเห็นที่ 29 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2001 ต่อมาตรา 4 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง

สภาวะสงคราม

มาตรา 2.4 ของกฎบัตรสหประชาชาติระบุไว้ว่า :

“สมาชิกขององค์การจักละเว้นจากการใช้การขู่คุกคามหรือการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ(...)

ด้วยเหตุนี้ การใช้กำลังต่อรัฐอื่นจึงถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและจริงจัง บทบาทประการหนึ่งของรัฐสภา ก็คือ การติดตาม ตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารนั้นได้ปฏิบัติตามข้อจำกัดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้กำลังหรือการขู่ว่าจะใช้กำลังเกินกว่าอำนาจของตนในยามสงครามหรือในสถานการณ์ความขัดแย้งตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้หรือไม่ ประเทศที่ประกาศตนเป็นกลาง เช่น สวิตเซอร์แลนด์ได้ ประณามการใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งในความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างชัดเจน ในขณะที่ญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญ (ปี ค.ศ. 1946) ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าห้ามการมีกองทัพ ประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษก็ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่ใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ

ในช่วงเวลาสงครามนั้น รัฐสภาสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน 3 วิธี (ตามลำดับความสำคัญที่ลดหลั่นลงไป) ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ กล่าวคือ

(1) รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ประกาศสงครามและสันติภาพ ในทางปฏิบัติ หลักการดังกล่าวเป็นเพียงหลักการในทางทฤษฎีเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันสงครามมักจะเริ่มขึ้นโดยปราศจากการเตือนล่วงหน้า และสถานการณ์ก็อาจจะพัฒนาอย่างรวดเร็วจนทำให้รัฐสภามีอาจทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่จะประกาศสงครามได้ก่อน

(2) รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนที่จะเข้าร่วมในการทำสงครามหรือในกระบวนการสันติภาพ ข้อกำหนดดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถอภิปรายประเด็นนี้ก่อนที่ประเทศจะเข้าร่วมในการทำสงครามใดๆ ตลอดจนเปิดให้มีการอภิปรายก่อนที่รัฐจะส่งกองกำลังเข้าไปแทรกแซงในต่างประเทศด้วย

(3) รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารแจ้งให้รัฐสภารับทราบถึงการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในสงคราม โดยไม่จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ มักจะกำหนดว่ารัฐสภาต้องได้รับการแจ้งจากฝ่ายบริหารในกรณีดังกล่าว

สถานการณ์ฉุกเฉิน

สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือวิกฤติของชาติอาจเกิดขึ้นได้ในหลากหลายรูปแบบ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายในหลายประเทศได้คาดคะเนเหตุการณ์ที่ทำให้รัฐจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในหลายลักษณะ อันได้แก่ การใช้กำลังอาวุธที่เบียดเบียนความสงบเรียบร้อยของประเทศ หรือต่อแบบแผนภายใต้รัฐธรรมนูญ การเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติ การแพร่ของโรคระบาด วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติการณ์ทางการเงินการคลัง เป็นต้น

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะกระทำภายใต้สถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้นและเป็นกรณีพิเศษจริงๆ เท่านั้น และควรที่จะดำเนินการตามหลักการสำคัญในลักษณะที่ไม่เป็นอันตรายต่อหลักการประชาธิปไตย (โปรดดูกรอบที่ 41) คำจำกัดความของสถานการณ์เฉพาะที่เป็นข้อยกเว้นหรือสถานการณ์พิเศษนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ นั้น ควรที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารประกาศสภาวะฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรระบุไว้ด้วยว่า การทำรัฐประหารโดยกองทัพนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กรอบที่ 41

สถานการณ์ฉุกเฉิน : จุดประสงค์และหลักการ

“ในระบบกฎหมายต่างๆ จะกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ อย่างไรก็ตามการระงับสิทธิหรือการละเว้นจากการให้สิทธิซึ่งเป็นการจำเป็นในสภาวะวิกฤตินั้น จะสามารถกระทำได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และจะกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกลับคืนสู่สภาวะปกติและการกลับสู่การคงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเร็วเท่านั้น...(...)

หลักการสากล

“หลักการอันเป็นสากลซึ่งปรากฏในประเด็นเกี่ยวกับการประกาศสภาวะฉุกเฉินสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

หลักการของกฎหมาย (The Principle of Legality) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการประกาศสภาวะการณ์ฉุกเฉินและมาตรการที่ใช้ในช่วงประกาศสถานการณ์ดังกล่าวในด้านหนึ่ง และระหว่างการประกาศสภาวะการณ์ฉุกเฉินและกฎหมายภายในประเทศในอีกด้านหนึ่ง โดยหลักการนี้มุ่งที่จะให้หลักประกัน ว่ากฎหมายภายในประเทศนั้นจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการของการประกาศให้ทราบ (Principle of Proclamation) หมายถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องประกาศสภาวะการณ์ฉุกเฉินให้สาธารณชนรับทราบโดยทั่วกัน

หลักการในการสื่อสาร (Principle of Communication) หมายถึงการที่รัฐนั้นๆ มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้รัฐอื่นๆ ที่เป็นคู่ภาคีในสนธิสัญญาและแจ้งให้ผู้ที่ทำหน้าที่รายงานพิเศษแก่องค์กรสหประชาชาติได้รับทราบถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

หลักการของสถานะชั่วคราว (Principle of Temporality) หมายถึงลักษณะเฉพาะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และความจำเป็นของการที่จะต้องมีการกำหนดช่วงระยะเวลาเป็นการชั่วคราวที่แน่นอน

หลักการของภัยคุกคามร้ายแรง (Principle of Exceptional Threat) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดอันตรายอย่างทันทีหรือแสดงถึงอันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อประชาคมนั้นๆ

หลักการของการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม (Principle of Proportionality) หมายถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการรับมือในสัดส่วนที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น

หลักการของการที่จะไม่แตะต้องในประเด็นต่างๆ (Principle of Intangibility) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานเฉพาะบางประการที่มีอาจจะเลยได้แม้ในระยะเวลาที่มีการประกาศสภาวะการณ์ฉุกเฉิน

“เป็นความสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐสภาซึ่งเป็นผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนนั้นไม่ควรจะตกเป็นเหยื่อรายแรกของการประกาศสภาวะการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็นด้วยการถูกยุบสภาหรือการระงับการทำหน้าที่ของรัฐสภาก็ตาม หรือการลดอำนาจอย่างเฉียบพลันในการออกกฎหมายของรัฐสภา ตลอดจนอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่รัฐสภาจะต้องสามารถแสดงบทบาททั้งในเรื่องการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการยกเลิกประกาศดังกล่าว(...)

ลักษณะทางกฎหมายของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

“(...) ลักษณะทางกฎหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกำหนดให้กฎหมายใดๆ ที่ออกมาเพื่อการนี้ (ไม่ว่าจะเป็นประกาศสภากาการณ์ฉุกเฉิน การให้สัตยาบัน และ ฯลฯ) ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ปฏิบัติในช่วงเวลาดังกล่าว (เช่น การระงับและการจำกัดการใช้สิทธิบางประการนั้น ฯลฯ) จะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งหลักการของกฎหมายและจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมด้วยเช่นกัน (...)

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา

“เป็นที่ยอมรับว่า หลักการของความเป็นอิสระและหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันต่างๆ ภายในรัฐนั้น(...) เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย และนั่นจึงเป็นเหตุผลที่อธิบายว่า ระบบกฎหมายส่วนใหญ่ในโลกนี้จึงกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทอย่างสำคัญทั้งในส่วนของ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในส่วนของ การให้การรับรองสถานการณ์ดังกล่าวหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปแล้ว โดยมีจุดประสงค์เพื่อการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการออกมาตรการที่มีความร้ายแรงทั้งหลายโดยลำพัง (...)

สถานะของบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

“จากประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า การทำให้บทบัญญัติต่างๆ ที่ออกมาภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินมีสถานะเทียบเท่ามาตรการตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง และโดยทั่วไปแล้วสถานติบัญญัติส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดสถานะที่ว่านี้ไว้อย่างชัดเจน แม้จะมีบ้างในบางประเทศที่จะกำหนดไว้อย่างอ้อมๆ โดยระบุว่า “จะไม่มีผู้ใดที่มีอำนาจในการออกกฎหมายโดยอ้างหลักการของการมีอยู่ซึ่งสภากาการณ์ฉุกเฉิน” (...)

ตัดตอนจากรายงานของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนและสถานการณ์พิเศษของสหประชาชาติ

Mr. L. Despouy, ต่อที่ประชุม IPU, ในเรื่อง Parliament, Guardian of Human Rights,

Budapest, 1993

การคงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินในทางปฏิบัติ และเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

การที่สภาวะสถานการณ์ฉุกเฉินคงอยู่เป็นระยะเวลานาน โดยได้รับการต่ออายุจากรัฐสภาเป็นระยะๆ และในบางกรณีคงสภาพถึงหลายสิบปีนั้น สามารถส่งผลกระทบต่อหลักการในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมภาคความมั่นคงโดยพลเรือนได้ และยิ่งอาจทำให้องค์การ/หน่วยงานในภาคความมั่นคงเหล่านั้นรู้สึกได้ว่าตนไม่ต้องได้รับการลงโทษ อันจะเป็น

อันตรายอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย ทั้งยังส่งผลให้รัฐสภาอยู่ในสถานะที่อ่อนแอและเปราะบาง สภาวการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์พิเศษอันร้ายแรงในทางปฏิบัติดังที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศนั้นเป็นอันตรายโดยตรงต่อการทำหน้าที่ในการกำกับดูแล/ตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา และจึงส่งผลให้ภาคความมั่นคงมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายโดยปราศจากการควบคุมอย่างสิ้นเชิงด้วย

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การออกกฎหมายในเรื่อง “สถานการณ์พิเศษ”

- ▶ ทำให้แน่ใจว่าได้มีการกำหนดลักษณะและประเภทต่างๆ ของสถานการณ์พิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย
- ▶ สถานการณ์พิเศษดังกล่าวควรมีระยะเวลาระหว่าง 3-6 เดือน เท่านั้น เว้นแต่จะได้รับ การต่ออายุโดยรัฐสภาหลังจากมีการอภิปรายและมีการลงมติให้มีการต่ออายุได้
- ▶ ผลักดันให้หลักการต่างๆ อันได้แก่ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการในเรื่องการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หลักการเรื่องการสื่อสาร หลักการในเรื่องสถานะชั่วคราว หลักการเรื่องภัยคุกคามร้ายแรง หลักการในเรื่องสัดส่วนที่เหมาะสมและหลักของการ ละเมิดมิได้ในสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการให้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ว่าด้วยเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ▶ ทำให้แน่ใจว่า กฎหมายมนุษยธรรม (Humanitarian Law) การให้หลักประกันโดย รัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติในช่วงของ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ▶ ทำให้แน่ใจว่า ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายถึงผู้รับผิดชอบ ในการประกาศและยกเลิกสภาวการณ์ฉุกเฉินทั้งในฝ่ายบริหารและรัฐสภา

สถาบันรัฐสภาในช่วงของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

- ▶ ทำให้แน่ใจว่าการคงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์พิเศษนี้ ไม่ส่งผลต่อการ หยุดยั้งการใช้อำนาจของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่าย บริหารในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันเป็น สิทธิที่ไม่อาจพรากไอนได้²⁰

บทที่ 19

การรักษาความมั่นคงภายใน

ความมั่นคงภายในประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของสาธารณชน ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายรวมถึงเพื่อประโยชน์ของผู้พลพและชาวต่างชาติที่อยู่ในดินแดนของรัฐด้วย ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐดังกล่าว ไม่ควรกระทำเพื่อสนองผลประโยชน์เฉพาะหน้าของนักการเมืองผู้ใดผู้หนึ่งหรือเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายใด หรือเพื่อประโยชน์ของภาคความมั่นคงเอง เพราะภารกิจหลักโดยเฉพาะของภาคความมั่นคงคือการเป็นกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ

เหตุผลและลักษณะของกฎหมายความมั่นคงภายใน

ในระบบกฎหมายทุกประเภท จะมีรูปแบบของกฎหมายที่มีไว้เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่ถึงขั้นที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากแต่เป็นเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐได้

กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้มีการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร ตลอดจนมีบทบัญญัติให้จำกัด ยุติ หรือยกเลิกสิทธิบางประการเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่มีความสำคัญกว่าซึ่งอาจตกอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายจนถึงขั้นที่มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดคำจำกัดความสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โดยทั่วไปสิทธิที่ถูกจำกัดหรือถูกยกเลิกไปเป็นการชั่วคราว ได้แก่ สิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี สิทธิในการแสดงออกทางการเมืองโดยการเดินขบวน สิทธิ

ในการมีเสรีภาพ และสิทธิในการลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ภูมิมาตรระหว่างประเทศได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน มิให้มีการยกเลิกสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่มีอาจพรากโอนกันได้ (inalienablerights) อาทิ สิทธิที่จะมีชีวิตและสิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน หรือ รับการลงโทษทางกายไม่ว่าในรูปแบบใด หรือได้รับการปฏิบัติต่ออย่างไร้มนุษยธรรม ผู้ซึ่งมักจะถูกพิจารณาอย่างเข้มงวดในสถานการณ์พิเศษ ได้แก่ ผู้อพยพย้ายถิ่น นักหนังสือพิมพ์ นักเคลื่อนไหวทางการเมือง ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน²¹ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย รวมทั้งชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยทางศาสนาต่างๆ

ความเสี่ยงอันเป็นผลที่ตามมาจากการออกกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงภายใน

อันตรายอันเกิดจากการออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความมั่นคงภายในรัฐ และเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ได้แก่

- ✓ การกำหนดคำจำกัดความเกี่ยวกับลักษณะของภัยคุกคามไว้อย่างหลวมๆ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตีความตามความต้องการของฝ่ายบริหาร
- ✓ ทำให้ฝ่ายบริหารและหน่วยงานทั้งหลายในภาคความมั่นคงมีอำนาจมากจนเกินความจำเป็น และมีอำนาจยาวนานโดยปราศจากการตรวจสอบและการถ่วงดุลอย่างจริงจัง และโดยปราศจากการให้ความเห็นชอบที่เหมาะสมทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ
- ✓ ในบางกรณี การรักษาความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม หรือบางภาคส่วนของประชาชนเป็นการเฉพาะ และ/หรือ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้นำทางการเมือง หรือของภาคความมั่นคงเอง และในบางครั้งก็ใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและควบคุมการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไปด้วย
- ✓ การทำให้กองกำลังฝ่ายตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยให้มีสถานะคล้ายกองทัพ ส่งผลให้ความแตกต่างระหว่างตำรวจและกองทัพซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องภัยคุกคามจากภายนอกเลื่อนรางไป และสิ่งนี้ถือเป็นอันตรายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อกองกำลังดังกล่าวมีงบประมาณไม่เพียงพอ

และจึงมีความโน้มเอียงที่จะใช้สถานการณ์ด้านความมั่นคงเป็นข้ออ้างในการจู่โจมรัฐบงหลวง โดยที่ไม่ต้องได้รับการลงโทษด้วย อันตรายอีกประการหนึ่งในการที่ทำให้ตำรวจทำหน้าที่คล้ายกองทัพบกคือ ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในอำนาจอาจใช้หน่วยงานตำรวจ (และในบางกรณีหน่วยงานด้านข่าวกรองและหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ) เป็นเครื่องมือในการควบคุมและคุกคามฝ่ายตรงข้ามมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาระเบียบ หรือให้ความคุ้มครองประชาชน นอกจากนี้ การใช้กองกำลังของกองทัพบ่อยครั้งจนเกินไปในการเข้าควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยก็อาจจะนำไปสู่การนำกองทัพบามีบทบาททางการเมืองได้ในที่สุด (Politicisation of the Military)

- ✓ เป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐสภาและฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถาบันทั้งสองนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะทำลายหรือคัดค้านอำนาจของฝ่ายบริหารได้

ด้วยเหตุนี้ มาตรการต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อรับมือกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐจึงอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ในกองกำลังความมั่นคงเหล่านั้นได้ และในบางสถานการณ์ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังอาจได้ประโยชน์จากการที่ไม่ต้องรับโทษจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย สิทธิที่มักจะถูกละเมิดภายใต้สถานการณ์ที่วุ่นวาย ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติต่ออย่างไร้มนุษยธรรมและไร้ศักดิ์ศรี เสรีภาพจากการถูกจับกุมโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตัวอย่างยุติธรรมโดยคณะตุลาการอิสระที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ในการแสดงออกและการชุมนุม

กรอบที่ 42

การรักษาความมั่นคงและระบอบประชาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์และในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน รัฐบาลเผด็จการมักจะต่อต้านหรือขัดขวางกระบวนการเคลื่อนไหวไปสู่การเป็นประชาธิปไตย โดยมักอ้างว่าระบอบประชาธิปไตยไม่สอดคล้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการให้ความคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคล แต่ในความเป็นจริงปรากฏในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยที่มีฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองกำลังด้านความมั่นคงของรัฐนั้น กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงและปลอดภัยของปัจเจกชน และหากปราศจากการควบคุมด้วยกระบวนการประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว ผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่ปัจเจกบุคคลนั้น อาจกลายเป็นผู้ที่เป็นภัยคุกคามร้ายแรงที่สุดเสียเอง

แหล่งที่มา : UN Human Development Report, 2002 (p 87)

ในบางประเทศ ได้มีการออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อปกป้องระบอบประชาธิปไตย เช่น ในกรณีของอาร์เจนตินา กฎหมายที่ 23.077 ค.ศ. 1984 เรื่อง “การปกป้องประชาธิปไตย” เป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ด้วยการมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความผิดทางอาญาต่อระบบประชาธิปไตยไว้ อาทิ การให้มีการลงโทษการกระทำใดๆ ที่มีชอบที่เป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย หรือขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การควบคุมตัวบุคคลด้วยข้อหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยของประเทศ

กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศนั้น จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตัวผู้ที่ต้องสงสัยว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงดังกล่าวทั้งสิ้น และในประเด็นนี้มีกฎหมายอย่างน้อย 2 ประเภทที่ใช้กันโดยทั่วไป ได้แก่

- ✓ กฎหมายที่บัญญัติให้ควบคุมตัวบุคคลใดก็ตามที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ โดยการคุมขังดังกล่าวซึ่งโดยปกติจะต้องเป็นคำสั่งของฝ่ายตุลาการนั้น ในกรณีเฉพาะนี้ก็อาจจะเป็นคำสั่งมาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงลำพัง

- ✓ กฎหมายที่บัญญัติให้ความคุ้มครองตัวบุคคลได้ก็ตามที่ฝ่ายบริหารพิจารณาว่าอาจเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ เช่น กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อควบคุม หรือป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าจะมีผลทำให้ความมั่นคงของประเทศตกอยู่ในอันตราย

ประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษส่วนใหญ่ มักจะมีกฎหมายในประเภทที่สอง ซึ่งภายใต้กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจอย่างกว้างขวางในการระงับการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบหรือการอนุมัติทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการก่อน ประเด็นสำคัญคือ การที่ฝ่ายบริหารจะต้องสามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทั้งในระดับกระทรวงและระดับอื่นๆ ควบคุมตัวบุคคลที่ตนเห็นว่าจะเป็ภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศได้ โดยบุคคลที่ต้องสงสัยเหล่านั้นจะถูกคุมขังในระยะเวลาตามที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด และสามารถต่ออายุระยะเวลาในการกักขังไปเรื่อยๆ หรือ โดยไม่มีกำหนด ในบางกรณี กฎหมายก็จะระบุให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินหรือทบทวน ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะของการให้คำปรึกษา หรือในบางกรณีก็เป็นองค์กรที่อาจมีอำนาจในการสั่งการให้ฝ่ายบริหารปล่อยผู้ถูกคุมขังเหล่านั้นด้วย โดยองค์ประกอบขององค์กรดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในระดับที่แตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี

ในหลายประเทศ กฎหมายในลักษณะข้างต้นซึ่งเป็นผลพวงจากยุคสมัยอาณานิคมนั้น กำลังได้รับการถกอภิปราย หรือในบางกรณี ก็ถูกท้าทาย อันเป็นผลจากการที่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานในภาคความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานตำรวจมีอำนาจอย่างล้นหลาม ซึ่งบ่อยครั้งได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองของประชาชน

กรอบที่ 43

การใช้อำนาจอันมีขอบและผลลัพธ์อันร้ายแรง

เมื่อรัฐบาลต้องพึ่งพาหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อเป็นฐานอำนาจของตน บ่อยครั้งหน่วยงานเหล่านั้นก็กลับกลายเป็นต้นเหตุของความไม่มั่นคงปลอดภัยของพลเมืองของรัฐและต่อประเทศเพื่อนบ้านเสียเอง(...) เมื่อกองกำลังของกระทรวงมหาดไทย องค์กรตำรวจที่ทำหน้าที่คล้ายทหาร และหน่วยงานข่าวกรองถูกกลาเข้ามาพัวพันกับการต่อสู้ทางการเมืองภายในประเทศ ความพยายามในการปรับปรุงการควบคุมให้เป็นประชาธิปไตยโดยฝ่ายพลเรือนนั้นก็มักจะตกอยู่ในอันตรายด้วยเช่นกัน

UN Human Development Report, 2002 (pp 87 และ 92)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การออกกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงภายใน และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- ▶ พิจารณาสั่งว่าความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้นมีไว้สำหรับประชาชน และไม่ควรถูกใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเครื่องมือในการกดขี่ประชาชน หรือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้เกิดหลักประกันว่าจะต้องไม่ให้เกิดหรือต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังและการปราบปรามด้วยกำลังเกินกว่าความจำเป็น
- ▶ ทำให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตลอดจนกำหนดกรอบกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน
- ▶ กำหนดให้ภาคความมั่นคงต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการตามความเหมาะสมในกรณีที่มีการใช้อำนาจหรือมีการใช้กำลังเกินความจำเป็น
- ▶ วิเคราะห์ความเหมาะสมของการนำเอากฎหมายที่บัญญัติให้มีการปกป้องระบอบประชาธิปไตยไปใช้ปฏิบัติ

การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภา

- ▶ ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภามีการเปิดอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนคอยตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องนี้ว่ายังคงมีความเหมาะสม นำมาใช้ได้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่
- ▶ ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องได้ใช้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่ทุกประการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ทันสมัย ตลอดจนได้ใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ และในกรณีจำเป็น ได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็น อาทิ การมีผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้วย
- ▶ เมื่อมีความจำเป็นและสามารถกระทำได้ สนับสนุน/ส่งเสริมให้มีการพิจารณาได้ส่วนประเด็นนี้ให้สาธารณชนรับทราบ
- ▶ สร้างระบบการสื่อสาร การพูดคุยสนทนาทั้งในทางส่วนตัวและระหว่างสถาบันกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ติดตามประเด็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งผลของการแลกเปลี่ยนสนทนากับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นควรนำไปสู่การดำเนินงานในลักษณะที่ทำให้ประชาชนสามารถมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานและการคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนด้วย

บทที่ 20

การก่อการร้าย

“การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อรัฐ ที่รัฐพึงต้องปกป้องและให้ความคุ้มครองพลเมืองของตน รัฐไม่เพียงแต่มีสิทธิ หากแต่มีหน้าที่ในการปกป้องพลเมืองดังกล่าว แต่รัฐก็จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างที่สุดเพื่อให้แน่ใจว่า มาตรการในการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ จะต้องไม่กลายรูปเป็นมาตรการที่ขัดแย้งหรือสร้างความชอบธรรมให้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชน”

“ภายในประเทศนั้น อันตรายจึงอยู่ที่ว่า ในการได้มาซึ่งความมั่นคง เรามักจะต้องเสียสละเสรีภาพที่สำคัญบางประการ ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลให้ความมั่นคงโดยรวมอ่อนแอลง แทนที่จะมีเสรีภาพหรือมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น - และจึงเป็นการกัดเซาะและบ่อนทำลายสิ่งที่เป็นเครื่องหล่อเลี้ยงรัฐบาลประชาธิปไตยจากภายในรัฐเอง”

Kofi Annan, United Nations Secretary-General, 21 November 2001

การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งต่อเสรีภาพและความมั่นคงทั้งภายในรัฐ ภูมิภาคและระหว่างประเทศ การตอบโต้ภัยก่อการร้ายเป็นเรื่องที่ซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการก่อการร้ายมักจะเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรมต่างๆ มาตรการตอบโต้การก่อการร้ายมีตั้งแต่ ปฏิบัติการของตำรวจ ปฏิบัติการลาดตระเวนบริเวณพรมแดน จนถึงการใช้มาตรการลับและการหาข่าวกรอง มาตรการในเรื่องการเงิน การคลังจนถึงมาตรการในด้านกฎหมายอาญาและเทคโนโลยีสารสนเทศ

นับตั้งแต่เหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา หลายประเทศรู้สึกถึงความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวข้างต้นให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันมีการกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการแบ่งปันข้อมูล ข่าวกรองและเทคโนโลยีสารสนเทศ และแน่นอนมาตรการต่างๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในแง่ของความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมการก่อการร้ายนั้น มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (วันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2001 โปรดดูกรอบที่ 44) ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษในประเด็นการควบคุมสินทรัพย์ทางการเงิน นอกจากนี้ มติดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการควบคุมบริเวณพรมแดน การควบคุมบัตรประชาชนและเอกสารการเดินทาง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายและกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ เคลื่อนไหวข้ามพรมแดนได้ มติที่ 1373 ยังได้เสนอมาตรการต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการป้องกันมิให้มีการกะเกณฑ์คนเข้าร่วมในกลุ่มก่อการร้าย ตลอดจนการหยุดยั้ง ปราบปราม ป้องกันมิให้มีการจัดหาอาวุธและวัตถุที่เป็นอันตรายให้แก่ผู้ก่อการร้าย รวมถึงการพยายามหาทางป้องกันด้วยการกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเรียกร้องให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผน การเตรียมการ การให้การสนับสนุนทางการเงิน ถูกนำตัวขึ้นสู่การพิจารณาคดีและให้ถือว่าการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายภายในประเทศและจึงต้องถูกลงโทษให้เป็นไปตามนั้น มติดังกล่าวยังเรียกร้องให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั้งภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีความร่วมมือทั้งในแง่การบริหารและในทางตุลาการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายดังกล่าว และในท้ายที่สุดมติที่ 1373 ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งหมด เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามการนำมติไปปฏิบัติด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสม

กรอบที่ 44

การตอบโต้เหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ(...)

3. เรียกร้องให้รัฐทั้งหลาย

(a) ทหาวิธีการในการเร่งกระชับการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับปฏิบัติการหรือความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายหรือเครือข่ายก่อการร้ายต่างๆ เอกสารการเดินทางที่ปลอมแปลงหรือมีความผิดปกติ การค้าอาวุธหรือวัสดุต้องห้ามหรือวัตถุระเบิดต่างๆ การใช้เทคโนโลยีในการสื่อสารโดยกลุ่มผู้ก่อการร้าย รวมตลอดถึงภัยคุกคามอันเกิดจากการที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายมีอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างอย่างมหาศาล (อาวุธนิวเคลียร์) ไว้ในครอบครอง

(b) แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารโดยยึดหลักกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศและร่วมมือกันในระดับบริหารและตุลาการในการป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย

(c) ร่วมมือกันผ่านความตกลงหรือสนธิสัญญาในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในการป้องกันและปราบปรามการโจมตีโดยผู้ก่อการร้าย ตลอดจนร่วมมือกันในการดำเนินการตอบโต้ผู้ที่ลงมือกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

(d) เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการระงับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1999

(e) เพิ่มความร่วมมือและบังคับใช้อนุสัญญาและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายอย่างเต็มที่ ซึ่งรวมถึงมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1269 (ค.ศ. 1999) และ 1368 (ค.ศ. 2001)

(f) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมและซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนไม่ขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชนก่อนที่จะอนุมัติสถานะผู้ร้ายให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ผู้ที่ต้องการที่ลี้ภัยเหล่านั้นมิได้วางแผน อำนาจความสะดวก ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายนั้นด้วย

g) ทำให้แน่ใจและโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่า สถานะของผู้ลี้ภัยนั้นมิได้ถูกบิตเบียนโดยผู้ที่กระทำความผิด หรือโดยองค์กรและผู้ที่มีส่วนอำนวยความสะดวกให้เกิดการกระทำ อันเป็นการก่อการร้าย และทำให้แน่ใจด้วยว่าความกังวลเหตุฉุกเฉินทางการเมืองไม่ถือเป็นเหตุผลที่จะปฏิเสธการส่งตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้ายข้ามพรมแดน; (...)

แหล่งที่มา : UN Security Council, Resolution 1373, S/RES/1373, 28 กันยายน 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการระงับการเงินของการก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ซึ่งออกโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ระบุให้รัฐที่เป็นคู่ภาคีต้องดำเนินการส่งตัวผู้ที่มีส่วนในการสนับสนุนทางการเงินในกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายข้ามแดนและต้องดำเนินการสืบสวนธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยด้วย ณ วันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 2002 มี 132 ประเทศ ที่ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว และมี 26 ประเทศ ที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้และถือเป็นคู่ภาคีในสัญญาแล้ว อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2002²²

ผลกระทบของเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 (9/11)

สำหรับสมาชิกรัฐสภาแล้ว มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำกับดูแลให้รัฐบาลใช้แนวทางในการตอบโต้กับการก่อการร้ายอย่างสมดุล อันได้แก่ แนวทางที่ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยขณะที่ก็ปกป้องสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไปด้วย จากมุมมองของสมาชิกรัฐสภานั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายก็คือการออกกฎหมายการมีแนวทางใหม่ในเรื่องความมั่นคงและการต่อต้านการก่อการร้ายในลักษณะที่กว้างขวางครอบคลุม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความมั่นคงและเสรีภาพอันเป็นการให้หลักประกันว่าจะต้องมีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรมและกฎหมายสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่

การให้คำจำกัดความการก่อการร้ายในทางกฎหมาย

จนถึงขณะนี้ยังไม่มีคำจำกัดความของการก่อการร้ายที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในประชาคมระหว่างประเทศ และตราบเท่าที่ประชาคมระหว่างประเทศยังไม่สามารถตกลงกันได้ถึงคำจำกัดความที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว การก่อการร้ายก็จะถูกตีความและกำหนดคำจำกัดความในสิ่งที่มิใช่การก่อการร้ายต่อไป ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การต่อสู้เพื่อเอกราชและอิสรภาพของประเทศจากการยึดครองโดยต่างชาติถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมและจึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย นอกจากนี้ ประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศด้วย ก็เน้นย้ำถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การก่อการร้ายไม่สามารถกระทำโดยอ้างเรื่องศาสนา เชื้อชาติ หรืออารยธรรมใดๆ เพื่อกระทำการก่อการร้ายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ วิธีที่ประชาคมระหว่างประเทศให้คำจำกัดความการก่อการร้ายก็คือ ด้วยการบรรยายถึงรูปแบบของการโจมตีที่ผู้ก่อการร้ายมักจะใช้ อันเป็นรูปแบบที่ประชาคมระหว่างประเทศประณามอยู่แล้วเป็นปกติ อันได้แก่ การโจมตีโดยใช้ความรุนแรงโดยไม่มีการแบ่งแยกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจู่โจมโจมตีพลเรือนผู้บริสุทธิ์ หรือการใช้ความรุนแรงโดยไม่มีการแบ่งแยก ซึ่งกระทำโดยกลุ่มเชื้อชาติ หรือ องค์กรลับต่างๆ

การโจมตีโดยผู้ก่อการร้าย จึงมีลักษณะของการมุ่งใช้ความรุนแรงต่อพลเรือนโดยปราศจากการแยกแยะ และโดยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ตลอดจนความกระหายที่จะได้รับการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบถึงการโจมตีด้วยความรุนแรงดังกล่าว วิธีการที่มักจะใช้โดยผู้ก่อการร้ายก็คือ การวางระเบิดรถยนต์ การปล้น ระเบิดพลีชีพ การฆาตกรรมและการสังหารหมู่ การคงไว้ซึ่งความหวาดกลัวเป็นระยะเวลาอย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีเงินทุนสนับสนุน มีอาวุธยุทธภัณฑ์อย่างไม่ขาดมือ ตลอดจนมีเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศที่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง บ่อยครั้งที่ประเทศที่สามจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ก่อการร้ายตลอดจนให้ที่พักพิงหลบซ่อนตัว กรอบที่ 45 แสดงถึงประเด็นสำคัญในการสร้างแนวทางในการรับมือกับการก่อการร้ายอย่างสมดุล โดยเน้นความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองต่อสิทธิอันชอบธรรมในการประท้วง ควบคู่ไปกับความจำเป็นในการมีมาตรการในการต่อต้านการก่อการร้าย ประเด็นที่ 37 ในกรอบที่ 45 เผยให้เห็นถึงความจำเป็นที่มาตรการต่างๆ ในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น มิใช่มุ่ง

เพียงแต่การต่อสู้กับการก่อการร้ายเท่านั้น หากแต่จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในประเทศที่จะเป็นแหล่งเพาะเชื้อของผู้ก่อการร้ายรุ่นใหม่ควบคู่กันไปด้วย

กรอบที่ 45

การต่อสู้กับการก่อการร้าย

34. (...) ที่ประชุมเห็นว่า การต่อสู้เพื่ออิสรภาพและความเป็นเอกราชของประเทศจากการยึดครองของต่างชาตินั้นเป็นสิทธิอันชอบธรรม ดังที่ได้ระบุไว้ในข้อมติต่างๆ และเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้โดยตัวของมันเองแล้วจึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำของการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมคงย่ำแย่ไม่มีการต่อสู้ใดๆ ที่จะทำให้การโจมตีโดยไม่มีการแยกแยะต่อพลเรือนผู้บริสุทธิ์มีความชอบธรรมได้ หรือไม่มีการต่อสู้ใดๆ ที่จะทำให้การก่อการร้ายโดยรัฐไม่ว่าจะเป็นไปรูปแบบใดก็ตามมีความชอบธรรม

37. ที่ประชุมปรารถนาที่จะย้ำเตือนถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่มาตรการด้านความมั่นคงในการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ จะต้องได้รับการสนับสนุนด้วยมาตรการในเชิงโครงสร้างที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีความแข็งแกร่งขึ้นด้วย ตลอดจนเป็นมาตรการที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีความเข้มแข็งขึ้นด้วยเช่นกัน

แหล่งที่มา: *Final Document of the Third IPU*

Conference on Security and Cooperation

in the Mediterranean, Valetta, Malta, November 1995

กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ อาทิ กฎหมายของออสเตรีย (ร่างย่อหน้าที่ 278b ของประมวลกฎหมายอาญา) กฎหมายของเยอรมัน (ย่อหน้าที่ 129a ของประมวลกฎหมายอาญา) และของแคนาดา (ข้อบัญญัติที่ c-36) จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ▶ รายการการเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่างๆ ที่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายในขอบเขตที่จำกัด ได้แก่ การกระทำ การละเว้น หรือการข่มขู่คุกคามที่ถือว่าเป็นความผิด เช่น การฆาตกรรม การจับเป็นตัวประกัน การเข้ายึดเครื่องบินโดยผิดกฎหมาย ซึ่งรายการที่เป็นความผิดส่วนใหญ่ๆ นั้นเป็นการกระทำซึ่งถือว่าผิดกฎหมายอยู่แล้วภายใต้ระบบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ทั้งในกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของเยอรมัน ออสเตรีย และแคนาดา)

- ▶ การเป็นผู้นำองค์กรหรือให้การสนับสนุนองค์กรก่อการร้าย (ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางการเงินหรือสนับสนุนในทางอื่น) ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเช่นกัน (ทั้งในเยอรมัน แคนาดา และออสเตรีย)
- ▶ สาเหตุของการก่อการร้าย ซึ่งอาจจะเป็นมูลเหตุในทางการเมือง อุดมการณ์หรือศาสนา (แคนาดา)
- ▶ เจตนารมณ์ของการปฏิบัติการก่อการร้ายคือ เพื่อข่มขู่ คุกคาม หรือการทำให้สาธารณชนหวาดกลัว หรือบีบบังคับให้สาธารณชน หรือรัฐบาลกระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือยับยั้งจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง (กรณีแคนาดา)
- ▶ วัตถุประสงค์ของการก่อการร้าย ก็คือ ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนหรือทำให้ประชาชนถึงแก่ชีวิตด้วยการใช้ความรุนแรง ทำให้ชีวิตของประชาชนตกอยู่ในอันตราย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริการสาธารณะที่สำคัญ หรือทำให้ระบบการให้บริการสาธารณะเหล่านั้นเป็นอัมพาต (ดังในกรณีของแคนาดา)
- ▶ การยกเลิกกิจกรรมต่างๆ อันเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยและการเคารพกฎหมาย ตลอดจนการยกเลิกกฎหมายมนุษยธรรมที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย (ดังเช่นในกรณีออสเตรีย) การมีบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อป้องกันมิให้มีการประทุษร้ายและการต่อสู้ที่ชอบธรรมกลายเป็นความผิดทางอาญาได้

หากพิจารณาจากลักษณะต่างๆ ข้างต้นของกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย จะเห็นได้ว่าข้อบ่งชี้ร่วมกันของการก่อการร้ายก็คือ ความเกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงและการทำความเสียหายต่อปัจเจกบุคคลหรือสถาบัน นอกจากนี้ กฎหมายยังมีรายการที่จำกัดวงของการกระทำที่ถือว่าการก่อการร้ายให้แคบลงด้วย นั่นก็คือ ไม่เพียงแต่เป็นการผิดกฎหมายที่จะเป็นผู้ลงมือกระทำการกิจกรรมที่เป็นการก่อการร้ายดังที่ระบุไว้เท่านั้น แต่การเข้าร่วมสมาคมกับกลุ่มก่อการร้าย (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิก เป็นผู้ให้การสนับสนุน หรือเป็นผู้นำ) ก็ถือว่าการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายด้วยเช่นกัน

จากมุมมองในการกำกับดูแลโดยรัฐสภานั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาต้องทำให้เกิดหลักประกันว่าการตีความความหมายของการก่อการร้ายอย่างถูกต้องเหมาะสมจะถูกนำมาใช้ในกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายฉบับใหม่นี้ด้วย โดยต้องตระหนักว่า แนวทางในการตีความนั้นไม่ควรที่จะแคบจนเกินไปจนทำให้ละเลยการกระทำที่ลงมือโดยสมาคมหรือผู้มีส่วนในการก่อการร้ายไปได้ ในขณะที่การตีความการก่อการร้ายก็ไม่ควรที่จะมีการให้คำจำกัดความที่กว้างจนเกินไปจนถึงขั้นที่เป็นภัยคุกคามต่อการประท้วงอันชอบธรรม และถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และทำให้การประท้วงโดยสุจริตกลายเป็นความผิดทางอาญา ประเด็นสำคัญอย่างแรกคือ ขอบเขตการใช้ความรุนแรงที่ถือว่าชอบธรรมในสังคมประชาธิปไตยนั้นอยู่ที่ตรงไหน ซึ่งผู้ออกกฎหมายในแต่ละประเทศก็จะตอบคำถามนี้ในลักษณะที่แตกต่างกันไป เนื่องจากในแต่ละสังคมมีแนวคิดเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงที่แตกต่างกันไปในตัวเอง ในขณะที่พิจารณาประเด็นดังกล่าว ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องตระหนักถึงความชอบธรรมของเป้าหมายในการใช้ความรุนแรงด้วย กล่าวคือ การใช้ความรุนแรงจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อเป็นการใช้ความรุนแรงในสัดส่วนที่เหมาะสมกับความรุนแรงของภัยคุกคามและเป้าหมายของภัยคุกคามนั้นนั่นเอง

ประเด็นที่สองก็คือ มาตรการในการตอบโต้การก่อการร้ายก็ควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับภัยคุกคามก่อการร้ายด้วยเช่นกัน ผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักดีถึงวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายนั้นขึ้นเพื่อช่วยให้หน่วยงานตำรวจและหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการเหล่านี้จึงไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อ หรือไม่ควรถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุม หรือไม่ควรถูกใช้ไปเพื่อจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

แนวทาง 3 ประการในการต่อต้านการก่อการร้าย

หน่วยงานด้านความมั่นคงสามารถมีแนวทางในการปกป้องสังคมและสถาบันของรัฐจากการถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

- ✓ **มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย** (Anti-Terrorist measures): โดยการทำให้ทั้งประชาชน สถานที่ราชการ สาธารณูปโภคพื้นฐานมีความเสี่ยงน้อยลง
- ✓ **มาตรการในการตอบโต้การก่อการร้าย** (Counter-Terrorist Measures): โดยการป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายเข้าโจมตีด้วยการหาทางระบุตัวผู้ก่อการร้ายและหยุดยั้งบุคคลเหล่านั้น
- ✓ **การจัดการสภาวะวิกฤต** (Crisis management): แก้ไขและทำให้สถานการณ์อยู่ภายใต้สภาวะที่มีเสถียรภาพ เช่น กรณีภัยพิบัติ สถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ หลังจากถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้าย

จากรายงานการวิเคราะห์พบว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายนั้นจะเกี่ยวข้องกับ (1) การออกกฎหมายในระดับชาติ การประสานงานและการจัดสรรงบประมาณ (2) ความมั่นคงภายใน (3) คนต่างด้าว (4) การควบคุมพรมแดนและการควบคุมการเดินทาง (5) การเงิน (6) ความร่วมมือระหว่างประเทศ และ (7) ภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ (ABC Threats - - atomic, biological and chemical) ประเด็นต่อไปนี้จะได้รับการพิจารณาในฐานะของมาตรการต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการต่อต้านการก่อการร้าย

การออกกฎหมายในระดับชาติ การประสานงาน และงบประมาณ

- ▶ การออกกฎหมายพิเศษในการต่อต้านการก่อการร้าย หรือดัดแปลงจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว
- ▶ จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงานต่างๆ (อาทิ ตำรวจ หน่วยควบคุมชายแดน สายการบินแห่งชาติ หน่วยงานสาธารณสุขแห่งชาติ กรมไปรษณีย์และกองทัพบก)
- ▶ เพิ่มการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานความมั่นคงภายในรัฐ

- ▶ จัดตั้งศูนย์ประสานงานและศูนย์บุคลากรระยะยาวที่รับผิดชอบในการประสานนโยบายของหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหลายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (เช่น หน่วยงานตำรวจ กองทัพ หน่วยงานข่าวกรอง ตระเวนชายแดน)
- ▶ เปิดให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานข่าวกรองและผู้รักษากฎหมายเข้าถึงบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในหน่วยตุลาการและกรมสรรพากร

