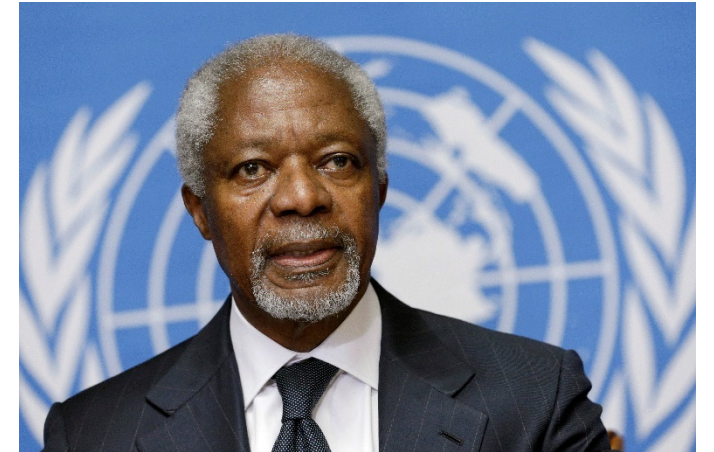


# Kofi Annan อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า

“เราไม่สามารถเข้าใจความมั่นคงเฉพาะที่เป็นประเด็นทางทหาร เท่านั้น หากแต่จะต้องรวมเอาประเด็นการพัฒนา เศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม การปกป้องสิ่งแวดล้อม กระบวนการ ประชาธิปไตย การลดอาวุธ และการเคารพสิทธิมนุษยชนและ หลักกฎหมายเข้าไว้ด้วย”



<https://www.cbsnews.com/news/kofi-annan-former-un-secretary-general-dead-at-80/>

- แนวคิดในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงให้ครอบคลุมมิติใหม่นี้ ได้นำหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (**Good Governance**) มาใช้ในการบริหารประเทศ และปรับเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็น “**ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็นในการบริหารประเทศ และตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญของ ประเทศ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของพลังอำนาจของชาติและความมั่นคงของประชาชนในฐานะปัจเจก รวมถึงมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะของรัฐด้วย
- การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร การปกครองประเทศดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน ด้วยการให้ความรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ ที่ต้อง กำกับดูแลการบริหารรัฐของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของ “**การปกป้องอธิปไตย และสังคม**”

# ประเด็นความมั่นคง คำถามหลักในภาคแรกนี้ ได้แก่

- อะไรคือพัฒนาการล่าสุดในสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ?
- อะไรคือภัยคุกคามในรูปแบบใหม่และการตอบโต้ภัยคุกคามดังกล่าวเป็นอย่างไร ?
- เหตุใดการกำกับดูแลและการตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาจึงเป็นสิ่งจำเป็น ?
- อะไรคือหลักการสำคัญของการกำกับดูแลภาคความมั่นคงในระบบประชาธิปไตย ?
- บทบาทของรัฐสภาต่อรัฐบาลและต่อฝ่ายตุลาการเป็นอย่างไร ?

# ความสำคัญของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา

- การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภาถือเป็นหัวใจหลักของระบอบ ประชาธิปไตยในการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจแบบเผด็จการ
- รัฐที่ปราศจากการควบคุมภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมฝ่ายทหารนั้น ควรจะถือว่าเป็นรัฐที่เป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ หรือ เป็นรัฐที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

# หลักการของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา ตามแนวทางประชาธิปไตย

- ✓ รัฐเป็นตัวแทนเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการใช้กำลัง และหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่มีอำนาจอันชอบธรรมนี้
- ✓ รัฐสภาที่มีอำนาจที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อการพัฒนา การทบทวน และการนำนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ไปปฏิบัติ
- ✓ รัฐสภาที่มีบทบาทเฉพาะตามรัฐธรรมนูญในการอนุมัติและตรวจสอบอย่างละเอียดในงบประมาณด้านการป้องกันประเทศและงบประมาณด้านความมั่นคงทั้งหมด
- ✓ รัฐสภาที่มีบทบาทสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้และการยกเลิกสภาวะการณ ฉุกเฉินหรือสภาวะสงคราม

# หลักการของการกำกับดูแลโดยรัฐสภา ตามแนวทางประชาธิปไตย (ต่อ)

- ✓ หลักธรรมาภิบาลในการปกครอง และหลักนิติธรรม เป็นหลักการที่ใช้กับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงหน่วยงานในภาคความมั่นคงด้วย
- ✓ เจ้าหน้าที่/บุคลากร ในหน่วยงานด้านความมั่นคงแต่ละคนต้องเข้าสู่กระบวนการทางตุลาการ หากมีการละเมิดกฎหมายทั้งภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ทั้งในทางอาญาและทางแพ่ง
- ✓ หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

# เว็บไซต์ของรัฐสภา

- จนถึงขณะนี้ (พฤษภาคม ค.ศ. 2002) มีระบบรัฐสภา 244 แห่งใน 180 ประเทศ (โดยรัฐสภา 64 แห่งเป็นระบบ 2 สภา) สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (**IPU**) มีข้อมูลว่ามีเว็บไซต์ของรัฐสภา อยู่ถึง 165 เว็บไซต์ ใน 128 ประเทศ (ในบางประเทศที่มีระบบสองสภานั้น แต่ละสภาจะมีเว็บไซต์ของตนเอง)
- แนวทางในการจัดทำเนื้อหาและโครงสร้างของเว็บไซต์ของรัฐสภาที่ได้รับความนิยมชอบโดยสภาของสหภาพรัฐสภา ระหว่างประเทศ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 นั้น สามารถ เข้าสืบค้นได้ในเว็บไซต์ของ **IPU** ที่ <http://www.ipu.org>

# ตัวอย่างของข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงที่สามารถให้สาธารณชน รับรู้และเข้าถึงในรูปแบบที่ประชาชนจะอ่านได้โดยง่ายนั้น ได้แก่

- ✓ เอกสารที่มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ เช่น นโยบายความมั่นคงของประเทศ
- ✓ งบประมาณการป้องกันประเทศ (โดยไม่รวมงบประมาณลับทางทหาร)
- ✓ เอกสารเผยแพร่ในประเด็นที่เกี่ยวกับการอธิบายและการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญทั้งหลาย ญัตติที่นำเสนอในสภา  
กฎหมายและเอกสารอื่นใดที่แจกจ่ายในรัฐสภาที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคง
- ✓ รายงานการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภา และรายงานการอธิบายในสภาในประเด็นความมั่นคงทั้งหมด (ยกเว้น  
กรณีที่เป็นการประชุมลับ) ซึ่งหมายรวมถึง รายงานเกี่ยวกับขอบเขต และข้อกำหนดและเงื่อนไขของการประชุมลับ  
ดังกล่าวด้วย
- ✓ เอกสารสิ่งพิมพ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับการไต่สวนของรัฐสภาในประเด็นความมั่นคง



# ตัวอย่างของข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงที่สามารถให้สาธารณชน รับรู้และเข้าถึงในรูปแบบที่ประชาชนจะอ่านได้โดยง่ายนั้น ได้แก่

- ✓ รายงานประจำปีของรัฐสภาหรือรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด รายงานของผู้ตรวจการรัฐสภาหรือผู้ตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคง แม้ว่าผู้ตรวจการรัฐสภาอาจไม่ได้รับอนุญาตให้นำเสนอรายงานการสืบสวนในบางประเด็นต่อสาธารณชน แต่ก็จะต้องรายงานการสืบสวนดังกล่าวต่อคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ รัฐบาลจะต้องนำเสนอมาตรการใดๆ ก็ตามที่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรายงานของผู้ตรวจการรัฐสภา และผู้ตรวจเงินแผ่นดินให้รัฐสภา รับทราบด้วย
- ✓ ข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- ✓ ข้อมูลเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน หรือ ข้อมูลเกี่ยวกับการลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละฝ่ายในประเด็นด้าน ความมั่นคง เช่น เรื่องงบประมาณ การเข้าร่วมพันธมิตรระหว่างประเทศ การ เกณฑ์ทหาร การจัดหาอาวุธ ฯลฯ
- ✓ กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Legislation)

# รัฐสภาและสื่อมวลชน

- สมัชชาแห่งสภาของยุโรปเชิญชวนให้รัฐสภาแห่งชาติทั้งหลายพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้ โดยเร่งด่วน :
  - มาตรการที่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของรัฐสภา อันได้แก่ การเปิดให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยประเด็นนี้มิใช่เป็นเพียงเรื่องของนโยบายที่มุ่งเน้นการสื่อสารกับประชาชนเท่านั้น หากแต่เป็นความสำคัญทางการเมืองในระดับต้นๆ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการที่ระบอบประชาธิปไตยจะเดินหน้าได้อย่างเต็มที่ด้วย
  - พยายามใช้ประโยชน์จากวิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิมควบคู่ไปกับเทคโนโลยีในด้านข้อมูลข่าวสาร ในรูปแบบใหม่ต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ
    1. ก่อให้เกิดบรรยากาศของการทำงานที่ดีที่สุดสำหรับสื่อมวลชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อมวลชนที่ประจำรัฐสภา
    2. เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอภิปรายในสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันการณ์ จัดให้มีการตีพิมพ์วาระการประชุมและรายงานการประชุม แบบคำต่อคำอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน
    3. เพิ่มการให้บริการแบบ **On-line** เพื่อจะได้มีการสื่อสารโดยตรงทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งกับสาธารณชนและสื่อมวลชนได้อย่างรวดเร็ว
    4. ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเอกสารของรัฐสภาได้อย่างเต็มที่เพื่อที่ว่าการถกอภิปรายสาธารณะจะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการลงคะแนนในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

# รัฐสภาและสื่อมวลชน (ต่อ)

- ใช้ประโยชน์จากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร
- ดำเนินการให้เนื้อหา/เอกสาร/ที่เป็นข้อกฎหมายต่างๆ นั้น มีลักษณะที่ผู้อ่านที่มีผู้ใช้ผู้เชี่ยวชาญสามารถมีความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้
- ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการในการถกอภิปรายประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เป็นไปอย่างกระชับ ให้เกิดความเข้าใจเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว
- ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานด้านสื่อสารและข้อมูลของรัฐสภารวบรวมข้อมูลที่เป็นในการนำเสนอร่างกฎหมาย และอธิบายลักษณะเฉพาะของกฎหมายเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเผยแพร่แก่สื่อมวลชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมายดังกล่าว

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา : หน้าที่ของกองทัพ

- ทำให้เกิดหลักประกันว่าบทบาทของกองทัพนั้น
  - ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ทางทหาร
  - สอดคล้องกับแนวคิดและนโยบายความมั่นคงของประเทศ
  - ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นในเรื่องความมั่นคงของสังคมอย่างแท้จริง
  - การทำหน้าที่ที่มีใช้เป็นการกิจทางทหารจะต้องไม่ส่งผลต่อความเตรียมพร้อมของกองทัพที่จะทำหน้าที่หลักของตน อันได้แก่ การปกป้องอธิปไตยของรัฐและการมีส่วนร่วมในการรักษากฎกติกา ระหว่างประเทศ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การปฏิรูปการป้องกันประเทศ

- ทำให้เกิดหลักประกันว่าคณะกรรมการการรัฐสภาที่มีความรู้ความสามารถได้รับรายงาน เกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ อันเป็นรายงานที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูป ดังกล่าวด้วย และคณะกรรมการจะต้องสามารถสอบถาม/ไต่สวนในประเด็นเหล่านั้น ด้วยการจัดให้มีการรับฟังและไต่สวนขึ้น

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การใช้ทหารในการบังคับใช้กฎหมายพลเรือน

- โดยหลักการแล้ว การให้ทหารมีส่วนในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายพลเรือนนั้นไม่เป็นที่พึงปรารถนา
- แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและไม่มีทางออกอื่นใด รัฐสภาควรจะต้องทำให้เกิดหลักประกันว่าต้องมีการกำหนดขอบเขตของการมีบทบาทของกองทัพในการบังคับใช้กฎหมายของพลเรือนอย่างชัดเจน และมีกฎหมายรองรับในประเด็นต่อไปนี้ :
  - สถานการณ์ที่ทหารจะเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว
  - ลักษณะและขอบเขตของการเข้าไปมีบทบาท
  - กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน

## ตัวอย่างของหน่วยงานองค์กรทางทหารอื่นๆ ในบางประเทศ

ประเทศ	บุคลากรทั้งหมด ในกองทัพ	บุคลากร ในหน่วยงานทาง ทหารอื่นๆ	ประเภทของ หน่วยงาน ทางทหารอื่นๆ
ฟินแลนด์	31,700	3,400	กองลาดตระเวน ตามพรมแดน
สหรัฐอเมริกา	1,365,800	53,000	หน่วยงานลาดตระเวน พลเรือนทางอากาศ
สหพันธรัฐรัสเซีย	1,004,100	423,000	กองลาดตระเวนตาม พรมแดน กองกำลัง ของกระทรวง มหาดไทย กองกำลัง ป้องกันสหพันธรัฐ รัสเซีย หน่วยงาน ด้านความมั่นคง ของรัฐบาลกลาง สำนักงานข่าวสารและ การสื่อสารของรัฐบาล กลาง กองกำลังรถไฟ ฯลฯ
โมร็อกโค	198,500	42,000	Gendarmerie ฯลฯ

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

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

# โครงสร้างของหน่วยงานตำรวจ

- ลักษณะสำคัญของกิจการตำรวจในวิถีทางประชาธิปไตย

- หน่วยงานตำรวจจะต้องเคารพกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมทางวิชาชีพที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด
- การดูแลความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบบประชาธิปไตยนั้น มีจุดประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่สาธารณชนควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิมนุษยชน
- การแสดงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และต้องมีกลไกในการกำกับดูแลและควบคุมหน่วยงานนี้ทั้งจากภายในและภายนอก
- กิจการตำรวจในระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นกระบวนการจากล่าง-ขึ้น-บน อันและเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและข้อกังวลต่างๆ ของพลเมืองแต่ละรายและของชุมชน ตลอดจนเป็นการสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ แสวงหาการยอมรับและสนับสนุนจากสาธารณชน ไปพร้อมๆ กันด้วย ด้วยเหตุนี้กระบวนการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและอาศัยการพูดคุยสนทนาระหว่างกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นในหลายประเทศจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะกระจายอำนาจเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและอย่างมีประสิทธิภาพ



