รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพ การข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นายภราดร รังสิมาภรณ์
รหัส 14025

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 ปี 2565
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพ
การข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นายภราดร รังสิมาภรณ์
รหัส 14025

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 ปี 2565
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งพงษ์ ชัยนาม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง (intelligence) ของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากการทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและมีประโยชน์ต่อกัน โดยการข่าวกรองที่ดีจะช่วยให้สามารถดำเนินการทูตที่ดีและมีประสิทธิผลได้ ในขณะที่การดำเนินการทางการทูตสามารถเป็นแหล่งข่าวและข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการข่าวกรองได้ด้วย จึงต่างสามารถส่งเสริมการทำงานของกันและกันได้ นอกจากนั้น กระทรวงฯ ยังมีศักยภาพสูงด้านการข่าวกรองต่างประเทศ ทั้งในแง่ของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง รวมทั้งจากการที่มีสำนักงานในต่างประเทศหลายแห่งที่สามารถทำหน้าที่รวบรวมและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับประเทศในเขตอาณาได้อย่างดี เพื่อนำมาผ่านกรรมวิธีวิเคราะห์ผลิตเป็นข่าวกรองและใช้สนับสนุนนโยบายต่างประเทศต่อไป

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการศึกษาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ รวมถึงประโยชน์ของการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรอง (intelligence analysis) โดยเฉพาะข่าวกรองจากแหล่งเปิด (Open-source Intelligence: OSINT) ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงฯ ก็ได้ทำอยู่แล้วแต่อาจขาดการฝึกทักษะรวมทั้งขาดเวลาในการวิเคราะห์ ประเมินค่าและความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลและการตีความ ซึ่งเป็นทักษะของนักวิเคราะห์ข่าวกรองที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของบุคลากรของกระทรวงฯ ด้วย โดยเฉพาะท่ามกลางการแข่งขันกันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน ที่เกิดกระแสการสร้างข่าวปลอม (fake news) และการสร้างคำบอกเล่าเท็จ (false narratives) มากขึ้นโดยเฉพาะในโลกไซเบอร์

รายงานนี้จึงได้ทำการศึกษา ดังนี้ (1) อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง และความสำคัญและประโยชน์ที่มีต่อกัน (2) ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่ต่างมีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองภายในกระทรวงการต่างประเทศของตนเอง ซึ่งสามารถสนับสนุนนโยบายต่างประเทศได้โดยตรง โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ จุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งสองหน่วยงาน เพื่อที่กระทรวงฯ อาจใช้ประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ในการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองของกระทรวงฯ เองในอนาคต ทั้งนี้ จะต้องตระหนักและคำนึงถึงบริบท สถานะ และทรัพยากรที่แตกต่างกันระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น รวมทั้งปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพหรือความสำคัญของหน่วยงานข่าวกรองจากการศึกษาประสบการณ์ของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นดังกล่าว (3) อธิบายถึงทักษะพื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบเบื้องต้น และความสำคัญของข่าวกรองจากแหล่งเปิด รวมทั้งความสำคัญของการพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรของกระทรวงฯ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการทำงานมากขึ้น เสริมสร้างทักษะในการ

วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์โลกและฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ รวมทั้งผลกระทบต่อไทยและแนวทางกำหนดนโยบายของไทยเพื่อรับมือต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งล้วนจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศของกระทรวงฯ ที่มีความรอบด้านยิ่งขึ้นและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวกรองที่ดี

รายงานยังได้เสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ หลัก ๆ ดังนี้ (1) ในระยะต้น พัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรของกระทรวงฯ โดยเฉพาะข่าวกรองจากแหล่งเปิด เพื่อสามารถประเมินค่าและตีความข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองได้อย่างมีหลักการและเป็นระบบ และ (2) ในระยะกลางหรือยาว เมื่อมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและทรัพยากรแล้ว อาจพิจารณามีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองภายในกระทรวงฯ โดยอาจพัฒนากลไกที่มีอยู่แล้ว คือ กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ข่าวกรองที่ได้รับจากแหล่งเปิด รวมทั้งจากรายงานของสำนักงานในต่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนที่อาจได้รับจากหน่วยงานอื่น ๆ ในประชาคมข่าวกรอง เพื่อผลิตเป็นข่าวกรองให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาใช้ประโยชน์ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องจากการให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งของคณะอาจารย์ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม และรองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งพงษ์ ชัยนาม ที่ให้ food for thought ที่มีคุณค่าแก่ผู้ศึกษา โดยกระตุ้นให้คิดวิเคราะห์เชิงลึกและขยายมุมมองมากขึ้น ซึ่งล้วนส่งผลให้ผู้ศึกษาสามารถจัดทำรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่คาดหวังไว้

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาที่ให้โอกาสและสนับสนุนผู้ศึกษาให้เข้าร่วมการฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 14 ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน. เอกอัครราชทูต ณ กรุงนูร์-ซุลตัน นายอสิ ม้ามณี อธิบดีกรมยุโรป นางสาวสมฤดี พู่พรอเนก รองอธิบดีกรมยุโรป และนายภาษิต จูฑะพุทธิ ผู้อำนวยการกองยุโรปตะวันออก ผู้ซึ่งให้คำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งมาโดยตลอด พร้อมทั้งขอขอบคุณน้อง ๆ เพื่อนร่วมงานทุกคนในกองยุโรปตะวันออกที่ทำงานกันอย่างขยันขันแข็งโดยเฉพาะในช่วงที่ผู้ศึกษาเข้าร่วมการอบรมและอาจไม่สามารถช่วยเหลืองานของกองได้อย่างเต็มที่

ผู้ศึกษายังได้รับข้อมูลและความเห็นที่เป็นประโยชน์และทรงคุณค่ายิ่งจากหลายท่านที่กรุณาสละเวลาให้ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์สำหรับรายงานฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณเป็นอย่างสูงทุกท่านดังกล่าวในโอกาสนี้ และขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ โดยเฉพาะนางสาวกุลวดี ใจยวน นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ที่ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลืออย่างดีและอย่างน่าประทับใจมาโดยตลอด พร้อมทั้งขอขอบคุณเพื่อน ๆ ผู้เข้าร่วมอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 14 สำหรับกำลังใจและไมตรีจิตที่ทุกท่านมีให้กัน

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณ จอย ศิรินภา ภริยาของผู้ศึกษาสำหรับความรัก และกำลังใจที่ให้แก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด อันส่งผลให้ผู้ศึกษามีกำลังพอที่จะจัดทำรายงานนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

หากรายงานฉบับนี้ยังมีข้อมูลผิดพลาดคลาดเคลื่อนแต่อย่างใด ผู้ศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบแต่ผู้เดียว

ภราดร รังสิมาภรณ์

กันยายน 2565

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ง
กิตติกรรมประกาศ ฉ
สารบัญ ช
สารบัญภาพ ซ
บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 คำถามการศึกษา 6
1.3 สมมติฐานการศึกษา 6
1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา 7
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 8
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา 8
1.7 นิยามศัพท์ 9
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 11
2.1 แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 11
2.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 15
2.3 สรุปกรอบแนวคิด 19
บทที่ 3 ผลการศึกษา 21
3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง 22
3.2 การศึกษากรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น 29
3.3 ทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด (OSINT) 38
3.4 ข้อสรุป 44
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 49
4.1 สรุปผลการศึกษา 49
4.2 ข้อเสนอแนะ 51
บรรณานุกรม 58
ประวัติผู้เขียน 67

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 วงรอบการข่าวกรองแบบง่าย 15
ภาพที่ 2 CONTEST’s Risk Reduction Model 42

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง (intelligence) ของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากการทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และมีประโยชน์ต่อกัน แต่ยังไม่มีการศึกษาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ รวมถึงประโยชน์ของการพัฒนาทักษะการข่าวกรองต่อการทำงานของกระทรวงฯ โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง (intelligence analysis) เพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีความรอบด้านยิ่งขึ้นและตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวกรองอย่างเป็นระบบและมีหลักวิชาการ

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของ “การข่าวกรอง” ไว้ว่าเป็น “การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมาย กำลังความสามารถ และความเคลื่อนไหว รวมทั้งวิถีทางของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การใด ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่อาจกระทำการอันเป็นพฤติการณ์เป็นภัยคุกคาม ทั้งนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือประโยชน์แห่งรัฐและให้รัฐบาลนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ”[1] จึงจะเห็นได้ว่า การทูตและการข่าวกรองต่างมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายเดียวกันในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ และสามารถพูดได้ว่า “เป็นเสมือนอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกัน”[2] นอกจากนั้น ต่างยังเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยพยายามให้มากที่สุดที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดสงคราม ดังเช่นที่นักยุทธศาสตร์ทางทหารที่โด่งดังของจีน Sun Tzu ได้เคยให้ความเห็นว่า การข่าวกรองและการทูตเป็นทักษะสำคัญที่จะช่วยให้ประเทศชาติสามารถอยู่รอดปลอดภัยได้ โดยไม่ต้องทำสงคราม[3] ดังนั้น การทูตและการข่าวกรองเป็นเสมือนด่านหน้าในการรักษาและผลักดันผลประโยชน์และความอยู่รอดของชาติ

---

[1] พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 [ออนไลน์], 15 เมษายน 2562, แหล่งที่มา: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0022.PDF [4 สิงหาคม 2565].

[2] Daniel W.B. Lomas, Intelligence and Diplomacy: changing environment, old problems [online], 2021, Available from: http://usir.salford.ac.uk/id/eprint/57645/ [4 August 2022]: 11.

[3] Bryan N. Groves, The Multiple Faces of Effective Grand Strategy, Journal of Strategic Security, 3 (2), (2010): 6.

นอกจากนั้น ในแง่ของกฎหมายแล้ว งานสืบเสาะหาข่าวและข้อมูลยังเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของภารกิจด้านการทูตและการต่างประเทศ ตามข้อ 3 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. 1961 และข้อ 5 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ซึ่งได้ระบุหน้าที่ของคณะผู้แทนทางทูตและเจ้าพนักงานกงสุลในการ “สืบเสาะ ด้วยวิธีโดยชอบด้วยกฎหมาย ถึงข้อมูล สภาวะและพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ในรัฐผู้รับ และรายงานให้รัฐบาลของรัฐผู้ส่งทราบ” และ “สืบเสาะ ด้วยวิธีโดยชอบด้วยกฎหมาย ถึงข้อมูล สภาวะและพัฒนาการในด้านพาณิชย์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ในรัฐผู้รับ และรายงานให้รัฐบาลของรัฐผู้ส่งทราบ” ตามลำดับไว้อย่างชัดเจน ซึ่งประเทศไทยได้มี พ.ร.บ. ว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายอนุวัติการ โดยในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานหลักด้านการต่างประเทศภายใต้ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น มาตรา 12 ได้กำหนดให้กระทรวงฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสืบเสาะ รวบรวม ประมวล วิเคราะห์ข่าวสารข้อมูลรอบด้านทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ ฯลฯ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศจึงอยู่ในขอบข่ายงานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศด้วย[4]

ทั้งนี้ หลายประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการวิเคราะห์และใช้ข่าวกรองที่ได้รับในการประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยบางประเทศได้พัฒนาศักยภาพและบทบาทด้านการข่าวกรองต่างประเทศ (foreign intelligence) ของกระทรวงการต่างประเทศตนอาทิ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มี Bureau of Intelligence and Research (INR) กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น มี Intelligence and Analysis Service (IAS) และกระทรวงการต่างประเทศแคนาดามี Bureau of Intelligence Analysis and Security และ Bureau of Economic Intelligence ในขณะที่หน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศของสหราชอาณาจักร (Secret Intelligence Service: SIS หรือ MI6) และของออสเตรเลีย (Australian Secret Intelligence Service: ASIS) ต่างก็ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศตนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งล้วนสะท้อนถึงความเชื่อมโยงและ synergy ระหว่างการทูตและการข่าวกรองที่หลายประเทศตระหนักดีและให้ความสำคัญ[5]

---

[4] สัมภาษณ์ออนไลน์ นายศิระ สว่างศิลป์, อัครราชทูต สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา และอดีตรองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 7 กันยายน 2565.

[5] ระบบของสหราชอาณาจักรสะท้อนถึงบทบาทสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศในการข่าวกรองอย่างเห็นได้ชัด โดยเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักรมักดำรงตำแหน่งประธานของคณะกรรมการร่วมด้านการข่าวกรอง (Joint Intelligence Committee: JIC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับอาวุโสจากหน่วยงานใน

ดังนั้น กระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองต่างประเทศของตน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า ในหลักการ กระทรวงฯ มีศักยภาพสูงทั้งในแง่ของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีพื้นฐานทักษะการวิเคราะห์จากการศึกษาขั้นสูง[6] และมีทักษะการวิเคราะห์ “ingrained” ในตัวนักการทูต[7] กอปรกับบางคนยังเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือเฉพาะประเทศหรือภูมิภาค มีความรู้ภาษาต่างประเทศที่ดี ตลอดจนมีสำนักงานในต่างประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ คณะผู้แทนถาวร และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจ) จำนวน 98 แห่งทั่วโลก[8] ซึ่งติดตามพัฒนาการในประเทศเขตอาณาของตน ทำหน้าที่หาข่าวและข้อมูลเชิงลึกทั้งจากแหล่งข้อมูลเปิดและจากการสานสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ ในประเทศที่ตนดูแล เพื่อรายงานข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ต่าง ๆ ให้กระทรวงฯ ทราบและใช้ประโยชน์ อันถือได้ว่า เป็นอีกแหล่งข่าวและข้อมูลที่สำคัญสำหรับการใช้วิเคราะห์ข่าวกรองต่างประเทศอย่างรอบด้านอีกด้วย[9]

ในขณะเดียวกัน แม้ว่ากระทรวงฯ จะมีกรมภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งติดตามและรายงานพัฒนาการที่สำคัญของประเทศนั้น ๆ แต่ภารกิจประจำส่วนใหญ่จะเป็นการจัดทำข้อมูลภูมิหลัง (factsheet) ประเด็นสนทนาและท่าทีสำหรับประกอบแฟ้มหารือ การจัดทำหนังสือทางการเพื่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นภายในประเทศรวมทั้งเพื่อจัดส่งหนังสือของฝ่ายต่างประเทศที่ประสงค์ติดต่อหน่วยงานนั้น ๆ การจัดการประชุมและเข้าร่วมการประชุม และงานด้านพิธีการและโลจิสติกส์ โดยจะไม่ค่อยมีโอกาสหรือกำลังคนเพียงพอที่จะ

ประชาคมข่าวกรองของสหราชอาณาจักร และทำหน้าที่ประเมินข่าวกรอง ประสานงาน และกำกับดูแลหน่วยงานข่าวกรองทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้ JIC อยู่ภายใต้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โปรดดู Michael Herman, Diplomacy and Intelligence, Diplomacy and Statecraft, 9 (2), (1998): 14-15.

[6] จากข้าราชการในกระทรวงฯ ทั้งหมด 1,522 คน มีผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก 104 คน ปริญญาโท 846 คน ปริญญาตรี 452 คน และต่ำกว่าปริญญาตรี 120 คน กล่าวคือ มีผู้ที่สำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีร้อยละ 92.12 ข้อมูลจาก กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2563, [ออนไลน์], (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2564), แหล่งที่มา: https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-manpower-2563.pdf [1 กันยายน 2565]: 24.

[7] สัมภาษณ์ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร, อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน กรุงไคโร และกรุงไนโรบี และอดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 15 กันยายน 2565.

[8] สถานทูตไทยในต่างประเทศ [ออนไลน์], 2565, แหล่งที่มา: https://www.thaiembassy.org/ [5 สิงหาคม 2565].

[9] สัมภาษณ์ นางนันทนา ศิวะเกื้อ, อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา, 19 กันยายน 2565 ทั้งนี้ นายอดุลย์ กอวัฒนา อดีตผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ได้ให้ความเห็นลักษณะเดียวกันว่า กระทรวงฯ มีศักยภาพสูงสุดในการข่าวกรองต่างประเทศ ในระหว่างที่ผู้ศึกษาเข้าร่วมอบรมหลักสูตรการผลิตข่าวกรอง รุ่นที่ 1/2553 จัดโดย สขช. ระหว่างวันที่ 7-23 มิถุนายน 2553

ทำงานในเชิงวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล หรือประเมินสถานการณ์และแนวโน้มของประเทศที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบและเป็นกิจวัตร[10] ส่งผลให้กระทรวงฯ มักทำงานในเชิง “ตั้งรับ” มากกว่าการดำเนินภารกิจเชิงรุก “เนื่องจากการสืบเสาะข่าวหรือข้อมูลที่มีคุณค่าจากแหล่งข่าวต่าง ๆ ต้องประกอบด้วยการติดตาม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ ให้คำแนะนำ โดยมีปัจจัยและเงื่อนไขด้านเวลาที่ต้องทันการณ์และต่อเนื่องเพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์ในห้วงเวลาต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งการกำหนดและดำเนินโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลกระทบของการดำเนินภารกิจที่สะท้อนเชิง ‘ตั้งรับ’ มากกว่าเชิงรุกยังอาจทำให้บทบาทของกระทรวงฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนทั้งในด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ฯลฯ ถูกลดเลือนและอาจถูกมองข้ามไปโดยปริยายในระยะยาว”[11]

นอกจากนั้น อีกปัญหาหนึ่งคือบุคลากรกระทรวงฯ ในปัจจุบัน มีทักษะวิเคราะห์ที่ “ถดถอย” เมื่อเทียบกับในอดีต โดยเป็นเรื่องที่ “ironic” ที่ในปัจจุบัน นักการทูตสามารถเข้าถึงข้อมูลจากแหล่งเปิดได้อย่างง่ายและมากมาย แต่กลับทำให้ทักษะการวิเคราะห์ การประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล และการสังเคราะห์ข้อมูล ลดลงเนื่องจากนักการทูตปัจจุบันมักจะใช้ประโยชน์จากผลงานวิเคราะห์ของคนอื่นที่สามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายและเป็นจำนวนมากโดยไม่มีการ “สะท้อนความคิดตนเอง” และงานที่ออกมามักจะกลายเป็นลักษณะ “descriptive” มากกว่า “analysis” โดยเน้นปริมาณข้อมูลแต่ขาดการวิเคราะห์และการประเมิน ดังนั้น ศักยภาพด้านการข่าวกรองของกระทรวงฯ ในปัจจุบันลดลงไปมาก และเป็นประเด็น “ท้าทาย” โดยจะเป็นการดีหากมีการพัฒนาทักษะทั้งการวิเคราะห์โดยทั่วไปและการวิเคราะห์ข่าวกรองเพิ่มขึ้น เพื่อที่นักการทูตจะได้ไม่ “หลงทาง” และสามารถ “แยกแยะ” ระหว่างงาน “descriptive” กับ “analysis” ได้[12] นอกจากนั้น นักการทูตจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์กลั่นกรองข้อมูล และประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลนั้นให้ได้ โดยไม่ตีความหมายอย่างตรงไปตรงมา “take at face value” ข้อมูลที่ได้รับและต้องพยายามหยั่งรู้ “motivation” เบื้องหลังข้อมูลและแหล่งข้อมูลดังกล่าว และดูว่าจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ให้กับประเทศไทยได้อย่างไรบ้าง โดยต้องแยกแยะระหว่าง “facts” กับ “truth” ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมา เพราะ “not all facts are truth” ซึ่งทักษะการวิเคราะห์ที่ดีเป็นสิ่งที่บุคลากรกระทรวงฯ ในปัจจุบันขาดคุณสมบัติเพียงพอ จึงควรได้รับการฝึกอบรมและพัฒนามากกว่านี้[13]

---

[10] ความเห็นสอดคล้องจากการสัมภาษณ์ออนไลน์ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน., เอกอัครราชทูต ณ กรุงนูร์-ซุลตัน และอดีตหัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ, 30 สิงหาคม 2565.

[11] สัมภาษณ์ออนไลน์ นายศิระ สว่างศิลป์.

[12] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ นางสาวพินทุ์สุดา ชัยนาม, รองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก, 13 กันยายน 2565.

[13] สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย กรุงเบอร์ลิน กรุงเอเธนส์ กรุงลิสบอน และกรุงฮานอย และ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร, 15 กันยายน 2565.

ดังนั้น กระทรวงฯ ควรพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของตน โดยเริ่มด้วยการพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรกระทรวงฯ[14] จะได้สามารถประเมินค่าและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองได้อย่างมีหลักการและเป็นระบบ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวกรองจากแหล่งเปิด (Open-source Intelligence: OSINT) ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงฯ ก็ได้ทำอยู่แล้วแต่อาจขาดการฝึกทักษะรวมทั้งขาดเวลาในการวิเคราะห์ ประเมินค่าและความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลและการตีความ ซึ่งเป็นทักษะของนักวิเคราะห์ข่าวกรองที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของบุคลากรของกระทรวงฯ ด้วย โดยเฉพาะท่ามกลางการแข่งขันกันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน ที่เกิดกระแสการสร้างข่าวปลอม (fake news) และการสร้างคำบอกเล่าเท็จ (false narratives) มากขึ้นโดยเฉพาะในโลกไซเบอร์ เพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นของประชาคมโลกไปในทิศทางที่เอื้อต่อท่าทีและผลประโยชน์ตนเอง

นอกจากนั้น เมื่อมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรกระทรวงฯ ในด้านทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแล้ว ในระยะกลางหรือยาว กระทรวงฯ อาจพิจารณามีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองต่างประเทศของกระทรวงฯ เอง ดังเช่น ในกรณีกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และญี่ปุ่น เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองตามที่ได้รับจากแหล่งเปิด รวมทั้งจากรายงานจากสำนักงานทางการทูตในต่างประเทศ ตลอดจนที่อาจได้รับจากหน่วยงานอื่น ๆ ในประชาคมข่าวกรอง ซึ่งกระทรวงฯ เป็นส่วนหนึ่งด้วย[15] เพื่อเป็นการช่วยเสริมและเติมเต็ม (complement) การทำงานของกรมอื่น ๆ ที่มักไม่มีเวลาปฏิบัติภารกิจการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งและเป็นระบบตามนัยข้างต้น “กระทรวงฯ จึงควรต้องมีหน่วยงานที่มีอิสระ ที่แยกจากภารกิจประจำวัน และสามารถให้เวลากับการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง”[16] ทั้งนี้ นายเชิดเกียรติ อัตถากร รองปลัดกระทรวงฯ ได้ให้ความเห็นเช่นเดียวกันว่าน่าจะมีประโยชน์ที่กระทรวงฯ จะมีหน่วยงานข่าวกรองเพื่อช่วยเสริมการทำงานของกรมกองอื่น ๆ โดยอาจใช้กลไกที่มีอยู่เดิม เช่น กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ และขยายขอบเขตภารกิจและเพิ่มกำลังคนเพื่อรองรับภารกิจเพิ่มเติมดังกล่าว[17] อนึ่ง ขอบเขตภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวอาจเริ่มต้นด้วยการมุ่งเป้าเฉพาะประเทศที่มีความสำคัญลำดับต้นของไทย ได้แก่ ประเทศมหาอำนาจ อาทิ สหรัฐฯ จีน รัสเซีย อินเดีย ญี่ปุ่น และประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน รวมทั้งแนวโน้มโลกต่าง ๆ (global trends) และพัฒนาการด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อไทยได้

---

[14] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร, รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 1 กันยายน 2565 และสัมภาษณ์ออนไลน์ นายศิระ สว่างศิลป์.

[15] หน่วยงานในประชาคมข่าวกรอง [ออนไลน์], 23 ตุลาคม 2557, แหล่งที่มา: https://center.nicc.go.th/niccw/coop.php [7 กันยายน 2565].

[16] สัมภาษณ์ออนไลน์ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน.

[17] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร.

ทั้งนี้ การพัฒนาศักยภาพด้านการข่าวกรองของกระทรวงฯ จะเป็นการช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์โลก และฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ รวมทั้งผลกระทบต่อประเทศไทย และแนวทางการกำหนดนโยบายไทยเพื่อรับมือต่อไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการใช้ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศของกระทรวงฯ ให้มีความรอบด้านยิ่งขึ้นและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวกรองที่ดี รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์อนาคตอย่างมียุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) ซึ่งกระทรวงฯ ได้ให้ความสำคัญและจัดการหารือเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2565 อีกด้วย[18] ดังเช่นที่นายเชิดเกียรติ อัตถากร รองปลัดกระทรวงฯ ได้ให้ความเห็นว่า กระทรวงฯ ควรมีการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรอง การสังเคราะห์ข้อมูล การคิดเชิงวิเคราะห์มากขึ้น มีการมองไปข้างหน้า มีการประเมินทิศทาง เพื่อใช้กำหนดนโยบายต่อไป ซึ่งจะเป็นการช่วยภารกิจ “Strategic Foresight” ของกระทรวงฯ ด้วย[19]

1.2 คำถามการศึกษา

1.2.1 การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อกันอย่างไร

1.2.2 เหตุใดกระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง โดยเฉพาะด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง และสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นอย่างไร

1.2.3 อะไรคือแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ

1.3 สมมติฐานการศึกษา

รายงานการศึกษาฉบับนี้มีสมมติฐาน ดังนี้

1.3.1 การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อการทำงานของกันมาก โดยการข่าวกรองที่ดีจะช่วยให้สามารถดำเนินการทูตที่ดีและมีประสิทธิผลได้ ในขณะที่การดำเนินการทางการทูตสามารถเป็นแหล่งข่าวและข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการข่าวกรองได้ด้วย จึงต่างสามารถส่งเสริมการทำงานของกันและกันได้

1.3.2 กระทรวงฯ มีศักยภาพสูงด้านการข่าวกรองต่างประเทศ ทั้งในแง่ของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง รวมทั้งจากการที่มีสำนักงานในต่างประเทศหลายแห่งที่สามารถทำหน้าที่รวบรวมและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับประเทศในเขตอาณาได้อย่างดี เพื่อนำมาผ่านกรรมวิธีเพื่อผลิตเป็นข่าวกรองเพื่อใช้สนับสนุนนโยบายต่างประเทศต่อไป ดังเช่นกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น การพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ข่าวกรองจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น เสริมสร้างทักษะในการ

---

[18] โทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0206/ว339/2565 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2565.