ความมั่นคงภายใน

- ▶ ดักฟังโทรศัพท์ การติดต่อสื่อสารผ่านเครื่องโทรสาร เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (โดยไม่ต้องแจ้งให้องค์กร/สถาบันที่กำกับดูแลหน่วยงานเหล่านั้น เช่น ศาลรับทราบ)
- ▶ เรียกร้องให้องค์กร/หน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลการสื่อสารโทรคมนาคมเก็บรักษาข้อมูลต่างๆ ของลูกค้า (เช่น อย่างน้อยเป็นระยะเวลา 1 ปี) ไว้ และผลักดันให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงข้อมูลการติดต่อสื่อสารเหล่านั้นได้
- ▶ การให้ได้ว่าซึ่งบันทึกข้อมูลการเงินและการเปลี่ยนแปลงทางการเงินของปัจเจกบุคคลจากธนาคาร จากผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ต และสถาบันให้สินเชื่อต่างๆ (Credit Bureau) โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ต้องสงสัยรับทราบ
- ▶ นำเอาวิธีการค้นหาข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้งาน โดยการใช้ฐานข้อมูลจากหลายแหล่งร่วมกับข้อมูลของพลเมือง
- ▶ อนุญาตให้มีการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลในระบบฐานข้อมูลของกรมตำรวจ โดยบุคคลที่มีใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจ
- ▶ เพิ่มระยะเวลาในการกักขังบุคคลผู้ต้องสงสัยเพื่อจะได้สอบสวนหาข้อมูลเพิ่มเติม
- ▶ จัดตั้งระบบการติดตามข้อมูลในระดับประเทศ เช่น การใช้บัตรประจำตัวประชาชน

คนต่างด้าว (ผู้อพยพ ผู้อพยพลี้ภัย และคนต่างชาติ)

- ▶ อนุญาตให้หน่วยงานด้านความมั่นคงเข้าถึงฐานข้อมูลของคนต่างชาติและคนต่างด้าว
- ▶ พุ่งเป้าหมายไปที่ปัจเจกบุคคลที่เป็นคนเชื้อชาติใดเชื้อชาติหนึ่ง (การจัดกลุ่มตามเชื้อชาติ)

- ▶ ยกเลิกกระบวนการที่ให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการพิจารณาในกรณีที่ต้องการลี้ภัยดังกล่าว ถูกสงสัยว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมก่อการร้าย
- ▶ เร่งผลักดันให้มีการคัดค้านการให้ที่ลี้ภัย หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น รัฐมนตรี) ยืนยันว่า บุคคลดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ
- ▶ เก็บรักษา (เป็นระยะเวลา 10 ปี) ลายนิ้วมือที่ตรวจสอบ ณ สถานที่ตรวจคนเข้าเมือง และการณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต่างๆ
- ▶ กักขังผู้ที่เป็ภัยคุกคามในการก่อการร้าย ในกรณีที่ไม่สามารถส่งออกนอกประเทศได้
- ▶ เพิ่มกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบเอกลักษณ์ในกระบวนการขอวีซ่า เพิ่มการตรวจสอบภูมิหลังของผู้ยื่นขอวีซ่าและผู้ที่ต้องการลี้ภัย

การควบคุมเขตพรมแดนและการเดินทาง

- ▶ กวดขันการควบคุมบริเวณพรมแดนอย่างเข้มงวด
- ▶ ติดอาวุธให้กับบรรดาลูกเรือของสายการบินพลเรือน
- ▶ ติดตั้งประตูกันห้องนักบินโดยใช้วัสดุกันกระสุน
- ▶ ติดตั้งเครื่องตรวจสอบสัมภาระทุกชนิดที่สนามบินที่สามารถใช้ได้ 100%
- ▶ เพิ่มข้อกำหนดทางชีววิทยาในบัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทาง
- ▶ สนับสนุนให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดและบ่อยครั้งขึ้น ณ จุดที่มีความล่อแหลม เช่น ท่าเรือ อุโมงค์ และสนามบิน
- ▶ ตรวจสอบประวัติบุคคล ณ จุดเข้าประเทศจุดต่างๆ

การเงิน

- ▶ ติดตามการเคลื่อนไหวทางการเงิน
- ▶ เพิ่มการตรวจสอบและติดตามธนาคารและสถาบันการเงินทั้งหลาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฟอกเงิน การปลอมแปลงเอกสาร รวมทั้งระงับการเบิกจ่ายของบัญชีธนาคารที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนพัวพันกับกิจกรรม

- ▶ กำหนดให้ธนาคารส่งข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับบัญชีธนาคารและหลักทรัพย์ทุกชนิดไปยังฐานข้อมูลของธนาคารกลาง (ศูนย์การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางบัญชีของธนาคาร) และกำหนดให้ธนาคารไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินเมื่อรับทราบหรือสงสัยว่าธุรกรรมดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายถือเป็นความผิดทางอาญา
- ▶ จัดตั้ง หรือทำให้หน่วยงานด้านข่าวกรองทางการเงินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (โดยจัดตั้งขึ้นที่กระทรวงการคลัง)

ความร่วมมือระหว่างประเทศ

- ▶ เพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การออกหมายจับแบบยุโรป หรือ การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนที่มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น
- ▶ เสนอให้นำเอาความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาแห่งชาติ
- ▶ จัดกองกำลังให้เป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังในการช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security Assistance Force ISAF) ดังเช่นในกรณีอัฟกานิสถาน
- ▶ ลงนามและให้สัตยาบัน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการก่อการร้าย
- ▶ แบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงในลักษณะเดียวกันกับนานาประเทศ
- ▶ จัดการติดต่อของปัญหาการก่อการร้าย อันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ประเทศที่เป็นแหล่งพักพิง หรือแหล่งบ่มเพาะการก่อการร้าย

ภัยคุกคามของอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมี

- ▶ จัดตั้ง หรือทำให้ศูนย์ปฏิบัติการสงครามนิวเคลียร์และสงครามเคมีชีวภาพ และศูนย์สงครามกัมมันตภาพรังสีที่มีอยู่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแขนงนี้ รวมถึงการผลิตและการเก็บรักษาวัคซีนชนิดต่างๆ ไว้ในคลังวัคซีนด้วย เช่น วัคซีนป้องกันไข้ทรพิษ เป็นต้น

- ▶ เพิ่มการเตรียมความพร้อมในหน่วยงานด้านสาธารณสุข และทำให้แน่ใจว่ามีเวชภัณฑ์และยาอย่างเพียงพอ
- ▶ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการป้องกันสถานที่ตั้งอาวุธนิวเคลียร์ อาทิ การติดตั้งอุปกรณ์เรดาร์เพื่อตรวจจับเครื่องบินขนาดเล็กที่มีเพดานบินต่ำได้

ดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคง

ประการแรก มาตรการต่างๆ ข้างต้นอันเป็นมาตรการที่ใช้อยู่ในหลายประเทศนั้นมิใช่เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว หากแต่เป็นมาตรการที่ใช้ได้ผลในระยะยาวด้วย ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการต่อต้านการก่อการร้ายจึงมิใช่มาตรการพิเศษ หากแต่เป็นองค์ประกอบของการใช้ชีวิตประจำวันในสังคม และประเด็นนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมาตรการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิพลเมืองด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิส่วนบุคคลต่างๆ และโดยเหตุที่มาตรการต่อต้านการก่อการร้ายมีคุณลักษณะที่คงอยู่ยืนยาวนี้เอง การประกาศสภาวะการฉุกเฉินหรือสถานการณ์พิเศษจึงไม่มีความเหมาะสม

ประการที่สอง มาตรการต่อต้านการก่อการร้ายยังทำให้เส้นแบ่งระหว่างการแบ่งภาระงานแบบดั้งเดิมระหว่างฝ่ายข่าวกรองและผู้รักษากฎหมายเลื่อนลงไปด้วย กล่าวคือ โดยปกติหน่วยงานด้านการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย เช่น หน่วยงานตำรวจ และฝ่ายข่าวกรองนั้นจะมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน หน่วยข่าวกรองทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้น ขณะที่ตำรวจมีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย และโดยปกติแล้วฝ่ายข่าวกรองจะไม่ทำหน้าที่ในการหยุดยั้งหรือเข้าจับกุมผู้ต้องสงสัย ขณะที่ตำรวจก็จะไม่ทำหน้าที่ในการสืบข่าวในเชิงป้องกัน (Preventive intelligence Work) จนกว่าจะมีหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่าได้มีการกระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายแล้ว และจากแง่มุมของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตยนั้น หน่วยข่าวกรองก็ไม่ควรเข้าไปพัวพันกับการ "สอดแนม" พลเมืองภายในรัฐเช่นกัน แต่การขีดเส้นแบ่งในการงานข้างต้นดูจะมีความยากลำบากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะแรงกดดันในการต่อสู้กับการก่อการร้ายในประเทศต่างๆ ทำให้การใช้วิธีการสืบราชการลับและงานข่าวกรองการสืบสวน (โดยเฉพาะที่ใช้ในต่างประเทศ) ถูกนำมาใช้กับการสืบสวนคดีอาญาภายในประเทศมากขึ้นด้วย

ประการที่สาม หน่วยงานด้านความมั่นคงนั้นได้รับอนุญาตให้สอดแนมพลเมืองของรัฐ โดยไม่มีการแจ้งให้หน่วยงาน/สถาบันที่ทำหน้าที่กำกับดูแลรับทราบ อาทิ ไม่ได้แจ้งศาล ซึ่งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานซึ่งถือว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง และจึงมีความยากลำบากมากขึ้นที่ประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่จะทำให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแสดงความรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะทั้งภาคประชาชน หน่วยงานกำกับดูแล ก็มิได้รับการบอกกล่าวให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติการสอดแนมเกิดขึ้นนั่นเอง

ประการที่สี่ ผู้وظพพ ผู้ลี้ภัย และชาวต่างชาติมักจะถูกเป็นเป้าหมายของมาตรการที่ใช้ในการต่อต้านการก่อการร้าย อันตรายจึงอยู่ที่มาตรการดังกล่าวอาจทำให้ความตึงเครียดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ระบุว่าทุกคนควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

แม้ว่าการใช้มาตรการทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นอาจมีความจำเป็นในการรับมือกับการก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาก็ควรที่จะให้หลักประกันว่า มาตรการเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการและกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านมนุษยธรรมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งความมั่นคงอย่างสมบูรณ์นั้นไม่เพียงแต่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายต่อพันธกรณีของรัฐที่มีต่อทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งก็จะเข้าข่ายเดียวกับการพยายามจะให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งมีความขัดแย้งต่อแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง และนี่จึงเป็นเหตุผลที่ระบบกฎหมายทั้งหมดจึงได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจพิเศษโดยฝ่ายบริหารไว้นั่นเอง และในบรรยากาศของการต่อต้านการก่อการร้ายในปัจจุบัน ความตึงเครียดระหว่างเสรีภาพและความมั่นคงอาจทำให้รัฐสภาต้องเผชิญกับข้อท้าทายที่หนักหนาสาหัส กระนั้นก็ดี การก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคงไว้ซึ่งเสรีภาพ และการรักษาความมั่นคงนั้นก็ไม่ควรตกเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารแต่เพียงลำพัง เพราะรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนและเป็นผู้ให้หลักประกันสิทธิของประชาชน ก็ควรจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการรักษาดุลยภาพดังกล่าวอย่างใกล้ชิดด้วย

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การต่อสู้กับการก่อการร้าย

- ▶ ดำเนินการตามแนวทางอย่างกว้างๆ ในการต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายโดยไม่เพียงแต่มุ่งให้ความคุ้มครองและการสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องจัดการที่ต้นตอของปัญหาการก่อการร้ายนั้นด้วย อันได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐ เป็นต้น และควรระลึกละเอียดการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างภูมิภาคต่างๆ โดยสันติวิธี การส่งเสริมให้เกิดการเจรจาและการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนที่มีวัฒนธรรมต่างกันเป็นหัวใจสำคัญของการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายด้วย
- ▶ รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ ส่วนใหญ่มาจากความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยที่มีเชื้อชาติหรือศาสนาที่แตกต่างกัน หากแต่ถูกกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ในกรณีดังกล่าว การใช้กองทัพเข้าจัดการอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ สมาชิกรัฐสภาจากพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ควรจะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการสิทธิการกลาโหม คณะกรรมการการข่าวกรองและคณะกรรมการยุติธรรมด้วย นอกจากนี้ รัฐสภาควรจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษและศาลพิเศษ เพื่อปกป้องคุ้มครองชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นการเฉพาะ
- ▶ ทำให้แน่ใจว่ารัฐของท่านเป็นคู่ภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศและพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย อันได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการระงับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1999 และเมื่อเห็นควร รับผิดชอบการให้มีการให้สัตยาบันหรือการเข้าร่วมเป็นภาคีในตราสารและกลไกต่างๆ เหล่านี้ ตลอดจนผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย
- ▶ เฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดมาตรการต่างๆ ที่มุ่งไปสู่การออกข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายทางนิวเคลียร์ และข้อมติที่เกี่ยวกับอนุสัญญาที่ครอบคลุมในเรื่องการจัดการจัดการก่อการร้ายให้หมดสิ้น
- ▶ ดำเนินการให้มีการออกมาตรการทางนิติบัญญัติที่กำหนดการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการก่อการร้าย อันเป็นการแสดงออกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่า กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายทั้งหลายจะคงรักษาดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในเรื่องความมั่นคงและการคงไว้ซึ่งสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองของประชาชน ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจตามมาของกฎหมายดังกล่าวต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ปฏิบัติด้วย

โปรดดูข้อเสนอแนะในกรอบต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ในบทที่ 8 เรื่องสถานการณ์ที่เป็นกรณียกเว้น และในบทที่ 19 เรื่องการคงไว้ซึ่งความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อย

บทที่ 21

วิทยาการด้านข้อมูลข่าวสาร และความมั่นคง : เครื่องมือและความท้าทายใหม่ๆ

การเกิดวิทยาการใหม่ๆ ในด้านข้อมูลข่าวสารมีส่วนช่วยในงานด้านการรักษาความมั่นคง ขณะที่ก็ก่อให้เกิดภัยคุกคามใหม่ๆ ที่มีความร้ายแรงควบคู่ไปด้วย มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (ค.ศ. 2001) (โปรดดูกรอบที่ 44) ซึ่งได้กล่าวถึงไปในบทก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นถึงการที่ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักดีถึงผลดีและผลเสียของความก้าวหน้าทางวิทยาการด้านข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศและอันตรายอันอาจเกิดขึ้นต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ได้ทำงานอย่างแข็งขันในอันที่จะหาวิธีป้องกันมิให้มีการใช้วิทยาการด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนอาชญากรรมและปฏิบัติการต่างๆ อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็พยายามหาแนวทางเพื่อป้องกันมิให้รัฐต่างๆ ใช้เทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นไปในวิถีทางที่จะเป็นภัยต่อเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนด้วย

สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจกับประเด็นต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นแนวทางในการผลักดันและพัฒนากฎหมายที่จะรับมือกับข้อท้าทายข้างต้น

อาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ต

ในขณะที่ยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่ชัดว่า อะไรคือองค์ประกอบของอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ต แต่ก็เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า อาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตนั้นครอบคลุมถึงอาชญากรรมต่างๆ และการใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารในทางที่ผิด โดยอาชญากรรมที่เป็นที่แพร่หลายและรู้จักกันดีที่สุดก็คือการเจาะฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์และการปล่อยไวรัสลงคอมพิวเตอร์นั่นเอง และแม้ว่าในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่แล้ว จะเริ่มมีการให้ความสนใจต่อประเด็นนี้มากขึ้น แต่ปัญหาของอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์นี้ก็มิใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด จนอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์การเจาะฐานข้อมูลและการแพร่เชื้อไวรัสผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์นั้นมีมาตั้งแต่ในยุคแรกๆ ของการเริ่มใช้คอมพิวเตอร์เลยทีเดียว ข้อแตกต่างในปัจจุบันก็คือ ผู้เจาะฐานข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์มีโอกาสมากยิ่งขึ้นในการกระทำดังกล่าวอันเป็นผลจากความแพร่หลายของระบบอินเทอร์เน็ต ประโยชน์ที่ผู้คนได้รับจากการใช้อินเทอร์เน็ต ตลอดจนความแพร่หลายของเครือข่ายเว็บไซต์ต่างๆ ยิ่งทำให้สาธารณชนทั่วไปใช้อินเทอร์เน็ตมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือการเกิดอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ในรูปแบบต่างๆ ไม่เว้นแต่ละวันเลยทีเดียว

ในวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 สภาแห่งยุโรป (Council of Europe)²³ ได้ออกกฎหมาย เรื่องอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Convention on Cybercrime) ซึ่งขณะนั้นเปิดให้มีการให้สัตยาบันและจะมีผลใช้บังคับทันทีที่มีผู้ให้สัตยาบันครบ 5 ประเทศ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยรัฐที่เป็นสมาชิกของสภายุโรปอย่างน้อย 3 ประเทศ (ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 มีรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวที่เป็นสมาชิกของสภายุโรปแล้ว 29 ประเทศ และรัฐที่มีใช้สมาชิกอีก 4 ประเทศ) โดยอนุสัญญานี้มีที่มาจากความจำเป็นของการที่จะต้องมีนโยบายร่วมกันในการปกป้องสังคมจากอาชญากรรมดังกล่าว ด้วยการออกกฎหมายที่เหมาะสมที่สามารถนำมาบังคับใช้ร่วมกันและด้วยการส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น²⁴

การรักษาความปลอดภัยของระบบข้อมูล

การเติบโตอย่างรวดเร็วของการใช้ระบบข้อมูลในทุกสาขาและเพื่อวัตถุประสงค์ในทุกด้าน ส่งผลให้องค์การระหว่างประเทศมีความกังวลห่วงใยต่อผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นตามมา และจึงส่งผลให้สภาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Council of the Organization for Economic Cooperation Development OECD)²⁵ ได้กำหนดแนวทางอย่างละเอียดในเรื่องการรักษาความปลอดภัยของระบบข้อมูล โดยมีเจตนาเพื่อ:

- ✓ สร้างความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงภัยต่อระบบข้อมูลและวิธีป้องกันต่างๆ ที่จะรับมือกับภัยดังกล่าว
- ✓ เป็นการสร้างแนวทางอย่างกว้างๆ สำหรับผู้รับผิดชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาและบังคับใช้มาตรการ แนวปฏิบัติ และกระบวนการในการรักษาความปลอดภัยให้ระบบข้อมูลอย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกัน
- ✓ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาและการนำเอา มาตรการ แนวปฏิบัติ และกระบวนการขึ้นตอนข้างต้นมาใช้
- ✓ เสริมสร้างให้เกิดความมั่นใจในระบบข้อมูล และในวิธีการของการได้มาซึ่งข้อมูล และการที่ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาใช้
- ✓ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างระบบการรักษาความปลอดภัยให้กับระบบข้อมูลต่างๆ

ในการรับเอาแนวทางข้างต้นมาใช้นั้น สภา OECD ระบุด้วยว่า “แนวทางดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิอันเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลของแต่ละประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งรัฐ และจำต้องไม่ขัดกับกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ”

บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 สหประชาชาติได้ออกแนวทางเกี่ยวกับเพิ่มข้อมูลส่วนบุคคลทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งในช่วงเวลาก่อนหน้านั้นคือในเดือนกันยายน ค.ศ. 1980 OECD ก็ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อกำหนดในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลข้ามเขตแดนมาใช้ปฏิบัติ นอกจากนี้ สภาแห่งยุโรปได้มีการออกอนุสัญญาว่าด้วยการให้การคุ้มครองปัจเจกบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติขึ้นในปี ค.ศ. 1981 โปรดดูกรอบที่ 46

กรอบที่ 46

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองปัจเจกชนจากกระบวนการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ

(Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data - - ETS No. 108)

“อนุสัญญานี้เป็นตราสารระหว่างประเทศฉบับแรก ที่ให้ความคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจในทางที่ผิด อันอาจเป็นผลมาจากการรวบรวมและกระบวนการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคล และจากการพยายามหาแนวทางในการควบคุมการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลข้ามเขตแดน นอกเหนือไปจากการให้หลักประกันในส่วนที่เกี่ยวกับการรวบรวมและกระบวนการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว อนุสัญญานี้ยังกำหนดว่า การดำเนินการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลที่มี “ความอ่อนไหว” ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา สุขภาพ การเมือง เรื่องเพศสัมพันธ์ หรือประวัติอาชญากรรม ฯลฯ โดยปราศจากการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมนั้น ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังถือว่าสิทธิของปัจเจกชนที่จะรับรู้ว่ามีใครเก็บข้อมูลของตนไว้นั้นเป็นสิทธิอันละเมิดมิได้ และหากจำเป็นบุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลที่ถูกบันทึกไว้ด้วย การจำกัดสิทธิดังที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีผลประโยชน์ที่เหนือกว่า (เช่น ความมั่นคงแห่งรัฐ การป้องกันประเทศ ฯลฯ) ตกอยู่ในอันตราย อนุสัญญานี้ยังได้กำหนดข้อจำกัดบางประการของการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลข้ามพรมแดนไปยังรัฐที่ได้มีกฎหมายรองรับในเรื่องการให้ความคุ้มครองในระดับเดียวกันนี้ไว้ด้วย”

แหล่งที่มา : Council of Europe, website <http://conventions.coe.int>

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การออกกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และมีการทบทวนกฎหมายดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีเหล่านั้นได้
- ▷ ทำให้แน่ใจว่ารัฐของท่านเป็นคู่ภาคีในอนุสัญญาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ ตลอดจนทำให้แน่ใจว่าได้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา/พิธีสารระหว่างประเทศเหล่านั้นด้วย
- ▷ ติดตามและตรวจสอบดูแลให้ทั้งนโยบายและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ต่างๆ มีความละเอียดรอบคอบและถูกนำไปบังคับใช้โดยคำนึงถึงความสำคัญของการคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน และการเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ด้วย
- ▷ เมื่อเห็นควรและเหมาะสม ให้ดำเนินการต่างๆ เช่น การเปิดอภิปราย หรือการตั้งกระทู้ในสภาต่อรัฐบาลในประเด็นเหล่านี้ หรือการขอให้มีการไต่สวน รับฟังการพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและเยียวยาสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์ต่างๆ

เครื่องมือและทรัพยากรของรัฐสภา

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการสิทธิการหรืออนุกรรมการรัฐสภาได้ดำเนินการติดตามพัฒนาการและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และนำเอาเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้อย่างต่อเนื่องและเป็นการถาวร
- ▷ หากมีความจำเป็น ให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการหรืออนุกรรมการดังกล่าวขึ้น หรือให้มีการรวมเอาประเด็นเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศนี้ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการประจำของรัฐสภาที่มีอยู่แล้วด้วย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า คณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาที่รับผิดชอบในประเด็นดังกล่าวมีทั้งทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญอย่างเพียงพอที่จะทำให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายดำเนินลุล่วงไปได้
- ▷ เมื่อเห็นควรและเหมาะสม ริเริ่มให้มีการจัดตั้งกลุ่มย่อยอย่างไม่เป็นทางการในรัฐสภา เพื่อติดตามความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้าของวิทยาการดังกล่าวและผลักดันให้มีการอภิปราย ตลอดจนการลงมือดำเนินการในรัฐสภาในประเด็นนี้ โดยที่กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวนี้ ควรจะมีลักษณะที่ไม่โอนเอียงไปอิงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และในกรณีที่เป็นระบบ 2 สภา ก็ควรที่จะจัดตั้งกลุ่มย่อยทั้งสองสภาด้วย

ภารกิจในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ระหว่างประเทศ

ในบริบทของสถานการณ์ระหว่างประเทศปัจจุบัน มีความพยายามมากขึ้นในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศด้วยมาตรการดังที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ VI (การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี) หรือหมวดที่ VII (การกระทำใดๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดสันติภาพ และการกระทำอันเป็นการรุกราน) จากข้อกำหนดดังกล่าว องค์การสหประชาชาติได้พัฒนาทั้งแนวความคิดและวิธีปฏิบัติในหลากหลายรูปแบบ (โปรดดูคำจำกัดความของวิวัฒนาการเหล่านี้ได้ในกรอบที่ 47) รวมถึงการสร้างกระบวนการในการจัดองค์กรและการปฏิบัติการกิจต่างๆ เหล่านี้ด้วย (โปรดดูกรอบที่ 48 เกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนของสหประชาชาติ และกรอบที่ 50 เกี่ยวกับการฝึกผู้ทำหน้าที่รักษาสันติภาพ) และหากมีสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ รัฐทั้งหลายก็อาจจะถูกร้องขอให้มีส่วนร่วมในการกิจต่างๆ เหล่านี้ด้วย

การมีส่วนร่วมสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพในต่างประเทศ

การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) การทำให้เกิดสันติภาพ (Peace Enforcement) หรือปฏิบัติการสร้างสันติภาพนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐภาคีสมาชิกของสหประชาชาติโดยคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในปัจจุบันรัฐต่างๆ ส่งกองกำลังไปประจำการในต่างประเทศโดยมีจุดประสงค์เพื่อนำสันติภาพและความมั่นคงให้คืนสู่ภูมิภาคที่ไร้เสถียรภาพ ประเด็นสำคัญคือ ในการส่งกองกำลังเข้าไปประจำการยังพื้นที่ต่างๆ นั้น จะต้องเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับ กฎเกณฑ์และหลักการระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการที่สำคัญที่สุดนั้นได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 5 ที่ว่าด้วยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและกฎกติการะหว่างประเทศ

จากมุมมองของธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น จึงเป็นความเหมาะสมและเป็นข้อเสนอแนะว่า ภายใต้ระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ **รัฐสภาควรที่จะมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศด้วย**

กรอบที่ 47

การทำให้เกิดสันติภาพ การรักษาสันติภาพ การบังคับให้เกิดสันติภาพ การสร้างสันติภาพ : คำจำกัดความของสหประชาชาติ

การทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking)

การทำให้เกิดสันติภาพ หมายถึงการใช้มาตรการ/เครื่องมือทางการทูตเพื่อโน้มน้าวให้คู่กรณีในความขัดแย้งยุติความเป็นศัตรูกันและหันเข้าสู่การเจรจาเพื่อจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี สหประชาชาติจะสามารถมีบทบาทได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีในความขัดแย้งยอมรับบทบาทของสหประชาชาติเท่านั้น ซึ่งก็เป็นการเหมือนกับปฏิบัติการที่เป็นเชิงป้องกันอื่นๆ และด้วยเหตุนี้ การใช้กำลังต่อคู่กรณีความขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพื่อบีบบังคับให้ยุติความเป็นศัตรูระหว่างกัน จึงมิได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำให้เกิดสันติภาพ

การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติถึง 54 ครั้ง ในจำนวนนี้ คณะมนตรีความมั่นคงมีบัญชาให้ตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพถึง 41 ครั้ง ในรอบ 12 ปีที่ผ่านมา และปัจจุบันมีปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ยังคงดำเนินอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ถึง 15 คณะแรกเริ่มนั้น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นเริ่มขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศและใช้บุคลากรทางทหารจากหลากหลายประเทศมาประจำการภายใต้การบัญชาการของสหประชาชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยควบคุมและแก้ไขความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธขึ้นต่อสู้กัน แต่ในปัจจุบัน ปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ถูกนำไปใช้กับสถานการณ์ภายในรัฐและสงครามกลางเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทำให้หน้าที่ของผู้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติไม่ว่าจะเป็นทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพลเรือน และพลเรือนอีกเป็นจำนวนมาก มีภารกิจตั้งแต่การพยายามแยกคู่กรณีที่มีความขัดแย้งและเป็นศัตรูออกจากกันอย่างสันติ จนถึงสนับสนุนให้คู่กรณีสามารถทำงานร่วมกันได้โดยสันติด้วย

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงหมายถึง การช่วยให้มีการนำเอาสัญญา/ความตกลงสันติภาพไปปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบการหยุดยิง การสร้างเขตกันชนและการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองต่างๆ การทำงานร่วมกับรัฐบาล องค์กรที่มีใช้รัฐบาลและพลเรือนในพื้นที่เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ บรรเทาสาธารณภัยในยามฉุกเฉิน การปลดประจำการผู้ที่เคยจับอาวุธต่อสู้ และนำคนเหล่านี้กลับคืนสู่สังคม การกักขังประเบ็ด ตลอดจนจัดให้มีการเลือกตั้งและส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐสมาชิกของสหประชาชาติอาสาที่จะจัดกองกำลังและเครื่องมือต่างๆ เอง ทั้งนี้เพราะสหประชาชาติมิได้มีกองทัพอหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจของตนเอง ผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง ผู้เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนและพลเรือนจำนวนมากจะทำงานร่วมกับบุคลากรในเครื่องบิน สิ่งที่ถูกว่าเป็น “อาวุธ” ที่แข็งแกร่งที่สุดของกองกำลังรักษาสันติภาพ ก็คือความเป็นกลางในขณะปฏิบัติการกิจ อย่างไรก็ดี ปฏิบัติการรักษาสันติภาพถือเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ดังจะเห็นได้ว่า นับจากปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนเสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วถึง 1,650 ราย

การบังคับให้เกิดสันติภาพ :

การบังคับให้เกิดสันติภาพเป็นสิ่งเดียวกับการรักษาสันติภาพหรือไม่?

ในกรณีของการบังคับให้เกิดสันติภาพนั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้อำนาจแก่รัฐสมาชิกที่จะใช้มาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในกรณีนี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีในความขัดแย้งแต่ประการใด การใช้มาตรการบังคับนี้ได้ถูกนำมาใช้ในหลายกรณี ดังเช่นในกรณีของสงครามอ่าว กรณีโซมาเลีย รวันดา ไฮติ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา อัลบาเนีย ติมอร์ตะวันออก ปฏิบัติการการใช้กำลังเพื่อให้เกิดสันติภาพดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ หากแต่เป็นปฏิบัติการที่ดำเนินการโดยประเทศหนึ่งประเทศใดเพียงประเทศเดียวหรือโดยกลุ่มประเทศ ดังเช่น ออสเตรเลีย ในกรณีของติมอร์ตะวันออก (ปี ค.ศ. 1999) เนโตในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995) และในโคโซโว (ค.ศ. 1999) อันเป็นกรณีที่เนโตเป็นผู้นำกองกำลังและสหประชาชาติเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารชั่วคราว

บทบัญญัติในกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องการคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นรากฐานสำคัญของทั้งปฏิบัติการสร้างสันติภาพและปฏิบัติการบังคับให้เกิดสันติภาพข้างต้น

การสร้างสันติภาพ (Peace-building)

การสร้างสันติภาพ หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่มุ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในการสร้างสันติภาพภายหลังจากวิกฤติความขัดแย้ง ซึ่งปฏิบัติการสร้างสันติภาพนี้จึงมีขอบเขตอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวางอย่างมากเพราะมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับภารกิจการสร้างและฟื้นฟูบูรณะประเทศ

ภารกิจในด้านมนุษยธรรม

เป็นภารกิจที่มีเป้าหมายในการบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมต่างๆ ในกรณีของสงครามกลางเมือง ความอดอยาก และภัยพิบัติทางธรรมชาติ – ไม่ว่าจะเป็นการเกิดอุทกภัย ความแห้งแล้ง พายุ หรือแผ่นดินไหว ผู้ที่มีส่วนร่วมในภารกิจนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติ มุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินในลักษณะนี้ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพราะในสภาวะการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว บางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้กองกำลังของกองทัพเข้าช่วยในการลำเลียงความช่วยเหลือ เนื่องจากเป็นหนทางเดียวที่จะสามารถส่งความช่วยเหลือในด้านการบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ได้อย่างเต็มที่

แหล่งที่มา : จากบางส่วนของเว็บไซต์ขององค์การสหประชาชาติ <http://www.un.org>

อาจกล่าวได้ว่า ทั้งรัฐบาลและประชาชนควรให้ความสนใจที่จะให้รัฐสภามีส่วนร่วมอย่างมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ในกระบวนการของการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะการถกอภิปรายในสภา ตลอดจนการลงคะแนนเสียงในสภาเป็นการสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในภารกิจเกี่ยวกับสันติภาพข้างต้น พร้อมกับการสร้างแรงสนับสนุนจากประชาชนควบคู่กันไปด้วย

การมีส่วนร่วมของรัฐสภาในกระบวนการตัดสินใจในการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศ

ถึงแม้ว่าการส่งกองกำลังไปประจำยังต่างประเทศจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในบริบทของการรับมือกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่และการมีโอกาที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้ลุล่วงไปได้ก็ตาม รัฐสภาก็ยังคงมีบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดอยู่ดี หรือในบางกรณีก็เกือบไม่มีบทบาทเลยในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการเข้ามีส่วนร่วมในภารกิจรักษาสันติภาพของประเทศ ซึ่งทำที่ดังกล่าวควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างน้อยที่สุดก็ให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นบางส่วนเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันว่า ยังพอมีการกำกับดูแลและตรวจสอบประเด็นด้านความมั่นคงในกระบวนการประชาธิปไตยอยู่บ้าง

มีสถานการณ์ที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบที่รัฐสภาจะมีบทบาทและเข้ามีส่วนร่วมได้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการปกครอง

บทบาทของรัฐสภาทั้งในช่วงก่อนและหลังการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศ (มีบทบาทที่เข้มแข็ง)

หากมีการกำหนดว่าจะต้องได้รับการอนุมัติก่อน การจัดส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศจะกระทำได้ดีต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จะมีความแตกต่างเล็กน้อยระหว่างสถานการณ์ที่รัฐสภามีอำนาจในการอธิบายและจึงมีการลงคะแนน (ในกรณีของสหรัฐอเมริกา) และสถานการณ์ที่มีการกำหนดว่าจะต้องมีการออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดเหตุผลและขอบเขตอำนาจของภารกิจดังกล่าว (ดังเช่นกรณีของสวีเดน) ในทั้งสองกรณีเป็นการสร้างความชอบธรรมภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยในการปฏิบัติการเข้าแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมและการปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพ

เนื่องจาก เวลา ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในประเด็นด้านความมั่นคง แต่กระบวนการขั้นตอนทางรัฐสภาโดยปกติก็มักจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็วด้วยเหตุนี้ เงื่อนไขของการให้มีการอนุมัติหรือการให้ความยินยอมโดยรัฐสภาก่อนการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศจึงมีใช้เรื่องที่ จะกระทำได้ง่ายในทางปฏิบัติ และด้วยเหตุนี้เอง ในกรณีส่วนใหญ่จึงมักจะเป็นสถานการณ์ที่รัฐสภาจะเข้ามามีบทบาทในประเด็นนี้ ก็ในภายหลังเท่านั้น ดังกรณี กฎหมายเรื่องอำนาจในการสงคราม (War Powers Resolution)²⁶ ของสหรัฐอเมริกา ที่ระบุว่าสภาคองเกรสควรจะต้องตกลงว่าการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศได้มากกว่า 90 วัน ซึ่งก็เป็นผลมาจากการที่ได้มีการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศก่อนที่จะได้รับการอนุมัติจากสภานั้นเอง ขณะที่ ในกรณีของเนเธอร์แลนด์นั้น มาตราที่ 100 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาตั้งแต่วินาทีแรกในประเด็นการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศ โดยกำหนดให้สภาต้องได้รับการแจ้งล่วงหน้าถึงข้อมูลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการประจำการหรือการจัดวางกำลังของกองทัพและในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้หรือการส่งเสริม/สนับสนุนกฎหมายหรือการจัดระเบียบระหว่างประเทศ ซึ่งหมายรวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในกรณีที่มีการจับอาวุธขึ้นต่อสู้กันด้วย

บทบาทของรัฐสภาที่จำกัดเฉพาะในการอภิปรายในประเด็นการส่งกองกำลังไปประจำยังต่างประเทศ (บทบาทอันจำกัด)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในประเทศได้จำกัดบทบาทของรัฐสภาไว้ โดยสภาสามารถเปิดอภิปรายในประเด็นการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะลงคะแนนเสียงในประเด็นดังกล่าวด้วย ฉะนั้น ในกรณีนี้ รัฐบาลจึงเพียงแต่แจ้งให้รัฐสภารับทราบหลังจากได้ส่งกองกำลังไปแล้วเท่านั้น และแม้ว่ารัฐสภาจะไม่สามารถลงมติในการตัดสินใจที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินไปแล้วก็ตาม อย่างน้อยที่สุดกระบวนการเปิดอภิปรายในสภาจะช่วยก่อให้เกิดความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยในการส่งทหารไปประจำยังต่างประเทศ

ในกรณีที่รัฐสภามีบทบาทอันจำกัดดังกล่าว รัฐสภาจึงไม่อาจมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในกระบวนการของการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ในประเพณีปฏิบัติ อาจระบุให้ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลมีการทบทวนอภิปรายในประเด็นของการส่งทหารไปประจำอย่างต่างแดน หรืออาจถึงขั้นให้มีการลงมติด้วยในบางประเทศ

บทบาทของรัฐสภาถูกกีดกันออกจากระบวนการในการตัดสินใจ (ไม่มีบทบาทใดๆ ทั้งสิ้น)

เป็นกรณีที่รัฐสภาไม่สามารถแม้แต่จะเปิดอภิปรายในประเด็นการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างแดนได้เลยและการอนุมัติย้อนหลังหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วก็ไม่มี ความจำเป็น ทั้งนี้เพราะการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศถือเป็นการตัดสินใจด้านนโยบายต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของฝ่ายบริหาร และการที่รัฐสภาไม่ได้มีส่วนร่วมใดๆ เลยในกระบวนการตัดสินใจจึงเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจของสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบภารกิจด้านสันติภาพดังกล่าวด้วย

เครื่องมืออื่นๆ ที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้ในการกิจด้านสันติภาพในต่างประเทศ

แม้ในกรณีที่รัฐสภาถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ หรือมีบทบาทได้ค่อนข้างจำกัด รัฐสภาก็ยังคงใช้แรงกดดันโดยทางอ้อมต่อรัฐบาลให้ดำเนินการต่างๆ อย่างน้อยใน 4 วิธีการ กล่าวคือ

- ✓ รัฐสภาสามารถบังคับให้ฝ่ายบริหารอธิบายความรับผิดชอบในการส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศของตนต่อรัฐสภา อย่างไรก็ดี หากรัฐสภามีได้รับรู้/รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ รัฐสภาก็ไม่สามารถตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้ได้
- ✓ รัฐสภาสามารถคัดค้านฝ่ายบริหารเมื่อรัฐบาลเสนองบประมาณที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่สภา ในกรณีที่มีการกิจด้านสันติภาพที่มีได้คาดการณ์หรือมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า รัฐสภาต้องอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมที่มีได้เป็นงบที่อยู่ในกรอบงบประมาณปัจจุบัน รัฐสภาจึงมีโอกาที่จะแสดงความคิดเห็นผ่านอำนาจในการอนุมัติงบประมาณได้ (ดังเช่นในกรณีของฝรั่งเศส)
- ✓ การมีส่วนร่วมของรัฐสภามีได้มีความสำคัญเฉพาะในช่วงของการอภิปรายและการลงคะแนนเพื่อตัดสินใจส่งกองกำลังไปยังต่างประเทศเท่านั้น แม้แต่ในช่วงที่มีการปฏิบัติการกิจด้านสันติภาพแล้วก็ตาม สมาชิกรัฐสภาก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือใช้ช่วงระยะเวลาช่วงใดก็ได้ที่จะสอบถามไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับประเด็นนี้ นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสหายังสามารถเยี่ยมเยียนกองกำลังที่ประจำอยู่ต่างประเทศได้ด้วย (โปรดดูบทที่ 17)
- ✓ จากแง่มุมของการตรวจสอบในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น รัฐสภาก็ยังสามารถไต่สวนหรือตั้งคำถามไปยังรัฐบาลเพื่อให้มีการประเมินผลการปฏิบัติการกิจดังกล่าวหลังจากที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เสร็จสิ้นลงแล้วด้วย

ตารางที่ 48

กระบวนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติอย่างเป็นขั้นตอน

องค์การสหประชาชาติไม่มีกองทัพเป็นของตนเอง การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในแต่ละกรณีต้องมีการกำหนดให้สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละสถานการณ์ ในแต่ละกรณี คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็จะขอให้มีการจัดตั้งชุดปฏิบัติการขึ้นใหม่ ด้วยเหตุนี้ องค์ประกอบของชุดปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่ละชุดจึงเริ่มต้นจากศูนย์ทุกครั้งไป

สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 15 ประเทศ เป็นผู้มีส่วนในการจัดตั้งกองกำลังเพื่อปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพ และเป็นผู้กำหนดขอบเขตภารกิจ ซึ่งในการลงมตินั้นต้องได้คะแนนเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 9 เสียง และต้องไม่ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกถาวร (อันได้แก่ จีน ฝรั่งเศส สหพันธรัฐรัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา) เลขาธิการสหประชาชาติจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะถึงระยะเวลาและวิธีการที่จะเริ่มและดำเนินการปฏิบัติการดังกล่าว และจะต้องเป็นผู้รายงานถึงความคืบหน้าของภารกิจในการรักษาสันติภาพ ขณะที่หน่วยงานปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Department of Peacekeeping Operations) หรือ DPKO จะเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติการตามคำสั่งในพื้นที่ และเป็นผู้จัดการในด้านการสนับสนุนทางเสบียงแก่ชุดปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติทั่วโลก

เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้เลือกผู้บัญชาการกองกำลังและขอให้สมาชิกส่งกองกำลังทหาร ตำรวจ พลเรือน หรือบุคลากรด้านต่างๆ เข้าร่วมในกองกำลังดังกล่าว ขณะที่ การสนับสนุนทางเสบียงและการส่งกำลังบำรุงและอุปกรณ์ทั้งหลายจะต้องได้รับจากรัฐสมาชิกสหประชาชาติ หรือจากคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ส่วนคณะทำงานที่เป็นพลเรือน เจ้าหน้าที่พลเรือนฝ่ายสนับสนุนซึ่งมาจากบุคลากรภายในระบบสหประชาชาติ รัฐสมาชิกจะให้ยืมตัวมาชั่วคราวและมีปัจจัยบุคคลที่คัดเลือกทั้งจากในท้องถิ่นหรือในระดับนานาชาติเพื่อทำหน้าที่ในตำแหน่งเฉพาะบางตำแหน่ง