# ปัจจัยที่กำหนดการกำกับดูแลหน่วยงานด้านข่าวกรอง ในระบอบประชาธิปไตย

- **ขอบเขต**

การกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานข่าวกรองมักจะมีขอบเขตที่ถูกจำกัด ซึ่งการกำหนดขอบเขตของการกำกับดูแลนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของกิจกรรม (ข่าวกรอง ภายในประเทศหรือการสืบราชการลับในต่างประเทศ) หรือขึ้นอยู่กับประเด็นที่เป็นข้อกังวลของแต่ละรัฐ (อาทิ วิธีการในการปฏิบัติการ และการปฏิบัติราชการลับ ฯลฯ)

# การอภิปรายลับหรือเปิดเผยในรัฐสภา ของหน่วยงานข่าวกรอง และหน่วยงานราชการลับ

- โดยทั่วไป การกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานข่าวกรองและหน่วยงานลับราชการลับในประเทศประชาธิปไตยนั้น ยังคงมีลักษณะที่เปิดเผยไม่มากนัก โดยเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลกิจการของรัฐในเรื่องอื่นๆ เช่น การพิจารณาและการถอดอภิปรายของคณะกรรมการรัฐสภาที่กำกับดูแลงานด้านข่าวกรอง นั้นเกือบจะไม่เคยมีการเปิดให้สาธารณชนรับฟังอย่างเต็มรูปแบบ
- นอกจากนี้ สมาชิกในคณะกรรมการดังกล่าวอาจต้องให้คำสัตย์ปฏิญาณว่าจะยึดมั่นต่อหลักเกณฑ์ในเรื่องความลับของข้อมูลที่ได้รับทราบด้วย
- ไม่ว่ารูปแบบของการกำกับดูแลจะเป็นแบบใดก็ตาม ในประเทศประชาธิปไตยก็ได้พยายามที่จะคงไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างการให้หลักประกันว่าหน่วยงานด้านข่าวกรองและหน่วยงานราชการลับทั้งหลายต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ขณะที่ก็พยายามที่จะรักษาความลับของทางราชการและคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการปกป้องความมั่นคงแห่งชาติไปพร้อมๆ กันด้วย

# การจัดแบ่งหน้าที่ ของหน่วยงานข่าวกรอง และหน่วยงานราชการลับ

- วิธีการในการควบคุมหน่วยงานข่าวกรองในทางโครงสร้าง ก็คือ การหลีกเลี่ยงมิให้หน่วยงานใดหน่วยงานเดียวผูกขาดการทำหน้าที่นี้แต่เพียงลำพัง
- การสร้างหน่วยงานและงานสืบราชการลับที่หลากหลาย โดยให้สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละแห่ง ไม่ว่าจะ เป็นกองทัพ กรมตำรวจ หน่วยงานข่าวกรองภายในและต่างประเทศ แม้จะดูเสมือนว่าจะมีประสิทธิภาพที่น้อยกว่าและ ก่อให้เกิดการแข่งขันกันเองในระบบราชการ แต่ถือว่าการจัดองค์กรที่ดูจะสอดคล้องกับการควบคุมตรวจสอบตาม วิธีทางประชาธิปไตยมากกว่า
- และด้วยเหตุนี้เองในหลายประเทศจึงมักจะจัดตั้งหน่วยงานด้านข่าวกรองแยกจากกัน คือมีทั้งหน่วยงานข่าวกรองของ กองทัพและหน่วยงานข่าวกรองภายใน ประเทศ ซึ่งการจัดแบ่งดังกล่าวถือว่าเป็นผลดีและสอดคล้องกับมุมมองของการ กำกับ ดูแลในระบบประชาธิปไตย
- การมีหน่วยงานข่าวกรองที่กระจัดกระจายและมีการวิเคราะห์ที่หลากหลายก็กลับกลายเป็นปัญหาเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา

# การฝึกเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรอง

- การฝึกอบรมและการสร้างคณะผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพในงานด้านข่าวกรองถือเป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลและตรวจสอบ
- การปลูกฝังความเป็นวิชาชีพ การยึดมั่น ในบรรทัดฐานแบบประชาธิปไตยและในหลักการสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการปลูกฝังความรู้สึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองเป็นลักษณะสำคัญของการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่บุคลากรในสายงานด้านข่าวกรอง
- ในระบบประชาธิปไตยนั้น มีความพยายามที่จะฝึกฝนและว่าจ้างพลเรือนให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานด้านข่าวกรองต่างๆ ด้วย โดยไม่ต้องการให้งานทางด้านนี้ผูกขาดโดยทหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

## การยกเลิกชั้นความลับของเอกสาร

- ปัจจัยด้านโครงสร้างอีกประการหนึ่งที่อาจช่วยในการควบคุมและก่อให้เกิดความรับผิดชอบมากขึ้นก็คือ การที่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานราชการลับและหน่วยงานด้านข่าวกรองทั้งหลายจะสามารถนำมาเปิดเผยสู่สาธารณชนได้หลังจากผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร และการออกกฎข้อบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการหลังจากกำหนดเวลาช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ผ่านไป
- แม้ว่าการเปิดเผยข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความโปร่งใสจะกระทำล่าช้าไปบ้าง ซึ่งทำให้ประชาชนตรวจสอบได้ล่าช้าไปแต่ก็ถือว่าเป็นการช่วยให้เกิดการควบคุมภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยได้ในระดับหนึ่ง

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา : ในทางนิติบัญญัติ

- ทำให้แน่ใจว่าประเทศของท่านเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1989 ที่ต่อต้านการเกณฑ์การใช้ การให้การสนับสนุนทางการเงิน และการฝึกฝนทหารรับจ้าง ตลอดจนออกกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวอย่างเป็นทางการ
- ตรวจสอบให้แน่ชัดว่า ได้มีการวางกรอบทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลและควบคุม บริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่ให้บริการในเรื่องกองกำลังไว้ และมีการบังคับใช้ได้จริง

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## เคารพในแบบแผนของกฎหมายและกฏกติกาเกี่ยวกับการห้ามค้าอาวุธ

- โดยเหตุที่บริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่รับงานด้านการทหารเหล่านี้ ดำเนินการอยู่ในต่างประเทศในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ฉะนั้นต้องกระตุ้นให้รัฐสภาของท่านคอยตรวจสอบว่ากิจการของบริษัทดังกล่าวที่มีฐานอยู่ในประเทศของท่านนั้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายต่างประเทศหรือไม่ และจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนบรรทัดฐานและมติต่างๆ ของ สหประชาชาติด้วย
- ออกกฎหมายที่กำหนดว่า บริษัทรักษาความปลอดภัยและบริษัทเอกชนที่ให้บริการด้านทหารเหล่านี้ไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติการในภูมิภาคหรือในประเทศที่ถูกสั่งห้ามมิให้มีการค้าอาวุธ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## ความโปร่งใส

- ทำให้เกิดความแน่ใจว่า จะไม่มีบริษัทเอกชนต่างชาติไม่ว่าจะเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยหรือบริษัทที่ทำหน้าที่คล้ายทหารได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติการในอาณาเขตของรัฐโดยมิได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน แม้จะเป็นในกรณีที่เป็นการร้องขอจากรัฐบาล หรือด้วยความเห็นชอบจากรัฐบาลเองก็ตาม
- ทำให้แน่ใจว่างบประมาณของรัฐบาลที่จัดสรรให้บริษัทเอกชนเหล่านั้น รวมทั้งกิจกรรมของบริษัทได้รับการตรวจสอบ กำกับดูแล และควบคุมโดยรัฐสภา



# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## ความรับผิดชอบ

- ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภาต้องให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อการทำของบริษัทเอกชนที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยและบริษัทที่ทำหน้าที่ด้านการทหารทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติทั้งภายใน ประเทศและในต่างประเทศ

# เงื่อนไขที่นำไปสู่การกำกับดูแล อย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภา

- เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพจึงประกอบด้วย

- ✓ อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ
- ✓ ประเพณีหรือแนวปฏิบัติที่สืบทอดกันมาแต่ดั้งเดิม
- ✓ ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ
- ✓ เจตนาารมณ์ทางการเมือง

# ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

- การปฏิบัติงานของรัฐสภานั้นมักจะถูกกำหนดโดยกระแสข่าวรายวัน นอกจากนี้ วาระในทางการเมืองของรัฐสภาส่วนใหญ่ก็ยังคงถูกกำหนดโดยรัฐบาลเสียอีก ด้วยเหตุนี้ มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับข้อจำกัดในเรื่องเวลา ก็คือ การพัฒนายุทธศาสตร์เชิงรุกในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรจะรวมประเด็นต่อไปนี้ :
  - **การกำหนดวาระ :** สมาชิกรัฐสภาควรจะทำให้เจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชนปรากฏอยู่ในวาระทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
  - **พัฒนาการล่าสุด :** รัฐสภาจำเป็นต้องติดตามข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการด้านความมั่นคงและการทหารทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศอย่างทันการ ซึ่งสามารถกระทำได้ไม่เฉพาะผ่านช่องทางฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่ควรจะใช้ช่องทางอื่นๆ ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นการติดตามข้อมูลที่ทันสมัยจากสถาบันวิชาการหรือสถาบันวิจัยต่างๆ เป็นต้น
  - **การเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต :** รัฐสภาจำเป็นต้องเรียนรู้จากปฏิบัติการในอดีตที่ฝ่ายความมั่นคงได้ดำเนินการมา โดยการตรวจสอบโครงสร้างและประเมินการปฏิบัติการกิจอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
  - **การติดตามและประเมินการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ :** รัฐสภาต้องกำหนดให้รัฐบาลรายงานจุดประสงค์พัฒนาการล่าสุด ตลอดจนสรุปบทเรียนจากปฏิบัติการที่ผ่านมาแก่รัฐสภาเมื่อมีการนำเสนอนโยบายด้านความมั่นคงอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

# กลไกของรัฐสภาที่ใช้ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคง

- วิธีการภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้เพื่อแสวงหาข้อมูลจากรัฐบาลที่ ใช้กันโดยปกติ 3 วิธี ได้แก่

1. การถกอภิปรายในรัฐสภา

2. การตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภาและการเปิดอภิปรายทั่วไป

3. การไต่สวนโดยรัฐสภา

# คณะกรรมการการกลาโหมรัฐสภาหรือ คณะกรรมการรัฐสภาด้านความมั่นคง

- โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการรัฐสภาจะประกอบด้วย
  - **คณะกรรมการการกลาโหม** (บางกรณีก็มีชื่อเรียกว่าเป็นคณะกรรมการการทหาร หรือคณะกรรมการการป้องกันประเทศและความมั่นคง หรือคณะกรรมการความมั่นคงและกิจการภายนอก) ซึ่งจะได้รับผิดชอบ  
ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทั้งหมด อันได้แก่ การปฏิบัติการทางทหาร การจัดองค์การบุคลากร การปฏิบัติการและการจัดงบประมาณของกองทัพ ตลอดจนการเกณฑ์ทหารและการจัดหาอาวุธ
  - **คณะกรรมการต่างประเทศ** ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการตัดสินใจในการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หรือการรับกองกำลังรักษาสันติภาพในเขตแดนของประเทศ การดูแลด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนภูมิภาคและระดับโลก สนธิสัญญาและความตกลงต่างๆ

# คณะกรรมการกิจการกลาโหมรัฐสภาหรือ คณะกรรมการรัฐสภาด้านความมั่นคง (ต่อ)

- **คณะกรรมการงบประมาณหรือคณะกรรมการการคลัง** ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องงบประมาณขององค์กร/หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด และอาจจะมีคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการตรวจสอบบัญชีของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมถึงงบประมาณกลาโหมด้วย
- **คณะกรรมการ** (หรืออนุกรรมการ) ข้าราชการ รับผิดชอบกำกับดูแลงานด้านข่าวกรองและการสืบราชการลับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่จะต้องปฏิบัติในที่ประชุมลับ
- **คณะกรรมการอุตสาหกรรมและการค้า** ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการจัดหาอาวุธและการค้าอาวุธ (ตลอดจนการชดเชยและการเปรียบเทียบราคา)
- **คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** กำกับดูแลงานวิจัยและงานพัฒนาทางทหาร
- **คณะกรรมการมหาดไทย** (หรือกิจการภายใน) กำกับดูแลกรมตำรวจ หน่วยงานรักษาเขตแดน และในหลายกรณีกำกับดูแลองค์กรกึ่งทหารทั้งหลายด้วย (**Paramilitary Organizations**)

# ภารกิจหลักของคณะกรรมการกติกากลาโหมหรือ คณะกรรมการการความมั่นคง

## นโยบายความมั่นคง

- มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานนโยบายที่สำคัญที่แถลงโดยกระทรวงกลาโหม
- มีหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ  
ในนโยบายที่ได้แถลงหรือนำเสนอเป็นระยะ
- มีหน้าที่ในการตรวจสอบให้กระทรวงกลาโหมปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูล  
ข่าวสารอย่างแท้จริง ตลอดจนกำกับให้กระทรวงกลาโหมนำเสนอข้อมูลสู่รัฐสภา  
อย่างมีคุณภาพไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตาม
- มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อร้องเรียนและหนังสือร้องทุกข์ต่างๆ ทั้งจากบุคลากรฝ่ายทหาร และฝ่ายพล  
เรือนที่เกี่ยวกับภาคความมั่นคง

# ภารกิจหลักของคณะกรรมการกติกากลาโหมหรือ คณะกรรมการการความมั่นคง (ต่อ)

## การบัญญัติกฎหมาย

- พิจารณาและเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายใดๆ ที่นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาลและที่อ้างอิงโดยรัฐสภา
- พิจารณาสันติสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม
- เป็นผู้ริเริ่มกฎหมายใหม่โดยการเรียกร้องให้กระทรวงกลาโหมเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือไม่ ก็เป็นผู้ร่างกฎหมายใหม่นั้นเสียเองเมื่อเห็นว่ามีเหมาะสม

## งบประมาณ

- ตรวจสอบและเสนอรายงานเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม
- พิจารณาประมาณการรายจ่ายเพิ่มเติมที่นำเสนอโดยกระทรวงกลาโหมและรายงานต่อรัฐสภา เมื่อจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติม
- ในกรณีที่จำเป็นให้สั่งการให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณดำเนินการตรวจสอบบัญชี



# ภารกิจหลักของคณะกรรมการการกลาโหมหรือ คณะกรรมการการความมั่นคง (ต่อ)

## การจัดการและการบริหาร

- พิจารณา และในกรณีที่เห็นควรให้รวบรวมหลักฐานและนำเสนอรายงานเกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ ซึ่งกระทำโดยผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบในฝ่ายบริหาร อาทิ ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ฯลฯ
- พิจารณาการจัดองค์กรของภาคความมั่นคงโดยหน่วยงานจากภายนอกที่มีความเชื่อมโยงกับ รัฐสภา (เช่น ผู้ตรวจการรัฐสภา) และทำให้รัฐสภาตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่หน่วยงาน/ องค์กรในภาคความมั่นคงนั้น อาจปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ หรือมีความบกพร่องในหน้าที่

# ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman)

- “(...) ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการรับคำร้องจากประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา หรือได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐหรือโดยรัฐบาลภายหลังการหารือกับรัฐสภา ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิ การใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต การละเลย/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการบริหารงานหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่อง โดยมีมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความโปร่งใส เปิดเผยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้นด้วย องค์การของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้อาจถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศและมีการออกกฎหมายรองรับหรืออาจได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยการออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็ได้เช่นกัน (...)

## ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านงานกลาโหมในบางประเทศ

ประเทศ	ที่มา	อำนาจหน้าที่	รายงานต่อและจุดยื่นต่อ อำนาจทางการเมือง
ออสเตรเลีย	'Defence Force Ombudsman' แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในระดับรัฐมนตรีว่าการ	การปฏิบัติหน้าที่บกพร่องและอันมิชอบของเจ้าหน้าที่ในกองทัพของกระทรวงกลาโหม	▶ เสนอรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงเพื่อที่รัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป
แคนาดา	'Defence Ombudsman' ได้รับการแต่งตั้งโดย ผู้มีอำนาจในระดับรัฐมนตรีว่าการ	ปกป้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ ในกระทรวงกลาโหม และเจ้าหน้าที่ประจำกองทัพแคนาดา	▶ เสนอรายงานต่อกระทรวงกลาโหม หรือกองทัพแคนาดาเป็นรายกรณี และเสนอรายงานประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการดำเนินงานของตนแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ▶ มีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นอิสระจากการบริหารจัดการของรัฐมนตรีกลาโหม
นอร์เวย์	'The Ombudsman for Defence' ภายใต้อกรอบการทำงานของรัฐสภานอร์เวย์	ดูแลสวัสดิการของทหาร มีบทบาทหลักในการแก้ไขความขัดแย้งและคงไว้ซึ่งบรรยากาศของความไว้วางใจและความโปร่งใสภายในภาคส่วนต่างๆของกระทรวงกลาโหม	เสนอแนะ ประเมิน วิพากษ์วิจารณ์ ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานใดบ้างได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสมัครใจ

# ผู้ตรวจการรัฐสภาประจำกองทัพเยอรมัน

- ในการสร้างกองทัพขึ้นมาใหม่ในทศวรรษที่ 1950 นั้น ประเทศเยอรมันได้ให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะต่อการควบคุมกองทัพโดยรัฐสภา และเพื่อเป็นหลักประกันว่าคุณค่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคลในฐานะมนุษย์นั้นได้ถูกนำมาใช้ในกองทัพด้วยมาตราที่ 456 จึงถูกเพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมัน ซึ่งระบุว่า “...ให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกในกองทัพ และเพื่อให้ความช่วยเหลือสภา Bundestag ในการทำหน้าที่ควบคุมกองทัพ” รายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับการนำเอามาตรานี้ไปปฏิบัติได้ถูกกำหนดไว้ใน “กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาประจำ กองทัพ” แล้ว
- ผู้ตรวจการรัฐสภา (Parliamentary Commissioner) เป็นองค์กรในสังกัดของรัฐสภา (สภา Bundestag) และจึงเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าว สามารถดำเนินการ สอบสวนกรณีเฉพาะต่างๆ โดยคำสั่งจากรัฐสภา หรือโดยคำสั่งการของคณะกรรมการการกลาโหม หรือสามารถเป็นผู้ริเริ่มหรือกำหนดสอบสวนเองในกรณีที่พิจารณาเห็นควร

# ผู้ตรวจการรัฐสภาประจำกองทัพเยอรมัน (ต่อ)

- เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมรัฐมนตรีกลาโหม และจึงสามารถเรียกข้อมูลและเข้าถึงบันทึกต่างๆ จากรัฐมนตรี และผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนหน่วยงานในสังกัดทั้งหมดของรัฐมนตรีได้ และอาจเข้าเยี่ยมชมหน่วยงานกองบัญชาการ สำนักงาน ฐานทัพและองค์กรทั้งหลายของกองทัพได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกล่วงหน้า ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจเป็นผู้ริเริ่มการสืบสวนสอบสวนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบุคลากรในกองทัพ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งและยศใดก็ตาม บุคลากรในกองทัพมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านช่องทางของราชการตามสายชั้นบังคับบัญชาตามปกติ อันจะเป็นการเลี่ยงต่อการถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการทำหน้าที่ร้องเรียนได้

# ผู้ตรวจการแผ่นดิน :

## แหล่งที่มาของการเสริมสร้างความไว้วางใจในกองทัพ

- จากประวัติของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพ อาทิ กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำกองทัพสวีเดน ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1915 นั้น แสดงให้เห็นว่า องค์การนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในภาคความมั่นคงมากยิ่งขึ้น
- นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองที่สำคัญต่อบุคลากรทางทหารทั้งหญิงและชายจากการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมภายในกองทัพ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะสำหรับภาคความมั่นคงนั้น ก็คือ การช่วยเสริมพลังความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในส่วนของกองทัพด้วยการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานทั้งหมดนั่นเอง โดยที่มิได้แต่จะต้องในเรื่องสายการบังคับบัญชาทางทหารหรือไม่ไปลดความเตรียมพร้อมทางทหารของกองทัพแต่อย่างใด

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

## สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

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

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

## ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ในภาคความมั่นคง

- ในกรณีที่ในประเทศของท่านยังไม่มีสถาบันดังกล่าวนี้ ให้พิจารณาแนวทางในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น
- แสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหม
- ในกรณีที่ประเทศของท่านได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมมาสักระยะหนึ่งแล้ว เรียกร้องให้มีการประเมินและทบทวนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กรอบการปฏิบัติงาน หน้าที่ กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงาน อันได้แก่ การทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา ผลกระทบ ทรัพยากรและงบประมาณ โดยเปรียบเทียบกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินด้านกลาโหมในประเทศอื่นๆ ที่มีสถานการณ์ด้านความมั่นคงในลักษณะที่ คล้ายคลึงกัน



# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

## การออกกฎหมายในเรื่อง “สถานการณ์พิเศษ”

- ทำให้แน่ใจว่า ได้มีการกำหนดลักษณะและประเภทต่างๆ ของสถานการณ์พิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย
- สถานการณ์พิเศษดังกล่าวควรมีระยะเวลาระหว่าง 3-6 เดือน เท่านั้น เว้นแต่จะได้รับการต่ออายุโดยรัฐสภาหลังจากมีการอภิปรายและการลงมติให้มีการต่ออายุได้
- ผู้ผลักดันให้หลักการต่างๆ อันได้แก่ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการในเรื่องการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หลักการเรื่องการสื่อสาร หลักการในเรื่องสถานะชั่วคราว หลักการเรื่องภัยคุกคามร้ายแรง หลักการในเรื่องสัดส่วนที่เหมาะสมและหลักของการละเมิดมิได้ในสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการให้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ว่าด้วยเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ทำให้แน่ใจว่า กฎหมายมนุษยธรรม (Humanitarian Law) การให้หลักประกันโดยรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติในช่วงของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ทำให้แน่ใจว่า ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายถึงผู้ที่รับผิดชอบ ในการประกาศและยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งในฝ่ายบริหารและรัฐสภา

# ความเสี่ยงอันเป็นผลที่ตามมาจากการออกกฎหมาย เพื่อรักษาความมั่นคงภายใน

- อันตรายอันเกิดจากการออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความมั่นคงภายในรัฐ และเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ได้แก่
  - ✓ การกำหนดคำจำกัดความเกี่ยวกับลักษณะของภัยคุกคามไว้อย่างหลวมๆ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตีความตามความต้องการของฝ่ายบริหาร
  - ✓ ทำให้ฝ่ายบริหารและหน่วยงานทั้งหลายในภาคความมั่นคงมีอำนาจมากจนเกินความจำเป็น และมีอำนาจยาวนาน โดยปราศจากการตรวจสอบและการถ่วงดุลอย่างจริงจัง และโดยปราศจากการให้ความเห็นชอบที่เหมาะสมทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ
  - ✓ ในบางกรณี การรักษาความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม หรือบางภาค ส่วนของประชาชนเป็นการเฉพาะ และ/หรือ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้นำทางการเมือง หรือของภาคความมั่นคงเอง และในบางครั้งก็ใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและควบคุมการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไปด้วย

# ความเสี่ยงอันเป็นผลที่ตามมาจากการออกกฎหมาย เพื่อรักษาความมั่นคงภายใน (ต่อ)

- ✓ การทำให้กองกำลังฝ่ายตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยให้มีสถานะคล้ายกองทัพ ส่งผลให้ความแตกต่างระหว่างตำรวจและกองทัพซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องภัยคุกคามจากภายนอกเลื่อนรางไป และสิ่งนี้ถือเป็นอันตรายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อกองกำลังดังกล่าวมีงบประมาณไม่เพียงพอ และจึงมีความโหมเฝ้าระวังที่จะใช้สถานการณ์ด้านความมั่นคงเป็นข้ออ้างในการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยที่ไม่ต้องได้รับการลงโทษด้วย
- ✓ เป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐสภาและฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถาบันทั้งสองนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะท้าทายหรือคัดค้านอำนาจของฝ่ายบริหารได้
- ด้วยเหตุนี้ มาตรการต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อรับมือกับความจำเป็นในการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในรัฐจึงอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ในกองกำลังความมั่นคงเหล่านั้นได้ และในบางสถานการณ์ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังอาจได้ประโยชน์จากการที่ไม่ต้องรับโทษจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

# การรักษาความมั่นคงและระบอบประชาธิปไตย

- ในประวัติศาสตร์และในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน รัฐบาลเผด็จการมักจะต่อต้านหรือขัดขวางกระบวนการเคลื่อนไหวไปสู่การเป็นประชาธิปไตย โดยมักอ้างว่าระบอบประชาธิปไตยไม่สอดคล้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการให้ความคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคล
- แต่ในความเป็นจริงปรากฏในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยที่มีฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองกำลังด้านความมั่นคงของรัฐนั้น กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงและปลอดภัยของปัจเจกชน และหากปราศจากการควบคุมด้วยกระบวนการประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว ผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่ปัจเจกบุคคลนั้น อาจกลายเป็นผู้ที่เป็นภัยคุกคามร้ายแรงที่สุดเสียเอง

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

# การควบคุมตัวบุคคลด้วยข้อหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายใน และความสงบเรียบร้อยของประเทศ

- กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศนั้น จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตัวผู้ที่ต้องสงสัยว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงดังกล่าวทั้งสิ้น และในประเด็นนี้มีกฎหมายอย่างน้อย 2 ประเภทที่ใช้กันโดยทั่วไป ได้แก่
  - ✓ กฎหมายที่บัญญัติให้ควบคุมตัวบุคคลใดก็ตามที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ โดยการคุมขังดังกล่าวซึ่งโดยปกติจะต้องเป็นคำสั่งของฝ่ายตุลาการนั้น ในกรณีเฉพาะนี้ก็อาจจะเป็นคำสั่งมาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงลำพัง
  - ✓ กฎหมายที่บัญญัติให้ควบคุมตัวบุคคลใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารพิจารณาว่าอาจเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ เช่น กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อควบคุม หรือป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าจะมีผลทำให้ความมั่นคงของประเทศตกอยู่ในอันตราย

# การใช้อำนาจอันมิชอบและผลลัพธ์อันร้ายแรง

- เมื่อรัฐบาลต้องพึ่งพาหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อเป็นฐานอำนาจของตน บ่อยครั้งหน่วยงานเหล่านี้ก็กลับกลายเป็นต้นเหตุของความไม่มั่นคงปลอดภัยของพลเมืองของรัฐและต่อประเทศเพื่อนบ้านเสียเอง(...)
- เมื่อกองกำลังของกระทรวงมหาดไทย องค์กรตำรวจที่ทำหน้าที่คล้ายทหาร และหน่วยงานข่าวกรองถูกลากเข้ามาพัวพันกับการต่อสู้ทางการเมืองภายในประเทศ ความพยายามในการปรับปรุงการควบคุมให้เป็นประชาธิปไตยโดยฝ่ายพลเรือนนั้นก็มักจะตกอยู่ในอันตรายด้วยเช่นกัน

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

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

## การออกกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงภายใน และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- พึงระลึกเสมอว่าความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้นมีไว้สำหรับประชาชน และไม่ควรถูกใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเครื่องมือในการกดขี่ประชาชน หรือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้เกิดหลักประกันว่าจะต้องไม่ให้เกิดหรือต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังและการปราบปรามด้วยกำลังเกินกว่าความจำเป็น
- ทำให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตลอดจนกำหนดกรอบกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน
- กำหนดให้ภาคความมั่นคงต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการตามความเหมาะสม ในกรณีที่มีการใช้อำนาจหรือมีการใช้กำลังเกินความจำเป็น
- วิเคราะห์ความเหมาะสมของการนำเอากฎหมายที่บัญญัติให้มีการปกป้องระบอบประชาธิปไตยไปใช้ปฏิบัติ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา

## การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภา

- ทำให้เกิดหลักประกันว่า รัฐสภามีการเปิดอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน และการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนคอยตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องนี้อย่างคงมีความเหมาะสม นำมาใช้ได้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่
- ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องได้ใช้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่ ทุกประการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ทันสมัย ตลอดจนได้ใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ และในกรณีจำเป็น ได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งเครื่องมือ และทรัพยากรที่จำเป็น อาทิ การมีผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้วย
- เมื่อมีความจำเป็นและสามารถกระทำได้ สนับสนุน/ส่งเสริมให้มีการพิจารณาใต้วงจรประเด็นนี้ ให้สาธารณชนรับทราบ
- สร้างระบบการสื่อสาร การพูดคุยสนทนาทั้งในทางส่วนตัวและระหว่างสถาบันกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ติดตามประเด็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งผลของการแลกเปลี่ยนสนทนากับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ควรนำไปสู่การดำเนินงานในลักษณะที่ทำให้ประชาชนสามารถมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานและการคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนด้วย



## แนวทาง 3 ประการในการต่อต้านการก่อการร้าย

- หน่วยงานด้านความมั่นคงสามารถมีแนวทางในการปกป้องสังคมและสถาบันของรัฐจากการ ถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายได้ 3 ประการด้วยกัน คือ
  - ✓ **มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorist measures):** โดยการทำให้ทั้งประชาชน สถานที่ราชการ สาธารณูปโภคพื้นฐานมีความเสี่ยงน้อยลง
  - ✓ **มาตรการในการตอบโต้การก่อการร้าย (Counter-Terrorist Measures):** โดยการป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายเข้าโจมตีด้วยการหาทางระบุตัวผู้ก่อการร้ายและหยุดยั้งบุคคลเหล่านั้น
  - ✓ **การจัดการสภาวะวิกฤต (Crisis management):** แก้ไขและทำให้สถานการณ์อยู่ภายใต้สภาวะที่มีเสถียรภาพ เช่น กรณีภัยพิบัติ สถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ หลังจาก ถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้าย

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การต่อสู้กับการก่อการร้าย

- ดำเนินการตามแนวทางอย่างกว้างๆ ในการต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายโดยไม่เพียงแต่มุ่งให้ ความคุ้มครองและ การสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องจัดการที่ต้นตอของปัญหาการก่อการร้าย นั้นด้วย ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐ เป็นต้น และควรระลึกเสมอว่าการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างภูมิภาคต่างๆ โดยสันติวิธี การส่งเสริมให้เกิดการเจรจาและการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนที่มีวัฒนธรรมต่างกันเป็นหัวใจ สำคัญของการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายด้วย
- รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ ส่วนใหญ่มาจากความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับ ชนกลุ่มน้อยที่มีเชื้อชาติหรือศาสนาที่แตกต่างกัน หากแต่ถูกกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ในกรณีดังกล่าว การใช้กองทัพเข้าจัดการอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ สมาชิกรัฐสภาจากพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ควรจะมีส่วนร่วมใน คณะกรรมาธิการกลาโหม คณะกรรมาธิการข่าวกรองและคณะกรรมาธิการยุติธรรมด้วย นอกจากนี้ รัฐสภาควรจัดตั้ง คณะกรรมาธิการพิเศษและศาลพิเศษ เพื่อปกป้องคุ้มครองชนกลุ่มน้อย เหล่านี้เป็นการเฉพาะ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การต่อสู้กับการก่อการร้าย (ต่อ)

- ทำให้แน่ใจว่ารัฐของท่านเป็นคู่ภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศและพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย อันได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการระงับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1999 และเมื่อเห็นควรรีบดำเนินการให้มีการให้สัตยาบันหรือการเข้าร่วมเป็นภาคีในตราสารและกลไก ต่างๆ เหล่านี้ ตลอดจนผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย
- ฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดมาตรการต่างๆ ที่มุ่งไปสู่การออกข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายทางนิวเคลียร์ และข้อมติที่เกี่ยวกับอนุสัญญาที่ครอบคลุมในเรื่องการจัดการก่อการร้ายให้หมดสิ้น

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การต่อสู้กับการก่อการร้าย (ต่อ)

- ดำเนินการให้มีการออกมาตรการทางนิติบัญญัติที่กำหนดการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการก่อการร้าย อันเป็นการแสดงออกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ
- ทำให้เกิดหลักประกันว่า กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายทั้งหลายจะคงรักษาดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในเรื่องความมั่นคงและการคงไว้ซึ่งสิทธิทางการเมืองและสิทธิ พลเมืองของประชาชน ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจตามมาของกฎหมายดังกล่าวต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ปฏิบัติด้วย

# การรักษาความปลอดภัยของระบบข้อมูล

- การเติบโตอย่างรวดเร็วของการใช้ระบบข้อมูลในทุกสาขาและเพื่อวัตถุประสงค์ในทุกด้าน ส่งผลให้องค์การระหว่างประเทศมีความกังวลห่วงใยต่อผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นตามมา และจึงส่งผลให้สภาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Council of the Organization for Economic Cooperation Development OECD) ได้กำหนดแนวทางอย่างละเอียดในเรื่องการรักษาความปลอดภัยของระบบข้อมูล โดยมีเจตนาเพื่อ:
  - ✓ สร้างความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงภัยต่อระบบข้อมูลและวิธีป้องกันต่างๆ ที่จะรับมือกับภัยดังกล่าว
  - ✓ เป็นการสร้างแนวทางอย่างกว้างๆ สำหรับผู้รับผิดชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาและบังคับใช้มาตรการแนวปฏิบัติ และกระบวนการในการรักษาความปลอดภัยให้ระบบข้อมูลอย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกัน
  - ✓ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาและการนำเอามาตรการแนวปฏิบัติ และกระบวนการขั้นต้นข้างต้นมาใช้
  - ✓ เสริมสร้างให้เกิดความมั่นใจในระบบข้อมูลและในวิธีการของการได้มาซึ่งข้อมูลและการที่ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาใช้
  - ✓ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างระบบการรักษาความปลอดภัยให้กับระบบข้อมูลต่างๆ

# อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองปัจเจกชนจากระบบการสืบค้นข้อมูล ส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ

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

- “อนุสัญญานี้เป็นตราสารระหว่างประเทศฉบับแรก ที่ให้ความคุ้มครองแก่ปัจเจกชนจากการใช้อำนาจในทางที่ผิด อันอาจเป็นผลมาจากการรวบรวมและระบบการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคล และจากการพยายามหาแนวทางในการควบคุมการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลข้ามเขตแดน
- นอกเหนือไปจากการให้หลักประกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและระบบการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว อนุสัญญานี้กำหนดว่า การดำเนินการสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคลที่มี “ความอ่อนไหว” ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา สุขภาพ การเมือง เรื่องเพศสัมพันธ์ หรือประวัติอาชญากรรม ฯลฯ โดยปราศจากการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมนั้น ถือเป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมาย
- นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังถือว่าสิทธิของปัจเจกชนที่จะรับรู้ว่ามีใครเก็บข้อมูลของตนไว้นั้นเป็นสิทธิอันละเมิดมิได้ และหากจำเป็นบุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอแก้ไขข้อมูลที่ถูกรับผิดด้วย
- การจำกัดสิทธิดังที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีผลประโยชน์ที่เหนือกว่า (เช่น ความมั่นคงแห่งรัฐ การป้องกันประเทศ ฯลฯ) ตกอยู่ในอันตราย อนุสัญญานี้ยังได้กำหนดข้อจำกัดบางประการของการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลข้ามพรมแดนไปยัง รัฐที่มีได้มีกฎหมายรองรับในเรื่องการให้ความคุ้มครองในระดับเดียวกันนี้ไว้ด้วย”

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

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การออกกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ

- ทำให้แน่ใจว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และมีการทบทวนกฎหมายดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีเหล่านั้นได้
- ทำให้แน่ใจว่ารัฐของท่านเป็นคู่ภาคีในอนุสัญญาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ ตลอดจนทำให้แน่ใจว่าได้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย ภายในให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา/พิธีสารระหว่างประเทศเหล่านั้นด้วย
- ติดตามและตรวจสอบดูแลให้ทั้งนโยบายและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ต่างๆ มีความละเอียดรอบคอบและถูกนำไปบังคับใช้โดยคำนึงถึงความสำคัญของการคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน และการเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ด้วย
- เมื่อเห็นควรและเหมาะสม ให้ดำเนินการต่างๆ เช่น การเปิดอภิปรายหรือการตั้งกระทู้ ในสภาต่อรัฐบาลในประเด็นเหล่านี้ หรือการขอให้มีการไต่สวน รับฟังการพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและเยียวยาสถานการณ์ อันไม่พึงประสงค์ต่างๆ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## เครื่องมือและทรัพยากรของรัฐสภา

- ทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการหรืออนุกรรมการรัฐสภาได้ดำเนินการติดตามพัฒนาการ และประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และนำเอาเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้ อย่างต่อเนื่องและเป็นการถาวร
- หากมีความจำเป็น ให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการดังกล่าว ขึ้น หรือให้มีการรวมเอาประเด็นเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศนี้ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการประจำของรัฐสภาที่มีอยู่แล้วด้วย
- ทำให้แน่ใจว่า คณะกรรมการรัฐสภาที่รับผิดชอบในประเด็นดังกล่าวมีทั้งทรัพยากร และผู้เชี่ยวชาญอย่างเพียงพอที่จะทำให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายดำเนินลุล่วงไปได้
- เมื่อเห็นควรและเหมาะสม ริเริ่มให้มีการจัดตั้งกลุ่มย่อยอย่างไม่เป็นทางการในรัฐสภา เพื่อติดตามความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้าของวิทยาการดังกล่าวและผลักดันให้มีการ อภิปราย ตลอดจนการลงมือดำเนินการในรัฐสภาในประเด็นนี้ โดยที่กลุ่มทางการเมือง ดังกล่าวนี้อาจจะมีลักษณะที่ไม่โอนเอียงไปอิงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และ ในกรณีที่ เป็นระบบ 2 สภา ก็ควรที่จะจัดตั้งกลุ่มย่อยทั้งสองสภาด้วย



# บทบาทของรัฐสภาที่จำกัดเฉพาะในการอภิปรายในประเด็น การส่งกองกำลัง ไปประจำยังต่างประเทศ (บทบาทอันจำกัด)

- บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในประเทศได้จำกัดบทบาทของรัฐสภาไว้ โดยสภาสามารถเปิดอภิปรายในประเด็นการส่งกองกำลังไปยังต่างแดนที่ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้
- ยิ่งไปกว่านั้น รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะลงคะแนนเสียงในประเด็นดังกล่าวด้วย ฉะนั้น ในกรณีนี้ รัฐบาลจึงเพียงแต่แจ้งให้รัฐสภารับทราบหลังจากได้ส่งกองกำลังไปแล้วเท่านั้น และแม้ว่ารัฐสภาจะไม่สามารถลงมติในการตัดสินใจที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินไปแล้วก็ตาม อย่างน้อยที่สุดกระบวนการเปิดอภิปรายในสภาก็ช่วยก่อให้เกิดความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยในการส่งทหารไปประจำยังต่างประเทศ ในกรณีที่รัฐสภามีบทบาทอันจำกัดดังกล่าว รัฐสภาจึงไม่อาจมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ในกระบวนการของการส่งกองกำลังไปประจำการยังต่างประเทศได้
- อย่างไรก็ตาม ในประเพณีปฏิบัติ อาจระบุให้ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลมีการอภิปรายในประเด็นของการส่ง ทหารไปประจำอย่างต่างแดน หรืออาจถึงขั้นที่ให้มีการลงมติด้วยในบางประเทศ

# เครื่องมืออื่นๆ ที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้ ในภารกิจด้านสันติภาพในต่างประเทศ

- แม้ในกรณีที่รัฐสภาถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ หรือมีบทบาทได้ค่อนข้างจำกัด รัฐสภาก็ยังคงใช้แรงกดดันโดยทางอ้อมต่อรัฐบาลให้ดำเนินการต่างๆ อย่างน้อย ใน 4 วิธีการ กล่าวคือ
  - ✓ รัฐสภาสามารถบังคับให้ฝ่ายบริหารอธิบายความรับผิดชอบในการส่งกองกำลัง ไปยังต่างแดนของตนต่อรัฐสภา อย่างไรก็ดี หากรัฐสภามีได้รับรู้/รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ รัฐสภาก็ไม่สามารถตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้ได้
  - ✓ รัฐสภาสามารถคัดค้านฝ่ายบริหารเมื่อรัฐบาลเสนองบประมาณที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่สภา ในกรณีที่มีภารกิจด้านสันติภาพที่มีได้คาดการณ์หรือมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า รัฐสภาต้องอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมที่มีได้เป็นงบที่อยู่ในกรอบงบประมาณปัจจุบัน รัฐสภาจึงมีโอกาที่จะแสดงความคิดเห็นผ่านอำนาจในการอนุมัติงบประมาณได้ (ดังเช่นในกรณีของฝรั่งเศส)
  - ✓ การมีส่วนร่วมของรัฐสภามีได้มีความสำคัญแต่เฉพาะในช่วงของการถกอภิปราย และการลงคะแนนเพื่อตัดสินใจส่งกองกำลังไปยังต่างแดนเท่านั้น แม้แต่ในช่วงที่มีการปฏิบัติการกิจด้านสันติภาพแล้วก็ตาม สมาชิกรัฐสภาก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือใช้ช่วงระยะเวลาช่วงใดก็ได้ที่จะสอบถามไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับประเด็นนี้ นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภายังสามารถเยี่ยมเยียนกองกำลังที่ประจำยังต่างประเทศได้ด้วย (โปรดดูบทที่ 17)
  - ✓ จากแง่มุมของการตรวจสอบในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น รัฐสภาก็ยังสามารถไต่สวนหรือตั้งคำถามไปยังรัฐบาลเพื่อให้มีการประเมินผลการปฏิบัติการกิจดังกล่าวภายหลังจากที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เสร็จสิ้นลงแล้วด้วย

# การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

- หน่วยงานฝึกอบรมซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในฝ่ายงานปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติมีหน้าที่ในการให้แนวทางให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิกสหประชาชาติ
- ในส่วนที่เกี่ยวกับการฝึกปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยในหน่วยงานนี้ได้มีการพัฒนารูปแบบในการฝึก และมีเอกสารต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่สั่งสมกันมา ตลอดจน องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure - - SOP) ที่สั่งสมมาจากประสบการณ์ในการกิจรักษาสันติภาพตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา
- หน่วยงานนี้จะทำงานร่วมกับวิทยาลัยการทหารต่างๆ กับสถาบันฝึกอบรมทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ในหลากหลายประเทศ และกับคณะผู้ปฏิบัติงานรักษาสันติภาพคณะต่างๆ ด้วย
- มีการจัดตั้งคณะผู้ช่วยในการฝึกอบรมของสหประชาชาติ และสร้างหลักสูตรในการ “ฝึกผู้ฝึกอบรม” (Train the Trainers) ขึ้น เพื่อช่วยให้รัฐสมาชิกพัฒนาหลักสูตรและโครงการฝึกอบรมในการกิจรักษาสันติภาพ และนำโครงการไปใช้ปฏิบัติอย่างได้ผล
- นอกจากนี้ ก็มีการรวบรวมประมวล ระเบียบปฏิบัติและคู่มือต่างๆ เพื่อช่วยให้ภารกิจในการรักษาสันติภาพมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก

## ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

### เกณฑ์ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับบริบทและประเภทของภารกิจรักษาสันติภาพ

- ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบในประเด็นดังต่อไปนี้
  - ✓ พันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ
  - ✓ ความเหมาะสมของการส่งหรือรับกองทัพไปประจำการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในการรักษาสันติภาพ
  - ✓ เหตุผลหรือภูมิหลังของการเข้าแทรกแซงในแต่ละกรณี (เช่น มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ในประเทศเป้าหมาย)
  - ✓ มีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานสำหรับภารกิจรักษาสันติภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก
  - ✓ มีการกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานในการใช้กำลัง (ROE) ของทหารในภารกิจรักษาสันติภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก การใช้กำลังทหารในสัดส่วนที่เหมาะสม มีข้อกำหนดในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## เกณฑ์ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริบทและประเภทของภารกิจรักษาสันติภาพ (ต่อ)

- มีการกำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐ
- พิจารณาระดับการให้การสนับสนุนหรือการต่อต้านของประชาชนต่อหลักการของการที่ประเทศจะเข้ามีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
- กระบวนการในการประเมินและหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา
- ความจำเป็นในการที่รัฐสภาจะต้องได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนเมื่อการปฏิบัติการถึงสิ้นสุดลงเพื่อที่จะได้ ทำการประเมินและตรวจสอบปฏิบัติการรักษาสันติภาพทั้งหมด

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## เกณฑ์เฉพาะสำหรับภารกิจรักษาสันติภาพในบางกรณี

- ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาประเด็นต่อไปนี้
  - ✓ การกำหนดกรอบและขอบเขตอำนาจของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
  - ✓ รูปแบบของหน่วยทหารที่เกี่ยวข้อง
  - ✓ ความเป็นไปได้ของปฏิบัติการทางทหารในภารกิจดังกล่าว
  - ✓ การมีกองกำลังและวัสดุที่เพียงพอและเหมาะสมที่จะจัดส่งไปปฏิบัติการ
  - ✓ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อบุคลากรทางทหาร
  - ✓ ระยะเวลาที่คาดว่ากองกำลังจะประจำการในต่างแดน ตลอดจนถึงเงื่อนไขต่างๆ ในการ คงกองกำลังไว้ อย่างยืดหยุ่น ยาวนานหากมีความจำเป็น
  - ✓ ผลกระทบด้านงบประมาณ
  - ✓ ปฏิบัติการของสาธารณชนต่อภารกิจรักษาสันติภาพดังกล่าว

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การใช้กระบวนการทางรัฐสภาในภารกิจการรักษาสันติภาพ

- ในกรณีที่เกิดความจำเป็น ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาจะสามารถ
  - ✓ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
  - ✓ จัดให้มีการไต่สวนก่อนที่จะมีการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพออกไปประจำยังต่างประเทศ
  - ✓ เรียกร้องให้นำตัวบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ต้องสงสัยว่าได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีและถูกคุมขัง
- ไม่ควรลังเลใจในการที่จะใช้กระบวนการทางรัฐสภาเพื่อจัดให้มีการสอบถาม และไต่สวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ดำเนินอยู่

# งบประมาณ : เครื่องมือสำคัญของธรรมาภิบาล ในระบอบประชาธิปไตย

- “งบประมาณของประเทศมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับการรวบรวมจัดเก็บรายได้และการเสนอรายการค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่เป็นถ้อยแถลงทางนโยบายที่สำคัญที่สุดที่นำเสนอโดยฝ่ายบริหารในแต่ละปี
- งบประมาณสะท้อนถึงคุณค่าพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อนโยบายของชาติ เป็นการสะท้อนถึงทัศนะและมุมมองของรัฐบาลต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นการประกาศถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การคลัง และการงบประมาณของรัฐบาล ตลอดจน สะท้อนถึงการลำดับความสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลด้วย(...)
- นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็นมาตรวัดที่ทรงคุณค่าถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในวันข้างหน้า พร้อมทั้งเป็นมาตรวัดผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐบาลด้วย “งบประมาณถือเป็นเอกสารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดการบริหารบ้านเมืองอย่างครอบคลุมและมีธรรมาภิบาล



# งบประมาณ : เครื่องมือสำคัญของธรรมาภิบาล ในระบบประชาธิปไตย (ต่อ)

- ในการแจกแจงรายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายที่นำเสนอเข้าสู่สภานั้น ทำให้รัฐสภาและสาธารณชนได้มีโอกาส “รับรู้” ว่าเงินนั้นจะถูกนำไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง” ซึ่งก็เท่ากับเป็นการสร้างความโปร่งใสในการทำงาน
- นอกจากนี้ งบประมาณจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนที่รัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายเงินหรือ จะหารายได้เข้าประเทศได้ ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบทั้งต่อรัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้วย “ความโปร่งใสและความรับผิดชอบควรเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำ งบประมาณและความรับผิดชอบถือเป็นหัวใจของระบบประชาธิปไตย

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

# การจัดทำงบประมาณในด้านความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีที่ดีที่สุดที่จะให้เกิดความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ก็คือ การมีกระบวนการในการจัดทำงบประมาณที่มีความโปร่งใส ขณะที่การสร้าง ความโปร่งใส และการก่อให้เกิดภาวะความรับผิดชอบก็สามารถพัฒนาจากหลักการของการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

- **การให้การอนุมัติล่วงหน้า :** รัฐสภาควรให้การอนุมัติฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณ
- **ความเป็นเอกภาพ :** รายจ่ายและรายรับทั้งหมดควรถูกนำเสนอสู่สภาในเอกสารงบประมาณชุดเดียวเท่านั้น
- **การกำหนดระยะเวลาอย่างสม่ำเสมอ (Periodicity) :** ฝ่ายบริหารจะต้องนำเสนอ งบประมาณเป็นประจำทุกปีต่อรัฐสภา การกำหนดช่วงเวลายังหมายถึงความจำเป็น ที่จะต้องระบุระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้วด้วย

# การจัดทำงบประมาณในด้านความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ (ต่อ)

- **การเฉพาะเจาะจง (Specificity) :** ทั้งตัวเลขและคำอธิบายของงบประมาณทุกรายการ ควรสะท้อนถึงภาพรวมอย่างชัดเจนของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล และด้วยเหตุนี้ คำอธิบายค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการต้องไม่คลุมเครือ ขณะที่ค่าใช้จ่ายในงบประมาณ แต่ละรายการก็ไม่ควรที่จะสูงมากจนเกินไป
- **ขอบเขตของกฎหมาย (Legality) :** รายจ่ายทุกชนิดและกิจกรรมทุกประเภทจะต้อง ไม่ขัดต่อกฎหมาย
- **โครงสร้างการใช้งบประมาณที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน (User-friendly Structure) :** ฝ่าย บริหารจะต้องนำเสนอประมาณการรายจ่ายต่อรัฐสภาในลักษณะที่ทำความเข้าใจได้อย่าง ไม่ซับซ้อนเพื่อให้ประชาชนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างหลากหลายที่เข้ารับฟังการอภิปราย งบประมาณในสภาสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้
- **ขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุม (Comprehensiveness) :** งบประมาณของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงที่มีลักษณะที่แตกต่างกันจะต้องมีความครอบคลุมอย่างสมบูรณ์และไม่ควรมีรายการค่าใช้จ่ายใดๆ ที่ไม่อาจจะรับรู้ที่รับผิดชอบหรือไม่สามารถ อธิบายได้ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณของหน่วยงานด้านความมั่นคง อันได้แก่ หน่วยงานทหาร หรือ หน่วยงานอื่นใดที่มีลักษณะการจัตองค์กรแบบทหารก็ตาม หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานข่าวกรอง รวมทั้งบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ว่าจ้างด้วย

# การจัดทำงบประมาณในด้านความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ (ต่อ)

- **การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (Publicity) :** พลเมืองทุกคน (ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มองค์กร) ควรที่จะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ ซึ่งหมายความว่า เอกสารงบประมาณทั้งหมดจะต้องมีลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายและจะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถหาอ่านได้ โดยทั่วไป ในทุกสถานที่ในประเทศ (เช่น จะต้องจัดส่งเอกสารงบประมาณไปยังห้องสมุดในท้องที่ต่างๆ ฯลฯ)
- **ความสอดคล้องต้องกัน (Consistency) :** ควรมีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างนโยบาย แผนการดำเนินงาน ว่างบประมาณ และผลการปฏิบัติงาน
- **เครื่องมือและเป้าหมาย (Means and Ends) :** คำอธิบายในเอกสารงบประมาณควรมีลักษณะที่สื่อถึงความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้นๆ อย่างชัดเจน ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
  - (a) ทรัพยากรที่จะนำมาใช้
  - (b) เป้าหมายหรือผลการดำเนินงานที่ต้องการบรรลุถึง
  - (c) การสามารถวัดผลลัพธ์ที่เกิดจากแผนงานที่ตั้งไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม งบประมาณที่มีความยืดหยุ่นจึงหมายถึงการยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดหรือ ขอบเขตใน 3 ประการข้างต้นนี้ได้

# ความคุ้มค่าของเงิน

- กระบวนการจัดทำงบประมาณควรใช้กฎพื้นฐานเดียวกันในเรื่องความคุ้มค่าของเงิน 2 ประการ อันได้แก่
  - ✓ การมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง (**Effectiveness**) : ซึ่งหมายถึงการบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ (“การทำในสิ่งที่ถูกต้อง”)
  - ✓ การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (**Efficiency**) : ซึ่งหมายถึงการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด (“การทำในสิ่งที่ถูกต้องอย่างประหยัดที่สุด”)

# การวางแผน การจัดทำโครงการและระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System PPBS)

- “(...) การวางแผน การจัดทำโครงการและระบบการจัดทำงบประมาณ หรือ PPBS นั้น เริ่มมีการใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา (ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960) เพื่อพัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และต่อมาได้มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ(...)
- วงจรของการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS นั้น ประกอบด้วย ขั้นตอนแรกของการวางแผน อันเป็นขั้นตอนที่มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง ผลประโยชน์แห่งชาติ และภัยคุกคาม เพื่อกำหนดภารกิจ องค์กรประกอบและโครงสร้างของกองทัพ และจากการวิเคราะห์ปัจจัยข้างต้นจึงนำมาสู่การจัดวางโครงการต่างๆ โครงการซึ่งก็คือรูปแบบหนึ่งของแผนงานธุรกิจ จะเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึง ซึ่งการจัดทำโครงการถือเป็นตัวเชื่อมต่อที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพราะการกำหนดโครงการนั้นเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายและทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ และจากส่วนนี้เองที่ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบ PPBS มีความแตกต่างจากการทำงบประมาณแบบเดิมที่มุ่งเน้นไปยังการจัดสรรทรัพยากรตามข้อเรียกร้องหรือ ความจำเป็นของรัฐ แต่ PPBS จะดูที่แผนงานและโครงการว่ามีความสอดคล้องกับข้อจำกัดของงบประมาณที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ และด้วยเหตุนี้ โครงการทั้งหลายที่จัดทำขึ้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการจัดลำดับความสำคัญ โดยมุ่งเน้นที่ความจำเป็นเร่งด่วนที่สุดของกองทัพเป็นลำดับแรก

# การวางแผน การจัดทำโครงการและระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System PPBS)

- การประเมินความเสี่ยงโดยพิจารณาจากผลที่ตามมา อันได้แก่ การไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้นั้นจะถูกนำมาพิจารณาประกอบในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ
- และในท้ายที่สุด การใช้งบประมาณตามรอบวงจรถูกกำหนดจะอยู่ในขั้นตอนของการประเมินผลการดำเนินงาน อันเป็นขั้นตอนที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวมจะเป็นผู้ตัดสินโดยเป็นผู้ประเมินว่า เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้นได้มีการบรรลุถึงหรือไม่เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