[19] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร.

วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์โลกและฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ รวมทั้งผลกระทบต่อไทยและแนวทางกำหนดนโยบายของไทยเพื่อรับมือต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งล้วนจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศของกระทรวงฯ ที่มีความรอบด้านยิ่งขึ้นและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวกรองที่ดี

1.3.3 แนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ ได้แก่ (1) ในระยะต้น ฝึกทักษะในการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรกระทรวงฯ โดยเฉพาะข่าวกรองจากแหล่งเปิด (OSINT) เพื่อสามารถประเมินค่าและตีความข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองได้อย่างมีหลักการและเป็นระบบ และ (2) ในระยะกลางหรือยาว เมื่อมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและทรัพยากรแล้ว อาจพิจารณามีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองภายในกระทรวงฯ โดยอาจพัฒนากลไกที่มีอยู่แล้วเพื่อวิเคราะห์และกลั่นกรองข่าวกรองที่ได้รับจากแหล่งเปิด รวมทั้งจากรายงานของสำนักงานในต่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนที่อาจได้รับจากหน่วยงานอื่น ๆ ในประชาคมข่าวกรองด้วยกัน เพื่อผลิตเป็นข่าวกรองให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาใช้ประโยชน์ต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

หน่วยงานในประชาคมข่าวกรองของไทย โดยเฉพาะสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) เนื่องจากเป็นหน่วยงานข่าวกรองพลเรือนและมีฝ่ายข่าวกรองต่างประเทศด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงฯ โดยเฉพาะกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนโยบายและแผน และมีศักยภาพที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรอง เนื่องจากมักทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงฯ เข้าร่วมกรอบการประชุมต่าง ๆ ของประชาคมข่าวกรองไทย รวมทั้งติดตามและรายงานวิเคราะห์พัฒนาการความมั่นคงระดับโลกและภูมิภาคที่สำคัญ และหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองของต่างประเทศ โดยเฉพาะ INR ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และ IAS ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น เพื่อใช้ศึกษาประสบการณ์ ข้อได้เปรียบเสียเปรียบ และประโยชน์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองของกระทรวงฯ ในอนาคต

ศักยภาพการข่าวกรองที่จะเน้นศึกษา คือ การวิเคราะห์ข่าวกรอง ซึ่งเป็นหนึ่งขั้นตอนที่สำคัญในวงรอบการข่าวกรอง (intelligence cycle) ซึ่งจะอธิบายในบทที่ 2 และ 3 ต่อไป โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด (OSINT) เนื่องจากเป็นภารกิจที่นักการทูตกระทำอยู่แล้ว และมีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ให้ดีขึ้น จากการฝึกทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรอง นอกเหนือจากนั้น นักการทูตยังสามารถทำหน้าที่รวบรวมข่าวกรอง (intelligence collection) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนที่สำคัญในวงรอบการข่าวกรอง โดยการศึกษาและหาข้อมูลเกี่ยวกับประเทศที่ตนประจำการ รวมทั้งจากการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ ในประเทศที่ตนอยู่

เพื่อรายงานกระทรวงฯ ทราบ[20] ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งจะอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 3 ต่อไป

1.4.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) และการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากแหล่งข้อมูลเปิดต่าง ๆ ทั้งเอกสารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความทางวิชาการ บทความและบทวิเคราะห์ออนไลน์ และบทวิเคราะห์ในสื่อคุณภาพ รวมถึงการสัมภาษณ์บุคลากรกระทรวงการต่างประเทศและจากหน่วยงานในประชาคมข่าวกรองต่าง ๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศ (หากเป็นไปได้) ในลักษณะ semi-structured interviews กล่าวคือ มีการกำหนดคำถามล่วงหน้าส่วนหนึ่ง และมีคำถาม follow up เพิ่มเติมในระหว่างการสัมภาษณ์[21] ทั้งนี้ ได้พยายามสัมภาษณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ภายในเวลาที่มีจำกัด เพื่อเพิ่ม sample size และรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นที่มากและหลากหลายขึ้น

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.5.1 เพื่อศึกษาว่า การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อกันอย่างไร

1.5.2 เพื่ออธิบายเหตุผลทำไมกระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองโดยเฉพาะการวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยการศึกษาประสบการณ์ของประเทศอื่น

1.5.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 สร้างความเข้าใจและตระหนักรู้มากขึ้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการทูตกับการข่าวกรองและประโยชน์ต่อกัน

---

[20] สัมภาษณ์ นางนันทนา ศิวะเกื้อ.

[21] นิยามของ content analysis คือ “any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages” จาก Ole R. Holsti, Content Analysis for the Social Sciences and Humanities (Massachusetts: Addison-Wesley, 1969), หน้า 14 ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลใด ๆ ที่ใช้สำหรับสื่อสารข้อความสามารถนำมาใช้เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ content analysis ได้ทั้งนั้น จาก Margaret G. Hermann, “Content Analysis” in Audie Klotz and Deepa Prakash, eds., Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), หน้า 152.

1.6.2 สร้างความเข้าใจและตระหนักรู้เกี่ยวกับเหตุผลที่กระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยการศึกษาประสบการณ์ของประเทศอื่น ซึ่งศักยภาพดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์อนาคตอย่างมียุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) ของกระทรวงฯ รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างรอบด้านบนพื้นฐานของการประเมินและวิเคราะห์ที่ดียิ่งขึ้นด้วย

1.6.3 มีข้อเสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามนัยข้อ 1.6.2

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 การทูต (diplomacy) คือ วิธีการที่รัฐใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน[22] ซึ่งมีบางความเห็นว่า วิธีการนั้นจะต้องเป็นสันติวิธี (peaceful activity) และไม่ใช่การสร้างความขัดแย้งทางกายภาพ (physical conflict) หรือการก่อสงคราม (waging of war) แต่อย่างใด[23] แต่ในความเป็นจริงมีหลายครั้งที่มีการขู่ใช้กำลังในการดำเนินการทางการทูต เช่น การทูตแบบ gunboat diplomacy ในยุคที่มหาอำนาจตะวันตกล่าอาณานิคมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ดังเช่นที่สยามเผชิญจากฝรั่งเศสในวิกฤตการณ์ปากน้ำ ร.ศ. 112 (2436) อันนำไปสู่การปะทะกันระหว่างสยามและฝรั่งเศส[24] ซึ่งการขู่ใช้กำลังหรือการใช้กำลังอย่างจำกัดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการทูตก็ยังเกิดขึ้นอยู่ในโลกปัจจุบัน โดยเรียกว่า coercive diplomacy เช่น ในกรณีที่รัสเซียใช้เมื่อปี 2557 ในแหลมไครเมียและภาคตะวันออกของยูเครน โดยการแสดงแสนยานุภาพทางทหารผ่านการฝึกทางทหารขนาดใหญ่ใกล้ชายแดนกับยูเครน การใช้ตัวแสดงที่มิใช่รัฐ (non-state actors) เช่น องค์กรอาชญากรรม และทหารรับจ้าง เพื่อก่อความไม่สงบ และการส่งหน่วยยุทธวิธี (tactical units) เข้าไปตามจุดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในภาคตะวันออกของยูเครน[25]

1.7.2 Open-source Intelligence (OSINT) คือ ข่าวกรองจากแหล่งเปิดซึ่งรวบรวมจากเอกสารและข่าวสารที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่สาธารณะ อาทิ หนังสือวารสารวิชาการ เอกสารการประชุม

---

[22] "the means by which states pursue their foreign policies" คำนิยามจาก G.R. Berridge, Diplomacy: Theory and Practice, 3rd edition (Houndsmill: Palgrave, 2005), หน้า 3.

[23] Don Munton, "Diplomacy and Intelligence," in Gordon Martel, ed., The Encyclopedia of Diplomacy (New Jersey: John Wiley & Sons, 2018), หน้า 2.

[24] โปรดดู Patrick Tuck, The French Wolf and the Siamese Lamb: The French Threat to Siamese Independence 1858-1907 (Bangkok: White Lotus, 1995).

[25] Andrew S. Bowen, Coercive Diplomacy and the Donbass: Explaining Russian Strategy in Eastern Ukraine, Journal of Strategic Studies, 42 (3-4), (2019): 312-343.

สัมมนา หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ห้องสมุด อินเทอร์เน็ต รายงานขององค์กรต่าง ๆ ในภาคเอกชนและรัฐบาล ความเห็นของนักธุรกิจ รายงานของเจ้าหน้าที่การทูต ผู้ช่วยทูตทหาร นักท่องเที่ยว[26] โดยได้ผ่านกรรมวิธีผลิตข่าวกรองสำหรับผู้ใช้แล้ว (ผู้บังคับบัญชา และผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้สูงสุด) เพื่อตอบคำถามเฉพาะบางคำถาม สำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง[27]

1.7.3 All-source Intelligence คือ ข่าวกรองจากทุกแหล่ง หลัก ๆ ได้แก่ (1) ข่าวกรองจากเครื่องมือทางเทคนิค ได้แก่ ข่าวกรองจากสัญญาณภาพ (Imagery Intelligence: IMINT) เช่น สัญญาณภาพจากดาวเทียม และข่าวกรองจากสัญญาณการสื่อสาร (Signals Intelligence: SIGINT) เช่น การดักฟังสัญญาณการสื่อสารต่าง ๆ (2) ข่าวกรองจากแหล่งเปิด (OSINT) และ (3) ข่าวกรองจากบุคคล (Human Intelligence: HUMINT) ซึ่งมาจากการชักชวนโน้มน้าวหรือแม้กระทั่งการข่มขู่ให้บุคคลต่างชาติยินยอมหาข่าวให้กับอีกประเทศหนึ่ง หรือที่เรียกกันว่า สายลับ (spy หรือ agent หรือ asset) โดยเจ้าหน้าที่การข่าวกรอง (intelligence officer) อาจใช้วิธี 4 แบบในการชักจูง ได้แก่ อามิสสินจ้าง (money) อุดมการณ์ความเชื่อ (ideology) การขู่เปิดโปงการกระทำที่เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือผิดกฎหมาย (compromise) และความอยากดัง และความทะนงหลงตัว (ego) หรือที่แวดวงข่าวกรองเรียกตัวย่อว่า MICE ทั้งนี้ ข่าวกรองจากทุกแหล่งข้างต้น จะถูกนำไปผ่านกรรมวิธีผลิตข่าวกรองโดยนำไปเทียบโยง สนธิ วิเคราะห์ ประเมิน และสรุปออกมาเป็นผลิตผลที่เรียกว่า All-source Intelligence ซึ่งถือว่าเป็นข่าวกรองสำเร็จ (finished intelligence) ที่ประชาคมข่าวกรองจะนำมาใช้เผยแพร่ (disseminate) ให้ผู้ใช้หรือผู้กำหนดนโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่อไป[28]

1.7.4 การวิเคราะห์ข่าวกรอง (intelligence analysis) คือ กระบวนวิธีประเมินและแปลงข้อมูลหรือข่าวกรองดิบ (raw data or intelligence) ที่ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งที่ได้มาโดยทางลับ ให้กลายเป็นการบรรยายความ การอธิบาย และการตัดสินลงความเห็นเสนอแก่ผู้บริโภคข่าวกรองในแวดวงผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข่าวกรองครอบคลุมถึงการประเมินชั่งน้ำหนักความน่าไว้ใจและความน่าเชื่อถือของข้อมูลและแหล่งข้อมูล และการเปรียบเทียบข้อมูลกับฐานข่าวกรองที่นักวิเคราะห์มีอยู่แล้ว เพื่อแยกแยะความจริงออกจากข้อมูลที่ผิดพลาด และเพื่อค้นหาข้อมูลบิดเบือน (disinformation)[29]

---

[26] ฉันทิมา อ่องสุรักษ์, เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ: งานข่าวกรอง (กรุงเทพฯ: บริษัทห่องสยาม จำกัด, 2550), หน้า 75.

[27] ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม, ข่าวกรองจากแหล่งเปิด Open-Source Intelligence – OSINT, จุลสารความมั่นคงศึกษา 64 (กันยายน 2552), หน้า 4.

[28] ฉันทิมา, เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ, หน้า 56-89.

[29] ดัดแปลงจากคำนิยามของ Stéphane Lefebvre นักวิเคราะห์ข่าวกรองอาวุโสชาวแคนาดา จาก ibid., หน้า 92-93.

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

รายงานนี้ใช้ประโยชน์จาก 2 แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ทฤษฎีการศึกษาการข่าวกรอง (theories of intelligence) โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง และ (2) การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) การข่าวกรองของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะของประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศมีหน่วยงานข่าวกรองรวมอยู่ด้วย ซึ่งรายงานนี้จะมุ่งศึกษากรณีของ Bureau of Intelligence and Research (INR) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และ Intelligence and Analysis Service (IAS) ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาประสบการณ์ ข้อได้เปรียบเสียเปรียบ และประโยชน์เพื่อนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้สำหรับกระทรวงฯ

2.1.1 ทฤษฎีการศึกษาการข่าวกรอง (theories of intelligence)

การศึกษาการข่าวกรองและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา ภายหลังการยุติของสงครามเย็น เนื่องด้วยประเทศตะวันตกผ่อนคลายความระมัดระวังในการหารือเกี่ยวกับการข่าวกรองและเปิดเผยมากขึ้น นอกจากนั้น ยังมีคลื่นของกระแสประชาธิปไตย (democratization) ในบรรดาประเทศลาตินอเมริกาในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 กอปรกับกระแสดังกล่าวในบรรดาอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ภายหลังสงครามเย็นยุติลง ซึ่งมาพร้อมกับการเปิดเผยเอกสารลับต่าง ๆ ในประเทศเหล่านั้นสำหรับใช้ในการไต่สวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเผด็จการก่อนหน้านี้ อีกทั้งยังเกิดกระแสความสนใจในการข่าวกรองมากยิ่งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 ที่กลุ่มก่อการร้าย Al-Qaeda โจมตีสหรัฐฯ รวมทั้งความล้มเหลวและการบิดเบือนของข่าวกรองโดยทั้งสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรที่กล่าวหาว่า อิรักกำลังพัฒนาอาวุธที่มีอาณุภาพทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction: WMD) เพื่อนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการโจมตีอิรักเพื่อโค่นล้มระบอบการปกครองของ Saddam Hussein[30]

---

[30] Peter Gill, “Theories of Intelligence,” in Loch K. Johnson, ed., The Oxford Handbook of National Security Intelligence (Oxford: Oxford University Press, 2010), หน้า 43-44.

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการศึกษาการข่าวกรองยังถือว่าเป็นสาขาวิชาที่ใหม่และกำลังได้รับการพัฒนา โดยเน้นศึกษาวิจัยการข่าวกรองใน 6 ด้านหลัก ได้แก่ การปกครอง (governance) กระบวนการ (process) โครงสร้าง (structure) ความร่วมมือ (cooperation) ผู้เล่นและจริยธรรม (actors/ethics) และการกำกับดูแล (oversight)[31] ทั้งนี้ ด้านที่มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการทูตและการข่าวกรอง ได้แก่

1) โครงสร้าง โครงสร้างหรือสถาปัตยกรรมพื้นฐานของทั้งการทูตและการข่าวกรองของรัฐใดรัฐหนึ่งยังถูกกำหนดหรือจัดตั้งในระดับชาติโดยรัฐนั้น โดยแต่ละรัฐจะต้องพยายามอยู่รอดและรักษาผลประโยชน์ของชาติด้วยขีดความสามารถที่ตนมีอยู่ อันรวมถึงการดำเนินการทางการทูตเพื่อบริหารความสัมพันธ์กับรัฐอื่นด้วยสันติวิธี เช่น ผ่านการเจรจาหารือ และการดำเนินการด้านการข่าวกรอง โดยปฏิบัติการอย่างลับเพื่อสืบหาทั้งเจตจำนง (intention) และขีดความสามารถ (capabilities) ของรัฐอื่น ๆ ที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อตนได้ ทั้งนี้ การทูตและการข่าวกรองเป็นวิธีที่แต่ละรัฐใช้ดำเนินการเพื่อลดความไม่แน่นอนและลดความเสี่ยงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก คือ ความอยู่รอดของรัฐ[32]

2) ความร่วมมือ ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการข่าวกรอง (intelligence cooperation) หรือการแบ่งปันการข่าวกรองระหว่างกัน (intelligence sharing) อาจเป็นเรื่องที่แลดู counterintuitive เนื่องจากการข่าวกรองเป็นการเสาะหา และล้วงความลับของประเทศอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศตน แม้กระทั่งระหว่างประเทศพันธมิตรที่ใกล้ชิดอย่างเช่นสหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ ก็กลับมาแข่งขันกันทางการข่าวกรองภายหลังจากที่มีความร่วมมืออันใกล้ชิดในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 จนกระทั่งภัยจากนาซีเยอรมนีเริ่มขยายวงกว้างขึ้น สหราชอาณาจักรจึงตัดสินใจแบ่งปันข่าวกรองกับสหรัฐฯ โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่เป็นความลับสูงสุด เช่น เทคโนโลยีเรดาร์ขั้นสูง ด้วยความหวังที่จะชักจูงสหรัฐฯ ซึ่งขณะนั้นดำเนินนโยบายโดดเดี่ยว (isolationist policy) เข้าร่วมกับสหราชอาณาจักรในการต่อต้านนาซีเยอรมนี โดยต่อมาได้กลายเป็นความร่วมมือที่ใกล้ชิดกันมาก[33] ซึ่งสะท้อนถึงการใช้ข่าวกรองเป็นเครื่องมือหนึ่งทางการทูต โดยเป็นทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการทูตได้[34]

---

[31] Ibid., หน้า 47-53.

[32] Ibid., หน้า 47-49.

[33] A. Denis Clift, “The Evolution of International Collaboration in the Global Intelligence Era,” in Johnson, ed., The Oxford Handbook of National Security Intelligence, หน้า 216-218.

[34] อิสราเอลเป็นประเทศหนึ่งที่มีชื่อในการใช้หน่วยงานข่าวกรองเพื่อช่วยผลักดันให้บรรลุเป้าหมายทางการทูตอย่างมีประสิทธิผล Matteo Bulzomi, “Intelligence as a Diplomatic Tool: An Israeli History,” [online], 3 July

ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการข่าวกรองจึงเป็นการแบ่งปันความเสี่ยง (risk sharing) ซึ่งสามารถมีประสิทธิผลสูง และมักเกิดขึ้นระหว่างประเทศที่นอกจากจะเผชิญภัยคุกคามเดียวกันแล้วก็ยังมีค่านิยมหรือพื้นฐานทางวัฒนธรรมเดียวกัน ดังเช่น กรณีความร่วมมือด้านการข่าวกรองที่ใกล้ชิดกันมากระหว่างสหรัฐฯ กับสหราชอาณาจักรนับตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2[35] และกรณีความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ หรือที่เรียกว่า Five Eyes (FVEY)[36] ซึ่งประเทศเหล่านี้ต่างก็ใช้ภาษาอังกฤษร่วมกันและมีค่านิยมเสรีประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ยังมีกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านการเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศเดียวกัน เช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางความมั่นคง รวมทั้งการข่าวกรอง ที่ก่อตั้งในช่วงสงครามเย็นเพื่อรับมือกับภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตซึ่งประเทศสมาชิก NATO ต่างเผชิญร่วมกัน ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการข่าวกรองถือได้ว่าเป็นการทูตรูปแบบหนึ่งด้วย ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงที่เข้มแข็งขึ้นเพื่อป้องปรามศัตรูเดียวกัน[37]

ดังนั้น การทูตและการข่าวกรองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และต่างต้องพึ่งพากันและกัน โดยการทูตที่มีประสิทธิผลจะต้องพึ่งพิงการข่าวกรองที่มีประสิทธิผลเช่นกัน ในขณะเดียวกันการทูตยังมีส่วนช่วยในกระบวนการและผลิตผลของข่าวกรอง เนื่องจากรายงานของนักการทูตให้ข้อมูลภูมิหลังที่สำคัญซึ่งนักวิเคราะห์ข่าวกรองสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำและบุคคลชั้นนำ สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ และสภาพการณ์ทางสังคมของประเทศนั้น นอกจากนั้น สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลยังถูกใช้เป็นฐานสำหรับการรวบรวมข่าวกรอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่การข่าวกรองยังใช้ตำแหน่งทางการทูตเป็นฉากกำบัง (cover) หน้าที่ที่แท้จริงอีกด้วย จึงไม่น่าแปลกใจว่า จะเกิดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างกันบ้าง แม้ว่าจะทำหน้าที่เพื่อปกป้องและผลักดันผลประโยชน์ของประเทศชาติเช่นเดียวกัน โดยความสัมพันธ์

2021, Available from: https://blogs.lse.ac.uk/lseih/2021/07/03/intelligence-as-a-diplomatic-tool-an-israeli-history/ [13 September 2022].

[35] Gill, “Theories of Intelligence,” หน้า 50.

[36] FVEY เป็นความตกลงความร่วมมือด้านการข่าวกรองที่จัดตั้งเมื่อพฤษภาคม 2486 ระหว่างสหรัฐฯ กับสหราชอาณาจักรในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในปี 2489 ภายหลังสงครามยุติลง แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้เข้าร่วมความตกลงดังกล่าวด้วย Aaron Z. Brock, Secrets and Cooperation: The Role of Intelligence in International Relations Theory, International Journal of Security Studies & Practice [online], 2 (1), (2022), Available from: https://digitalcommons.northgeorgia.edu/ijossp/vol2/iss1/1 [6 August 2022], หน้า 10.

[37] Ibid., หน้า 10-11.

ดังกล่าวอาจเปรียบเสมือนการแต่งงานเนื่องด้วยความจำเป็น (marriage of necessity) ซึ่งจะต้องประคับประคองกันด้วยความอดทนอดกลั้น พยายามเข้าใจซึ่งกันและกัน และใช้เป้าประสงค์ร่วมกันเป็นแรงจูงใจให้สามารถทำงานร่วมกันได้รอด[38]

2.1.2 การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) การข่าวกรองของประเทศต่าง ๆ

การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการข่าวกรองของประเทศต่าง ๆ ที่อยู่นอกซีกโลกตะวันตกเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ซึ่งบุกเบิกโดย Philip H. J. Davies และ Kristian C. Gustafson ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการศูนย์ Brunel Centre for Intelligence and Security Studies มหาวิทยาลัย Brunel กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร โดยเห็นว่า การศึกษาเปรียบเทียบการข่าวกรอง (comparative study of intelligence) เป็นหนึ่งใน “มิติหนึ่งที่หายไป” ในการศึกษาการข่าวกรอง ทั้งในแง่ของการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานของหน่วยงานข่าวกรอง และในแง่ของวัฒนธรรมการข่าวกรอง (intelligence culture) เพื่อศึกษาว่าปัจจัยด้านใด เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม บุคคล (อันรวมถึงบุคลิกภาพ อุดมการณ์ และประสบการณ์ที่หล่อหลอมความคิดเห็นและโลกทัศน์) มีผลอย่างไรบ้างต่อการข่าวกรองของประเทศที่ศึกษา

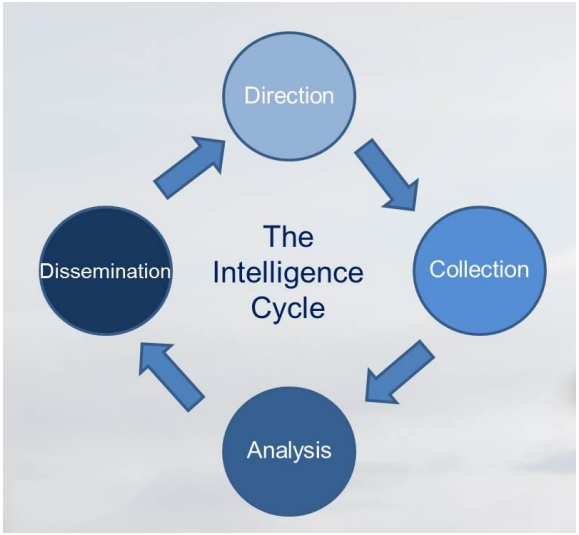
ทั้งนี้ การข่าวกรองเป็นเป้าหมายการศึกษาเปรียบเทียบที่ดีเนื่องจากมีลักษณะที่พอจะวัดและเปรียบเทียบกันได้ (commensurability) เนื่องด้วยแกนกลางของการทำงานของการข่าวกรอง (core functions of intelligence) มีขั้นตรรกะ (logical steps) เหมือนกันในทุกประเทศและทุกระบอบการปกครองไม่ว่าจะเป็นประเทศประชาธิปไตยหรือประเทศอำนาจนิยมหรือเผด็จการก็ตาม กล่าวคือ แกนกลางของการทำงานของการข่าวกรองจะต้องผ่านกระบวนการหลักเหมือนกัน ได้แก่ การอำนวยการหรือการระบุความต้องการ (direction or requirements) การรวบรวม (collection) การวิเคราะห์และผลิต (analysis and production) และการเผยแพร่ (dissemination) ให้ผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย หรือที่เรียกกันว่า วงรอบการข่าวกรอง (intelligence cycle) ซึ่งสามารถใช้เป็นแกนหลักร่วมกัน (common axis) ในการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของการข่าวกรองในประเทศต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ แม้ว่า หน่วยงานข่าวกรองของประเทศหนึ่งจะมีหน้าที่และเป้าประสงค์เดียวกันกับประเทศอื่น แต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีลักษณะหรือพฤติกรรมเดียวกันกับประเทศอื่นด้วย[39] นอกจากนั้น วงรอบข่าวกรองยังมีประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ศึกษา

---

[38] G. Philip Hughes, and Peter C. Oleson, Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows, The Intelligencer: Journal of US Intelligence Studies, 22 (1), (Spring 2016): 47-52.

