



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

จัดทำโดย นางเพ็ญประภา วงษ์โกวิท
รหัส 1043

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

จัดทำโดย นางเพ็ญประภา วงษ์โกวิท
รหัส 1043

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในยุคหลังสงครามเย็น ประเทศต่างๆ ได้ประสบกับสิ่งท้าทายความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security challenges) ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติ ส่งผลกระทบและเป็นภัยต่อความมั่นคงร่วมกันของประชาคมโลก จำเป็นที่ต้องอาศัยการพึ่งพาความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในหลายประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้พร้อมที่จะรับมือกับสภาพแวดล้อมและประเด็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญและปรับปรุงประสิทธิภาพในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว

กระทรวงการต่างประเทศได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย” ขึ้นในปี 2547 และในปี 2549 ได้ขยายขอบเขตภารกิจให้ครอบคลุมประเด็นความมั่นคงอื่นๆ เพิ่มขึ้นภายใต้ชื่อใหม่ ได้แก่ “กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ” อย่างไรก็ดี กลุ่มงานดังกล่าวยังมิได้มีการจัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบราชการ ทำให้มีข้ออ่อนในเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น สถานะที่ไม่ชัดเจนในทางกฎระเบียบราชการ การวางโครงสร้างการบริหารและแรงจูงใจที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญอย่างเต็มที่

เอกสารศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาภารกิจ โครงสร้างบุคลากร อำนาจหน้าที่ และปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศในปัจจุบัน โดยศึกษาจากหน่วยงานที่มีลักษณะเทียบเคียงกันได้ของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของไทย

ผลการศึกษาได้แก่ การพิจารณาเสนอขอจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงฯ เป็นกลุ่มงานที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ และให้สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Ambassador for Counter-Terrorism กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายเช่นเดียวกับหน่วยงานการต่อต้านการก่อการร้ายในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอื่นๆ อาทิ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี เป็นต้น เพื่อเป็น Counterpart กับ Ambassador for Counter-Terrorism ของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและกระทรวงฯ และ องค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่จะมีส่วนสัมพันธ์กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 ความเชื่อมโยงด้านนโยบาย	4
2.2 แนวคิดด้านการจัดองค์กร	7
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	9
3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา	9
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	9
3.3 แนวทางการศึกษาวิเคราะห์	9
บทที่ 4 ผลการศึกษา	10
4.1 กรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์	10
4.2 สถานะของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย ในปัจจุบัน	15
4.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานของออสเตรเลีย	
นิวซีแลนด์กับไทย	17
4.4 ผลจากการศึกษาเปรียบเทียบ	18
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	20
5.1 สรุปผลการศึกษา	20
5.2 ข้อเสนอแนะ	20
บรรณานุกรม	26
ประวัติผู้เขียน	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

ในยุคหลังสงครามเย็น (ยุคโลกาภิวัตน์) ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ๆ ที่ส่วนหนึ่งมีลักษณะสร้างสรรค์และบางส่วนก็เป็นภัยต่อสันติภาพ เสถียรภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ ในด้านที่เป็นปัญหา ประเทศต่างๆ ได้ประสบกับสิ่งท้าทายความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security challenges) เช่น อาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบต่างๆ (การก่อการร้าย การลักลอบเข้าเมือง การค้ายาเสพติด อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ โจรสลัด ฯลฯ) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การทำลายสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน โรคติดต่อ ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติ ส่งผลกระทบและเป็นภัยต่อความมั่นคงร่วมกันของประชาคมโลก เกินความสามารถของประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะแก้ไขได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยการพึ่งพาความร่วมมือระหว่างประเทศ และการดำเนินการในหลายระดับ ทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในหลายประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารจัดการปัจจัยระหว่างประเทศ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้พร้อมที่จะรับมือกับสภาพแวดล้อมและประเด็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยบางประเทศได้จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญและปรับปรุงประสิทธิภาพในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว

สำหรับกระทรวงการต่างประเทศไทย ได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย” ขึ้นในปี 2547 และในปี 2549 ได้ขยายขอบเขตภารกิจให้ครอบคลุมประเด็นความมั่นคงอื่นๆ เพิ่มขึ้นภายใต้ชื่อใหม่ ได้แก่ “กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ” อย่างไรก็ดี กลุ่มงานดังกล่าวยังมีข้ออ่อนในเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น สถานะที่ไม่ชัดเจนในทางกฎระเบียบราชการ การวางโครงสร้างการบริหารและแรงจูงใจที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญอย่างเต็มที่ เป็นต้น เอกสารศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาหลักการ เหตุผล รูปแบบของหน่วยงานในทำนองเดียวกันของประเทศอื่นๆ เพื่อประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของไทย อันได้แก่ การพิจารณาเสนอขอจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงฯ เป็นกลุ่มงานที่ถูกต้องตามแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ และให้สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Ambassador for Counter-Terrorism กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายเช่นเดียวกับ

หน่วยงานการต่อต้านการก่อการร้ายในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศต่างๆ อาทิ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี เป็นต้น เพื่อเป็น Counterpart กับ Ambassador for Counter-Terrorism ของกระทรวงการต่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและกระทรวง ฯ และ องค์กร ที่ตั้งขึ้นใหม่จะมีส่วนสัมพันธ์กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

สถานะปัจจุบันที่ยังไม่ถูกต้องตามแนวทางบริหารราชการส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนี้

(1) โครงสร้างของสำนักงานนโยบายและแผนมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะงานแตกต่างจากงานของ สนผ. และมีภารกิจ มี บุคลากรและโครงการต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งรับผิดชอบงบประมาณและมีระบบสารบรรณเป็นของตนเอง จึงเป็นการเพิ่มภาระให้ ผอ.สนผ. ซึ่งมีภารกิจมากอยู่แล้ว ดังนั้น การแยกกลุ่มงานความมั่นคงฯ ออกมาจัดตั้งให้ถูกต้อง น่าจะช่วยเสริมสร้างความคล่องตัวและประสิทธิภาพการทำงานของ ทั้ง สนผ. และกลุ่มงานความมั่นคงฯ

(2) การที่สถานะของกลุ่มงาน ฯ ไม่มีความชัดเจนจะมีผลกระทบต่อระบบการบริหารบุคลากร และการรักษาประสิทธิภาพของงาน ทั้งนี้ หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคง ฯ ซึ่งมี ภารกิจชัดเจน ตามคำสั่งกระทรวง ให้รับผิดชอบงานด้านการบริหารบุคลากร งบประมาณและงาน วิชาการ ไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ หากมิได้ผ่านการดำรงตำแหน่ง ระดับอำนวยการ (ผ.อ. กอง /ผ.อ.สำนัก) หรือ Head of Chancery ก่อน เป็นเวลา 2 ปี ทำให้ไม่มีความสนใจที่จะทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถดำรงตำแหน่งนี้เนื่องจากจะขาดสิทธิประโยชน์ และ โอกาสก้าวหน้าในการรับราชการเมื่อเทียบกับตำแหน่งอื่นๆ ถึงแม้ว่าเป็นตำแหน่งที่ควรมีความ ต่อเนื่องในการทำงานและความเชี่ยวชาญระดับหนึ่ง และสามารถสร้างเครือข่ายในการทำงานเพื่อ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