ระยะเวลาล่วงหน้าในการที่จะส่งกองกำลังไปประจำการในพื้นที่จะมีความแตกต่างกันไป ซึ่งโดยหลักการแล้วจะขึ้นอยู่กับความเต็มใจของรัฐสมาชิกที่จะส่งกองกำลังเข้าร่วมในแต่ละปฏิบัติการนั่นเอง ขณะที่แหล่งเงินทุนที่สามารถจัดหาได้อย่างทันทั่วทั้งและความสามารถในการส่งกำลังพลเข้าพื้นที่ก็มีผลต่อช่วงระยะเวลาในการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปประจำในพื้นที่ด้วยเช่นกัน อาทิ ในปี ค.ศ. 1973 บางส่วนของกองกำลังฉุกเฉินของสหประชาชาติ (UN Emergency Force - - UNEF II) หน่วยที่ 2 สามารถเข้าประจำการในตะวันออกกลางได้ภายในระยะเวลาเพียง 24 ชั่วโมง อย่างไรก็ดี ในบางกรณีที่มีความซับซ้อนทั้งในเรื่องขอบเขตอำนาจของปฏิบัติการและความยากลำบากในการส่งกำลังบำรุง หรือกรณีที่กองกำลังรักษาสันติภาพต้องเผชิญความเสี่ยง

อย่างสูงนั้น อาจจะใช้ระยะเวลาหลายเดือนกว่าที่จะมีการรวบรวมและจัดส่งกองกำลังไปปฏิบัติ
การในพื้นที่ได้

แหล่งที่มา : United Nations Web site <http://www.un.org>

ตารางที่ 49

กฎเกณฑ์การใช้กำลังของภารกิจรักษาสันติภาพ

เมื่อรัฐสภานุมัติให้มีการส่งกองทัพอไปประจำการ ณ ต่างประเทศนั้น รัฐสภาก็อาจจะกำหนดระดับ
ของการใช้กำลังที่กองทัพอจะสามารถใช้ได้ ตลอดจนระบุสถานการณ์ที่กองทัพอจะใช้กำลังไว้ด้วย
นั่นก็คือ กฎกติกาในการใช้กำลัง (Rules of Engagement หรือ ROE) นั่นเอง ROE หมายถึง
ข้อกำหนดของการใช้กำลังที่มีอันตรายอย่างสูงในการปะทะอย่างไม่แยกแยะในปฏิบัติการเฉพาะกิจ
ซึ่งการตัดสินใจในปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล โดยพยายามจำกัดการใช้กำลังอย่างมาก
ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขณะที่เปิดโอกาสให้ทหารมีโอกาสเพียงพอในการป้องกันตนเองด้วย ฉะนั้น
หลักการพื้นฐานของการป้องกันตนเองจะต้องถูกดำรงไว้ ROE จึงหมายถึงทั้งปัจจัยในด้านการ
สนับสนุนแก่ทหาร/กองกำลัง และปัจจัยทั้งในทางยุทธวิธีและการปฏิบัติการทางทหาร จึงจำเป็น
ต้องมีการวางแผนและกำหนดให้สอดคล้องทั้งในทางยุทธวิธีและเป้าหมายทางการเมือง ตลอดจน
ต้องไม่ขัดกับกฎกติกาการระหว่างประเทศ เช่น มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วย

ROE จะต้องรวมเอาเงื่อนไขต่างๆ ของการใช้กำลัง ดังที่ได้รับระบุไว้ซึ่งจะต้องเป็นการใช้กำลัง
จากน้อยไปหามาก เพื่อให้เกิดความสมดุลในการปลดชนวน ยกระดับ หรือแม้แต่การแก้ไขการ
เผชิญหน้าระหว่างกัน การกำหนดความหมายของ ROE ให้ครอบคลุมระดับของการใช้กำลังใน
การตอบโต้แบบค่อยเป็นค่อยไป (จากน้อยไปหามาก) นั้นส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้
กำลังเท่าที่จำเป็นในการรับมือกับระดับความรุนแรงที่มีความแตกต่างกัน ขณะที่ก็สามารถลด
ความเสียหายอันเกิดจากการใช้ความรุนแรงดังกล่าวลงไปได้ด้วย และด้วยเหตุนี้ ROE จึงควร
จะมีการกำหนดระดับของการใช้กำลัง (จากน้อยไปหามาก) ไว้ ดังต่อไปนี้

- ▶ ใช้กำลังก็เพื่อป้องกันกองทัพอเท่านั้น
- ▶ ใช้กำลังในการป้องกันกองทัพอและป้องกันชีวิตของพลเรือน
- ▶ ใช้กำลังในการป้องกันกองทัพอ ชีวิตพลเรือน และป้องกันเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ (เช่น
โรงพยาบาล สะพาน ฯลฯ)

- การใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหลายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของปฏิบัติการ

ในขณะเดียวกัน ROE ก็ควรระบุประเภทของอาวุธที่จะใช้ในแต่ละปฏิบัติการสันติภาพไว้ด้วย ซึ่งก็อาจจำแนกได้ตั้งแต่การไม่ใช้อาวุธเลยจนถึงการอนุญาตให้มีการใช้อาวุธหนักทุกชนิด ซึ่งรวมถึงเรือรบ เครื่องบิน และเทคโนโลยีด้านขีปนาวุธต่างๆ

การฝึกทหารเพื่อภารกิจรักษาสันติภาพ

การเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นภารกิจที่ต้องทุ่มเทอย่างมากสำหรับกองทัพ และต้องมีการฝึกฝนเพิ่มเติม ตลอดจนมีการเรียนรู้ที่มากกว่าปฏิบัติการเตรียมความพร้อมของกองทัพในยามปกติ

ประเด็นข้างต้นจะปรากฏอย่างชัดเจนในระดับปฏิบัติการ ซึ่งทำให้กองทัพมีความจำเป็นที่ต้องมีความรู้เฉพาะด้าน อาทิ การกำจัดกัมมันตภาพรังสี หรือการมีความสามารถในการติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์กับพลเรือน ซึ่งหมายรวมถึงการมีความสามารถพิเศษในการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย และในการเจรจาด้วย (ซึ่งในบางกรณีก็ต้องมีความรู้ในภาษาท้องถิ่น) ต้องมีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมและประเพณีของท้องถิ่น มีความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับมนุษย์และกฎหมายมนุษยธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการใช้กำลัง (ROE) ในภารกิจพิเศษต่างๆ และในประเด็นหลังสุดนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในภารกิจรักษาสันติภาพนั้น โดยปกติแล้วจะมีการจำกัดการใช้กำลังอย่างมาก และในบางกรณีกองกำลังทางทหารที่เข้าไปประจำการนั้นจะไม่มีการติดอาวุธเลย

ความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกฝนเป็นพิเศษนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับขั้นตอนในการวางแผน อันเป็นกรณีที่กองทัพที่ถูกส่งไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มักจะถูกส่งไปประจำในบริเวณที่ห่างไกลจากประเทศของตนและอาจจะเป็นสถานที่ที่ไม่เคยคาดว่าจะเป็นกองกำลังไปประจำการมาก่อน ในสถานการณ์ดังกล่าว การจัดการขนส่ง การลำเลียงเสบียง และการส่งกำลังบำรุงจึงกลายเป็นเรื่องที่มีความยากลำบาก และในบางกรณีอาจอยู่นอกเหนือความสามารถของบางประเทศในการที่จะจัดหาวัสดุอุปกรณ์ด้วย

ในประการสุดท้าย การเตรียมการและการฝึกที่เพิ่มขึ้นเป็นความจำเป็นในระดับการสั่งการและการส่งกำลังบำรุงด้วย ทั้งนี้เพราะกองทัพของประเทศต่างๆ นั้น ส่วนใหญ่จะปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่เดียวและภายใต้การบังคับบัญชาเพียงหนึ่งเดียว แต่ในปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้น สายการบังคับบัญชาซึ่งแต่เดิมขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหมเพียงอย่างเดียว นั้นก็ถูกเปลี่ยนแปลงไป การประสานงานระหว่างกองทัพของประเทศต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน และการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ อย่างเช่น คณะกรรมการกาชาดสากลจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ในกรณีที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพดำเนินการโดยสหประชาชาติ การบังคับบัญชากองทัพจะถูกควบคุมทั้งโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงและโดยกฎเกณฑ์ในการใช้กำลัง กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติการทางทหารของสหประชาชาติ ประมวลจริยธรรมของสหประชาชาติ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการจัดการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับกองกำลังนานาชาติของสหประชาชาติ

ตารางที่ 50

การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

หน่วยงานฝึกอบรมซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในฝ่ายงานปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติมีหน้าที่ในการให้แนวทาง ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิกสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการฝึกปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยในหน่วยงานนี้ได้มีการพัฒนารูปแบบในการฝึก และมีเอกสารต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่สั่งสมกันมา ตลอดจนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure - - SOP) ที่สั่งสมมาจากประสบการณ์ในการกิจรักษาสันติภาพตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา หน่วยงานนี้จะทำงานร่วมกับวิทยาลัยการทหารต่างๆ กับสถาบันฝึกอบรมทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคในหลากหลายประเทศ และกับคณะผู้ปฏิบัติงานรักษาสันติภาพคณะต่างๆ ด้วย มีการจัดตั้งคณะผู้ช่วยในการฝึกอบรมของสหประชาชาติ และสร้างหลักสูตรในการ “ฝึกผู้ฝึกอบรม” (Train the Trainers) ขึ้นเพื่อช่วยให้รัฐสมาชิกพัฒนาหลักสูตรและโครงการฝึกอบรมในการกิจรักษาสันติภาพ และนำโครงการไปใช้ปฏิบัติอย่างได้ผล นอกจากนี้ ก็มีการรวบรวมประมวลระเบียบปฏิบัติและคู่มือต่างๆ เพื่อช่วยให้ภารกิจในการรักษาสันติภาพมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก

แหล่งที่มา : United Nations Web site <http://www.un.org>

เกณฑ์ในการส่งกองกำลังเพื่อปฏิบัติการกิจด้านมนุษยธรรม ในต่างประเทศ

ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลสามารถกำหนดเกณฑ์ในการส่งกองกำลังไปประจำยังต่างประเทศได้ การกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจนเป็นการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งก็อาจนำไปสู่การได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในปฏิบัติการรักษาสันติภาพด้วย เกณฑ์ดังกล่าวมี 2 ประเภทด้วยกัน (โปรดดูกรอบข้างล่าง) เกณฑ์แรกคือ เงื่อนไขที่เกี่ยวกับบริบททางการเมืองและรูปแบบของปฏิบัติการทางทหาร ส่วนเงื่อนไขชุดที่สองนั้น มุ่งเน้นไปที่ตัวภารกิจในปฏิบัติการรักษาสันติภาพเอง อันได้แก่ ขอบเขตอำนาจการบังคับบัญชา ระยะเวลา และรูปแบบของกองกำลัง

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

เกณฑ์ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับบริบทและประเภทของภารกิจรักษาสันติภาพ

- ▶ ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบในประเด็นดังต่อไปนี้
 - ▶ พันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ
 - ▶ ความเหมาะสมของการส่งหรือรับกองทัพอไปประจำการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในการรักษาสันติภาพ
 - ▶ เหตุผลหรือภูมิหลังของการเข้าแทรกแซงในแต่ละกรณี (เช่น มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ในประเทศเป้าหมาย)
 - ▶ มีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานสำหรับภารกิจรักษาสันติภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก
 - ▶ มีการกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานในการใช้กำลัง (ROE) ของทหารในการกิจรักษาสันติภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก
 - ▶ การใช้กำลังทหารในสัดส่วนที่เหมาะสม
 - ▶ มีข้อกำหนดในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ

- ▶ มีการกำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐ
- ▶ พิจารณาระดับการให้การสนับสนุนหรือการต่อต้านของประชาชนต่อหลักการของการที่ประเทศจะเข้ามีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
- ▶ กระบวนการในการประเมินและหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสืบเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา
- ▶ ความจำเป็นในการที่รัฐสภาจะต้องได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนเมื่อการปฏิบัติการถึงสิ้นสุดลงเพื่อที่จะได้ ทำการประเมินและตรวจสอบปฏิบัติการรักษาสันติภาพทั้งหมด

เกณฑ์เฉพาะสำหรับภารกิจรักษาสันติภาพในบางกรณี

- ▷ ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาในประเด็นต่อไปนี้
 - ▶ การกำหนดกรอบและขอบเขตอำนาจของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
 - ▶ รูปแบบของหน่วยทหารที่เกี่ยวข้อง
 - ▶ ความเป็นไปได้ของปฏิบัติการทางทหารในภารกิจดังกล่าว
 - ▶ การมีกองกำลังและวัสดุที่เพียงพอและเหมาะสมที่จะจัดส่งไปปฏิบัติการ
 - ▶ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อบุคลากรทางทหาร
 - ▶ ระยะเวลาที่คาดว่าจะกองกำลังจะประจำการในต่างแดน ตลอดจนเงื่อนไขต่างๆ ในการคงกองกำลังไว้ อย่างยืดเยื้อยาวนานหากมีความจำเป็น
 - ▶ ผลกระทบด้านงบประมาณ
 - ▶ ปฏิกริยาของสาธารณชนต่อภารกิจรักษาสันติภาพดังกล่าว

การใช้กระบวนการทางรัฐสภาในภารกิจรักษาสันติภาพ

- ▷ ในกรณีที่เกิดความจำเป็น ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาจะสามารถ
 - ▶ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
 - ▶ จัดให้มีการไต่สวนก่อนที่จะมีการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพออกไปประจำยังต่างประเทศ
 - ▶ เรียกร้องให้นำนัตัวบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ต้องสงสัยว่าได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีและถูกคุมขัง
- ▷ ไม่ควรลังเลใจในการที่จะใช้กระบวนการทางรัฐสภาเพื่อจัดให้มีการสอบถาม และไต่สวนในส่วนที่เกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ดำเนินอยู่

ภาคที่ 6

ทรัพยากรทางการเงิน :

การควบคุมงบประมาณด้านความมั่นคง

อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 23

ความมั่นคงและ อำนาจในการจัดสรรงบประมาณ

รัฐสภาและกระบวนการจัดทางงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง

ทั่วทุกมุมโลก รัฐสภามีบทบาทสำคัญตามกฎหมายในการออกกฎหมายและกำกับดูแลกระบวนการจัดทางงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง แม้ว่าระดับของแรงจูงใจทางการเมืองตลอดจนโอกาสที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐสภามักจะขาดเครื่องมือหรือกลไกที่จะช่วยเสริมบทบาทในด้านนี้ให้มีพลังอย่างชัดเจน และบ่อยครั้งที่การดำเนินงานของรัฐสภามักจะถูกขัดขวางโดยข้ออ้างในเรื่องของชั้นความลับและความคลุมเครือในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคง รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการกิจด้านความมั่นคงต่างๆ นอกจากนี้วัฒนธรรมทางการเมืองอันยาวนานของการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคงก็มักจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ผลก็คือรัฐสภาจึงมีแนวโน้มที่จะปล่อยให้กระบวนการในการจัดทางงบประมาณด้านการป้องกันประเทศตกอยู่ในมือของฝ่ายบริหารและกองทัพ

อย่างไรก็ดี สมาชิกรัฐสภาก็ไม่ควรที่จะประเมินอำนาจในการจัดสรรงบประมาณของตนเองในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคง และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ภาคส่วนนี้ต้องทำการปฏิรูปเพื่อสนองต่อความต้องการของสังคมต่างกันไป ทั้งนี้เพราะ “อำนาจของกระเป๋าเงิน” นั้น สามารถถูกนำไปใช้ในทางที่จะช่วยให้เกิดหลักประกันว่า การจัดสรรและการใช้งบประมาณนั้นควรจะยังประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและจะต้องสามารถได้รับการตรวจสอบและมีผู้รับผิดชอบได้ด้วย

กรอบที่ 51

งบประมาณ : เครื่องมือสำคัญของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย

“งบประมาณของประเทศมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับการรวบรวมจัดเก็บรายได้และการเสนอรายการค่าใช้จ่ายเท่านั้น หากแต่เป็นถ้อยแถลงทางนโยบายที่สำคัญที่สุดที่นำเสนอโดยฝ่ายบริหารในแต่ละปี งบประมาณสะท้อนถึงคุณค่าพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อนโยบายของชาติ เป็นการสะท้อนถึงทัศนะและมุมมองของรัฐบาลต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นการประกาศถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การคลัง และการงบประมาณของรัฐบาล ตลอดจนสะท้อนถึงการจัดลำดับความสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลด้วย(...) นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็นมาตรวัดที่ทรงคุณค่าถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในวันข้างหน้า พร้อมทั้งเป็นมาตรวัดผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐบาลด้วย

“งบประมาณถือเป็นเอกสารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดการบริหารบ้านเมืองอย่างครอบคลุมและมีธรรมาภิบาล ในการแจกแจงรายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายที่นำเสนอเข้าสู่สภานั้น ทำให้รัฐสภาและสาธารณชนได้มีโอกาส “รับรู้ว่าเงินนั้นจะถูกนำไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง” ซึ่งก็เท่ากับเป็นการสร้างความโปร่งใสในการทำงาน นอกจากนี้ งบประมาณจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนที่รัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายเงินหรือจะหารายได้เข้าประเทศได้ ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและคณะกรรมการการที่เกี่ยวข้องด้วย

“ความโปร่งใสและความรับผิดชอบควรเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ ความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณและความรับผิดชอบถือเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย

ตัดตอนจาก : *General report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, May 2000*

รัฐสภาควรใส่ใจในประเด็นด้านความมั่นคงและภาคความมั่นคงในกระบวนการจัดทำงบประมาณใน 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นการเตรียมงบประมาณ : ในขั้นตอนนี้ ฝ่ายบริหารจะเสนอการจัดสรรงบประมาณด้วยจุดประสงค์ที่หลากหลาย แต่รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาก็สามารถมีส่วนร่วมในขั้นการเตรียมการนี้ได้โดยผ่านช่องทางและกลไกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ขั้นการอนุมัติงบประมาณ : ในขั้นตอนนี้ รัฐสภาควรที่ศึกษาและกำหนดผลประโยชน์ของประชาชนตลอดถึงความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณ และในบางกรณี ก็อาจจะเสนอแนวทางอย่างชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงอย่างชัดเจนด้วย

ขั้นการลงมือดำเนินการหรือการใช้จ่ายงบประมาณ : ในขั้นตอนนี้ รัฐสภาจะทบทวนและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและอาจเร่งรัด/กระตุ้นให้มีการใช้จ่ายอย่างโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ โปรดดูส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ในส่วนต่อไป และในกรณีที่มีการเสนอของงบประมาณเกินกว่าที่ได้จัดสรรไปแล้ว รัฐสภาจะต้องคอยติดตามและตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนในข้อเสนอดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น

ขั้นตอนการตรวจสอบบัญชีและประเมิน : ในขั้นตอนนี้ รัฐสภาจะทำการตรวจสอบอย่างละเอียดว่ารัฐบาลมีการใช้งบประมาณผิดประเภทหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐสภายังจะต้องมีการประเมินงบประมาณโดยรวมเป็นระยะๆ ตลอดจน ตรวจสอบระบบการสอบบัญชีเป็นครั้งคราวเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความรับผิดชอบ และอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณในการป้องกันประเทศ

กรอบที่ 52

เหตุใดรัฐสภาจึงต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในเรื่องงบประมาณ

พรรคการเมืองฝ่ายค้านสามารถใช้การอภิปรายงบประมาณเพื่อเสนอทางเลือกในการจัดสรรงบประมาณ ในการลงคะแนนเสียงเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายนั้น พรรคเสียงข้างมากแสดงความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วยการยืนยันประเด็นที่ทำให้เกิดความชอบธรรม และตอกย้ำถึงความเชื่อมโยง และความเป็นหนึ่งเดียวระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับถ้อยแถลงที่พรรคเสียงข้างมากที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาได้ประกาศไว้

การควบคุมงบประมาณเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่จะส่งผลต่อนโยบายของรัฐบาล และภายใต้กฎหมายทบทวนงบประมาณนั้นได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณและจึงถือว่าการบริหารการจัดทำงบประมาณเป็นอันสิ้นสุดลง

ตัดตอนจาก : *General Report on the IPU seminar on "Parliament and the Budgetary Process, including from a Gender Perspective", Bamako, Mali, November 2001*

กรอบข้างล่างนี้แสดงถึงภาพรวมของรายจ่ายในการป้องกันประเทศของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จะเห็นได้ว่าในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงนั้น งบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลายประเทศได้เริ่มที่จะเข้าสู่การทุ่มงบประมาณไปกับการสร้างสันติภาพ อย่างไรก็ดี หลายประเทศในเอเชียและแอฟริกา ก็ยังคงเพิ่มงบประมาณทางทหารในช่วงเวลานี้อยู่

กรอบที่ 53

สัดส่วนเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในบริเวณต่างๆ ทั่วโลกและในบางประเทศ

	1985	2000	2001
องค์การเนโท	4.0	2.2	2.2
สหรัฐอเมริกา	6.5	3.0	3.2
สหราชอาณาจักร	5.2	2.4	2.5
ฝรั่งเศส	4.0	2.6	2.6
เยอรมัน	3.2	1.6	1.5
ประเทศในยุโรปที่มีได้สังกัดองค์การเนโท	4.3	2.8	2.3
สหภาพโซเวียต/รัสเซีย	16.1	5.0	4.3
ตะวันออกกลางและแอฟริกาตอนเหนือ	11.9	6.7	7.2
เอเชียกลางและเอเชียใต้	4.3	5.2	3.8
เอเชียตะวันออกเฉียงและออสเตรเลีย	6.4	3.5	3.3
ญี่ปุ่น	1.0	1.0	1.0
แคริบเบียนและละตินอเมริกา	3.2	1.7	1.7
ซับ-ซาคารา แอฟริกา	3.1	3.8	3.4
เอริเทรีย	n.a.	30.0	20.9
รวมทั่วโลก	6.7	3.6	3.5

ที่มา : The Military Balance 2002-2003, IISS, London

การจัดทำงบประมาณในด้านความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีที่ดีที่สุดที่จะให้เกิดความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ก็คือ การมีกระบวนการในการจัดทำงบประมาณที่มีความโปร่งใส ขณะที่การสร้าง ความโปร่งใส และการก่อให้เกิดภาระความรับผิดชอบก็สามารถพัฒนาจากหลักการของการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

การให้การอนุมัติล่วงหน้า : รัฐสภาควรให้การอนุมัติฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณ

ความเป็นเอกภาพ : รายจ่ายและรายรับทั้งหมดควรถูกนำเสนอสู่สภาในเอกสารงบประมาณชุดเดียวกัน

การกำหนดระยะเวลาอย่างสม่ำเสมอ (Periodicity) : ฝ่ายบริหารจะต้องนำเสนอ งบประมาณเป็นประจำทุกปีต่อรัฐสภา การกำหนดช่วงเวลายังหมายถึงความจำเป็น ที่จะต้องระบุระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้วด้วย

การเฉพาะเจาะจง (Specificity) : ทั้งตัวเลขและคำอธิบายของงบประมาณทุกรายการ ควรสะท้อนถึงภาพรวมอย่างชัดเจนของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล และด้วยเหตุนี้ คำอธิบายค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการต้องไม่คลุมเครือ ขณะที่ค่าใช้จ่ายในงบประมาณ แต่ละรายการก็ไม่ควรที่จะสูงมากจนเกินไป

ขอบเขตของกฎหมาย (Legality) : รายจ่ายทุกชนิดและกิจกรรมทุกประเภทจะต้อง ไม่ขัดต่อกฎหมาย

โครงสร้างการใช้งบประมาณที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน (User-friendly Structure) : ฝ่ายบริหารจะต้องนำเสนอประมาณการรายจ่ายต่อรัฐสภาในลักษณะที่ทำความเข้าใจได้อย่าง ไม่ซับซ้อนเพื่อให้ประชาชนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างหลากหลายที่เข้ารับฟังการอภิปราย งบประมาณในสภาสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้

ขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุม (Comprehensiveness) : งบประมาณของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงที่มีลักษณะที่แตกต่างกันจะต้องมีความครอบคลุมอย่างสมบูรณ์และไม่ควรมีรายการค่าใช้จ่ายใดๆ ที่ไม่อาจจะระบุผู้ที่รับผิดชอบหรือไม่สามารถอธิบายได้ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณของหน่วยงานด้านความมั่นคง อันได้แก่ หน่วยงานทหาร หรือ หน่วยงานอื่นใดที่มีลักษณะการจัดองค์กรแบบทหารก็ตาม หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานข่าวกรอง รวมทั้งบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ว่าจ้างด้วย

การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (Publicity) : พลเมืองทุกคน (ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มองค์กร) ควรที่จะมีโอกาสแสดงความเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ ซึ่งหมายความว่า เอกสารงบประมาณทั้งหมดจะต้องมีลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย และจะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถหาอ่านได้โดยทั่วไป ในทุกสถานที่ในประเทศ (เช่น จะต้องจัดส่งเอกสารงบประมาณไปยังห้องสมุดในห้องที่ต่างๆ ฯลฯ)

ความสอดคล้องต้องกัน (Consistency) : ควรมีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างนโยบาย แผนการดำเนินงาน ร่างงบประมาณ และผลการปฏิบัติงาน

เครื่องมือและเป้าหมาย (Means and Ends) : คำอธิบายในเอกสารงบประมาณควรมีลักษณะที่สื่อถึงความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้นๆ อย่างชัดเจน ในประเด็นที่เกี่ยวกับ (a) ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ (b) เป้าหมายหรือผลการดำเนินงานที่ต้องการบรรลุถึง (c) การสามารถวัดผลลัพธ์ที่เกิดจากแผนงานที่ตั้งไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม งบประมาณที่มีความยืดหยุ่นจึงหมายถึงการยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดหรือขอบเขตใน 3 ประการข้างต้นนี้ได้

หลักการดังกล่าวข้างต้นถือเป็นเงื่อนไขในการควบคุมคุณภาพของการจัดทำงบประมาณที่เหมาะสม ขณะที่สมาชิกรัฐสภาขาดข้อมูลเกี่ยวกับภาคความมั่นคง จึงทำให้ไม่สามารถยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมมาถกอภิปรายในกระบวนการจัดทำงบประมาณในการป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณที่เหมาะสม

มีองค์ประกอบอันหลากหลายในการจัดทำงบประมาณที่เหมาะสมที่จะช่วยให้รัฐสภาสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบงบประมาณของภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่ง ได้แก่ การมีกรอบกฎหมายและกรอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน ความคุ้มค่าของเงิน การมีวินัยทางงบประมาณ การกำหนดระยะเวลา และการมีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม

กรอบทางกฎหมายและกรอบตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน

สิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ รัฐสภายังต้องออกกฎหมายที่กำหนดการให้ได้ว่าซึ่งข้อมูลจากรัฐบาล และระบุว่าอำนาจในการได้รับข้อมูลดังกล่าวจากรัฐบาลนั้นจะต้องกระทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย ขณะเดียวกัน การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณก็ควรจะถูกปลูกฝังอยู่ในพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ความพยายามและการทุ่มเทอย่างมาก

ความคุ้มค่าของเงิน

กระบวนการจัดทำงบประมาณควรใช้กฎพื้นฐานเดียวกันในเรื่องความคุ้มค่าของเงิน 2 ประการ อันได้แก่

- ✓ การมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง (Effectiveness) : ซึ่งหมายถึงการบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ (“การทำในสิ่งที่ถูกต้อง”)
- ✓ การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) : ซึ่งหมายถึงการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด (“การทำในสิ่งที่ถูกต้องอย่างประหยัดที่สุด”)

กรอบที่ 54

การวางแผน การจัดทำโครงการและระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System PPBS)

“(...) การวางแผน การจัดทำโครงการและระบบการจัดทำงบประมาณ หรือ PPBS นั้น เริ่มมีการใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา (ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960) เพื่อพัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และต่อมาได้มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ(...) วงจรของการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS นั้น ประกอบด้วย ขั้นตอนแรกของการวางแผน อันเป็นขั้นตอนที่มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง ผลประโยชน์แห่งชาติ และภัยคุกคาม เพื่อกำหนดภารกิจ องค์ประกอบและโครงสร้างของกองทัพ และจากการวิเคราะห์ที่ปัจจัยข้างต้นจึงนำมาสู่การจัดวางโครงการต่างๆ โครงการซึ่งก็คือรูปแบบหนึ่งของแผนงานธุรกิจ จะเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึง ซึ่งการจัดทำโครงการถือเป็นตัวเชื่อมต่อที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพราะการกำหนดโครงการนั้นเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายและทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ และจากส่วนนี้เองที่ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบ PPBS มีความแตกต่างจากการทำงานงบประมาณแบบเดิมที่มุ่งเน้นไปยังการจัดสรรทรัพยากรตามข้อเรียกร้องหรือความจำเป็นของรัฐ แต่ PPBS จะดูที่แผนงานและโครงการว่ามีความสอดคล้องกับข้อจำกัดของงบประมาณที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ และด้วยเหตุนี้ โครงการทั้งหลายที่จัดทำขึ้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการจัดลำดับความสำคัญ โดยมุ่งเน้นที่ความจำเป็นเร่งด่วนที่สุดของกองทัพเป็นลำดับแรก การประเมินความเสี่ยงโดยพิจารณาจากผลที่ตามมา อันได้แก่ การไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้นั้นจะถูกนำมาพิจารณาประกอบในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และในท้ายที่สุด การใช้งบประมาณตามรอบวงจรที่กำหนดจะอยู่ในขั้นตอนของการประเมินผลการดำเนินงาน อันเป็นขั้นตอนที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวมจะเป็นผู้ตัดสินโดยเป็นผู้ประเมินว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้นได้มีการบรรลุถึงหรือไม่เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ที่มา : Defence Budget Transparency on the Internet, by Kate Starkey and Andri van Meny Information & Security, Vol. 5, 2000. C4 in Defence of Reengineering.

ในการที่จะประเมินว่างบประมาณในการป้องกันประเทศคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่นั้น ตามทฤษฎีการจัดทำงานงบประมาณสมัยใหม่ รายจ่ายควรที่จะเชื่อมโยงกับโครงการและวัตถุประสงค์ (โปรดดูกรอบที่ 54 ข้างต้น) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายควรที่จะเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมาย (อาทิ การกิจรักษาสันติภาพ การศึกษา) นอกจากนี้ งบประมาณควรถูกจัดเป็นกลุ่มก้อนจำแนกตามกลุ่มภารกิจ ขณะที่รัฐสภาเองควรที่จะมีความสามารถในการประเมินระดับของความคุ้มค่าเงินที่ลงไปด้วยความช่วยเหลือจากผู้ตรวจสอบบัญชีด้วย (โปรดดูบทต่อไป) ซึ่งก็หมายความว่า รัฐบาลจะต้องนำเสนองบประมาณที่มีลักษณะแสดงถึงผลลัพธ์ที่จะได้ (Output budget) มากกว่าจะเป็นการเสนองบประมาณที่เพียงแต่ใส่ข้อมูลลงไป (Input Budget) เท่านั้น ระบบการจัดทำงานงบประมาณแบบอัตโนมัติ เช่น ระบบ PPBS นั้น จะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อหน่วยงานด้านความมั่นคงเสนอแผนงานงบประมาณที่มีความโปร่งใสในลักษณะที่ไม่ขัดต่อข้อกำหนดของการรักษาความลับในแผนงานนั้นๆ ด้วย

การมีวินัยในงบประมาณ

เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลจะยึดมั่นในกฎเกณฑ์และกรอบทางกฎหมาย และยึดมั่นในร่างงบประมาณที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติ การมีวินัยในการจัดทำงานงบประมาณจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐสภาอาจพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้เพื่อก่อให้เกิดวินัยทางงบประมาณ อันได้แก่

- ✓ ความสัมพันธ์ระหว่างงบกลาโหม (จากการประมาณการและการคำนวณค่าใช้จ่าย) และระดับราคาที่เปลี่ยนแปลงไป
- ✓ การมีมาตรฐานในการติดตามและการกำหนดเพดานทั้งสำหรับค่าใช้จ่ายที่ต่ำหรือสูงเกินไป
- ✓ การใช้มาตรวัดต่างๆ ในช่วงที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้งบประมาณมากหรือน้อยเกินไป
- ✓ ในกรณีที่มีการใช้จ่ายงบประมาณกลาโหมน้อยหรือมากกว่าวงเงินที่ตั้งไว้ ควรจะได้มีการแจ้งไปยังรัฐมนตรีคลังและคณะรัฐมนตรีทั้งหมด

- ✓ ควรกำหนดกฎเกณฑ์ในการชดเชยการใช้งบประมาณกลาโหมที่เกินกว่าวงเงินที่จัดสรรไว้ซึ่งอาจเป็นการโยกงบประมาณภายในงบกลาโหมเอง หรือการโยกงบประมาณจากส่วนราชการอื่นมาทดแทน

ระยะเวลาและช่วงเวลาที่เหมาะสมของการจัดทำงบประมาณ

เพื่อให้บรรลุถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำงบประมาณอย่างถูกต้องของภาคความมั่นคง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เวลาอย่างเพียงพอในการพิจารณาร่างงบประมาณกลาโหมที่นำเสนอเข้าสู่สภาก่อนที่จะมีการลงมติ อย่างน้อยที่สุดควรกำหนดระยะเวลาระหว่าง 45 วัน ถึง 3 เดือนล่วงหน้า เพื่อให้รัฐสภาจะได้มีเวลาอย่างเพียงพอในการทบทวนตรวจสอบงบประมาณกลาโหมที่มีความสลับซับซ้อนโดยละเอียดถี่ถ้วน

การให้ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับงบประมาณในการป้องกันประเทศที่ถูกต้อง ครอบคลุม และในเวลาที่เหมาะสม จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ

- ✓ ข้อมูลดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่ต้องนำเสนอสู่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนจะได้มีความรู้และเพื่อประโยชน์ในการอภิปรายในสภา
- ✓ การมีข้อมูลช่วยให้สามารถระบุถึงข้อจำกัด ความจำเป็นในการปฏิรูป และความจำเป็นที่จะต้องโยกงบประมาณด้านอื่นๆ ของรัฐบาลมาใช้ในด้านความมั่นคง
- ✓ การจัดการงบประมาณในภาคความมั่นคงอย่างโปร่งใสส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐสภา และส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลด้วย

การมีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม

รัฐสภาสามารถดึงผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณจากภาคประชาสังคมให้เข้าร่วมในกระบวนการติดตามและตรวจสอบด้านการคลัง ซึ่งการใช้ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีของการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง ซึ่งโดยปกติเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนและไม่ง่ายนักที่จะติดตามตรวจสอบ ความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณควรอยู่บนพื้นฐานของการมีกฎหมายที่วาดด้วยเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารเป็นประการสำคัญ

การฝึกอบรมและความเชี่ยวชาญ

ประการสุดท้าย มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงความสามารถของทั้งตัวสมาชิก
รัฐสภาเองและเจ้าหน้าที่รัฐสภาด้วยการฝึกอบรมและการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาส
ในการทำวิจัยเฉพาะด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพและความเชี่ยวชาญ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์
ดังกล่าว ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในระบอบ
ประชาธิปไตยและการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภา สหภาพรัฐสภาระหว่าง
ประเทศ (IPU) จึงจัดให้มีการสัมมนาทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคโดยพungเป่าไปยัง
สมาชิกรัฐสภาและคณะ/เจ้าหน้าที่รัฐสภาเป็นสำคัญ (โปรดดู www.ipu.org) และยังได้
เตรียมที่จะจัดทำคู่มือในประเด็นดังกล่าวในลักษณะเดียวกับคู่มือฉบับนี้ด้วย

กรอบที่ 55

องค์ประกอบพื้นฐานของงบประมาณกลาโหม : งบประมาณกลาโหมของสเปนปี ค.ศ. 2002

สินค้าและบริการ

อาหาร

การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

น้ำมัน

บริการต่างๆ : ค่าไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ฯลฯ

เสื้อผ้า

เงินเดือน

ค่าขนส่ง

ค่าฝึกอบรม

ค่ารักษาพยาบาล

รายจ่ายในการปฏิบัติกรอื่นๆ

รายจ่ายด้านการคลังอื่นๆ

รายจ่ายในปัจจุบัน

องค์การระหว่างประเทศ

องค์กรอิสระต่างๆ

ค่าใช้จ่ายอื่นๆ

การลงทุนอย่างแท้จริง

การปรับปรุงกองทัพให้มีความทันสมัย

การบำรุงรักษาอาวุธและวัสดุภัณฑ์ทั้งหลาย

การวิจัยและพัฒนา

การลงทุนอื่นๆ

การโยกย้ายทุน

ทรัพย์สินทางการคลังต่างๆ

แหล่งที่มา: Spanish Defence Budget 2002, Ministry of Defence of Spain

ความโปร่งใสและการรับผิดชอบในการจัดหางบประมาณ ด้านความมั่นคง

ความโปร่งใสกับการรักษาความลับ

ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจเป็นมาตรการที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดหลักประกันว่าผลของการตัดสินใจนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และกับวัตถุประสงค์ในทางนโยบาย ความโปร่งใสในการจัดหางบประมาณกลาโหม เสริมสร้างให้รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของสังคมต่อภาคความมั่นคงด้วย การปราศจากความโปร่งใสในกระบวนการจัดหางบประมาณกลาโหมนั้นมักจะเกี่ยวโยงกับแผนการจัดหางบประมาณที่ล้าสมัย หรือการมีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากการปราศจากผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะหลากหลายในหน่วยงานตรวจสอบบัญชีในระดับชาติด้วย การมีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ขาดความชัดเจนในเรื่องการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อที่สาธารณชนจะสามารถตรวจสอบการตัดสินใจได้อย่างละเอียด และถี่ถ้วน รวมตลอดถึงทัศนคติของฝ่ายข้าราชการประจำที่ต้องการเก็บรักษาความลับมากกว่าที่จะแสดงความรับผิดชอบและอธิบายรายละเอียดของงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีตามกฎหมายและผู้ออกกฎหมายทั้งหลายจึงจำเป็นต้องจะต้องรับทราบจุดอ่อนอันเกิดจากระบบเหล่านี้และระบุปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนด้วย (โปรดดูบทต่อไป)

กรอบที่ 56

อุปสรรคสำคัญในการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงอย่างโปร่งใส

“การปราศจากความโปร่งใสและความสามารถที่จะถูกตรวจสอบและรับผิดชอบได้ จะเป็นปัญหาในกระบวนการจัดทำงบประมาณในกรณีที่มีปัจเจกบุคคลเพียงไม่กี่คนในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายด้านความมั่นคงและเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรเพื่อการนี้ เจ้าหน้าที่หลักๆ ในกระทรวงการคลังและในส่วนอื่นๆ ของฝ่ายบริหารมักจะถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจนโยบายหรือประเด็นที่เป็นข้อตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มักจะถูกตัดออกไป ขณะที่องค์กรต่างๆ ของรัฐสภา ซึ่งอาจจะมีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมก็มักจะถูกปิดหูปิดตาและไม่ได้รับข้อมูลใดๆ ทั้งสิ้น...”

“รายจ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับกองกำลังด้านความมั่นคงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร การปฏิบัติการและเครื่องมือต่างๆ ควรจะถูกรวมไว้ในรายการงบประมาณ และควรที่จะระบุด้วยว่าค่าใช้จ่ายในรายการต่างๆ ดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินด้วยวิธีใด แต่ในทางปฏิบัติ งบประมาณด้านความมั่นคงส่วนใหญ่เกือบจะไม่ได้ทำตามเงื่อนไขเหล่านี้เลย จะเห็นได้ว่าการกำหนดงบประมาณระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีความคลุมเครือ ขณะที่ยอดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดซึ่งอาจจะมาจากกองทุนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในภาครัฐบาลก็มีความไม่ชัดเจน ในประเทศที่มีการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณ (off-budget activities) จำนวนมากนั้น รัฐบาลเองก็มักจะขาดข้อมูลที่ถูกต้อง และนี่จึงเป็นเหตุผลที่อธิบายว่า การใช้มาตราวัดในเบื้องต้นสำหรับการตรวจสอบเพื่อหาความรับผิดชอบ อันได้แก่ การเปรียบเทียบแผนการกับการปฏิบัติตามแผน จึงเกือบจะใช้ไม่ได้เลย เจ้าหน้าที่ในกระทรวงกลาโหมและในส่วนอื่นๆ ของฝ่ายบริหารจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ทางเทคนิคที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศเป็นการเฉพาะ จึงจะสามารถตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายด้านการป้องกันประเทศและจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในการจัดการกับปัญหาของการใช้งบประมาณที่มีได้มีการกำหนดไว้นั้นก็มักจะเป็นเรื่องที่เป็นประเด็นทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์อันยาวนานระหว่างพลเรือน ทหาร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง”

แหล่งที่มา : Human Development Report, 2002 (pp 89 & 91)

รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงอื่นๆ ที่ควบคุมได้และที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงและในการที่จะประเมินว่าควรจะมีการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลหรือไม่ รัฐสภาจำเป็นต้องเข้าถึงเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีความโปร่งใสในด้านการคลัง ด้วยเหตุนี้ การให้รัฐสภาทราบเฉพาะรายจ่ายที่เป็นยอดรวมเท่ากับเป็นการละเมิดหลักการของ “การเฉพาะเจาะจง” อันเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการจัดทำงบประมาณอย่างถูกต้อง และหากรัฐสภามีได้รับข้อมูลเฉพาะด้านดังกล่าว รัฐสภาก็ไม่อาจที่จะทำหน้าที่ในการติดตามและกำกับดูแลตรวจสอบงบประมาณกลาโหม อันเป็นภารกิจดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญได้

ฉะนั้น รัฐสภาจึงควรที่จะเข้าถึงเอกสารงบประมาณกลาโหมทั้งหมด ในบางประเทศ (เช่น เดนมาร์กและลักเซมเบิร์ก) มีการให้ข้อมูลงบประมาณเป็นรายการ (Line items) ต่อรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการงบประมาณที่ละเอียดที่สุด อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ (เช่น ฝรั่งเศส กรีซและโปแลนด์) ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณกลาโหมในแต่ละรายการ จะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐสภาด้านกลาโหมเท่านั้น จากมุมมองของธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น ควรมีการให้หลักประกันว่า คณะกรรมการรัฐสภา (หากจำเป็น ก็อาจเป็นการประชุมลับได้) หรือรัฐสภาทั้งหมดจะต้องสามารถเข้าถึงเอกสารงบประมาณทั้งหมด ซึ่งกระบวนการที่ว่านี้ควรจะไปใช้กับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานข่าวกรองด้วย

ในการจำแนกประเภทงบประมาณของหน่วยงานด้านความมั่นคงนั้น ควรจะดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วย (โปรดดู กรอบที่ 57)

ในระหว่างการอภิปรายและออกเสียงลงคะแนนในงบประมาณด้านความมั่นคง เสรีภาพของรัฐสภาในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณจะถูกจำกัดโดยงบประมาณผูกพันที่กำหนดไว้แล้ว (อาทิ สัญญาการซื้อขายที่ลงนามไว้ในปีก่อนๆ) และโครงการสวัสดิการต่างๆ ของรัฐบาล (อาทิ เงินบำนาญและเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลสำหรับทหาร) ซึ่งรายจ่ายต่างๆ เหล่านี้จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ก็ในระยะยาวเท่านั้น

กรอบที่ 57

การจำแนกประเภทข้อมูล 3 ระดับ ในงบประมาณด้านความมั่นคง

สมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องทำให้แน่ใจว่ามีความสมดุลระหว่างความจำเป็นของข้อมูลที่เป็นความลับในสถานการณ์พิเศษบางอย่าง การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องในงบกลาโหม และความสามารถในการตรวจสอบและหาความรับผิดชอบได้ ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือ การทำให้ข้อเสนองบประมาณจำแนกประเภทออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้ : (1) งบประมาณทั่วไปที่นำเสนอต่อรัฐสภา (2) งบประมาณรายจ่ายทั้งในด้านทุนและปฏิบัติการที่เป็นความลับ ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการการกลาโหมและคณะกรรมการการทหารรัฐสภา และ (3) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความลับทางทหารในระดับที่สูงยิ่งขึ้น ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยกลุ่มตัวแทนของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะอีกทีหนึ่ง โดยกลุ่มนี้ควรได้รับอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารที่เป็นความลับที่ระบุได้ในกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายที่ว่าด้วยราชการลับของประเทศ

ที่มา: Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement decision making processes*,
vol 1, OUP, Oxford, 1998

ความโปร่งใส : มาตรการในการดำเนินการต่อการใช้จ่ายงบประมาณ ของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพและมาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่า รัฐบาลจะไม่ใช้เงินของประชาชนไปในทางที่ผิด ดังปรากฏว่าการใช้เงินผิดประเภคนั้นเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในกรณีงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ภาคความมั่นคง อันเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งได้แก่ มีประเด็นทางเทคนิคที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และมีความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงในทางยุทธศาสตร์

ความโปร่งใสและการรับผิดชอบ ในการจัดทำงบประมาณกลาโหมจึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ หากรัฐสภาจะสามารถควบคุมภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะเดียวกัน ความโปร่งใสก็เป็นพื้นฐานสำคัญของธรรมาภิบาลในการบริหารด้วย ดังนั้น แนวความคิดทั้งสองนี้จึงถือเป็นกุญแจสำคัญของวงจรการจัดทำงบประมาณทั้งหมด

“การขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ สามารถ(...)ก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับขนาด ขีดความสามารถ และเจตนาธรมณ์ของกองทัพแห่งชาติได้ การมีความโปร่งใสมากขึ้นจะทำให้มีความใส่ใจในการใช้จ่ายงบประมาณทางทหารมากขึ้น และจึงเป็นการลดความไม่แน่นอน และความเข้าใจผิดอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้”

Paul George, “Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries”, 2002.