[39] Philip H. J. Davies and Kristian C. Gustafson, “An Agenda for the Comparative Study of Intelligence: Yet Another Missing Dimension,” in Philip H. J. Davies and Kristian C. Gustafson, eds.,

เปรียบเทียบการข่าวกรองในระดับไหนก็ได้ ทั้งระดับบุคคล องค์กร ชาติ หรือข้ามชาติ เพราะต่างก็ใช้กระบวนการดังกล่าว[40]



ภาพที่ 1 วงรอบการข่าวกรองแบบง่าย[41]

2.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นงานที่เขียนโดยนักวิชาการหรืออดีตนักการข่าวกรองของโลกตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร แคนาดา และออสเตรเลีย[42] เนื่องจากเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ค่อนข้างเปิด สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้มากกว่าและง่ายกว่าประเทศที่มี

Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere (Washington DC: Georgetown University Press, 2013), หน้า 3-12.

[40] Gill, "Theories of Intelligence," หน้า 48.

[41] รูปจาก Ben Stark, Intcycle [online], 20 December 2016, Available from: https://www.intelligence101.com/an-introduction-to-the-intelligence-cycle/intcycle/ [7 August 2022] ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานข่าวกรองของแต่ละประเทศอาจให้คำจำกัดความของวงรอบการข่าวกรองต่างกัน เช่น อาจมีการเพิ่มขั้นการประมวล (processing) ระหว่างการรวบรวมและการวิเคราะห์ และเพิ่มขั้นการประเมินและสะท้อนกลับ (assessment and feedback) จากผู้กำหนดนโยบายที่ใช้ข่าวกรองนั้น ภายหลังขั้นตอนการเผยแพร่ อย่างไรก็ดี ขั้นตอนพื้นฐานจะเป็นไปตามรูปที่ 1 ดังกล่าว อนึ่ง สามารถดูคำจำกัดความที่หน่วยงานข่าวกรองสหรัฐฯ ใช้ต่างกันได้ที่ ฉันทิมา, เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ หน้า 35-38.

[42] Loch K. Johnson, "The Development of Intelligence Studies," in Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand, eds., Routledge Companion to Intelligence Studies (Abingdon: Routledge, 2015), หน้า 14.

ระบบการปกครองที่เป็นอำนาจนิยม (authoritarian) หรือกึ่งอำนาจนิยม (semi-authoritarian) และมักปิดกั้นการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้น ยังเป็นประเทศที่มีหน่วยข่าวกรองที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางรวมทั้งมีบทบาทที่แข็งขัน เช่น Central Intelligence Agency (CIA) และ MI6 ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจทำไมจุดสนใจของการศึกษาด้านการข่าวกรองจะอยู่ที่ประเทศเหล่านี้มากกว่า ทั้งในแง่ของประวัติศาสตร์ ซึ่งได้มีการเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ (archives) ของหน่วยงานเหล่านี้ได้ และในแง่ของสถานการณ์ปัจจุบัน[43] อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา เริ่มมีความสนใจศึกษาหน่วยงานข่าวกรองและวัฒนธรรมความมั่นคงและการข่าวกรองของประเทศอื่น ๆ มากขึ้น (ตามนัยข้อ 2.1.2) ทั้งประเทศประชาธิปไตยอื่น เช่น ญี่ปุ่น อินเดีย และแอฟริกาใต้[44] รวมทั้งประเทศที่มีระบบอำนาจนิยมหรือกึ่งอำนาจนิยม อาทิ รัสเซีย (ซึ่งจริงแล้วมีการศึกษามายาวนานตั้งแต่สมัยสหภาพโซเวียตและสงครามเย็นแต่แหล่งข้อมูลมีจำกัด และต้องอาศัยข้อมูลจากสายลับรัสเซียที่ยอมหรือเลือกทำงานให้โลกตะวันตก)[45] จีน และบางประเทศในตะวันออกกลาง[46]

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ยังมีการศึกษาเรื่องนี้ค่อนข้างน้อย รวมทั้งในบริบทการดำเนินนโยบายการต่างประเทศและการทูต แม้ว่า ในความเห็นของนักการทูตไทย การข่าวกรองและการทูต

---

[43] อาทิ Tim Weiner, Legacy of Ashes: The History of the CIA (New York: Doubleday, 2007), Christopher Andrew, The Defence of the Realm: The Authorized History of MI5 (London: Allen Lane, 2009), Keith Jeffery, MI6: The History of the Secret Intelligence Service 1909-1949 (London: Bloomsbury, 2010) และ John Ferris, Behind the Enigma: The Authorized History of GCHQ, Britain's Secret Cyber-Intelligence Agency (London: Bloomsbury, 2020) ซึ่งต่างเป็นผลงานคลาสสิกที่ใช้เอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ของหน่วยข่าวกรองนั้น ๆ ในการศึกษาประวัติของ CIA, Security Service (MI5), MI6 และ Government Communications Headquarters (GCHQ) ตามลำดับ

[44] อาทิ Brad Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy: From the Cold War to the Abe Era (Washington DC: Georgetown University Press, 2021), V. K. Singh, India's External Intelligence: Secrets of Research & Analysis Wing (RAW) (New Delhi: Manas Publications, 2007) และส่วนที่เกี่ยวกับแอฟริกาใต้ใน Paul Todd and Jonathan Bloch Global Intelligence: The World’s Secret Services Today (London: Zed Books, 2003), หน้า 189-200.

[45] ที่โด่งดัง ได้แก่ Christopher Andrew and Vasili Mitrokhin, The Mitrokhin Archive: The KGB in Europe and the West (London: Allen Lane, 1999) และ The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World (London: Allen Lane, 2005) นอกจากนั้น ยังมี Jonathan Haslam, Near and Distant Neighbors: A New History of Soviet Intelligence (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2015).

[46] อาทิ Nicholas Eftimiades, Chinese Intelligence Operations (South Carolina: Createspace Independent Publishing, 1994) และส่วนที่เกี่ยวกับซีเรีย อิรัก และปาเลสไตน์ใน Todd and Bloch, Global Intelligence หน้า 166-179.

จะมีความสำคัญต่อกันและกันอย่างมาก ดังเช่นที่ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงสมัยสงครามเย็น ได้แสดงความเห็นว่า “การข่าวสาร” เป็นงานด้านหนึ่งของ “งานการทูต” โดย “เรื่องข่าวสารเป็นเรื่องที่สำคัญมาก มันเป็นวัตถุดิบของการดำเนินนโยบายของการตัดสินใจ...เพราะฉะนั้นการข่าวสารเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างมาก...”[47] นอกจากนั้น “งานข่าวกรองด้านการต่างประเทศมีความสำคัญอย่างมากต่องานการทูตในฐานะที่ข้อมูลด้านข่าวกรองเป็นองค์ความรู้สำคัญที่ต้องใช้ในการพิจารณากำหนดนโยบายและการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ” ในกรอบต่าง ๆ อย่างรอบด้าน[48] “โดยเฉพาะในยามที่กระทรวงฯ ต้องเร่งตัดสินใจกำหนดท่าทีเมื่อมีพัฒนาการด้านความมั่นคงใหม่หรือภัยคุกคามใหม่ที่กระทรวงฯ ต้องตัดสินใจ ดังเช่นกรณีสงครามระหว่างรัสเซียกับยูเครน ซึ่งการที่กระทรวงฯ จะมีหน่วยงานหลักในการติดตามประเด็นเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ก็จะช่วยในการ early warning พร้อมทั้งให้มุมมองและท่าทีต่อกระทรวงฯ”[49] ซึ่งนักการทูตระดับอาวุโสอีกท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นในลักษณะเดียวกันว่า ข่าวกรองสำคัญอย่างยิ่งตามที่เขาพูดกันว่า “รู้เขา รู้เรา” อีกทั้งสามารถใช้กำหนดนโยบายและท่าทีอย่างทันท่วงที และประเมินสถานการณ์อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะในเรื่องที่ละเอียดอ่อน “การข่าวกรองที่ดีจึงจำเป็น”[50] ดังนั้น การข่าวกรองมีความสำคัญต่องานการทูตอย่างมาก และนักการทูตไทยควรได้รับการพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยเฉพาะจากแหล่งเปิด ซึ่งอยู่ในวิสัยที่กระทรวงฯ จะกระทำได้[51]

นอกจากนั้น วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการข่าวกรองในประวัติศาสตร์โดยเฉพาะปฏิบัติการของขบวนการเสรีไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2[52] และการต่อสู้

---

[47] อรุณ ภาณุพงศ์ การทูตและการระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ, 2564), หน้า 207.

[48] สัมภาษณ์ออนไลน์ นายศิระ สว่างศิลป์.

[49] สัมภาษณ์ออนไลน์ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน.

[50] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร.

[51] สัมภาษณ์ นายภาษิต จูฑะพุทธิ, ผู้อำนวยการกองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป และอดีตหัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ, 23 สิงหาคม 2565.

[52] อาทิ John B. Haseman, The Thai Resistance Movement During World War II (Bangkok: Silkworm Books, 2002), E. Bruce Reynolds, Thailand’s Secret War: OSS, SOE, and the Free Underground During World War II (Cambridge: Cambridge University Press, 2005) และ Sorasak Ngamcachonkulkid, Free Thai: The New History of the Seri Thai Movement during World War II (Chonburi: White Lotus Press, 2010).

ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น[53] หรือเป็นการนำข้อมูลข่าวกรองที่เปิดเผยจากต่างชาติมาใช้ประกอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศไทยในช่วงสงครามเย็นบางส่วน[54]

ทั้งนี้ วรรณกรรมไทยที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่สุด คือ งานของ รศ. ดร. ฉันทิมา อ่องสุรักษ์ ซึ่งมุ่งศึกษางานข่าวกรองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากเห็นว่า “วงการศึกษาด้านการต่างประเทศของไทยยังขาดองค์ความรู้ด้านงานข่าวกรอง ทั้งที่ตามวิถีปฏิบัติในโลกแห่งความจริงเป็นงานที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งการขาดองค์ความรู้ส่วนนี้ ย่อมส่งผลให้งานวิเคราะห์เรื่องการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยและของต่างชาติ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อไทย ขาดความสมบูรณ์รอบด้านไปอย่างน่าเสียดายยิ่ง ตรงนี้เป็นช่องว่างทางความรู้ที่งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งช่วยเติมเต็ม”[55]

อย่างไรก็ดี งานดังกล่าวก็ยังเน้นศึกษาและใช้แหล่งข้อมูลอ้างอิงจากสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรเป็นหลัก เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีแพร่หลายและเข้าถึงได้ง่ายที่สุด ในขณะที่ข้อมูลสำหรับประเทศไทยอาจมีเผยแพร่อยู่บ้าง “แต่ก็มิได้ให้รายละเอียดมากเท่าของต่างประเทศ” ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะเป็นข้อมูลที่เผยแพร่โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการข่าวกรองโดยตรงซึ่งยังประสงค์ปกปิดข้อมูลส่วนใหญ่[56] ทั้งนี้ งานของ รศ. ดร. ฉันทิมาฯ ได้กล่าวถึงบริบทของไทยเพียงเล็กน้อย เช่น การที่กฎหมายพื้นฐานที่กำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนโยบายและฝ่ายข่าวกรองของสหรัฐฯ ถูกใช้เป็นแม่แบบหลักนิยมของไทยด้วยในระยะแรก ๆ การศึกษาระบบของสหรัฐฯ จึงอาจมีประโยชน์สำหรับบริบทของไทยด้วย และการกล่าวถึงคำวิจารณ์ว่า หน่วยงานข่าวกรองบางแห่งของประเทศสร้างข่าวชี้นำในทิศทางที่ผิด เพื่อมุ่งนำเสนอ “ข่าวที่ถูกใจ” มากกว่า “ข่าวที่ถูกต้อง” ให้ผู้นำประเทศใช้ประกอบการตัดสินใจ ในกรณีการแก้ปัญหาสถานการณ์สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นการกระทำที่หน่วยงานข่าวกรองควรหลีกเลี่ยง[57]

---

[53] อาทิ Arne Kislenko, “A Not So Silent Partner: Thailand’s Role in Covert Operations, Counter-Insurgency, and the Wars in Indochina,” Journal of Conflict Studies [online], 24 (1), (2004), Available from: https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/292 [7 August 2022].

[54] อาทิ Jittipat Poonkham A Genealogy of Bamboo Diplomacy: The Politics of Thai Détente with Russia and China (Canberra: Australian National University Press, 2022) ซึ่งใช้ข้อมูลบางส่วนจากฐานข้อมูลออนไลน์ของ CIA

[55] ฉันทิมา, เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ หน้า 6.

[56] Ibid., หน้า 7.

[57] Ibid., หน้า 235 และ 251.

แม้ว่า งานดังกล่าวจะมีข้อจำกัดอยู่บ้างตามที่กล่าวถึงข้างต้น แต่ก็ถือได้ว่าเป็นงานภาษาไทยชิ้นบุกเบิกที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์และความสำคัญของงานข่าวกรองกับนโยบายต่างประเทศ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาเรียนรู้ในเรื่องนี้ได้ต่อไป

อนึ่ง ยังมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เขียนโดยบุคลากรของ สขช. ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ได้แก่ งานของนายฉัตรพงศ์ ฉัตราคม อดีตผู้อำนวยการ สขช. เกี่ยวกับการวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด OSINT[58] และของนายภุมรัตน ทักษาดิพงศ์ อดีตผู้อำนวยการ สขช. (ปี 2535-2544) ซึ่งเขียนเล่าถึงประสบการณ์ส่วนตัวจากการทำงานใน สขช. รวมทั้งให้เกร็ดความรู้และมุมมอง insights ที่น่าสนใจและมีประโยชน์ต่าง ๆ เกี่ยวกับงานข่าวกรองของประเทศไทย รวมทั้งในมิติข่าวกรองต่างประเทศ และบทบาทของกระทรวงฯ ด้านการข่าวกรอง[59]

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

รายงานนี้จะใช้ประโยชน์จากงานวรรณกรรมทฤษฎีการศึกษาการข่าวกรอง ที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการทูตและการข่าวกรอง ซึ่งต่างมีประโยชน์ต่อกันและต้องพึ่งพากัน โดยบทที่ 3 จะพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวในรายละเอียดกว่านี้ รวมถึงความสำคัญของข่าวกรองในการใช้ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามศึกษาว่า “การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อกันอย่างไร”

นอกจากนั้น บทที่ 3 จะใช้การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการข่าวกรองของประเทศต่าง ๆ (comparative study of intelligence) โดยศึกษากรณีของหน่วยข่าวกรอง INR ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และ IAS ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาประสบการณ์ จุดแข็งและจุดอ่อน และประโยชน์เพื่อพิจารณาคำถามศึกษาว่า “เหตุใดกระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง โดยเฉพาะด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง และสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นอย่างไร”

บทที่ 3 ยังจะอธิบายหลักการและทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบพื้นฐาน โดยเฉพาะจาก OSINT ซึ่งเป็นทักษะที่เป็นประโยชน์ต่องานของกระทรวงฯ ที่บุคลากรควรได้รับการพิจารณาฝึกฝนและพัฒนา และเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ ซึ่งจะเป็นการปูทางเชื่อมโยงไปสู่บทที่ 4

---

[58] ฉัตรพงศ์ “ข่าวกรองจากแหล่งเปิด,” และ “การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด Open-Source Intelligence Production,” จุลสารความมั่นคงศึกษา 74 (มีนาคม 2553).

[59] ภุมรัตน ทักษาดิพงศ์ บันทึกความจำ 39 ปี กับ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2558) และ ไล่ล่าจารชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2556).

บทที่ 4 จะสรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ ทั้งในเชิงนโยบายและการดำเนินการต่อไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามศึกษาสุดท้ายว่า “อะไรคือแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ”

บทที่ 3
ผลการศึกษา

บทนี้จะเริ่มด้วยการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง ซึ่งต่างต้องพึ่งพากัน รวมทั้งมีประโยชน์ต่อกันโดยสามารถส่งเสริมการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของกันและกันได้ นอกจากนั้น ยังจะพิจารณาความสำคัญของข่าวกรองในการใช้ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามศึกษาว่า “การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อกันอย่างไร”

ต่อมา บทนี้จะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการข่าวกรองของประเทศสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งต่างมีหน่วยข่าวกรองภายในกระทรวงการต่างประเทศของตน ได้แก่ Bureau of Intelligence and Research (INR) ของสหรัฐฯ และ Intelligence and Analysis Service (IAS) ของญี่ปุ่น เพื่อศึกษาประสบการณ์ จุดแข็งและจุดอ่อน และประโยชน์ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อใช้พิจารณาคำถามศึกษาว่า “เหตุใดกระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพการข่าวกรอง โดยเฉพาะด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง และสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นอย่างไร” โดยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ประกอบการพิจารณาข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงฯ ต่อไปได้ในบทที่ 4

อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบท สถานะ และขีดความสามารถที่แตกต่างระหว่างประเทศเหล่านั้นกับไทยด้วย โดยสหรัฐฯ เป็นประเทศมหาอำนาจระดับโลก (global power) ที่มีผลประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียในพัฒนาการของภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกมากน้อยต่างกันไป และญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค (regional power) ที่มีผลประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในพัฒนาการในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ในขณะที่ไทยเป็นประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลในระดับปานกลาง (middle power) ที่มีผลประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียในพัฒนาการระดับอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหลัก[60] ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพทางข่าวกรองที่มีขอบเขตกว้างขวางเท่ากับกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่จะศึกษาต่อไป เพียงแต่นำประสบการณ์ จุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศเหล่านี้มาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทยตามความเหมาะสม

---

[60] Amy Freedman, “Thailand as an Awkward Middle Power,” in Gabriele Abbondanza and Thomas Stow Wilkins, eds., Awkward Powers: Escaping Traditional Great and Middle Power Theory (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022), หน้า 131-149.

ท้ายสุด บทนี้จะอธิบายหลักการและทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบพื้นฐาน โดยเฉพาะจาก OSINT โดยจะศึกษาใช้ประโยชน์จากงานเขียนของผู้ปฏิบัติ (practitioner) ด้านการข่าวกรองจากสหราชอาณาจักรและประเทศไทยที่เขียนให้บุคคลทั่วไปอ่านและทำความเข้าใจได้ ซึ่งเป็นทักษะที่เป็นประโยชน์ต่องานของกระทรวงฯ ที่บุคลากรควรได้รับการพิจารณาฝึกฝนและพัฒนา และเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ ซึ่งจะเป็นการปูทางเชื่อมโยงไปสู่บทที่ 4 ที่เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง

ตามที่ได้เกริ่นไว้ในบทที่ 2 การทูตกับการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันและมีประโยชน์ต่อกัน โดยต่างต้องพึ่งพากัน เนื่องจากการทูตที่มีประสิทธิผลจะต้องพึ่งพิงการข่าวกรองที่มีประสิทธิผลเช่นกัน โดยต่างมุ่งที่จะรักษาและผลักดันผลประโยชน์ของชาติโดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะให้เกิดสงครามให้มากที่สุด และเพื่อการนี้ต่างก็มุ่งที่จะเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย โดยต่างกันตรงวิธีการดำเนินการ โดยการทูตจะเป็นกระบวนการเจรจาหารือกับรัฐอื่นแบบเปิด และอย่างเป็นทางการ รวมทั้งหาข้อมูลอย่างเปิด (overt) เพื่อโน้มน้าวให้รัฐอื่นให้ความร่วมมือที่สอดคล้องหรือส่งเสริมท่าทีหรือผลประโยชน์ของรัฐตน หรือโน้มน้าวเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการรับมือและแก้ปัญหาที่เผชิญร่วมกัน ในขณะที่การข่าวกรองเป็นความพยายามของรัฐหนึ่งให้ได้มาซึ่งข้อมูลของรัฐอื่น รวมทั้งข้อมูลเจตจำนงและขีดความสามารถของรัฐนั้นที่ปกปิดเป็นความลับโดยดำเนินการอย่างลับ (covert) เพื่อให้ได้ข้อมูลดังกล่าว โดยนำมาใช้ร่วมกับข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งเปิดเพื่อทำการวิเคราะห์และผ่านกรรมวิธีให้เป็นข่าวกรอง ซึ่งจะถูกนำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายต่อไป[61] ทั้งนี้ ทุกรัฐบาลประสงค์ที่จะทั้งดำเนินการทางการทูตและการข่าวกรอง โดยรัฐบาลจะใช้ประโยชน์ข้อมูลจากทุกแหล่ง ทั้งข่าวกรอง และรายงานทางการทูตต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างรอบด้าน[62]

ความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง คือ การข่าวกรองเป็นผู้ผลิต (producer) และการทูตเป็นลูกค้าผู้บริโภค (customer)[63] โดยสินค้าที่ผลิตและบริโภคคือข่าวกรอง

---

[61] Hughes and Oleson, "Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows," หน้า 47 และ Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 1.

[62] Munton, "Diplomacy and Intelligence," หน้า 3.

[63] แม้ว่า ในบางกรณีที่นักการทูตเป็นผู้ผลิต (producer) ข่าวกรองด้วย เช่น กรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่กระทรวงการต่างประเทศมีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองซึ่งบทนี้จะพิจารณาต่อไป แต่ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตข่าวกรองเพื่อใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการทูตต่อไป กล่าวคือ การทูตยังเป็นผู้บริโภค (customer) นั่นเอง โปรดดูข้อ 3.2 ในบทนี้

ซึ่งนักการทูตนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางยุทธศาสตร์ รวมทั้งใช้ขีดความสามารถทางข่าวกรองเป็นมิติหนึ่งของอำนาจและอิทธิพลในการเจรจาทางการทูตด้วย ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังว่า ข่าวกรองที่ได้รับจะเป็นการประเมินและการคาดการณ์อย่างมีปรวิสัย (objective) และแม่นยำ โดยปราศจากความพยายามที่จะผลักดันนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่ผู้ผลิตข่าวกรองนั้นประสงค์เอง[64]

การทูตและการข่าวกรองจึงมีความสัมพันธ์กันที่ใกล้ชิด นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมายาวนานอีกด้วย โดยในช่วงแรกของประวัติศาสตร์ที่ได้มีการบันทึกไว้นั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองด้วยซ้ำ โดยอาจกล่าวได้ว่า งานการข่าวกรองเป็นอาชีพที่มีมายาวนานที่สุดลำดับสอง ("second oldest profession") และอาจกล่าวได้ด้วยว่า งานการทูตเป็นอาชีพที่มีมายาวนานที่สุดลำดับสาม เนื่องจากต่างมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดมาช้านานในประวัติศาสตร์[65] โดยต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสต์ศักราช จึงเริ่มมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของทั้งสองมากขึ้นในจักรวรรดิจีนและเปอร์เซีย โดยเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรด้านการข่าวกรองแบ่งแยกออกมาจากการทูต ซึ่งพัฒนามาเรื่อย ๆ จนกลายเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างชัดเจนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20[66] ในประเทศไทยเองก็ได้มีการค้นพบหลักฐานเอกสารรายงานข่าวกรองตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา[67] และต่อมาในช่วงปี 2497 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองตามแบบของประเทศตะวันตกโดยเฉพาะของสหรัฐฯ คือ กรมประมวลราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อมาในปี 2502 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมประมวลข่าวกรอง แล้วปรับเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ในปี 2528 จนถึงทุกวันนี้ เพียงแต่จะแตกต่างจากหน่วยข่าวกรองตะวันตกที่มักแบ่งแยกเป็นหน่วยข่าวกรองภายในประเทศและหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ ในขณะที่ของไทยรับผิดชอบทั้งสองมิติ[68]

---

[64] Herman, "Diplomacy and Intelligence," หน้า 10-11 และ 18.

[65] มักกล่าวกันว่า อาชีพที่มีมายาวนานที่สุดลำดับแรก คือ การค้าประเวณี โปรดดู Philip Knightley, The Second Oldest Profession: The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore (London: Andre Deutsch, 1986), หน้า 3 และ Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 1.

[66] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 1-2 และ John D. Stempel, Diplomacy and Intelligence [online], 30 November 2017, Available from: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-151 [4 August 2022]: 1-2 ทั้งนี้ สำหรับประวัติศาสตร์การข่าวกรองตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน โปรดดู Christopher Andrew, The Secret World: A History of Intelligence (London: Penguin Books, 2019).

[67] Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, "Intelligence, Subterfuge and History: A Note on the Vickery-Ubonsri Fragment," Journal of the Siam Society 109 (2), (2021): 159-168.

[68] โปรดดูบทที่ 1 ภุมรัตน ไล่ล่าจารชน และจากการสนทนากับเจ้าหน้าที่ สขช., วันที่ 30 สิงหาคม 2565.