(3) มติที่ประชุม คณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ซึ่ง นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ขอให้แต่ละกระทรวง จัดตั้งศูนย์ประสานราชการจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (จชต.) โดยมีหัวหน้าหน่วยงานระดับ 9 ดังนั้น การมีหน่วยงานที่สามารถรับผิดชอบ ภารกิจด้านการเป็นศูนย์ประสานราชการ จชต. ขึ้น จะสามารถเป็น focal point งานด้านความมั่นคง ของกระทรวงฯ และมีผู้แทนระดับที่เหมาะสม (ระดับ 9 ขึ้นไป) ในการปฏิบัติภารกิจ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกลุ่มงานความมั่นคงฯ และการจัดวางโครงสร้างของ หน่วยงาน จากการศึกษาหน่วยงานที่มีลักษณะเทียบเคียงกันของประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลีย และ

นิวซีแลนด์

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาภารกิจ โครงสร้างบุคลากร อำนาจหน้าที่ และปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศในปัจจุบัน โดยจะเสนอรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ Organization Chart ขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบราชการ และคุณสมบัติของบุคลากร เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อกระทรวง ฯ ต่อไป

1.3.2 ศึกษาหน่วยงานที่มีลักษณะเทียบเคียงกันได้ของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของไทยต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการวิจัยจะมุ่งใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนา โดยศึกษาในเรื่อง ดังนี้

- 1.4.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551
- 1.4.2 ยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับปีงบประมาณ 2552
- 1.4.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)
- 1.4.4 พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1
- 1.4.5 ศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง “กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ” ที่มีโครงสร้างองค์กร การบริหารบุคลากรที่มีความเหมาะสม สามารถรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ฯ และมีความเป็นสากล (world class) ต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะศึกษาความสัมพันธ์ของภารกิจของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศกับ แนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความเชื่อมโยงด้านนโยบาย ศึกษาความเชื่อมโยง กับ

- (1) นโยบายรัฐบาล
- (2) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ

2. แนวคิดด้านการจัดองค์กร ศึกษาจาก

- (1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)
- (2) พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1

2.1 ความเชื่อมโยงด้านนโยบาย

2.1.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551¹

นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ มีดังนี้ คือ

ก) นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

1) งานด้านจังหวัดชายแดนภาคใต้

จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ใช้กระบวนการ ยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่น และหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม

2) การเมืองภายใน (ความมั่นคง)

ปฏิรูปการเมืองโดยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการปฏิรูป โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อวางระบบการบริหารประเทศให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ในแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 www.thaigov.go.th

และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย รวมทั้งสามารถสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ข) นโยบายความมั่นคงของรัฐ

ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย เสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหายัยคุกคามข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญแก่การพัฒนาระบบและกลไกต่างๆ ให้พร้อมที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหา การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติทุกรูปแบบ รวมทั้งพัฒนากฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศ และส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ

ค) นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

1) ส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศมุสลิมและองค์กรมุสลิมระหว่างประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

2) สนับสนุนการเข้าร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งทวีปและพหุภาคีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เร่งรัดการให้สัตยาบันในข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้วและปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อประชาชนและสังคม

3) ส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยเพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

4) สร้างความเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทยและการเข้าถึงระดับประชาชน โดยส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องและความเชื่อมั่นของนานาประเทศ ต่อการเมืองและเศรษฐกิจไทย เพื่อรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย และสนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนกับประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชน รัฐบาล และประชาคมระหว่างประเทศมีทัศนคติในทางบวกต่อประเทศและประชาชนไทย

2.2.2 ยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับปีงบประมาณ 2552²

ก) การรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคง

1) รักษาส่งเสริมและเพิ่มพูนความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงกับมิตรประเทศที่เป็นมหาอำนาจและมีบทบาทสำคัญในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ตลอดจนส่งเสริมบทบาทขององค์กรความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเพื่อลดความขัดแย้งในภูมิภาคและแรงกดดันจากชาติมหาอำนาจ

² “ยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับปีงบประมาณ 2552” เอกสารสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ

2) ส่งเสริมบทบาทของไทยให้เป็นที่ยอมรับของมหาอำนาจและประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคต่างๆ ของโลก โดยเน้นการเป็นพันธมิตรและมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษและมีผลประโยชน์ร่วมกัน อาทิ การต่อต้านการก่อการร้าย การขจัดปัญหาความยากจน สิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์และแรงงานเด็ก สิ่งแวดล้อมและพลังงานทดแทน ซึ่งเป็นประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เป็นต้น รวมไปถึงการส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติในประเด็นเหล่านี้โดยให้กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติน้อยที่สุด

ข) การส่งเสริมความสัมพันธ์กับประชาคมมุสลิม

1) การแก้ไขปัญหาภาคใต้โดยสันติวิธี ด้วยการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมุสลิมเพื่อนบ้านและสมาชิก OIC ไม่ให้เรื่องภาคใต้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ

- ในส่วนของประเทศมุสลิมเพื่อนบ้าน (มาเลเซีย/อินโดนีเซีย) เพิ่มพูนความสัมพันธ์อันดีในระดับผู้นำ รักษาการติดต่อ/การเยือนระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ป้องกันมิให้เกิดเหตุเข้าใจผิด ขณะที่สานต่อโครงการความร่วมมือเศรษฐกิจชายแดน (JDS, IMT-GT)

- การดำเนินการในเวที OIC ทำให้ OIC เข้าใจนโยบายไทยอย่างถูกต้อง โดยการมีปฏิสัมพันธ์กับสำนักเลขาธิการ OIC อย่างใกล้ชิด ทั้งในความสัมพันธ์ระดับเจ้าหน้าที่และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ OIC การสร้างพันธมิตรกับประเทศที่มีบทบาทสำคัญใน OIC เพื่อสนับสนุนท่าทีไทยในที่ประชุม OIC เป็นต้น ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมระหว่างประเทศมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์และบทบาทของชาวไทยมุสลิมในสังคมไทยโดยผ่านกลไกที่เป็นกลางภายใน ประเทศ (เช่น เยาวชน)

- ส่งเสริม dialogue กับโลกอิสลาม การส่งเสริมอิสลามสายกลาง การร่วมในเวที Dialogue Among Civilizations และ Interfaith Dialogue ต่างๆ เช่น AMED (Asia Middle-east Dialogue) ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ เพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับอิสลาม

2) การเสริมสร้างการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ อาทิ ในด้านการสนับสนุนทางการศึกษา การฝึกงานเพื่อพัฒนาศักยภาพทางอาชีพ การสนับสนุนการจัดตั้งสมาคมนักเรียนไทยในประเทศมุสลิม เป็นต้น

ค) ภายในประเทศ

- มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเยาวชนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกรอบ JDS และ IMT-GT

- ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาในจังหวัดภาคใต้ และจัดโครงการนำไปทัศนศึกษาในต่างประเทศเพื่อพัฒนาศักยภาพและขยายโลกทัศน์

2.2 แนวคิดด้านการจัดองค์กร

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ดังนี้

2.2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)³

วิสัยทัศน์

"พัฒนาระบบข้าราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน"

เป้าประสงค์หลัก

- 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality)
- 2) ปรับบทบาท การกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing)
- 3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)
- 4) ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

2.2.2 พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1⁴

" มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบ ของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย

³ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.opdc.go.th>

⁴ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.opdc.go.th>

ข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติ ราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้"