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รายจ่ายทางทหารที่สูงเกินไปทำให้เกิดการเบี่ยงเบนเอาทรัพยากรที่มีค่าที่ควรจะได้ถูกนำไปใช้เพื่อลดระดับความยากจนและการพัฒนาทางสังคมของประเทศมาใช้ในทางทหารแทน ฉะนั้น ผู้แทนปวงชนจะต้องได้รับข้อมูลเพื่ออธิบายถึงเหตุผลและวิธีการที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนและสังคม ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้เงินภาษีอากรของประชาชน การใช้งบประมาณในทางที่ผิด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก สำหรับรัฐบาล การที่จะบรรลุเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาลในการปกครองจึงมีภาระผูกพันที่จะต้องคำนึงถึงเสียงของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ของตนในภาคความมั่นคงด้วย รัฐสภาต้องทำให้เกิดหลักประกันว่างบประมาณด้านกลาโหมนั้น จะต้องก่อให้เกิดสมดุลระหว่างความจำเป็นต้องการด้านความมั่นคงและความจำเป็นทางด้านการพัฒนาควบคู่กันไป มีปัญหาหลายประการที่อาจทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมงบประมาณของภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้นำเสนอไว้ในกรอบข้างล่างนี้

กรอบที่ 58

ปัญหาหลักที่มีผลกระทบต่อการควบคุมการจัดทำงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพในภาคความมั่นคง

- ▷ **การขาดกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ** – อาจมีความยุ่งยากเกิดขึ้นเนื่องมาจากการปราศจากกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนที่ระบุการให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคง
- ▷ **การปราศจากข้อมูล** – นอกเหนือไปจากจุดอ่อนอันเนื่องมาจากการปราศจากกรอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนแล้ว การไร้ซึ่งกฎหมายในเรื่องเสรีภาพของข้อมูลที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการเปิดเผยข้อมูลด้านความมั่นคงที่มีความอ่อนไหวก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ความไม่สมบูรณ์ตลอดจนความคลุมเครือของกรอบกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของรัฐสภาในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบ ผลที่ตามมาก็คือ สาธารณชนและรัฐสภาจะไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้อันเป็นสิ่งที่ทั้งสภาและสาธารณชนมีสิทธิที่จะได้มาในระบบประชาธิปไตยที่ทำงานได้อย่างปกติ
- ▷ **กิจกรรมที่อยู่นอกเหนืองบประมาณและแหล่งรายได้ของภาคความมั่นคง** – ลักษณะและผลประโยชน์อันเกิดจากแหล่งรายได้นอกงบประมาณของภาคความมั่นคงที่นำไปใช้ในกิจกรรมพิเศษต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่มีลักษณะค่อนข้างไปทางการค้า เช่น ผลประโยชน์อันเกิดจากบริษัทธุรกิจทางทหาร หรือผลประโยชน์จากการจัดการให้บริการด้านความปลอดภัย) มักจะไม่ใช่ที่รับรู้ของรัฐสภาหรือเป็นที่รับรู้ของเจ้าหน้าที่กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยรัฐสภาด้วย เช่นเดียวกับกิจกรรมและรายได้อื่นๆ ที่นำมาสนับสนุนภาคความมั่นคง
- ▷ **การแอบซ่อนรายจ่ายด้านกลาโหม** – รายจ่ายของภาคความมั่นคงในส่วนที่เป็นบำนาญ โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และ ฯลฯ บ่อยครั้งมักจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในงบประมาณของกระทรวงหรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น ถูกโอนไปไว้กับงานสวัสดิการ ที่อยู่อาศัยและการรถไฟ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้งบประมาณกลาโหมมิได้แสดงถึงตัวเลขที่แท้จริงจึงส่งผลกระทบต่อความสามารถของทั้งสาธารณชนและรัฐสภาที่จะทำการประเมินรายจ่ายที่แท้จริงของฝ่ายกลาโหมได้อย่างถูกต้อง

- ▷ **การมีสื่อสารมวลชนที่อ่อนแอ** – ในหลายประเทศที่มีสื่อสารมวลชนที่อ่อนแอ (ในความหมายของการขาดประสบการณ์และทรัพยากร) และได้ติดตามการปฏิบัติงานของทั้งภาคความมั่นคงและรัฐสภาอย่างใกล้ชิดส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถมีข้อมูลที่ทันสมัยของกิจกรรมต่างๆ ที่ทั้งผู้แทนปวงชนและภาคความมั่นคงดำเนินการ
- ▷ **มีเวลาน้อยเกินไปในการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน** – ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า การมีเวลาน้อยเกินไปในการพิจารณาประมาณด้านความมั่นคงนั้นจะเป็นปัญหาใหญ่ในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภา
- ▷ **การขาดโครงสร้างพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่** – รัฐสภาหลายแห่งปราศจากโครงสร้างพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่จะนำเอาข้อร้องเรียนต่างๆ ไปดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่ตนต้องทำหน้าที่ในการให้บริการ

การควบคุมงบประมาณในประเทศประชาธิปไตย

กระแสประชาธิปไตยที่พัดผ่านยุโรปในทศวรรษที่ 1990 แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของแนวความคิดตลอดจนแนวปฏิบัติของการกำกับดูแลโดยรัฐสภานั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงที่สำคัญต่อประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย กรอบที่ 59 แสดงถึงแนวปฏิบัติด้านงบประมาณของประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในอันที่จะพัฒนาระบบการเมืองของตนให้ไปสู่วิถีของการมีระบบการเมืองที่โปร่งใสและตรวจสอบหาความรับผิดชอบได้

กรอบที่ 59

แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณกลาโหมในบางประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ (ธ. ค.ศ. 2001)

อัลบาเนีย : สำนักงานจัดการงบประมาณถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 มีการตีพิมพ์เอกสารนโยบายด้านความมั่นคงโดยระบุความต้องการของกระทรวงกลาโหมไปจนถึงปี ค.ศ. 2008 กระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการจัดทำงบประมาณทั้งหมด

บัลแกเรีย : สภาแห่งชาติพิจารณาอภิปรายงบประมาณกลาโหมตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีความคาดหวังโดยทั่วไปว่ารัฐสภาของบัลแกเรียจะค่อยๆ ปรับปรุงขีดความสามารถในการกำกับดูแลและตรวจสอบจนถึงขั้นที่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงได้อย่างเต็มที่

โครเอเชีย : รัฐบาลเป็นผู้เสนองบประมาณและเสนอต่อรัฐสภา และดำเนินการจัดพิมพ์ใน “ประกาศของทางราชการ” กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มจากเดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน โดยผ่านกระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหม รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดวงเงินโดยรวมของงบประมาณกลาโหม แต่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในโครงสร้างของงบประมาณ

สาธารณรัฐมาซิโดเนีย : กระทรวงกลาโหมเป็นผู้เตรียมร่างงบประมาณซึ่งจะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงการคลัง และในขั้นตอนนี้ มีการหารือกับกระทรวงอื่นๆ เพื่อกำหนดขีดความสามารถของประเทศ จากนั้นงบประมาณก็จะถูกส่งไปยังรัฐบาล และเมื่อมีการแก้ไขในขั้นสุดท้ายแล้ว งบประมาณก็จะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาโดยรัฐมนตรีกลาโหมเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณไปยังคณะกรรมการที่รับผิดชอบ อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายภายในและกลาโหม (Committee for Internal Policy and Defence) หลังจากการลงคะแนนเสียง ร่างงบประมาณก็จะถูกยกร่างเป็นกฎหมายโดยประธานาธิบดี งบประมาณกลาโหมของมาซิโดเนียมีสัดส่วนอยู่ที่ 2.12% ของ GDP

โรมาเนีย : กระทรวงกลาโหมได้นำระบบการวางแผน การจัดทำโครงการ และการประเมินงบประมาณแบบ PPBS มาใช้ ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 2000 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกิจกรรมทั้งหมดของภาคความมั่นคง ขณะที่ในรัฐสภาเองก็มีคณะกรรมการหลายคณะที่ดูแลกระบวนการจัดทำงบประมาณ อันได้แก่ คณะกรรมการกลาโหม ความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน การคลัง งบประมาณ และการธนาคาร กรมกองต่างๆ ภายในกระทรวงกลาโหมที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณจะมีชื่อเรียกตาม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่เป็นฝ่ายสื่อสารสัมพันธ์กับรัฐสภา กับฝ่ายนิติบัญญัติหน่วยงานด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ขณะที่มีการเผยแพร่เอกสารหลักงานด้านการป้องกันประเทศในอินเทอร์เน็ต

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

ภาคความมั่นคงในวงจรการจัดทำงบประมาณ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาให้ความใส่ใจกับภาคความมั่นคงในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอน อันได้แก่ การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้ และการตรวจสอบบัญชีรายจ่าย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่ามีการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานตรวจสอบบัญชีที่ระบุไว้ตามกฎหมาย
- ▷ การตรวจสอบโดยรัฐสภาและโดยองค์กรติดตามตรวจสอบอื่นๆ ควรเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ในนโยบายกับความต้องการด้านงบประมาณและการตรวจสอบว่าได้ใช้งบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาเพื่อให้มีการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงที่มีความโปร่งใส

- ▷ เรียกร้องให้การเตรียมการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามหลักการของการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพดังที่ได้กล่าวถึงในบทนี้
- ▷ พยายามขอรับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอิสระที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาหรือแก่ตัวท่านเองได้อย่างเป็นอิสระ เพื่อช่วยประเมินว่าการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงที่เสนอมานั้นถูกต้องและเหมาะสม และได้มีการนำเสนอในลักษณะที่มีความโปร่งใส
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงได้ใช้วิธีการที่ทันสมัยในการวางแผนงบประมาณและการคลัง อันจะส่งผลให้รัฐสภาสามารถประเมินรายจ่ายด้านกลาโหมได้อย่างถูกต้องและทำให้รัฐสภาเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ ปัจจัยทางการคลังและผลการดำเนินงาน
- ▷ ตรวจสอบสถานการณ์ในรัฐสภาของท่านโดยใช้ประเด็นต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบที่ 58 เป็นข้ออ้างอิง และริเริ่มมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในประเทศ เพื่อแก้ไข หรือรับมือกับปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น

บทที่ 24

การตรวจสอบบัญชีรายจ่าย งบประมาณด้านความมั่นคง

รัฐสภาและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ความรับผิดชอบของรัฐสภาในงบประมาณด้านความมั่นคงมิได้สิ้นสุดลงเมื่อได้มีการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณไปแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐสภายังต้องมีการรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบตลอดจนติดตามให้มีการตรวจสอบบัญชีอย่างจริงจังด้วย โดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่า การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านการตรวจสอบแล้วต่อสภานั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย และกระบวนการตรวจสอบบัญชีนั้นจะต้องเป็นการตรวจสอบทั้งในเรื่องของตัวเลขและผลการปฏิบัติงาน รายงานประจำปีและรายงานการเงินของหน่วยงานด้านความมั่นคงถือเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่รัฐสภาจะใช้ในการประเมินว่างบประมาณได้ถูกใช้จ่ายไปในเรื่องใดบ้างในปีงบประมาณก่อนหน้านั้น

สำหรับบทบาทในการกำกับดูแลนั้น รัฐสภาควรมีตัวช่วยจากหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) (ซึ่งในบางประเทศก็อาจเรียกชื่อต่างกันไป เช่น Auditor General, National Audit Office, Budget Office หรือ Chamber of Account) ซึ่งองค์กรอิสระดังกล่าวควรถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรอิสระทั้งจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ

รัฐสภาควรจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

- ✓ ได้รับการแต่งตั้งโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน

- ✓ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีเครื่องมือทั้งทางกฎหมายและมีทรัพยากรในทางปฏิบัติที่จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ
- ✓ มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการรายงานโดยตรงต่อรัฐสภาและคณะกรรมการงบประมาณรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและในเวลาใดก็ได้

รัฐสภาควรจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดให้มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการลงโทษโดยศาล ในกรณีที่มีการคอร์รัปชันและการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างผิดประเภทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ โดยหน่วยงานทางการเมือง และรัฐสภาควรจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดให้มีการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่มีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้น

กรอบที่ 60

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน²⁷

“ไม่ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ สำนักงานนี้จะต้องมีความเป็นเอกเทศและเป็นอิสระอย่างแท้จริง และจะต้องได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงได้ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ 3 ประการ ดังนี้

การกำกับดูแลด้านการคลัง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือและความละเอียดรอบคอบของงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานทั้งหมดในฝ่ายบริหาร และกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยจะเป็นผู้ตรวจสอบและยืนยันว่าการใช้งบประมาณทั้งหมดเป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนสาธารณะ (Public Funds) และภายในบริบทของการกำกับดูแลดังกล่าว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่บัญชีและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสั่งจ่ายงบประมาณทั้งหลายด้วย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในงบประมาณที่ตนเป็นผู้จ่ายไปแม้เมื่อพ้นหน้าที่ไปแล้วก็ตาม ในกรณีที่มีการคอร์รัปชันหรือการใช้เงินผิดประเภท สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่จะต้องรายงานพฤติกรรมดังกล่าวต่อฝ่ายตุลาการด้วย

การกำกับดูแลทางกฎหมาย

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องว่าการใช้จ่ายงบประมาณตลอดจนรายรับทั้งปวง จะต้องดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ

สร้างหลักประกันว่ามีการใช้เงินงบประมาณอย่างถูกต้อง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสมัยใหม่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์ในเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารเป็นหลัก ควรจะทำให้เกิดหลักประกันว่าได้มีการใช้เงินกองทุนสาธารณะนั้นบนพื้นฐานของหลักการ 3 ประการ ดังนี้

- (i) **ความคุ้มค่าของเงิน** : ทำให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรได้ถูกใช้อย่างคุ้มค่าที่สุดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ
- (ii) **ประสิทธิภาพ** : มีมาตรการที่จะประเมินได้ว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการใช้งบประมาณเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่
- (iii) **ประสิทธิผล** : มีมาตรการที่จะประเมินว่าทรัพยากรที่ใช้ไปนั้นได้ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่

การกำกับดูแลและตรวจสอบในลักษณะย้อนหลังสามารถกระทำได้ด้วยการริเริ่มของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเอง หรือโดยการร้องขอจากรัฐสภา

ตัดตอนจาก : *General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*
(Bamako, Mali, November 2001)

การตรวจสอบบัญชีงบประมาณด้านความมั่นคงในทางปฏิบัติ

การตรวจสอบบัญชีของงบประมาณความมั่นคงโดยรัฐสภานั้นเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์รายงานการตรวจสอบบัญชีในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงโดยตรง และในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงโดยตรง เช่น เรื่องการค้าอาวุธ การติดต่อสื่อสาร หรือการโอนย้ายเงิน ความท้าทายหลักก็คือการที่ต้องสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่างๆ ซึ่งดูจะไม่มีมีความเกี่ยวข้องกันนั่นเอง

ในทางปฏิบัติ กระทรวงหลักที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลังและกระทรวงการสื่อสาร นั้นควรที่จะนำเสนอรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไปพร้อม

เอกสารประกอบอย่างครบถ้วนต่อรัฐสภาอยู่เป็นประจำโดยสม่ำเสมออยู่แล้ว โดยขั้นตอนของรัฐสภาก็อาจเริ่มจากการรับรายงานประจำปีของกระทรวงต่างๆ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณแต่ละรายการโดยคณะกรรมการการงบประมาณรัฐสภา การตรวจสอบบัญชีของแต่ละกระทรวงประจำปี และการอภิปรายงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ในรัฐสภา

ในทางอุดมคตินั้น กระบวนการตรวจสอบบัญชีจะทำให้รัฐสภาสามารถประเมินได้ว่า วงจรงบประมาณในแต่ละปีนั้น ได้ปฏิบัติตามกรอบกฎหมาย มีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตามที่ระบุไว้ในเป้าหมายหรือไม่

กรอบที่ 61

บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร (UK National Audit Office - NAO) จัดตั้งขึ้นในฐานะองค์กรอิสระในปี ค.ศ. 1983 โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจสอบบัญชี (Comptroller and Auditor General - C&AG) เป็นผู้บริหาร และมีหน้าที่ในการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลาง โดย NAO เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีและรายงานความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินที่ได้จัดสรรไป

▷ การตรวจสอบทางการคลัง

ตามกฎหมายทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้สอบบัญชี (C&AG) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NAO) เป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดและรายงานผลต่อรัฐสภา และก็เช่นเดียวกับผู้ตรวจสอบบัญชีโดยทั่วไป C&AG จะต้องมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัญชีต่างๆ ว่าบัญชีเหล่านั้นได้รายงานถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ นอกจากนี้ C&AG จะต้องยืนยันด้วยว่าได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอย่างถูกต้องด้วย และหากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินระบุน่าจะมีการรายงานไม่ตรงกับข้อเท็จจริง C&AG ก็จะต้องมีความเห็นประกอบอย่างชัดแจ้งพร้อมหลักฐาน ในกรณีที่ไม่มีความผิดปกติหรือมีความผิดพลาดไม่เอกสารรายงานของบัญชี C&AG ก็ยังคงต้องเตรียมรายงานต่อสภาในประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อยู่ดี โดยรายงานดังกล่าวอาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาโดยคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีสาธารณะของสภาล่าง

▷ การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน

ในแต่ละปี C&AG จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาประมาณ 50 ฉบับ ในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าของเงินที่หน่วยงานรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรรัฐบาลต่างๆ ได้รับการจัดสรรเพื่อเป็นรายจ่าย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบและรายงานในส่วนที่เกี่ยวกับความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ขณะที่รายงานอาจจะเปิดเผยถึงการปฏิบัติงานที่ด้อยคุณภาพ หรืออาจชี้ให้เห็นถึงแนวปฏิบัติที่ดี รายงานยังนำเสนอข้อเสนอนะต่างๆ อันเป็นคำแนะนำที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้วย โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้นเชื่อว่าการที่ฝ่ายบริหารนำเสนอข้อเสนอนะที่ได้นำเสนอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาไปปฏิบัตินั้น ส่งผลให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึง 1.4 พันล้านปอนด์เลยทีเดียว ดังจะเห็นได้ว่า ในรายงานของกระทรวงกลาโหมในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าของเงินมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็น เช่น การส่งกำลังบำรุงทางเฮลิคอปเตอร์ การปรับปรุงซ่อมบำรุงเครื่องมือที่ใช้เกี่ยวกับที่ดิน การพิสูจน์กำลังรบ (Combat Identification) การลดจำนวนในที่สุดอุปกรณ์ค้างคลังพัสดุและการปรับปรุงอาคารที่ทำการของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังรายงานความคืบหน้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ๆ ถึง 30 โครงการด้วย

▷ ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและวงจรของภาระความรับผิดชอบ

ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีสาธารณะของรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามกฎหมายแล้ว C&AG ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาล่าง (House of Commons) และงานหลักจะถูกนำเสนอต่อสภา และด้วยวิธีนี้เอง วงจรของภาระความรับผิดชอบก็จะทำงานเมื่อมีการใช้เงินของรัฐบาลโดยหน่วยงานกลางของรัฐบาล C&AG ก็จะรายงานต่อรัฐสภาถึงความเป็นปกติ ความถูกต้อง และความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่จ่ายไป คณะกรรมการการรัฐสภาด้านการตรวจสอบบัญชีสามารถนำเอาหลักฐานจากรายงานดังกล่าวซึ่งอาจจะได้มาจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่สุดในหน่วยงานรัฐบาลและทำความเข้าใจเสนอไปยังรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลต้องตอบกลับ นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังต้องตอบข้อซักถามอีกกว่า 400 รายการ จากสมาชิกรัฐสภาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐด้วย

ที่มา : Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, UK, 2002

องค์ประกอบสำคัญของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเครื่องมือหนึ่งในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบของรัฐสภา เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานดังกล่าวควรมี องค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ✓ มีการระบุไว้ในกฎหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานโดยตรงไปยังคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีของรัฐสภา ซึ่งควรจะเป็นคณะกรรมการคนละคณะกับคณะกรรมการงบประมาณ
- ✓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรจะสามารถเข้าถึงเอกสารลับต่างๆ เพื่อจะทำความเข้าใจถึงการตัดสินใจ แต่จะต้องไม่อ้างถึงเอกสารเหล่านั้นในที่สาธารณะ
- ✓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรมีขีดความสามารถที่มีความหลากหลายในสาขาต่างๆ อันประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในภาคความมั่นคง ด้านการบริหารจัดการ กลาโหม ด้านเทคนิคการคลัง และทางกฎหมาย

กรอบที่ 62

รัฐสภาของจอร์เจียและการควบคุมงบประมาณ

ในปลายปี ค.ศ. 2001 สมาชิกรัฐสภาของจอร์เจียตกลงที่จะเลื่อนการอภิปรายร่างงบประมาณประจำปี ค.ศ. 2002 ออกไปเป็นระยะเวลา 1 เดือน เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ในตัวเลขพื้นฐานและไม่มีเวลาเพียงพอในการอภิปราย เพราะรัฐบาลได้ยื่นร่างกฎหมายงบประมาณเข้าสู่สภาล่าช้าเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหม ด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอเมริกัน ได้มีการจัดทำงบประมาณเป็นรายโครงการเป็นครั้งแรกด้วย สมาชิกรัฐสภาจึงมีโอกาสดูพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานของกองทัพและได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายด้านกลาโหมอย่างผู้ที่มีข้อมูลครบถ้วน นอกจากนี้ ร่างงบประมาณรายจ่ายยังสอดคล้องกับมาตรฐานการงบประมาณของนาโต้ อันได้แก่ การจัดแบ่งรายจ่ายออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มบุคลากร การคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการรบ และการลงทุน

จากมุมมองของการควบคุมโดยรัฐสภานั้น ปัญหาหลักอยู่ที่ว่า เมื่อรัฐสภาอนุมัติงบประมาณในปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 แล้ว และ (a) เมื่อประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีกลาโหมมีความเห็นที่ต่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยอดค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดของ

กระทรวงกลาโหม (b) มีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่สุดท้ายในตัวลงงบประมาณซึ่งได้มีการแจกแจงรายละเอียดให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ (c) สมาชิกรัฐสภามีได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายการที่นำเสนอเกี่ยวกับการตัดลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงในกระทรวงกลาโหม และผลกระทบทางการคลังของมาตรการดังกล่าว ในเวลาเดียวกัน ร่างกฎหมายงบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งมิได้รวมอยู่ในกฎหมายงบประมาณก็หลุดรอดจากการควบคุมของรัฐสภาไปด้วย

ในท้ายที่สุด โครงการจัดทำงานงบประมาณของกระทรวงกลาโหมก็ได้รับผลกระทบอย่างมากเนื่องจากรัฐสภาได้อนุมัติเงินเพียง 38 ล้าน GEL สำหรับค่าใช้จ่ายด้านกลาโหม ขณะที่โครงการที่เสนอมานั้นต้องใช้งบประมาณทั้งหมดถึง 71 ล้าน GEL และภายใต้บริบทนี้เอง ประธานาธิบดีและสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลอย่างไร ในขณะที่รัฐสภาเองก็น่าจะถือโอกาสจากช่วงเวลาอันมีค่านี้นายได้การควบคุมในระบอบประชาธิปไตยด้วยขั้นตอนของการเปิดอภิปรายและอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา

แหล่งที่มา : David Darchiashvili, Head of the Parliamentary Research Department of the Parliament of Georgia, 2002

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การตรวจสอบบัญชีอย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวควรระบุถึง :
 - ▶ ลักษณะและขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา
 - ▶ ระดับความเป็นเอกเทศและอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงความเป็นอิสระทางการเงินด้วย
 - ▶ รัฐสภาควรพิจารณาและติดตามการตอบสนองและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลภายหลังจากได้รับรายงานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและจากคณะกรรมการการรัฐสภาว่าด้วยการตรวจสอบการใช้งบประมาณ
- ▷ ตรวจสอบว่าหลักการที่บรรจุอยู่ในคำแถลงการณ์สภาว่าด้วยแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)²⁸ ซึ่งจะสามารถหาได้จากเว็บไซต์ขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยองค์กรสูงสุดในการตรวจสอบบัญชี (International Organization of Supreme Audit Institutions) ที่ www.intosai.org นั้น ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศในเรื่องนี้ด้วย

การตรวจสอบทางกฎหมาย การตรวจสอบความสม่ำเสมอ/ความผิดปกติ และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศนั้นได้รวมเอาการตรวจสอบในทั้ง 3 ประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคง
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า แม้ว่าการบวนการในการตรวจสอบบัญชีรายจ่ายที่เกี่ยวกับความมั่นคงจะกระทำในภายหลัง รัฐสภาต้องศึกษาบทเรียนต่างๆ และนำบทเรียนเหล่านั้นมาประกอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในรอบต่อไปด้วย

- ▷ รายงานการตรวจสอบบัญชีส่วนใหญ่จะจำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาทางการคลังเท่านั้น หน่วยงานตรวจสอบที่มีอำนาจตามกฎหมายควรที่จะตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของโครงการพิเศษบางโครงการในรายละเอียดด้วย หรือไม่ก็ใช้ที่ปรึกษาเพื่อให้ทำการประเมินอย่างอิสระในกรณีที่สำนักงานไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนเอง
- ▷ หน่วยงานตรวจสอบบัญชีที่มีอำนาจตามกฎหมายควรที่จะต้องตรวจสอบการทำหน้าที่ของหน่วยงานการเงินของหน่วยงานด้านความมั่นคงด้วย

ภาคที่ 7

ทรัพยากรมนุษย์ในภาคความมั่นคง :
การสร้างหลักประกันในความเป็นมืออาชีพ
และการกำกับดูแลตามแนวทางประชาธิปไตย

บทที่ 25

การส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ในภาคความมั่นคง

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการศึกษาและแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยในกองทัพ เพื่อที่กองทัพจะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างเหมาะสม และไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย จากประสบการณ์ในบริเวณต่างๆ ทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า หากมิได้มีการควบคุมกองทัพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยหรือมิได้มีการดูแลจัดการกองทัพอย่างเหมาะสม ตลอดจนมิได้บูรณาการกองทัพเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่แล้ว กองทัพก็อาจจะเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตยได้ กล่าวคือ

- ✓ การใช้อิทธิพลนอกรัฐธรรมนูญ หรือก่อการรัฐประหาร
- ✓ ดำเนินกิจกรรมทางทหาร หรือพาณิชย์โดยมิได้รับอนุญาต
- ✓ ใช้ทรัพยากรจำนวนมากมหาศาลเกินกว่าความจำเป็น อันเป็นทรัพยากรที่ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมจำเป็นต้องใช้
- ✓ ใช้งบประมาณในทางมิชอบ
- ✓ ละเมิดสิทธิมนุษยชน (เช่น การปล้นสะดม การชิงทรัพย์ การใช้ความรุนแรงอย่างผิดกฎหมายและการซ้อมขึ้น)

กลไกในการส่งเสริมให้เกิดทัศนคติและค่านิยมประชาธิปไตย ในบุคลากรในภาคความมั่นคง

การส่งเสริมทัศนคติและค่านิยมประชาธิปไตยในกองทัพ หมายถึงการสร้างกลไกภายในองค์กรทหารเองที่จะส่งเสริม/สนับสนุนให้เกิดความตระหนักรู้และการเคารพในหลักการและสถาบันประชาธิปไตย รวมถึงการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนด้วย กลไกภายใน

ดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้รัฐสภา รัฐบาล และประชาชนสามารถควบคุมกองทัพได้ ปัจจัยต่อไปนี้จะช่วยส่งเสริมให้บุคลากรในเครื่องแบบมีทัศนคติและค่านิยมในวิถีทางประชาธิปไตย

ความจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญและสถาบันต่างๆ ของรัฐ

ธรรมาภิบาลที่ดีนั้น หมายถึงการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ในภาคความมั่นคงมีค่านิยมในการรับใช้สังคม มีจริยธรรมในการเคารพกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ตลอดจนยึดมั่นในสถาบันต่างๆ ของประเทศ ทหารและผู้พิทักษ์สังคมประชาธิปไตยทั้งหมดจะต้องสาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญและสถาบันต่างๆ ของรัฐ มิใช่จงรักภักดีต่อผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ การสาบานตนในลักษณะดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงมิได้มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจในขณะนั้นเป็นการเฉพาะ หากแต่เป็นความภักดีต่อรัฐธรรมนูญและต่อตัวบทกฎหมายที่ออกโดยผู้แทนปวงชนซึ่งมีที่มาอย่างชอบธรรม การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยฝ่ายพลเรือนนั้นควรจะต้องรวมถึงการรับรู้ถึงธรรมชาติของการปฏิญาณตนของทหารและการตระหนักว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้การให้ปฏิญาณตนของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

การกำหนดระเบียบภายในภาคความมั่นคงอย่างชัดเจน

ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกรอบทางกฎหมายอันเป็นระเบียบภายในของภาคความมั่นคงอย่างชัดเจนและเป็นระบบ อันได้แก่

- ✓ การจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของเจ้าหน้าที่
- ✓ การใช้หรือทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทหาร ประมวลวิธีอาญาของทหาร และกำหนดกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับ Geneva Conventions
- ✓ กำหนดระเบียบที่ชัดเจนว่าบุคลากรทางทหารมีหน้าที่ที่จะต้องไม่รับคำสั่งที่ผิดกฎหมาย

ในประเทศส่วนใหญ่ที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน กฎหมายอนุบัญญัติต่างๆ สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ทหารได้ หากจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติการเฉพาะทางทหารบางประการ ฉะนั้น โดยหลักการแล้ว เจ้าหน้าที่ทหารเหล่านี้มีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เพราะเจ้าหน้าที่ก็คือประชาชน ในรูปแบบ อย่างไรก็ดี มีการจำกัดสิทธิบางประการของเจ้าหน้าที่ทหารเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงเอกสารที่เป็นชั้นความลับ มีการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเพราะเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมตลอดเวลา ตลอดจนถูกจำกัดสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในประเทศประชาธิปไตยต่างๆ นั้น สิทธิพลเมืองของเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงมิได้ถูกจำกัดในลักษณะเดียวกัน เช่น ในสแกนดิเนเวีย เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เจ้าหน้าที่ทหารมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมในสหภาพแรงงานได้ ขณะที่ในประเทศอื่นๆ เจ้าหน้าที่ทหารมีสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมในสมาคมในลักษณะตัวแทนเท่านั้น อย่างไรก็ดี ในทุกกรณี ข้อจำกัดเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายอนุบัญญัติต่างๆ และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราเฉพาะของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น

สมาคมตัวแทนของทหารและสหภาพแรงงานทางทหาร

ในหลายประเทศ มีการกำหนดข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทหารจัดตั้งหรือเข้าร่วมในสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของอาสาสมัครและ/หรือทหารเกณฑ์ เหตุผลที่ไม่ต้องการให้บุคลากรทางทหารเข้าร่วมในสหภาพแรงงานก็คือ การกระทำดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระเบียบและวินัยของกองทัพ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศซึ่งยึดมาตราที่ 11 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedom - - ECHR) ก็อนุญาตให้บุคลากรทางทหารของตนจัดตั้งหรือเข้าร่วมในสมาคมตัวแทนหรือแม้แต่ว่าสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบุคลากรทางทหารโดยเฉพาะได้ เช่น ออสเตรีย เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมัน ฮังการี ไอร์แลนด์ ลักซ์เซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส รัสเซีย สโลวีเนีย สาธารณรัฐสโลวัก สวีเดน และ สวิสเซอร์แลนด์ ในประเทศเหล่านี้ สมาคมตัวแทนหรือสหภาพแรงงาน สำหรับบุคลากร

ทางทหารนั้นมีสิทธิที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของสมาคม โดยสมาคม/สหภาพดังกล่าวมีสิทธิที่จะปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีกลาโหม และในบางกรณีสหภาพ/สมาคมเหล่านี้มีสิทธิที่จะเจรจาต่อรองในสาระของการจ้างงานด้วย ในทั้งสองกรณีสมาคม/สหภาพเหล่านี้จะส่งเสริมให้มีสภาพการทำงานที่มีความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ตลอดจนให้การสนับสนุนสมาชิกแต่ละรายด้วย เช่น ในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายระหว่างบุคลากรทางทหารกับผู้ว่าจ้าง เป็นต้น ในยุโรปมีองค์กรที่ดูแลบุคลากรทางทหารอยู่ 2 องค์กรด้วยกัน อันได้แก่ องค์กร EUROMIL ซึ่งเป็นองค์กรยุโรปที่จัดขึ้นเพื่อบุคลากรทางทหารโดยมิได้คำนึงถึงสถานะตำแหน่งและมีสำนักงานในกรุงบรัสเซล ส่วนองค์กรที่สองคือ European Council of Conscript Organisations หรือ ECCO ที่มีสำนักงานในกรุงสตอกโฮล์ม สวีเดน

กรอบที่ 63

ข้อเสนอแนะของสภาแห่งยุโรปต่อการมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสมาคมหรือสหภาพของเจ้าหน้าที่ในกองทัพ

1. ที่ประชุมรัฐสภาแห่งยุโรปพึงระลึกว่า (...) ภายใต้สถานการณ์ปกติเจ้าหน้าที่ในกองทัพที่มาจากสายอาชีพนั้นมีสิทธิในการเข้าร่วมในสมาคมได้ โดยมีข้อกำหนดด้วยว่าสามารถยกเลิกการเข้าสมาคมนี้ได้ด้วยเช่นกัน
4. ในระยะเวลาที่ผ่านมา กองทัพของประเทศสมาชิกบางประเทศได้เปลี่ยนระบบจากการใช้การเกณฑ์ทหารมาเป็นระบบการเปิดรับที่มาจากสายอาชีพเพียงอย่างเดียว ผลก็คือ บุคลากรทางทหารจะมีลักษณะเป็นลูกจ้าง “แบบปกติ” เพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า ผู้ว่าจ้างของบุคลากรดังกล่าว อันได้แก่ กระทรวงกลาโหมนั้นจะต้องตระหนักถึงสิทธิของลูกจ้างแบบปกติเหล่านี้ดังที่ปรากฏในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎบัตรทางสังคมของยุโรปด้วย²⁹
5. สมาชิกในกองทัพในฐานะ “พลเรือนในเครื่องแบบ” ควรได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ในช่วงที่กองทัพมิได้มีปฏิบัติการใดๆ ในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมในสมาคมวิชาชีพเฉพาะด้านที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ทางวิชาชีพภายใต้กรอบของแนวทางประชาธิปไตย ในขณะที่สมาชิกเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
6. บุคลากรทางทหารควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกัน ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย

7. ด้วยเหตุนี้ ที่ประชุมรัฐสภาแห่งยุโรปจึงเสนอแนะให้ “Committee of Ministers” 30 เรียกร้องให้รัฐบาลของรัฐสมาชิก :

- i. อนุญาตให้สมาชิกของกองทัพและบุคลากรทางทหารจัดตั้งสมาคม/สหภาพของตนขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอัตราเงินเดือนและสภาพแวดล้อมของการทำงาน
- ii. ให้ยกเลิกข้อจำกัดต่างๆ ที่ไม่จำเป็นในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของการเข้าเป็นสมาชิกสมาคมของบุคลากรในกองทัพ
- iii. อนุญาตให้บุคลากรของกองทัพและบุคลากรทางทหารเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายได้
- iv. ให้รวมเอาสิทธิต่างๆ ดังกล่าวไว้ในกฎระเบียบทางทหารและประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของรัฐสมาชิก
- v. ให้พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นหน่วยงานที่บุคลากรทางทหารจะสามารถนำกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทำงานและกรณีที่เป็นข้อขัดแย้งอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขึ้นสู่การพิจารณาเรียกร้องได้

8. ที่ประชุมรัฐสภายุโรปเรียกร้องให้ “Committee of Ministers” พิจารณาความเป็นไปได้ในการทบทวนสาระของกฎบัตรทางสังคมของยุโรป (European Social Charter) โดยการให้แก้ไขมาตรา 5 ดังนี้

“โดยมีเจตนาที่จะให้หลักประกันหรือส่งเสริมเสรีภาพของลูกจ้างและนายจ้างในการจัดตั้งและเข้าร่วมในองค์กรทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระหว่างประเทศ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม คู่ภาคีสัญญาตกลงว่ากฎหมายภายในของรัฐจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อหรือจะต้องไม่ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่ขัดขวางเสรีภาพดังกล่าว ส่วนขอบเขตของการให้หลักประกันดังที่ระบุไว้ในมาตรานี้ว่าจะใช้ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและบุคลากรของกองทัพมากน้อยเพียงใดนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศ”

Recommendation 1572 (2002)

Council of Europe Parliamentary Assembly, 3 September 2002

การส่งเสริมการศึกษาในบรรทัดฐานและค่านิยมที่สำคัญ

การศึกษาของบุคลากรในกองทัพควรมุ่งเป้าไปที่การสร้างบุคลากรที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งจะอุทิศตนและเตรียมพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ การศึกษาดังกล่าวควรมีลักษณะที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และไม่ควรรวมเอาอุดมการณ์ทางการเมืองและการโฆษณาชวนเชื่อเข้าไว้ในหลักสูตร มีรายวิชาที่ควรจะอยู่ในหลักสูตรการศึกษา ได้แก่ ประชาธิปไตย กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรม และประเด็นสิทธิมนุษยชน การให้การศึกษาและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในภาคความมั่นคงในเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย เพื่อทำความคุ้นเคยกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้คู่มือสำหรับสมาชิก รัฐสภาที่จัดทำโดยสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ และคณะกรรมการการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross - ICRC) ในปี ค.ศ. 1999 เรื่อง “Respect for International Humanitarian Law” โดย ICRC และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ สหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - หรือ UNHCHR) นั้นเป็นผู้จัดหาความช่วยเหลือทางวิชาการให้แก่ประเทศต่างๆ ที่ประสงค์จะพัฒนาขีดความสามารถในการทำความเข้าใจและการเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องสิทธิมนุษยชน

การเสริมสร้างให้เกิดความเป็นกลางทางการเมือง และการไม่เข้าไปมีส่วนพัวพันทางการเมือง

การปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงนั้นจะต้องมีลักษณะของความเป็นกลางในทางการเมือง และด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปรณรงค์หาเสียงในเขตทหาร ในขณะที่ในบางประเทศอนุญาตให้ทหารที่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองได้ ในประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคยเป็นระบบคอมมิวนิสต์มาก่อนนั้น ก็ไม่อนุญาตให้บุคลากรทางทหารสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด เช่น ในโปแลนด์ เจ้าหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานข่าวกรองถูกห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในประเทศส่วนใหญ่

เจ้าหน้าที่ทหารไม่สามารถเป็นสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติได้ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์และเยอรมัน ทหารที่ยังปฏิบัติราชการอยู่สามารถเป็นสมาชิกสภาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคได้

ผู้ปฏิบัติงานในภาคความมั่นคงในฐานะที่เป็นกระจกสะท้อนสังคม

โดยหลักการ ตำแหน่งต่างๆ ในหน่วยงานความมั่นคงต้องเปิดให้แก่พลเมืองทุกคน โดยไม่แบ่งแยกเพศ ชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา และความเกี่ยวพันทางการเมือง ในการคัดเลือกบุคลากรทำงานในหน่วยงานความมั่นคงนั้น เงื่อนไขสำคัญก็คือ ได้คนที่ดีที่สุดในบรรดาตำแหน่งที่ดีที่สุด เป็นที่ตระหนักดีในหลายประเทศว่าบุคลากรในหน่วยงานความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารควรจะสะท้อนถึงภาพรวมของสังคม และประเทศเหล่านี้จึงกำหนดให้มีนโยบายเฉพาะเพื่อส่งเสริม/สนับสนุนกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ปราศจากตัวแทนหรือมีตัวแทนของกลุ่มในสัดส่วนที่น้อยเกินไปในหน่วยงานความมั่นคงให้สมัครเข้าทำงานในหน่วยงานดังกล่าว