ข่าวกรองที่ดีได้มีส่วนสำคัญในการช่วยกำหนดนโยบายต่างประเทศและการทูตหลายครั้งในประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ดี ตัวอย่างต่อไปนี้ไม่ได้หมายความว่า การข่าวกรองเป็น decisive causal factor อย่างแน่นอนที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าว เนื่องจากการข่าวกรองเป็นเพียงหนึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และสามารถผิดพลาดได้ (“It is far from infallible and is one resource among many others used by decision-makers”) ข่าวกรองไม่ได้ถูกนำมาใช้กำหนดนโยบายเสมอไป และมีหน้าที่ให้ข้อมูลเป็นหลัก โดยบางครั้งผู้กำหนดนโยบายยังเลือกที่จะไม่ให้ความสนใจด้วยซ้ำ (“Intelligence does not always determine policy, nor should it. Intelligence informs but NEVER advices. Sometimes it is disregarded.”) ตลอดจนข้อคำนึงทางการเมืองยังเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจในบางครั้ง (“sometimes political realities determine decisions”)[69] ดังนั้น ข่าวกรองจึงเป็นดังเช่นเพียงหนึ่งส่วนผสม (ingredient) เท่านั้นในการปรุงอาหาร โดยมีปัจจัยอื่นประกอบที่อาจมีความสำคัญด้วย เช่น การเสนอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังเช่นในกรณีที่ John F. Kennedy ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้เจรจายอมถอดถอนขีปนาวุธ Jupiter ที่ตั้งอยู่ในอิตาลีและตุรกีเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่สหภาพโซเวียตยอมถอนขีปนาวุธจากคิวบาในช่วงวิกฤติการณ์ขีปนาวุธคิวบา (Cuban Missile Crisis) เมื่อปี 2505 ทั้งนี้ หากประสงค์จะพิสูจน์ปัจจัยที่เป็นสาเหตุหลัก (prove causality) ก็จะต้องทำการศึกษาอย่างละเอียดในแต่ละกรณีซึ่งเกินขอบเขตของรายงานการศึกษานี้ แต่ที่เลือกมาเป็นตัวอย่างเนื่องจากเป็นกรณีที่มักมีการหยิบยกในงานวิชาการที่กล่าวถึงบทบาทสำคัญของการข่าวกรองในการทูต

ตัวอย่างแรกที่มักมีการหยิบยก คือ กรณีที่หน่วยข่าวกรองสหราชอาณาจักรได้ดักฟังและสามารถถอดรหัสโทรเลขของ Arthur Zimmermann รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยอรมนีเมื่อปี 2460 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยโทรเลขดังกล่าวมีข้อเสนอให้เม็กซิโกเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับเยอรมนีเพื่อต่อสู้กับสหรัฐฯ หากสหรัฐฯ เข้าร่วมสงคราม (ขณะนั้นยังมีนโยบายเป็นกลาง) โดยฝ่ายเยอรมนีสัญญากับฝ่ายเม็กซิโกว่า จะยกอาณาเขตทางตอนใต้ของสหรัฐฯ ให้แก่เม็กซิโก ซึ่งฝ่ายสหราชอาณาจักรได้แจ้งข่าวกรองดังกล่าวให้ฝ่ายสหรัฐฯ ทราบ อันเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจประกาศสงครามกับเยอรมนีในเวลาต่อมา ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรได้เปรียบและได้รับชัยชนะเหนือเยอรมนีในที่สุด[70]

---

[69] สัมภาษณ์ทางอีเมล ดร. Kurt Jensen, ผู้เชี่ยวชาญการข่าวกรองและอดีตนักการทูตแคนาดาที่ทำงานด้านการข่าวกรองต่างประเทศในกระทรวงการต่างประเทศแคนาดา, 18 กันยายน 2565.

[70] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 2 สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู Barbara W. Tuchman, The Zimmermann Telegram: America Enters the War, 1917-1978 (New York: Random House, 1994).

ในช่วงสงครามเย็น ข่าวกรองที่สหรัฐฯ ได้รับจากพันเอก Oleg Penkovsky เจ้าหน้าที่ข่าวกรองอาวุโสของหน่วยข่าวกรองทางทหารของสหภาพโซเวียต (Main Intelligence Directorate หรือตัวย่อภาษารัสเซียคือ GRU) ซึ่งตัดสินใจแปรพักตร์ทำงานให้ MI6 และ CIA ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1960 มีบทบาทสำคัญในการทำให้ John F. Kennedy ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ตัดสินใจมีท่าทีหนักแน่นกับฝ่ายโซเวียตในช่วงวิกฤติการณ์ขีปนาวุธคิวบา เนื่องจาก Penkovsky ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานปล่อยขีปนาวุธในคิวบารวมทั้งข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ขีดความสามารถด้านขีปนาวุธพิสัยไกลของโซเวียตแท้จริงแล้วยังอ่อนแออยู่และไม่ได้ดีเพียงพอที่จะทำให้ Nikita Khrushchev ผู้นำโซเวียตในขณะนั้น กล้าเสี่ยงที่จะก่อสงครามนิวเคลียร์กับสหรัฐฯ อันส่งผลให้วิกฤติการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลงในที่สุด[71]

ข่าวกรองยังมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายในช่วงหลังสงครามเย็น โดยตัวอย่างเชิงลบที่เป็นที่รู้จักกันดี คือ การที่สหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรใช้ข่าวกรองที่ผิดหรือบิดเบือนเป็นเหตุผลอ้างสำหรับการตัดสินใจบุกอิรักเพื่อโค่นล้มระบอบการปกครองของ Saddam Hussein เมื่อปี 2546 โดยอ้างว่า อิรักกำลังผลิตอาวุธที่มีอาณุภาพทำลายล้างสูง ซึ่งในที่สุดก็ไม่พบหลักฐานใด ๆ[72] นอกจากนั้นข่าวกรองยังสามารถถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการทูต เช่น ในกรณีที่หน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรร่วมกันตัดสินใจเปิดเผยข่าวกรองที่ได้รับมาว่า Vladimir Putin ประธานาธิบดีรัสเซียมีแผนโจมตีรุกรานยูเครนอย่างแน่นอน เพื่อพยายามป้องปรามรัสเซีย ซึ่งแม้ว่า ในที่สุดจะไม่

---

[71] บทที่ 9 และ 10 Jeremy Duns, Dead Drop: The True Story of Oleg Penkovsky and the Cold War's Most Dangerous Operation (London: Simon & Schuster, 2014).

[72] ข่าวกรองที่ผิดพลาดหรือบิดเบือนดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนเมื่อปี 2547 ทั้งในสหรัฐฯ (Iraq Intelligence Commission) และในสหราชอาณาจักร (Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction หรือ Butler Review) สามารถอ่านรายงานได้ที่ https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-WMD/summary และ https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20060105191702/http://www.butlerreview.org.uk/report/report.pdf ตามลำดับ [12 สิงหาคม 2565] ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงว่าข่าวกรองดังกล่าวผิดพลาดหรือถูกบิดเบือนเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงจนกลายเป็นประเด็นการเมือง (bi-partisan) ซึ่งในความเห็นของนาย Kenneth M. Pollack อดีตนักวิเคราะห์ข่าวกรองของ CIA และของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีความเชี่ยวชาญด้านตะวันออกกลาง ทั้งสองความเห็นมีส่วนถูกบ้าง กล่าวคือ "Both sides appear to be at least partly right. The intelligence community did overestimate the scope and progress of Iraq's WMD programs, although not to the extent that many people believe. The Administration stretched those estimates to make a case not only for going to war but for doing so at once,..." Kenneth M. Pollack, "Spies, Lies, and Weapons: What Went Wrong," The Atlantic [online], January/February 2004, Available from: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/01/spies-lies-and-weapons-what-went-wrong/302878/ [30 August 2022].

สามารถป้องปรามไม่ให้รัสเซียบุกรุกยูเครนได้ แต่ก็มีส่วนช่วยในการสร้างแนวร่วมทางการทูตในกลุ่มประเทศตะวันตกตั้งแต่ต้น รวมทั้งเป็นการตอบโต้ข้อมูลบิดเบือน (disinformation) ที่รัสเซียเผยแพร่ก่อนหน้านี้[73] ซึ่งอาจเรียกความร่วมมือทางข่าวกรองระหว่างประเทศตะวันตกดังกล่าวได้ว่า เป็นกรณีที่การข่าวกรองช่วยเสริม (supplement) บทบาททางการทูต[74]

เจ้าหน้าที่การข่าวกรองยังสามารถทำหน้าที่เป็นนักการทูตอย่างไม่เป็นทางการได้อีกด้วย หรือที่เรียกว่า เป็นการทูตคู่ขนาน (parallel diplomacy) เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่อาวุโสของ MI6 ได้พัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับ Moussa Koussa รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลิเบีย และกับ Muammar Gaddafi ผู้นำลิเบีย จนสามารถโน้มน้าวให้ลิเบียยุติโครงการพัฒนาอาวุธเคมี เมื่อปี 2546 ได้สำเร็จ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินความสัมพันธ์อันปกติระหว่างลิเบียกับสหราชอาณาจักรนับตั้งแต่เหตุการณ์ลอบวางระเบิดเครื่องบินสายการบิน Pan Am เหนือเมือง Lockerbie โดยลิเบีย เมื่อปี 2531 รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือด้านข่าวกรองเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย Al-Qaeda ซึ่งเป็นภัยคุกคามร่วมต่อทั้งลิเบียและสหราชอาณาจักร[75] นอกจากนั้น ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านข่าวกรองยังสามารถส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นได้ โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกรองเปรียบเสมือนการสร้างอีกหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญของแต่ละประเทศได้อีกด้วย (expert intergovernmental relationship)[76] เช่น ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ กับสหราชอาณาจักร และภายใต้กรอบความร่วมมือ FVEY

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า “งานข่าวกรองมีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของทุกประเทศไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ ผลิตผลจากหน่วยงานนี้เป็นข้อมูลที่ผู้นำระดับสูงสุด ใช้เป็นรากฐานที่จะขาดเสียมิได้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ” ทั้งนี้ “เพราะผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายโดยรวม ต้องการ

---

[73] เมื่อพฤศจิกายน 2564 William J. Burns ผู้อำนวยการ CIA ได้เดินทางไปรัสเซียเพื่อแจ้งเตือนรัสเซียว่า สหรัฐฯ มีข่าวกรองเรื่องรัสเซียจะบุกโจมตียูเครน เพื่อเป็นการพยายามป้องปรามรัสเซีย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ สหรัฐฯ จึงตัดสินใจเปิดเผยข่าวกรองดังกล่าวในเวลาต่อมา Gordon Corera, “Ukraine: Inside the spies’ attempts to stop the war,” BBC News [online], 9 April 2022, Available from: https://www.bbc.com/news/world-europe-61044063 [12 August 2022]. โปรดดูเพิ่มเติม Huw Dylan and Thomas J. Maguire, “Secret Intelligence and Public Diplomacy in the Ukraine War,” Survival 64 (4), (2022): 33-74.

[74] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 7.

[75] Ibid., หน้า 7 และ Nicholas Watt, “MI6 and Tripoli to share information on al-Qaida,” The Guardian [online], 26 March 2004, Available from: https://www.theguardian.com/politics/2004/mar/26/uk.terrorism [30 August 2022].

[76] Michael Herman, Intelligence Power in Peace and War (Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 9th ed.), หน้า 200.

ข้อมูลข่าวสารที่เชื่อถือได้อย่างมั่นใจ ต้องการความเข้าใจสถานการณ์ที่กำลังเกิดและคลี่คลายอย่างเห็นภาพ...ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่หรือทั้งหมด จะได้มาจากหน่วยงานข่าวกรองเป็นอันดับแรก”[77] อย่างไรก็ดี ข่าวกรองที่จะสามารถมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายได้นั้น จะต้องมี 3 คุณลักษณะ ได้แก่ มีความทันท่วงที (timely) มีความสำคัญเกี่ยวข้อง (relevant) และมีความแม่นยำ (accurate) มิเช่นนั้นก็จะถือว่าเป็นข่าวกรองที่ล้มเหลว (intelligence failure) ดังเช่น ในกรณีเหตุการณ์กลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda โจมตีสหรัฐฯ เมื่อ 11 กันยายน 2544 ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากความล้มเหลวในการประสานงานและแบ่งปันข่าวกรองระหว่างหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ จนไม่สามารถปะติดปะต่อให้เห็นภาพรวมเพื่อที่จะป้องปรามได้[78]

ในขณะเดียวกัน การทูตก็มีความสำคัญต่อการข่าวกรองเช่นกันตามที่ได้เกริ่นไว้ในบทที่ 2 แม้ว่า ข้อ 3 ของอนุสัญญา Vienna Convention on Diplomatic Relations ปี ค.ศ. 1961 ได้ระบุไว้ว่า นักการทูตสามารถเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และพัฒนาการในรัฐผู้รับด้วยวิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นการห้ามไม่ให้นักการทูตที่แท้จริงปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่การข่าวกรอง แต่ในทางปฏิบัติสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลมักถูกใช้เป็นฐานสำหรับการรวบรวมข่าวกรองทั้งจาก SIGINT และ HUMINT รวมทั้งเจ้าหน้าที่การข่าวกรองยังใช้ตำแหน่งทางการทูตเป็นฉากกำบัง (cover) หน้าที่ที่แท้จริงด้วย เพื่อที่จะได้รับความคุ้มกันทางการทูต นอกจากนั้น หนึ่งในหน้าที่หลักของนักการทูต คือ การเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่แม่นยำและครบถ้วนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะได้รับจากแหล่งข้อมูลเปิด เช่น ข่าวท้องถิ่นแล้ว นักการทูตยังได้รับข้อมูลจากการประสานงานติดต่อกับ counterparts รวมทั้งบุคคลสำคัญท้องถิ่นด้วย ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยในกระบวนการผลิตข่าวกรอง เนื่องจากรายงานของนักการทูต (diplomatic reporting) สามารถให้ข้อมูลภูมิหลังที่สำคัญ อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำและบุคคลชั้นนำ สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ และสภาพการณ์ทางสังคมของประเทศนั้น ซึ่งนักวิเคราะห์ข่าวกรองสามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาทางลับได้[79] โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น สขช. ถือว่า

---

[77] ฉันทิมา, เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ หน้า 3 และ 217.

[78] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 4 และ Raymond F. Smith, “Is it a Pearl or a Kidney Stone? Intelligence Reform and Embassy Reporting, from Moscow to Baghdad,” Intelligence and National Security 24 (6), (2009): 838.

[79] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 3 และ 5, Hughes and Oleson, “Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows,” หน้า 49, และ Munton, “Diplomacy and Intelligence,” หน้า 5-6. ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ได้จัดประเภทข่าวที่นักการทูตเสาะหาเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ข่าวเกี่ยวกับสภาพการณ์ (2) ข่าวเกี่ยวกับบุคคลสำคัญ (3) ข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ (4) ข่าวการเคลื่อนไหว และ (5) ข่าวเกี่ยวกับการเจรจาและสนทนากับต่างประเทศ โปรดดู อรุณ, การทูตและการระหว่างประเทศ หน้า 208-211.

รายงานดังกล่าวเป็น “ข่าวกรองทางการทูต” (diplomatic intelligence) ที่ให้ข้อมูลที่ดีที่สุดเกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ[80] ทั้งนี้ ข้อมูลที่นักการทูตหาได้จากเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สร้างไว้กับบุคคลท้องถิ่นหรือต่างชาติที่อยู่ในประเทศประจำการเป็น “มูลค่าเพิ่ม” ที่สำคัญสำหรับข้อมูลที่รวบรวมจากแหล่งเปิดอื่น ๆ อย่างไรก็ดี ก็ต้องใช้ทักษะวิเคราะห์ที่ดีเช่นกันว่า สิ่งที่บุคคลนั้นพูดและคิดเป็นอย่างไรกันแน่ โดยจำต้องสามารถตีความและทำความเข้าใจกับความหมายที่แฝงไว้ได้ด้วย (“read between the lines”)[81]

นอกจากนั้น นักการทูตเองยังสามารถเขียนรายงานประเมินข่าวกรองได้ด้วย ดังเช่น กรณีการยกร่าง “long telegram” ของ George F. Kennan นักการทูตสหรัฐฯ ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สหภาพโซเวียต ในปี 2489 ซึ่งโทรเลขดังกล่าวกลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำเนินนโยบายสกัดกั้นอิทธิพลสหภาพโซเวียต (containment policy) โดยรัฐบาลสหรัฐฯ ในช่วงเริ่มต้นของสงครามเย็น[82] กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะของประเทศตะวันตก ยังสามารถมีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยข่าวกรองระหว่างประเทศด้วย (international intelligence liaison) โดยมักใช้สถานเอกอัครราชทูตตนเป็นสถานที่สำหรับการแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และยังถือว่าการแลกเปลี่ยนข่าวกรองเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย[83]

แหล่งข้อมูลจากนักการทูตถือว่าเป็นหนึ่งในแหล่งข้อมูลเปิดที่สำคัญ ซึ่งเมื่อนำมารวบรวมกับข้อมูลเปิดอื่น ๆ พร้อมทั้งกับข้อมูลลับแล้วนำมาผ่านกรรมวิธีผลิตข่าวกรอง ก็จะได้ผลผลิตข่าวกรองที่เรียกว่า All-source Intelligence นั่นเอง โดยวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อที่จะได้เห็นภาพรวมและทำการคาดการณ์อย่างดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งผู้ที่ทำการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิดเหล่านี้ก็ไม่ได้แตกต่างจากนักวิเคราะห์หรือนักวิจัยทั่วไปเท่าใดนัก[84] ทั้งนี้ ผู้ศึกษาการข่าวกรองได้ประเมินว่าข่าวกรองประมาณร้อยละ 90 จะได้มาจากแหล่งเปิด หรือ OSINT อันรวมถึงข้อมูลหรือข่าวกรองจากนักการทูตด้วย[85] ซึ่งอดีตผู้อำนวยการ สขช. ท่านหนึ่งเห็นพ้องกับการประเมินนี้ โดยเห็นว่า ร้อยละ 90-95 ของการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเป็นการรวบรวมทางเปิด (overt collection) โดยที่เหลืออีก

---

[80] ภุมรัตน์, บันทึกความจำ 39 ปี กับสำนักข่าวกรองแห่งชาติ หน้า 110.

[81] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ นางสาวพินธุ์สุดา ชัยนาม

[82] Munton, “Diplomacy and Intelligence,” หน้า 7 ทั้งนี้ สามารถเข้าถึงโทรเลขดังกล่าวได้ที่ https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178.pdf [20 August 2022].

[83] Munton, “Diplomacy and Intelligence,” หน้า 9.

[84] Herman, “Diplomacy and Intelligence,” หน้า 5 และ Herman, Intelligence Power in Peace and War หน้า 100-101.

[85] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 3

ร้อยละ 5-10 เท่านั้นที่เป็นการรวบรวมข่าวทางลับ (clandestine collection)[86] ซึ่งมักมีค่าใช้จ่ายสูงและมีความเสี่ยงสูงสำหรับผู้ที่ทำการรวบรวม ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารและรายงานของนักการทูตที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ OSINT นั้น จึงมีความสำคัญอย่างมากสำหรับการทำงานของฝ่ายข่าวกรอง

3.2 การศึกษากรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น

ตามที่กล่าวข้างต้น การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันอย่างมากและมีประโยชน์และความสำคัญต่อกัน ทั้งนี้ ในบางประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการข่าวกรองต่อการดำเนินการทางการทูตและนโยบายต่างประเทศ โดยได้จัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองภายในกระทรวงการต่างประเทศตนเพื่อสนับสนุนโดยตรงการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้มีประสิทธิผล โดยใช้ศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศและของนักการทูตให้เต็มที่ เช่น ในกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์จากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลทั่วโลกในการรวบรวมข่าวกรองต่างประเทศบางรูปแบบ เพื่อนำมาใช้ประกอบกับข่าวกรองที่ได้รับจากหน่วยงานข่าวกรองอื่นเพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น[87] นอกจากนั้น นักการทูตยังมีทักษะ ความรู้ และการศึกษาที่สำคัญสำหรับการข่าวกรองโดยสามารถเติมเต็มช่องว่างทางข่าวกรอง (intelligence gaps) เช่น ความรู้ความชำนาญและประสบการณ์โดยตรงในภูมิภาคหรือประเทศใดเป็นการเฉพาะ ทักษะด้านภาษาและความตระหนักรับรู้ถึงวัฒนธรรมของประเทศที่ตนประจำการอยู่ (cultural awareness) รวมทั้งยังสามารถส่งเสริมความร่วมมือด้านการข่าวกรองกับต่างประเทศ เพราะนักการทูตได้มีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับ counterparts ในต่างประเทศอยู่แล้ว ซึ่งสามารถนำมาใช้ส่งเสริมความร่วมมือด้านข่าวกรองกับประเทศนั้นได้ต่อไป เช่น ในกรณีที่ประธานาธิบดี Joe Biden เลือกนาย William J. Burns อดีตนักการทูตอาวุโส ซึ่งมีประสบการณ์สูงและมีความเชี่ยวชาญรัสเซียและตะวันออกกลางให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ CIA คนปัจจุบัน[88]

อย่างไรก็ดี ในการศึกษากรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นนั้น จำต้องคำนึงถึงบริบท สถานะ และขีดความสามารถที่แตกต่างระหว่างประเทศเหล่านั้นกับไทยด้วยตามที่กล่าวไว้ข้างต้นในบทนี้ โดยที่ไทยเป็นเพียงประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลในระดับปานกลางที่มีผลประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียในพัฒนาการระดับอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหลัก จึงอาจไม่จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพทาง

---

[86] ภุมรัตน, ไล่ล่าจารชน หน้า 36.

[87] Michael G., Rethinking the State Department's Role in Intelligence, The Heritage Foundation Archives [online], 11 February 1988, Available from: https://www.heritage.org/report/rethinking-the-state-departments-role-intelligence [15 August 2022]: 1.

[88] Brock, "Secrets and Cooperation," หน้า 12-14 และในกรณีของสหราชอาณาจักร โปรดดู Herman, "Diplomacy and Intelligence," หน้า 14-15.

ข่าวกรองที่มีขอบเขตกว้างขวางเท่ากับกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่จะศึกษาต่อไป เพียงแต่นำประสบการณ์ จุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศเหล่านี้มาศึกษาเรียนรู้และประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทยตามความเหมาะสม

3.2.1 Bureau of Intelligence and Research (INR) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ

ภูมิหลัง ก่อตั้งเมื่อปี 2488 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง โดยสืบทอดภารกิจและบุคลากรจากหน่วย Research and Analysis Branch ของ Office of Strategic Services (OSS)[89] โดยตอนแรกหน่วยใหม่มีชื่อว่า Office of Intelligence Research จนเปลี่ยนชื่อเป็น Bureau of Intelligence and Research (INR) เมื่อปี 2500 ทั้งนี้ INR ถือว่า เป็นหน่วยงานข่าวกรองพลเรือนที่เก่าแก่ที่สุดของสหรัฐฯ และยังเป็นหน่วยงานข่าวกรองที่เล็กที่สุดในประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ โดยมีบุคลากรเพียงประมาณ 300 คน

ภารกิจหลักของ INR ได้แก่

1) การวิเคราะห์และเผยแพร่ข่าวกรอง All-source Intelligence ให้แก่ผู้กำหนดนโยบายรวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อใช้สนับสนุนการทูตและนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ โดยมีวิสัยทัศน์ คือ การข่าวกรองเสริมสร้างพลังของการทูต (“intelligence empowering diplomacy”) ทั้งนี้ INR มีบทบาทด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองเป็นหลัก ไม่ได้ปฏิบัติการลับเพื่อหาและรวบรวมข้อมูล หรือปฏิบัติภารกิจต่อต้านการข่าวกรอง (counterintelligence) โดย INR จะใช้ข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ รายงานจากสำนักงานทางการทูตในต่างประเทศ และแหล่งข้อมูลเปิดต่าง ๆ (OSINT) เช่น ข่าวในสื่อต่าง ๆ และบทความทางวิชาการ นอกจากนั้น INR ยังมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานสรุปข่าวกรองประจำวันให้แก่ประธานาธิบดี (President’s Daily Briefings: PDB) และเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการทำวิจัยและวิเคราะห์ความคิดเห็นของสาธารณชนในประเทศต่าง ๆ

2) การประสานงานด้านการข่าวกรองระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยงานอื่น ๆ ในประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ เพื่อทำให้แน่ใจว่า การดำเนินการด้านการข่าวกรองสามารถใช้สนับสนุนนโยบายต่างประเทศได้จริง นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ประสานงานด้านนโยบายภายในกระทรวงการต่างประเทศเอง เพื่อให้แน่ใจว่า การดำเนินการด้านการข่าวกรองของกระทรวงสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศ นอกจากนั้น INR ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของกระทรวงในการเข้าร่วม

---

[89] OSS เป็นหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งต่อมาได้กลายเป็น CIA ส่วนหน่วย Research and Analysis Branch มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินขีดความสามารถของประเทศฝ่ายอักษะ (หลัก ๆ ได้แก่ นาซีเยอรมนี ญี่ปุ่น และอิตาลี) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

การประชุมของประชาคมข่าวกรองและในการจัดทำนโยบายข่าวกรองโดยสำนักงานของผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (Office of the Director of National Intelligence)

3) การขยายความร่วมมือด้านการวิเคราะห์ (Analytic Outreach) โดยดำเนินโครงการ Analytic Exchange Program ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชน ภาควิชาการ และ NGOs สามารถให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นท้าทายด้านนโยบายต่างประเทศและการข่าวกรองตามที่นักวิเคราะห์ในประชาคมข่าวกรองหรือผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลระบุขอ

โครงสร้าง ผู้บังคับบัญชา INR เป็นระดับ Assistant Secretary of State (แปลตรงตัว คือ ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเทียบเท่าตำแหน่งรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศของไทย) ซึ่งรายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหลักด้านข่าวกรองของรัฐมนตรี และมีหน้าที่ทำให้มั่นใจว่ากิจกรรมข่าวกรองต่าง ๆ จะสามารถช่วยสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ นอกจากนั้นยังเป็นผู้กำหนดเป้าหมายความต้องการสำหรับการรวบรวมและวิเคราะห์ข่าวกรองเพื่อสนับสนุนการทูต อนึ่ง โครงสร้าง INR ประกอบด้วย 23 สำนักงานหรือกลุ่มงาน โดยมีทั้งสำนักงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์แต่ละภูมิภาค เช่น ยุโรป เอเชียตะวันออกและแปซิฟิก เอเชียใต้ และรัสเซียและยูเรเชีย และที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ประเด็นสำคัญ เช่น การก่อการร้าย ยาเสพติด และอาชญากรรม ประเด็นเศรษฐกิจ ประเด็นด้านยุทธศาสตร์ การแพร่ขยายของอาวุธ และการทหาร และประเด็นไซเบอร์ ตลอดจนสำนักงานฝ่ายบริหารและให้การสนับสนุนต่าง ๆ เช่น ด้านเทคนิค[90]

จุดแข็ง แม้ว่า INR จะเป็นหน่วยงานข่าวกรองที่เล็กที่สุดของสหรัฐฯ แต่ก็ได้รับความเคารพนับถือในความเป็นมืออาชีพและความสามารถในการวิเคราะห์ข่าวกรองอย่างสูง ดังเช่น ในกรณีสงครามอิรัก เมื่อปี 2546 นั้น INR เป็นหน่วยงานข่าวกรองเดียวที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์น้อยที่สุดในรายงานของคณะกรรมการไต่สวนของวุฒิสภาเกี่ยวกับคุณภาพของข่าวกรองที่รัฐบาลสหรัฐฯ นำไปใช้อ้างเป็นเหตุผลในการบุกโจมตีอิรัก โดยรายงานเห็นว่า INR เป็นหน่วยข่าวกรองที่วิเคราะห์ “ผิดน้อยที่สุด” และเห็นด้วยกับการประเมินของ INR ที่ระบุว่า ข่าวกรองที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนความเห็นส่วนใหญ่ของประชาคมข่าวกรองที่เชื่อว่า อิรักกำลังรื้อฟื้นโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์[91] นอกจากนั้น INR ยังได้วิเคราะห์และประเมินถูกต้องในอีกหลายกรณี เช่น ได้ค้าน

---

[90] ข้อมูลรวบรวมจากเว็ปไซต์ของ INR https://www.state.gov/about-us-bureau-of-intelligence-and-research/ [20 August 2022] และเอกสาร INR 2025 Strategic Plan [online], 2021, Available from: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/INR_Phamplet_Spread.pdf [20 August 2022].