2.3 แนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นไปตามแผน บรรลุวัตถุประสงค์ ตามหน้าที่ความรับผิดชอบ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จึงจะเสนอการจัดองค์กรที่มีแนวทางในการจัดองค์กร ดังกล่าว ดังนี้

2.3.1 จัดโครงสร้างโดยคำนึงถึงนโยบายรัฐบาลโดยเน้น Agenda Based ให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจหลักที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐ สอดรับกับประเภทของภารกิจและงาน และสอดคล้องกับการดำเนินงานในส่วนที่ต้องเน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัวการดำเนินงาน

2.3.2 จัดโครงสร้างองค์กรตามแนวราบ เพื่อให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นที่สุด เพื่อให้การทำงานและการตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพโดยยังคงยึดหลักความรับผิดชอบในการบริหารงานด้วย

2.3.3 ปรับปรุง แก้ไข กฎระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาเลือกใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาประกอบด้วย

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการประมวล รวบรวม และวิเคราะห์เอกสารชั้นต้น และชั้นรองที่เกี่ยวกับกลุ่มงานความมั่นคง ฯ เพื่อเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์เบื้องต้น และเพื่อให้ทราบสถานภาพปัจจุบัน

3.1.2 ศึกษา สำนักรูปแบบและคุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกันของประเทศอื่นๆ เพื่อประมวลเป็นแนวคิด โดย คำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ด้วย

3.1.3 ศึกษาการแบ่งส่วนราชการของงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศภายใน กระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เปรียบเทียบกับโครงสร้างปัจจุบันของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

3.2.1 เอกสารชั้นต้นและชั้นรอง ที่เผยแพร่ในลักษณะสิ่งตีพิมพ์ เอกสารรายงานของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักบริหารบุคคล ข้อมูลที่เผยแพร่ของสำนักงาน ก.พ. ก.พ.ร. คณะรัฐมนตรี ฯ ล ฯ

3.2.2 การดูงาน ฟังบรรยายสรุปและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงในเรื่องการจัดแบ่งส่วนราชการของงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศภายใน กระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

3.3 แนวทางการศึกษาวิเคราะห์

ศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีลักษณะเทียบเคียงกันได้ของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของไทยต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 กรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์ ¹

นายชัยสิริ อนะมาน รองปลัดกระทรวงซึ่งรับผิดชอบด้านการบริหารบุคคล นำคณะผู้แทนประกอบด้วย ออท.กฤษณา จันทรประภา (ออท.ดูแลกลุ่มงาน ความมั่นคงระหว่างประเทศ) นายจิตติ สุวรรณิก ผ.อ.สำนักบริหารบุคคล และ นางเพ็ญประภา วงษ์โกวิท หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคง ฯ เดินทางไปดูงานและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการของงานด้านความมั่นคง/การต่อต้านการก่อการร้าย กับ จนท.ระดับสูงของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ระหว่างวันที่ 17-23 สิงหาคม 2551 โดยสรุปรายงานการดูงานดังกล่าว ดังนี้

4.1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาดูงาน เพื่อดูงานและหารือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ (1) การจัดโครงสร้างส่วนราชการด้านความมั่นคงระหว่างประเทศภายใน กต.อต. และ นช. เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับโครงสร้างกลุ่มงานความมั่นคง รปท. (2) ประเด็นความมั่นคงและการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค (3) ประเด็นโครงการความร่วมมืออื่นๆ ที่อาจหยิบยก เช่น สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้

4.1.2 การหารือกับกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลีย

(1) จนท. ฝ่ายออสเตรเลีย ได้แก่ 1) Mrs. Jennifer Rawson, First Assistant Secretary, International Security Division 2) Mr. Paul Foley, Assistant Secretary, Counter Terrorism Branch 3) Ms. Lyndall McLean, Assistant Secretary, South-east Asia (North) Branch

(2) นโยบายด้านความมั่นคงและการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลีย

นโยบายความมั่นคงในปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลีย (Department of Foreign Affairs and Trade) ให้ลำดับความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศเป็นอันดับแรก รวมทั้ง การต่อต้านลัทธิหัวรุนแรงและขบวนการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และ พหุภาคี การต่อต้านการใช้อาวุธเคมีชีวภาพ กัมมันตรังสี และนิวเคลียร์ และความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคในการต่อต้านอาชญากรรมและการโฆษณาชวนเชื่อของกลุ่มหัวรุนแรง ส่งเสริมความอดทนอดกลั้นและการเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

2.1) ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับมิตรประเทศ โดยให้ความสำคัญกับประเทศในเอเชีย

¹ บันทึกกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศที่ 0200.5/517/2551 ล.ว. 16 ต.ค. 2551

ตะวันออกเฉียงใต้ (เนื่องจากเล็งเห็นว่าภัยของการก่อการร้ายที่จะกระทบต่อออสเตรเลีย จะเกิดจากภูมิภาคนี้) โดยวิธีการ 1) ให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (capacity building assistance) 2) แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร 3) ให้ความร่วมมือต่อการออกกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายและการบังคับใช้กฎหมาย 4) การควบคุมชายแดนและการขนส่ง 5) ใช้มาตรการทางการทูตและการทหาร 6) สกัดกั้นช่องทางการเงินที่จะสนับสนุนการก่อการร้าย 7) ต่อต้านภัยจากอาวุธเคมีชีวภาพ กัมมันตรังสี และนิวเคลียร์ (threat of chemical, biological, radiological and nuclear terrorism) 8) ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างความศรัทธา (inter-faith understanding)

2.2) ออสเตรเลียได้จัดทำ MoU ทวิภาคีกับประเทศต่างๆ กว่า 13 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชีย รวมทั้งมีความร่วมมือพหุภาคีในกรอบ UN, ASEAN, ARF, APEC, PIF และ G 8-CTAG Bali Regional Ministerial Meeting on CT และ Sub-Regional Ministerial Meeting on CT ตลอดจนการร่วมมือกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ญี่ปุ่น และ สหภาพยุโรป ตลอดจนขยายความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายไปยังภาควิชาการและเอกชน

(3) ภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของกระทรวงการต่างประเทศ ออสเตรเลีย

3.1) บูรณาการนโยบายด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของออสเตรเลียกับ counterparts ในประเทศอื่นๆ

3.2) สนับสนุนและประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกับหน่วยงานออสเตรเลียในด้าน capacity building รวมถึงการเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานระหว่าง International Counter-Terrorism Coordination Group ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของออสเตรเลีย.