การออกกฎหมายให้การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งที่บิดเบือนสามารถกระทำได้

สถานะ ขอบเขต การปฏิบัติภารกิจ ความร่วมมือ การกำหนดภารกิจ การรายงาน หน้าที และการกำกับดูแลหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมดถูกกำหนดโดยกฎหมาย หน่วยงานด้านความมั่นคงไม่มีอำนาจใดๆ เลยหากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ ในส่วนของกองทัพมีกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับบุคลากรทางการทหาร หรือประมวลกฎหมายอาญาทางทหาร ที่ระบุถึงขอบเขตของคำสั่งที่ทหารจะต้องปฏิบัติตาม ในหลายประเทศ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องเคารพหลักกฎหมายเมื่อออกคำสั่งและจึงเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาไปในตัว และด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ทหารจึงมีหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ผิดกฎหมายอาญา ซึ่งก็หมายความว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารจะไม่สามารถอ้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่เขากระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทหารก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หากคำสั่งดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ หรือเป็นคำสั่งที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความหมายก็คือ บุคลากรทางการทหาร

พึงรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองในฐานะปัจเจกบุคคลแม้เมื่ออ้างว่าได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าก็ตาม

ควรดำเนินการสนับสนุนให้ผู้นำทางทหารระดับสูงทำตัวเป็นแบบอย่างและทำให้เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชนว่า คำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำสั่งหรือการกระทำที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และผิดศีลธรรมเป็นสิ่งที่กระทำมิได้ และประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะสำหรับกองทัพที่อยู่ภายใต้เผด็จการทางทหารมาก่อน เช่น หลังจากที่ยอร์เจนตินาได้กลับสู่ระบอบประชาธิปไตย นายพลระดับสูงในกองทัพอาร์เจนตินาก็ประกาศว่า “การบรรลุปเป้าหมายมิได้ทำให้การใช้เครื่องมือหรือวิธีการใดก็ได้มีความชอบธรรม” และประกาศว่า “ผู้ใดก็ตามที่ออกคำสั่งที่ขัดกับศีลธรรมและผู้ใดก็ตามที่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย” ในการออกแถลงการณ์ดังกล่าว ผู้นำกองทัพระดับสูงได้แสดงอย่างชัดเจนว่า ทหารทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองเป็นรายบุคคล หากมีการกระทำความผิดทางอาญา การก่ออาชญากรรม หรือมีการละเมิดกฎหมายขึ้น และไม่สามารถจะอ้างได้ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง (อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ของผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าตน

นอกจากนี้ กรณีการป้องกันมิให้เกิดการไม่ต้องถูกลงโทษ (Impunity) โดยสร้างหลักประกันว่า ความผิดใดๆ ในทางวิชาชีพ และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องถูกลงโทษโดยหน่วยงานบริหารหรือองค์กรตุลาการที่รับผิดชอบ

การกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงระดับสูง

ตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ ผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรอง จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกลาโหม ในบางประเทศตำแหน่งอาวุโสเหล่านี้จะต้องผ่านการอภิปรายและการอนุมัติ/เห็นชอบโดยรัฐสภาด้วย และถึงแม้ว่าผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านี้ การกำหนดเงื่อนไข/คุณสมบัติในทางวิชาชีพในด้านความชำนาญเฉพาะทางถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการคัดเลือกด้วย

พลเรือนในการบริหารจัดการงานด้านความมั่นคงในระดับสูง

จากมุมมองของหลักธรรมาภิบาลนั้น หน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น กองทัพ ควรที่จะมีบุคลากรในการบริหารสูงสุดเป็นพลเรือน เหตุผลสำคัญก็คือ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องควรจะได้รับคำแนะนำไม่เฉพาะจากนายพลเท่านั้น แต่ควรจะต้องได้รับการแนะนำ/ปรึกษาหรือจากฝ่ายพลเรือนด้วย เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างสมดุล

จิตวิญญาณในวิชาชีพ (Professional Ethos)

จิตวิญญาณในวิชาชีพมีรากฐานมาจากแนวปฏิบัติ กฎระเบียบ และนโยบายต่างๆ บุคลากรทางทหารควรร่วมมือกับสถาบันต่างๆ และรัฐธรรมนูญด้วยความเต็มใจ ควรอุทิศตนให้แก่การบริการสาธารณะ ควรปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้งไม่ควรใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้เงินงบประมาณในทางที่ผิด ประเด็นที่สำคัญคือจิตวิญญาณในวิชาชีพเหล่านี้ต้องเกิดจากความยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบข้างต้นด้วยความเต็มใจ มิใช่เกิดจากการถูกบังคับให้ปฏิบัติตามเท่านั้น การปฏิบัติตามกฎระเบียบด้วยความเต็มใจหมายถึงการที่บุคลากรดังกล่าวมีทัศนคติในทางบวกต่อรัฐธรรมนูญและสถาบันต่างๆ ของรัฐ อันเป็นผลมาจากการที่เขาเหล่านั้นได้ซึมซับเอาคุณค่าประชาธิปไตยในสังคมไว้ในอุปนิสัยแล้วนั่นเอง

ในหลายประเทศมีการออกประมวลจริยธรรมเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้รับใช้ชาติ จิตวิญญาณทางวิชาชีพของกองทัพเยอรมันดังที่ปรากฏในกรอบที่ 64 เป็นตัวอย่างหนึ่งของการมีวัฒนธรรมทางวิชาชีพดังกล่าว

กรอบที่ 64

ภาวะผู้นำและการให้การศึกษาภาคพลเมืองในกองทัพเยอรมัน : หลักการ “Innere Führung”

“(…) ในระหว่างการอภิปรายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทัพ (Bundeswehr) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเรื่อง “Innere Führung” (ซึ่งหมายถึง ผู้นำที่มีคุณธรรมและการให้การศึกษาแก่พลเมือง) ได้รับการพิจารณาว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการปฏิรูปกองทัพเพื่อให้กองทัพ

สามารถถอนตัวจากชนประเพณีที่เคยยึดถือมาก่อนหน้านั้นได้อย่างมีสำนึก(...) และเป็นที่เห็นชอบร่วมกันว่า หลักการ “Innere Führung” จะเป็นแนวทางในการปรับองค์กรภายในของกองทัพเยอรมันทั้งยังเป็นการช่วยให้กองทัพบูรณาการเข้ากับรัฐและสังคมได้ในอีกทางหนึ่งด้วย

(...) หลักการ “Innere Führung” ถูกนำมาใช้เพื่อลดความตึงเครียดหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการมีสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ทหารในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐและการที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้อยู่ในขั้นที่เป็นที่ยอมรับได้ พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องถูกปลูกฝังด้วยคุณค่าในเรื่องการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - - อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของเรา(...)

เป้าหมายอีกประการหนึ่งก็คือ การผลักดันให้เกิดการบูรณาการกองทัพในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งของสังคม และบูรณาการบุคลากรของกองทัพในฐานะที่เป็นพลเมืองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและรัฐด้วย (...) โดยมีจุดประสงค์เพื่อจัดความกังวลใดๆ ที่พึงมีในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพว่าอาจจะทำตนเป็น “รัฐซ้อนรัฐ” - - อันเป็นอันตรายที่สืบทอดกันมาในกองทัพทั้งหมด(...)

วัตถุประสงค์ของหลักการ “Innere Führung” ได้แก่

- ▷ การทำให้บุคลากรของกองทัพตระหนักถึงรากฐานทางกฎหมายและทางการเมืองของกองทัพ ตลอดจนตระหนักและเข้าใจถึงจุดประสงค์และความหมายของภารกิจทางทหารของตน
- ▷ การส่งเสริมให้กองทัพและบุคลากรในกองทัพบูรณาการเข้ากับรัฐและสังคม และเพื่อสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจที่ดีขึ้นในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับภารกิจของกองทัพ
- ▷ การส่งเสริม/สนับสนุนให้บุคลากรทางทหารมีความเต็มใจในการปฏิบัติภารกิจอย่างมีสำนึก และมีความรอบคอบ ควบคู่ไปกับการรักษาระเบียบวินัยและความเป็นเอกภาพภายในกองทัพ

เพื่อเป็นหลักประกันว่า โครงสร้างภายในกองทัพมีการจัดวางองค์กรที่อยู่บนพื้นฐานของการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเคารพกฎหมายรัฐธรรมนูญและกรอบกฎหมายต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของกองทัพดำเนินไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของหลักการ “Innere Führung” ที่ทหารจะต้องนำมาใช้ในชีวิตประจำวันนั้นถูกกำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ และกฎระเบียบของหน่วยงานกองทัพทั้งหลายด้วย(...)

แหล่งที่มา : Website of the German Federal Parliament www.bundestag.de

ในระดับระหว่างประเทศ ได้มีการกำหนดประมวลจริยธรรมไว้ 2 ฉบับด้วยกัน ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบที่ใช้ในการอ้างอิงในทางคุณสมบัติวิชาชีพสำหรับบุคลากรทางทหารใน

สังคมประชาธิปไตย ประมวลจริยธรรมอันแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1966 เมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองประมวลกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (International Code for Law Enforcement Officials) (โปรดดูกรอบที่ 65) โดยประมวลกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อกำหนดทั่วไปและนำไปใช้ปฏิบัติไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่/บุคลากรในเครื่องแบบเท่านั้น หากแต่นำไปบังคับใช้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานรักษากฎหมายทั้งหมดด้วย

กรอบที่ 65

ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติตามมติที่ 34/169 วันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1979

มาตรา 1 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ การรับใช้ชุมชน และการให้ความคุ้มครองปกป้องบุคคลจากการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในอาธิพของตน

มาตรา 2 - ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งหลายจะต้องเคารพและปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และธำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนทุกคน

มาตรา 3 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอาจใช้กำลังได้ในกรณีที่น่าเป็นจริง ๆ เท่านั้น และเป็นการใช้กำลังในขอบเขตที่กำหนดไว้ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

มาตรา 4 - ประเด็นต่างๆ ที่มีเนื้อหาเป็นความลับซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น จะต้องคงถูกเก็บเป็นความลับต่อไป จนกว่าจะมีความจำเป็นอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการแสวงความยุติธรรมที่ทำให้ต้องเปิดเผยความลับดังกล่าว

มาตรา 5 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องไม่เป็นผู้ลงมือกระทำ หรือยุยง หรืออดทนต่อการกระทำใดๆ ที่เป็นการทรมานหรือพฤติกรรมอื่นใดที่มีลักษณะโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือเป็นการปฏิบัติหรือการลงโทษที่มีลักษณะเหยียดหยามดูแคลน ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายก็มิอาจจะอ้างคำสั่งของผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรืออ้างสถานการณ์พิเศษ อาทิ สถานการณ์สงคราม หรือภัยคุกคามที่จะนำไปสู่สงครามหรือข้ออ้างในเรื่องภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน

อื่นใดเพื่ออ้างความชอบธรรมในการกระทำการทรمان หรือดำเนินการอื่นๆ ในลักษณะที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือเป็นการปฏิบัติหรือการลงโทษที่มีลักษณะเหยียดหยามดูแคลนได้

มาตรา 6 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องให้หลักประกันในเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของบุคคลที่อยู่ในการจับกุมคุมขังของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องดำเนินการโดยทันทีทันใดเพื่อให้มีการรักษาทางการแพทย์หากมีความจำเป็น

มาตรา 7 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการคอร์รัปชัน และจะต้องต่อต้านและจัดการกระทำในลักษณะดังกล่าวอย่างแข็งขัน

มาตรา 8 - เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกคนจะต้องเคารพกฎหมายและประมวลจริยธรรมฉบับนี้ และจะต้องป้องกันและต่อต้านการละเมิดกฎหมายดังกล่าวอย่างสุดความสามารถ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายผู้มีเหตุผลอันเชื่อได้ว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิด หรือกำลังจะมีการละเมิดประมวลจริยธรรมฉบับนี้ จะต้องรายงานกรณีดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาและหากจำเป็นต้องรายงานต่อหน่วยงานอื่นๆ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหรือมีอำนาจในการแก้ไขการกระทำดังกล่าว

ข้อสังเกต : ในแต่ละมาตราของประมวลจริยธรรมฉบับนี้ได้รวมเอาความเห็นซึ่งมิได้อ้างอิงไว้ในบทนี้ด้วย โปรดดู www.UN.org

สำหรับประมวลกฎหมายฉบับที่ 2 นั้น เป็นประมวลจริยธรรมในด้านการเมืองและการทหารของกลุ่มประเทศ OSCE (OSCE Code of Conduct for Politico-Military Aspects of Security) (โปรดดูกรอบที่ 66) โดยมีมุ่งเป้าหมายไปยังบุคลากรขององค์กร/หน่วยงานในภาคความมั่นคงทั้งหมด และเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับบุคลากรในกองทัพทั้งหมดด้วย โดยประมวลจริยธรรมดังกล่าวนี้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามหลักการของกฎหมาย หลักประชาธิปไตย หลักความเป็นกลางและการเคารพในสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยชี้ว่าเจ้าหน้าที่ทหารแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองเป็นรายบุคคลหากมีการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมขึ้น อย่างไรก็ดี ประมวลจริยธรรมดังกล่าวยังได้รวมเอาประเด็นที่โดยปกติถือเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจภายในรัฐเข้าไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายฉบับนี้

จึงถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐซึ่งโดยปกติแล้วมักจะได้รับการปกป้องไว้อย่างระแวดระวัง และนับตั้งแต่ที่รัฐใน OSCE ได้ลงนามในประมวลระเบียบปฏิบัติในปี ค.ศ. 1994 รัฐสมาชิกของ OSCE ก็ได้ขยายความในส่วนที่เกี่ยวกับบรรทัดฐานในเรื่องการระดมพล การให้การศึกษา การฝึกฝน ตลอดจนการบังคับบัญชาสั่งการกองทัพโดยละเอียดอีกด้วย ซึ่งในส่วนนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญภายใต้ประมวลวิธีปฏิบัติที่ระบุไว้ว่า การพัฒนา/ปรับปรุงให้กองทัพมีความเป็นมืออาชีพนั้น ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับวิถีของการควบคุมกองทัพในระบอบประชาธิปไตย

กรอบที่ 66

ลักษณะสำคัญของประมวลจริยธรรมในด้านการเมือง - การทหารของหน่วยงานด้านความมั่นคงของกลุ่มประเทศ OSCE (ค.ศ. 1994)

- ▷ แนวความคิดอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับกองกำลังภายในประเทศ อันได้แก่ หน่วยงานข่าวกรอง ตำรวจ และกองกำลังกึ่งทหาร : บทบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการทำนุบำรุงกองกำลังเหล่านั้นให้อยู่ภายใต้การควบคุมในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ที่มีอำนาจอันชอบธรรมในกระบวนการประชาธิปไตย (ย่อหน้าที่ 20 และ 21)
- ▷ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณกลาโหมโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการสนับสนุนให้มีความระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณทางทหาร การมีความโปร่งใสและการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกองทัพได้ (ย่อหน้าที่ 22)
- ▷ ความเป็นกลางทางการเมืองของกองทัพ (ย่อหน้าที่ 23) บุคลากรของกองทัพจะต้องรับผิดชอบเป็นรายบุคคลหากมีการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (ย่อหน้าที่ 31)
- ▷ ไม่ว่าจะเป็นในยามสงครามหรือในยามสันติ การบังคับบัญชา การฝึกฝน การบรรจุคน การติดอาวุธ ของกองทัพจะต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ (ย่อหน้าที่ 34)

- ▷ การใช้กำลัง (กองทัพ) ในการปฏิบัติการกิจในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศจะต้องเป็นไปในสัดส่วนที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการใช้กำลัง โดยกองทัพจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างเต็มที่ในการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการบาดเจ็บต่อพลเรือน หรือหลีกเลี่ยงการทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของพลเรือน (ย่อหน้าที่ 36)
- ▷ การใช้กองทัพในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมิได้หมายความว่าจะมีการจำกัดสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของประชาชนที่ได้ใช้สิทธิอย่างสันติและชอบด้วยกฎหมายได้ หรือมิเป็นการทำให้ประชาชนเหล่านั้นต้องสูญเสียหรือถูกเพิกถอนอัตลักษณ์ในความเป็นชาติ อัตลักษณ์ทางศาสนา วัฒนธรรม ภาษา หรือชาติพันธุ์ของตนไป (ย่อหน้าที่ 37)

แหล่งที่มา : OSCE Code of Conduct, Sections VII and VIII.

โปรดดู OSCE website: www.osce.org และ OSCE Code of Conduct website:

http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_

COD_65130

ขอบเขตอำนาจศาลของทหาร

ความจำเป็นในการที่จะต้องมีระเบียบวินัยของกองทัพเป็นผลจากลักษณะทางธรรมชาติที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตนของภารกิจของทหารเอง ตัวอย่างเช่น ประชาคมของทหารจะมีมุมมองต่อพฤติกรรมของอาชญากรที่แตกต่างไปจากมุมมองของพลเมืองโดยทั่วไป ลูกจ้างที่เป็นพลเรือนจะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีอาญาหากไม่ปฏิบัติตามงานที่ได้รับมอบหมายหรือปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างไม่ถูกต้อง นายจ้างอาจจะไล่ลูกจ้างออกได้หากลูกจ้างดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้ และนายจ้างก็สามารถปฏิเสธที่จะไม่เขียนเอกสารแนะนำตนเพื่อให้ลูกจ้างสามารถนำไปสมัครงานที่อื่นได้ แต่นายจ้างไม่สามารถนำลูกจ้างขึ้นสู่การพิจารณาคดีในศาลอาญาได้ ในทางตรงกันข้าม บุคลากรในกองทัพจะถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีอาญาทันทีหากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจให้เสร็จสิ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ พฤติกรรมดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ยังเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพโดยรวมของบุคลากรทางทหารอื่นๆ ในกองทัพด้วย ตัวอย่างอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นความผิดทางทหาร

แต่ไม่ได้เป็นความผิดในสังคมพลเรือน อาทิ การฉ้อโกงในการเกณฑ์ทหาร การหนี้ยทหาร การขาดงานโดยไม่มีการลา การขาดราชการ การไม่เคารพเจ้าหน้าที่ที่มีอาวุโสกว่า การก่อการกบฏ การช่วยเหลือข้าศึกศัตรู และการหลบหนีขณะปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นที่ได้กล่าวไปข้างต้นทำให้เกิดคำถามที่ว่า ความผิดชนิดใดควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจศาลของกองทัพและความผิดประเภทใดจะตกอยู่ในอำนาจศาลของฝ่ายพลเรือน โดยหลักการแล้ว ศาลทหารควรจะต้องถูกใช้ในขอบเขตที่จำกัด ขณะที่อำนาจศาลของศาลพลเรือนนั้นควรจะถูกนำมาใช้อย่างมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ขอบเขตอำนาจศาลของกองทัพควรจะจำกัดเฉพาะคดีความผิดที่เกิดขึ้นในขณะปฏิบัติภารกิจทางทหารเท่านั้น และประมวลกฎหมายอาญาของกองทัพไม่ควรที่จะทับซ้อนกับประมวลกฎหมายของฝ่ายพลเรือน หรือมีความทับซ้อนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในหลายประเทศศาลทหารมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการ หากเป็นศาลที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร (ศาลปกครอง) ซึ่งก็หมายความว่า ผู้พิพากษาในศาลทหารนั้นมิได้รับการแต่งตั้งผ่านกระบวนการที่เป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม ศาลทหารควรจะได้รับ การติดตามตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการด้วย ในหลายประเทศ การติดตามตรวจสอบศาลทหารกระทำโดยการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ฝ่ายพลเรือนขึ้น เนื่องจากการนี้ผู้ทรรณ์นั้นยังคงตกอยู่ในขอบเขตอำนาจของกองทัพอยู่ดี

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

ทำให้แน่ใจว่า

1. บุคลากรทางทหารได้สาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายและสถาบันต่างๆ ของประเทศ มิใช่เป็นการภักดีต่อตัวบุคคล
2. มีการส่งเสริมการศึกษาในคุณค่าและบรรทัดฐานในเรื่องประชาธิปไตย สิทธิพลเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับมนุษยธรรม ในฐานะที่เป็นมาตรฐานหนึ่งของการฝึกอบรมในกองทัพ
3. นายทหารไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นสมาชิกรัฐสภา
4. การคัดเลือกทหารและนายทหารจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางอาชีพ
5. ออกกฎหมายที่ระบุว่าเจ้าหน้าที่ทหารมีหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผิดกฎหมาย หรือคำสั่งที่บิดเบือน
6. จิตวิญญาณและคุณสมบัติของกองทัพ ก็คือ การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมด้วยความเต็มใจ
7. ขอบเขตอำนาจของศาลทหารนั้นควรจะมีอย่างจำกัดที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และคำตัดสินของศาลทหารสามารถนำไปสู่การอุทธรณ์ในศาลอาญาของฝ่ายพลเรือนได้
8. หน่วยงานด้านความมั่นคงจะต้องรับผิดชอบทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติต่อองค์กรประกอบทุกส่วนของรัฐ (โปรดดูข้อความในตอนต้นของบทนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคล) และจะต้องมีการออกกฎหมายในการจัดตั้งกลไกภายในที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคง โดยกลไกดังกล่าวจะตรวจสอบข้อกล่าวหาในเรื่องการกระทำที่ไม่เหมาะสมและข้อร้องเรียนจากสาธารณชนเป็นการภายในตลอดจนเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วย นอกจากนี้ จะต้องกำกับดูแลให้กลไกดังกล่าวสามารถใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ สร้างหลักประกันว่ารัฐสภาจะจัดตั้งคณะกรรมการสืบสวนที่เป็นอิสระและทำให้แน่ใจว่าผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดจะต้องถูกดำเนินคดี

สิทธิพลเมืองของเจ้าหน้าที่ทหาร

- ▷ สิทธิพลเมืองของบุคลากรทางทหารนั้นถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะมีการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา และเพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานเหล่านี้มีความเป็นกลางในทางการเมือง
- ▷ อย่างไรก็ตาม พึงระลึกอยู่เสมอว่า ในการจำกัดสิทธิพลเมืองดังกล่าวจะต้องมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะเฉพาะและภารกิจที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของหน่วยงานด้านความมั่นคง อันได้แก่ การผูกขาดการใช้กำลังในสังคมแต่เพียงผู้เดียว
- ▷ การยอมรับการจำกัดสิทธิพลเมืองควรได้รับการชดเชยด้วยการมีช่องทางที่จะให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้สามารถร้องเรียนข้อขัดข้องและปัญหาในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

การปฏิบัติตามคำสั่ง

- ▷ กำหนดในกฎหมายว่า เจ้าหน้าที่ทหารรวมถึงทหารเกณฑ์ต่างๆ มีหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผิดกฎหมายและไร้จริยธรรม รวมถึง คำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและบรรทัดฐานทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าหน้าที่ดังกล่าวได้มีการบังคับใช้โดยระบบการจัดระเบียบวินัยภายในหน่วยงานความมั่นคง

การบิดเบือน/ใช้อำนาจในทางที่ผิดและการคอร์รัปชัน

- ▷ ดำเนินการอย่างรวดเร็วหากมีข้อครหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการใช้ความรุนแรงภายในหน่วยงาน
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า มีการดำเนินการสอบสวนเชิงลึกและมีมาตรการลงโทษอย่างเหมาะสมโดยผู้ที่มีอำนาจสั่งการ โดยมีการดำเนินการโดยทันทีอย่างไม่ล่าช้า
- ▷ ออกกฎหมายที่ห้ามมิให้ทหารและบุคลากรในหน่วยงานความมั่นคงอื่นได้รับจ้างทำงานเป็นงานเสริม หรือมีส่วนพัวพันกับกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือในฐานะกลุ่มองค์กร

บทที่ 26

การจัดการบริหารงานบุคคล ในภาคความมั่นคง

การทำงานให้กับกองทัพเป็นอาชีพที่มาพร้อมกับลักษณะพิเศษบางประการ อันได้แก่ ความเสี่ยงอันตรายทางกายภาพ การโยกย้ายตำแหน่งตลอดเวลา และการพลัดพรากจากครอบครัว ฯลฯ รัฐสภาจึงควรตระหนักว่าการเป็นทหารนั้นมิใช่ “เป็นเพียงอาชีพอีกอาชีพหนึ่งเท่านั้น” ด้วยเหตุนี้ การจัดการด้านบุคลากรอย่างถูกต้องเหมาะสม อันได้แก่ การรับผู้เข้าทำหน้าที่อย่างถูกต้อง การคัดเลือกอย่างเหมาะสม การจัดคณะทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน ตลอดจนระบบการศึกษาและการให้รางวัลตอบแทน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการไปสู่ความเป็นมืออาชีพของภาคความมั่นคงที่จะยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยและการเคารพกฎหมายรวมถึงการยอมรับในความเป็นผู้นำของฝ่ายพลเรือน (Civilian Supremacy)

รัฐสภาจะต้องกำกับดูแลให้มีการสร้างและดูแลหน่วยงานด้านความมั่นคงให้มีความเป็นมืออาชีพ รัฐสภาควรสร้างหลักประกันว่า แผนการบริหารบุคคลนั้นได้รับการพัฒนาและมีการนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกองกำลังที่มีความเป็นมืออาชีพและเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ รัฐสภายังควรที่จะต้องคอยติดตามด้วยว่า รัฐได้ดำเนินการในลักษณะของการเป็นผู้นำจ้างที่มีความเป็นธรรมต่อกองกำลังเหล่านี้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอัตราเงินเดือน สภาพแวดล้อมในการทำงาน เบี้ยเลี้ยง เงินบำนาญ ฯลฯ

กรอบที่ 67

การจัดการบริหารงานบุคคล : ประเด็นสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจ

รัฐสภาควรได้รับการแจ้งให้ทราบในประเด็นต่างๆ ที่เป็นข้อเสนอของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการด้านบุคลากรในหน่วยงานความมั่นคง ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่เป็นนโยบายทั่วไป

- ▷ รัฐสภาได้มีส่วนในการอนุมัติ/ให้ความเห็นชอบในนโยบายด้านการจัดการบุคลากรในหน่วยงานความมั่นคงด้วยหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นในฐานะส่วนหนึ่งของข้อเสนองบประมาณประจำปี หรือจะเป็นเอกสารที่แยกออกมาต่างหาก?
- ▷ นโยบายการจัดการด้านบุคลากรและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดกำลังพลนั้นสามารถดำเนินการได้จริง และรัฐมีงบประมาณที่จะจัดการให้เป็นไปตามนั้นได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศ?

จุดแข็งและเงื่อนไขทั่วไป

- ▷ รัฐสภาเป็นผู้กำหนดจำนวนสูงสุดของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง อาทิ อัตรากำลังของกองทัพบกตำรวจและหน่วยงานข่าวกรอง ด้วยหรือไม่?
- ▷ รัฐสภาเป็นผู้กำหนดจำนวนอัตรากำลังของแต่ละตำแหน่งหรือไม่?
- ▷ นโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการด้านกำลังคนนั้นเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนหรือไม่?
- ▷ รัฐสภาได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ อัตราเงินเดือน หน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้น อัตราที่ว่างลงและ ฯลฯ?
- ▷ นโยบายปฎิรูปภาคความมั่นคงนั้นได้สะท้อนถึงผลกระทบทางสังคมอันเกิดจากการปลดประจำการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นหรือไม่?

การรับสมัครบุคลากรและการคัดเลือก

- ▷ ตำแหน่งทุกอัตรานั้นได้เปิดกว้างให้แก่ประชาชนทั่วไปหรือไม่ ซึ่งรวมถึงเปิดให้สตรีด้วย และหากมีการเปิดกว้างได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือไม่?
- ▷ ระบบการรับสมัครบุคลากรสำหรับหน่วยงานความมั่นคงนั้นเป็นระบบเปิดหรือไม่ ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับระบบปิดที่เปิดรับสมัครเฉพาะคนบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น?
- ▷ ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ/เงื่อนไขในทางวิชาชีพในการคัดเลือกผู้สมัครหรือไม่?

- ▷ มีอัตราที่ว่างลงในหน่วยงานความมั่นคงเป็นจำนวนมากหรือไม่?
- ▷ หลังจากที่มีการคัดเลือกผู้สมัครแล้วมีผู้ที่ถอนตัวไปในสัดส่วนที่สูงหรือไม่?

คณะทำงาน

- ▷ หลักการที่ว่าเจ้าหน้าที่ต่างๆ จะต้องได้รับการคัดเลือกและเลื่อนขั้นบนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและคุณภาพนั้นได้มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติหรือไม่?
- ▷ ระบบการประเมินผลงานเป็นระยะๆ นั้น มีอยู่จริงในทางปฏิบัติหรือไม่?
- ▷ ระบบดังกล่าวมีความโปร่งใส เป็นธรรม และปราศจากอคติหรือไม่?
- ▷ หน่วยงานด้านความมั่นคงได้สร้างโอกาสของการทำงานที่น่าสนใจและสามารถมีความก้าวหน้าในอาชีพได้หรือไม่?
- ▷ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวถูกห้ามมิให้รับงานอีกงานหนึ่งที่มีเงินเดือนด้วยหรือไม่?
- ▷ ผู้บังคับบัญชาในระดับหัวแถวนี้มีประสบการณ์ภาคสนามหรือไม่ และเคยร่วมในการกิจการรักษาสันติภาพในต่างประเทศหรือไม่?
- ▷ รัฐสภาหรือคณะกรรมการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องได้รับการปรึกษาหรือจากรัฐมนตรีว่าการกลาโหม (หรือรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) ในกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเช่น ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยหรือไม่?

คำตอบแทน

- ▷ อัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนในอาชีพอื่นๆ อันจะส่งผลให้หน่วยงานความมั่นคงสามารถแข่งขันกับบริษัทเอกชนในตลาดแรงงานได้หรือไม่?
- ▷ การจ่ายเงินเดือนตรงตามกำหนดหรือไม่?
- ▷ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับการตอบแทนบนหลักการของคุณธรรมและคุณภาพหรือไม่?
- ▷ สมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีผลต่อคำตอบแทนด้วยหรือไม่?
- ▷ ระบบการให้คำตอบแทนนั้นมีความโปร่งใสทั้งต่อผู้ใช้ระบบและต่อสาธารณชนทั่วไปหรือไม่?
- ▷ อะไรคือข้อกังวลห่วงใยเกี่ยวกับระบบการเกษียณอายุและบำนาญ?
- ▷ ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรนั้น แผนงานในเรื่องการเกษียณอายุราชการเป็นที่พึงพอใจหรือไม่ เจ้าหน้าที่จะได้รับหรือสูญเสียผลประโยชน์ใดบ้างหลังจกปลดเกษียณแล้ว?

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

ภารกิจและขนาดของกองกำลังในหน่วยงานความมั่นคง

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าภารกิจที่มอบหมายให้กองทัพบกและขนาดของกองทัพนั้นมีความสอดคล้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจของประเทศ

คำตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง

- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ที่อยู่ในอัตราที่รัฐสามารถจัดหาได้อย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันก็เป็นอัตราที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานและเพียงพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถยังชีพได้อย่างเหมาะสม
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าการจ่ายเงินเดือนนั้นตรงตามเวลา
- ▷ ควรตระหนักเสมอว่า การกำหนดอัตราเงินเดือนที่ไม่เพียงพอ อาจทำให้หน่วยงานความมั่นคงไม่เป็นที่ดึงดูดใจ และจึงทำให้โอกาสการได้มาซึ่งบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความสามารถลดน้อยลงไปด้วย
- ▷ ควรตระหนักเสมอว่าภายใต้สภาพแวดล้อมของอัตราเงินเดือนที่ต่ำและการจ่ายเงินเดือนอย่างไม่สม่ำเสมอ อาจจะนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานความมั่นคง หรือแม้กระทั่งการใช้ความรุนแรง การชู้กรโซก และรีดไถได้
- ▷ ข้อได้เปรียบในทางการเงิน ตลอดจนสิทธิพิเศษต่างๆ ของเจ้าหน้าที่และของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ไม่ควรจะอยู่ในระดับที่ทำให้เกิดการยึดติดในผลประโยชน์จนส่งผลให้ทั้งเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องแสวงหาอิทธิพลทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ไว้ ข้อได้เปรียบทางการเงินและสิทธิพิเศษต่างๆ ควรจะเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชนและเสริมด้วยการกำหนดสิทธิพิเศษและผลประโยชน์ทางการเงินในลักษณะเดียวกันแก่บุคลากรในหน่วยงานรัฐบาลหน่วยอื่นๆ ด้วย ซึ่งสิทธิพิเศษต่างๆ นั้นควรสอดคล้องกับลักษณะพิเศษและการทำหน้าที่ในพื้นที่เสี่ยงภัยของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการในภาคสนามด้วย
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่ามีโครงการเกษียณอายุราชการที่เป็นที่น่าพอใจ

บทที่ 27

การเกณฑ์ทหาร และการคัดค้านการเกณฑ์ทหาร โดยอั้งหลัคมโนธรรม

รัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศจะมีบทบัญญัติที่กำหนดว่าการป้องกันประเทศเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบทางศีลธรรมของพลเมืองทุกคน ในบางประเทศหน้าที่ดังกล่าวถูกกำหนดเป็นข้อบังคับด้วยกฎหมายการเกณฑ์ทหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลเมืองทุกคนมีการเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในกองทัพได้โดยทันทีเมื่อมีความจำเป็น การเกณฑ์ทหารซึ่งหมายถึงการบังคับให้พลเรือน (ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชาย) เข้ารับการฝึกฝนทางทหารเพื่อรับใช้ชาติจึงมักจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายก็จะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า :-

- ✓ ผู้ใดบ้างที่จะต้องถูกเกณฑ์ทหาร
- ✓ ระยะเวลาในการเกณฑ์ทหาร
- ✓ การขอลื่อนหรือการขอยกเว้นการถูกเกณฑ์ทหาร
- ✓ กระบวนการในการเกณฑ์ทหาร
- ✓ บทลงโทษสำหรับผู้หนีการเกณฑ์ทหาร และ
- ✓ อายุขั้นต่ำและสูงสุดสำหรับผู้ที่จะถูกเกณฑ์ทหาร

นอกจากนี้ ในประเทศส่วนใหญ่ จะมีกฎหมายที่ระบุถึงสิทธิที่จะปฏิเสธที่จะถืออาวุธ เช่น การปฏิเสธการเกณฑ์ทหารโดยอั้งหลัคมโนธรรม และการรับใช้ชาติในรูปแบบอื่น

คุณภาพการของการเกณฑ์ทหาร

ในหลายประเทศ ยังคงมีกองทัพที่มาจากเกณฑ์ทหารอยู่ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งของการคงกองทัพในลักษณะดังกล่าวไว้ก็คือ การมองว่าการเกณฑ์ทหารนั้นเป็นองค์ประกอบที่มีคุณค่ายังต่อระบอบประชาธิปไตยและต่อวัฒนธรรมของประเทศ กระนั้นก็ดี ณ วันนี้ การเกณฑ์ทหารก็ถูกท้าทายและโต้แย้งจากประเทศต่างๆ ทั่วทุกมุมโลก ประเด็นที่ถกเถียงกันก็คือคำถามที่ว่า การเกณฑ์ทหารยังคงเป็นที่พึงปรารถนาหรือจะยังคงมีประโยชน์อยู่หรือไม่ในกองทัพสมัยใหม่ในปัจจุบัน ในขณะที่ธรรมชาติของความขัดแย้งทางอาวุธได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก หลายประเทศได้ยกเลิกหรือแสดงเจตนาจะยกเลิกการเกณฑ์ทหารในอนาคตอันใกล้ แม้แต่ ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นต้นคิด “ประติษฐ์” การเกณฑ์ทหารในสมัยใหม่นี้ก็ได้ยกเลิกการเกณฑ์ทหารไปแล้วในปี ค.ศ. 2001 นอกจากนี้ มีผู้คาดการณ์ว่ากองทัพขนาดใหญ่จนถึงจุดจบแล้วและจะถูกแทนที่ด้วยกองกำลังที่เป็นอาสาสมัครทั้งหมด ซึ่งจะมีขนาดเล็กแต่มีความสามารถทางเทคนิคระดับสูง และมีความสามารถในการเคลื่อนพลได้อย่างรวดเร็ว

กรอบที่ 68

การเกณฑ์ทหารทั่วโลก

กำหนดอายุสำหรับผู้ที่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร : ในประเทศส่วนใหญ่ กำหนดอายุของผู้ที่จะถูกเกณฑ์ทหารจะอยู่ที่ 18 ปี ขณะที่บางประเทศอาจกำหนดอายุไว้ที่ 16, 17, 19 หรือ 20 ปี ในปัจจุบันหลายประเทศรับสตรีเข้ารับการเกณฑ์ทหารด้วย

ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ : โดยปกติผู้ที่ได้รับการเกณฑ์ทหารจะปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง 6 เดือน ถึง 3 ปี

การคัดค้านการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมและการรับใช้ชาติในรูปแบบอื่น : ในปัจจุบันประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศในโลกนี้ยอมรับผู้ที่ปฏิเสธการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมและให้มีการรับใช้ชาติในรูปแบบอื่นแทน ในหลายกรณี บทลงโทษสำหรับผู้ปฏิเสธหรือหนีการเกณฑ์ทหารคือการจำคุก

แหล่งที่มา : Report of the Secretary-General prepared pursuant to Commission resolution 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

ข้อดีและข้อเสียของการเกณฑ์ทหาร

ในการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการเกณฑ์ทหารนั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจจะต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้ :

เหตุใดจึงยังคงรักษาการเกณฑ์ทหารไว้

เหตุผลสนับสนุนการเกณฑ์ทหารมีดังต่อไปนี้

- ✓ การเกณฑ์ทหารมีความเชื่อมโยงกับระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเรื่องของพันธกรณีทางกฎหมายและความรับผิดชอบทางศีลธรรมของพลเมืองแต่ละคน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพลเมืองชาย) การเกณฑ์ทหารทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ทุกคนมีพันธะที่จะต้องรับใช้ชาติ (ถูกเกณฑ์ทหาร) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา หรือชนชั้นใด ในบางประเทศ พันธกรณิดังกล่าวยังไม่คำนึงถึงเพศสภาพด้วย เนื่องจากการเกณฑ์ทหารเป็นการระดมพลที่ผูกพันสตรีเช่นเดียวกับบุรุษด้วย
- ✓ ทหารเกณฑ์นั้นก็คือพลเรือนในเครื่องแบบ และการคงไว้ซึ่งทหารเกณฑ์เป็นการช่วยป้องกันมิให้กองทัพตั้งตนเป็นรัฐซ้อนรัฐ ด้วยเหตุนี้ การคงไว้ซึ่งการเกณฑ์ทหารจึงเสมือนการคงความเชื่อมโยงในวิถีประชาธิปไตยระหว่างสังคมและกองทัพ
- ✓ โดยทั่วไปแล้ว กองทัพที่มาจากทหารเกณฑ์นั้นจะมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่ากองทัพที่ประกอบไปด้วยอาสาสมัครทั้งหมด ทั้งนี้เพราะค่าแรงของทหารที่มาจากการเกณฑ์นั้นจะถูกกว่าค่าจ้างหรือเงินเดือนของทหารที่เป็นอาสาสมัคร

นอกจากนี้ การเกณฑ์ทหารยังเป็นการนำเอาผู้คนจากทุกชนชั้นและทั่วทุกมุมของสังคมมาอยู่ร่วมกัน ทหารเกณฑ์จึงเป็นศูนย์รวมของผู้ที่มีภูมิหลังทางการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลายให้มารวมอยู่ในกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นนักการบัญชี วิศวกร ช่างประปา หรือเกษตรกร และกองทัพสามารถนำเอาคุณสมบัติที่หลากหลายทางการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกิจรักษาสันติภาพต่างๆ อันเป็นกรณีที่ทหารเกณฑ์อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสถาบันต่างๆ ในประเทศหลังจากความขัดแย้งด้วยกำลังสิ้นสุดลง

เหตุใดจึงต้องยกเลิกการเกณฑ์ทหาร

จากการศึกษาการเกณฑ์ทหารในบริเวณต่างๆ ทั่วโลก เหตุผลหลักที่นำไปสู่การยกเลิกการมีกองทัพนขนาดใหญ่และการเกณฑ์ทหารคือ

- ✓ ในช่วงระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง กองทัพในหลายประเทศมีขนาดเล็กลงและจึงนำไปสู่การเกณฑ์ทหารที่มีสัดส่วนลดลงด้วย (ซึ่งในบางกรณีก็ส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจกับการเรียกเกณฑ์ทหารที่ถูกมองว่าได้ก่อให้เกิดภาวะที่สร้างความไม่เป็นธรรมขึ้น) ประเทศต่างๆ ในบริเวณภาคพื้นยุโรปและมหาสมุทรแอตแลนติกต่างก็ลดขนาดของกองทัพลง ขณะที่ประเทศในอาฟริกาและเอเชียเองกลับใช้ประโยชน์จากสภาวะสันติหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงเพื่อลดขนาดของกองทัพค่อนข้างน้อยมาก
- ✓ กองทัพเริ่มมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นและพึ่งพาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากขึ้น โดยเหตุที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกฝนทหารเป็นระยะเวลาอันยาวนานเพื่อให้สามารถใช้อาวุธทันสมัยที่มีความซับซ้อนและเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทหารเกณฑ์มักจะไม่ได้รับแจ้งการเป็นระยะเวลานานเพียงพอที่จะมีความคุ้นเคยกับระบบอาวุธสมัยใหม่เหล่านี้ กองทัพจึงมักจะพึ่งพาทหารอาชีพที่เป็นอาสาสมัครมากขึ้นเรื่อยๆ
- ✓ ในภารกิจด้านสันติภาพ มิได้ต้องการเฉพาะความเชี่ยวชาญพื้นฐานทางทหารเท่านั้น หากแต่ยังต้องการความเชี่ยวชาญด้านการเจรจาและความเชี่ยวชาญอื่นๆ ด้วย ทหารเกณฑ์ส่วนใหญ่จะประจำการในระยะเวลาอันสั้นเกินไปที่จะสามารถสร้างความเชี่ยวชาญและบ่มเพาะประสบการณ์ให้อยู่ในระดับที่เป็นที่น่าพอใจจนถึงขั้นที่จะนำไปปฏิบัติในภารกิจสนับสนุนงานรักษาสันติภาพที่มีความสลับซับซ้อนในช่วงหลังความขัดแย้งได้
- ✓ ในบางประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของการใช้ทหารเกณฑ์ว่าให้ใช้เฉพาะในภารกิจการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศเท่านั้น และให้ถือว่าการใช้ทหารเกณฑ์ในภารกิจในต่างประเทศเป็นการผิดกฎหมาย