[91] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 5 และ Douglas Jehl, “The Reach of War: Intelligence; Tiny Agency’s Iraq Analysis is Better than Big Rivals’,” The New York Times [online], 19 July 2004,

ความเห็นของรัฐบาลประธานาธิบดี George W. Bush ที่เชื่อว่า ชัยชนะของสหรัฐฯ ในอิรักจะนำไปสู่การแพร่กระจายของประชาธิปไตยในโลกอาหรับ และยังคาดการณ์ถูกต้องว่า ตุรกีจะไม่ยินยอมให้กองกำลังสหรัฐฯ เดินทางผ่านดินแดนตนเพื่อเข้าไปยังอิรัก และไม่เห็นด้วยกับความเห็นของหน่วยงานข่าวกรอง สหราชอาณาจักรที่ระบุว่า อิรักกำลังจัดหาแร่ยูเรเนียมจากไนเจอร์[92] ล่าสุด INR เป็นหน่วยงานเดียวที่มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นส่วนใหญ่ของประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ ที่ประเมินว่า กรุงเคียฟจะถูกยึดครองภายใน 3-4 วัน และยูเครนจะพ่ายแพ้ภายใน 2 สัปดาห์หลังจากที่รัสเซียบุกโจมตีเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565 ซึ่งเป็นการประเมินที่ผิด ทั้งนี้ INR ได้ทำการประเมินที่ถูกต้องดังกล่าวบนพื้นฐานของข้อมูลที่รวบรวมจากการทำวิจัยและวิเคราะห์ความคิดเห็นของสาธารณชนในยูเครนที่มีผลแสดงว่า ชาวยูเครนจะต่อต้านรัสเซียอย่างเข้มแข็งและสุดความสามารถ รวมทั้งชาวยูเครนมีความรู้สึกต่อต้านรัสเซียมากยิ่งขึ้นแม้กระทั่งในภาคตะวันออกของยูเครนซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ที่ประชากรมีความรู้สึกใกล้ชิดกับรัสเซีย[93]

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ข่าวกรองอาวุโสในประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ เจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และผู้เชี่ยวชาญด้านข่าวกรองสหรัฐฯ ต่างเห็นว่า จุดแข็งของ INR มีดังนี้[94]

1) การมีประสบการณ์ยาวนานและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของนักวิเคราะห์ INR ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานวิเคราะห์มาหลายสิบปีแล้วและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะประเด็นปัญหาหรือภูมิภาคหนึ่ง เช่น ในกรณีความเห็นค้านเรื่องที่อิรักกำลังรื้อฟื้นโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์นั้น นักวิเคราะห์ INR ที่แสดงความเห็นค้าน 2 คน ต่างมีประสบการณ์การทำงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะมานานกว่า 10 ปี[95] นอกจากนั้น ส่วนใหญ่ยังเคยทำงานเป็นนักวิชาการมาก่อน จึงมีพื้นฐานที่แน่นในด้านการวิเคราะห์อย่างมีหลักการ

2) INR เป็นหน่วยงานที่เน้นการวิเคราะห์ข่าวกรองเท่านั้น โดยพิจารณาข่าวกรองที่ได้รับมาจากหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ เป็นหลัก จึงมีความเป็นอิสระเนื่องจากไม่ได้มีผลประโยชน์ผูกพันด้านองค์กรกับข่าวกรองนั้น ดังเช่นในกรณีของ CIA หรือ Defence Intelligence Agency (DIA) หรือ National Security Agency (NSA) ที่ต่างอาจพยายามผลักดันความสำคัญของข่าวกรอง

Available from: https://www.nytimes.com/2004/07/19/world/reach-war-intelligence-tiny-agency-s-iraq-analysis-better-than-big-rivals.html [15 August 2022].

[92] Jehl, "The Reach of War: Intelligence"

[93] Katie Bo Lillis and Natasha Bertand, US intelligence community launches review following Ukraine and Afghanistan intel failings, CNN [Online], 13 May 2022, Available from: https://edition.cnn.com/2022/05/13/politics/us-intelligence-review-ukraine/index.html [21 August 2022].

[94] Jehl, "The Reach of War: Intelligence"

[95] Ibid. และ Smith, "Is it a Pearl or a Kidney Stone?" หน้า 851.

ที่หน่วยงานตนรวบรวมเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรตน อาทิ เพื่อใช้อ้างขอรับงบประมาณเพิ่มเติม หรือเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เช่น ในกรณีของ CIA กับสงครามอิรัก ดังนั้น ความเป็นอิสระดังกล่าวส่งผลให้ INR สามารถทำการวิเคราะห์อย่างมีปรวิสัย (objective) มากกว่า และกล้ามีความเห็นที่แตกต่างจากประชาคมข่าวกรองส่วนใหญ่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเห็นของหน่วยงานอื่น และหลีกเลี่ยงปัญหาของการคิดแบบติดกลุ่ม (Groupthink) อันนำไปสู่การตัดสินใจโดยอาศัยความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มเป็นที่ตั้ง เหนือความคิดเห็นของคนส่วนน้อย ซึ่งอาจทำให้ขาดดุลพินิจที่ถี่ถ้วนในการตัดสินใจ และนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดได้ ดังเช่นกรณีสงครามอิรัก เมื่อปี 2546

3) อีกจุดแข็งหนึ่งในมุมมองของนาย Brett M. Holmgren, Assistant Secretary of State ที่รับผิดชอบ INR คนปัจจุบัน คือ INR อยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เองจึงมีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงฯ เพื่อตอบสนองความต้องการและ feedback ได้โดยเร็วและโดยตรง รวมทั้งช่วยให้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อมการกำหนดนโยบายได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลให้สามารถคาดการณ์สิ่งที่ผู้บริหารประสงค์รู้ล่วงหน้า และสามารถผลิตรายงานการประเมินที่มีความข้องเกี่ยว (relevant) และมีผลกระทบ (impactful) มากยิ่งขึ้น[96]

ดังนั้น จุดแข็งเหล่านี้ทำให้ INR มักสามารถมีบทบาทเหนือกำลังตนเองได้ (“punch above its weight”) แม้ว่า จะเป็นหน่วยงานข่าวกรองที่เล็กที่สุดก็ตาม[97] โดยจากบุคลากร INR ทั้งหมดประมาณ 300 คน มีนักวิเคราะห์ประมาณ 165 คน ซึ่งน้อยกว่าจำนวนนักวิเคราะห์ใน CIA (มากกว่า 1,500 คน) และใน DIA (มากกว่า 3,000 คน)[98] ทั้งนี้ ในความเห็นของอดีตนักการทูตแคนาดาที่ทำงานด้านการข่าวกรองต่างประเทศซึ่งเคยทำงานร่วมกับทั้ง INR และ CIA นั้น INR เป็นหน่วยงานข่าวกรองที่เลิศกว่าและประสบความสำเร็จมากกว่า CIA เมื่อคำนึงถึงทรัพยากรที่แตกต่างกันมากระหว่างสององค์กร โดย INR สามารถตอบโจทย์และความต้องการด้านการข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ดีกว่าอันเป็นประโยชน์ที่เห็นได้ชัดจากการมีหน่วยงานข่าวกรองภายในกระทรวงการต่างประเทศเองในลักษณะที่เป็น “in-house foreign intelligence organization”[99]

<u>จุดอ่อน</u> จุดแข็งข้างต้นก็สามารถเป็นจุดอ่อนของ INR ได้เช่นกัน ทั้งในแง่ของทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่จำกัดเมื่อเทียบกับหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ ของสหรัฐฯ และนอกจาก

---

[96] Brett M. Holmgren, “<u>The Future of Intelligence Support to Diplomacy,</u>” Remarks at University of Texas, Austin [online], 12 September 2022, Available from: https://www.state.gov/the-future-of-intelligence-support-to-diplomacy/ [17 September 2022].

[97] Gregory F. Treverton, <u>Intelligence for an Age of Terror</u> (New York: Cambridge University Press, 2011), หน้า 6.

[98] Jehl, “<u>The Reach of War: Intelligence</u>”

[99] สัมภาษณ์ทางอีเมล ดร. Kurt Jensen.

รายงานการทูตจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลในต่างประเทศและจากแหล่งข้อมูลเปิดแล้ว INR ยังต้องพึ่งพาข้อมูลข่าวกรองจากหน่วยงานข่าวกรองอื่นเป็นหลัก และไม่ได้มีขีดความสามารถด้านการรวบรวมข่าวกรองเท่ากับหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ[100] นอกจากนั้น อิทธิพลของ INR ในแวดวงผู้กำหนดนโยบายก็น้อยกว่าหน่วยข่าวกรองอื่น ๆ ดังเห็นได้จากที่ผู้กำหนดนโยบายอันรวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เองยังเลือกที่จะฟังความเห็นส่วนใหญ่ของประชาคมข่าวกรองในทั้งสองกรณีที่ INR ได้มีความเห็นต่างและประเมินถูก ได้แก่ กรณีการรื้อฟื้นโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของอิรัก และล่าสุดกรณีการประเมินขีดความสามารถและความมุ่งมั่นของยูเครนที่จะปกป้องประเทศตน

อนึ่ง ในภาพรวม สหรัฐฯ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากการข่าวกรองในการผลักดันการทูต โดย (1) ใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของนักการทูตอาชีพ เช่น ทักษะและความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกระบวนการตัดสินใจด้านข่าวกรอง (2) จัดทำนโยบายและข้อริเริ่มทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในด้านการแบ่งปันข่าวกรอง และ (3) จัดการฝึกอบรมและเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการข่าวกรองให้แก่นักการทูตอาชีพ ซึ่งช่วยส่งเสริมการทูตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น[101]

3.2.2 Intelligence and Analysis Service (IAS) ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น

ภูมิหลัง กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทด้านการรวบรวมข่าวกรองต่างประเทศมายาวนานนับตั้งแต่ก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 โดยมีการจัดตั้ง Investigations Department เมื่อปี 2477 ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อหลายครั้งภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ยุติลง โดยถูกยุบรวมกับหน่วยงานอื่นกลายเป็น International Intelligence Department หรือ Bureau ในปี 2534 และในปี 2547 ได้ถูกยุบตัวลงและเปลี่ยนเป็น Information, Analysis, Research and Planning Bureau ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น IAS จนทุกวันนี้[102] โดยจัดตั้งเพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการให้ความเห็นวิเคราะห์ นอกเหนือจากกรมภูมิภาคและกรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายหนึ่งซึ่งบางครั้งจะคัดเลือก (“cherry pick”) ข่าวกรองที่ได้รับจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลเพื่อใช้สนับสนุนนโยบายที่ตนเองผลักดันเท่านั้น[103]

---

[100] Munton, “Diplomacy and Intelligence,” หน้า 9 และ Brock, “Secrets and Cooperation,” หน้า 10.

[101] Brock, “Secrets and Cooperation,” หน้า 12.

[102] ข้อมูลรวบรวมจาก “Intelligence and Analysis Bureau,” FAS Intelligence Resource Program [online], 12 October 2000, Available from: https://irp.fas.org/world/japan/iab.htm [15 August 2022], Ken Kotani, “A Reconstruction of Japanese Intelligence,” in Davies and Gustafson eds., Intelligence Elsewhere หน้า 183-184 และสัมภาษณ์ออนไลน์เจ้าหน้าที่ข่าวกรองญี่ปุ่น, 6 สิงหาคม 2565.

[103] Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy, หน้า 20 เชิงอรรถ 31.

ทั้งนี้ IAS เป็นหนึ่งใน 5 หน่วยงานในประชาคมข่าวกรองญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วย (1) Public Security Intelligence Agency (PSIA) ภายใต้กระทรวงยุติธรรม โดยเน้นข่าวกรองภายในประเทศ และการประเมินข่าวกรองเกี่ยวกับการก่อการร้ายและแนวคิดสุดโต่งภายในประเทศ อย่างไรก็ดี PSIA เริ่มมีบทบาทด้านการข่าวกรองต่างประเทศมากขึ้นและมีการส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำการในบางสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ (2) Defence Intelligence Headquarters (DIH) สังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานข่าวกรองที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่น เน้นงานข่าวกรองทางทหารให้แก่กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น (Japanese Self-Defence Forces: JSDF) (3) National Police Agency (NPA) ถือได้ว่า เป็นหน่วยงานข่าวกรองที่มีอิทธิพลที่สุด ทำหน้าที่ข่าวกรองที่เกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งร่วมมือกับ PSIA ในการต่อต้านการข่าวกรองและการก่อการร้าย และ (4) Cabinet Intelligence Research Office (CIRO) ซึ่งมีหน้าที่บริหารและประสานงานระหว่างหน่วยข่าวกรองทั้งหมด ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าไร[104]

ภารกิจหลักของ IAS ได้แก่

1) เป็นหน่วยข่าวกรองต่างประเทศหลักของญี่ปุ่น โดยวิเคราะห์ข่าวกรองที่ได้รับจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลญี่ปุ่นทั่วโลก รวมทั้งจากแหล่งเปิด เพื่อใช้สนับสนุนนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นให้มีประสิทธิภาพและสามารถรับมืออย่างรวดเร็วกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ใน IAS เป็นนักการทูตทั้งหมด จึงทำหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองเป็นหลัก และไม่สามารถปฏิบัติการลับเพื่อหาและรวบรวมข้อมูลและข่าวกรองในต่างประเทศ[105] ซึ่งเป็นลักษณะคล้ายกับกรณี INR ของสหรัฐฯ

2) วางแผนนโยบายข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งการรวบรวม วิเคราะห์ บริหาร และเผยแพร่ข่าวกรอง ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้

---

[104] Kotani, “A Reconstruction of Japanese Intelligence,” หน้า 183-186, Nicholas Fishlock, “Policies to Please Political Partners: The Development of Japan’s Intelligence Policy in the 21st Century,” Focus Asia: Perspective & Analysis, (June 2019): 3 และจากการสนทนาระหว่างผู้ศึกษากับเจ้าหน้าที่ข่าวกรองญี่ปุ่นในระหว่างที่ผู้ศึกษาประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนูร์ซุลตัน คาซัคสถาน (ปี 2562-2565).

[105] Kotani, “A Reconstruction of Japanese Intelligence,” หน้า 184 และ 188 และ Intelligence and Analysis Service: Organizational Information [online], 12 November 2013, Available from: https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/koku_j.html [21 August 2022].

พัฒนาปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ข่าวกรองของ IAS ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อรับมือกับภัยคุกคามและความท้าทายใหม่ ๆ ในโลกที่มีความสลับซับซ้อนและแปรปรวนยิ่งขึ้น[106]

โครงสร้าง ผู้บังคับบัญชา IAS เป็นระดับ Director-General (อธิบดี) และประกอบด้วย 4 กอง มีบุคลากรรวมประมาณ 80 คน โดยกอง 1 รับผิดชอบการวิเคราะห์ข้อมูลจากดาวเทียม กอง 2 รับผิดชอบการก่อการร้ายสากลและ WMDs กอง 3 รับผิดชอบภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โอเชียเนีย และเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ และกอง 4 รับผิดชอบภูมิภาคยุโรป เอเชียกลาง อเมริกาเหนือและใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา[107]

จุดแข็ง IAS มีชื่อเสียงที่ดีในด้านคุณภาพของการวิเคราะห์ข่าวกรองเมื่อเทียบกับหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะข่าวกรองที่เกี่ยวข้องกับจีนและเกาหลีเหนือ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการข่าวกรองต่างประเทศของญี่ปุ่น โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และของออสเตรเลียยังประสงค์ขอรับข่าวกรองดังกล่าวจากกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นด้วยซ้ำ นอกจากนั้น การวิเคราะห์ข่าวกรองของ IAS ยังมีประโยชน์สำหรับผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น ในการใช้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ ตั้งแต่การจัดตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council: NSC) และสำนักเลขาธิการของสภาฯ (National Security Secretariat: NSS) เมื่อปี 2556 บทบาทและอิทธิพลของ IAS ได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากว่า IAS จะต้องจัดส่งรายงานประเมินข่าวกรองให้แก่ NSS ด้วย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่งผลให้งานวิเคราะห์ของ IAS ได้รับความสำคัญและการพัฒนามากขึ้นเมื่อเทียบกับก่อนหน้านี้[108]

นอกจากนั้น โดยที่นักการทูตญี่ปุ่นจะต้องฝึกภาษาต่างประเทศหนึ่งภาษาและจะต้องไปศึกษาในประเทศที่พูดภาษานั้น 2-3 ปี รวมทั้งมักจะถูกส่งไปประจำการในประเทศที่พูดภาษานั้นอย่างน้อย 1 ครั้ง จึงจะมีความเชี่ยวชาญด้านภาษาและวัฒนธรรม รวมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้นสูง ซึ่งเป็นทักษะที่มีประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ข่าวกรองเกี่ยวกับประเทศนั้น นักการทูตยังมีความคุ้นเคยกับกระบวนการตัดสินใจในกระทรวงการต่างประเทศ และรู้ว่าข่าวกรองแบบไหนเป็นที่ต้องการของผู้บริหารกระทรวงสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจ และยังสามารถไปรวบรวมหาข่าวกรองดังกล่าวได้ในการปฏิบัติหน้าที่นักการทูตโดยการสร้างความสัมพันธ์

---

[106] “Intelligence and Analysis Bureau.”

[107] ข้อมูลรวบรวมจาก Ministry of Foreign Affairs of Japan: Organization Chart [online], 1 February 2021, Available from: https://www.mofa.go.jp/about/hq/org.html [15 August 2022], Kotani, “A Reconstruction of Japanese Intelligence,” หน้า 184, Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy, หน้า 9 และสัมภาษณ์ออนไลน์ เจ้าหน้าที่ข่าวกรองญี่ปุ่น.

[108] สัมภาษณ์ทางอีเมล ศาสตราจารย์ Ken Kotani, นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญข่าวกรองของญี่ปุ่น, 22 สิงหาคม 2565 และสัมภาษณ์ออนไลน์ นักการทูตญี่ปุ่นที่เคยทำงานใน IAS, 21 สิงหาคม 2565.

และเครือข่ายกับ counterparts และบุคคลที่สำคัญและมีประโยชน์ในประเทศเป้าหมาย ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งข้อมูลแบบ HUMINT รูปแบบหนึ่ง[109] ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นองค์กรที่พร้อมจะเป็นองค์กรการข่าวกรองต่างประเทศ ("ready-made foreign intelligence organization")[110]

จุดอ่อน ก่อนหน้าปี 2556 IAS จะจัดทำรายงานวิเคราะห์เพื่อใช้ภายในกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น และมักเป็นเพียงผู้ประสานงานด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองต่างประเทศภายในกระทรวง โดยกรมภูมิภาคหรือกรมที่รับผิดชอบประเด็นนโยบายอื่น ๆ จะได้รับความสำคัญมากกว่าและเป็นผู้ที่วิเคราะห์รายงานที่ได้รับจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลเอง ส่งผลให้งานวิเคราะห์ของ IAS มีความซ้ำซ้อนและอาจไม่ได้รับความสนใจเท่าไร จนเรียกได้ว่า เป็นเสมือน "backwater" ในกระทรวง[111]

อย่างไรก็ดี ตามที่กล่าวข้างต้น บทบาทและความสำคัญของ IAS เพิ่มขึ้นหลังปี 2556 แต่แม้กระนั้น บทบาทของ IAS ก็ยังจำกัดอยู่ด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองเท่านั้น โดยไม่มีบทบาทและขีดความสามารถด้านการรวบรวมข่าวกรองดังเช่นหน่วยงานข่าวกรองอื่นของญี่ปุ่น (เช่น CIRO มีดาวเทียมของตนเอง) และข่าวกรองที่ใช้วิเคราะห์ก็มาจากรายงานทางการทูตหรือแหล่งข้อมูลเปิดเท่านั้น จึงต้องพึ่งพาข้อมูลจากกรมอื่นภายในกระทรวงและสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลเป็นหลัก[112] และมิได้รับข้อมูลจากหน่วยงานข่าวกรองอื่นดังเช่นกรณี INR ของสหรัฐฯ นอกจากนั้น ขีดความสามารถด้านการข่าวกรองต่างประเทศในภาพรวมของญี่ปุ่นค่อนข้างจำกัด โดยไม่มีศักยภาพในการหาและรวบรวมข่าวกรองในต่างประเทศโดยเฉพาะในรูปแบบ HUMINT นอกเหนือจากรูปแบบของการหาข่าวทั่วไปโดยนักการทูตญี่ปุ่นในต่างประเทศกับบุคคลที่ตนได้สร้างความสัมพันธ์ด้วย[113] ทั้งนี้ ที่ผ่านมา ญี่ปุ่นได้พึ่งพิง "ร่มข่าวกรอง" (intelligence umbrella) ของสหรัฐฯ เป็นหลักจนไม่ได้พัฒนาขีดความสามารถด้านข่าวกรองต่างประเทศเท่าใดนัก[114] จนกระทั่งสมัย Shinzo Abe เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เมื่อปี 2555 จึงได้เริ่มปรับประชาคมข่าวกรองให้มีลักษณะรวมศูนย์มากขึ้น

---

[109] สัมภาษณ์ทางอีเมล ศาสตราจารย์ Ken Kotani และจากการสนทนาระหว่างผู้ศึกษากับนักการทูตญี่ปุ่นที่เคยทำงานใน IAS ในระหว่างที่ผู้ศึกษาประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนูร์ซุลตัน คาซัคสถาน (ปี 2562-2565).

[110] Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy หน้า 9.

[111] Ibid., Fishlock, "Policies to Please Political Partners," หน้า 3 และ Kotani, "A Reconstruction of Japanese Intelligence," หน้า 184.

[112] สัมภาษณ์ นายกฤษฎา อักษรวงศ์, รองผู้อำนวยการ สขช. (ด้านข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองต่างประเทศ) และอดีตอัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายความมั่นคง) ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว (2552-2555), 6 กันยายน 2565.

[113] สัมภาษณ์ทางอีเมล ศาสตราจารย์ Ken Kotani และ Kotani, "A Reconstruction of Japanese Intelligence," หน้า 188-189.

[114] Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy, หน้า 93.

รวมทั้งพยายามพัฒนาขีดความสามารถด้านข่าวกรองต่างประเทศ เพื่อรับมือกับความท้าทายที่เผชิญมากขึ้นจากจีนและเกาหลีเหนือ[115] โดยมีความเป็นไปได้ที่ญี่ปุ่นอาจเข้าร่วมกรอบความร่วมมือด้านข่าวกรอง FVEY ด้วยในอนาคต[116]

3.3 ทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด (OSINT)

การวิเคราะห์ข่าวกรองเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการศึกษาการข่าวกรอง เนื่องจากเป็นหนึ่งในสี่ขั้นตอนพื้นฐานที่สำคัญในวงรอบการข่าวกรอง (intelligence cycle) ตามที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 2 และอาจถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดด้วยซ้ำเพราะเป็นการนำข้อมูลหรือข่าวกรองดิบมาผ่านกรรมวิธีประเมินและแปลงให้เป็นข่าวกรองที่พร้อมให้ผู้บริโภคใช้ประโยชน์[117] จึงมีผลงานวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาการวิเคราะห์ข่าวกรองซึ่งมักจะมีความเป็นวิชาการมากเกินขอบเขตที่จำเป็นของรายงานการศึกษานี้[118] ซึ่งเน้นอธิบายพื้นฐานของการวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยเฉพาะที่มาจากแหล่งเปิด (OSINT) ที่จะพิจารณานำมาใช้ประโยชน์ในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะบุคลากรของกระทรวงฯ ได้ต่อไป บทนี้จึงจะเน้นการศึกษาใช้ประโยชน์จากงานเขียนของผู้ปฏิบัติ (practitioner) ด้านการข่าวกรองที่เขียนให้บุคคลทั่วไปอ่านและทำความเข้าใจได้ ได้แก่ (1) งานเขียนเรื่อง How Spies Think[119] โดยนาย David Omand ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ Government Communications Headquarters (GCHQ) ของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นหน่วยงานข่าวกรองด้าน SIGINT ที่ทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์

---

[115] Ibid., หน้า 36-38 และ 216-222.

[116] Ken Kotani, "Japan's Five Eyes chance and challenge," [online], 26 August 2021, Available from: https://www.eastasiaforum.org/2021/08/26/japans-five-eyes-chance-and-challenge/ [15 August 2022].

[117] สัมภาษณ์ทางอีเมล ดร. Kurt Jensen.

[118] ตัวอย่างเช่น Karl Spielmann, The Logic of Intelligence Analysis: Why Hypothesis Testing Matters, (Abingdon: Routledge Focus, 2020) ซึ่งศึกษาวิธีทดสอบสมมติฐานในการวิเคราะห์ข่าวกรอง Stephen Marrin, Improving Intelligence Analysis: Bridging the gap between scholarship and practice, (Abingdon: Routledge Studies in Intelligence, 2012) ซึ่งศึกษาการนำแนวความคิดทางวิชาการด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองไปใช้ในทางปฏิบัติ และ Stephen Marrin, "Intelligence Analysis and Decision-Making: Methodological Challenges," in Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian, eds., Intelligence Theory: Key Questions and Debates (Abingdon: Routledge Studies in Intelligence, 2009), หน้า 131-150 ซึ่งพิจารณาระเบียบวิธีการศึกษาใหม่สำหรับศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการวิเคราะห์ข่าวกรองและกระบวนการตัดสินใจ

[119] David Omand, How Spies Think: Ten Lessons in Intelligence (London: Penguin Books, 2021).