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

# การมีวินัยในงบประมาณ

- เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลจะยึดมั่นในกฎเกณฑ์และกรอบทางกฎหมาย และยึดมั่นในร่างงบประมาณที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติ การมีวินัยในการจัดทำงบประมาณจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐสภาอาจพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้เพื่อก่อให้เกิดวินัยทางงบประมาณ อันได้แก่
  - ✓ ความสัมพันธ์ระหว่างงบกลางใหม่ (จากการประมาณการและการคำนวณค่าใช้จ่าย) และระดับราคาที่เปลี่ยนแปลงไป
  - ✓ การมีมาตรฐานในการติดตามและการกำหนดเพดานทั้งสำหรับค่าใช้จ่ายที่ต่ำหรือสูงเกินไป
  - ✓ การใช้มาตรวัดต่างๆ ในช่วงที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้งบประมาณมากหรือน้อยเกินไป
  - ✓ ในกรณีที่มีการใช้จ่ายงบประมาณกลางใหม่น้อยหรือมากกว่าวงเงินที่ตั้งไว้ ควรจะได้มีการแจ้งไปยังรัฐมนตรีคลัง และคณะรัฐมนตรีทั้งหมด
  - ✓ ควรกำหนดกฎเกณฑ์ในการชดเชยการใช้งบประมาณกลางใหม่ที่เกินกว่าวงเงินที่จัดสรรไว้ซึ่งอาจเป็นการโยกงบประมาณภายในงบกลางใหม่เอง หรือการโยกงบประมาณจากส่วนราชการอื่นมาทดแทน



# ระยะเวลาและช่วงเวลาที่สม่ำเสมอของการจัดทำงบประมาณ

- เพื่อให้บรรลุถึงประสิทธิผลสูงสุดในการจัดทำงบประมาณอย่างถูกต้องของภาคความมั่นคง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เวลาอย่างเพียงพอในการพิจารณาร่างงบประมาณกลาโหมที่นำเสนอเข้าสู่สภาก่อนที่จะมีการลงมติ อย่างน้อยที่สุดควรกำหนดระยะเวลา ระหว่าง 45 วัน ถึง 3 เดือนล่วงหน้า เพื่อให้รัฐสภาจะได้มีเวลาอย่างเพียงพอในการทบทวน ตรวจสอบงบประมาณกลาโหมที่มีความสลับซับซ้อนโดยละเอียดถี่ถ้วน
- การให้ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับงบประมาณในการป้องกันประเทศที่ถูกต้อง ครบคลุม และในเวลาที่เหมาะสม จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ
  - ✓ ข้อมูลดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่ต้องนำเสนอสู่สาธารณชน เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้และเพื่อประโยชน์ในการอภิปรายในสภา
  - ✓ การมีข้อมูลช่วยให้สามารถระบุถึงข้อจำกัด ความจำเป็นในการปฏิรูป และความจำเป็นที่จะต้องโยกตัวเองงบประมาณด้านอื่นๆ ของรัฐบาลมาใช้ในด้านความมั่นคง
  - ✓ การจัดการงบประมาณในภาคความมั่นคงอย่างโปร่งใสส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐสภา และส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลด้วย

# การมีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม

- รัฐสภาสามารถจะดึงผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณจากภาคประชาสังคมให้เข้าร่วมในกระบวนการติดตามและตรวจสอบด้านการคลัง ซึ่งการใช้ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีของการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง ซึ่งโดยปกติเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนและไม่ง่ายนักที่จะติดตามตรวจสอบ ความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ควรอยู่บนพื้นฐานของการมีกฎหมายที่ด้วยเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารเป็นประการสำคัญ

# การฝึกอบรมและความเชี่ยวชาญ

- มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงความสามารถของทั้งตัวสมาชิกรัฐสภาเองและเจ้าหน้าที่รัฐสภาด้วยการฝึกอบรมและการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสในการทำวิจัยเฉพาะด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพและความเชี่ยวชาญ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในระบบประชาธิปไตยและการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภา สหภาพรัฐสภาระหว่าง ประเทศ (IPU) จึงจัดให้มีการสัมมนาทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคโดยฟุ้งเป้าไปยัง สมาชิกรัฐสภาและคณะ/เจ้าหน้าที่รัฐสภาเป็นสำคัญ (โปรดดู [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) และยังสามารถเตรียมที่จะจัดทำคู่มือในประเด็นดังกล่าวในลักษณะเดียวกับคู่มือฉบับนี้ด้วย

# องค์ประกอบพื้นฐานของงบประมาณกลาโหม : งบประมาณกลาโหมของสเปนปี ค.ศ. 2002

- สินค้าและบริการ

  - อาหาร

  - การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

  - น้ำมัน

  - บริการต่างๆ : ค่าไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ฯลฯ

  - เสื้อผ้า

  - เงินเดือน

  - ค่าขนส่ง

  - ค่าฝึกอบรม

  - ค่ารักษาพยาบาล

  - รายจ่ายในการปฏิบัติการอื่นๆ

- รายจ่ายด้านการคลังอื่นๆ

# องค์ประกอบพื้นฐานของงบประมาณกลาโหม : งบประมาณกลาโหมของสเปนปี ค.ศ. 2002 (ต่อ)

- รายจ่ายในปัจจุบัน
  - องค์การระหว่างประเทศ
  - องค์การอิสระต่างๆ
  - ค่าใช้จ่ายอื่นๆ
- การลงทุนอย่างแท้จริง
  - การปรับปรุงกองทัพให้มีความทันสมัย
  - การบำรุงรักษาอาวุธและวัสดุภัณฑ์ทั้งหลาย
  - การวิจัยและพัฒนา
  - การลงทุนอื่นๆ
- การโยกย้ายทุน
- ทรัพย์สินทางการคลังต่างๆ

# ความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ด้านความมั่นคง

## ความโปร่งใสกับการรักษาความลับ

- ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจมีความสำคัญ เพื่อให้เกิดหลักประกันว่าผลของการตัดสินใจนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และกับวัตถุประสงค์ในทางนโยบายความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณกลาโหม เสริมสร้างให้รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของสังคมต่อภาคความมั่นคงด้วย
- การปราศจากความโปร่งใส ในกระบวนการจัดทำงบประมาณกลาโหมนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับ
  - แผนการจัดทำงบประมาณที่ล้าสมัย
  - การมีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากการปราศจากผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะหลากหลายในหน่วยงานตรวจสอบบัญชีในระดับชาติ
  - การมีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ขาดความชัดเจนในเรื่องการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อที่สาธารณชนจะสามารถตรวจสอบการตัดสินใจได้อย่างละเอียดและถี่ถ้วน
  - ทักษะคดีของฝ่ายข้าราชการประจำที่ต้องการเก็บรักษาความลับ มากกว่าที่จะแสดงความรับผิดชอบและอธิบายรายละเอียดของงบประมาณ

# อุปสรรคสำคัญในการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงอย่างโปร่งใส

- การปราศจากความโปร่งใสและความสามารถที่จะถูกตรวจสอบและรับผิดชอบได้ จะเป็นปัญหาในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ในกรณีที่มีปัจเจกบุคคลเพียงไม่กี่คนในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ ในนโยบายด้านความมั่นคงและเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรเพื่อการนี้
- เจ้าหน้าที่หลักๆ ในกระทรวงการคลังและในส่วนอื่นๆ ของฝ่ายบริหารมักจะถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจนโยบาย หรือประเด็นที่เป็นข้อตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มักจะถูกตัดออกไป
- องค์กรต่างๆ ของรัฐสภาซึ่งอาจจะมีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมก็มักจะถูกปิดหูปิดตาและไม่ได้รับข้อมูลใดๆ ทั้งสิ้น
- รายจ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกองกำลังด้านความมั่นคงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ค่าใช้จ่ยในด้านบุคลากร การปฏิบัติการและเครื่องมือต่างๆ ควรจะถูกรวมไว้ในรายการงบประมาณ และควรที่จะระบุด้วยว่าค่าใช้จ่ยในรายการต่างๆ ดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินด้วยวิธีใด แต่ในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการกำหนดงบประมาณด้านความมั่นคงระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีความคลุมเครือ ขณะที่ยอดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดซึ่งอาจจะมาจากกองทุนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในภาครัฐบาลก็มีความไม่ชัดเจน

# อุปสรรคสำคัญในการจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคงอย่างโปร่งใส (ต่อ)

- ในประเทศที่มีการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณจำนวนมากนั้น ภาครัฐบาลเองก็มักจะขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ส่งผลให้การใช้มาตรวัดในเบื้องต้นสำหรับการตรวจสอบเพื่อหาความรับผิดชอบ อันได้แก่ การเปรียบเทียบแผนการกับการปฏิบัติตามแผน จึงเกือบจะใช้ไม่ได้เลย
- เจ้าหน้าที่ในกระทรวง กลาโหมและในส่วนอื่นๆ ของฝ่ายบริหารจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศเป็นการเฉพาะ จึงจะสามารถตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการป้องกันประเทศและจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างเหมาะสม
- ในการจัดการกับปัญหาของการใช้งบประมาณที่มีได้มีการกำหนดไว้นั้นก็มักจะเป็นเรื่องที่เป็นประเด็นทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์อันยาวนานระหว่างพลเรือน ทหาร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

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



# รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงอื่นๆ ที่ควบคุมได้และที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

- ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงและในการที่จะประเมินว่าควรจะมีการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลหรือไม่นั้น รัฐสภาจำเป็นต้องเข้าถึงเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีความโปร่งใสในด้านการคลัง
- การให้รัฐสภารับทราบเฉพาะรายจ่ายที่เป็นยอดรวม เท่ากับเป็นการละเมิดหลักการของ “การเฉพาะเจาะจง” อันเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการจัดทำงบประมาณอย่างถูกต้อง และหากรัฐสภาได้รับข้อมูลเฉพาะด้านดังกล่าว รัฐสภาก็ไม้อาจที่จะทำหน้าที่ในการติดตามและกำกับดูแลตรวจสอบงบประมาณกลาโหม อันเป็นภารกิจดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญได้
- ฉะนั้น รัฐสภาจึงควรที่จะเข้าถึงเอกสารงบประมาณกลาโหมทั้งหมด

# รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงอื่นๆ ที่ควบคุมได้และที่อยู่นอกเหนือการควบคุม (ต่อ)

- ในบางประเทศ (เช่น เดนมาร์คและลักเซมเบิร์ก) มีการให้ข้อมูลงบประมาณเป็นรายการต่อรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการงบประมาณที่ละเอียดที่สุด อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ (เช่น ฝรั่งเศส กรีซและโปแลนด์) ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณกลาโหมในแต่ละรายการ จะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐสภาด้านกลาโหมเท่านั้น
- จากมุมมองของธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น ควรมีการให้หลักประกันว่า คณะกรรมาธิการรัฐสภา (หากจำเป็น ก็อาจเป็นการประชุมลับได้) หรือรัฐสภาทั้งหมดจะต้องสามารถเข้าถึงเอกสารงบประมาณทั้งหมด ซึ่งกระบวนการที่ว่านี้ควรจะนำไปใช้กับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานข่าวกรองด้วย
- ในระหว่างการอภิปรายและออกเสียงลงคะแนนในงบประมาณด้านความมั่นคง เสรีภาพ ของรัฐสภาในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณจะถูกจำกัดโดยงบประมาณผูกพันที่กำหนดไว้แล้ว (อาทิ สัญญาการซื้อขायที่ลงนามไว้ในปีก่อนๆ) และโครงการสวัสดิการต่างๆ ของรัฐบาล (อาทิ เงินบำนาญและเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลสำหรับทหาร) ซึ่ง รายจ่ายต่างๆ เหล่านี้จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ก็ในระยะยาวเท่านั้น

# การจำแนกประเภทข้อมูล 3 ระดับ ในงบประมาณด้านความมั่นคง

- สมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องทำให้แน่ใจว่าจะมีความสมดุลระหว่างความจำเป็นของข้อมูลที่เป็นความลับในสถานการณ์พิเศษบางอย่าง การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องในงบกลาโหม และความสามารถในการตรวจสอบและหาความรับผิดชอบได้ ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือ การทำให้ข้อเสนอของงบประมาณจำแนกประเภทออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้ :
  - (1) งบประมาณทั่วไปที่นำเสนอต่อรัฐสภา
  - (2) งบประมาณรายจ่ายทั้งในด้านทุนและปฏิบัติการที่เป็นความลับ ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการการกลาโหมและคณะกรรมการการทหารรัฐสภา และ
  - (3) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับความลับทางทหารในระดับที่สูงยิ่งขึ้น ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยกลุ่มตัวแทนของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะอีกทีหนึ่ง โดยกลุ่มนี้ควรได้รับอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารที่เป็นความลับดังที่ระบุได้ในกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายที่ว่าด้วยราชการลับของประเทศ

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

# ความโปร่งใส : มาตรการในการดำเนินการต่อการใช้จ่ายงบประมาณ ของรัฐบาลอย่างผิดประเภทและมาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

- รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่า รัฐบาลจะไม่ใช้เงินของประชาชนไปในทางที่ผิด ดังปรากฏว่าการใช้เงินผิดประเภทนั้นเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในกรณีงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ภาคความมั่นคง อันเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งได้แก่ มีประเด็นทางเทคนิคที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และมีความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงในทางยุทธศาสตร์ ความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบในการจัดทำงานงบประมาณกลาโหมจึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้
- หากรัฐสภาจะสามารถควบคุมภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพใน ขณะเดียวกัน ความโปร่งใสก็เป็นพื้นฐานสำคัญ ของธรรมาภิบาลในการบริหารด้วย ดังนั้น แนวความคิดทั้งสองนี้จึงถือเป็นกุญแจสำคัญของวงจรกิจการดำเนินงานงบประมาณ ทั้งหมด

“การขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ สามารถ (...) ก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับขนาด ขีดความสามารถ และเจตนาของกองทัพแห่งชาติได้ การมีความโปร่งใสมากขึ้นจะทำให้มีความใส่ใจในการใช้จ่ายงบประมาณ ทางทหารมากขึ้น และจึงเป็นการลดความไม่แน่นอน และความ เข้าใจผิดอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้”

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

# ความโปร่งใส : มาตรการในการดำเนินการต่อการใช้จ่ายงบประมาณ ของ รัฐบาลอย่างผิดประเภทและมาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน (ต่อ)

- เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รายจ่ายทางทหารที่สูงเกินไปทำให้เกิดการเบี่ยงเบนเอาทรัพยากรที่มีค่าที่ควรจะได้ถูกนำไปใช้เพื่อลดระดับความยากจนและเพื่อการพัฒนาทางสังคมของประเทศมาใช้ในทางทหารแทน
- ฉะนั้น ผู้แทนปวงชนจะต้องได้รับข้อมูลที่อธิบายถึงเหตุผลและวิธีการที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนและสังคม ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้เงินภาษีอากรของประชาชน การใช้งบประมาณในทางที่ผิด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก
- สำหรับรัฐบาล การที่จะบรรลุเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาล ในการปกครองจึงมีภาระผูกพันที่จะต้องคำนึงถึงเสียงของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ของตนในภาคความมั่นคงด้วย รัฐสภาต้องทำให้เกิดหลักประกันว่างบประมาณด้านกลาโหมนั้นจะต้องก่อให้เกิดสมดุลระหว่างความจำเป็นต้องการด้านความมั่นคง และความจำเป็นทางด้านการพัฒนาควบคู่กันไป มีปัญหาหลายประการที่อาจทำให้รัฐสภา ไม่สามารถควบคุมงบประมาณของภาคความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

# ปัญหาหลักที่มีผลกระทบต่อการควบคุมการจัดทำงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพในภาคความมั่นคง

- **การขาดกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ** — อาจมีความยุ่งยากเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปราศจากกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนที่ระบุการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการกำกับดูแลและ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคง
- **การปราศจากข้อมูล** — การไร้ซึ่งกฎหมายในเรื่องเสรีภาพของข้อมูลที่จะช่วยอำนวยความสะดวก ในการเปิดเผยข้อมูลด้านความมั่นคงที่มีความอ่อนไหวก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ความไม่สมบูรณ์ตลอดจนความคลุมเครือของกรอบกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของรัฐสภาในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบ ผลที่ตามมาก็คือ สาธารณชนและรัฐสภาก็จะไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้อันเป็นสิ่งที่ทั้งสภาและสาธารณชนมีสิทธิที่จะได้มาในระบอบประชาธิปไตยที่ทำงานได้อย่างปกติ

# ปัญหาหลักที่มีผลกระทบต่อการควบคุมการจัดทำงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพในภาคความมั่นคง (ต่อ)

- **กิจกรรมที่อยู่นอกเหนืองบประมาณและแหล่งรายได้ของภาคความมั่นคง** — ลักษณะและ ผลประโยชน์อันเกิดจาก แหล่งรายได้นอกงบประมาณของภาคความมั่นคงที่นำไปใช้ในกิจกรรมพิเศษต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่มี ลักษณะค่อนข้างไปทางการค้า เช่น ผลประโยชน์อันเกิดจากบริษัทธุรกิจทางทหาร หรือผลประโยชน์จากการจัดการให้บริการ ด้านความปลอดภัย) มักจะไม่เป็นที่รับรู้ของรัฐสภาหรือเป็นที่รับรู้ของเจ้าหน้าที่กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ ควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยรัฐสภาด้วย เช่นเดียวกับกิจกรรมและรายได้อื่นๆ ที่นำมาสนับสนุน ภาคความมั่นคง
- **การแอบซ่อนรายจ่ายด้านกลาโหม** — รายจ่ายของภาคความมั่นคงในส่วนที่เป็นบ้านนาญ โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และ ฯลฯ บ่อยครั้งมักจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในงบประมาณของกระทรวงหรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น ถูกโอนไปไว้กับงาน สวัสดิการ ที่อยู่อาศัยและการรถไฟ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้งบประมาณกลาโหมมิได้แสดงถึงตัวเลขที่แท้และ จึงส่งผลกระทบต่อความสามารถของทั้งสาธารณชนและรัฐสภาที่จะทำการประเมินรายจ่ายที่แท้จริงของฝ่ายกลาโหมได้อย่าง ถูกต้อง



# ปัญหาหลักที่มีผลกระทบต่อการควบคุมการจัดทำงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพในภาคความมั่นคง (ต่อ)

- **การมีสื่อสารมวลชนที่อ่อนแอ** — ในหลายประเทศที่มีสื่อสารมวลชนที่อ่อนแอ (ในความหมายของการขาดประสบการณ์และทรัพยากร) และมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของทั้งภาคความมั่นคงและรัฐสภาอย่างใกล้ชิดส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถมีข้อมูลที่ทันสมัยของกิจกรรมต่างๆ ที่ทั้งผู้แทนปวงชนและภาคความมั่นคงดำเนินการ
- **มีเวลาน้อยเกินไปในการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน** — ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า การมีเวลาน้อยน้อยนิดในการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงนั้นจะเป็นปัญหาใหญ่ในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐสภา
- **การขาดโครงสร้างพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่** — รัฐสภาหลายแห่งปราศจากโครงสร้างพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่จะนำเอาข้อร้องเรียนต่างๆ ไปดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่ตนต้องทำหน้าที่ในการให้บริการ

# การควบคุมงบประมาณในประเทศประชาธิปไตย

- กระแสประชาธิปไตยที่พาดผ่านยุโรปในทศวรรษที่ 1990 แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของแนวความคิดตลอดจนแนวปฏิบัติของการกำกับดูแลโดยรัฐสภานั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงที่สำคัญต่อประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย กรอบที่ 59 แสดงถึงแนวปฏิบัติด้านงบประมาณของประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในอันที่จะพัฒนาระบบการเมืองของตนให้ไปสู่วิถีของการมีระบบการเมืองที่โปร่งใสและตรวจสอบหาความรับผิดชอบได้

# แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณกลาโหมในบางประเทศ ในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ (ณ ค.ศ. 2001)

**อัลบาเนีย :** สำนักงานจัดการงบประมาณถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 มีการตีพิมพ์ เอกสารนโยบายด้านความมั่นคงโดยระบุความต้องการของกระทรวงกลาโหมไปจนถึงปี ค.ศ. 2008 กระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการจัดทำงบประมาณทั้งหมด

**บัลแกเรีย :** สภาแห่งชาติพิจารณาอภิปรายงบประมาณกลาโหมตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีความคาดหวังโดยทั่วไปว่ารัฐสภาของบัลแกเรียจะค่อยๆ ปรับปรุงขีดความสามารถในการกำกับดูแลและตรวจสอบจนถึงขั้นที่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบภาคความมั่นคงได้อย่างเต็มที่

**โครเอเชีย :** รัฐบาลเป็นผู้เสนองบประมาณและเสนอต่อรัฐสภา และดำเนินการจัดพิมพ์ใน “ประกาศของทางราชการ” กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มจากเดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน โดยผ่านกระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหม รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดวงเงินโดยรวมของงบประมาณกลาโหม แต่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในโครงสร้างของงบประมาณ

# แนวปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณกลาโหมในบางประเทศ ในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ (ณ ค.ศ. 2001) (ต่อ)

**สาธารณรัฐมาซิโดเนีย :** กระทรวงกลาโหมเป็นผู้เตรียมร่างงบประมาณซึ่งจะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงการคลัง และในขั้นตอนนี้ มีการหารือกับกระทรวงอื่นๆ เพื่อกำหนดขีดความสามารถ ของประเทศ จากนั้นงบประมาณก็จะถูกส่งไปยังรัฐบาล และเมื่อมีการแก้ไขในขั้นสุดท้ายแล้ว งบประมาณก็จะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาโดยรัฐมนตรีกลาโหมเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณไปยังคณะ กรรมการที่รับผิดชอบ อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายภายในและกลาโหม (**Committee for Internal Policy and Defence**) หลังจากการลงคะแนนเสียง ร่าง งบประมาณก็จะถูกยกย่องเป็นกฎหมายโดยประธานาธิบดี งบประมาณกลาโหมของ มาซิโดเนียมีสัดส่วนอยู่ที่ 2.12% ของ GDP

**โรมาเนีย :** กระทรวงกลาโหมได้นำระบบการวางแผน การจัดทำโครงการ และการประเมิน งบประมาณแบบ PPBS มาใช้ ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 2000 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกิจกรรมทั้งหมดของภาคความมั่นคง ขณะที่ในรัฐสภาเองก็มีคณะกรรมการ หลายคณะที่ดูแลกระบวนการจัดทำงบประมาณ อันได้แก่ คณะกรรมการกลาโหม ความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน การคลัง งบประมาณ และการธนาคาร กรมกองต่างๆ ภายในกระทรวงกลาโหมที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณจะมีชื่อเรียกตาม/องค์กรที่ เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่เป็นฝ่ายสื่อสัมพันธ์กับรัฐสภา กับฝ่ายนิติบัญญัติหน่วยงานด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ขณะที่มีการ เผยแพร่เอกสารหลักงานด้านการป้องกันประเทศในอินเทอร์เน็ต

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## ภาคความมั่นคงในวงจการจัดทำงบประมาณ

- ทำให้แน่ใจว่ารัฐสภาให้ความสนใจกับภาคความมั่นคงในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอน อันได้แก่ การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้ และการตรวจสอบบัญชีรายจ่าย
- ทำให้แน่ใจว่ามีการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานตรวจสอบบัญชีที่ระบุไว้ตามกฎหมาย
- การตรวจสอบโดยรัฐสภาและโดยองค์กรติดตามตรวจสอบอื่นๆ ควรเชื่อมโยง วัตถุประสงค์ในนโยบายกับความต้องการด้านงบประมาณและการตรวจสอบว่าได้ใช้งบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

# การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาเพื่อให้มีการจัดทำ งบประมาณ ด้านความมั่นคงที่มีความโปร่งใส

- เรียกร้องให้การเตรียมการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามหลักการของการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพดังที่ได้กล่าวถึงในบทนี้
- พยายามขอรับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอิสระที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาหรือแก่ตัวท่านเองได้อย่างเป็นอิสระ เพื่อช่วยประเมินว่าการจัดสรรงบประมาณ ด้านความมั่นคงที่เสนอมานั้นถูกต้องและเหมาะสม และได้มีการนำเสนอในลักษณะที่มี ความโปร่งใส
- ทำให้แน่ใจว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงได้ใช้วิธีการที่ทันสมัยในการวางแผนงบประมาณ และการคลัง อันจะส่งผลให้รัฐสภาสามารถประเมินรายจ่ายด้านกลาโหมได้อย่างถูกต้อง และทำให้รัฐสภาเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ ปัจจัยทางการคลังและผลการดำเนินงาน
- ตรวจสอบสถานการณ์ในรัฐสภาของท่านโดยใช้ประเด็นต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบที่ 58 เป็นข้ออ้างอิง และริเริ่มมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในประเทศ เพื่อแก้ไขหรือรับมือกับปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น

# การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายงบประมาณด้านความมั่นคง

- สำหรับบทบาทในการกำกับดูแลนั้น รัฐสภาควรมีตัวช่วยจากหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) (ซึ่งในบางประเทศก็อาจ เรียกชื่อต่างกันไป เช่น Auditor General, National Audit Office, Budget Office หรือ Chamber of Account) ซึ่งองค์กรอิสระดังกล่าว ควรถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรอิสระทั้งจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ
- รัฐสภาควรจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
  - ✓ ได้รับการแต่งตั้งโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน
  - ✓ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีเครื่องมือทั้งทางกฎหมายและมีทรัพยากรในทางปฏิบัติที่จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ
  - ✓ มีอำนาจอย่างเป็นทางการโดยตรงต่อรัฐสภาและคณะกรรมการการงบประมาณรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและในเวลาใดก็ได้

## การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายงบประมาณด้านความมั่นคง (ต่อ)

- รัฐสภาควรติดตามอย่างใกล้ชิดให้มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการลงโทษโดยศาล ในกรณีที่มีการคอร์รัปชันและการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างผิดประเภทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยหน่วยงานทางการเมือง และรัฐสภาควรติดตามอย่างใกล้ชิดให้มีการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่มีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้น



# ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

- “ไม่ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ สำนักงานนี้จะต้องมีความเป็นเอกเทศและเป็นอิสระอย่างแท้จริง และจะต้องได้รับทรัพยากร อย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงได้ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ 3 ประการ ดังนี้

**1. การกำกับดูแลด้านการคลัง** สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือและความละเอียด รอบคอบของงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานทั้งหมดในฝ่ายบริหาร และกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยจะเป็นผู้ตรวจสอบและยืนยันว่าการใช้งบประมาณทั้งหมดเป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการ ใช้เงินกองทุนสาธารณะ (**Public Funds**) และภายในบริบทของการกำกับดูแลดังกล่าว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่บัญชีและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการ สั่งจ่ายงบประมาณทั้งหลายด้วย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในงบประมาณที่ตน เป็นผู้จ่ายไปแม้เมื่อพ้นหน้าที่ไปแล้วก็ตาม ในกรณีที่มีการคอร์รัปชันหรือการใช้จ่ายเงินผิดประเภท สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานพฤติกรรม ดังกล่าวต่อฝ่ายตุลาการด้วย

# ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (ต่อ)

1. การกำกับดูแลทางกฎหมาย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องว่าการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนรายรับทั้งปวง จะต้องดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ

2. สร้างหลักประกันว่ามีการใช้เงินงบประมาณอย่างถูกต้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสมัยใหม่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์ในเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารเป็นหลัก ควรจะทำให้เกิดหลักประกันว่าได้มีการใช้เงินกองทุนสาธารณะนี้บนพื้นฐานของหลักการ 3 ประการ ดังนี้

2.1 **ความคุ้มค่าของเงิน** : ทำให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรได้ถูกใช้อย่างคุ้มค่าที่สุดในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.2 **ประสิทธิภาพ** : มีมาตรการที่จะประเมินได้ว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการใช้งบประมาณเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

2.3 **ประสิทธิผล** : มีมาตรการที่จะประเมินว่าทรัพยากรที่เข้าไปนั้นได้ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่

การกำกับดูแลและตรวจสอบในลักษณะย้อนหลังสามารถกระทำได้ด้วยการริเริ่มของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเอง หรือโดยการร้องขอจากรัฐสภา

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

# การตรวจสอบบัญชีงบประมาณด้านความมั่นคงในทางปฏิบัติ

- การตรวจสอบบัญชีของงบประมาณความมั่นคงโดยรัฐสภานั้นเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การวิเคราะห์รายงานการตรวจสอบบัญชีในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงโดยตรง และในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง โดยตรง เช่น เรื่องการค้า อุตสาหกรรม การติดต่อสื่อสาร หรือการโอนย้ายเงิน
- ความท้าทายหลักก็คือ การที่ต้องสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่างๆ ซึ่งดูจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกัน นั้นเอง
- ในทางปฏิบัติ กระทรวงหลักที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลังและกระทรวง การสื่อสารนั้นควรที่จะนำเสนอรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรไปพร้อม

# บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา

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

## ➤ การตรวจสอบทางการคลัง

- ตามกฎหมายทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้สอบบัญชี (C&AG) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NAO) เป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดและรายงานผลต่อรัฐสภา และก็เช่นเดียวกับผู้ตรวจสอบบัญชีโดยทั่วไป C&AG จะต้องมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัญชีต่างๆ ว่าบัญชีเหล่านั้นได้รายงานถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่
- นอกจากนี้ C&AG จะต้องยืนยันด้วยว่าได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอย่างถูกต้องด้วย และหากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินระบุว่ามีการรายงานไม่ตรงกับข้อเท็จจริง C&AG ก็จะต้องมีความเห็นประกอบอย่างชัดเจนพร้อมหลักฐาน ในกรณีที่ไม่มีสิ่งผิดปกติหรือมีความผิดพลาดในเอกสารรายงานของบัญชี C&AG ก็ยังคงต้องเตรียมรายงานต่อสภาในประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อยู่ดี โดยรายงานดังกล่าวอาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาโดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีสาธารณะของสภาล่าง

# บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา (ต่อ)

## ➤ การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน

- ในแต่ละปี C&AG จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาประมาณ 50 ฉบับ ในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าของเงินที่หน่วยงานรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรรัฐบาลต่างๆ ได้รับการจัดสรร เพื่อเป็นรายงานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบและรายงานในส่วนที่เกี่ยวกับความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ
- ขณะที่รายงานอาจจะเปิดเผยถึงการปฏิบัติงานที่ด้อยคุณภาพ หรืออาจชี้ให้เห็นถึงแนวปฏิบัติที่ดี รายงานยังนำเสนอข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นคำแนะนำที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้วย โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้นเชื่อว่าในการที่ฝ่ายบริหารนำเอาข้อเสนอแนะที่ได้นำเสนอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาไปปฏิบัตินั้น ส่งผลให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึง 1.4 พันล้านปอนด์เลยทีเดียว
- ในรายงานของกระทรวงกลาโหมในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าของเงินมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็น เช่น การส่งกำลังบำรุงทาง เฮลิคอปเตอร์ การปรับปรุงซ่อมบำรุงเครื่องมือที่ใช้เกี่ยวกับที่ดิน การพิสูจน์กำลังรบ การลดจำนวนในวัสดุอุปกรณ์ค้างคลังพัสดุและการปรับปรุงอาคารที่ทำการของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น
- นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังรายงานความคืบหน้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ๆ ถึง 30 โครงการด้วย

# บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา (ต่อ)

- ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและวงจรรองภาระความรับผิดชอบ

ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีสาธารณะของรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ตามกฎหมายแล้ว **C&AG** ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาล่าง (**House of Commons**) และงานหลักจะถูกนำเสนอต่อสภา และด้วยวิธีนี้เอง วงจรรองภาระความรับผิดชอบก็จะทำงานเมื่อมีการใช้เงินของรัฐบาลโดยหน่วยงานกลางของรัฐบาล **C&AG** ก็จะรายงานต่อรัฐสภาถึงความโปร่งใส ความถูกต้อง และความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่จ่ายไป

คณะกรรมการการรัฐสภาด้านการตรวจสอบบัญชีสามารถนำเอาหลักฐานจากรายงานดังกล่าวซึ่งอาจจะได้มาจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่สุดในฝ่ายนี้ในหน่วยงานรัฐบาลและทำความเข้าใจไปยังรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลต้องตอบกลับ

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังต้องตอบข้อซักถามอีกกว่า 400 รายการ จากสมาชิกรัฐสภาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐด้วย

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

# องค์ประกอบสำคัญของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเครื่องมือหนึ่งในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบของรัฐสภา เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานดังกล่าวควรมี องค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้
  - ✓ มีการระบุไว้ในกฎหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานโดยตรงไปยังคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีของรัฐสภา ซึ่งควรจะเป็นคณะกรรมการคนละคณะกับคณะกรรมการงบประมาณ
  - ✓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรจะสามารถเข้าถึงเอกสารลับต่างๆ เพื่อจะทำความเข้าใจถึงการตัดสินใจ แต่จะต้องไม่อ้างถึงเอกสารเหล่านั้นในที่สาธารณะ
  - ✓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรมีขีดความสามารถที่มีความหลากหลายในสาขาต่างๆ อันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในภาคความมั่นคง ด้านการบริหารจัดการ กลาโหม ด้านเทคนิคการคลัง และทางกฎหมาย

# รัฐสภาของจอร์เจียและการควบคุมงบประมาณ

- ในปลายปี ค.ศ. 2001 สมาชิกรัฐสภาของจอร์เจียตกลงที่จะเลื่อนการอภิปรายร่างงบประมาณประจำปี ค.ศ. 2002 ออกไปเป็นระยะเวลา 1 เดือน เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ในตัวเลขพื้นฐานและไม่มีเวลาเพียงพอในการอภิปราย เพราะรัฐบาลได้ยื่นร่างกฎหมายงบประมาณเข้าสู่สภาล่าช้าเป็นอย่างมาก
- ในขณะเดียวกันกระทรวงกลาโหมด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอเมริกัน ได้มีการจัดทำงบประมาณเป็นรายโครงการเป็นครั้งแรกด้วย สมาชิกรัฐสภาจึงมีโอกาสดูพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานของกองทัพและได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายด้านกลาโหมอย่างผู้ที่มีข้อมูลครบถ้วน
- นอกจากนี้ ร่างงบประมาณรายจ่ายยังสอดคล้องกับมาตรฐานการงบประมาณของนาโต อันได้แก่ การจัดแบ่งรายจ่ายออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มบุคลากร การคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการรบ และการลงทุน จากมุมมองของการควบคุมโดยรัฐสภานั้น ปัญหาหลักอยู่ที่ว่า เมื่อรัฐสภาอนุมัติงบประมาณในปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 แล้ว และ



# รัฐสภาของจอร์เจียและการควบคุมงบประมาณ (ต่อ)

- (a) เมื่อประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังและรัฐมนตรีกลาโหมมีความเห็นที่ต่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้อง ยอดค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดของกระทรวงกลาโหม
- (b) มีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่สุดท้ายในตัวเลขงบประมาณซึ่งมิได้มีการแจกแจง รายละเอียดให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ
- (c) สมาชิกรัฐสภาได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายการที่นำเสนอเกี่ยวกับการตัดลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงในกระทรวง กลาโหม และผลกระทบทางการคลังของมาตรการดังกล่าว ในเวลาเดียวกัน ร่างกฎหมายงบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งมีได้รวมอยู่ในกฎหมายงบประมาณก็หลุดรอดจากการควบคุมของรัฐสภาไปด้วย

ในท้ายที่สุด โครงการจัดท่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมก็ได้รับผลกระทบอย่างมากเนื่องจากรัฐสภาได้อนุมัติเงินเพียง 38 ล้าน **GEL** สำหรับค่าใช้จ่ายด้านกลาโหม ขณะที่โครงการที่เสนอมานั้น ต้องใช้งบประมาณทั้งหมดถึง 71 ล้าน **GEL** และภายใต้บริบทนี้เอง ประธานาธิบดีและสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลอย่างไร ในขณะที่รัฐสภาเองก็น่าจะถือโอกาสจากช่วงเวลาอันมีค่านี้ภายใต้การควบคุมในระบอบประชาธิปไตยด้วยขั้นตอนของการเปิดอภิปรายและอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การตรวจสอบบัญชีอย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

- ทำให้แน่ใจว่าได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวควรระบุถึง :
  - ลักษณะและขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา
  - ระดับความเป็นเอกเทศและอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงความเป็นอิสระทางการเงินด้วย
  - รัฐสภาควรพิจารณาและติดตามการตอบสนองและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลภายหลังจากได้รับรายงานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและจากคณะกรรมการรัฐสภาว่าด้วยการตรวจสอบการใช้งบประมาณ
- ตรวจสอบว่าหลักการที่บรรจุอยู่ในคำแถลงการณ์สภาว่าด้วยแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ซึ่งจะสามารถ หาได้จากเว็บไซต์ขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยองค์กรสูงสุดในการตรวจสอบบัญชี (International Organization of Supreme Audit Institutions) ที่ [www.intosai.org](http://www.intosai.org) นั้น ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศในเรื่องนี้ด้วย

# ท่านสามารถทำอะไรได้บ้างในฐานะสมาชิกรัฐสภา :

## การตรวจสอบทางกฎหมาย การตรวจสอบความสม่ำเสมอ/ความผิดปกติ และ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน

- ทำให้แน่ใจว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศนั้นได้รวมเอาการตรวจสอบในทั้ง 3 ประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคง
- ทำให้แน่ใจว่า แม้ว่ากระบวนการในการตรวจสอบบัญชีรายจ่ายที่เกี่ยวกับความมั่นคงจะกระทำในภายหลัง รัฐสภาต้องศึกษาบทเรียนต่างๆ และนำบทเรียนเหล่านั้นมาประกอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในรอบต่อไปด้วย
- รายงานการตรวจสอบบัญชีส่วนใหญ่จะจำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาทางการคลังเท่านั้น หน่วยงาน ตรวจสอบที่มีอำนาจตามกฎหมายควรที่จะตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของโครงการพิเศษบางโครงการในรายละเอียดด้วย หรือไม่ก็ใช้ที่ปรึกษาเพื่อให้ทำการประเมินอย่างอิสระในกรณีที่สำนักงานไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนเอง
- หน่วยงานตรวจสอบบัญชีที่มีอำนาจตามกฎหมายควรที่จะต้องตรวจสอบการทำหน้าที่ของหน่วยงานการเงินของหน่วยงานด้านความมั่นคงด้วย

# การส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ในภาคความมั่นคง

- มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการศึกษาและแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยในกองทัพ เพื่อที่กองทัพจะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างเหมาะสม และไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย
- จากประสบการณ์ในบริเวณต่างๆ ทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า หากมิได้มีการควบคุมกองทัพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยหรือมิได้มีการดูแลจัดการกองทัพอย่างเหมาะสม ตลอดจนมิได้บูรณาการกองทัพเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม อย่างเต็มที่แล้ว กองทัพก็อาจจะเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตยได้ กล่าวคือ
  - ✓ การใช้อิทธิพลนอกรัฐธรรมนูญ หรือก่อการรัฐประหาร
  - ✓ ดำเนินกิจกรรมทางทหาร หรือพาณิชย์โดยมิได้รับอนุญาต
  - ✓ ใช้ทรัพยากรจำนวนมากมหาศาลเกินกว่าความจำเป็น อันเป็นทรัพยากรที่ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมจำเป็นที่จะต้องใช้
  - ✓ ใช้งบประมาณในทางมิชอบ
  - ✓ ละเมิดสิทธิมนุษยชน (เช่น การปล้นสะดม การชิงทรัพย์ การใช้ความรุนแรง อย่างผิดกฎหมายและการข่มขืน)

# กลไกในการส่งเสริมให้เกิดทัศนคติและค่านิยมประชาธิปไตย ในบุคลากรในภาคความมั่นคง

- การส่งเสริมทัศนคติและค่านิยมประชาธิปไตยในกองทัพ หมายถึงการสร้างกลไกภายในองค์กรทหารเองที่จะส่งเสริม/สนับสนุนให้เกิดความตระหนักรู้และการเคารพในหลักการ และสถาบันประชาธิปไตย รวมถึงการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนด้วย
- กลไกภายในข้างต้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้รัฐสภา รัฐบาล และประชาชนสามารถควบคุมกองทัพได้

# ความจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญและสถาบันต่างๆ ของรัฐ

- ธรรมเนียมปฏิบัติที่ดี หมายถึงการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ในภาคความมั่นคงมีค่านิยมในการรับใช้สังคม มีจริยธรรมในการเคารพกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ตลอดจนยึดมั่นในสถาบันต่างๆ ของประเทศ
- ทหารและผู้พิทักษ์สังคมประชาธิปไตยทั้งมวลจะต้องสาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญและสถาบันต่างๆ ของรัฐ มิใช่จงรักภักดีต่อผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ
- การสาบานตนในลักษณะดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงมิได้มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจ ในขณะที่นั้นเป็นการเฉพาะ หากแต่เป็นความภักดีต่อรัฐธรรมนูญและต่อตัวบทกฎหมายที่ออกโดยผู้แทนปวงชนซึ่งมีที่มาอย่างชอบธรรม
- การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยฝ่ายพลเรือนนั้นควรจะรวมถึงการรับรู้ถึงธรรมชาติของการปฏิญาณตนของทหารและการตระหนักว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้การให้ปฏิญาณตนของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

## การกำหนดระเบียบภายในภาคความมั่นคงอย่างชัดเจน

- ในการกำกับดูแลภาคความมั่นคงตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกรอบทางกฎหมายอันเป็นระเบียบภายในของภาคความมั่นคงอย่างชัดเจน และเป็นระบบ อันได้แก่
  - ✓ การจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของเจ้าหน้าที่
  - ✓ การใช้หรือทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทหาร ประมวลวิธีอาญาของทหาร และกำหนดกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับ Geneva Conventions
  - ✓ กำหนดระเบียบที่ชัดเจนว่าบุคลากรทางทหารมีหน้าที่ที่จะต้องไม่รับคำสั่งที่ผิดกฎหมาย