กรอบที่ 69

การคุกคามทหารเกณฑ์

ในกองทัพจะมีสายการบังคับบัญชาอย่างไม่เป็นทางการระหว่างทหารเกณฑ์รุ่นเก่ากับทหารเกณฑ์ใหม่ ซึ่งสายการบังคับบัญชาดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากทหารเกณฑ์อาวุโสจะเป็นผู้ฝึกสอนทหารเกณฑ์รุ่นใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎระเบียบและประเพณีปฏิบัติของกองทัพ และเป็นส่วนที่เชื่อมโยงสังคมของทหารเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี ทหารเกณฑ์อาวุโสมักจะใช้อำนาจจากสายการบังคับบัญชาที่ไม่เป็นทางการนี้อย่างมิชอบ ด้วยการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว อาทิ บังคับให้ทหารเกณฑ์รุ่นเยาว์ปฏิบัติหน้าที่แทนและคุกคามทหารเหล่านั้น ฉะนั้น หากขาดการควบคุมอย่างเพียงพอจากนายทหารชั้นสัญญาบัตรแล้ว สายการบังคับบัญชาอย่างไม่เป็นทางการนี้อาจอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยสิ้นเชิงและส่งผลให้เกิดสถานการณ์ที่ทหารเกณฑ์รุ่นใหม่ต้องเผชิญกับการข่มขู่คุกคาม การใช้ความรุนแรงทางกายภาพ ตลอดจนการขู่ฆ่าได้ และจากรายงานของ European Council of Conscript Organizations หรือ ECCO นั้น ระบุว่า การคุกคามเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งสำหรับผู้ถูกเกณฑ์ทหารหนุ่มสาว ซึ่งในบางครั้งส่งผลถึงขั้นทำให้เกิดการบาดเจ็บสาหัส และในบางกรณีเป็นบาดแผลที่ฝังรากลึกอย่างถาวร จนถึงขั้นอาจทำให้ทหารเกณฑ์เหล่านั้นเสียชีวิต หรือฆ่าตัวตายได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองทหารเกณฑ์ทั้งหลาย ทั้งยังเป็นการปกป้องชื่อเสียงของกองทัพ ควรจะต้องมีการป้องกันมิให้เกิดการคุกคามด้วยการวางมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวดจากนายทหารชั้นสัญญาบัตร นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งภายในและภายนอกจะต้องดำเนินคดีในคดีที่มีความรุนแรงต่างๆ และทำให้เกิดการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายภายในเหล่าทัพดั้งเดิม

แหล่งที่มา : Ilona Kiss, *Rights of Conscripts in Peace time*,
2001 on www.dcaf.ch and ECCO

(โปรดดู *Black Book on Rights of Conscripts in Central and Eastern Europe*,
1996, on <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

การคัดค้านการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรม และการรับใช้ชาติในรูปแบบอื่น

ประชาชนบางคนตั้งคำถามเกี่ยวกับหน้าที่ในการปกป้องมาตุภูมิด้วยการอ้างถึงหลักการทางศีลธรรมอื่นๆ เช่น หลักการทางศาสนา (เราจะไม่ฆ่าผู้ใด) หรืออ้างหลักความเชื่อ

ส่วนบุคคล อาทิ ความเชื่อในเรื่องการไม่ใช้ความรุนแรง เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ บุคคลประเภทนี้จึงมักจะต้องเผชิญกับการลงโทษที่รุนแรง ซึ่งรวมถึงการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิตในกรณีที่ขัดคำสั่งของรัฐ

ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในการปฏิเสธการเข้าร่วมในกองทัพและปฏิเสธการจับอาวุธได้เริ่มปรากฏขึ้นและได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ แนวคิดดังกล่าวถึงกับถูกบรรจุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐด้วย ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการยกเลิกการบังคับการเกณฑ์ทหารในหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เยอรมัน ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักซัมเบิร์ก ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี และโปรตุเกส

ผู้ที่คัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรม (Conscientious Objectors) หรือ COs หมายถึงประชาชนผู้ที่คัดค้านการจับอาวุธหรือผู้ที่ต่อต้านการฝึกทหารและการเกณฑ์ทหารไม่ว่าในรูปแบบใด และถึงแม้ว่าผู้ที่คัดค้านเหล่านี้จะมีจุดยืนโดยอ้างหลักมโนธรรม บุคคลดังกล่าวก็อาจจะมี ความเชื่อทางศาสนา ทางปรัชญา หรือแม้แต่เหตุผลทางการเมืองที่แตกต่างกันอันเป็นที่มาของความเชื่อดังกล่าว

การตัดสินใจของรัฐสภา

เมื่อกรณีของการคัดค้านการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมกลายเป็นเรื่องที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป รัฐสภาในหลายประเทศจึงตัดสินใจออกกฎหมายเพื่อกำหนดว่าภายใต้สถานการณ์ใดบ้างที่เมื่อพลเรือนถูกเรียกให้มาเกณฑ์ทหารแล้วจะสามารถหลุดพ้นจากพันธกรณีนี้ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและในประเทศยุโรปตะวันตกทั้งหมด โดยที่กรีซเป็นประเทศสุดท้ายในยุโรปที่ยอมรับสถานะของการคัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรมในปี ค.ศ. 1997

ในประเทศที่หลักการดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับ บุคคลเหล่านั้นก็จะถูกดำเนินคดีในข้อหาหนีทหารหรือข้อหาภกฏ อันเป็นคดีอาญาที่มีบทลงโทษสูงมาก ในบางประเทศจะมีการกำหนดคดีอาญากรณีพิเศษ (อันได้แก่ “การขัดขืนอย่างต่อเนือง”) ซึ่งจะถูกรับรองไว้ในกฎระเบียบของทหารด้วย

การได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้คัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรม : ใครเป็นผู้ตัดสินและบนพื้นฐานอะไร

กระบวนการในการกำหนดว่าผู้ใดเป็นผู้คัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรม (CO) นั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีรากฐานความเชื่อที่อย่างน้อยหนึ่งอย่าง และจะต้องอธิบายว่าความเชื่อดังกล่าวมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของเขาและเธออย่างไร ตลอดจนต้องชี้แจงว่าความเชื่อนั้นขัดแย้งกับการเข้ารับการเกณฑ์ทหารอย่างไรด้วย การตัดสินว่าบุคคลผู้นั้นจะได้รับสถานะของ CO หรือไม่จะกระทำโดยคณะกรรมการสิทธิที่อยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงาน (กรณีสวีเดน) และบัลแกเรีย) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (กรณีสโลวีเนีย) หรือกระทรวงยุติธรรม (ในกรณีของโครเอเชีย)

CO ในฐานะที่เป็นประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยยึดหลักการที่ระบุไว้ในข้อมติที่ 1998/77 ได้ออกข้อมติที่ 2000/34 โดยไม่มีการลงคะแนนเสียง ยอมรับสิทธิของปัจเจกชนที่จะคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมว่า เป็นการใช้สิทธิทางความคิด สิทธิทางมโนธรรมและสิทธิทางศาสนาอันชอบธรรม ดังที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในปี ค.ศ. 1993 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ยอมรับแล้วว่า CO นั้นเป็นสิทธิที่มีที่มาจากมาตราที่ 18 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศข้างต้น “พันธกรณีที่จะใช้อาวุธที่ร้ายแรงอาจมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับเสรีภาพในทางมโนธรรม และสิทธิที่จะแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง” นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติยังระบุด้วยว่า “เมื่อสิทธิที่ว่านี้ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายหรือในทางปฏิบัติแล้ว จะต้องไม่มีการแบ่งแยกในกลุ่มผู้คัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมจากพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกันแต่ประการใด และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่คัดค้านการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมเพียงเพราะว่าเขาเหล่านั้นไม่สามารถเข้ารับการเกณฑ์ทหารได้”

กรอบที่ 70

มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 1998/77 : การคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, (...)

ตระหนักดีว่า ได้เป็นที่ยอมรับในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองว่าทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มีสิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา และมีสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (...)

ยอมรับว่า การคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมนั้นมีที่มาจากหลักการและเหตุผลทางด้านมโนธรรม อันได้แก่ การยึดมั่นในหลักศาสนา ศีลธรรม จริยธรรม มนุษยธรรม หรือการมีแรงบันดาลใจอันใดที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน(...)

1. **เรียกร้อง** ให้ใส่ใจต่อสิทธิของทุกคนที่จะคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมได้อย่างชอบธรรม โดยถือเป็นสิทธิในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม ศาสนา ดังที่ระบุไว้ในมาตราที่ 18 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในมาตรา 18 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง
2. **ยินดี** กับข้อเท็จจริงที่ว่า บางประเทศได้ยอมรับการอ้างหลักการคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมนี้ว่าเป็นหลักการที่ถูกต้องโดยมิต้องมีการไต่สวน
3. **เรียกร้อง** ให้ประเทศต่างๆ ที่ยังไม่มีระบบดังกล่าวให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมีอิสระและเป็นกลาง โดยทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่า ได้มีการคัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรมอย่างแท้จริงในกรณีเฉพาะหรือไม่ โดยในการพิจารณานั้นจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่ดำเนินการคัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรมดังกล่าวไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีพื้นฐานความเชื่อในลักษณะใดก็ตาม
4. **ย้ำเตือน** ให้รัฐที่ยังคงใช้ระบบการบังคับให้มีการเกณฑ์ทหารและยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดค้านโดยอ้างหลักมโนธรรมว่าให้คำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ให้รัฐดังกล่าวต้องจัดหาเลือกในการรับใช้ชาติของผู้ที่คัดค้านการเกณฑ์ทหารในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย และไม่ขัดกับเหตุผลของผู้ที่คัดค้านไว้ อันจะเป็นทางเลือกในลักษณะของการเข้ารับใช้ชาติในลักษณะที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบ หรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะต้องเป็นทางเลือกที่ไม่มีลักษณะของการถูกลงโทษด้วย

5. **เน้นว่า** รัฐทั้งหลายควรดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นที่จะยับยั้งมิให้มีการลงโทษผู้คัดค้าน การเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมด้วยการจำคุก หรือลงโทษบุคคลเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการไม่ยอมรับการเกณฑ์ทหารของเขา และเรียกร้องให้รัฐระลึกว่า ไม่มีบุคคลใดจะต้องรับผิดชอบหรือถูกลงโทษซ้ำในความผิดที่เขาได้ถูกพิพากษาและถูกดำเนินคดี หรือถูกตัดสินว่าไม่มีความผิดไปแล้ว ตามหลักและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาญาของแต่ละประเทศ(...)

มติที่ 1998/77, UNCHR

การรับใช้ชาติในทางเลือกอื่นๆ

ประเทศส่วนใหญ่ที่ยอมรับสถานะของ CO นั้น จะระบุไว้ในกฎหมายถึงการเข้ารับใช้ชาติ ด้วยวิธีการอื่นนอกเหนือจากการถูกเกณฑ์เข้าเป็นทหาร ซึ่งทางเลือกในการเข้ารับใช้ชาติ ดังกล่าวนี้อาจมีใน 2 รูปแบบด้วยกันคือ

- ✓ การเข้าทำหน้าที่ในกองทัพโดยไม่ต้องถืออาวุธ
- ✓ การเข้าปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน/สถาบันที่ทำหน้าที่ด้านการให้สวัสดิการสังคม เช่น ในโรงพยาบาล สถานพักฟื้น หรือในสถาบันสำหรับผู้ทุพพลภาพ ฯลฯ ในบางกรณีก็เป็นการปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรระหว่างรัฐบาลทั้งหลาย

โดยปกติแล้วการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทางเลือกนั้น จะมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศส การปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทางเลือก จะมีระยะเวลา 20 เดือน ในขณะที่หากเข้ารับการเกณฑ์ทหารจะใช้เวลาเพียง 10 เดือน ในออสเตรีย การปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทางเลือกจะใช้เวลา 12 เดือน ขณะที่หากเข้ารับการเกณฑ์ทหารจะทำหน้าที่เพียง 7 เดือน และในบัลแกเรีย การรับการเกณฑ์ทหารจะทำหน้าที่เพียง 6-9 เดือน ขณะที่หากปฏิบัติงานในสถาบันทางเลือกจะต้องใช้เวลาถึง 24 เดือน เป็นต้น

กรอบที่ 71

การรับใช้ชาติโดยการปฏิบัติงานในหน่วยงานทางเลือก : กรณีสวิตเซอร์แลนด์

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศในยุโรปตะวันตกเพียงไม่กี่ประเทศที่ยังคงการเกณฑ์ทหารเอาไว้ โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตราที่ 59.1 ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรทางทหาร ปี ค.ศ. 1995 และในกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์เข้าเป็นทหาร ปี ค.ศ. 1995 โดยการเกณฑ์ทหารนั้นบังคับใช้กับชายทุกคนที่มีอายุระหว่าง 20-42 ปี และถึง 55 ปี ในกรณีที่มิได้ตำแหน่งสูงขึ้นไป โดยในระยะเริ่มแรกนั้น การเข้ารับการเกณฑ์ทหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลา 4 เดือน และมีการฝึกเป็นระยะเวลา 3 สัปดาห์ไปทุกๆ 2 ปี ควบคู่ไปกับการฝึกการยิงปืนทุกปี

ในปี ค.ศ. 1996 กฎหมายว่าด้วยการรับใช้ชาติในหน่วยงานทางเลือกได้ยอมรับสิทธิในการคัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรม ด้วยเหตุผลทางจริยธรรม ศีลธรรม ปรัชญาและศาสนา กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับใบสมัคร ซึ่งจะถูกตัดสินโดยคณะกรรมการ 3 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากคณะกรรมการ 120 คน โดยผ่านการคัดเลือกจากโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ในจำนวนผู้ที่อยู่ในอายุครบการเกณฑ์ทหารนั้น จะมีประมาณ 5% ที่ระบุว่าเป็นผู้ที่คัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรม (CO) ผู้ที่เสนอตนว่าเป็น CO แต่ไม่ได้รับการพิจารณาผ่านว่าเป็น CO แต่ยังคงขัดขืนการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร อาจถูกจำคุกระหว่าง 4-5 เดือน

ผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็น CO จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในทางพลเรือนแทนการปฏิบัติหน้าที่ในทางทหาร อันประกอบด้วย การปฏิบัติงานเป็นจำนวน 450 วัน ในหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐที่ทำประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งอาจจะเป็นการปฏิบัติงานในโรงพยาบาล ศูนย์เยาวชน หน่วยงานวิจัยในมหาวิทยาลัย งานป่าไม้ และ ฯลฯ

ที่มา : European Bureau for Conscientious Objection (EBCO)

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การเกณฑ์ทหารหรือการไม่ให้มีการเกณฑ์ทหาร

- ▷ ต้องชี้แจงนำหน้าอย่างระมัดระวังถึงข้อดีและข้อเสียของการเกณฑ์ทหารในบริบทภายในประเทศของท่าน
- ▷ ในส่วนนี้พึงระลึกถึงปัจจัยต่างๆ ที่ได้นำเสนอไปในบทนี้เมื่อพิจารณาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับบริบทภายในประเทศของท่าน

ทหารเกณฑ์ได้รับการปฏิบัติต่ออย่างน่าอับอายและอย่างไม่ถูกต้อง

- ▷ ดำเนินการโดยทันทีหากมีรายงานว่าทหารเกณฑ์ผู้ใดต้องเผชิญกับการใช้อำนาจในทางที่ผิด การใช้ความรุนแรงและ/หรือถูกรังควาน
- ▷ ทำให้แน่ใจว่ามีการสอบสวนในเชิงลึก และหากพิจารณาเห็นควรให้สืบดำเนินการลงโทษโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยทันที อย่างไม่รีรอ
- ▷ ในกรณีที่ไม่มีผู้ตรวจการกลาโหมในประเทศของท่าน ให้พิจารณาเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้น โดยให้องค์กรนี้มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีที่ทหารเกณฑ์ได้รับการปฏิบัติต่ออย่างไม่เป็นธรรมและน่าอับอาย

สถานะของผู้คัดค้านการเข้ารับการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรม (CO)

- ▷ ยืนยันสถานะทางกฎหมายของ CO ในประเทศของท่าน และเมื่อเห็นควรให้พิจารณาดำเนินการให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทันสมัยที่สุดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ ตลอดจนข้อมูลทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติในประเทศนั้นในประเทศอื่นๆ

การรับใช้ชาติในหน่วยงานทางเลือกอื่นๆ นอกเหนือจากการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร

- ▷ ยืนยันอย่างชัดเจนว่าได้มีการกำหนดทางเลือกไว้ในกฎหมายในประเทศของท่าน และเมื่อเห็นว่าเหมาะสมก็ควรพิจารณาดำเนินการให้มีการออกกฎหมาย หรือ มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าได้รับข้อมูลที่ทันสมัยเกี่ยวกับวิธีการ/แนวทางในการดำเนินการ ตลอดจนข้อมูลในทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติในประเทศอื่นๆ ด้วย

ภาคที่ 8

ทรัพยากรทางวัตถุ :

การทำให้การกำกับดูแลและตรวจสอบ

การจัดหาและการถ่ายโอนอาวุธ

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดหาอาวุธและอุปกรณ์ทางทหาร

นโยบายการจัดหาอาวุธควรที่จะมาจากแผนและนโยบายใน “ระดับสูง” เช่น จากแนวคิดในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ หรือจากยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ ความต้องการอาวุธใหม่ๆ หรืออุปกรณ์ทางทหารที่ทันสมัยนั้นควรพิจารณาจากผลกระทบที่จะมีต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นสำคัญ

กรอบความคิดในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติจะช่วยให้เกิดความมีเสถียรภาพในกระบวนการจัดการในด้านการป้องกันประเทศ และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการคาดการณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศในระยะยาว จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องธำรงวัตถุประสงค์ในนโยบายป้องกันประเทศให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรในขณะที่ต้องรักษาความสมดุลระหว่างภาคส่วนการป้องกันประเทศและภาคสังคมไว้ด้วย

ความโปร่งใสในการจัดหาอาวุธ

ในประเทศประชาธิปไตย การจัดทำงบประมาณและการจัดซื้ออาวุธจะต้องมีความโปร่งใส และสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ จากมุมมองของความรับผิดชอบต่อสาธารณชนนั้น จึงควรที่จะมีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่าง นโยบาย แผนงาน งบประมาณ และการจัดหาอาวุธ ซึ่งในทางปฏิบัติมิได้เกิดขึ้นในทุกที่ นอกจากนี้ รัฐสภาในประเทศส่วนใหญ่มักจะมีบทบาทน้อยมาก หรือมีบทบาทอันจำกัดในเรื่องการจัดหาอาวุธ

ในการจัดสรรงบประมาณหรือในการอนุมัติให้มีการจัดซื้ออาวุธนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องตรวจสอบว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับ กฎระเบียบหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่จำกัดการผลิต การค้า หรือ

การใช้อาวุธบางประเภท อาทิ สนธิสัญญาห้ามแพร่อาวุธนิวเคลียร์ ปี ค.ศ. 1968 (Non - Proliferation Treaty) อนุสัญญาออกตาวาว่าด้วยการห้ามการใช้ การสะสม การผลิต การถ่ายโอนกับระเบิดรวมทั้งการทำลายกับระเบิดปี ค.ศ. 1977 (Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on their Destruction) รวมตลอดถึงมติต่างๆ ของ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ฯลฯ

นอกจากนี้ รัฐสภายังอาจต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการรับมือกับความสลับซับซ้อนของการคำนวณค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์สำคัญในการป้องกันประเทศในช่วงระยะเวลาหลายปี ผลก็คือ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้งมาหมาดๆ ตกอยู่ในสถานะที่อ่อนแอ และมีจุดอ่อนต่อผู้ค้าอาวุธทั้งจากในและนอกประเทศ ซึ่งสนใจที่จะขายสินค้าของตนให้ได้ราคาดีที่สุด และไม่ได้ใส่ใจต่อข้อกำหนดในเรื่องการกำกับดูแลและตรวจสอบตามกระบวนการประชาธิปไตยแม้แต่น้อย

ด้วยเหตุนี้เอง รัฐสภาจึงควรที่จะจัดตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการ พิเศษเพื่อดูแลในเรื่องการจัดหาอาวุธเป็นการเฉพาะ การมีคณะกรรมการดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาสามารถสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดหาอาวุธ รวมทั้งกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องอธิบายและรับผิดชอบต่อสาธารณชนด้วย

ปัญหาที่รัฐสภามักจะต้องเผชิญก็คือ การที่รัฐบาลมักจะไม่ได้เต็มใจที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนอาวุธที่มีอยู่ในครอบครอง รวมทั้งข้อมูลหรือตัวเลขของความจำเป็นในการที่จะต้องจัดซื้ออาวุธตามแบบจำนวนมาก (ไม่ว่าจะเป็นเครื่องบิน ยานเกราะ ปืนใหญ่ ระบบนำวิถีและระบบเรดาร์ ขีปนาวุธและเรือรบ) นอกจากนี้ รัฐบาลก็มักจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงการครอบครองและการถ่ายโอนอาวุธขนาดเล็กลงประเภทต่างๆ (ซึ่งมีเส้นผ่าศูนย์กลางของปากลำกล้องไม่เกิน 100 มิลลิเมตร) ด้วยเช่นกัน ซึ่งอาวุธเหล่านี้เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นประเภทของอาวุธขนาดเล็ก และอาวุธเบา นั่นเอง (small arms and light weapons)

โดยหลักการแล้ว ในช่วงระยะเวลาที่กำลังจะเข้าสู่กระบวนการของการจัดหาอาวุธนั้น รัฐบาลจะต้องทำงานร่วมกับรัฐสภาเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการกำหนดแผนการจัดซื้อ

อาวุธจำนวนมากนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียและสร้างภาระต่อสถานะทางการเงินของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้เพราะโครงการจัดหาอาวุธนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับโครงการสาธารณสุขประโยชน์อื่นๆ ด้วย ซึ่งหมายความว่าไม่ใช่เฉพาะกิจการด้านการทหารเท่านั้นที่มีความสำคัญ แต่กิจการอื่นๆ ก็มีความสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงจำเป็นต้องประเมินภาพรวมของผลกระทบและภาระทางการเงิน/การคลังของการจัดหาอาวุธรวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในด้านอื่นๆ ที่มีต่อสังคมโดยรวมด้วย

กรอบที่ 72

เหตุใดสมาชิกรัฐสภาจึงควรให้ความสนใจกับการจัดหาอาวุธ

- ▷ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน
- ▷ การตัดสินใจเกี่ยวกับระบบอาวุธมีใช้เรื่องของความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและความมั่นคงเท่านั้น หากแต่เป็นการตัดสินใจว่า ควรจะใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่ไปในเรื่อง “อาวุธหรือปากท้อง” (Guns or butter) และหากจะต้องใช้จ่ายงบประมาณไปเพื่อซื้อ “อาวุธ” ก็ควรจะต้องรู้ว่าเป็น “อาวุธชนิดใด” ราคาเท่าใด และทำไมจึงต้องซื้ออาวุธนั้นๆ
- ▷ การจัดหาอาวุธไม่ควรก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่อประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (อันหมายรวมถึงค่าใช้จ่ายตลอดอายุการใช้งานของอาวุธนั้นๆ ด้วย)
- ▷ ในการกำกับดูแลโดยรัฐสภานั้นควรพิจารณาความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่ายในการจัดหาอาวุธและค่าใช้จ่ายเพื่อตอบสนองความจำเป็นในภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมด้วย
- ▷ การมีกระบวนการจัดหาอาวุธที่โปร่งใส รับผิดชอบ และสามารถอธิบายต่อรัฐสภา เป็นการป้องกันการคอร์รัปชัน หลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองและฟุ่มเฟือย และเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินในทางที่ผิด

สถานการณ์พิเศษมีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ ในการใช้เป็นข้ออ้างในการรักษาความลับของทางราชการ?

หลักการของธรรมาภิบาลที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของความโปร่งใส จะต้องเป็นหลักการที่เป็นแนวทางหลักของกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะในทุกด้าน ซึ่งรวมถึงการจัดทำนโยบายในการซื้อและการขายอาวุธด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบว่ามีสถานการณ์ใดบ้างที่จะทำให้กระบวนการจัดทำนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายกลาโหมไม่ต้องยึดหลักการข้างต้น และอ้างความชอบธรรมในการดำเนินการจัดซื้อและขายอาวุธโดยทางลับ

แนวนโยบายเกี่ยวกับการขายและการซื้ออาวุธนั้นควรอยู่บนพื้นฐานของหลักการในเรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบและจะต้องชี้แจงต่อสาธารณชนได้ หากมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องปกปิดเป็นความลับในกระบวนการตัดสินใจอันเป็นข้อเรียกร้องของประเทศที่เป็นผู้ขายหรือผู้ซื้ออาวุธ เหตุผลเหล่านั้นควรจะระบุไว้อย่างชัดเจน ถ้าเหตุผลที่ระบุก่อให้เกิดโอกาสของการคอร์รัปชันในการทำมาตการกลางซื้อขายอาวุธ ก็จะต้องมีการระบุความเสี่ยงดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนจากคู่ค้าทั้งสองฝ่าย และจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการคอร์รัปชันไว้ด้วย

กรอบที่ 73

นโยบายการจัดหาอาวุธที่คลุมเครือ หรือกระบวนการจัดซื้ออาวุธที่มีการดำเนินการอย่างลับๆ อาจก่อให้เกิด...

- ▷ การตรวจสอบอย่างไม่เพียงพอถึงเหตุผลของการจัดหาระบบอาวุธ
- ▷ การตัดสินใจอย่างไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เสียหายทั้งต่อความมั่นคงของประเทศและภูมิภาค
- ▷ ก่อให้เกิดความหวาดระแวงในหมู่ประเทศเพื่อนบ้าน
- ▷ เกิดการคอร์รัปชันในการจัดหาอาวุธและในกระบวนการตัดสินใจในการจัดหาอุปกรณ์ทางทหารอื่นๆ ทั้งหมด
- ▷ ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกองทัพ ซึ่งอาจส่งผลให้กองทัพขาดความน่าเชื่อถือและนำไปสู่ความขัดแย้งที่ไม่จำเป็น

การตัดสินใจอย่างรอบด้านในการจัดหาอาวุธ

ในกรณีการจัดซื้อระบบอาวุธขนาดใหญ่นั้น กระบวนการตัดสินใจควรจะระบุถึงขั้นตอนและวิธีการที่อาวุธที่จะจัดซื้อมีความเชื่อมโยงต่อประเด็นดังต่อไปนี้อย่างไร :

- ✓ การประเมินภัยคุกคาม
- ✓ แนวความคิดเรื่องเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันประเทศในระยะยาว
- ✓ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการสำหรับอาวุธ/อุปกรณ์ใหม่
- ✓ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้ออาวุธ
- ✓ หลักประกันด้านคุณภาพและกระบวนการตรวจสอบสมรรถนะหลังการจัดซื้อแล้ว
- ✓ ค่าใช้จ่ายตลอดอายุการใช้งาน ซึ่งรวมถึง ค่าบำรุงรักษา ค่าปรับแต่งให้ทันสมัย และ ฯลฯ
- ✓ ประเมินและเปรียบเทียบข้อเสนอต่างๆ เพื่อการชดเชยและรายจ่ายสำรอง

การมีกระบวนการติดตามและตรวจสอบของรัฐสภาในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาอาวุธจะช่วยลดโอกาสของการสูญเสียโดยไม่จำเป็น การฉ้อฉล ตลอดจนการใช้กระบวนการตัดสินใจในทางที่ผิด และเพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาควรเรียกร้องให้รัฐบาลให้ข้อมูลแก่รัฐสภาในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาอาวุธ นอกจากนี้ รัฐสภาควรมีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับสัญญาการจัดซื้ออาวุธทั้งหมดด้วย รัฐสภาของเนเธอร์แลนด์เป็นตัวอย่างหนึ่งของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติติดตาม ตรวจสอบทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดซื้ออาวุธ (โปรดดูกรอบที่ 74)

กรอบที่ 74

นโยบายของเนเธอร์แลนด์ในการจัดซื้ออาวุธ : มิติของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา

เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีประเพณีที่เข้มข้นยาวนาน และมีวิถีปฏิบัติของการที่รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดหาอาวุธอย่างเข้มงวด โดยหลักการ การตัดสินใจในการจัดซื้ออาวุธที่มีมูลค่าเกิน 25 ล้านยูโร (หรือ 25 ล้านเหรียญโดยประมาณ) จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา กระบวนการในการดำเนินการเรียกว่า “ขั้นตอนในการจัดหาอาวุธ” (Acquisition procedure) กล่าวคือ รัฐบาล (ซึ่งในทางปฏิบัติคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีสิ่งที่เขาต้องการจะจัดซื้ออยู่ในแฟ้มแล้ว) จะส่งจดหมายหนึ่งใน 4 ประเภท (A, B, C และ D) ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของการจัดหา โดยในแต่ละขั้นตอนนั้นจะเริ่มต้นจากความต้องการระบบอาวุธชนิดใหม่ (หรือระบบอาวุธที่เป็นรุ่นล่าสุดจากที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน) ไปสู่การเสนอโครงการจัดซื้อจากผู้ผลิตอย่างเป็นรูปธรรม

รัฐสภาจะอยู่ในฐานะที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาอาวุธ ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลแสดงความจำเป็นว่าต้องการอาวุธชนิดใหม่มาแทนที่ของเดิม หรือต้องการระบบอาวุธใหม่ (หรือเสนอว่าจะต้องจัดหาหลายรูปแบบ) รัฐสภาก็อาจจะคัดค้านหรือเสนอแก้ไขได้ การตัดสินใจในการจัดหาขั้นสุดท้าย (เมื่อได้รับสัญญาณว่าให้ซื้อได้แล้ว) ก็ยังอาจถูกคัดค้านหรือแก้ไขได้ด้วยเช่นกัน แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วกรณีเช่นนี้นั้นมักจะไม่มีเกิดขึ้นบ่อยครั้งนักก็ตาม แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว เจตนารมณ์และความต้องการของรัฐบาลตลอดกระบวนการนี้จะได้รับอิทธิพลจากตัวอักษร 4 ตัว (คือ A, B, C และ D) ซึ่งจะถูกลดทอนไปภายในรัฐสภานั้นเอง

สำหรับโครงการใหญ่ที่มีมูลค่าเกินกว่า 100 ล้านยูโรนั้น จะมีกระบวนการขั้นตอนดำเนินการที่พิเศษเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนที่ยังมีรายละเอียดและมีความซับซ้อนตลอดจนต้องมีการเสนอรายงานต่อรัฐสภาบ่อยครั้งขึ้นด้วย ตัวอย่างกรณีนี้ ได้แก่ กรณีที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพัฒนาเครื่องบินรบที่เรียกว่า “Joint Strike Fighter” อันเป็นเครื่องบินรบรุ่นต่อมาจากเครื่องบิน F-16 ของสหรัฐฯ หรือโครงการใหญ่อื่นๆ เช่น กองพลน้อยเคลื่อนที่ทางอากาศ (Air Mobile Brigade) เป็นต้น

โดยภาพรวมแล้ว สถานการณ์ในเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบันถือว่าอยู่ในขั้นที่น่าพอใจมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับเพดานทางการเงินในการจัดหาอาวุธ และประโยชน์อันเกิดจากการที่รัฐสภามีกระบวนการตรวจสอบในทางเทคนิคที่ละเอียดและเข้มงวด ซึ่งก็ทำให้สามารถตั้งคำถามในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพและความเป็นอิสระของข้อมูลที่รัฐบาลใช้ ตลอดจน ความต้องการที่จะให้มี

การแสวงหาข้อมูลจากแหล่งอื่น เช่น จากหน่วยงาน/องค์กรอิสระด้านกลาโหม นอกจากนี้ ก็ยังมีการถกอภิปรายถึงบทบาทของอุตสาหกรรมอาวุธและกลุ่มลัทธิต่างๆ และการที่คนเหล่านี้สามารถเข้าถึงสมาชิกของคณะกรรมการกลาโหมอยู่บ่อยครั้งด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีข่าวฉ้อฉล หรือเหตุการณ์ผิดปกติดังกล่าว เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว

แหล่งที่มา : Jan Hoekema, former Member of Parliament, the Netherlands, 2002

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การกำกับดูแลการจัดหาอาวุธ

- ▷ การกำกับดูแลการจัดซื้อ/จัดหาอาวุธโดยรัฐสภาควรที่จะกำหนดเป็นกฎหมาย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า การกำกับดูแลความมั่นคงโดยรัฐสภานั้นมีความครอบคลุมกว้างขวาง และครอบคลุมทุกกระบวนการขั้นตอนของการจัดซื้ออาวุธ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษ และอย่างรอบคอบในประเด็นต่อไปนี้ :-
 - ▶ ความจำเป็นด้านความมั่นคง
 - ▶ ผลกระทบทางการเมืองต่อภูมิภาคในแง่ของปฏิกิริยาตอบโต้ในทางลบซึ่งอาจนำไปสู่การแข่งขันกันสะสมอาวุธในภูมิภาคได้
 - ▶ ภาระด้านงบประมาณทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ
 - ▶ ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของประเทศทั้งในภาครัฐและเอกชน

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดหาอาวุธ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รัฐสภามีบทบาทในกระบวนการจัดหา/จัดซื้ออาวุธและอุปกรณ์ทางทหารต่างๆ
- ▷ เรียกร้องว่าให้มีการแจ้งให้รัฐสภา หรือ คณะกรรมการการรัฐสภาที่รับผิดชอบทราบถึงรายงานอย่างละเอียดและพัฒนาการล่าสุดของอาวุธตามแบบขนาดใหญ่ ที่รัฐบาลต้องการ มีไว้ในครอบครอง (อาทิ เครื่องบิน รถหุ้มเกราะ ปืนใหญ่ ระบบนำวิถีและระบบเรดาร์จรวดและเรือรบ) และอาวุธขนาดเล็ก (คือมีเส้นผ่านศูนย์กลางของปากลำกล้องไม่เกิน 100 มิลลิเมตร) รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลของรัฐบาลในการขอซื้ออาวุธใหม่ด้วย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาได้รับแจ้งเกี่ยวกับแนวคิดในการสร้างสมรรถนะในการป้องกันประเทศในระยะยาว
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความลับในข้อตกลงจัดซื้ออาวุธนั้นจะต้องมีการนำเสนอ และมีการอภิปรายโดยรัฐสภา หรือ โดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดการตรวจสอบในการหาผู้รับผิดชอบได้ ขณะที่ยังสามารถคงไว้ซึ่งความลับในทางทหารด้วยเช่นกัน

การวิเคราะห์ผลของกระบวนการจัดซื้ออาวุธ

- ▷ ประเมินว่ามีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแผนการจัดหาอาวุธกับนโยบายความมั่นคง
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รัฐสภาได้ศึกษาและประเมินภาระทางการเงินของการจัดซื้ออาวุธโดยเปรียบเทียบกับความจำเป็นของสาธารณชนในด้านอื่นๆ รวมทั้งความจำเป็นทางสังคมเพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพความไม่สมดุลอันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- ▷ ใช้กระบวนการทางรัฐสภาเพื่อป้องกันมิให้มีการตัดสินใจในการจัดซื้ออาวุธที่มีค่าใช้จ่ายสูงจนเกินไป รัฐสภาควรทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นใจในเหตุและผลของแผนการจัดซื้ออาวุธที่จะไม่ส่งผลกระทบจนก่อให้เกิดภาระทางการเงินให้แก่ประเทศในระยะยาว

การตรวจสอบบัญชีของการจัดหาอาวุธ

- ▷ ติดตามความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายและแผนการป้องกันประเทศ งบประมาณ การป้องกันประเทศ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในส่วนที่เกี่ยวกับอาวุธและอุปกรณ์ทางทหารต่างๆ
- ▷ ตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานของระบบอาวุธต่างๆ ภายหลังจากการจัดซื้อ หลังจากได้มีการดำเนินการตามสัญญาแล้ว (อย่างน้อยที่สุดควรจะมีการตรวจสอบและติดตามใน 3 ขั้นตอนของอายุการใช้งานของระบบอาวุธนั้นๆ)

คณะกรรมการรัฐสภาว่าด้วยการจัดหา/จัดซื้ออาวุธ

- ▷ ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการรัฐสภาว่าด้วยการจัดหาอาวุธ ก็ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น ซึ่งจะเท่ากับเป็นการยกระดับความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนด้านนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบบัญชี อุตสาหกรรมการทหาร รวมตลอดถึงงานวิจัยและพัฒนา
- ▷ ขอข้อมูลและศึกษาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดและเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนกระบวนการขั้นตอนและผลลัพธ์ของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันในรัฐสภาของประเทศต่างๆ
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รัฐสภาของท่านสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญอิสระ

บทที่ 29

การค้าอาวุธและการถ่ายโอนอาวุธ

รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งการค้าอาวุธและการถ่ายโอนอาวุธ กฎระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้ออาวุธ จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายการจัดซื้ออาวุธของประเทศ สอดคล้องกับงบประมาณแผ่นดิน พระราชบัญญัติการเงินการคลัง รวมทั้งกับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำสัญญาและการตกลงข้อพิพาท แนวนโยบายที่เกี่ยวกับการค้าอาวุธและการถ่ายโอนอาวุธ ตลอดจนกรอบทางกฎหมาย ในประเด็นนี้ควรอยู่บนหลักการในเรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบเป็นสำคัญ

กรอบที่ 75

การถ่ายโอนอาวุธ : คำจำกัดความ

การถ่ายโอนอาวุธ หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่รัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาหรือเพื่อการขายอาวุธ การถ่ายโอนอาวุธจึงหมายถึง การขาย การค้า การซื้อ การจัดหา ตลอดจนการบริจาคอาวุธด้วย

นโยบายแห่งชาติในเรื่องการค้าอาวุธและการถ่ายโอนอาวุธ

- ✓ รัฐบาลควรที่จะกำหนดนโยบายและมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการขายอาวุธ ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภา โดยนโยบายดังกล่าวควรที่จะกำหนดหลักการที่เกี่ยวกับการขายอาวุธตามแบบ และควรที่จะยึดหลักการดังต่อไปนี้
- ✓ การนำเข้าและส่งออกอาวุธตามแบบควรได้รับการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยคณะกรรมการการรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง

- ✓ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการค้าอาวุธควรจะต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ หรือ การห้ามค้าอาวุธของสหประชาชาติ และควรที่จะต้องพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศผู้ซื้อประกอบด้วย
- ✓ หลักการของความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้เกิดความซื่อตรง และความรับผิดชอบอย่างมืออาชีพ
- ✓ มีกลไกทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้เกิดการขายอาวุธอย่างไร้จริยธรรม โดยยึดหลักการและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติและข้อเสนอแนะอื่นใด รวมทั้งตัวอย่างของแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ในประเทศอื่นๆ เป็นมาตรฐาน ทั้งผู้จัดหาและผู้ซื้ออาวุธควรมีการกำหนดกฎระเบียบของการซื้อขายที่เป็นเอกภาพ
- ✓ รัฐสภาควรที่จะต้องสามารถทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า ลักษณะและประเภทของอาวุธที่ขายไปนั้นเกี่ยวข้องกับความต้องการอย่างแท้จริงในการป้องกันประเทศของผู้ซื้อซึ่งได้ผ่านการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาของประเทศผู้ซื้อ
- ✓ รัฐสภาของประเทศผู้ขายอาวุธ/ผู้จัดหาอาวุธควรที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า ประเทศผู้ซื้ออาวุธจะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตลอดจนได้มีการกำหนดกลไกและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจจัดหาอาวุธดังกล่าว
- ✓ รัฐสภาควรที่จะต้องสามารถทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การค้าอาวุธดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสันติภาพหรือทำให้ความตึงเครียดในภูมิภาคทวีความรุนแรงขึ้น หรือนำไปสู่ความขัดแย้งทางอาวุธ หรือก่อให้เกิดวงจรของการสะสมอาวุธในภูมิภาค หรือนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคด้วยการนำระบบอาวุธที่ทำลายหรือสั่นคลอนเสถียรภาพมาใช้ หรือก่อให้เกิดการสะสมอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาจำนวนมาก และหากคณะกรรมการรัฐสภาด้านกิจการกลาโหมเริ่มการปรึกษาหารือและการพูดคุยในระดับภูมิภาคในประเด็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของภูมิภาคขึ้น ก็จะทำให้การจัดหาจัดซื้ออาวุธจำนวนมากและความลับที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดหาดังกล่าวซึ่งอาจจะนำไปสู่การคอร์รัปชันกลายเป็นประเด็นสาธารณะ และทำให้เกิดการถกอภิปรายในระดับภูมิภาคได้

- ✓ ควรมีการจัดตั้งกลไกเพื่อป้องกันมิให้มีการขายอาวุธให้กับประเทศหนึ่งประเทศใด โดยเฉพาะที่จะทำให้ประเทศนั้นนำไปขายต่อหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ซึ่งขัดแย้งกับเงื่อนไขดังที่ได้ระบุไว้เมื่อมีการนำเข้าอาวุธ

รัฐสภาจะต้องจัดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบที่เป็นอิสระ มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่า กระบวนการในการขายอาวุธของชาติจะต้องผ่านการตรวจสอบที่เป็นอิสระและอย่างละเอียดรอบคอบ โดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและแนวทางที่กำหนดไว้โดยรัฐสภา กรอบที่ 76 แสดงถึงตัวอย่างของความตกลงระหว่างประเทศและระเบียบวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการค้าอาวุธ

กรอบที่ 76

ความตกลงส่วนภูมิภาคในเรื่องการค้าอาวุธ

▷ ประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้ออกมติเรื่องประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของยุโรป (European Code of Conduct) ในวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1998 มติดังกล่าวมีเจตนาเพื่อป้องกันการไหลบ่าของอาวุธจากประเทศในสหภาพยุโรปไปยังภูมิภาคต่างๆ ในโลกที่มีความไร้เสถียรภาพ อันเป็นภูมิภาคที่อาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมีมติในประเด็นนี้หลังจากที่ถูกกดดันจากองค์กรที่มีใช้รัฐบาลต่างๆ มาตลอดระยะเวลา 8 ปี ว่าให้มีนโยบายเรื่องการค้าอาวุธอย่างรับผิดชอบ โดยประมวลระเบียบวิธีปฏิบัตินี้จะระบุรายชื่อประเทศเป้าหมายปลายทางของการค้าอาวุธที่มีความอ่อนไหว รวมทั้งมีระบบตรวจสอบและติดตามเกี่ยวกับการใช้อาวุธว่าเป็นไปตามข้อตกลงหรือไม่ ควบคู่ไปกับระบบของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการปรึกษาหารือกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกหรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตในการส่งออกอาวุธด้วย

อย่างไรก็ดี ประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของยุโรปดังกล่าวนี้ มิได้เป็นข้อผูกพันตามกฎหมายสำหรับรัฐที่ลงนามแต่ประการใด และไม่มีกลไกใดๆ ทั้งสิ้นที่จะบังคับให้รัฐเหล่านั้นต้องรับผิดชอบหากไม่ปฏิบัติตาม ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะกำหนดกฎระเบียบหรือออกกฎหมายอันเข้มงวดและเคร่งครัดเพื่อจำกัดการส่งออกอาวุธไปยังผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และกดดันรัฐเหล่านั้นผ่านกลไกในการปรึกษาหารือในระดับทวิภาคี

ประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของสหภาพยุโรป กำหนดเงื่อนไข 8 ประการที่ประเทศสมาชิกพึงปฏิบัติ ในการดำเนินการส่งออกซึ่งอาวุธ อันได้แก่

- (1) “การเคารพในพันธกรณีระหว่างประเทศของสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษต่างๆ ที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ(...)
- (2) การเคารพในสิทธิมนุษยชนของประเทศที่เป็นปลายทางสุดท้าย(...)
- (3) สถานการณ์ภายในของประเทศที่เป็นปลายทางของการค้าอาวุธ อันมีผลต่อการคงอยู่ซึ่งความตึงเครียดหรือความขัดแย้งทางอาวุธ(...)
- (4) ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะไม่ออกใบอนุญาตให้มีการส่งออกอาวุธ หากเป็นที่ชัดเจนว่ามีความเสี่ยงที่ประเทศปลายทางที่รับซื้ออาวุธนั้นจะใช้อาวุธดังกล่าวเพื่อรุกรานประเทศอื่นๆ หรือเพื่อแสดงแสนยานุภาพเพื่อการเข้าครอบครองดินแดน
- (5) ความมั่นคงแห่งชาติของรัฐสมาชิกรวมตลอดถึงความมั่นคงของดินแดนที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสมาชิก เช่นเดียวกับ ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศพันธมิตรและของมิตรประเทศทั้งหลาย
- (6) พฤติกรรมของประเทศผู้ซื้ออาวุธในส่วนที่เกี่ยวกับประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทัศนคติของรัฐผู้ซื้อต่อประเด็นการก่อการร้าย ลักษณะของพันธมิตรของรัฐเหล่านั้นรวมทั้ง การเคารพในกฎหมายระหว่างประเทศ
- (7) โอกาสของความเสี่ยงที่อุปกรณ์และ/หรืออาวุธเหล่านั้นจะถูกเปลี่ยนมือในประเทศผู้ซื้อหรือถูกส่งออกไปยังประเทศอื่นอีกทอดหนึ่งอันเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา
- (8) ความสอดคล้องของระบบอาวุธที่ส่งออกกับศักยภาพทางเทคนิคและเศรษฐกิจของประเทศผู้ซื้ออาวุธ(...)

▷ องค์การรัฐอเมริกันและการถ่ายโอนอาวุธ

ความโปร่งใสในการค้าอาวุธในระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้ดีขึ้นเมื่อ ประเทศสมาชิก 19 ประเทศจากองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States หรือ OAS) ลงนามในความตกลงเรื่องการถ่ายโอนอาวุธตามแบบ อนุสัญญา ระหว่างรัฐอเมริกันว่าด้วยความโปร่งใสในการจัดหาอาวุธตามแบบ (Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions) ซึ่งมีการลงนามในระหว่างการประชุมสมัชชาทั่วไป ณ กรุงกัวเตมาลา กำหนดให้รัฐภาคีต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออกและการนำเข้าอาวุธขนาดใหญ่ เป็นประจำทุกปี

มาตรา 3 ระบุว่า “รัฐภาคีสมาชิกจะต้องรายงานเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกอาวุธตามแบบในปฏิทินที่ผ่านมาต่อผู้เก็บรักษาสัญญาเป็นประจำทุกปี ในกรณีที่รัฐภาคีเป็นผู้นำเข้าอาวุธจะต้องให้ข้อมูลของรัฐผู้ส่งออก รวมทั้งปริมาณและประเภทของอาวุธตามแบบที่นำเข้า ในกรณีที่รัฐภาคีเป็นผู้ส่งออกอาวุธ รัฐภาคีต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับรัฐปลายทางผู้นำเข้าและปริมาณ ประเภทของอาวุธตามแบบที่ตนส่งออกไปด้วย รัฐภาคีสมาชิกอาจให้ข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีที่พิจารณาว่าข้อมูลเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้อง อาทิ ชื่อรุ่น และแบบของอาวุธตามแบบนั้นๆ (...)” นอกจากนี้ รัฐภาคีสมาชิกจะต้องแจ้งให้สมาชิกด้วยกันรับทราบถึงการจัดหาอาวุธตามแบบที่ตนนำเข้าประเทศ การผลิตอาวุธดังกล่าวภายในประเทศ รวมถึงกรณีที่มีได้มีการจัดซื้ออาวุธดังกล่าวด้วย (มาตรา 4)

ที่มา : <http://www.oas.org>, 2002

การเคารพต่อการห้ามค้าอาวุธระหว่างประเทศ

มาตรการลงโทษเป็นเครื่องมือของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อส่งสัญญาณแสดงความไม่เห็นชอบในพฤติกรรมของรัฐ เมื่อรัฐดังกล่าวกำลังละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศหรือกำลังคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หลักการที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายของมาตรการดังกล่าวระบุไว้ในมาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ที่กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการที่ไม่ใช้อาวุธ (Non-Armed Action) เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1945-1990 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมาตรการลงโทษในลักษณะนี้กับ 2 ประเทศ และจากปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ก็ได้ใช้มาตรการลงโทษ ในลักษณะดังกล่าวเพียง 12 ครั้ง

การเรียกร้องให้มีการออก “ใบรับรองจุดหมายปลายทางของอาวุธ” (End-use certificate) อันเป็นการระบุว่าอาวุธจะไปถึงจุดหมายปลายทางใดในท้ายที่สุดนั้น อาจเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ประการหนึ่งที่รัฐสภาจะนำมาใช้ในกระบวนการของการออกใบอนุญาตให้มีการถ่ายโอนอาวุธได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าจนถึงขณะนี้ได้มีการออกใบรับรองจุดหมายปลายทางของอาวุธอย่างไม่ถูกต้องอยู่เป็นจำนวนมาก

การลงทะเบียนเกี่ยวกับอาวุธตามแบบของสหประชาชาติ

ในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1991 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 46/36 L ในเรื่อง “ความโปร่งใสในอาวุธยุทโธปกรณ์” (Transparency in Armaments) อันเป็นการเรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดตั้งการขึ้นทะเบียนอาวุธตามแบบที่เป็นสากลและไม่เลือกปฏิบัติ ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติในกรุงนิวยอร์ก ซึ่งการขึ้นทะเบียนดังกล่าวจะรวมเอาข้อมูลเกี่ยวกับการถ่ายโอนอาวุธระหว่างประเทศตลอดจน ข้อมูลที่รัฐสมาชิกจะแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการมีอาวุธไว้ในครอบครอง การจัดซื้อ/จัดหาอาวุธผ่านกระบวนการผลิตอาวุธภายในประเทศ และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การขึ้นทะเบียนอาวุธดังกล่าว จะประกอบด้วย อาวุธตามแบบที่เป็นอาวุธหลัก 7 ประเภท ได้แก่ รถถังที่ใช้ในการรบ (Battle Tanks) ยานยนต์หุ้มเกราะ (Armored Vehicles) ระบบปืนใหญ่ที่มีลำกล้องขนาดใหญ่ (Large-calibre artillery systems) เครื่องบินรบ (Combat Aircraft) เฮลิคอปเตอร์โจมตี (Attack Helicopter) เรือรบ (Warships) และจรวด เครื่องยิงจรวด (Missiles/Missile launchers) โดยการขึ้นทะเบียนอาวุธยุทโธปกรณ์นี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา เลขาธิการสหประชาชาติจะเป็นผู้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ในเรื่องการส่งออกและนำเข้าอาวุธตามแบบดังที่กำหนดไว้ในการขึ้นทะเบียนของประเทศต่างๆ จำนวน 110 ประเทศ แก่สมัชชาสหประชาชาติ โดยในรายงานดังกล่าวได้รวมเอาข้อมูลที่รัฐบาลต่างๆ บันทึกไว้ในเรื่องการจัดหาอาวุธทั้งจากการผลิตภายในประเทศ และอาวุธที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาลต่างๆ ด้วย โปรดดู <http://disarmament.un.org/cab/register.html> 31

ความจำเป็นของการใช้ “มาตรการลงโทษอย่างชาญฉลาด” (Smart Sanctions)

เลขาธิการสหประชาชาติ เรียก มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแบบครอบคลุมว่าเป็น “เครื่องมือที่เถรตรง” เกินไป และเป็นเครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพเสมอไป บ่อยครั้งกลับเป็นเครื่องมือที่ทำร้ายประเทศเพื่อนบ้านและทำร้ายประชาชนของรัฐที่เป็นเป้าหมายไปด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความระมัดระวังในการลงโทษที่มีความสุขุมกว่า กำหนด

เป้าหมายที่ชัดเจนและแคบลง การห้ามการค้าอาวุธ (Arms Embargoes) ถือเป็นการลงโทษที่ชาญฉลาดกว่า นอกเหนือไปจากการห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเงินและการห้ามการเดินทาง โดยการลงโทษในรูปแบบนี้พุ่งเป้าหมายไปยังระบอบและผู้ปกครองประเทศและไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนธรรมดาทั่วไป หรือต่อฝ่ายต่อต้านภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการลงโทษในลักษณะนี้ทำได้ค่อนข้างยากมากและอาจไม่ประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ทีเดียว ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการลงโทษแบบชาญฉลาดนี้ ให้มีวิธีการที่ดีขึ้น และนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง (โปรดดูกรอบที่ 77)

กรอบที่ 77

การทำให้มาตรการลงโทษในการซื้อขายอาวุธมีลักษณะที่ใช้บังคับอย่างได้ผลมากยิ่งขึ้น : สิ่งที่สามารถรัฐสภาสามารถทำได้

รัฐสภาของประเทศที่ส่งออกอาวุธควรจะทำให้เกิดความแน่ใจว่าได้มีการกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้ไว้แล้ว อันได้แก่

- ▷ มีกฎหมาย แนวทางในการบริหารตลอดจนกฎเกณฑ์ที่จำเป็น ที่กำหนดว่าการละเมิดมาตรการห้ามซื้อขายอาวุธของสหประชาชาติเป็นความผิดทางอาญา
- ▷ มีความร่วมมือ/ประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐบาล โดยกำหนดให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้มาตรการการห้ามการค้าอาวุธ
- ▷ มีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองในระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล และระหว่างรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในอันที่จะแจ้งเตือนถึงการขนส่งอาวุธที่ต้องสงสัย จุดหมายปลายทาง ระบุเส้นทางเปลี่ยนผ่านและระบุพ่อค้าคนกลาง
- ▷ มีรายการควบคุมที่ระบุรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้การห้ามค้าขาย
- ▷ กำหนดอำนาจให้สามารถยึดการขนส่งสินค้าที่ปรากฏเป็นที่ชัดเจนว่าได้ดำเนินการในลักษณะที่ขัดต่อการห้ามค้าอาวุธของสหประชาชาติ แทนการส่งสินค้าคืนไปยังจุดกำเนิดของสินค้านั้นๆ
- ▷ มีข้อกำหนดที่จะรับหรือยึดทรัพย์สินอันเกิดจากรายได้หรือจากการส่งออกอาวุธที่ผิดกฎหมาย
- ▷ ติดตามและพิสูจน์ทราบถึงการขนส่งสินค้าที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงจุดหมายปลายทาง

แหล่งที่มา : จากเว็บไซต์ของ BICC www.bicc.de, 2002

ผลพวงของสงครามเย็น : อาวุธที่เป็นส่วนเกิน และการถ่ายโอนอาวุธ

สงครามเย็นนำไปสู่การลดขนาดของกองทัพในทั่วทุกมุมโลก ซึ่งหมายถึงการที่อาวุธจำนวนมากกลายเป็นอาวุธที่เป็นส่วนเกินและมีมากเกินไป การขาดกลไกในการจัดการอาวุธที่เป็นส่วนเกินอย่างเป็นระบบทั่วโลกส่งผลให้อาวุธในปริมาณมหาศาลเหล่านี้ถูกโยกย้ายถ่ายโอนจากรัฐบาลหนึ่งไปสู่อีกรัฐบาลหนึ่งและจากรัฐบาลไปสู่กลุ่มองค์กรที่มีใช้รัฐ ในลักษณะที่ทำให้อาวุธเหล่านี้หลุดรอดจากการตรวจสอบโดยประชาชนไปด้วย นอกจากนี้ อาวุธจำนวนมากยังแปรเปลี่ยนไปเป็นอาวุธที่เข้าไปอยู่ในเครือข่ายที่ถูกขโมยไป หรือไม่ก็เป็นอาวุธที่ถูกฉกฉวยไปจากคลังสรรพาวุธที่ขาดระบบรักษาความปลอดภัยโดยตรง

ประมาณ 2 ใน 5 ของอาวุธตามแบบหลักๆ ที่ค้าขายกันในทศวรรษที่ 1990 มาจากคลังอาวุธที่เป็นส่วนเกินเหล่านี้ เหตุผลประการสำคัญของการมีอยู่ของอาวุธที่เป็นส่วนเกินจำนวนมากอันเป็นปรากฏการณ์ของการค้าอาวุธระหว่างประเทศในทศวรรษที่ 1990 ก็คือการที่คลังสรรพาวุธขนาดใหญ่ของอดีตกลุ่มประเทศสหภาพโซเวียตทั้งหลายถูกปลดปล่อยจากการควบคุมโดยส่วนกลางอย่างกะทันหัน จากสภาพเศรษฐกิจอันฝืดเคือง ประกอบกับการมีอาวุธส่วนเกินจำนวนมาก อาวุธเหล่านี้จึงกลายเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่จะทำให้ปัญหาทางการเงินของประเทศเหล่านี้ผ่อนคลายลงอย่างทันที่ ขณะที่การค้าอาวุธดังกล่าวก็ถูกดำเนินการโดยเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม ซึ่งอาจจะมีโยงใยโดยตรงกับผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นด้วยก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียตนั้น มิได้เป็นกลุ่มประเทศเดียวที่แปลงคลังสรรพาวุธออกมาขาย แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ก็ดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้ด้วยเช่นกัน

กรอบที่ 78

การค้าอาวุธที่เป็นส่วนเกิน : ผลกระทบในทางลบของการลดอาวุธ

“แม้ว่าการค้าอาวุธชนิดใหม่จะมีแนวโน้มลดลง จากการสำรวจพบว่าการค้าอาวุธมือสองที่เป็นส่วนเกินจำนวนมาก ปัจจัยทั้งที่เป็นตัวเร่งและตัวรั้งส่งผลให้มีการโยกย้ายถ่ายโอนอาวุธส่วนเกินในปริมาณมาก อันได้แก่ สนธิสัญญาลดอาวุธ การหยุดยิง และการลดกำลังพล ทำให้เกิดคลังอาวุธที่สะสมอาวุธหลักไว้ในปริมาณถึง 165,000 ชิ้น ทั่วโลก ซึ่งในจำนวนนี้ อาวุธมากกว่า 18,000 ชิ้น ได้ถูกส่งออกหรือแจกจ่ายไปในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1995 ปี ค.ศ. 1994 จึงเป็นครั้งแรกที่การค้าอาวุธที่เป็นส่วนเกินและอาวุธมือสองมีปริมาณมากกว่าการค้าอาวุธชนิดใหม่ต่างๆ การค้าอาวุธมือสองที่เป็นส่วนเกินในราคาที่ต่ำ หรือการส่งมอบอาวุธเหล่านี้แบบให้เปล่าผ่านโครงการความช่วยเหลือต่างๆ จึงมีปริมาณที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การค้าขายดังกล่าวซึ่งเป็นผลลัพธ์อันเกิดจากการลดอาวุธกลับทำให้อาวุธเหล่านี้ตกไปอยู่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันการสะสมอาวุธในภูมิภาคขึ้น

แหล่งที่มา : Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion

www.bicc.de

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประเทศผู้รับซื้ออาวุธนั้นเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งน้อยกว่าและโดยทั่วไปจึงมักเป็นประเทศที่มีโครงสร้างการกำกับดูแลโดยรัฐสภาที่อ่อนแอกว่าด้วย ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีประเทศอย่างน้อย 90 ประเทศที่นำเข้าอาวุธหลักที่เป็นอาวุธส่วนเกินนี้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่อาวุธขนาดเล็กควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมที่มีความเข้มงวดยิ่งขึ้น และควรจะมีกฎหมายที่ผูกพันรัฐบาลและกองทัพให้ทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการโจรกรรมหรือการสูญหายของอาวุธขนาดเล็ก รวมทั้งกระสุนและวัตถุระเบิด และควรจะได้มีมาตรการในการแปลงโรงงานที่ผลิตอาวุธขนาดเล็กเหล่านี้ให้เป็นโรงงานที่ผลิตสินค้าที่มีใช้ผลิตภัณฑ์ทางทหารด้วย

การโยกย้ายถ่ายโอนอาวุธในโลกที่มีระดับสูงอยู่ในช่วงระยะเวลา 5 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2001 อันเป็นผลมาจากการลดปริมาณการจัดส่งอาวุธของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นผู้จัดหาอาวุธรายใหญ่ที่สุดในโลก ในระหว่างปี ค.ศ. 1997-2001 แม้จะมีสัดส่วนในการนำส่งอาวุธลดลงถึง 65% ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมาก็ตาม ขณะที่รัสเซียเป็น

ประเทศผู้จัดหาอาวุธใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 2 การถ่ายโอนอาวุธจากปี ค.ศ. 2000-2001 ที่มีปริมาณสูงขึ้นถึง 24% ทำให้รัสเซียกลายเป็นผู้จัดหาอาวุธรายใหญ่ที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 2001 (ที่มาจาก SIPRI Yearbook 2002)

จีนเป็นประเทศผู้รับอาวุธรายใหญ่ที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 2001 โดยมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นถึง 44% จากปี ค.ศ. 2000 ขณะที่อินเดียมีการนำเข้าอาวุธเพิ่มสูงขึ้นถึง 50% และเป็นประเทศผู้ซื้ออาวุธรายใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสามในปี ค.ศ. 2001 ประเทศผู้รับซื้ออาวุธที่สำคัญอื่นๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1997-2001 ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย ไต้หวัน และตุรกี (SIPRI Yearbook 2002)

กรอบที่ 79

ประมาณการตัวเลขในการค้าอาวุธขนาดเล็ก

“ในขณะที่ปริมาณการผลิตอาวุธขนาดเล็กในปัจจุบันมีน้อยกว่าการผลิตในช่วงปลายสงครามเย็น อาวุธจำนวนหลายล้านชิ้นก็ยังคงถูกผลิตอยู่ในทุกๆ ปี(...) จากการประมาณการ(...) พบว่ามูลค่าของการผลิตอาวุธซึ่งรวมถึงกระสุนและวัตถุระเบิดในปี ค.ศ. 2000 นั้น มีมูลค่าสูงถึง 4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่อาวุธใหม่ทั้งหมดที่ผลิตในปี ค.ศ. 2000 คาดว่ามีปริมาณถึง 4.3 ล้านชิ้น(...) ซึ่งถือว่าเป็นปริมาณลดลงถึง 30% (โดยเปรียบเทียบกับปริมาณการผลิตโดยเฉลี่ยต่อปีในช่วงสงครามเย็น)”

“ขณะที่ความต้องการอาวุธขนาดเล็กแบบใหม่อาจลดลง(...) กลไกตลาดด้านการจัดหาหลักขายตัวขึ้น” (...) ดังจะเห็นได้ว่า บริษัทผู้ผลิตอาวุธขนาดเล็กมีปริมาณเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าในช่วงเวลาไม่ถึง 20 ปี จากจำนวน 196 บริษัทในทศวรรษที่ 1980 เป็น 600 บริษัทในปัจจุบัน.”

(...) การที่มีบริษัทใหม่ๆ และประเทศผู้ผลิตอาวุธขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอันเป็นบริษัทและประเทศที่ยินดีขายอาวุธให้กับทุกคนในทุกที่และในทุกระดับราคานั้น ทำให้ในปัจจุบันทั้งรัฐบาลเผด็จการ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ผู้ก่อการร้าย และอาชญากรทั้งหลาย สามารถซื้อหาอาวุธชนิดที่ใหม่กว่า มีความซับซ้อน หั่นสมักว่า และมีอันตรายร้ายแรงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนได้อย่างง่ายดายขึ้นด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องควบคุมการผลิตอาวุธขนาดเล็กจึงกลายเป็นประเด็นเร่งด่วนที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ”

แหล่งที่มา : Small Arms Survey 2001, Oxford University Press

กรอบที่ 80

แผนปฏิบัติการของสหประชาชาติในการต่อต้านการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่ผิดกฎหมาย : ประเด็นสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจ

“เพื่อเป็นการป้องกัน เพื่อต่อต้าน และกำจัดการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา (SALW) ที่ผิดกฎหมาย รัฐที่เข้าร่วมในการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่ผิดกฎหมาย (เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 ณ นครนิวยอร์ก) ได้ตกลงที่จะดำเนินการทางการเมืองอย่างกว้างขวางครอบคลุมทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ดังนี้

ในระดับชาติ

- ▷ การออกกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการทางการบริหาร (ในกรณีที่ยังไม่มีอยู่) เพื่อให้เกิดการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในการผลิตอาวุธทั้งขนาดเล็กและอาวุธเบา (SALW) ภายใต้อำนาจของตน ตลอดจน ควบคุมการส่งออกและการนำเข้า จุดเปลี่ยน หรือการถ่ายโอนอาวุธดังกล่าวด้วย
- ▷ ซักถามหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนในการผลิต ค้าขาย กักตุน โยกย้าย มีไว้ในครอบครอง ตลอดจนเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการจัดซื้ออาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ และดำเนินการออกกฎหมายภายในประเทศเพื่อจัดการกับกลุ่มและปัจเจกบุคคลดังกล่าว
- ▷ สร้างหลักประกันว่า ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจะต้องประทับตราและมีเครื่องหมายอย่างถูกต้องและเชื่อถือได้กำกับอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาทุกชิ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า ได้มีการบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้องและครอบคลุมและเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้อย่างยาวนานที่สุดเท่าที่จะกระทำได้อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต การถือครอง การถ่ายโอนอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาภายใต้ขอบเขตอำนาจของตน
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่ออาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่มีอยู่ในครอบครองทั้งหมดอันเป็นอาวุธที่รัฐเป็นผู้อนุญาตให้ผลิต ตลอดจนมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามอาวุธเหล่านั้น
- ▷ กำหนดมาตรการและมีการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ และกระบวนการทางการบริหารอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดหลักประกันว่า มีการควบคุมการส่งออก และการเปลี่ยนผ่านอาวุธดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการมีใบรับรองของผู้ที่เป็นผู้ใช้ที่ปลายทางด้วย

- ▷ พยายามทุกวิถีทางที่จะต้องแจ้งต่อรัฐที่เป็นผู้ส่งออกดั้งเดิมดังที่ระบุไว้ในความตกลงทวิภาคี โดยปราศจากอคติต่อสิทธิของรัฐที่จะส่งออกอาวุธที่รัฐดังกล่าวได้เป็นผู้นำเข้ามา ออกไปยังประเทศอื่นอีกทอดหนึ่ง (Re-Export) ก่อนที่รัฐที่นำเข้าเบื้องต้นจะส่งต่ออาวุธออกไปได้
- ▷ ออกกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารเพื่อควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของผู้ที่เป็นนายหน้าค้าอาวุธ ในการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา
- ▷ ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับกิจกรรมใดๆ ที่ละเมิดการห้ามค้าอาวุธของ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
- ▷ ทำให้เกิดหลักประกันว่าอาวุธที่ถูกยึดหรือถูกจับกุมได้นั้นจะต้องถูกทำลาย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า กองทัพ หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานอื่นใดที่มีอำนาจในการถือครองอาวุธ ขนาดเล็กและอาวุธเบา นั้นจะต้องมีมาตรฐานและกระบวนการอย่างละเอียดเพียงพอในการ จัดการและในการรักษาความปลอดภัยของอาวุธที่ตนถือครองอยู่
- ▷ หากสามารถดำเนินการได้ ให้จัดทำโครงการในการลดอาวุธอย่างมีประสิทธิภาพ และนำมา ใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง จัดทำโครงการการปลดประจำการ และโครงการกลับสู่สังคมของทหาร ประจำการ
- ▷ ตอบสนองความต้องการพิเศษของเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดกันทางอาวุธ(...)"

แหล่งที่มา : UN Department of Disarmament Affairs,
Website <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

ความโปร่งใสและการะความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการควบคุมการส่งออกอาวุธได้กลายเป็นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงที่สำคัญในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาว่าสามารถและควรจะทำอะไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการในเรื่องการค้าและการถ่ายโอนอาวุธในช่วงหลัง สงครามเย็นดังได้กล่าวไว้ในตอนต้น

กรอบที่ 81 แสดงถึงตัวอย่างของมาตรการต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้นำมาใช้ การตระหนักรู้ที่เพิ่มขึ้นถึงความสำคัญของการมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบได้นั้น ส่งผลให้มีการปรับปรุงการกำกับดูแลของรัฐสภาในเรื่องการส่งออกอาวุธให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในรัฐสมาชิก แต่ก็ยังถือว่าในหลายประเทศก็ยังมี ข้อบกพร่องอยู่ไม่น้อยเช่นกัน

กรอบที่ 81

บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการส่งออกอาวุธ : ความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบได้ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ออสเตรีย : ภายใต้กฎหมายของออสเตรีย ยังไม่มีข้อกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสมาชิกรัฐสภา

เบลเยียม : กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1991 กำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานเรื่องการถ่ายโอนอาวุธต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยละเอียดว่าผู้ใดได้รับใบอนุญาตที่จะเป็นผู้ส่งออกอาวุธได้บ้าง และจะส่งออกให้ใคร ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญเนื่องจากการส่งออกอาวุธจะต้องไม่ขัดกับประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของสหภาพยุโรป

เดนมาร์ก : ไม่ได้มีข้อกำหนดให้มีการอภิปรายในรัฐสภาในประเด็นการส่งออกอาวุธและไม่มีเครื่องมือหรือกลไกในการกำกับดูแลในวิถีทางประชาธิปไตยในเรื่องนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงกดดันจากสาธารณชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพยายามที่จะเผยแพร่รายงานฉบับแรกเกี่ยวกับการส่งออกอาวุธ ซึ่งจะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกมูลค่าของการส่งออก และประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของการส่งออก

ฟินแลนด์ : จนถึงขณะนี้ กระทรวงกลาโหมได้จัดพิมพ์รายงานประจำปีเรื่องการส่งออกวัสดุของกระทรวงกลาโหมตามประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติของสหภาพยุโรปปีละ 2 ครั้ง โดยในรายงานนี้เนื้อหาที่ครอบคลุมเพียงพอที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส อย่างไรก็ดี ยังไม่ปรากฏว่ามีกรถกอภิปรายในรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอในเรื่องการค้าอาวุธแต่ประการใด

ฝรั่งเศส : รัฐสภาฝรั่งเศสได้เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความกระจ่างและให้ข้อมูลโดยละเอียดในรายงานประจำปีของรัฐบาล อาทิ ให้มีการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับอาวุธขนาดเล็กและอุปกรณ์ต่างๆ ในงานความมั่นคงของตำรวจ รวมทั้งเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่สามารถใช้ในภารกิจ 2 อย่าง (Dual Use Equipment) ตลอดจนความร่วมมือทางทหารต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ ควรที่จะต้องมีการอภิปรายเกี่ยวกับเนื้อหาของรายงานในรัฐสภาด้วย

เยอรมัน : รายงานฉบับแรกเรื่องการส่งออกอาวุธตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2000 และเป็นที่คาดว่า คณะกรรมาธิการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนในการศึกษารายงานฉบับต่อไปอันได้แก่ รายงานของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และอาจรวมถึงรายงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย โดยรัฐสภานั้นจะมียุทธศาสตร์จำกัดเพียงแค่การตรวจสอบย้อนหลังไปยังที่รัฐบาลได้ส่งออกไปแล้วเท่านั้น

กรีซ : ไม่ปรากฏว่ามีกลไกในเรื่องการทำรายงานที่นำเสนอทั้งต่อรัฐสภาและสาธารณชน ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติให้มีการส่งออกอาวุธแต่อย่างใด ข้อมูลที่ปรากฏเป็นทางการ เพียงอย่างเดียวก็คือ ข้อมูลที่อยู่ในการขึ้นทะเบียนอาวุธตามแบบที่ให้ไว้แก่สหประชาชาติเท่านั้น

ไอร์แลนด์ : ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดภายใต้กฎหมายไอร์แลนด์ที่ให้รัฐบาลจัดพิมพ์รายงาน เกี่ยวกับการส่งออกอาวุธ อย่างไรก็ตาม ผลสืบเนื่องจากการที่สหภาพยุโรปออกประมวลระเบียบ วิธีปฏิบัติในประเด็นนี้ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศไอร์แลนด์มีรายงานประจำปีออกมา 2 ฉบับจนถึงปี ค.ศ. 2002 ขณะที่ยกย่องในรัฐสภาเองเริ่มมีธรรมเนียมปฏิบัติที่สมาชิกรัฐสภา ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาตในการส่งออก

อิตาลี : รัฐบาลต้องรายงานต่อรัฐสภาในเรื่องการอนุมัติการจัดส่งอุปกรณ์ทางทหารทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการส่งออก การนำเข้า และการเปลี่ยนจุดผ่าน ซึ่งข้อกำหนดนี้ระบุไว้ในกฎหมาย ปีค.ศ. 1990 ซึ่งกำหนดให้มีการรายงานโดยละเอียดต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไม่มีบทบาท อย่างเป็นทางการในการตรวจสอบการส่งออก

ลักเซมเบิร์ก : ไม่ปรากฏว่ามีอุตสาหกรรมอาวุธที่มีความสำคัญ หรือ ไม่มีระบบการ ตรวจสอบที่น่าเชื่อถือได้แต่ประการใด

เนเธอร์แลนด์ : รายงานอย่างละเอียดและครอบคลุมเรื่องการส่งออกอาวุธจัดพิมพ์ครั้งแรก ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 โดยก่อนหน้านี้ รัฐสภามีการตรวจสอบระบบการส่งออกอาวุธ อย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ รัฐบาลจะแจ้งให้คณะกรรมการธิการกลาโหมของรัฐสภารับทราบ อย่างลับๆ ถึงการขายอาวุธส่วนเกินในคลังสรรพาวุธทั้งหมด

โปรตุเกส : ก่อนหน้าการจัดพิมพ์รายงานในปี ค.ศ. 1998 ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดให้รัฐสภา สามารถตรวจสอบการตัดสินใจนโยบายการออกใบอนุญาตการส่งออกอาวุธแต่อย่างใด และ ก็ไม่มีข้อกำหนดให้มีการอภิปรายในรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ ถามย้อนหลังเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ส่งออกอาวุธได้

สเปน : มีรายงานเพียงฉบับเดียวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา โดยก่อนหน้านี้ ไม่ปรากฏว่า มีการตรวจสอบการส่งออกอาวุธแต่อย่างใด มีเพียงคณะกรรมการธิการรัฐสภาที่เป็นคณะกรรมการธิการลับเท่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การอภิปรายในรัฐสภา เริ่มมีความแพร่หลาย มากขึ้น

สวีเดน : รายงานฉบับแรกได้รับการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1984 อันเป็นที่รัฐสภาได้จัดตั้ง คณะที่ปรึกษาเรื่องการส่งออกอุปกรณ์ทางทหารเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับประเทศยุโรปอื่นๆ ด้วย รัฐสภาอภิปรายในเนื้อหาของรายงานเป็นประจำทุกปี

สหราชอาณาจักร : ระบบการจัดทำรายงานของสหราชอาณาจักรเป็นระบบที่มีความโปร่งใสที่สุด นับตั้งแต่ได้มีการจัดพิมพ์รายงานฉบับแรกในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาะระหว่างประเทศ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมขึ้น โดยคณะกรรมการร่วมชุดนี้จะรายงานโดยตรงต่อสภาสามัญ และมีหน้าที่ในการตรวจสอบการส่งออกอาวุธโดยละเอียด

แหล่งที่มา : www.saferworld.co.uk, 2002

ความเชี่ยวชาญของรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า ความรู้ความเชี่ยวชาญของรัฐสภานั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างหลักประกันว่า รัฐสภาจะสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบ การค้าอาวุธและรายงาน การถ่ายโอนอาวุธได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดความเชี่ยวชาญทางอาชีพจึงเป็นหนึ่งในเหตุผลหลักที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นความลับ การฝึกอบรมสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ขณะที่การฝึกอบรม คณะทำงาน/เจ้าหน้าที่รัฐสภา ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาทิ ในเรื่องการจัดซื้ออาวุธ การสามารถเปรียบเทียบราคาการจัดซื้ออาวุธและสิ่งที่ทดแทนกันได้ งานวิจัยในด้านการปฏิบัติการ การจัดการเรื่องวัสดุทางทหาร การควบคุมคลังสรรพาวุธ และการพิจารณาราคาอาวุธ เหล่านี้จะช่วยสร้างแนวทางให้เกิดกลุ่มผู้ชำนาญการที่มีศักยภาพในการตอบคำถามต่างๆ จากคณะกรรมการกลาโหมของรัฐสภาได้ นอกจากนี้ การสร้างคลังฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจในภาคความมั่นคง จะช่วยส่งเสริมให้คณะกรรมการกลาโหมของรัฐสภาสามารถเรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งจากฝ่ายบริหารและจากกองทัพเพื่อประกอบการติดตามตรวจสอบและการประเมินนโยบายได้ด้วย

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

การกำกับดูแลและตรวจสอบการค้าอาวุธ

- ▷ ผลักดันให้การควบคุมการค้าอาวุธระหว่างประเทศเป็นวาระสำคัญของที่ประชุมรัฐสภา
- ▷ สนับสนุนให้มีการบังคับใช้ข้อเสนอแนะดังที่ปรากฏในรอบที่ 80 ในเรื่อง “แผนปฏิบัติการของสหประชาชาติในการต่อต้านการค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาที่ผิดกฎหมาย ประเด็นสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจ”
- ▷ ผลักดันให้รัฐของท่านปฏิบัติตามประเด็นต่อไปนี้โดยสม่ำเสมอ อันได้แก่
 - ▶ การรายงานการขึ้นทะเบียนอาวุธตามแบบของสหประชาชาติ
 - ▶ ตราสารอันเป็นมาตรฐานของสหประชาชาติในเรื่องการรายงานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านกิจการทหาร
 - ▶ สนธิสัญญาาระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในเรื่องอาวุธตามแบบ

นโยบายแห่งชาติเรื่องการค้าอาวุธ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า มีนโยบายแห่งชาติในเรื่องการค้าอาวุธที่ทันสมัย และสร้างหลักประกันว่านโยบายดังกล่าวได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อการอนุมัติ
- ▷ ทำให้แน่ใจว่า มีกลไกที่จะผูกพันให้รัฐบาลต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าอาวุธทั้งหมด

การห้ามการค้าอาวุธ

- ▷ ทำให้แน่ใจว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการห้ามค้าอาวุธได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในรัฐสภา ทั้งในแง่ความเหมาะสม รูปแบบเฉพาะ และผลกระทบของการห้ามค้าอาวุธดังกล่าว
- ▷ ส่งเสริมให้มีการถกประเด็นในเรื่อง “มาตรการลงโทษอย่างชาญฉลาด” ในรัฐสภา โดยฟังตระหนักถึงประเด็นที่ได้นำเสนอไว้ในกรอบที่ 22
- ▷ ผลักดันให้รัฐบาลของท่านยึดมติในเรื่องการห้ามส่งอาวุธและให้รัฐบาลยกเลิกการค้าอาวุธ หรือใช้มาตรการลงโทษได้ในกรณีที่มีการละเมิดการห้ามส่งอาวุธดังกล่าว

อาวุธส่วนเกิน

- ▷ พลักดัน/เร่งรัดให้รัฐสภาหรือคณะกรรมการรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการที่รับผิดชอบในเรื่องศุลกากรด้วย ให้ความสนใจเป็นพิเศษในประเด็นของอาวุธส่วนเกินทั้งหลายและดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมในประเด็นต่อไปนี้ :-
 - ▶ การถ่ายโอนอาวุธส่วนเกิน จาก หรือผ่านประเทศของท่าน
 - ▶ การจัดซื้ออาวุธส่วนเกินดังกล่าว
- ▷ เร่งรัด/กดดันให้ประเทศของท่านมีส่วนร่วมในการติดตาม จัดระบบฐานข้อมูลของอาวุธส่วนเกิน และให้ทำลายอาวุธดังกล่าวนี้เสีย
- ▷ กดดันให้ประเทศของท่านดำเนินการในการระบุชื่อบริษัททั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอาวุธส่วนเกินเหล่านั้น และให้มีมาตรการควบคุมกิจกรรมของบริษัทเหล่านั้น

อาวุธขนาดเล็ก

- ▷ ทำให้แน่ใจว่า รัฐสภาหรือคณะกรรมการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลโดยละเอียดในเรื่องการผลิตและการขายอาวุธขนาดเล็กของประเทศเป็นประจำทุกปี เรียกร้องให้มีการบรรจุข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมของบริษัทที่ค้าอาวุธเหล่านั้นไว้ในรายงานประจำปีด้วย
- ▷ ทำให้แน่ใจว่าการค้าอาวุธขนาดเล็กอันเป็นอาวุธที่ผลิตภายในประเทศจะต้องผ่านเงื่อนไขที่เข้มงวดดังที่ระบุไว้ในบทนี้ด้วย

อ้างอิงท้ายบท

- 1 North Atlantic Treaty Organization หรือ องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO) เป็นองค์การพันธมิตรทางทหารในลักษณะการป้องกันร่วม โดยแรกก่อตั้ง โดยสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty) ซึ่งในบางครั้งเรียกว่า Washington Treaty ในวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1949 นั้น มีวัตถุประสงค์หลักในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในยุโรป โดยมีสมาชิกแรกก่อตั้ง 12 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส และสหราชอาณาจักร โดยมาตรา 5 ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือระบุว่า “การโจมตีด้วยอาวุธต่อสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งในยุโรปหรือในอเมริกาเหนือ ถือว่าเป็นการโจมตีต่อรัฐสมาชิกทั้งหมดและตกลงว่า หากมีการโจมตีเกิดขึ้น รัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะใช้สิทธิในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือร่วมกันดังที่ระบุไว้ในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่ถูกโจมตีโดยดำเนินการทั้งโดยเอกเทศหรือร่วมกับรัฐสมาชิกอื่น ตอบโต้การโจมตีดังกล่าวด้วยมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็น รวมทั้งการใช้งบกำลังในการตอบโต้ด้วย เพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงของอาณาบริเวณแอตแลนติกเหนือ” NATO มีผู้บัญชาการทหารพันธมิตรสูงสุดประจำการในยุโรปและจะเป็นคนอเมริกันเสมอ

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1991 มีพัฒนาการที่สำคัญ 3 ประการ เกิดขึ้น คือ (1) การขยายสมาชิกภาพของ NATO โดยรวมเอารัฐที่เคยสังกัดค่ายของอดีตสหภาพโซเวียตเข้ามา ด้วย (2) การปรับภาพพจน์ของ NATO ใหม่ให้เป็นองค์การพันธมิตรที่มีลักษณะของความร่วมมือด้านความมั่นคง (Cooperative Security Alliance) ที่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในยุโรปที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิกได้ ซึ่งรวมถึงการใช้งบกำลังเนโต้ในการรบด้วย ดังปรากฏในกรณีทีเนโต้ใช้กองกำลังทางอากาศโจมตีที่ตั้งของบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนาในปี ค.ศ. 1995 และโจมตีเซอร์เบียในปี ค.ศ. 1999 (3) ในปี ค.ศ. 1994 เนโต้เริ่มโครงการ “Partnership for Peace Initiative” โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความไว้วางใจและมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศที่เคยอยู่ในค่ายของโซเวียต มีประเทศเข้าร่วมในโครงการนี้ 30 ประเทศ ในปัจจุบันเนโต้ได้ขยายสมาชิกภาพจนมีสมาชิก 28 ประเทศ รัฐสมาชิกที่เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1952 – 2009 ได้แก่ กรีซ ตุรกี (1952) เยอรมันตะวันตก (1955) ซึ่งต่อมาได้มีการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 สาธารณรัฐเชค ฮังการี โปแลนด์ (ปี ค.ศ. 1999) บัลแกเรีย เอสโตเนีย แลทเวีย ลิทัวเนีย โรมาเนีย สโลวาเกีย และ สโลวีเนีย (2004) อัลเบเนีย และ โครเอเชีย (ปี ค.ศ. 2009) โปรดดูเพิ่มเติมใน www.NATO.int/CPS/en/NATOlive/NATO_countries.htm เข้าถึงเมื่อวันที่

15 มีนาคม 2556; George Perkovich, Malcolm Chalmers, Steven Pifer, Paul Schute and Jaclyn Tandler, **Looking Beyond The Chicago Summit-Nuclear Weapons in Europe and The Future of NATO**, The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace, April 2012 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 2 องค์การรัฐอเมริกัน หรือ OAS (Organization of American States) เป็นองค์การความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เก่าแก่ที่สุดในทวีปอเมริกาและแคริบเบียน ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1948 โดยการลงนามในกฎบัตร OAS ณ กรุงโบโกตา โคลอมเบีย โดยกฎบัตรมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1951 มีจุดประสงค์หลักดังที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ของกฎบัตรว่า “เพื่อบรรลุละเอียดในภูมิภาคที่มีความยุติธรรมและสันติภาพ เพื่อส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือ ตลอดจนปกป้องอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนและเอกราชของรัฐสมาชิก” โดย OAS ได้รับมรดกตกทอดมาจากการจัดประชุมรัฐอเมริกันครั้งแรก (First International Conference of American States) ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ระหว่างปี ค.ศ. 1889-1890 ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นกลไกสถาบันระหว่างประเทศที่เก่าแก่ที่สุดและเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “Inter-American System” ในปัจจุบันได้เน้นการส่งเสริมความร่วมมือใน 4 สาขาหลัก อันได้แก่ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงและการพัฒนา ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก 35 ประเทศ ที่ได้ให้สัตยาบันต่อกฎบัตร OAS (และมีผู้สังเกตการณ์ถาวรอีก 67 ประเทศ ซึ่งรวมถึงสหภาพยุโรปและประเทศไทยด้วย) คือ แอนติกาและบาร์เบโดส อาร์เจนตินา บาร์บาโดส เบลีซ โบลิเวีย บราซิล แคนาดา ชิลี โคลอมเบีย คอสตาริกา คิวบา เครือจักรภพโดมินีกา สาธารณรัฐโดมินีกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เกรนาดา กัวเตมาลา กิยานา ไลบีเรีย ฮอนดูรัส จาไมกา เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู เซนต์คิตส์และเนวิส เซนต์ลูเชีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ สรีนาม เครือจักรภพบาฮามาส ตรินิแดดและโตเบโก สหรัฐอเมริกา อุรุกวัย และ เวเนซุเอลา โปรดดู www.OAS.org/en/member_states/default.asp เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 3 Cooperative Security คำแปลดังปรากฏใน **คำศัพท์-คำย่อทางการทูตและการต่างประเทศ** กระทรวงการต่างประเทศ จัดพิมพ์โดยสถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ 2543, หน้า 54 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 4 องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe) หรือ OSCE เป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคด้านความมั่นคงที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีรัฐสมาชิกรวม 57 ประเทศจากทวีปยุโรป เอเชีย และอเมริกาเหนือ และมีความสัมพันธ์พิเศษกับ 11 ประเทศ ในภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน เอเชีย และออสเตรเลีย โดยเป็นองค์กรที่สืบทอดมาจากความตกลง Helsinki ในปี ค.ศ. 1975 (Helsinki Final Act) ที่ก่อให้เกิดองค์การ Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) ขึ้น

และในขณะนั้น CSCE เป็นเวทีพหุภาคีเพื่อการเจรจาทางการเมืองระหว่างฝ่ายตะวันตกและตะวันออกในช่วงสงครามเย็น เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง CSCE มีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศที่เคยอยู่ในอิทธิพลของอดีตสหภาพโซเวียตให้พัฒนาไปสู่เส้นทางประชาธิปไตย สันติ และมีความเป็นเอกภาพ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เริ่มมีโครงสร้างองค์กรอย่างถาวร ในปี ค.ศ. 1994 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น OSCE

OSCE เป็นเวทีที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความมั่นคงในลักษณะรอบด้าน (Comprehensive Security) โดยรวมประเด็นทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของมนุษย์ไว้ในเวทีเจรจา ตลอดจนเน้นประเด็นการเตือนภัยล่วงหน้า การจัดการวิกฤติการณ์ การจัดการความขัดแย้ง การฟื้นฟูหลังจากความขัดแย้ง การควบคุมอาวุธ การจัดการภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ต่างๆ การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และ ฯลฯ และให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศสมาชิกในการนำเอาข้อมติไปปฏิบัติ มีงบประมาณประจำปีจากสมาชิกรวม 150 ล้านยูโรต่อปี โปรดดู www.OSCE.ORG/ เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 5 โปรดดูรายละเอียด **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** (Universal Declaration of Human Rights) กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรกฎาคม 2551 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 6 **กฎบัตรสหประชาชาติ** คำแปลทางราชการ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ตุลาคม 2537 กรุงเทพฯ - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 7 Declaration 2625 (XXV) คือ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of The United Nations ซึ่งเป็นมติที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการประชุมสมัยที่ 25 วาระที่ 85 ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1970 (A/Res/25/2625) ข้อ a-g ให้การรับรอง โปรดดู www.un-documents.net/a25r/2625.htm เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 8 อนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับ อันเป็นหัวใจของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศลงนามในวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 ได้แก่ (1) Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in The Field; (2) Convention for the Amelioration of the Conditions of Wounded and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea; (3) Convention Relative to the Treatment of Persons of War และ (4) Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of

War ส่วนพิธีสารเพิ่มเติม 2 ฉบับ ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1977 ได้แก่ Protocol Additional to The Geneva Convention of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) และ Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) โปรดดูสาระสำคัญของอนุสัญญาเหล่านี้และภาคีสมาชิก ตลอดจนข้อวิพากษ์ได้จาก www.ICRC.ORG/eng/war-and-law/.../geneva-conventions/index.jsp เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 9 สนธิสัญญา Tlatelolco เป็นสนธิสัญญาที่ถือว่าเป็นผู้บุกเบิกการออกกติกาในเรื่องการห้ามแพร่อาวุธนิวเคลียร์ โดยเป็นสนธิสัญญาในระดับภูมิภาคที่จัดทำโดยกลุ่มประเทศในละตินอเมริกา และแคริบเบียน 5 ปี หลังจากวิกฤตการณ์คิวบา มีการเจรจาจนในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1967 โดยในปัจจุบันมีรัฐในภูมิภาคให้สัตยาบันทั้ง 33 ประเทศ โดยรัฐภาคีสมาชิกตกลงร่วมกันในการห้ามและป้องกันมิให้มีการ “ทดลอง ใช้ การผลิต หรือ การให้ได้มาซึ่งอาวุธนิวเคลียร์ ทุกประเภทไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม” และห้ามมิให้มีการ “จัดตั้ง เก็บรักษา รับ หรือใช้และหรือมีไว้ในครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ทุกประเภท” ซึ่งต่อมาจึงเกิดสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามแพร่อาวุธนิวเคลียร์ในระดับโลกขึ้นในปี ค.ศ. 1968 และตามมาด้วยสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear-weapon-free-zone-NWFZ) อีก 4 ฉบับ คือ ในแอฟริกา (Pelindaba Treaty) ในแปซิฟิกใต้ (Rarotonga Treaty) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone- SEANWFZ) และในเอเชียกลาง (Treaty of Semipalatinsk) โปรดดูรายละเอียดใน www.IAEA.ORG/newscenter_new และ opaaaal.org/opaaaal/Tlatelolco/Tlatelolco-i.htm เข้าถึงวันที่ 10 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 10 กลุ่ม SER en /2000 เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่หวังกำไร จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1990 ในอาร์เจนตินาในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยเป็นความคิดริเริ่มจากกลุ่มนักการเมือง เจ้าหน้าที่ทหารและนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่มีความเห็นร่วมกันว่าควรจะมีการจัดเวทีเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยน เสวนากันระหว่างหน่วยงาน/องค์กรต้นสังกัด โดยกิจกรรมต่างๆ ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาคนสำคัญซึ่งเป็นประธานของคณะกรรมการการทหาร คือ Mr. Eduardo Vaca และจากปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ได้มีการขยายเครือข่ายกิจกรรมไป 2 แนวทาง คือ (1) มีการพัฒนาโครงการวิจัยทั้งในระดับชาติและนานาชาติ และมีการสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง และการตีพิมพ์วารสาร และ (2) ขยายขอบข่ายกิจกรรมไปสู่ระดับภูมิภาคด้วยการส่งเสริมการจัดประชุมสัมมนา ในบราซิล ชิลี อุรุกวัย และปารากวัย โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม <http://www.ser2000.org.ar> - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 11 FLACSO คือ Latin American School of Social Science ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957 ด้วยความริเริ่มขององค์การ UNESCO โดยเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลในระดับภูมิภาคที่มีความเป็นอิสระ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจากละตินอเมริกาและแคริบเบียน อันได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย บราซิล คอสตาริกา คิวบา ชิลี เอกวาดอร์ ฮอนดูรัส กัวเตมาลา เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย สาธารณรัฐโดมินิกัน สุรินัม และอุรุกวัย วัตถุประสงค์หลักคือ เป็นสถาบันทางสังคมศาสตร์ที่เน้นโครงการอบรมและการทำวิจัยในระดับ post-graduate เพื่อสร้างผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่ในสาขาต่างๆ โปรดดู FLACSO@Flacso.org.ar - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 12 RESDAL (Red de Seguridad Defensa de American Latina) เป็นเครือข่ายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศของประเทศในละตินอเมริกา จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2001 เพื่อส่งเสริมการสร้างสถาบันด้านความมั่นคงของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพให้แก่ภาคประชาชน วัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม นักวิชาการ และหน่วยงานรัฐบาลที่ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวกับความล้มพันธ์พลเรือน-ทหาร หรือในงานความมั่นคงต่างๆ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสถาบันและปัจเจกบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเหล่านั้น ตลอดจนติดตามความเคลื่อนไหวและแนวโน้มของความล้มพันธ์พลเรือน-ทหาร ในละตินอเมริกาและ ฯลฯ โดยได้รับการสนับสนุนจาก National Endowment for Democracy (NED) และ Open Society Institute โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน www.resdal.org - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 13 คำแปลอย่างเป็นทางการจาก **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรกฎาคม 2551 pp 25-26 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 14 รายชื่อประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบัน อนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้มีเพียง 32 ประเทศ คือ อาร์เจนตินา บาร์เบโดส เบลารุส เบลเยียม คาเมรูน คอสตาริกา โครเอเชีย คิวบา ไซปรัส จอร์เจีย กินี ฮอนดูรัส อิตาลี โลบิเรีย ลิเบีย มัลดีฟส์ มาลี มอริเตเนีย สาธารณรัฐมอลโดวา นิวซีแลนด์ เปรู กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย เซเนกัล เซเชลล์ สุรินาม ซิเรีย โตโก เดริกเมนีสถาน ยูเครน อุรุกวัย และอุซเบกิสถาน โปรดดู International Humanitarian Law www.icrc.org [www.sourcwatch.org/.../International Convention Against the](http://www.sourcwatch.org/.../International_Convention_Against_the) เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 15 โปรดดูรายละเอียดต้นฉบับ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งที่ 72 วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1989 มติที่ 44/34 ทั้ง 21 มาตรา ใน www.worldlii.org/int/other/UNGARSU/1989/47.pdf เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 16 MPRI หรือ Military Professional Resources Inc. ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1987 โดยมีนายพลเกษียณชื่อ Vernon Lewis ซึ่งได้คาดการณ์ว่าจะมีการลดขนาดกองทัพลสหรัฐฯ ลงหลังสงครามเย็นสิ้นสุด เป็นบริษัทเอกชนที่รับงานด้านการให้บริการด้านความมั่นคงในพื้นที่ที่ขัดแย้งหลังสงครามเย็น โดยทั้งประธาน รองประธาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ล้วนมาจากอดีตทหารผ่านศึกระดับนายพลในกองทัพลสหรัฐฯ ทั้งสิ้น ได้รับสัญญาจ้างมูลค่ามหาศาลหลายพันล้าน ทั้งในการฝึก รบ และฝึกภาคความมั่นคง จากรัฐบาลสหรัฐฯ และสหประชาชาติในการกิจในอิรัก อัฟกานิสถาน โคลัมเบีย โครเอเชีย และในประเทศแอฟริกันหลายประเทศ โปรดดู www.sourcewatch.org/index.php?title=Military_Professional, เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2556 - -

ผู้แปลและเรียบเรียง

- 17 “Storting” คือชื่อเรียกรัฐสภาของนอร์เวย์ ซึ่งถือเป็นเวทีสูงสุดในกระบวนการอภิปรายทางการเมืองและการตัดสินใจในนอร์เวย์ โดยมีสมาชิก 169 คน การเลือกตั้งสมาชิกกระทำทุก 4 ปี และไม่มีการเลือกตั้งซ่อม ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีการยุบสภาในขณะที่อยู่ระหว่างการเลือกตั้ง รัฐสภาเป็นผู้กำหนดองค์ประกอบของรัฐบาล รวมทั้งเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้มีการทำประชามติในประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือไม่ จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุด (2009-2013) สภา Storting ประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคการเมืองหลัก 7 พรรค โดยสมาชิกพรรค Labour มีจำนวนสูงสุดคือ 64 คน รองลงมาคือพรรค Progress (41) และพรรค Conservative (30) มีคณะกรรมการการประจำรัฐสภา 12 คณะ คณะกรรมการการต่างประเทศและกลาโหม ชุดปัจจุบัน (2009-2013) ประกอบด้วยสมาชิก 17 คน โปรดดูรายละเอียดใน www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/ เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2556 - -

ผู้แปลและเรียบเรียง

- 18 ในบริบทของไทยบางครั้งเรียก Ombudsman ว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับล่าสุดปี พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในหมวดที่ 11 ในส่วนที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดจำนวน ที่มา และอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 242-245 ดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ โดยสรุปคือ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.... (3) ติดตาม ประเมินผล จัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ.... (4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี.... โปรดดู **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร**

ไทยพุทธศักราช 2550 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มกราคม 2552, หน้า 280-285 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 19 Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment มีผลใช้บังคับในวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1987 มีผู้ลงนาม 78 ประเทศ และมีคู่ภาคี 153 ประเทศ อนุสัญญานี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติตามมติที่ 39/462 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1984 ต่อมาในวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2002 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีประกาศพิธีสารเพิ่มเติมต่ออนุสัญญาข้างต้นซึ่งก็คือ “Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)” ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 2006 โดยพิธีสารเพิ่มเติมนี้ ได้กำหนดให้มีการวาง “ระบบของการเยี่ยมเยียนสถานที่ที่ประชาชนถูกตรึงหรือเฝ้าระวัง โดยองค์กรระหว่างประเทศเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือบุคคลเหล่านั้นด้วยความทารุณโหดร้าย หรือด้วยการลงโทษอย่างใดก็ตามที่เป็นมนุษย์ ซึ่งจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2012) มีผู้ลงนามใน OPCAT 71 ประเทศ และมีคู่ภาคี 63 ประเทศ สำหรับประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2007 และมีผลบังคับใช้วันที่ 2 พฤศจิกายน 2007 โดยมีข้อสงวนและคำอธิบายเกี่ยวกับการตีความในตัวอย่างอนุญาดังกล่าวบางประการ เช่น “1. คำจำกัดความของ “การทรมาน” (Torture) นั้น แม้ว่าตามประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันของไทยจะยังไม่มีการให้คำจำกัดความเฉพาะ ว่าอะไรคือการทรมาน แต่ก็พอจะปรากฏถ้อยความที่สามารถนำมาใช้ให้สอดคล้องกัน โปรดดูเพิ่มเติมใน www.heweb.org/legal/catsigs.html ; และ www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Protocoloingles.pdf?UR/... เข้าถึงเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 20 สิทธิที่ไม่อาจพรากโอนได้ (Inalienable Rights) ใช้กับสิทธิที่ในทางทฤษฎีถือว่าไม่อาจแยกจากบุคคล หรือถูกบังคับให้สละ หรือโอนให้บุคคลอื่นได้ สิทธินี้ถือเป็นส่วนหนึ่งในความเป็นบุคคลที่ทำให้บุคคลมีความเป็นมนุษย์ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ประกาศหลักการสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และไม่อาจแยกจากความเป็นมนุษย์ได้ อย่างไรก็ตาม คำว่า “ไม่อาจพรากหรือโอนได้” ไม่ได้หมายความว่า สิทธิขั้นนี้จะไม่ถูกจำกัดเลย สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอาจถูกจำกัด ถูกลดทอนการใช้ หรืออาจถูกระงับชั่วคราวได้ในบางสถานการณ์เนื่องจากมนุษย์จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกของสังคม (UDHR ข้อ 29) โปรดดู The Universal Declaration of Human Rights มาตรา 29 ใน www.un.org/en/documents/UDHR/index.shtml เข้าถึงเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2556; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ **ศัพท์สิทธิมนุษยชน** กุมภาพันธ์ 2555 หน้า 105 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 21 ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน (Human Rights Defenders) ปรากฏในปฏิญญาด้วยผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน (Declaration on Human Rights Defenders – DHRD) ที่ว่าด้วย สิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล กลุ่ม และ องค์กรทางสังคมที่ส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันเป็นสากลและเสรีภาพพื้นฐาน DHRD ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ มติที่ A/RSS/53/144 ในปี ค.ศ. 1998 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง องค์กร และบุคคลที่ต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการทำงานตามภาระหน้าที่ องค์กรหรือบุคคลเหล่านี้มักถูกข่มขู่ คุกคามจากรัฐ หรือ รัฐบาลเลยที่จะเยียวแกล้งไข่มเมื่อมีการละเมิดสิทธิบุคคลเหล่านี้เสียเอง ปฏิญญา เน้นให้รัฐต้องประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และถือว่ารัฐมีความรับผิดชอบเบื้องต้น ที่จะคุ้มครอง ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เมื่อปฏิบัติงานอย่างชอบธรรม โปรดดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ **ศัพท์สิทธิมนุษยชน** หน้า 57-58 กุมภาพันธ์ 2555 และ Human Rights Defenders : Protecting the Right to Defend Human Rights, Fact Sheet No. 29 Office of the United Nations High Commission for Human Rights April, 2004 www.ohchr.org เข้าถึงเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 22 ณ วันที่ (กุมภาพันธ์ 2013) อนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 2002 มีภาคี 181 ประเทศ สมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ให้สัตยาบัน (ยกเว้นพม่า) โดยไทยลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการระงับการเงินของการก่อการร้าย เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2001 และให้สัตยาบัน ในวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2004 โปรดดู United Nations Treaty Collections ใน Treaties.un.org/pages/view_details.aspx?src=TREATY...No... เข้าถึงเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 23 Council of Europe (COE) ประกอบด้วยสมาชิก 47 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศ (ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร) และแอลเบเนีย อันดอร์รา อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา โครเอเชีย จอร์เจีย ไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ มอลโดวา โมนาโก มอนเตเนโกร นอร์เวย์ รัสเซีย ซานมาริโน เซอร์เบีย สวิตเซอร์แลนด์ สาธารณรัฐมาซิโดเนีย ตุรกี และยูเครน โดยจัดตั้งขึ้นวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมประชาธิปไตย ตลอดจนการยึดมั่นในการอบกฏหมายในยุโรป เมื่อเวลาผ่านไป COE ได้กลายเป็นเวทีเจรจาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญด้านอาชญากรรมหลายฉบับ โดยประเทศนอกทวีปยุโรปสามารถเข้าร่วมได้ในฐานะผู้สังเกตการณ์อันได้แก่ แคนาดา ญี่ปุ่น อิสราเอล สหรัฐอเมริกา และไอร์แลนด์ โปรดดู www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe&1=en; และ Michael A. Vatis, “The Council of Europe Convention on Cybercrime,”

Proceeding of a Workshop on Deterring Cyber Attacks : In forming Strategies and Developing Options for U.S. Policy <http://www.NAS.edu/catalog/1299.html> และ [cs.brown.edu/courses/csci 1950-p/sources/lec16/ vatis.pdf](http://cs.brown.edu/courses/csci%201950-p/sources/lec16/vatis.pdf) . . เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 24 โปรดดูรายละเอียดของ Convention on Cybercrime ซึ่งลงนามในวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ณ กรุงบูดาเปสต์ได้ที่ Convention.coe.int/treaty/en/treaties/html/185.htm และ CRS Report for Congress, Cybercrime: The Council of Europe Convention by Kristin Arcick, RS21208, Updated 22 July 2004 โดยวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ก็เพื่อหาแนวทางในการต่อสู้กับอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วยการประสานกฎหมายภายในของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การสืบสวนสอบสวนที่มีประสิทธิภาพขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ สมาชิกของ Council of Europe ที่ลงนาม 34 ประเทศ ได้แก่ แอลเบเนีย อาร์มีเนีย ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักซ์เซมเบิร์ก มอลตา มอลโดวา เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สาธารณรัฐมาซิโดเนีย ยูเครน และสหราชอาณาจักร ประเทศนอก Council of Europe ที่ลงนาม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่นและแอฟริกาใต้ เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 25 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จัดตั้งขึ้นในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1960 ตามอนุสัญญา OECD Convention ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1961 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืน การจ้างงาน และการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประเทศสมาชิก ขณะที่ร่างไว้ซึ่งเสถียรภาพในทางการคลัง (มาตรา 1.a) และส่งเสริมการขยายการค้าในระดับพหุภาคีบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (มาตรา 1.c) มีสมาชิกเข้าร่วม 34 ประเทศ ทั้งจากทวีปอเมริกาเหนือ-ใต้ ยุโรป และเอเชียแปซิฟิก คือ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวัก สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ขณะนี้มีหุ้นส่วนที่ OECD ร่วมงานด้วยในปัจจุบัน ได้แก่ บราซิล จีน อินเดีย อินโดนีเซีย และแอฟริกาใต้ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม [www.oecd.org/legal/convention on the oecd.htm](http://www.oecd.org/legal/convention%20on%20the%20oecd.htm). เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 26 War Powers Resolution (P.W. 98-119) หรือบางครั้งเรียกว่า War Powers Act ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1973 เป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาองเกรสสหรัฐอเมริกา ในช่วงระยะเวลาหลัง สงครามเวียดนาม รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ กำหนดอำนาจในเรื่องสงครามไว้เป็น 2 ส่วน ระหว่าง ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ กล่าวคือ ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ขณะที่สภา องเกรสมีอำนาจในการประกาศสงครามและสนับสนุนกองทัพ ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อประธานาธิบดี ได้ใช้อำนาจในการส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้าไปในพื้นที่สู้รบในต่างแดนโดยมิได้มีการประกาศ สงครามและจึงมิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา War Power Resolution จึงเป็นกฎหมายที่ กำหนดกระบวนการขั้นตอนที่ทั้งประธานาธิบดีและสภาองเกรสต้องดำเนินการตามแนวทางใน สถานการณ์ที่มีการส่งกองกำลังสหรัฐฯ ไปยังต่างประเทศ ซึ่งรวมถึง การตัดสินใจร่วมกันของ รัฐสภาและประธานาธิบดี การรายงานต่อสภา ขั้นตอนที่สภาต้องดำเนินการซึ่งหมายถึงรวมถึงการที่ จะต้องถอนกำลังจากต่างแดนภายในระยะเวลา 60 วัน หลังจากที่ประธานาธิบดีได้รายงานสู่สภา องเกรส กฎหมายฉบับนั้นผ่านสภาแล้วได้รับการคัดค้านจากประธานาธิบดีนิกสัน และประธานาธิบดี ต่อจากนั้นเกือบทุกคนก็ไม่ได้เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้โดยถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ โปรดดู รายละเอียดใน www.loc.gov.../Research and Reports/Current Legal Topics... ; www.policyalmanac.org/world/archive/war_powers_resolutions.shtml; www.fas.org/man/crs/RL32267.html และ Richard F. Grimmett, **War Power Resolution : Presidential Compliance**, Congressional Research Service, CRS Report for Congress (RL33532) 25 September, 2012 เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 27 ในกรณีของไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 11 กำหนด ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(The State Audit Commission) เป็นหนึ่งในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และ กรรมการอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้าน การตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยมีวาระ การดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการ ที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ... โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมี อำนาจหน้าที่ ...ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง... โปรดดู สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ **รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550** บริษัท พีเพรส จำกัด มกราคม 2552 หมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 ข้อ 4 หน้า 296-298 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 28 รายละเอียดของ Lima Declaration of the Guidelines on Auditing Precepts ซึ่งได้รับการรับรอง ณ การประชุมขององค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยองค์กรสูงสุดในการตรวจสอบบัญชี (INCOSAI) ครั้งที่ 9 ณ กรุงลิมา เปรู เมื่อ ตุลาคม ค.ศ. 1977 โปรดดูได้ที่ [www.worldbank.org/publicsector/pe/beta05/Lima Declaration.pdf](http://www.worldbank.org/publicsector/pe/beta05/Lima%20Declaration.pdf) และที่ internationalbudget.org/.../united-nations-intro-sai-s-lima-declaration-0... เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 29 โปรดดู Council of Europe “The European Convention on Human Right” Rome, 4 November 1950 and its Five Protocols i.e. Paris, 20 March 1952, Strasbourg, 6 May 1963, Strasbourg, 16 September 1963 and Strasbourg, 20 January 1966 ใน www.hri.org/does/ECHRSO.html อนุสัญญานี้ถือเป็นสัญญาฉบับแรกของ Council of Europe ที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้เป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกใน Council of Europe ได้ โดยอนุสัญญามีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา ขณะที่ European Social Charter เป็นสนธิสัญญาของ Council of Europe ที่ให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลในวิถีชีวิตประจำวัน อาทิ สิทธิในที่อยู่อาศัย สุขอนามัย การศึกษา การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย การเคลื่อนไหวของบุคคล และการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ฯลฯ โดยมีการลงนามในปี ค.ศ. 1961 และแก้ไขเพิ่มเติมในปีค.ศ. 1966 โดยจะมีคณะกรรมการด้านสิทธิทางสังคมของสภายุโรป (European Committee of Social Rights) เป็นผู้ติดตามการปฏิบัติตามกฎบัตรดังกล่าวของรัฐบาลในการออกกฎหมายในระดับชาติ และมีแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎบัตร โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/163.htm เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 30 Committee of Ministers (CM) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจของ Council of Europe ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก หรือคณะผู้แทนถาวรประจำเมืองสตราสบูร์ก โดยถือเป็นองค์กรทั้งในระดับรัฐบาลและเป็นเวทีร่วม กล่าวคือ เป็นเวทีที่อภิปรายประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายต่อสังคมยุโรปทั้งหมดจากมุมมองของแต่ละประเทศ ขณะที่ก็เป็นเวทีร่วมที่ยุโรปโดยรวมจะสร้างแนวทางร่วมกันในการรับมือกับข้อท้าทายเหล่านั้น CM จะทำหน้าที่ร่วมกับที่ประชุมรัฐสภา (Parliamentary Assembly) ในการปกป้องคุณค่าพื้นฐานของสภาแห่งยุโรปและคอยติดตามการดำเนินงานของรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงกันไว้ โดย CM จะมีการประชุมกันในระดับรัฐมนตรีปีละ 1 ครั้ง ในช่วงเดือนพฤษภาคม หรือ เดือนพฤศจิกายน ในกรุงสตราสบูร์กเป็นระยะเวลา 1-2 วัน โดยเน้นการมีการเสวนาทางการเมือง (Political Dialogue) ในหมู่ประเทศสมาชิก และมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐสภายุโรป โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html;human-rights-convention.org เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**

- 31 โปรตุเกสเพิ่มเติม “Transparency in Armaments” : Report to the United Nations Register of Conventional Arms Fact Sheet, Office for Disarmament Affairs, United Nations, New York, General Assembly Sixty-Fifty Session, First Committee ใน [www.un.org/disarmament/convarms/.../20110201-register fact sheet](http://www.un.org/disarmament/convarms/.../20110201-register_fact_sheet) เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 32 ณ วันที่ (มีนาคม 2013) IPU มีรัฐสภาแห่งชาติเป็นสมาชิกรวม 162 ประเทศ และมีสมาชิกประเภท Associate Members อีก 10 ประเทศ โปรตุเกสรายละเอียดเพิ่มเติมรวมทั้งการประชุมสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศครั้งที่ 128 ณ ประเทศเอควาดอร์ ระหว่างวันที่ 22-27 มีนาคม 2013 ได้ที่ www.ipu.org/ เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2556 - - **ผู้แปลและเรียบเรียง**
- 33 อัลบาเนีย อาร์มีเนีย ออสเตรีย อาร์เซอร์ไบจัน เบลารุส บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา บัลแกเรีย โคตร เดอร์วัวร์ โครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส จอร์เจีย เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี แลทเวีย ลิทัวเนีย มอลโดวา เนเธอร์แลนด์ ไนจีเรีย นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สหพันธรัฐรัสเซีย เซอร์เบียและมอนเตเนโกร สาธารณรัฐสโลวัก สโลวีเนีย อาฟริกาใต้ สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ สาธารณรัฐมาซิโดเนีย ยูเครน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และ กรุงเจนีวา (Canton of Geneva)
- ณ วันที่ (มีนาคม 2013) DCAF มีรัฐสมาชิกที่มีตัวแทนอยู่ในสภาของมูลนิธิ (Foundation Council) ทั้งหมด 61 ประเทศ ประเทศที่เพิ่มขึ้นจากเดิมคือ อาร์เจนตินา (2009) เบอร์กินา มาโซ (2009) บูรุนดี (2010) ไชปรัส (2008) กานา (2011) อินโดนีเซีย (2007) เทอร์กิสถาน (2011) เลบานอน (2007) ลิกเตนสไตน์ (2006) ลักซ์เซมเบิร์ก (2003) มาลี (2011) มอลตา (2006) มอนเตเนโกร (2006) ฟิลิปปินส์ (2011) เซเนกัล (2011) ตูนิเซีย (2011) และ ตุรกี (2003) โดย ซิลี (2011) กัมพูชา (2009) คาซัคสถาน (2012) และประเทศไทย (2009) มีสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ถาวรในสภาของมูลนิธิเช่นเดียวกัน

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศคือใคร ?

สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union) หรือ IPU จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1889 ในฐานะองค์การระหว่างประเทศของรัฐสภาของรัฐอธิปไตยทั้งหลาย การได้รับฐานะใหม่เป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การสหประชาชาติแสดงถึงพัฒนาการล่าสุดของการขับเคลื่อนรัฐสภาเข้าสู่มิติในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งเป็นการทำให้เสียงของผู้แทนของปวงชนที่มาจากการเลือกตั้งได้ปรากฏในกระบวนการของการเจรจาในระดับระหว่างประเทศด้วย

จนถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 มีรัฐสภาแห่งชาติ 144 แห่งเข้าเป็นสมาชิกของ IPU ในฐานะที่เป็นศูนย์รวมของการเจรจาหรือและปฏิบัติการของรัฐสภา IPU ได้ทำให้รัฐสภาต่างๆ พิจารณาในประเด็นต่อไปนี้³²

- ▷ ประเด็นปัญหาที่เป็นความสนใจและเป็นข้อห่วงใยในระดับระหว่างประเทศ
- ▷ ส่งเสริมให้มีการปกป้องและเคารพในสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา
- ▷ สนับสนุนการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับสถาบันที่เป็นตัวแทนทั่วโลก

ประเด็นปัญหาในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงมักจะปรากฏเป็นวาระสำคัญของ IPU อยู่เสมอ และในหลายโอกาส สมาชิกก็จะออกมาตราการต่างๆ ในประเด็นด้านความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลดอาวุธ การห้ามส่งสินค้า มาตรการลงโทษระหว่างประเทศต่างๆ ศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ และการก่อการร้าย ในปี ค.ศ. 1994 IPU ได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการเคารพในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และด้วยความร่วมมือกับคณะกรรมการกาชาดสากล คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดพิมพ์คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการเคารพกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศขึ้นในปี ค.ศ. 1999

IPU มีความสนใจอย่างต่อเนื่องในการมีส่วนช่วยให้เกิดการคลายความตึงเครียดโดยผ่านการเจรจาทางการเมือง การพบปะและการประชุมในหมู่สมาชิก IPU เป็นการเปิดโอกาสให้มีการสนทนาระหว่างกันเพื่อละลายความตึงเครียด และเพื่อสร้างความไว้วางใจ

และความเชื่อมั่นต่อกัน นอกจากนี้ IPU ยังมีคณะกรรมการรัฐสภาที่มีส่วนช่วยให้เกิดการเจรจาตกลงที่เป็นที่น่าพอใจในตะวันออกกลาง และมีกลุ่มที่ทำหน้าที่ “เป็นผู้อำนวยความสะดวก” (Group of Facilitators) ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการสนทนาระหว่างผู้แทนของพรรคการเมืองต่างๆ ในไซปรัสทั้งสองส่วนด้วย นอกจากนี้ IPU ยังมีกลไกพิเศษที่ทำหน้าที่ผลักดันความร่วมมือทางความมั่นคงในบริเวณเมดิเตอร์เรเนียนด้วย

สำนักงานใหญ่ของ IPU

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

สำนักงานถาวร

ของผู้สังเกตการณ์ของ IPU ประจำสหประชาชาติ

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel: (212) 557 58 80
Fax: (212) 557 39 54
e-mail: ny-ofce@mail.ipu.org

ศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF)

แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าอย่างมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่การปฏิรูปและการจัดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน - ทหาร ตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น ก็ยังคงเป็นความท้าทายประการสำคัญของประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและประเทศที่มีความแตกแยก ชัดแย้งภายในสังคมอย่างรุนแรง และเพิ่งผ่านสภาพสงครามกลางเมืองมาสดๆ ร้อนๆ ในประเทศเหล่านี้ กองทัพ และกองกำลังที่ทำหน้าที่คล้ายทหาร ตำรวจ หน่วยตระเวนชายแดนและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ และบ่อยครั้งตัวแสดงเหล่านี้ปฏิบัติตนเสมือน “เป็นรัฐซ้อนรัฐ” ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และจึงเป็นการเพิ่มโอกาสของการเกิดความขัดแย้งทั้งในระดับภายในรัฐและในระดับระหว่างประเทศด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า การควบคุมองค์กร/สถาบันต่างๆ ข้างต้น โดยพลเรือนและด้วยวิถีทางประชาธิปไตย จึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้ง ในการส่งเสริมสันติภาพและประชาธิปไตย และในการสร้างหลักประกันว่าจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร/หน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวโดยพลเรือนและด้วยวิถีประชาธิปไตย จึงกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญยิ่งในวาระของประชาคมระหว่างประเทศ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์จึงได้จัดตั้งศูนย์การควบคุมกองทัพตามแนวทางประชาธิปไตย (DCAF) ขึ้น ณ กรุงเจนีวา เพื่อสนับสนุนแนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการประชาธิปไตย โดยเป็นความร่วมมือ

ร่วมกันของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคุ้มครองพลเมืองและการกีฬา และกระทรวงการต่างประเทศ

พันธกิจ

DCAF ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐและที่มีได้อยู่ภายในสังกัดของรัฐเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายพลเรือนในการควบคุมกองทัพและกองกำลังด้านความมั่นคงด้วยวิถีประชาธิปไตย พร้อมทั้งสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นนี้ โดยเริ่มจากภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติกเป็นพื้นที่แรก

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น DCAF ได้ดำเนินการดังนี้ :

- รวบรวม ข้อมูล ดำเนินงานวิจัย และสร้างเครือข่ายในการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน โดยการระบุประเด็นปัญหา เรียนรู้บทเรียน และเพื่อนำเสนอแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) ในประเด็นการควบคุมกองทัพโดยวิถีประชาธิปไตยและในประเด็นความสัมพันธ์พลเรือน - ทหาร
- จัดหาผู้เชี่ยวชาญและให้การสนับสนุนทุกฝ่ายที่มีความสนใจในประเด็นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาล รัฐสภา ผู้มีอำนาจทางทหาร องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรที่มีใช้รัฐบาล และแวดวงวิชาการต่างๆ

โดยศูนย์การควบคุมกองทัพในระบบประชาธิปไตย ณ กรุงเจนีวา (DCAF) ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับรัฐบาลทั้งในระดับชาติ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรที่มีใช้รัฐบาล สถาบันการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญที่เป็นปัจเจกบุคคลต่างๆ ในงานวิเคราะห์และในงานปฏิบัติการนั้น DCAF ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของ 42 ประเทศที่มีตัวแทนอยู่ในสภาของมูลนิธิ³³ และจากคณะกรรมการที่ปรึกษาระหว่างประเทศ (International Advisory Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักประมาณ 50 คน รวมทั้งจากกลุ่มนักวิจัยในสถาบันวิจัย และคณะทำงานต่างๆ DCAF ได้มีความตกลงความร่วมมือและมีหุ้นส่วนความร่วมมือกับสถาบันวิจัยจำนวนหนึ่ง ตลอดจนมีความร่วมมือในลักษณะความตกลงกับองค์กรระหว่างประเทศและสถาบันรัฐสภาระหว่างประเทศด้วย

แผนการดำเนินงาน

เพื่อให้การรับมือกับประเด็นปัญหาเฉพาะในเรื่องการควบคุมกองทัพตามแนวทางประชาธิปไตย ดำเนินไปได้อย่างละเอียดและรอบด้าน DCAF จึงได้จัดตั้งและอยู่ในระหว่างการจัดตั้ง คณะทำงาน 12 คณะ เพื่อศึกษาและติดตามประเด็นต่างๆ อันได้แก่ การปฏิรูปภาคความมั่นคง การกำกับดูแลและควบคุมกองทัพโดยรัฐสภา มิติทางกฎหมายของการควบคุมกองทัพตามแนวทางประชาธิปไตย การสร้างความโปร่งใสในการจัดทำงานงบประมาณกลาโหมและการจัดซื้ออาวุธ ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นพลเรือนในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ การควบคุมองค์กรตำรวจและกองกำลังความมั่นคงอื่นๆ ที่มีใช้กองทัพในวิถีประชาธิปไตย ความสัมพันธ์พลเรือน - ทหารในการปรับเปลี่ยนและการลดกำลังรบ กองทัพและสังคม การสร้างภาคประชาสังคม ความสัมพันธ์พลเรือน - ทหาร ในสถานการณ์ภายหลังจากความขัดแย้ง เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการควบคุมกองทัพด้วยวิถีประชาธิปไตย ความสัมพันธ์พลเรือน - ทหารในบริบทของแอฟริกา โดยการวางแผน การบริหารจัดการ ตลอดจนการประสานงานระหว่างคณะทำงานกลุ่มต่างๆ จะรวมศูนย์อยู่ในสถาบันวิจัยของ DCAF

DCAF ได้จัดหาผู้เชี่ยวชาญทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของสาธารณชนโดยทั่วไปด้วย ขณะนี้มีโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในยุโรปใต้และยุโรปตะวันออกในประเด็นการปฏิรูปภาคความมั่นคง และการควบคุมกองทัพโดยรัฐสภา ในระดับพหุภาคีนั้น DCAF ได้ดำเนินโครงการในกรอบของ “Stability Pact for South Eastern Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe” โดย DCAF ได้ผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์อย่างสม่ำเสมอ มีการจัดสัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ และกิจกรรมอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง โดยใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรวมถึงการใช้เว็บไซต์ของ DCAF ที่ <http://www/dcaf.ch> เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและสาธารณชนทั่วไป

การจัดองค์กรและงบประมาณ

DCAF เป็นมูลนิธิระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายของสหพันธรัฐสวิส โดยรัฐบาลของ 42 ประเทศมีตัวแทนอยู่ในสภาของมูลนิธิ DCAF ขณะที่ คณะกรรมการที่ปรึกษา ระหว่างประเทศนั้นประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญชั้นนำของโลกในเรื่องการป้องกันประเทศ และความมั่นคง ซึ่งจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการของ DCAF ในส่วนที่เกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์โดยรวม DCAF มีเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ จาก 23 เชื้อชาติ โดยแบ่งเป็น 4 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานวิจัย (Think Tank) หน่วยงาน “Outreach Programmes” ข้อมูลข่าวสาร (Information Resources) และฝ่ายบริหาร

กระทรวงกลาโหม การป้องกันฝ่ายพลเรือนและการกีฬาของสหพันธรัฐสวิสเป็นผู้ สนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของ DCAF โดยเป็นงบประมาณโดยรวม ประมาณ 8 ล้านสวิสแฟรงค์ในปี ค.ศ. 2002 กระทรวงการต่างประเทศของสวิสเป็นผู้ ให้การสนับสนุนทางการเงินที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งด้วยเช่นกัน ขณะที่ประเทศสมาชิก ที่มีผู้แทนอยู่ในมูลนิธิ DCAF ก็ให้การสนับสนุนด้วยการให้ยืมตัวคณะทำงาน หรือไม่ก็ ให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของ DCAF เป็นกรณีๆ ไป

สถานที่ติดต่อ :

ข้อมูลเพิ่มเติมโปรดติดต่อ

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: 41 (22) 741 - 7700; Fax: +41 (22) 741 - 7705;
E-mail: info@dcaf.ch; Website: www.dcaf.ch

เกี่ยวกับผู้แปล



ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องบทบาทของ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ใน ภูมิภาคและในเวทีโลกตั้งแต่แรกก่อตั้งจนถึงพัฒนาการไปสู่ การเป็นประชาคมความมั่นคง ผู้เชี่ยวชาญนโยบายต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา สนใจประเด็นบรรทัดฐานและจริยธรรมใน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ คณะรัฐศาสตร์ (ค.ศ. 2003 - 2005) ผู้อำนวยการสถาบันศึกษาความมั่นคง และนานาชาติ (Institute of International and Security Studies -ISIS) จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (ค.ศ. 2000 - 2002) และผู้อำนวยการโครงการอเมริกาศึกษาและแคนาดา ศึกษา (ค.ศ.1991 - 2000)

ผลงานวิชาการ อาทิ *Thai-U.S. Relations: Forging a New Partnership in the 21st Century*, Pranee Thiparat & Nongnuth Phetcharatana, edited, 2007; *ความรับผิดชอบในการปกป้อง* (The Responsibility to Protect) รายงานของ คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ, 2006; ปราณี ทิพย์รัตน์, บรรณาธิการ, *อาเซียนในสหัสวรรษใหม่*, 2002; Pranee Thiparat, edited, *Democratization and Conflict Management/Prevention in Southeast Asia in the 21st Century*, January 2002; และ *The Quest for Human Security: The Next Phase of ASEAN?* (June 2001)

ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์ สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี (เกียรตินิยมอันดับ 1) จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาโททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและยุทธศาสตร์ ศึกษา จาก The Australian National University, Australia และ ปริญญาเอก (Politics) จาก Princeton University, U.S.A.

การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภานั้นขึ้นอยู่กับความลัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และหน่วยงานด้านความมั่นคงอำนาจในกรณีนี้หมายถึงความสามารถในการผลักดัน หรือมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลในลักษณะที่ส่งผลให้นโยบายเหล่านั้นสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนผ่านรัฐสภา และ หมายรวมถึงความสามารถของรัฐสภาในการกำกับดูแลและตรวจสอบนโยบาย กฎหมาย การตัดสินใจ ตลอดจนงบประมาณที่รัฐสภาได้ให้ความอนุมัติเห็นชอบไปแล้วด้วย... การกำกับดูแลภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพจึงประกอบด้วย อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ประเพณี หรือแนวปฏิบัติที่สืบทอดกันมาแต่ดั้งเดิม ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ และเจตนารมณ์ทางการเมือง...

...แม้ว่ากรอบทางกฎหมายในการกำกับดูแลโดยรัฐสภาจะไม่มีข้อบกพร่อง และรัฐสภามีทั้งทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ ตลอดจนองค์ความรู้เพียงพอ.... เราก็ยังคงไม่สามารถวางใจได้ว่าการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง องค์ประกอบสุดท้ายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือ การที่สมาชิกรัฐสภาทั้งหลายจักต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะใช้เครื่องมือและกลไกที่มีอยู่อย่างจริงจังด้วย...