ข่าวกรองที่มาจากสัญญาณการสื่อสารต่าง ๆ รวมทั้งรับผิดชอบด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ด้วย[120] รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งผู้ประสานงานความมั่นคงและการข่าวกรอง (Security and Intelligence Coordinator) คนแรกของสหราชอาณาจักร ซึ่งรายงานตรงกับนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้น ยังเป็นนักการข่าวกรองที่มีผลงานเขียนด้านนี้ซึ่งเป็นที่ยอมรับในวงการข่าวกรอง[121] และ (2) งานเขียนของนายฉัตรพงษ์ ฉัตราคม อดีตผู้อำนวยการ สขช. ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด[122]

นาย David Omand ได้จำแนกขั้นตอนระบบความคิดของนักวิเคราะห์ข่าวกรองจากข้อมูลที่ได้รับต่าง ๆ ในรูปแบบโมเดลที่เขาตั้งชื่อว่า SEES model หรือนักวิเคราะห์ข่าวกรองมองโลกหรือ “เห็น” โลกอย่างไร ดังนี้[123]

1) Situational awareness คือ ความตระหนักรับรู้ถึงสถานการณ์ที่เผชิญและกำลังเกิดขึ้น โดยต้องยอมรับกับตนเองว่า ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับโลกของเราไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เสมอไป และบางครั้งอาจผิดพลาดได้ โดยมีแนวทางการคิดและดำเนินการ ดังนี้

- ถามตนเองว่า เราเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพียงพอแค่ไหน
- ทำความเข้าใจกับขอบเขตของข้อมูลที่มีอยู่ และมีอะไรที่เราจำเป็นต้องรู้แต่ตอนนี้ยังไม่รู้
- ทบทวนความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลที่มีอยู่
- หากมีเวลา รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำมาสอบยันความถูกต้อง (cross check) ก่อนที่จะทำการสรุป
- นำหลักแนวคิดของการอนุมานแบบเบย์ (Bayesian inference) มาใช้เมื่อได้รับข้อมูลใหม่เพิ่มเติม เพื่อปรับระดับความเชื่อของเราเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การมองว่าความน่าจะเป็นจะเปลี่ยนไปตามข้อมูลที่เราได้มา และเปลี่ยนไปได้เรื่อย ๆ เมื่อมีข้อมูลใหม่เข้ามาอีก ดังนั้นความน่าจะเป็นขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เรารู้อยู่ ณ ขณะนั้น[124]

---

[120] “GCHQ: Overview,” [online], Available from: https://www.gchq.gov.uk/section/mission/overview [3 September 2022].

[121] เช่น David Omand and Mark Phythian, Principled Spying : The Ethics of Secret Intelligence (Oxford: Oxford University Press, 2018) และ David Omand, Securing the State (London: C. Hurst & Co., 2011).

[122] ฉัตรพงศ์, “ข่าวกรองจากแหล่งเปิด,” และ “การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด.”

[123] สรุปจากส่วนที่ 1 ของ Omand, How Spies Think, หน้า 19-105.

[124] การอนุมานแบบเบย์ (Bayesian inference) เป็นหลักการคิดของความน่าจะเป็นแบบมีเงื่อนไข (conditional probability) โดยมีการปรับความน่าจะเป็นเริ่มแรก (prior probability) เมื่อได้รับข้อมูลเพิ่มเติมที่ส่งผลกระทบต่อความน่าจะเป็นเริ่มแรกดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งความน่าจะเป็นภายหลัง (posterior probability) สืบเนื่องจากการ

- เปิดกว้างและยอมรับเกี่ยวกับข้อจำกัดในสิ่งที่ตนรู้

- ตระหนักรับรู้อยู่เสมอถึงความเป็นไปได้ที่ใครบางคนกำลังจงใจใช้เล่ห์เหลี่ยมบิดเบือนสร้างความเข้าใจผิด หลอกลวง หรือโกงเรา โดยเฉพาะท่ามกลางข้อมูลที่มีอยู่อย่างล้นหลามทางอินเทอร์เน็ต

2) Explanation คือ การอธิบายว่า ทำไมถึงเห็นสถานการณ์ตามนั้น และแรงจูงใจ (motivations) ของคนที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลข้อเท็จจริงจะต้องได้รับการอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจว่าทำไมโลกและคนในโลกนั้นกำลังประพฤติตามที่เห็น โดยการอธิบายที่ดีที่สุดควรเป็นไปตามแนวทาง ดังนี้

- ตระหนักรับรู้ว่า ไม่มีความเป็นกลางในการเลือกใช้ข้อเท็จจริงใด โดยเรามักจะเลือกใช้ข้อเท็จจริงที่จะเอื้อต่อแนวทางการอธิบายหนึ่งใดเป็นการเฉพาะของเรา

- พึงจำว่า ข้อเท็จจริงไม่ได้อธิบายตนเองได้ (“facts do not speak for themselves”) โดยอาจมีคำอธิบายอื่น ๆ ที่เป็นไปได้เช่นกัน ทั้งนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทในการเลือกคำอธิบายที่เป็นไปได้ที่สุด และความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริง ไม่ได้หมายความว่าจะต้องเป็นเหตุและผลโดยตรงต่อกันเสมอ (“correlations between facts do not imply a direct causal connection”)

- ระบุอย่างระมัดระวังสมมติฐานทางเลือกที่ใช้อธิบาย (alternative explanatory hypothesis) ที่ครอบคลุมทุกความเป็นไปได้ รวมถึงความเป็นไปได้ที่ตรงไปตรงมาที่สุด ตามหลักการ Occam’s razor กล่าวคือ หากมีหลายคำอธิบายที่เป็นไปได้พอกัน ให้เลือกคำอธิบายที่มีสมมติฐานเรียบง่ายสุดและไม่ได้พึ่งพิงสมมติฐานที่สลับซับซ้อนหรือใช้หลายสมมติฐานจนเกินความจำเป็น ซึ่งจะเริ่มเป็นแนวความคิดแบบทฤษฎีสมคบคิดแล้ว (conspiracy theory)

- พิจารณาแต่ละคำอธิบายว่า เป็นสมมติฐานที่ต่างมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นจริงและหมั่นทดสอบสมมติฐานต่าง ๆ โดยใช้หลักฐานที่ช่วยแสดงถึงความแตกต่างระหว่างแต่ละสมมติฐาน

- พึงระมัดระวังว่า เราอาจกำหนดกรอบการพิจารณาสมมติฐานทางเลือกในลักษณะที่มีอคติทั้งในแง่ของอารมณ์ วัฒนธรรม หรือประวัติศาสตร์

- ยอมรับสมมติฐานที่ใช้อธิบายที่มีหลักฐานปรากฏที่ขัดแย้งกับสมมติฐานดังกล่าวน้อยที่สุดว่า น่าจะเป็นสมมติฐานที่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สุด

3) Estimates คือ การประมาณการและคาดการณ์ว่า สถานการณ์นั้นอาจพัฒนาไปในทิศทางใดบ้างภายใต้สมมติฐานที่ต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับการมีโมเดลที่ใช้อธิบายที่น่าเชื่อถือ พร้อมทั้งข้อมูลที่เพียงพอ โดยเราใช้โมเดลที่ใช้อธิบายสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นพื้นฐานสำหรับการประมาณการ

ที่ได้รับข้อมูลนั้น เช่น ในการโยนเหรียญหัวก้อย ความน่าจะเป็นเริ่มแรกคือความน่าจะเป็นร้อยละ 50 ที่จะออกเป็นหัวหรือก้อยเท่ากัน แต่หากรู้ว่า ในการโยนเหรียญ 5 ครั้งที่ผ่านมา ออกเป็นหัวตลอด ก็จะต้องมาปรับความน่าจะเป็นภายหลังและอาจสรุปได้ว่า เหรียญนั้นถูกทำให้ไม่เที่ยงตรง (biased coin) โปรดดู Omand, How Spies Think หน้า 21-24.

หรือคาดการณ์อนาคตโดยพิจารณาดูว่า ปัจจัยที่สำคัญใดบ้างอาจส่งผลต่อสถานการณ์ในอนาคตได้ต่อไป โดยมีแนวทาง ดังนี้

- ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงเกี่ยวกับข้อจำกัดต่าง ๆ ของการคาดการณ์ โดยทำการคาดการณ์ในลักษณะที่เป็นขอบเขตของความเป็นไปได้ต่าง ๆ (“range of likely possibilities”) และมิใช่การคาดการณ์จุดเดียว (“point predictions”)

- สื่อสารการคาดการณ์โดยใช้ภาษาที่สื่อถึงความเป็นไปได้ (“probabilistic language”) ตามระดับความมั่นใจของตนเอง

- ควรคำนึงถึงพัฒนาการที่อาจเป็นไปได้น้อยแต่สามารถสร้างความเสียหายได้อย่างมากด้วยหากเกิดขึ้น

- อย่าสับสนระหว่างขีดความสามารถของบุคคลหรือองค์กรหนึ่งกับเจตนารมณ์ของบุคคลหรือองค์กรนั้น การมีขีดความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ไม่ได้หมายความว่าจะต้องกระทำเช่นนั้นเสมอไป

- ตระหนักรับรู้ถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและอคติของตนเองเมื่ออธิบายถึงแรงจูงใจหรือเจตนารมณ์ของผู้อื่น

- แยกแยะความแตกต่างระหว่างข้อสรุปของตนเองบนพื้นฐานของข้อมูลที่มีกับสิ่งที่ตนเองคิดบนพื้นฐานของประสบการณ์ที่ผ่านมา การอนุมาน และสัญชาตญาณตนเอง

- พึงระวังที่จะปล่อยให้อคติของตนเองสร้างความเข้าใจผิดในเวลาที่กำลังพยายามเข้าใจแรงจูงใจของบุคคลอื่น

4) Strategic notice คือ ข้อควรระวังทางยุทธศาสตร์ล่วงหน้าที่อาจต้องเผชิญในระยะยาวต่อไป เพื่อป้องปรามไม่ให้เราต้องแปลกประหลาดใจมากนักกับสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด (“We do not have to be so surprised by surprise”) อย่างเช่น วิกฤติกระทันหันหรือแม้กระทั่งวิกฤติที่ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ (slow-burn crises) โดยสอดส่องความเสี่ยงในระยะยาว และหายุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น ด้วยแนวทาง ดังนี้

- ค้นหา strategic notice ของพัฒนาการที่เกี่ยวข้องด้านเทคโนโลยี สภาพการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สิ่งแวดล้อม และภัยคุกคามในภายภาคหน้า

- พยายามคิดในลักษณะมูลค่าที่คาดหวัง (expected value) ของเหตุการณ์และพัฒนาการ กล่าวคือ ความเป็นไปได้คูณผลกระทบ (probability times impact) ไม่ใช่คิดถึงเพียงความเป็นไปได้เท่านั้น

- ใช้ strategic notice เพื่อสอดส่องหาทั้งโอกาสและภยันตราย

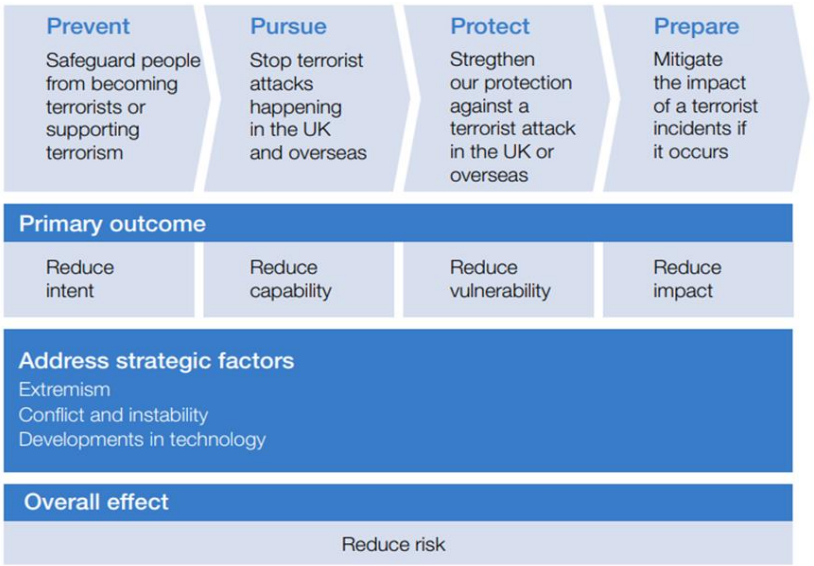
- พึงระวังการเพิกเฉยต่อสิ่งที่ strategic notice กำลังบอกแจ้งเตือน เนื่องจากมีความเชื่อฝังใจว่า เหตุการณ์หนึ่งเกิดหรือไม่เกิดสืบเนื่องจากสาเหตุหนึ่งใดโดยเฉพาะ โดยเป็นความเชื่อที่ขาดเหตุผลรองรับที่เพียงพอ

- บริหารจัดการความเสี่ยง โดยจัดกลุ่มความเสี่ยงเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มความเสี่ยงที่ไม่สามารถทำอะไรได้ แต่อาจพิจารณามีแผนเตรียมการฉุกเฉินรับมือไว้ก่อนอยู่ดี (2) กลุ่มความเสี่ยงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สามารถเตรียมการรับมือได้ และ (3) กลุ่มความเสี่ยงที่มาพร้อมกับการตัดสินใจที่สำคัญของตนเอง เพื่อให้ได้รับความสำคัญและความสนใจลำดับต้นเพราะว่าจะส่งผลต่ออนาคตของตนเองที่ได้ทำการตัดสินใจเช่นนั้นไป

- คิดจัดทำรายการความเสี่ยงที่สำคัญแล้วใช้สมการความเสี่ยง (risk equation) เพื่อระบุและเชื่อมโยงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อมูลค่าของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ นาย Omand ยกตัวอย่างยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้ายของสหราชอาณาจักรนามว่า CONTEST ซึ่งนาย Omand ได้เป็นผู้คิดค้นภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ซึ่งมี risk equation และมีมาตรการรับมือที่เรียกว่า 4 Ps ดังนี้

Risk = likelihood x vulnerability x impact

(Prevent/Pursue) (Protect) (Prepare)



ภาพที่ 2 CONTEST's Risk Reduction Model[125]

[125] "CONTEST The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism" [Online], June 2018, Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf [5 September 2022]: 27.

สำหรับการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิดนั้น นายฉัตรพงศ์ฯ ได้อธิบายถึงความสำคัญที่เพิ่มขึ้น สืบเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ข่าวนั้นสามารถหาได้ทั่วไปจากแหล่งเปิด และยังเป็นโอกาสสำคัญสำหรับงานข่าวกรองที่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งเปิดเพื่อนำมาใช้ในการผลิตข่าวกรองได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยที่มีการลงทุนด้านการรวบรวมข่าวกรองในรูปแบบอื่น เช่น HUMINT และ SIGINT ในมูลค่าที่ไม่สูงมากนัก เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น การลงทุนเพื่อพัฒนางานข่าวกรองในรูปแบบ OSINT จะคุ้มค่ากว่าและประหยัดงบประมาณ เพราะค่าใช้จ่ายต่ำกว่าแต่มักได้ผลตอบแทนสูงกว่าการข่าวกรองแบบ HUMINT และ SIGINT ซึ่งมักมีความเสี่ยงสูงอีกด้วย[126]

ทั้งนี้ หลักการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิดไม่ได้แตกต่างจากหลักการวิเคราะห์ข่าวกรองโดยทั่วไป แต่จะต้องมีความระมัดระวังอย่างมากเนื่องจากมีข้อมูลข่าวสารจำนวนมากโดยเฉพาะจากอินเทอร์เน็ตท่ามกลางกระแสการสร้าง fake news และการสร้าง false narratives ที่มีมากขึ้นในปัจจุบัน จึงจำเป็นจะต้องคัดสรร กลั่นกรอง และตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข่าวและแหล่งข่าวนั้นเป็นพิเศษ[127] รวมทั้งจะต้องระมัดระวังเรื่องความคิดที่เป็นอคติ (bias or prejudice) หรือความลำเอียงทางอุดมการณ์ (ideological preference) ของตัวนักวิเคราะห์เอง ซึ่งอาจส่งผลให้วิเคราะห์ผิดพลาด โดยหลักการในการวิเคราะห์ OSINT ที่สำคัญมี ดังนี้[128]

1) ประเมินความถูกต้องแม่นยำ (accuracy) โดยพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ที่เข้าไปใช้ประโยชน์กับฐานข้อมูลข่าวกรองที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นข่าวกรองที่ได้มาจากแหล่งข่าวอื่นหลายแหล่ง โดยหากข้อมูลของทั้งสองแหล่งมีความใกล้เคียงกันก็สามารถใช้ข่าวสารทางเว็บไซต์เหล่านั้นได้

---

[126] ฉัตรพงศ์, ข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 3 และฉัตรพงศ์, การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 15-16.

[127] พลอากาศตรี อมร ชมเชย รองเลขาธิการคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ได้บรรยายเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ให้แก่กลุ่ม นบท. รุ่นที่ 14 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2565 โดยได้จำแนกข้อมูลข่าวสารที่ควรระวัง 3 ประเภท ได้แก่ (1) ข้อมูลที่ผิด (Misinformation) คือ ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือข้อมูลเท็จ ซึ่งบางครั้งผู้ส่งอาจไม่รู้หรือไม่ได้มีเจตนาในการเผยแพร่ข้อมูลที่ผิด เช่น การเสียดสีหรือล้อเลียน ข้อมูลที่มีการเชื่อมโยงผิด และเนื้อหาที่ชี้นำให้เกิดการเข้าใจผิด (2) ข้อมูลที่บิดเบือน (Disinformation) คือ ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือข้อมูลเท็จแต่ผู้รับสารเผยแพร่ด้วยความจงใจทั้งที่รู้ว่าข้อมูลเหล่านั้นไม่ถูกต้อง หรือมีเจตนาที่จะบิดเบือนข้อมูลเพื่อชี้นำผู้คนให้เกิดความเข้าใจผิด เช่น ข้อมูลที่มีเนื้อหาที่แต่งขึ้นมาใหม่ เนื้อหาที่มีการดัดแปลง ข้อมูลที่ผิดบริบท และข้อมูลที่มีเนื้อหาแอบอ้าง และ (3) ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย (Malinformation) คือ อาจเป็นข้อมูลที่มาจากข้อเท็จจริง แต่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำร้ายผู้อื่น เช่น ข้อมูลที่ละเมิดความเป็นส่วนตัว ข้อมูลที่ขัดต่อจรรยาบรรณ ข้อมูลที่เป็นการคุกคาม หรือข้อความหรือคำพูดที่แสดงความเกลียดชัง (hate speech)

[128] ฉัตรพงศ์, ข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 17-18 และฉัตรพงศ์, การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 19.

2) ประเมินความน่าเชื่อถือของเว็บไซต์ (credibility) โดยเว็บไซต์ที่น่าเชื่อถือควรมีความโปร่งใสเปิดเผยตัวเองว่าจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ใด ได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งใด มีรายชื่อผู้จัดทำและนักวิชาการในสังกัดซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งมีการให้ข้อมูลช่องทางติดต่อและที่ตั้งของสำนักงาน ตลอดจนมีการประเมินจากจำนวนผู้เข้าเยี่ยมชมและการถูกนำไปใช้อ้างอิงในเอกสารทางวิชาการของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

3) มีความทันสมัย (topicality) ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ที่ใช้ประโยชน์ควรเป็นข่าวที่ทันสมัย ทันต่อเวลา และมีการปรับปรุงเนื้อหาของข่าวสารตลอดเวลา ซึ่งรวมถึงการเผยแพร่บทวิเคราะห์ใหม่ ๆ ของนักวิชาการด้วย

4) มีปรวิสัย (objectivity) กล่าวคือเว็บไซต์ดังกล่าวให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงหรือวิเคราะห์บนพื้นฐานข้อเท็จจริงและความเป็นจริง โดยไม่มีความรู้สึกหรือมีความลำเอียงทางความคิด ที่อาจสะท้อนกลุ่มผลประโยชน์หรือแนวความคิดใดเป็นการเฉพาะ

5) ความข้องเกี่ยวกับเรื่องที่สนใจ (relevancy) โดยข้อมูลข่าวสารในเว็บไซต์มีเนื้อหาสาระตรงกับประเด็นที่นักวิเคราะห์จะต้องตอบคำถามของผู้บังคับบัญชา หรือมีเนื้อหาสาระที่สามารถนำไปเพิ่มเติมข่าวสารข้อมูลที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้

3.4 ข้อสรุป

บทนี้ได้อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง โดยต่างต้องพึ่งพากัน และมีประโยชน์ต่อกัน ข่าวกรองที่ดีสามารถช่วยให้สามารถดำเนินการทูตที่ดีได้ เช่น ในการเจรจาระดับสูง หากสามารถทราบล่วงหน้าว่าอีกฝ่ายมีท่าทีและกลยุทธ์ในการเจรจาเช่นไร ก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการกำหนดท่าทีและกลยุทธ์ของตนในการเจรจาดังกล่าวได้[129] นอกจากนั้น ข่าวกรองที่ดียังสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ ในขณะเดียวกัน การข่าวกรองก็พึ่งพิงการทูต โดยใช้ประโยชน์จากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลเป็นฐานสำหรับการรวบรวมข่าวกรอง และยังสามารถใช้ประโยชน์จากรายงานการทูตมาวิเคราะห์ประกอบกับข่าวกรองอื่น ๆ เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น นักการทูตยังมีทักษะความรู้ และความเชี่ยวชาญสูง เช่น ด้านภาษาและในประเทศหรือภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมักมีพื้นฐานทักษะการวิเคราะห์ที่ดี ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศของบางประเทศจึงได้พัฒนาศักยภาพด้านการข่าวกรองของตนโดยจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองของตนเอง (in-house intelligence analysis capacity) ดังเช่น INR ของสหรัฐฯ และ IAS ของญี่ปุ่น ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสองหน่วยงานในบทนี้ ทำให้เข้าใจถึงประโยชน์

---

[129] Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 3.

จุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งสองหน่วยงานมากขึ้น โดยสามารถสรุปได้ว่า ในหลักการ การมี in-house intelligence analysis capacity ดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการนำข่าวกรองมาใช้สนับสนุนการทูตและนโยบายต่างประเทศของตน เนื่องจากผู้บริหารสามารถกำหนดความต้องการข่าวกรองได้ (intelligence requirements) จากหน่วยงานภายในกระทรวงเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี หากกระทรวงฯ จะศึกษาเรียนรู้จากประสบการณ์ของสองประเทศนี้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ต่อไป ก็ควรจะต้องตระหนักและคำนึงถึงว่า ในทางปฏิบัติแล้วนั้น ประสิทธิภาพหรือความสำคัญของหน่วยข่าวกรองขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

1) ข่าวกรองนั้นจะต้องสามารถเข้าถึง (access) ผู้กำหนดนโยบายได้ และผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกที่จะฟังข่าวกรองนั้นด้วย เช่น ในกรณีของสหรัฐฯ แม้ว่าข่าวกรองจาก INR มักจะประเมินวิเคราะห์ถูกต้องกว่าความเห็นส่วนใหญ่ในประชาคมข่าวกรองสหรัฐฯ แต่ก็มักถูกกลบโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาคมข่าวกรองและไม่ได้รับความสนใจแม้กระทั่งจากผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศเองในบางครั้ง เช่น กรณีที่นาย Colin Powell รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เลือกที่จะเชื่อและฟังการประเมินข่าวกรองเกี่ยวกับอิรักจากหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ โดยเฉพาะ CIA มากกว่าหน่วยงานข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศเอง[130] ในขณะที่ IAS เริ่มมีเสียงและบทบาทมากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2556 เนื่องจากสามารถจัดส่งรายงานประเมินข่าวกรองให้แก่นายกรัฐมนตรีผ่าน NSS เมื่อเทียบกับก่อนหน้านั้นที่จัดทำรายงานเพื่อใช้ภายในกระทรวงการต่างประเทศอย่างเดียว

2) ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของนักวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยในกรณีของสหรัฐฯ นั้น นักวิเคราะห์ใน INR มักจะมีประสบการณ์การทำงานนานหลายปีและเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือเฉพาะประเทศและภูมิภาค รวมทั้งมีภูมิหลังเป็นนักวิชาการ จึงมีพื้นฐานทักษะการวิเคราะห์ที่ดี และมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญสูง เมื่อเทียบกับนักวิเคราะห์ของ IAS ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการทูตที่เข้ามาทำงานใน IAS ไม่กี่ปีแล้วก็ต้อง rotate งานในกระทรวงหรือออกประจำการ จึงมักขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ข่าวกรอง[131] อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นมักจะคัดเลือกผู้ที่ได้รับคะแนนสูงจากการสมัครสอบเข้าทำงานในกระทรวงเพื่อไปทำงานวิเคราะห์ข่าวกรองใน IAS โดยกระทรวงจะจัดหลักสูตรฝึกอบรมการข่าวกรองพื้นฐานให้แก่นักการทูต

---

[130] Jehl, "The Reach of War: Intelligence."

[131] Williams, Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy, หน้า 9.