3.3) ติดตามความเคลื่อนไหวของการพัฒนาการของขบวนการก่อการร้ายสากล และหามาตรการตอบโต้ที่เหมาะสม

3.4) ประสานงานและจัดกิจกรรมเพื่อต่อต้านภัยคุกคามการก่อการร้ายจากการใช้อาวุธเคมีชีวภาพ กัมมันตรังสี และนิวเคลียร์ (CBRN)

3.5) สนับสนุนและเข้าร่วมกิจกรรมด้าน Interfaith ระหว่างประเทศ

3.6) ร่วมกระบวนกรยุทธธรรมและนิติบัญญัติในการอาชญากรรมของ ผู้ก่อการร้าย

3.7) ให้คำแนะนำคนชาติออสเตรเลียเกี่ยวกับการเดินทางและการประกอบธุรกิจที่อาจได้รับภัยและผลกระทบของการก่อการร้าย

3.8) ป้องกันการปลอมแปลงหนังสือเดินทางออสเตรเลีย

3.9) ประสานงานกับคณะทูตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในออสเตรเลียในด้านการรักษาความปลอดภัยในกับสำนักงานของคณะทูตต่างประเทศ ตลอดจนการเยือนของบุคคลระดับสูงจากต่างประเทศ

(4) โครงสร้าง International Security Division (ISD) ของกระทรวงการต่างประเทศ ออสเตรเลีย

4.1) International Security Division (ISD) มีบทบาท 1) เป็นหน่วยประสานงานหลัก (primary coordinator) ในด้านยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ 2) จัดกิจกรรม โครงการต่างๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกเป็นอันดับต้น 3) การลดอาวุธนิวเคลียร์ WMD 4) ขยายความร่วมมือกับนานาประเทศในการต่อต้านการก่อการร้ายทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี 5) ประสานงานด้านนโยบายยุทธศาสตร์ กับหน่วยงานความมั่นคง โดยเฉพาะกับกระทรวงกลาโหม 6) ประสานงานและเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงภายในประเทศและข่าวกรอง รวมทั้งทำหน้าที่เตรียมข้อมูลให้กับรมว.กต. ในการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Committee of Cabinet – เทียบเท่าสภาความมั่นคงแห่งชาติของไทย) 7) ประสานงานกับหน่วยข่าวต่างๆ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้าย และภัยที่จะเกิดขึ้นกับชาวออสเตรเลียและผลประโยชน์ของออสเตรเลียในต่างประเทศ

4.2) ISD มีสถานะเทียบเท่ากรม(ของไทย) โดยมีหน่วยงานในสังกัดมีสถานะเทียบเท่ากอง ได้แก่ Arms Control and Counter-Proliferation Branch, **Counter-Terrorism Branch, National Security and Intelligence Branch**, International Commission on Nuclear Non-Proliferation & Diarmament Seretariat, **Strategic Affairs Branch**

4.3) ISD อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ นาง Jennifer Rawson , First Assistant Secretary ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารงานในภาพรวม และมี Ambassador for Counter-Terrorism อีกผู้หนึ่ง ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะ และอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาในหน่วยงานดังกล่าวด้วย

(5) ตำแหน่ง Ambassador for Counter - Terrorism

มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศของออสเตรเลีย โดยจะมีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานออสเตรเลียกับต่างประเทศในด้าน capacity building และความร่วมมือกับต่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 8 ก.ย. 2551 นาย William Paterson อดีต ออท.ออสเตรเลียประจำปท.ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นบุคคลที่ 4 นับแต่ที่มีการแต่งตั้ง

Ambassador for Counter-Terrorism ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2546 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญมาก นาย Mike Smith ผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อนหน้านี้ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น Executive-Director of the UN Counter-Terrorism Executive Directorate ในเดือน พ.ย. 2550

4.1.3 การหารือกับกระทรวงการต่างประเทศนิวซีแลนด์

(1) ผู้เข้าร่วมหารือฝ่ายนิวซีแลนด์ ได้แก่ นาง Dell Higgie, Director of International Security & Disarmament Division (ISED) และ Ambassador for Counter Terrorism นาย Jeff McAlister, Deputy Director พร้อมด้วยนาย Holly Warren น.ส. Katie Ellena และนาย Daniel Mellsop เจ้าหน้าที่ ISED

(2) นโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศของนิวซีแลนด์

2.1) ให้ความสำคัญอันดับต้นต่อการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งเริ่มขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ 9/11 ที่นครนิวยอร์ก และแม้ว่าในปัจจุบัน การต่อต้านการก่อการร้ายจะได้รับความร่วมมือจากหลายประเทศ แต่เครือข่ายที่ร่วมอุดมการณ์กับกลุ่ม al Qaeda ยังคงอยู่ ดังนั้นการก่อการร้ายยังเป็นภัยสำคัญต่อความมั่นคงระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรในภูมิภาค ทั้งทางการเมืองและการปฏิบัติการ

2.2) แม้ว่านิวซีแลนด์ยังไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการก่อการร้าย แต่พลเมืองนิวซีแลนด์ตกเป็นเหยื่อจากเหตุการณ์ก่อการร้าย ทั้งที่ นิวยอร์ก ลอนดอน และบาห์ลี ดังนั้น การก่อการร้ายจึงนับว่าเป็นภัยที่มีผลกระทบอยู่จริง

2.3) นิวซีแลนด์ปฏิบัติตามกฎระเบียบของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเคร่งครัด ทั้งในการออกกฎหมาย การควบคุมการผ่านแดน เพิ่มขีดความสามารถด้านการข่าวกรอง เพื่อปรับปรุงการต่อต้านการก่อการร้ายภายในประเทศ

2.4) นิวซีแลนด์ส่งกำลังเข้าร่วมในกองกำลัง International Security Assistance Force เพื่อการปฏิบัติการทางทหารในอัฟกานิสถานและทะเลอาระเบีย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก โดยให้ความสำคัญกับการขนส่งและการเคลื่อนย้ายเงิน ตลอดจนช่วยให้สามารถดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับศูนย์ฝึกอบรมต่อต้านการก่อการร้ายทั้ง 3 แห่ง (ILEA, JCLEC, SEARCCT) ในอาเซียนด้วย

2.5) นิวซีแลนด์จะร่วมรณรงค์ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายโดยการช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก

2.6) สนับสนุน inter-faith และ inter-cultural dialogue และจะเพิ่มความร่วมมือเพื่อ

นำไปสู่การต่อต้านการก่อการร้ายและลัทธิหัวรุนแรง อาทิ โดยการสนับสนุนองค์กรในภูมิภาคที่เหมาะสม และ ข้อเสนอเรื่อง Alliance of Civilisations initiatives

2.7) ให้ความช่วยเหลือประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกให้สามารถปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่างๆที่เกี่ยวกับการฟอกเงินและการค้ำมนุษย์

2.8) สนับสนุนการสร้างสันติภาพและกองกำลังรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะภายใต้ข้อมติสหประชาชาติ และในภูมิภาค ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการรักษากฎหมายและความมั่นคงระหว่างประเทศ

(3) กระทรวงการต่างประเทศนิวซีแลนด์ มี International Security and Disarmament Division (ISED) สถานะเทียบเท่ากรม มี Director (เทียบเท่าอธิบดี) และดำรงตำแหน่ง Ambassador for Counter-Terrorism ด้วย โดยแบ่งเป็น 3 แผนก และ รับผิดชอบงานดังนี้

3.1) Counter-Terrorism Section รับผิดชอบงานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการแพร่ความคิดนิยมความรุนแรง นโยบายด้านการลดการแพร่ขยายอาวุธ Interfaith and Inter-Civilization Dialogue การก่อการร้ายระหว่างประเทศ และดูแลงบประมาณ Asia Security Fund โดย ISED จะเป็นผู้ประสานงานหลักของกระทรวงการต่างประเทศนิวซีแลนด์กับหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งนี้ มี Defense Liaison Office ประจำอยู่ในฝ่ายนี้ด้วย

3.2) Disarmament Section รับผิดชอบงานด้านการลด / ควบคุมและส่งออกอาวุธตามข้อตกลงในกรอบต่างๆ และงานต่อต้านการแพร่ขยายของอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง

3.3) Peace Keeping / Peace - Support - Operation Section รับผิดชอบงานด้านการส่งกองกำลังเพื่อรักษาสันติภาพในต่างประเทศและในกรอบ UN

ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวจะรวมถึงการทำหน้าที่ Political - Military Policy Coordination รับผิดชอบในการประสานนโยบายต่างประเทศกับนโยบายด้านการป้องกันประเทศ โดยเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับมิติด้านต่างประเทศเพื่อวางนโยบายตลอดจนดำเนินนโยบายป้องกันประเทศ

(4) ตำแหน่ง Ambassador for Counter - Terrorism

ในเดือน ส.ค. 2546 กต. นช. แต่งตั้งนาง Dell Higgie ให้ดำรงตำแหน่ง Ambassador for Counter-Terrorism เพื่อทำหน้าที่ดูแลภาพรวม ประสานงานกับหน่วยงานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของนช. ติดตามพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทของนช. ในต่างประเทศโดยการเข้าร่วมการประชุมที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า นช. ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้าย การเสริมสร้างขีดความสามารถ ให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย รวมทั้ง ยังได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับงานด้านความมั่นคง การต่อต้านการก่อการร้าย และ emergency

response ด้วย

4.1.4 การหารือกับกระทรวงกลาโหมนิวซีแลนด์

(1) ผู้เข้าร่วมหารือฝ่ายนิวซีแลนด์ ได้แก่ Group Captain Athol Forrest , Director of International Defence Relations/Foreign Military Liaison และนาย Stephen Newman, Deputy Director Strategic Intelligence

(2) นโยบายด้านความมั่นคงและการทหารของนิวซีแลนด์

2.1) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคง โดยมุ่งในการป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ ร่วมมือกับประเทศพันธมิตร และร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพที่สนับสนุนโดยสหประชาชาติและนานาชาติ

2.2) นิวซีแลนด์เล็งเห็นว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-traditional, security challenges) ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนิวซีแลนด์และ พลเมืองนิวซีแลนด์ที่เดินทางและอาศัยในต่างประเทศ ภัยดังกล่าว ได้แก่ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง การลักลอบทำการประมง การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การลักลอบค้ายาเสพติด และภัยทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในการต่อต้านภัยดังกล่าว นซ. ต้องเพิ่มศักยภาพทางทหารในกิจกรรมต่างๆ ในภูมิภาค อาทิการลาดตระเวนทางทะเล การบรรเทา สาธารณภัย การสนับสนุนการสร้างสันติภาพและการฟื้นฟูบูรณะ (peace support and reconstruction) โดยในการดำเนินการดังกล่าว นซ. จะร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับออสเตรเลีย

2.3) ในด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญอันดับแรก ต่อความร่วมมือกับออสเตรเลีย โดยมีปฏิบัติการร่วมกันใน East Timor, Bougainville และ Solomon Islands ทั้งนี้ นิวซีแลนด์ให้ความสำคัญต่อประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (โดยเฉพาะมาเลเซียและสิงคโปร์) เอเชียตะวันออก ASEAN Regional Forum (ARF) ตามลำดับ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติอย่างเคร่งครัด

4.2 สถานะของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน

4.2.1 ภูมิหลังการปรับโครงสร้างกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

(1) ในปี 2547 กระทรวงฯ มีคำสั่ง จัดตั้ง “กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย” เพื่อเป็น counterpart ของหน่วยงานต่อต้านการก่อการร้ายของกระทรวงการต่างประเทศประเทศอื่นๆ โดยกระทรวงฯ ได้ประสานไปยัง ก.พ.ร. เสนอให้จัดตั้ง “กองต่อต้านการก่อการร้าย” (Division of Counter-Terrorism) ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวง โดยให้มีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพิ่ม และตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสม ซึ่งรอง นรม. วิษณุ เครืองาม (ตำแหน่งในขณะนั้น) เห็นความสำคัญและเห็นชอบที่กระทรวงฯ ได้จัดตั้งกลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น เพื่อรับผิดชอบ

ภารกิจดังกล่าว และ มีความเห็นว่าโดยที่ได้มีมติกรม. ที่ไม่ให้ส่วนราชการเพิ่มหน่วยงานตั้งแต่ระดับ กองขึ้นไป ดังนั้น สถานะการเป็น “กลุ่มงาน” จึงมีความยืดหยุ่นและหัวหน้ากลุ่มงาน ฯ อาจเลื่อน ระดับได้ถึง ๙²

(2) ในปี 2549 กระทรวง ฯ ได้เพิ่มภารกิจและความรับผิดชอบ รวมทั้งเปลี่ยนชื่อกลุ่มงานต่อต้าน การก่อการร้ายเป็น “กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ” โดยต่อมา ได้มีคำสั่งให้กลุ่มงานความมั่นคง ฯ ไปสังกัดอยู่ภายใต้สำนักนโยบายและแผนไปพลางก่อน และให้มีการศึกษาและเริ่มดำเนินการหารือ กับ ก.พ.ร. เพื่อปรับสถานะกลุ่มงาน ฯ ขึ้นเป็นกอง³ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ยังไม่มีการจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคง ระหว่างประเทศให้เป็น “กลุ่มงานที่ถูกตั้งตามแนวทางบริหารราชการ”

(3) กระทรวง ฯ จัดตั้ง “กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Ambassador for Counter -Terrorism เพื่อเป็น Counterpart กับหน่วยงานต่อต้านการก่อการร้ายของ กระทรวงต่างประเทศอื่นๆ⁴ แต่ในสถานะปัจจุบัน เอกอัครราชทูตประจำกระทรวงผู้กำกับดูแลกลุ่ม งานความมั่นคง ฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสนพ.และภารกิจด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งจะ แตกต่างจาก Ambassador for Counter –Terrorism ของประเทศอื่นๆ ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้าน

(4) เมื่อวันที่ 6 ก.พ. 2552 นายรชิต สิงหเสนี รองปลัดกระทรวง ฯ ได้เป็นประธานการ หารือเรื่องสถานะและการปรับโครงสร้างของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ และที่ประชุม เห็นว่า ควรปรับสถานะของกลุ่มงานความมั่นคง ฯ เนื่องจาก 1) ภารกิจด้านความมั่นคงของกลุ่ม งาน ฯ ได้เพิ่มขึ้นมาก อาทิ Maritime Security การก่อการร้าย สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการประชุมภายในเรื่องความมั่นคงต่าง ๆ 2) ผอ. ศอ. บต. สนับสนุนให้กระทรวงจัดตั้งผู้ ประสานงานเพื่อประสานงานด้านภาคใต้ และเมื่อ 26 ธ.ค. 2551 ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการ ฯ เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ประสานงานจชต. 3) ที่ประชุม ฯ จึงขอเสนอให้ (3.1) ยกสถานะจากกลุ่มงาน ฯ เป็นสำนัก ฯ โดยมีหัวหน้าเป็นระดับ 9 (3.2) มีสายการบังคับบัญชาแยกจากสำนักนโยบาย ฯ เสนองานต่อเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ฯ ที่ดูแลงานด้านความมั่นคง⁵ ซึ่งปลัดกระทรวง ฯ ได้ มอบหมายให้ รองปลัด ฯ (ดูแลสำนักบริหารบุคคล) ศึกษารายละเอียดเรื่องนี้เพิ่มเติมต่อไป

4.2.2 ภารกิจหลักของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

(1) การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเป็นจุดประสาน (focal point) ของกระทรวง ฯ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวง ฯ และทำหน้าที่

² บันทึกกองการเจ้าหน้าที่ ที่ 0202/656/2548 ลว. 21 ต.ค. 2548

³ บันทึกสำนักนโยบายและแผนที่ 0208/188/2550 ล.ว. 2 เม.ย. 2550 และ ที่ 0208/151/2550 ล.ว. 17 เม.ย. 2550

⁴ คำสั่งกระทรวง ฯ ที่ 1054/2547 ณ วันที่ 25 มิ.ย. 2547 และที่ 1169/2547 ณ วันที่ 13 ก.ค. 2547

⁵ สรุปผลรายงานการประชุมอธิบดี ครั้งที่ 2/2552 วันอังคารที่ 21 เม.ย. 2552

1.1) ติดตามและประมวลสถานการณ์การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว (จากกรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอาเซียน และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย)

1.2) เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

1.3) จัดกิจกรรมเสริมสร้างองค์ความรู้ จัดทำบทวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

1.4) การประสานความร่วมมือกับส่วนราชการด้านการต่อต้านการก่อการร้าย

(2) สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) ซึ่งเป็นประเด็นด้านความมั่นคงภายในประเทศที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาลปัจจุบันและมีมิติด้านต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยทำหน้าที่เป็น

2.1) ศูนย์ประสานราชการ จชต. ระดับกระทรวงฯ

2.2) จัดทำและบริหาร Flagship Projects สำหรับการสร้างปฏิสัมพันธ์และดูแลนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ การให้ทุนศึกษา

2.3) ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล เช่น การประสานงานกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จชต.

2.4) การประชาสัมพันธ์เชิงรุก และปฏิบัติการข่าวสาร

2.5) การข่าว ข้อมูล วิเคราะห์ และสร้างเครือข่าย

2.6) งานประสานและร่วมประชุมส่วนราชการ ทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ เช่น สมช. ศอ.บต. กอ.รมน. ภาค 4 เป็นต้น

(3) ความมั่นคงทางทะเล โดยทำหน้าที่เป็นจุดประสาน (focal point) ของกระทรวงฯ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวงฯ และติดตามวิเคราะห์พัฒนาการในเรื่องดังกล่าว

(4) ภาพรวมสถานการณ์ความมั่นคงในภูมิภาค โดยทำหน้าที่ติดตามและจัดทำบทวิเคราะห์รายไตรมาส

4.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์กับไทย

4.3.1 ภารกิจในความรับผิดชอบของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และไทย มีส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่

(1) การเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและต่างประเทศในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

(2) เป็นหน่วยประสานงานระหว่าง กต. กับหน่วยงานความมั่นคงและข่าวกรอง

(3) ทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงภายในประเทศ รวมทั้ง

เตรียมข้อมูลให้กับร.ว.กต. ในการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ

4.3.2 การกิจของกลุ่มงานความมั่นคง ฯ ของไทยที่แตกต่างจากออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ คือ

(1) ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ดูแลรับผิดชอบเรื่องการลดอาวุธ BCRN และ WMD การสนับสนุนกองกำลังรักษาสันติภาพ งานด้าน Interfaith – Inter Cultural Dialogue เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินงานดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะนำไปสู่การต่อต้านการก่อการร้าย

(2) กลุ่มงานความมั่นคง ฯ รับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ. รวมทั้ง ความมั่นคงทางทะเล บทวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงในภูมิภาคและความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ ตลอดจนติดตามงานด้านความมั่นคงในภูมิภาคและความมั่นคงภายใน อาทิ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ การเมืองภายในประเทศ การประกาศใช้กฎหมายการศึกษา พ.ร.บ.ความมั่นคง ฯลฯ

4.4. ผลจากการศึกษาเปรียบเทียบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบในกรณีของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ ไทย คณะผู้แทน มีความเห็นว่า เพื่อให้กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่สามารถรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.4.1 ผู้แทน ไทย ออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์ เห็นพ้องว่า งานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ การต่อต้านการก่อการร้ายเป็นงานสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต เนื่องจาก ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย ความมั่นคงด้านพลังงาน ภาวะโลกร้อน การทำลายสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของมนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ล้วนมีลักษณะ ข้ามชาติ ส่งผลกระทบและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประชาคมโลก จำเป็นที่ต้องอาศัยการพึ่งพาความร่วมมือระหว่างประเทศ และการดำเนินการในหลายระดับ ทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ โดย กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงหน่วยงานหนึ่งจะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในกระทรวง ฯ ขึ้น เพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว

4.4.2 ต้องสร้างบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในงานด้านความมั่นคง เรียนรู้ประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคงและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ มีความคุ้นเคยและเครือข่ายกับบุคลากรด้านความมั่นคงและข่าวกรองในประเทศของตน ซึ่งจะมีวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างจากจ.น.ท. และคณะทูตต่างประเทศโดยทั่วไป รวมทั้ง จ.น.ท. จะต้องเรียนรู้ทักษะของการปฏิบัติงานรูปแบบต่างจากเดิม อาทิ การทำงานด้านปฏิบัติการสารสนเทศ (Information Operation) การตรวจสอบและหาข้อมูลข่าวสารในลักษณะ real time เป็นต้น

4.4.3 เพื่อให้กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่สามารถรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเสนอขอจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงฯ เป็นกลุ่มงานที่ถูกต้องตามแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ และให้สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Ambassador for Counter-Terrorism กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายเช่นเดียวกับหน่วยงานการต่อต้านการก่อการร้ายในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศต่างๆ และเพื่อเป็น Counterpart กับ Ambassador for Counter-Terrorism ของกระทรวงการต่างประเทศอื่น ๆ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

โดยที่ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ปรับปรุง โครงสร้างองค์กรเพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย” ขึ้นในปี 2547 และในปี 2549 ได้ขยายขอบเขตภารกิจให้ครอบคลุมประเด็นความมั่นคงอื่นๆ เพิ่มขึ้น ภายใต้ชื่อใหม่ ได้แก่ “กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ” แต่โดยที่ กลุ่มงานดังกล่าวยังมีข้ออ่อนในเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น สถานะที่ไม่ชัดเจนในทางกฎระเบียบราชการ การวางโครงสร้างการบริหารและแรงจูงใจที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญอย่างเต็มที่ ดังนั้น จากผลของการศึกษานี้ จึงขอเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงฯ เป็นกลุ่มงานที่ถูกต้องตามแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ และให้สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมี เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Ambassador for Counter-Terrorism กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายเช่นเดียวกับหน่วยงานการต่อต้านการก่อการร้ายในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เพื่อเป็น Counterpart กับ Ambassador for Counter-Terrorism ของกระทรวงการต่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและกระทรวง ฯ และ องค์กรที่สร้างขึ้นใหม่จะมีส่วนสัมพันธ์กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

มีเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) งานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ การต่อต้านการก่อการร้ายเป็นงานสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต เนื่องจาก ปัญหา ความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย ความมั่นคงด้านพลังงาน ภาวะโลกร้อน การทำลายสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของมนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ และ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ล้วนมีลักษณะ ข้ามชาติ ส่งผลกระทบและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประชาคมโลก จำเป็นที่ต้องอาศัยการพึ่งพาความร่วมมือระหว่างประเทศ และการดำเนินการในหลายระดับ ทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยงานหนึ่งจะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในกระทรวง ฯ ขึ้น เพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว

(2) เพื่อสร้างบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในงานด้านความมั่นคง เรียนรู้ประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคงและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ มีความคุ้นเคยและเครือข่ายกับบุคลากรด้านความมั่นคงและข่าวกรองในประเทศของตน ซึ่งจะมีวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างจากเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศและคณะทูตต่างประเทศโดยทั่วไป รวมทั้ง เจ้าหน้าที่จะต้องเรียนรู้ทักษะของการปฏิบัติงานรูปแบบต่างจากเดิม อาทิ การทำงานด้านปฏิบัติการสารสนเทศ (Information Operation) การตรวจสอบและหาข้อมูลข่าวสารในลักษณะ real time เป็นต้น

(3) เพื่อให้กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่สามารถรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ประโยชน์ที่กระทรวง ฯ จะได้รับจากการมีกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศตามข้อเสนอ ได้แก่

- 4.1) สามารถรองรับภารกิจด้านความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4.2) มีองค์กรและระบบการบริหารที่สนองตอบนโยบาย
- 4.3) เจ้าหน้าที่มี career path ที่ชัดเจน มีแรงจูงใจในการทำงาน สามารถพัฒนาบุคลากรและสร้างความเชี่ยวชาญในงานด้านความมั่นคง
- 4.4) สามารถให้บริการที่ดีในลักษณะ One Stop Service แก่หน่วยงานความมั่นคง ภาคประชาสังคม และประชาชนที่ใช้บริการ
- 4.5) เป็นหน่วยงานประสานงานหลักของไทยในด้านดังกล่าว และ เป็น Counterpart กับหน่วยงานลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ
- 4.6) จัดทำ รวบรวม ข้อมูล ข่าวกรอง บทวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภายในกระทรวงฯ รวมทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในภาพรวม
- 4.7) สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ กับหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือระหว่างกระทรวงฯ กับส่วนราชการเหล่านี้ให้เพิ่มพูนขึ้น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นในการดำเนินนโยบายด้านนี้ของกระทรวง ฯ

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

(1) ดำเนินการปรับโครงสร้าง ดังนี้

- 1.1) ปรับสถานะเป็น กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security Bureau) ให้ถูกต้องตามระเบียบของ ก.พ. / ก.พ.ร.
- 1.2) ปรับระดับหัวหน้าหน่วยงานเป็น อัครราชทูต (Minister)
- 1.3) สายการบังคับบัญชาแยกจาก สนผ. โดยขึ้นตรงกับเอกอัครราชทูต ด้านความมั่นคง (Ambassador for Security Issues) แยกจากเอกอัครราชทูตที่กำกับดูแล สนผ.

1.4) อัตรากำลังเท่ากับปัจจุบัน มีงบประมาณและสายการบังคับบัญชาแยกจาก สนผ.

(2) ข้อเสนอรูปแบบและโครงสร้างของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

ภารกิจ

1) ดูแล รับผิดชอบงานความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ศึกษาประเด็นด้านยุทธศาสตร์ ความมั่นคง และ สถานการณ์ระหว่างประเทศที่สำคัญ (International Security and Strategic Studies) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อไทยและภูมิภาค

2) รับผิดชอบงานด้านความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter -Terrorism Cooperation) ทั้งในกรอบทวิภาคี พหุภาคี และศึกษาประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ เรื่องโลกมุสลิม กลุ่มก่อการร้ายหัวรุนแรง ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่นำไปสู่การก่อการร้าย แนวทางการแก้ไขปัญหา และมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ

3) รับผิดชอบภารกิจงานด้านความมั่นคงภายในประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านต่างประเทศ อาทิ สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศ เป็นต้น

4) ประสานงานด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข้าราชการ นโยบายทางทหาร กับนโยบายต่างประเทศ (National Security, Intelligence and Defense Policy Coordination)

5) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวง ฯ เพื่อให้มีการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการ และเป็นผู้ประสานงานหลักระหว่างหน่วยงานของไทยและต่างประเทศในเรื่องความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายสากล

6) เผยแพร่และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินการด้านความมั่นคงและการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย

7) ดำเนินภารกิจอื่นตามที่กระทรวงการต่างประเทศมอบหมาย

ทิศทางการดำเนินงาน

1) ความมั่นคงระหว่างประเทศ

- ศึกษา วิเคราะห์ ประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงทางทะเล ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาค และสถานการณ์ระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภูมิภาคและไทย รวมทั้งประสานงานกับ Track 2

2) ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย

- รับผิดชอบงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและการต่อต้านการก่อการร้ายสากล ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งติดตามสถานการณ์ในต่างประเทศและประสานงานด้านข้อมูลและการข่าวกับสอท./สภค.

- ศึกษาประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ เรื่องโลกมุสลิม กลุ่มก่อการร้ายหัวรุนแรง แนว

ทางการแก้ไขปัญหา และมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ

3) ความมั่นคงภายในประเทศ

- รับผิดชอบภารกิจงานด้านสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านต่างประเทศ) โดย 1) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวง ฯ ในการประสานงานร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ เพื่อกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายที่จะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เสนอแนะข้อมูล/ข้อคิดเห็นเพื่อกำหนดท่าทีของกระทรวง ฯ 3) จัดทำคำชี้แจงและแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ต่างๆ ให้ สอท./สกญ. และหน่วยงานต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศได้ทราบ 4) จัดทำโครงการที่จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้ง ประสานงานกับสอท./สกญ. เพื่อดูแล และ “เข้าถึง” นักศึกษามุสลิมในต่างประเทศ

- ติดตามสถานการณ์ความมั่นคงภายในประเทศ อาทิ ปัญหาการเมืองภายใน ความเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ที่จะนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ รวมทั้ง แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เข้าร่วมการประชุมประสานงานกับหน่วยข่าวต่างๆ เพื่อจัดทำรายงานสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกระทรวง ฯ

4) ประสานนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข่าวกรอง นโยบายทางทหาร กับนโยบายต่างประเทศ

- เข้าร่วมการประชุมด้านข่าวกรองและความมั่นคงกับหน่วยงาน ต่าง ๆ เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ สถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นในการจัดทำนโยบาย และแผนปฏิบัติการความมั่นคงในด้านต่างๆ ทั้งนี้ การประชุมที่เป็นกิจวัตร และการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งของทหาร (เช่น กรมข่าว ทบ. ศตท. ศรท. กรมยุทธการ ทร.) และพลเรือน (เช่น สมช. ศก. อช. กอ.รมน. ศรชล.)

- สร้างเครือข่ายกับเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงใน “ประชาคมข่าวกรอง” และ “ประชาคมด้านความมั่นคง” เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนเป็น การหาพันธมิตรเพื่อสนับสนุนนโยบายและการดำเนินงานของกระทรวง ฯ

5) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวง ฯ เพื่อให้มีการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการ และเป็นผู้ประสานงานหลักระหว่างหน่วยงานของไทยและต่างประเทศ

- จัดการประชุมคณะทำงานภารกิจด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ประสานงานกับหน่วยงานภายในกระทรวง ฯ ในเรื่องการแก้ไขปัญหาภาคใต้ ความมั่นคงและการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

- ประสานงาน ให้ข้อมูลด้านความมั่นคงแก่สอท./สกญ. ต่างประเทศในไทย

6) เผยแพร่และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินการด้านความมั่นคงและการ

ต่อต้านการก่อการร้ายของไทย

- ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของทางการไทยในด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ การต่อต้านการก่อการร้ายสากล และเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศ

- สร้างเครือข่ายกับกลุ่มที่มีบทบาทบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาทิ นักวิชาการ กลุ่มองค์กรเอกชนทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ เป็นต้น

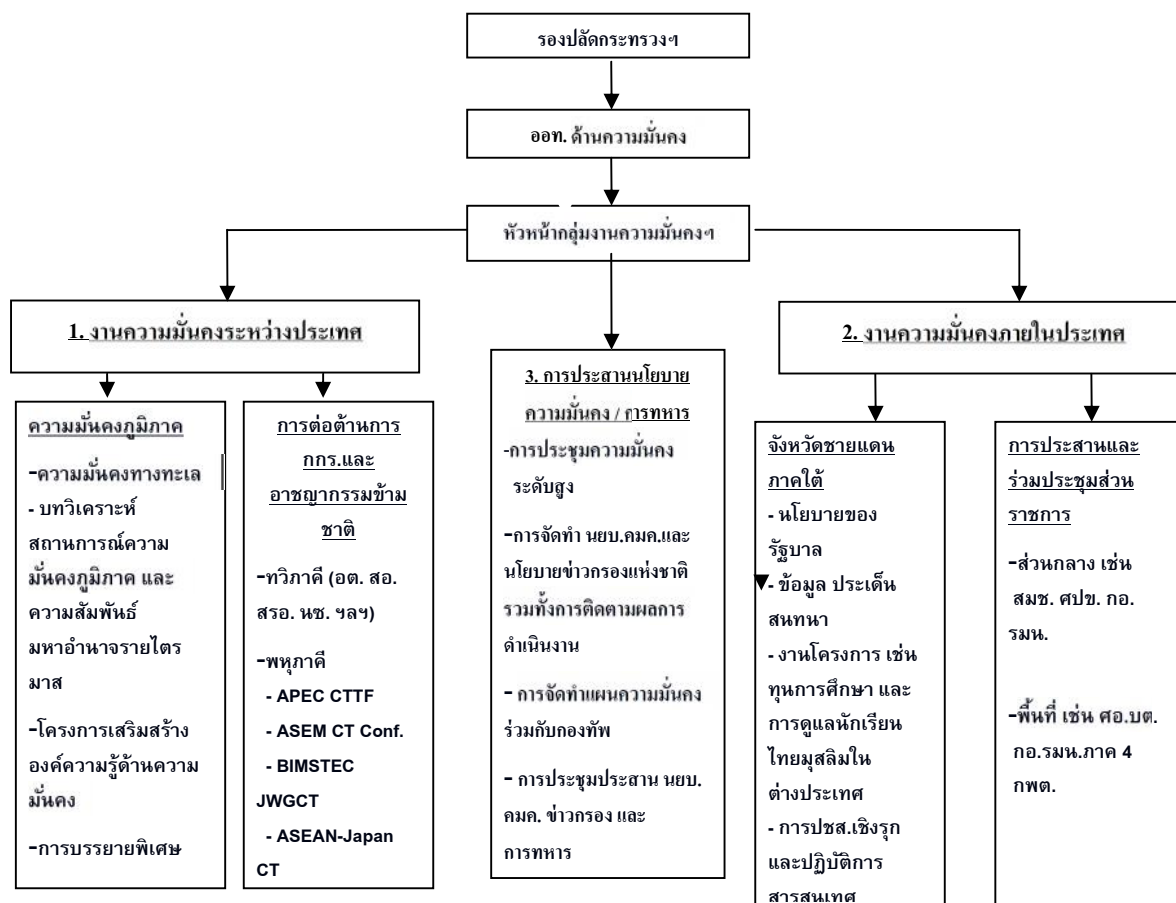
- จัดกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การบรรยาย การสัมมนา เพื่อเพิ่มองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภัยด้านความมั่นคงให้แก่ขรก.กระทรวง ฯ และเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง

โครงสร้างอัตรากำลัง/องค์กร

1) อัตรากำลัง

(1) หัวหน้ากลุ่มงาน ฯ เจ้าหน้าที่การทูต 8/9	1 คน
(2) ฝ่ายความมั่นคงระหว่างประเทศ	
- หัวหน้าฝ่าย (เจ้าหน้าที่การทูต 8/7)	1 คน
- เจ้าหน้าที่โตะ (เจ้าหน้าที่การทูต 3-6)	3 คน
(3) ฝ่ายความมั่นคงภายในประเทศ	
- หัวหน้าฝ่าย (เจ้าหน้าที่การทูต 8/7)	1 คน
- เจ้าหน้าที่โตะ (เจ้าหน้าที่การทูต 3-6)	3 คน
(4) ฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน ฯ	
- เจ้าหน้าที่โตะ (เจ้าหน้าที่การทูต 3-6)	1 คน
- ฝ่ายธุรการ (เจ้าหน้าที่ธุรการ)	2 คน

2) Organization Chart



(3) ดำเนินการตามขั้นตอนการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรม¹ ตามแผนภูมิ ดังแนบ ได้แก่

3.1) ปลัดกระทรวง ฯ แต่งตั้งคณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม เพื่อเสนอคำขอพร้อมแบบคำชี้แจง

3.2) กระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นประธาน

3.3) ให้คณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนา

¹ มติคณะรัฐมนตรีวันอังคารที่ 19 ธันวาคม 2549 ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.ร. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก www.thaigov.go.th

โครงสร้างระบบราชการของกระทรวง แล้วให้ส่งร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ที่
คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงพิจารณาแล้วให้ ก.พ.ร. พิจารณา

3.4) เมื่อ ก.พ.ร. พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงส่ง ร่าง
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

3.5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่ได้ตรวจ
พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ และสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

บรรณานุกรม

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

[www. thaigov.go.th](http://www.thaigov.go.th)

“ยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับปีงบประมาณ 2552” เอกสารสำนักนโยบายและ
แผน กระทรวงการต่างประเทศ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.opdc.go.th>

พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.opdc.go.th>

บันทึกกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศที่ 0200.5/517/2551 ล.ว. 16 ต.ค. 2551

บันทึกกองการเจ้าหน้าที่ ที่ 0202/656/2548 ลว. 21 ต.ค. 2548

บันทึกสำนักนโยบายและแผนที่ 0208/188/2550 ล.ว. 2 เม.ย. 2550

บันทึกสำนักนโยบายและแผนที่ ที่ 0208/151/2550 ล.ว. 17 เม.ย. 2550

คำสั่งกระทรวงฯที่ 1054/2547 ณ วันที่ 25 มิ.ย. 2547

คำสั่งกระทรวงฯที่ 1169/2547 ณ วันที่ 13 ก.ค. 2547

สรุปผลรายงานการประชุมอธิบดี ครั้งที่ 2/2552 วันอังคารที่ 21 เม.ย. 2552

มติคณะรัฐมนตรีวันอังคารที่ 19 ธันวาคม 2549 ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.ร. (ออนไลน์)

เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th>

ประวัติผู้เขียน
นางเพ็ญประภา วงษ์โกวิท

การศึกษา	M.A. (Political Science), Western Illinois University, USA. รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ตำแหน่งปัจจุบัน	หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ
ประวัติการทำงาน	- หัวหน้ากลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย - เลขานุการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา - เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ฯ - เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมอาเซียน - เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ - เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ - เจ้าหน้าที่การทูต 4 สถาบันการต่างประเทศ