แรกเข้า นอกจากนั้น นักการทูตที่ทำงานใน IAS ยังสามารถเข้ารับการอบรมในหลักสูตรฝึกอบรมข่าวกรองร่วมซึ่ง CIRO เป็นผู้จัดให้บุคลากรจากหน่วยงานข่าวกรองต่าง ๆ ของญี่ปุ่น[132]

3) การบูรณาการการทำงานของประชาคมข่าวกรอง และการแบ่งปันข่าวกรองระหว่างหน่วยงานในประชาคมมีความสำคัญ โดยสหรัฐฯ เป็นต้นแบบที่ดีเนื่องจากมีการบูรณาการการทำงานของประชาคมข่าวกรองมากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์โจมตี 11 กันยายน 2544 ซึ่งการข่าวกรองสหรัฐฯ ล้มเหลวอย่างเห็นได้ชัดในขณะนั้นเนื่องจากขาดการประสานงานและแบ่งปันข่าวกรองระหว่างหน่วยงาน โดยสหรัฐฯ มีการจัดทำรายงานคาดการณ์ข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence Estimates) ซึ่งรวบรวมการประเมินวิเคราะห์ของทุกหน่วยงานในประชาคมข่าวกรองเพื่อเสนอให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาใช้ประโยชน์ นอกจากนั้น INR ยังได้ประโยชน์จากการรับข่าวกรองจากหน่วยงานข่าวกรองอื่นมาใช้ประกอบการประเมินและวิเคราะห์ข่าวกรองของตน ส่งผลให้การวิเคราะห์มีความครบถ้วนสมบูรณ์กว่า ในขณะที่ประชาคมข่าวกรองของญี่ปุ่นขาดการบูรณาการค่อนข้างมาก โดยแต่ละหน่วยงานจะไม่แบ่งปันข่าวกรองระหว่างกัน เสมือนมีกำแพงสูงคั่นกลางระหว่างกันที่ก้าวข้ามไม่ได้ โดยแต่ละหน่วยงานก็จะจัดส่งรายงานข่าวกรองให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านผู้แทนของหน่วยงานนั้นที่ถูกส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานนายกรัฐมนตรี[133] ดังนั้น IAS ก็จะไม่ได้รับข่าวกรองจากหน่วยงานข่าวกรองอื่น และจำต้องพึ่งพิงรายงานการทูตและแหล่งข้อมูลเปิดสำหรับใช้วิเคราะห์เป็นหลัก ซึ่งเป็นหนึ่งในจุดอ่อนของ IAS

นอกจากนั้น ยังควรคำนึงถึงบริบทและสถานะที่แตกต่างกันระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น โดยไทยไม่ได้มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานข่าวกรองที่มีภารกิจรอบด้านและกว้างขวางเท่ากับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น เพราะประเด็นความสนใจด้านข่าวกรองของไทยไม่ได้มากเท่ากับสองประเทศมหาอำนาจนั้น และบุคลากรก็มีไม่เพียงพออีกด้วย ดังนั้น หากกระทรวงฯ จะสามารถมีหน่วยงานข่าวกรองของตนเองได้ก็ “จะดีมาก” แต่ต้องถามตนเองว่าจะต้องลงทุนอะไรบ้างก่อน (“at what cost”) เนื่องด้วยข้อจำกัดของบุคลากร[134] จึงควรต้องดูเป้าหมายที่ไทยสนใจและให้ความสำคัญลำดับต้นเป็นหลักเพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวให้เหมาะสม

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรคำนึงถึงคือความพร้อมของกระทรวงฯ ทั้งในแง่ของบุคลากรและทรัพยากร โดยปัจจุบัน อาจ “ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานข่าวกรองของกระทรวงฯ” เนื่องจาก “บุคลากรยังไม่พร้อม” จึง “ต้องเตรียมการคนของเราให้ได้คุณภาพก่อน” โดยในระหว่างนี้ “กระทรวงฯ ควรมีการหารือประสานงานอย่างแน่ชัดและเป็นประจำกับหน่วยงานข่าวกรองต่าง ๆ

---

[132] Ken Kotani, “Japan” in Damien Van Puyvelde et. al., “Comparing national approaches to the study of intelligence,” International Studies Perspectives 21 (3), (August 2020): 313.

[133] Kotani, “A Reconstruction of Japanese Intelligence,” หน้า 189-190.

[134] สัมภาษณ์ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร.

เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล”[135] กระทรวงฯ ยังมี “ทรัพยากรจำกัด” และ “การปรับโครงสร้างใช้เวลานาน” จึงอาจยังไม่จำเป็นที่จะมีหน่วยงานข่าวกรองแยกโดยเฉพาะ แต่ควรเน้น “พัฒนาประสิทธิภาพ” ของบุคลากรทั้งในด้านการเสาะหาข่าวและการวิเคราะห์ข่าวกรองก่อน[136]

บทนี้ยังได้อธิบายทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบพื้นฐาน โดยเฉพาะจากแหล่งเปิด (OSINT) โดยศึกษาใช้ประโยชน์จากงานเขียนของผู้ปฏิบัติด้านการข่าวกรองชาวสหราชอาณาจักรและชาวไทย ซึ่งมีหลักการและทักษะพื้นฐานสำคัญที่สอดคล้องกับแนวทางที่อดีตนักการทูตไทยระดับอาวุโสใช้สอนและอบรมนักการทูตในทักษะด้านการวิเคราะห์ เช่น ความมีปรวิสัยปราศจากอคติ โดย “ไม่ใส่ความรู้สึกตนเองเข้าไปในการวิเคราะห์” การประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลว่าไม่มีผลประโยชน์ใดแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง ความข้องเกี่ยว (relevancy) กับงานหรือความสนใจของกระทรวงฯ และคุณค่าด้านการคาดการณ์ (prediction หรือ forecast) ซึ่งข่าวกรองที่ดีจะต้องนำมาใช้คาดการณ์ได้อย่างถูกต้องที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ (“to the best of one’s ability”) นอกจากนั้น ยังมีข้อควรพึงระวังเรื่องการวิเคราะห์ข่าวกรองเพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมืองหรือใช้สนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่งของผู้กำหนดนโยบายแทนที่จะทำการวิเคราะห์บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ปราศจากอคติและความลำเอียงอันเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งสำหรับการกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบและครบถ้วน (“providing information that he wants and not what he needs”) ซึ่งในบริบทประเทศไทยนั้น มักไม่มีหน่วยงานข่าวกรองใด “กล้า” รายงานข่าวกรองที่เป็น “การสวนทางกับนโยบายของรัฐบาล” โดยแม้กระทั่งในประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยอย่างเช่นสหรัฐฯ ก็ประสบปัญหาเดียวกันบ้าง เช่น ในกรณีข่าวกรองเกี่ยวกับ WMDs ของอิรักซึ่งถูกนำไปใช้อ้างก่อสงครามกับอิรัก เมื่อปี 2546 นอกจากนั้น ยังมีปัญหาการกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารที่มี “มหาศาล” ในปัจจุบันจากอินเทอร์เน็ต ซึ่งอาจ "เกินสติปัญญา" ของมนุษย์ที่จะคัดและกลั่นกรองข้อมูลเหล่านี้ทั้งหมดเพื่อแยกแยะอะไรเท็จอะไรจริง จึงควรมีการฝึกอบรมทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรกระทรวงฯ โดยเฉพาะจากแหล่งเปิดให้มากกว่านี้[137]

ทั้งนี้ นายเตช บุนนาค อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงและแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วมากที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยได้กล่าวเตือนสติให้ใช้เวลาคิดวิเคราะห์

---

[135] สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม.

[136] สัมภาษณ์ นางนันทนา ศิวะเกื้อ.

[137] สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม และ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร.

ไตร่ตรองให้ดีก่อน และคำนึงถึงผลกระทบ (implications) ให้รอบด้านรวมทั้งที่อาจมีในระยะยาวก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ[138]

บทต่อไปจะพิจารณาแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ข่าวกรองของกระทรวงฯ ทั้งในแง่การพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากร โดยเฉพาะจากแหล่งเปิด และการพิจารณาความเป็นไปได้ในระยะกลางหรือยาวที่กระทรวงฯ จะมีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองของตนเองในอนาคตต่อไปในลักษณะคล้ายกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น

[138] Anuson Chinvanno, Thai Diplomacy: in conversation with Tej Bunnag, (Bangkok: International Studies Center, 2021) หน้า 183.

บทที่ 4
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้จะสรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ ทั้งในเชิงนโยบายและการดำเนินการต่อไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามศึกษาสุดท้ายว่า “อะไรคือแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ”

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 บทที่ 3 ได้อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างการทูตกับการข่าวกรอง โดยต่างต้องพึ่งพากัน และมีประโยชน์ต่อกัน ข่าวกรองที่ดีสามารถช่วยให้สามารถดำเนินการทูตที่ดีได้ เช่น ในการเจรจาระดับสูง นอกจากนั้น ข่าวกรองที่ดียังสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ ในขณะเดียวกัน การข่าวกรองก็พึ่งพิงการทูต โดยสามารถใช้ประโยชน์จากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลเป็นฐานสำหรับการรวบรวมข่าวกรอง และยังสามารถใช้ประโยชน์จากรายงานการทูตมาวิเคราะห์ประกอบกับข่าวกรองอื่น ๆ เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4.1.2 นอกจากนั้น นักการทูตยังมีทักษะความรู้ และความเชี่ยวชาญสูง เช่น ด้านภาษาและเกี่ยวกับประเทศ ภูมิภาค หรือประเด็นใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมักมีพื้นฐานทักษะการวิเคราะห์ที่ดี ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศของบางประเทศจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองภายในกระทรวง ดังเช่น INR ของสหรัฐฯ และ IAS ของญี่ปุ่น ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสองหน่วยงานในบทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ จุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งสองหน่วยงาน โดยในหลักการการมีหน่วยงานข่าวกรองในลักษณะดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการนำข่าวกรองมาใช้สนับสนุนการทูตและนโยบายต่างประเทศของตน เนื่องจากผู้บริหารสามารถกำหนดความต้องการข่าวกรองได้จากหน่วยงานภายในกระทรวงเองโดยตรงได้ และไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นเพียงอย่างเดียว

4.1.3 อย่างไรก็ดี หากกระทรวงฯ จะศึกษาเรียนรู้จากประสบการณ์ของสองประเทศนี้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ต่อไป ก็ควรจะต้องตระหนักและคำนึงถึงบริบทและสถานะที่แตกต่างกันระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศขนาดกลางที่ไม่ได้มีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียที่กว้างขวางเท่าจึงยังไม่จำเป็นที่จะต้องมีขีดความสามารถด้านข่าวกรองเทียบเท่ากับสองประเทศนั้น อีกทั้งควรคำนึงถึงความพร้อมของบุคลากรและทรัพยากรของกระทรวงฯ

ในปัจจุบัน จึงควรเตรียมความพร้อมของบุคลากรก่อน โดยการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรอง นอกจากนั้น ควรคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพหรือความสำคัญของหน่วยงานข่าวกรอง ได้แก่ (1) ข่าวกรองนั้นจะต้องสามารถเข้าถึง (access) ผู้กำหนดนโยบายได้ และผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกที่จะฟังข่าวกรองนั้นด้วย (2) ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของนักวิเคราะห์ข่าวกรอง และ (3) การบูรณาการการทำงานของประชาคมข่าวกรอง และการแบ่งปันข่าวกรองระหว่างหน่วยงานในประชาคมมีความสำคัญ

4.1.4 บทที่ 3 ยังได้อธิบายถึงทักษะพื้นฐานของการวิเคราะห์ข่าวกรองอย่างสังเขป และอธิบายถึงความสำคัญของข่าวกรองจากแหล่งเปิด โดยใช้ประโยชน์จากงานเขียนของผู้ปฏิบัติด้านงานข่าวกรองที่เขียนให้บุคคลทั่วไปอ่านและเข้าใจ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทนี้ ทั้งนี้ หลักการและทักษะพื้นฐานที่สำคัญของการวิเคราะห์ข่าวกรองมีความสอดคล้องกับแนวทางที่อดีตนักการทูตไทยใช้สอนและอบรมนักการทูตในทักษะด้านการวิเคราะห์ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการฝึกอบรมพัฒนาทักษะเพิ่มเติมด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองของบุคลากรกระทรวงฯ ได้ต่อไป

4.1.5 บทนี้จะเสนอแนะแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางหลัก ดังนี้

1) ในระยะสั้น กระทรวงฯ ควรพิจารณาพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบเบื้องต้นของบุคลากร โดยเฉพาะจาก OSINT ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงฯ ก็ได้ทำอยู่แล้วแต่ยังสามารถพัฒนาทักษะในการประเมินค่าและความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลและการตีความ และการคิดวิเคราะห์เป็นระบบบนพื้นฐานหลักวิชาการ ซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญของนักวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยเฉพาะท่ามกลางกระแส fake news และการสร้าง false narratives ในปัจจุบันที่มีมากขึ้นในโลกไซเบอร์

2) ในระยะกลางหรือยาว เมื่อมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและทรัพยากรแล้ว กระทรวงฯ ควรพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะมีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองของตนเองในอนาคตในลักษณะคล้ายกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น โดยอาจพิจารณาใช้ประโยชน์และขยายภารกิจของกลไกที่มีอยู่แล้ว คือ กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อนำข่าวกรองที่ได้ผ่านกรรมวิธีการวิเคราะห์แล้วมาใช้สนับสนุนและประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศของกระทรวงฯ ในลักษณะที่เป็น in-house capacity ซึ่งสามารถตอบรับความต้องการข่าวกรองของผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงฯ ได้โดยตรงและอย่างสมบูรณ์กว่าการรับข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นอย่างเดียว รวมทั้งสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำ Strategic Foresight ของกระทรวงฯ ได้ต่อไปอีกด้วย

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในภาพรวม กระทรวงฯ ควรตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงฯ มากกว่านี้ “มีการปรับ mindset ขององค์กร” และ “เพิ่มขีดความสามารถ” ด้านนี้[139] เพื่อตอบสนองความต้องการข้อมูลเชิงลึก และการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการดำเนินการทางการทูตและการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งในการจัดทำ Strategic Foresight ด้วย[140] ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับแนวคิด strategic notice ของนาย Omand เพียงแต่ strategic notice จะเน้นทำหน้าที่เป็นเสมือน early warning system เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับภัยคุกคามและความเสี่ยงในอนาคต ในขณะที่ Strategic Foresight ครอบคลุมทั้งความเสี่ยงและโอกาส เพื่อรักษาและผลักดันผลประโยชน์ของประเทศไทยท่ามกลางสถานการณ์โลกที่มีพลวัตสูงทั้งด้านภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และภัยคุกคามใหม่ต่าง ๆ

2) ในระยะสั้น กระทรวงฯ อาจพิจารณาพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองแบบเบื้องต้นของบุคลากรของกระทรวงฯ โดยเฉพาะจากแหล่งเปิด (OSINT) ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงฯ ก็ได้ทำอยู่แล้ว เพียงแต่กรมกองที่เกี่ยวข้องมักไม่มีเวลาที่จะทำอย่างเชิงลึกและเป็นระบบ รวมทั้งอาจยังขาดทักษะในการประเมินค่าและความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลและการตีความ ตลอดจนการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักวิชาการ เช่น การตั้งและทดสอบสมมติฐาน การใช้หลักการคิดของความน่าจะเป็นแบบมีเงื่อนไข (conditional probability) การคิดด้วย objectivity ที่ปราศจากอคติและความลำเอียงให้มากที่สุด ซึ่งเป็นทักษะที่นักวิเคราะห์ข่าวกรองจะได้รับการฝึกฝนมา และเป็นทักษะที่สำคัญท่ามกลางกระแส fake news ที่มีมากขึ้นโดยเฉพาะในโลกไซเบอร์ในปัจจุบัน ดังเช่นที่นักการทูตระดับอาวุโสท่านหนึ่งได้กล่าวว่า “ท่ามกลางโลกที่มีพลวัตสูง เทคโนโลยีดิจิทัลมีข้อดีคือ ทำให้หาข่าวได้ง่ายขึ้น แต่ข้อเสียคือข่าวเปลี่ยนเร็วมาก และมีข่าวเท็จข่าวปลอมอีก ต้องแยกแยะให้ออก”[141]

3) ในระยะกลางหรือยาว เมื่อมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและทรัพยากรแล้ว กระทรวงฯ อาจพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะมีหน่วยงานวิเคราะห์ข่าวกรองของตนเองในลักษณะคล้ายกรณีของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น โดยการมี “หน่วยงานอิสระด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง จะมีส่วนช่วยผู้บริหารกระทรวงฯ เป็นอย่างมาก” เพราะหากสามารถทำหน้าที่ “เกาะติด” ประเด็นและพัฒนาการ

---

[139] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ นางสาวพินธุ์สุดา ชัยนาม.

[140] ข่าวกรองมีคุณค่ามากเพราะสามารถให้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์อนาคต (foresight) เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไปได้ โปรดดู Lomas, Intelligence and Diplomacy หน้า 3.

[141] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร.

ที่สำคัญต่าง ๆ ตั้งแต่เนิ่น ก็จะทำให้ผู้บริหารกระทรวงฯ มีข้อมูลที่รอบด้านอย่างทันท่วงทีเมื่อถึงคราวต้องตัดสินใจ[142] นอกจากนั้น หน่วยงานดังกล่าวจะทำให้ “กระทรวงฯ สามารถจัดหา รวบรวมและวิเคราะห์ข่าวกรองในทุก ๆ มิติของความมั่นคง และยังเป็นการเสริมสร้างเครือข่ายและ counterparts กับหน่วยงานในด้านดังกล่าวของประเทศต่าง ๆ” ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และข่าวกรองระหว่างกันโดยตรงและอย่างทันท่วงที เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างบทบาทเชิงรุกรวมทั้งสร้างอัตลักษณ์ (“identity”) ของกระทรวงฯ ให้เป็นผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินภารกิจด้านการต่างประเทศได้อย่างแท้จริง[143] การมีหน่วยงานข่าวกรองของกระทรวงฯ เองยังจะมีประโยชน์ในการช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจ (“empowerment”) การทูตของไทยอีกด้วย[144]

ทั้งนี้ อาจพิจารณาใช้ประโยชน์และขยายภารกิจของกลไกที่มีอยู่แล้ว คือ กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้สำนักนโยบายและแผน[145] เพื่อนำข่าวกรองที่ได้ผ่านกรรมวิธีการวิเคราะห์แล้ว มาใช้สนับสนุนและประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศของกระทรวงฯ ในลักษณะที่เป็น in-house capacity ซึ่งสามารถตอบรับความต้องการข่าวกรองของผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงฯ ได้โดยตรงและอย่างสมบูรณ์กว่าการรับข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นอย่างเดียว รวมทั้งสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำ Strategic Foresight ของกระทรวงฯ ได้ด้วย

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) โดยที่กระทรวงฯ มีการสอนทักษะการวิเคราะห์ให้แก่นักการทูตแรกเข้าและนักการทูตระดับชำนาญการที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา โดยคณะอดีตเอกอัครราชทูตที่มีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญสูง ซึ่งมีหลักการพื้นฐานสำคัญที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์ข่าวกรองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องเริ่มต้นจากศูนย์ (“reinvent the wheel”) แต่สามารถใช้หลักสูตรการสอนดังกล่าวเป็นพื้นฐาน (“build upon”) ได้ในการฝึกอบรมทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองพื้นฐานเพิ่มเติมโดยเฉพาะจากแหล่งเปิด ให้แก่นักการทูตระดับชำนาญการเป็นต้นไปที่ได้พัฒนาทักษะการวิเคราะห์จากประสบการณ์การทำงานมาระยะหนึ่งแล้ว (“on-the-job training”) และมีความสนใจศึกษาเรียนรู้และพัฒนาทักษะเพิ่มเติม เนื่องจากการวิเคราะห์ข่าวกรองจะใช้ทักษะหรือ skill set ที่ลึกลงไปอีก

---

[142] สัมภาษณ์ออนไลน์ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน.

[143] สัมภาษณ์ออนไลน์ นายศิระ สว่างศิลป์.

[144] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ นางสาวพินธุ์สุดา ชัยนาม

[145] สำหรับข้อมูลภูมิหลังเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มงานฯ ซึ่งยังไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบราชการ โปรดดู เพ็ญประภา วงษ์โกวิท, การจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นบท. รุ่นที่ 1 ปี 2552.

ตามที่อธิบายในบทที่ 3 นอกจากนั้น อาจพิจารณาจัดการบรรยายหนึ่งคาบเรียนให้แก่นักการทูตแรกเข้าด้านภาพรวมงานการข่าวกรองจะได้ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างงานข่าวกรองกับงานการทูตและประโยชน์ที่มีต่อกันด้วย และอาจพิจารณาขยายการฝึกอบรมทักษะการวิเคราะห์ดังกล่าวให้แก่ผู้เข้าร่วมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) อีกด้วยเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นระดับผู้อำนวยการหรือชำนาญการพิเศษที่ควรมีทักษะด้านนี้ เพื่อนำมาช่วยอบรมฝึกสอนนักการทูตที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาได้ต่อไป[146]

ทั้งนี้ สขช. มีสถาบันการข่าวกรองที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมบุคลากรอยู่แล้ว ซึ่งรองผู้อำนวยการ สขช. ได้แจ้งกับผู้ศึกษาว่า ในหลักการพร้อมที่จะสนับสนุนกระทรวงฯ ในการฝึกอบรมนักการทูตด้านการวิเคราะห์ข่าวกรอง โดยเห็นพ้องว่า กระทรวงฯ มีศักยภาพสูงด้านข่าวกรองที่ควรได้รับการพัฒนา หรือควรได้รับการ “ปรุง” ด้วยทักษะการข่าวกรอง ด้วยเหตุผล ดังนี้ (1) นักการทูตมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงด้านภาษา โดยบางคนรู้ภาษาที่ 3 อีกนอกจากภาษาไทยและอังกฤษ (2) กระทรวงฯ มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลทั่วโลกที่สามารถติดตามพัฒนาการและหาข่าวในพื้นที่เพื่อรายงานเมืองหลวง และ (3) นักการทูตเมื่อออกประจำการสามารถเข้าถึงแหล่งข่าวชั้นดีจากการพบปะและสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายกับ counterparts หรือบุคคลสำคัญท้องถิ่น ซึ่งเป็นแหล่งข่าวแบบ HUMINT อย่างดีได้[147]

2) จัดการฝึกอบรมการวิเคราะห์ข่าวกรองในระดับที่สูงขึ้นต่อไปให้แก่นักการทูตที่มีความสนใจเรียนรู้มากกว่าระดับพื้นฐาน โดยอาจส่งไปฝึกอบรมกับ สขช. ซึ่งจะได้มีโอกาสสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายกับเจ้าหน้าที่ข่าวกรองจาก สขช. รวมทั้งจากหน่วยงานอื่นในประชาคมข่าวกรอง ดังเช่นหลักสูตรการผลิตข่าวกรองที่ผู้ศึกษาได้เข้าร่วมอบรมกับบุคลากรจาก สขช. กรมข่าวของทั้งสามเหล่าทัพ ตำรวจสันติบาล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น[148] ซึ่งในความเห็นของผู้เชี่ยวชาญการข่าวกรอง[149] การฝึกอบรมร่วมกับหน่วยงานข่าวกรองอื่นจะช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาของการคิดแบบติดกลุ่ม

---

[146] สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม.

[147] สัมภาษณ์ นายกฤษฎา อักษรวงศ์.

[148] ดั้งเดิมสหรัฐฯ จะเรียกการวิเคราะห์ข่าวกรองว่า เป็นการผลิต (production) ในขณะที่สหราชอาณาจักรจะเรียกว่า analysis หรือ assessment ในขณะที่ production จะมีความหมายในเชิงการรวบรวมข่าวกรอง ซึ่งสหรัฐฯ จะเรียกว่า collection โปรดดู ภุมรัตน ไล่ล่าจารชน, หน้า 48 แต่ปัจจุบันมักจะใช้เหมือนกันแล้ว กล่าวคือ การวิเคราะห์ (analysis) และการรวบรวม (collection)

[149] Joe Devanny, Robert Dover, Michael S. Goodman and David Omand, “Why the British Government Must Invest in the Next Generation of Intelligence Analysts,” The RUSI Journal 163 (6), (2018): 82-83 และ 88.

(Groupthink) อันมักจะเกิดขึ้นได้หากมีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ภายในหน่วยงานหรือองค์กรเดียวเท่านั้น โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น และประสบการณ์กับนักวิเคราะห์ข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นที่อาจมีความเห็นแย้งหรือท้าทายความคิดหลักในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อย่างไรก็ดี การเลี่ยงปัญหาดังกล่าวขึ้นอยู่กับพื้นฐานหลักความคิดของตัวบุคคลด้วยที่ต้องพร้อมตั้งคำถามและกล้าคิดและเห็นต่างจากคนอื่นบนพื้นฐานข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ที่ดีอันปราศจากอคติ ซึ่งจำต้องมีการพัฒนาทักษะพื้นฐานนี้ก่อนด้วยตามนัยข้อ (1) ข้างต้น นอกจากนั้น อาจพิจารณาให้นักวิเคราะห์ข่าวกรองของกระทรวงฯ ได้เข้าร่วมหลักสูตรฝึกอบรมการวิเคราะห์ข่าวกรองของต่างชาติ รวมถึงการวิเคราะห์ OSINT ซึ่งจำต้องมีทักษะเฉพาะด้านสำหรับการวิเคราะห์และประเมินข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนมหาศาลบนโลกไซเบอร์ รวมทั้งเข้าร่วมในโครงการวิเคราะห์วิจัยกับนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาหรือวิจัยต่าง ๆ[150] ซึ่งสามารถรวมถึงศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center: ISC) ของกระทรวงฯ เองด้วย โดยศึกษาวิเคราะห์หัวข้อที่อยู่ในความสนใจของกระทรวงฯ เพื่อเป็นการเรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ด้านการวิเคราะห์

3) เมื่อมีการพัฒนาบุคลากรกระทรวงฯ ในทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองเพียงพอแล้ว ในระยะกลางหรือยาว อาจพิจารณาขยายภารกิจกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศให้ครอบคลุมการวิเคราะห์ข่าวกรอง ทั้งนี้ ปัจจุบัน กลุ่มงานฯ มีความรับผิดชอบ 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ประเด็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และความมั่นคงระหว่างประเทศ และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานความมั่นคงและหน่วยงานในประชาคมข่าวกรอง พร้อมทั้งมักเข้าร่วมการประชุมต่าง ๆ ของประชาคมข่าวกรอง ดังนั้นกลุ่มงานฯ จึงมีพื้นฐานความเชื่อมโยงกับงานข่าวกรองอยู่แล้ว โดยสามารถขยายภารกิจของส่วนงานความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองต่างประเทศได้ในลักษณะเชิงลึกมากขึ้น[151] ซึ่งผู้บริหาร สขช. ก็เห็นด้วยว่า ภายในกระทรวงฯ นั้น กลุ่มงานฯ มีพื้นฐานด้านข่าวกรองที่สุดที่สามารถปรับและพัฒนาทักษะด้านนี้ได้ เพื่อใช้ตอบโจทย์ของกระทรวงฯ เอง[152]

ทั้งนี้ เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรของกระทรวงฯ อาจเริ่มต้นนำร่องด้วยขอบเขตภารกิจขนาดเล็กซึ่งมีความสำคัญลำดับต้นสำหรับประเทศไทย เช่น การติดตามพัฒนาการและวิเคราะห์ข่าวกรองเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะที่มีชายแดนติดกับไทยและสามารถมี

---

[150] ฉัตรพงศ์, ข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 30.

[151] สัมภาษณ์ นายเชิดเกียรติ อัตถากร ทั้งนี้ มีผู้แทนกระทรวงฯ เข้าร่วมการประชุมศูนย์ประสานงานข่าวกรองแห่งชาติ (ศป.ข.) คณะอนุกรรมการพิจารณาสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (อสกช.) คณะอนุกรรมการประสานงานเพื่อประเมินภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย (อปกร.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ในส่วนการประชุมประสานงานและติดตามสถานการณ์ด้านการข่าว และคณะที่ปรึกษาการข่าว เป็นต้น ข้อมูลจากกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ, 8 สิงหาคม 2565.

[152] สัมภาษณ์ นายกฤษฎา อักษรวงศ์.

ผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของไทยได้ เช่น เมียนมา สปป. ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย และประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย อินเดีย และญี่ปุ่น ตลอดจนแนวโน้มที่สำคัญระดับโลก (global trends) และพัฒนาการความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับภูมิภาคซึ่งเป็นภารกิจที่กลุ่มงานฯ รับผิดชอบอยู่แล้ว พร้อมทั้งจัดทำรายงานวิเคราะห์ข่าวกรองในเรื่องที่ผู้บริหารกระทรวงฯ ประสงค์ทราบในเชิงลึกอีกด้วย ในขณะเดียวกันก็สามารถพัฒนาจัดตั้งหน่วยวิเคราะห์ภายในกรมต่าง ๆ ดังเช่นฝ่ายยุทธศาสตร์ในสำนักงานเลขานุการกรมของกรมเอเชียตะวันออก ที่จ้างนักวิจัยรุ่นใหม่ที่จะมีเวลาในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งเปิดในลักษณะที่มี “value added” ซึ่งสามารถสนับสนุนงานด้านการวิเคราะห์ของแต่ละกรมได้ และเป็นส่วนเสริมภารกิจการวิเคราะห์ข่าวกรองของกลุ่มงานฯ ได้ด้วย[153]

4) นอกจากนักการทูตที่ได้รับการฝึกอบรมด้านการวิเคราะห์ข่าวกรองตามนัย 1) และ 2) แล้ว ควรมีนักวิเคราะห์สายประจำกระทรวงฯ (home-based) ที่ไม่ได้เปลี่ยนงาน (rotate) และออกประจำการแบบนักการทูต และสามารถทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญประจำและเป็นคลังความจำขององค์กร (institutional memory) ได้ในลักษณะคล้าย INR ของสหรัฐฯ ที่มีนักวิเคราะห์ประจำที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญสูง นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนี้ยังสามารถทำหน้าที่สร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์กับ (1) หน่วยงานความมั่นคงและการข่าวกรองอื่น ๆ ของไทย และ (2) เจ้าหน้าที่การเมืองและ/หรือเจ้าหน้าที่ข่าวกรองของสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่สำคัญในไทยที่สามารถแบ่งปันข้อมูลและข่าวกรองที่อาจเป็นประโยชน์ในการสอบทานข้อมูลที่ได้รับจากสถานเอกอัครราชทูตไทยในพื้นที่อีกที นอกจากนั้น ยังสามารถสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายกับนักวิชาการทั้งไทยและต่างชาติ เข้าร่วมฟังสัมมนาและการเสวนาที่จัดโดยสถาบันวิชาการและ think tanks ต่าง ๆ ทั้งในไทยและต่างประเทศ เพื่อสดับตรับฟังแนวโน้มความมั่นคงและภัยคุกคามใหม่ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อประเมินและทำหน้าที่ early warning ให้อยู่ในความสนใจของกระทรวงฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำ Strategic Foresight ของกระทรวงฯ ต่อไปด้วย[154] กระทรวงฯ ยังอาจพิจารณามีสิ่งจูงใจพิเศษ (incentives) เช่น ค่าตอบแทนพิเศษเพื่อดึงดูดบุคลากรทั้งที่เป็นนักการทูตและสายงาน home-based เพื่อมาทำงานภารกิจด้านนี้ซึ่งต้องใช้ทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในลักษณะคล้ายกับที่กระทรวงฯ กำลังพิจารณาให้ค่าตอบแทนพิเศษให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าม

---

[153] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ นางสาวพินธุ์สุดา ชัยนาม.

[154] สัมภาษณ์ออนไลน์ รอ. ชัชวรรณ สาครสินธุ์ รน.

5) หากโครงการนำร่องดังกล่าวประสบความสำเร็จ ก็อาจพิจารณายกระดับกลุ่มงานฯ เป็นกองหรือสำนักกิจการความมั่นคงและการข่าวต่อไป เพื่อสะท้อนบทบาทและภารกิจที่เพิ่มขึ้น[155] นอกจากนั้น ควรมีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและ software ในการบริหารจัดการและคัดกรองข้อมูลข่าวสารจากอินเทอร์เน็ตที่ไหลพรั่งพรูมาอย่างล้นหลามและไม่ขาดสาย เพื่อสามารถแยกแยะข้อมูลข่าวสารที่สำคัญและถูกต้องได้ รวมทั้งช่วยในการสืบค้นและเรียกรับข้อมูลได้รวดเร็วขึ้น ช่วยจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และช่วยแปลข้อมูลข่าวสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งจำต้องมีการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเพื่อสนับสนุนงานด้านนี้ด้วย[156] ทั้งนี้ สขช. มีศูนย์ Open-source Center ที่ใช้ระบบ Artificial Intelligence (AI) ในการคัดกรองและค้นหาข้อมูลจากแหล่งเปิดเพื่อนำมาประมวลและใช้วิเคราะห์ โดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคงภายในประเทศ[157] ซึ่งกระทรวงฯ สามารถศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์ของ สขช. ได้เพื่อนำมาใช้กับการวิเคราะห์ข่าวกรอง OSINT ด้านการต่างประเทศได้

6) ส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานข่าวกรองของกระทรวงฯ กับหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ โดยมีการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข่าวกรองระหว่างกัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา silo mentality ซึ่งเป็นพฤติกรรมหรือกรอบความคิดที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ยอมแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือองค์ความรู้ระหว่างกัน ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวมลดลง ซึ่งเป็นปัญหาของการข่าวกรองในญี่ปุ่นตามที่อธิบายในบทที่ 3 ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ สขช. ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงฯ อยู่แล้ว โดยเฉพาะกับกลุ่มงานฯ และกรมเอเชียตะวันออกที่รับผิดชอบความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองและแลกเปลี่ยนความเห็นเป็นประจำ และในทางกลับกัน ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานเดียวที่ส่งสำเนารายงานวิเคราะห์ด้านต่างประเทศไปให้ สขช. ทราบอย่างสม่ำเสมอตามมาตรา 5 ของ พ.ร.บ. ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 นอกจากนั้น การที่กระทรวงฯ จะมีหน่วยงานข่าวกรองนั้น สขช. ไม่ได้มองว่าเป็นคู่แข่งแต่อย่างใด

---

[155] เคยมีการเสนอแนวความคิดยกระดับกลุ่มงานฯ ให้เป็นหน่วยงานระดับกองภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงด้านความมั่นคงหรือรองปลัดกระทรวงกลุ่มทวิภาคี หรือปรับโครงสร้างของกระทรวงฯ โดยยกฐานะกลุ่มงานฯ ให้เป็นกรมด้านความมั่นคงในทุกมิติ เพื่อที่จะเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงของกระทรวงฯ และดำเนินนโยบายการต่างประเทศด้านความมั่นคงในเชิงรุกมากขึ้น อย่างไรก็ดี ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงความเป็นไปได้ที่จะขยายภารกิจให้ครอบคลุมการวิเคราะห์ข่าวกรอง โปรดดู อุรวัชร สุกแสงดาว, การบริหารประเด็นด้านความมั่นคงของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นบท. รุ่นที่ 12 ปี 2563.

[156] ฉัตรพงศ์, การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด, หน้า 16 และ 31 และ Devanny, et. al., "Why the British Government," หน้า 82.

[157] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายกฤษฎา อักษรวงศ์.

เพราะจะเป็นประโยชน์สำหรับภารกิจการข่าวกรองในภาพรวม และจะเป็นการเติมเต็ม (complement) การทำงานของกันและกันอย่างมีนัยสำคัญ[158]

[158] สัมภาษณ์ นายกฤษฎา อักษรวงศ์ และข้อมูลจากภุมรัตน ไล่ล่าจารชน, หน้า 19.

บรรณานุกรม

เอกสารทางการ

กระทรวงการต่างประเทศ. สรุปผลกิจกรรมการวิเคราะห์อนาคตอย่างมียุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) ของกระทรวงฯ. โทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0206/ว339/2565, 13 มิถุนายน 2565.

กระทรวงการต่างประเทศ. สถานทูตไทยในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2565. แหล่งที่มา: https://www.thaiembassy.org/ [5 สิงหาคม 2565].

ราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562. [ออนไลน์]. 15 เมษายน 2562. แหล่งที่มา: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0022.PDF [4 สิงหาคม 2565].

ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ. หน่วยงานในประชาคมข่าวกรอง. [ออนไลน์]. 23 ตุลาคม 2557. แหล่งที่มา: https://center.nicc.go.th/niccw/coop.php [7 กันยายน 2565].

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2563. [ออนไลน์]. (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2564). แหล่งที่มา: https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-manpower-2563.pdf [1 กันยายน 2565].

Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Unclassified Version of the Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (Iraq Intelligence Commission). [Online]. 31 March 2005. Available from: https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-WMD/summary [2022, August 12].

Committee of Privy Counsellors. Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction (Butler Review). [Online]. 14 July 2004. Available from: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20060105191702/http://www.butlerreview.org.uk/report/report.pdf [2022, August 12].

Government Communications Headquarters. GCHQ: Overview. [Online]. Available from: https://www.gchq.gov.uk/section/mission/overview [2022, September 3].

Kennan, George F. Long Telegram. [Online]. 22 February 1946. Available from: https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178.pdf [2022, August 20].

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Intelligence and Analysis Service: Organizational Information. [Online]. 12 November 2013. Available from: https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/koku_j.html [2022, August 21].

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Ministry of Foreign Affairs of Japan: Organization Chart. [Online]. 1 February 2021. Available from: https://www.mofa.go.jp/about/hq/org.html [2022, August 15].

UK Home Office. CONTEST The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism. [Online]. June 2018. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf [2022, September 5].

US Department of State. About Us – Bureau of Intelligence and Research. [Online]. Available from: https://www.state.gov/about-us-bureau-of-intelligence-and-research/ [2022, August 20].

US Department of State. INR 2025 Strategic Plan. [Online]. 2021. Available from: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/INR_Phamplet_Spread.pdf [2022, August 20].

หนังสือ/บทในหนังสือ/งานวิชาการ

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม. ข่าวกรองจากแหล่งเปิด Open-Source Intelligence – OSINT. จุลสารความมั่นคงศึกษา, 64 (กันยายน 2552).

ฉัตรพงศ์ ฉัตราคม. การผลิตข่าวกรองจากแหล่งเปิด Open-Source Intelligence Production. จุลสารความมั่นคงศึกษา, 74 (มีนาคม 2553).

ฉันทิมา อ่องสุรักษ์. เครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ: งานข่าวกรอง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศ่องสยาม จำกัด, 2550.

เพ็ญประภา วงษ์โกวิท. การจัดตั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นบท. รุ่นที่ 1, กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

ภุมรัตน ทักษาดิพงศ์. ไล่ล่าจารชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2556.

ภุมรัตน ทักษาดิพงศ์. บันทึกความจำ 39 ปี กับ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2558.

อรุณ ภาณุพงศ์. การทูตและการระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ, 2564.

อุรวัชร สุกแสงดาว. การบริหารประเด็นด้านความมั่นคงของกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นบท. รุ่นที่ 12, กระทรวงการต่างประเทศ, 2563.

Andrew, Christopher. The Defence of the Realm: The Authorized History of MI5. London: Allen Lane, 2009.

Andrew, Christopher. The Secret World: A History of Intelligence. London: Penguin Books, 2019.

Andrew, Christopher and Vasili Mitrokhin. The Mitrokhin Archive: The KGB in Europe and the West. London: Allen Lane, 1999.

Andrew, Christopher and Vasili Mitrokhin. The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World. London: Allen Lane, 2005.

Anuson Chinvanno. Thai Diplomacy: in conversation with Tej Bunnag. Bangkok: International Studies Center, 2021.

Berridge, G.R. Diplomacy: Theory and Practice, 3rd edition. Houndsmill: Palgrave, 2005.

Clift, A. Denis. "The Evolution of International Collaboration in the Global Intelligence Era" in Loch K. Johnson, ed., The Oxford Handbook of National Security Intelligence. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Davies, Philip H. J. and Kristian C. Gustafson. "An Agenda for the Comparative Study of Intelligence: Yet Another Missing Dimension" in Philip H. J. Davies and Kristian C. Gustafson, eds., Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere. Washington DC: Georgetown University Press, 2013.

Duns, Jeremy. Dead Drop: The True Story of Oleg Penkovsky and the Cold War's Most Dangerous Operation. London: Simon & Schuster, 2014.

Eftimiades, Nicholas. Chinese Intelligence Operations. South Carolina: Createspace Independent Publishing, 1994.

Ferris, John. Behind the Enigma: The Authorized History of GCHQ, Britain's Secret Cyber-Intelligence Agency. London: Bloomsbury, 2020.

Freedman, Amy. "Thailand as an Awkward Middle Power" in Gabriele Abbondanza and Thomas Stow Wilkins, eds., Awkward Powers: Escaping Traditional Great and Middle Power Theory. Singapore: Palgrave Macmillan, 2022.

Gill, Peter. "Theories of Intelligence" in Loch K. Johnson, ed., The Oxford Handbook of National Security Intelligence. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Haseman, John B. The Thai Resistance Movement During World War II. Bangkok: Silkworm Books, 2002.

Haslam, Jonathan. Near and Distant Neighbors: A New History of Soviet Intelligence. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2015.

Herman, Michael. Intelligence Power in Peace and War. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 9th ed.

Hermann, Margaret G. "Content Analysis" in Audie Klotz and Deepa Prakash, eds., Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Holsti, Ole R. Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. Massachusetts: Addison-Wesley, 1969.

Jeffery, Keith. MI6: The History of the Secret Intelligence Service 1909-1949. London: Bloomsbury, 2010.

Jittipat Poonkham. A Genealogy of Bamboo Diplomacy: The Politics of Thai Détente with Russia and China. Canberra: Australian National University Press, 2022.

Johnson, Loch K. "The Development of Intelligence Studies" in Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand, eds., Routledge Companion to Intelligence Studies. Abingdon: Routledge, 2015.

Knightley, Philip. The Second Oldest Profession: The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore. London: Andre Deutsch, 1986.

Kotani, Ken. "A Reconstruction of Japanese Intelligence" in Philip H. J. Davies and Kristian C. Gustafson, eds., Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere. Washington DC: Georgetown University Press, 2013.

Marrin, Stephen. "Intelligence Analysis and Decision-Making: Methodological Challenges" in Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian, eds., Intelligence Theory: Key Questions and Debates. Abingdon: Routledge Studies in Intelligence, 2009.

Marrin, Stephen. Improving Intelligence Analysis: Bridging the gap between scholarship and practice. Abingdon: Routledge Studies in Intelligence, 2012.

Munton, Don. "Diplomacy and Intelligence" in Gordon Martel, ed., The Encyclopedia of Diplomacy. New Jersey: John Wiley & Sons, 2018.

Omand, David. Securing the State. London: C. Hurst & Co., 2011.

Omand, David. How Spies Think: Ten Lessons in Intelligence. London: Penguin Books, 2021.

Omand, David and Mark Phythian. Principled Spying: The Ethics of Secret Intelligence. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Reynolds, E. Bruce. Thailand's Secret War: OSS, SOE, and the Free Underground During World War II. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Singh, V. K. India's External Intelligence: Secrets of Research & Analysis Wing (RAW). New Delhi: Manas Publications, 2007.

Sorasak Ngamcachonkulkid. Free Thai: The New History of the Seri Thai Movement during World War II. Chonburi: White Lotus Press, 2010.

Spielmann, Karl. The Logic of Intelligence Analysis: Why Hypothesis Testing Matters. Abingdon: Routledge Focus, 2020.

Todd, Paul and Jonathan Bloch. Global Intelligence: The World's Secret Services Today. London: Zed Books, 2003.

Treverton, Gregory F. Intelligence for an Age of Terror. New York : Cambridge University Press, 2011.

Tuchman, Barbara W. The Zimmermann Telegram: America Enters the War, 1917-1978. New York: Random House, 1994.

Tuck, Patrick. The French Wolf and the Siamese Lamb: The French Threat to Siamese Independence 1858-1907. Bangkok: White Lotus, 1995.

Weiner, Tim. Legacy of Ashes: The History of the CIA. New York: Doubleday, 2007.

Williams, Brad. Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy: From the Cold War to the Abe Era. Washington DC: Georgetown University Press, 2021.

บทความ

Baker, Chris and Pasuk Phongpaichit. Intelligence, Subterfuge and History: A Note on the Vickery-Ubonsri Fragment. Journal of the Siam Society, 109 (2), (2021), 159-168.

Bowen, Andrew S. Coercive Diplomacy and the Donbass: Explaining Russian Strategy in Eastern Ukraine. Journal of Strategic Studies, 42 (3-4), (2019), 312-343.

Devanny, Joe, Robert Dover, Michael S. Goodman and David Omand. Why the British Government Must Invest in the Next Generation of Intelligence Analysts. The RUSI Journal, 163 (6), (2018), 78-89.

Dylan, Huw and Thomas J. Maguire. Secret Intelligence and Public Diplomacy in the Ukraine War. Survival, 64 (4), (2022), 33-74.

Fishlock, Nicholas. Policies to Please Political Partners: The Development of Japan's Intelligence Policy in the 21st Century. Focus Asia: Perspective & Analysis, (June 2019), 1-11.

Groves, Bryan N. The Multiple Faces of Effective Grand Strategy. Journal of Strategic Security, 3 (2), (2010), 1-12.

Herman, Michael. Diplomacy and Intelligence. Diplomacy and Statecraft, 9 (2), (1998), 1-22.

Hughes, G. Philip and Peter C. Oleson. Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows. The Intelligencer: Journal of US Intelligence Studies, 22 (1), (Spring 2016), 47-52.

Kotani, Ken. "Japan" in Damien Van Puyvelde et. al. Comparing national approaches to the study of intelligence. International Studies Perspectives, 21 (3), (August 2020), 298-337.

Smith, Raymond F. Is it a Pearl or a Kidney Stone? Intelligence Reform and Embassy Reporting, from Moscow to Baghdad. Intelligence and National Security, 24 (6), (2009), 836-864.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Brock, Aaron Z. Secrets and Cooperation: The Role of Intelligence in International Relations Theory. International Journal of Security Studies & Practice [Online]. 2 (1), (2022). Available from: https://digitalcommons.northgeorgia.edu/ijossp/vol2/iss1/1 [2022, August 6].

Bulzomi, Matteo. Intelligence as a Diplomatic Tool: An Israeli History. [Online]. 3 July 2021. Available from: https://blogs.lse.ac.uk/lseih/2021/07/03/intelligence-as-a-diplomatic-tool-an-israeli-history/ [2022, September 13].

Corera, Gordon. Ukraine: Inside the spies' attempts to stop the war. BBC News [Online]. 9 April 2022. Available from: https://www.bbc.com/news/world-europe-61044063 [2022, August 12].

Federation of American Scientists. Intelligence and Analysis Bureau. FAS Intelligence Resource Program [Online]. 12 October 2000. Available from: https://irp.fas.org/world/japan/iab.htm [2022, August 15].

G., Michael. Rethinking the State Department's Role in Intelligence. The Heritage Foundation Archives [Online]. 11 February 1988. Available from: https://www.heritage.org/report/rethinking-the-state-departments-role-intelligence [2022, August 15].

Holmgren, Brett M. The Future of Intelligence Support to Diplomacy. Remarks at University of Texas, Austin [Online]. 12 September 2022. Available from: https://www.state.gov/the-future-of-intelligence-support-to-diplomacy/ [2022, September 17].

Jehl, Douglas. The Reach of War: Intelligence; Tiny Agency's Iraq Analysis is Better than Big Rivals'. The New York Times [Online]. 19 July 2004. Available from: https://www.nytimes.com/2004/07/19/world/reach-war-intelligence-tiny-agency-s-iraq-analysis-better-than-big-rivals.html [2022, August 15].

Kislenko, Arne. A Not So Silent Partner: Thailand's Role in Covert Operations, Counter-Insurgency, and the Wars in Indochina. Journal of Conflict Studies [Online]. 24 (1), (2004). Available from: https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/292 [2022, August 7].

Kotani, Ken. Japan's Five Eyes chance and challenge. [Online]. 26 August 2021. Available from: https://www.eastasiaforum.org/2021/08/26/japans-five-eyes-chance-and-challenge/ [2022, August 15].

Lillis, Katie Bo and Natasha Bertand. US intelligence community launches review following Ukraine and Afghanistan intel failings. CNN [Online]. 13 May 2022. Available from: https://edition.cnn.com/2022/05/13/politics/us-intelligence-review-ukraine/index.html [2022, August 21].

Lomas, Daniel W.B. Intelligence and Diplomacy: changing environment, old problems. [Online]. 2021. Available from: http://usir.salford.ac.uk/id/eprint/57645/ [2022, August 4].

Pollack, Kenneth M. Spies, Lies, and Weapons: What Went Wrong. The Atlantic [Online]. January/February 2004. Available from:

https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/01/spies-lies-and-weapons-what-went-wrong/302878/ [2022, August 30].

Stark, Ben. Intcycle. [Online]. 20 December 2016. Available from: https://www.intelligence101.com/an-introduction-to-the-intelligence-cycle/intcycle/ [2022, August 7].

Stempel, John D. Diplomacy and Intelligence. [Online]. 30 November 2017. Available from: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-151 [2022, August 4].

Watt, Nicholas. MI6 and Tripoli to share information on al-Qaida. The Guardian [Online]. 26 March 2004. Available from: https://www.theguardian.com/politics/2004/mar/26/uk.terrorism [2022, August 30].

การสัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่ข่าวกรองญี่ปุ่น. สัมภาษณ์ออนไลน์. 6 สิงหาคม 2565.

นักการทูตญี่ปุ่นที่เคยทำงานใน IAS. สัมภาษณ์ออนไลน์. 21 สิงหาคม 2565.

กฤษฎา อักษรวงศ์. รองผู้อำนวยการ สขช. (ด้านข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองต่างประเทศ) และอดีตอัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายความมั่นคง) ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว (2552-2555). สัมภาษณ์. 6 กันยายน 2565.

จริย์วัฒน์ สันตะบุตร. อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน กรุงไคโร และกรุงไนโรบี และอดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 15 กันยายน 2565.

ชัชวรรณ สาครสินธุ์. เอกอัครราชทูต ณ กรุงนูร์-ซุลตัน และอดีตหัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ. สัมภาษณ์ออนไลน์. 30 สิงหาคม 2565.

เชิดเกียรติ อัตถากร. รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 1 กันยายน 2565.

นันทนา ศิวะเกื้อ. อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา. สัมภาษณ์. 19 กันยายน 2565.

พินทุ์สุดา ชัยนาม. รองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก. สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 13 กันยายน 2565.

ภาษิต จูฑะพุทธิ. ผู้อำนวยการกองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป และอดีตหัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ. สัมภาษณ์. 23 สิงหาคม 2565.

ศิระ สว่างศิลป์. อัครราชทูต สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา และอดีตรองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. สัมภาษณ์ออนไลน์. 7 กันยายน 2565.

สุรพงษ์ ชัยนาม. อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย กรุงเบอร์ลิน กรุงเอเธนส์ กรุงลิสบอน และกรุงฮานอย. สัมภาษณ์. 15 กันยายน 2565.

Jensen, Kurt. ผู้เชี่ยวชาญการข่าวกรองและอดีตนักการทูตแคนาดาที่ทำงานด้านการข่าวกรองต่างประเทศในกระทรวงการต่างประเทศแคนาดา. สัมภาษณ์ทางอีเมล. 18 กันยายน 2565.

Kotani, Ken. นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญข่าวกรองของญี่ปุ่น. สัมภาษณ์ทางอีเมล. 22 สิงหาคม 2565.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ–สกุล นายภราดร รังสิมาภรณ์

ประวัติการศึกษา

– BA (Hons) in Philosophy, Politics and Economics,
St. Peter's College, University of Oxford
(นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง)
– MPhil in Russian and East European Studies,
St. Antony's College, University of Oxford
– DPhil in International Relations, St. Antony's College,
University of Oxford
(นักเรียนทุนกระทรวงการต่างประเทศระดับปริญญาโท-เอก)

ประวัติการทำงาน

กันยายน 2549	เข้ารับราชการกระทรวงการต่างประเทศ ในตำแหน่งนักการทูตปฏิบัติการ (เจ้าหน้าที่การทูต 5) กองแปซิฟิกใต้ และสำนักงานเลขานุการกรม กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
มกราคม 2552	นักการทูตปฏิบัติการ-นักการทูตชำนาญการ กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ
ธันวาคม 2553	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย
ธันวาคม 2557	นักการทูตชำนาญการ-นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ
กรกฎาคม 2559	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป
มกราคม 2562	ที่ปรึกษา-อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัสตานา /กรุงนูร์-ซุลตัน สาธารณรัฐคาซัคสถาน
กรกฎาคม 2565	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป

ตำแหน่งปัจจุบัน นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป