

การจัดการความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย Canada's National Security Administration

บทความวิชาการ

ธำรงค์ชัย หนูนุกัถ์

Tamrongchai Noonpugdee

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10400

Attached to National Defense Studies Institutes Bangkok, Thailand 10400

E-mail: xtazee4253@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “การจัดการความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย” นำเสนอรูปแบบการจัดการด้านความมั่นคงของต่างประเทศ โดยผู้เขียนได้นำประสบการณ์จากการศึกษาในวิชา “การศึกษาระบบการปกครองและกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย” ในหลักสูตร National Security Programme สถาบัน Canadian Forces College ประเทศแคนาดา เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการพัฒนานโยบายความมั่นคง และระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย

ที่มาของ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย” สามารถสรุปเป็น “กรอบแนวคิดที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” ในลักษณะวงรอบการดำเนินการ ซึ่งเริ่มจากการสำรวจ “สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงแห่งชาติ” ผ่านการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ “ประเด็นภัยคุกคามความมั่นคง” ประกอบกับ “ข้อพิจารณาการจัดทำนโยบายและจัดการสถานการณ์ด้านความมั่นคง” ซึ่งผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลนำไปสู่ “แนวทางในการจัดทำและดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไทย” “แนวคิดการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานในการรับมือกับสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคง” และ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” ต่อไป โดยประเทศไทยได้มีการปรับปรุงข้อมูล แนวคิด และการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีวิสัยทัศน์ “ความปลอดภัยของสังคมที่เปิดกว้าง” และแนวคิด “บูรณาการหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นความมั่นคง ด้วยโครงสร้างการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น และคำนึงถึงความสมดุลในทุกมิติ” โดยมีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดาอยู่ในลักษณะ “คณะกรรมการ” ที่เป็นการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ใน “สถาปัตยกรรมประชาคมความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลกลาง” ทั้งการตกลงใจในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการที่เป็น “การแบ่งมอบหน่วยงานตามกิจกรรม” เพื่อตอบสนองและจัดการกับ “ภัยคุกคามความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบทั้งในประเทศและต่างประเทศ” ที่ส่งผลกระทบต่อพลเมือง ความมั่นคง อธิปไตย ความสงบเรียบร้อย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศแคนาดา โดยอาศัยอำนาจและการดำเนินการตาม “พระราชบัญญัติเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน” และ “แผนตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง” ร่วมกับระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงดังกล่าว

คำสำคัญ: การจัดการความมั่นคง, ความมั่นคงแห่งชาติ, ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา

Abstract

This article proposes another idea on how the country administrates its national security. The concept paper is based on experience after graduating from the National Security Programme at the Canadian Forces College, Canada. The expected outcome is to enhance the development of Thailand's National Security Policy and its administration.

Canada's national security administration can summarise a conceptual framework from the study. It begins with “National security environmental scanning” to identify “Security threats”, then contemplating “Security policy

generation and situation management considerations”. Consequently, it reaches out to “Federal government's guidelines for security policy generation and administration”, “Structural administration conceptual design for security threats circumstances respond”, and “National security policy”, respectively. Canada has gradually been developing its security data and policy concept and generation regarding the vision of “Securing an Openness Society” and “Related government agencies integration with resilience and balance operational structure”. The Department of Public Safety and Emergency Preparedness (PSC) is central to the National Security Policy Implementation.

Canadian federal government's national security administration process operates in “Committees”, which integrate related agencies in the “National Security Community Architecture at the Federal Level”. The Committees are involved across policy to operational levels to assign appropriate units to cope with “All internal and external National Security threats and Emergencies” impacting Canadian Citizens, Security, Sovereignty, public order, and territorial integrity under the “Emergency Preparedness Act”, and “Federal Emergency Response Act: FERP” and its operating procedure.

Keywords: Security Administration, National Security, Canada's National Security Administration

บทนำ

จากการศึกษาเอกสารเรื่อง “*Making Policy: A Guide to How the Federal Government Works*” ซึ่งเป็นเอกสารการสอนหลักในวิชาการศึกษาาระบบการปกครองและกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศแคนาดา ในหลักสูตร National Security Programme สถาบัน Canadian Forces College ประเทศแคนาดา แสดงให้เห็นถึงที่มาของ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา” โดยมีที่มาจากการสำรวจ “สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงแห่งชาติ” ในการระบุและจัดการภัยคุกคามและการโจมตีที่กระทบต่อความปลอดภัย ความเชื่อมั่น ทรัพยากร กิจกรรม และอธิปไตยของรัฐ ผ่านการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ “ประเด็นภัยคุกคามความมั่นคง” แบ่งเป็นประเด็นพื้นฐาน ความท้าทายใหม่และความสำคัญสูงสุด ประกอบกับ “ข้อพิจารณาการจัดทำนโยบายและจัดการสถานการณ์ด้านความมั่นคง” โดยเฉพาะมิติ “ความสมดุลของนโยบาย” ซึ่งผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลนำไปสู่ “แนวทางในการจัดทำและดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลกลาง” และ “แนวคิดการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานในการรับมือกับสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคง” เพื่อมุ่งสู่การจัดทำ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” ต่อไป โดยประเทศแคนาดาได้มีการปรับปรุงข้อมูล แนวคิด และการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดามีวิสัยทัศน์ “ความปลอดภัยของสังคมที่เปิดกว้าง” ที่สร้าง “ความเชื่อมั่นให้กับประเทศแคนาดาถึงความพร้อมในการตอบสนองภัยคุกคามความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคต” ภายใต้แนวคิด “บูรณาการหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

ต่อประเด็นความมั่นคง ด้วยโครงสร้างการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น และคำนึงถึงความสมดุลในทุกมิติ” เพื่อปกป้องผลประโยชน์หลักของชาติผ่านการดำเนินการตามประเด็นความมั่นคง โดยมีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Department of Public Safety and Emergency Preparedness: Public Safety Canada: PSC) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลกลางอยู่ในลักษณะ “คณะกรรมการ” ที่เป็นการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ใน “สถาปัตยกรรมประชาคมความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลกลาง” ทั้งการตกลงใจในระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการ ที่เป็น “การแบ่งมอบหน่วยงานตามกิจกรรม” เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของภารกิจ ในการตอบสนองและจัดการกับ “ภัยคุกคามความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบทั้งในประเทศและต่างประเทศ” ที่ส่งผลกระทบต่อพลเมือง ความมั่นคง อธิปไตย ความสงบเรียบร้อย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศแคนาดา โดยอาศัยอำนาจและการดำเนินการตาม “พระราชบัญญัติเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน” และ “แผนตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง” ร่วมกับระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงดังกล่าว และสามารถสรุปเป็น “กรอบแนวคิดการจัดการด้านความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา” ต่อไป ทั้งนี้ ยังมีบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะจากมุมมองของผู้เขียนต่อการสนับสนุนการพัฒนาการจัดการด้านความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย

การจัดการความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา

1. กรอบแนวคิดในการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

จากการศึกษาเอกสารเรื่อง Making Policy: A Guide to how the Federal Government Works ตีพิมพ์เมื่อเดือน มกราคม ปี พ.ศ. 2565 (Milne, 2022, p.64-67) ซึ่งเป็นเอกสารการสอนหลักในวิชา Canadian Government and Decision-Making in a Strategic Context เป็นการศึกษากระบวนการปกครองและกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศแคนาดาในหลักสูตร National Security Programme สถาบัน Canadian Forces College ประเทศแคนาดา

1.1 สรุปเนื้อหา ที่มาของแนวคิดนโยบายความมั่นคงของประเทศแคนาดา มีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Environment) โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้นำโดยทำงานร่วมกับรัฐบาลของแต่ละจังหวัดของประเทศแคนาดา ในการระบุ และจัดการภัยคุกคาม และการโจมตีที่กระทบต่อความปลอดภัย ความเชื่อมั่น ทรัพย์สิน กิจกรรม และอธิปไตยแห่งรัฐ โดยแหล่งของภัยคุกคามดังกล่าว ประกอบด้วย เศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง (Aggressive Global Economic) การแข่งขันเชิงการเมืองและวัฒนธรรม (Political and Cultural Competition) สงครามในทางเปิดเผยและทางลับ และความขัดแย้งระดับภูมิภาค (Overt and Covert War and Regional Conflicts) การเคลื่อนย้ายของผู้อพยพจำนวนมาก (Mass Refugee Movement) การแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ (Proliferation of Nuclear Weapons) ความขัดแย้งของชาติมหาอำนาจที่กำลังอุบัติขึ้น (Emerging Major Power Conflicts)

1.1.2 ประเด็นภัยคุกคามความมั่นคง

1.1.2.1 ประเด็นให้ความสำคัญสูงสุด คือ การคาดการณ์และการหยุดยั้งทั้งผู้ก่อการร้ายที่ถูกสร้างเงื่อนไขภายในและเป็นบุคคลของประเทศนั้น (Homegrown Terrorist) และผู้ก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรก่อการร้ายจากต่างประเทศ (Foreign-sponsored Terrorist)

1.1.2.2 ประเด็นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และอาวุธ

1.1.2.3 ประเด็นความท้าทายใหม่
1) การระบาดในระดับโลกของโรคติดต่อ (Global Pandemics) 2) ความท้าทายในโลกอินเทอร์เน็ตที่ประกอบด้วย การแทรกแซงจากต่างชาติต่อทัศนคติ สาธารณะและการเลือกตั้ง การฟอกเงิน กลุ่มอาชญากร และการโจมตีทางไซเบอร์ต่อระบบข้อมูลข่าวสาร ทรัพย์สินทางปัญญา การเงิน และระบบที่เกี่ยวข้อง และ 3) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มุ่งเน้นภัยพิบัติทางธรรมชาติ ระดับภูมิภาค รวมถึงการละลายของแผ่นน้ำแข็งที่ส่งผลต่อเส้นทางการค้าทางเรือที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นความท้าทายต่ออธิปไตยของแคนาดา

1.1.3 ข้อพิจารณาการจัดทำนโยบายและจัดการสถานการณ์ด้านความมั่นคง

จากประเด็นด้านแหล่งที่มา และภัยคุกคามด้านความมั่นคงดังกล่าวที่รัฐบาลแคนาดากำลังเผชิญ ประกอบกับการออกและดำเนินนโยบายที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ดังนั้นยุทธศาสตร์หรือนโยบายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลของนโยบายที่ต้องคำนึงถึง

1.1.3.1 ความปลอดภัยและผลประโยชน์
ของประชาชนแคนาดา ตามสิทธิที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1.3.2 ความสัมพันธ์กับประเทศ
สหรัฐอเมริกา ประเทศที่มีระบอบการปกครองที่ไม่ใช่
ประชาธิปไตย และหุ้นส่วนทางการค้า

1.1.3.3 ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost
and Benefit) จากการดำเนินมาตรการด้านความมั่นคง

1.1.3.4 ความเสี่ยงต่อข้อสงสัยจาก
ประชาคมที่เกี่ยวข้อง

**1.1.4 แนวทางในการจัดทำและดำเนินนโยบาย
ด้านความมั่นคงของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย**

1.1.4.1 การติดตามและรายงาน
สถานการณ์โลกแบบองค์รวม (Comprehensive) และ
ต่อเนื่อง

1.1.4.2 การพัฒนาหนทางและ
การตัดสินใจสำหรับมาตรการตอบโต้ในระดับยุทธศาสตร์

1.1.4.3 การประสานงานและ
การดำเนินงานระหว่างส่วนราชการ รัฐบาลกลาง จังหวัด
และการข่าวกรองระหว่างประเทศ

สาเหตุสำคัญที่ต้องดำเนินการตาม
แนวทางดังกล่าว มาจากความพยายามในการจำกัดขอบเขต
ใช้ทรัพยากรเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การจำกัด
ขอบเขตความรับผิดชอบ งบประมาณ การเผยแพร่ข้อมูล
การใช้ทรัพยากร และผู้เกี่ยวข้องอื่น

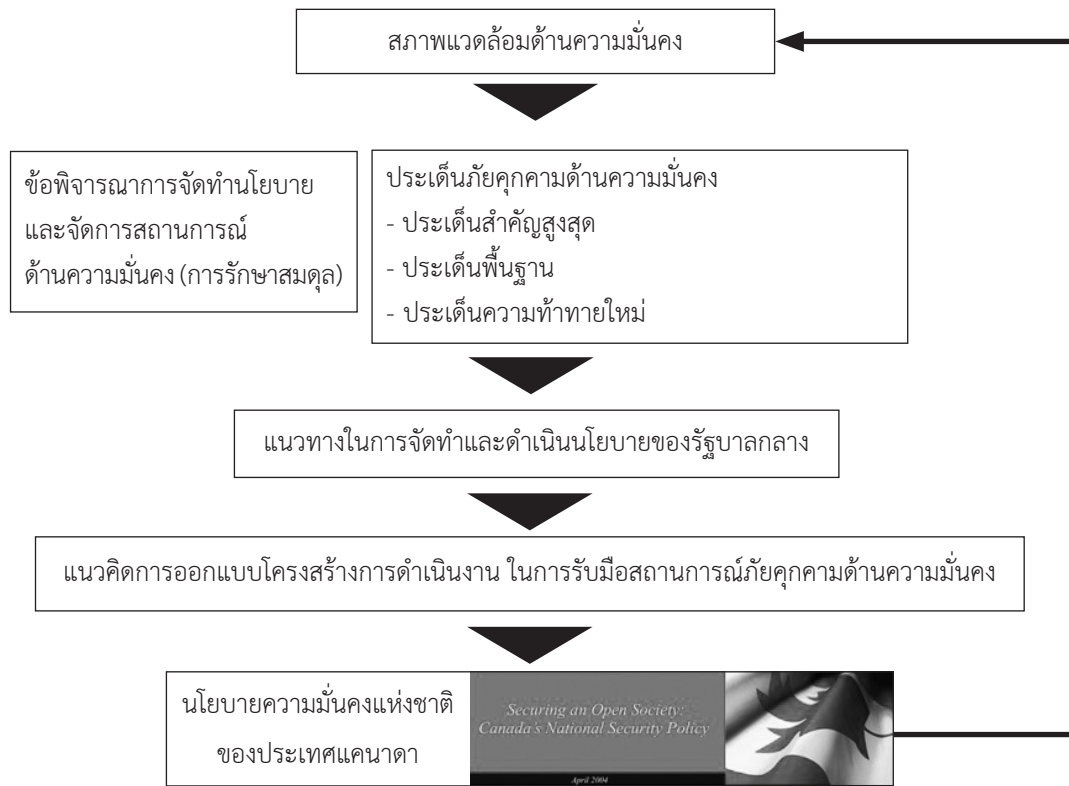
**1.1.5 จากข้อ 1.1.4 จึงเป็นที่มาของแนวคิด
การออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานในการรับมือกับ
สถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคง ที่ประกอบด้วย**

1.1.5.1 ศูนย์กำกับดูแลสถานการณ์
แบบบูรณาการของรัฐบาลกลาง

1.1.5.2 แบ่งมอบความรับผิดชอบ
ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.1.5.3 จัดทำกลไกการประสานงาน
กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**1.2 กรอบแนวคิดในการจัดทำนโยบายความมั่นคง
แห่งชาติ** ที่ประกอบด้วยหลายกิจกรรม โดยเริ่มต้นจากการ
สำรวจสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง ที่ส่งผลกระทบ
ต่อประเทศแคนาดา นำมาวิเคราะห์เพื่อระบุประเด็น
ภัยคุกคามด้านความมั่นคงต่อประเทศเพื่อให้ได้ประเด็น
สำคัญสูงสุด ประเด็นพื้นฐาน และประเด็นความท้าทายใหม่
โดยวิเคราะห์ร่วมกับข้อพิจารณาการจัดทำนโยบาย
และการจัดการสถานการณ์ด้านความมั่นคง โดยให้ความสำคัญ
ต่อการรักษาสมดุลระหว่างการรักษาความปลอดภัย
และผลประโยชน์ของประชาชนแคนาดา กับปัจจัยด้าน
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความคุ้มค่าจากการดำเนินการ
ด้านความมั่นคง และสามารถตอบสนองภัยจากประชาคม
ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งทั้งการสำรวจสภาพแวดล้อมด้าน
ความมั่นคงและการวิเคราะห์ดังกล่าว ได้สร้างแนวทาง
ในการจัดทำและดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง
ซึ่งควรครอบคลุมการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศ
ในการจัดการความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะองค์รวม
นำไปสู่แนวคิดการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงาน
ในการรับมือกับสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคง
ที่ประกอบด้วยมาตรการและกลไกการจัดการที่เกี่ยวข้อง
และทุกกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้นเป็นที่มาของนโยบาย
ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา ทั้งนี้
ประเทศแคนาดาได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้
นโยบายดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม
ด้านความมั่นคงที่เป็นพลวัตและรองรับอนาคต
รายละเอียดตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา

ที่มา : ผู้เขียน

2. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดา

ประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2547 ในวาระของนายกรัฐมนตรี Paul Martin โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 วิสัยทัศน์

ความปลอดภัยของสังคมที่เปิดกว้าง (Securing an Open Society) แสดงให้เห็นถึงกรอบการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่ถูกออกแบบในลำดับต่อมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศแคนาดาถึงความพร้อมในการตอบสนองภัยคุกคามความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคต โดย

มุ่งเน้นในสถานการณ์ที่ต้องการตอบสนองระดับประเทศ ซึ่งเกินขีดความสามารถการจัดการเพียงลำพังในระดับบุคคล ประชาคม หรือจังหวัด

วิสัยทัศน์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวคิดการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นความมั่นคง ซึ่งโครงสร้างการดำเนินงานสามารถออกแบบและปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยคำนึงถึงการรักษาสมดุลระหว่างความต้องการในการปกป้องความมั่นคงแห่งชาติกับคุณค่าหลักของประชาชนแคนาดาในด้านความเปิดกว้าง ความหลากหลาย และเคารพในเสรีภาพของพลเมือง

2.2 ผลประโยชน์หลักแห่งชาติ

2.2.1 ปกป้องประเทศและพลเมืองแคนาดาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2.2.2 สร้างความเชื่อมั่นว่าประเทศแคนาดาจะไม่ถูกใช้เป็นฐานในการสร้างภัยคุกคามต่อมิตรประเทศ

2.2.3 มีส่วนร่วมในความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.2.4 กำกับดูแลและรับผิดชอบต่อการกระทำในกิจการลับที่ดำเนินการโดยหน่วยงานด้านความมั่นคงการข่าว และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของรัฐบาลกลาง โดยหัวข้อดังกล่าวได้รับการเพิ่มเติมเมื่อปี 2019

2.3 ประเด็นความมั่นคง

2.3.1 ด้านการข่าว

2.3.2 ด้านการวางแผนและบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.3.3 ด้านสาธารณสุข

2.3.4 ด้านคมนาคม

2.3.5 ด้านชายแดน

2.3.6 ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวได้ระบุบุคคล และหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นความมั่นคง โดยมีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Department of Public Safety and Emergency Preparedness: Public Safety Canada: PSC) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง (Government of Canada, 2004, p.4-11)

3. ระบบการดำเนินงานด้านความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลกลาง

3.1 รูปแบบการดำเนินงาน

3.1.1 การดำเนินงานทั่วไป :

3.1.1.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีด้านการจัดการด้านการข่าวและสถานการณ์ฉุกเฉิน (Cabinet Committee on Intelligence and Emergency Management: CCIEM) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ มีหน้าที่จัดการรายงานด้านการข่าว และการจัดลำดับความสำคัญ ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและความมั่นคงสาธารณะ และทบทวนความพร้อมของประเทศแคนาดา (Milne, 2022, p.64-67)

3.1.1.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีด้านความปลอดภัย ความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน (Cabinet Committee on Safety, Security and Emergencies: CCSSE) (ชื่อเดิม : Cabinet Committee on Global Affairs and Public Security) ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านความมั่นคงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชี่ยวชาญ มีหน้าที่พิจารณาภัยคุกคามและความเสี่ยงด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศและพลเมืองแคนาดา จัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความต่อเนื่อง และสร้างความเชื่อมั่นในด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการ และความเป็นผู้นำในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

3.1.2 การดำเนินงานเฉพาะ : โดยการจัดตั้งคณะทำงานตอบสนองต่อเหตุการณ์ (Incident Response Group: IRG) ประกอบด้วย รัฐมนตรีและผู้บริหารอาวุโสที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่จัดการเหตุการณ์ที่เป็นวิกฤติระดับชาติหรือเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศแคนาดาให้คลี่คลายได้อย่างรวดเร็ว เพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยให้กับพลเมืองแคนาดาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.1.3 การให้คำปรึกษา : โดยอาศัยระบบของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet Committee) รัฐมนตรี หน่วยงาน และที่ปรึกษาที่เกี่ยวข้องในการเป็นผู้ช่วยให้กับนายกรัฐมนตรีตกลงใจในการรับมือกับความท้าทายและภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเร่งด่วนและความสำคัญของความท้าทายด้านความมั่นคง

3.1.3.1 กรณีเร่งด่วนมาก : ประเด็นความท้าทายดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่หารือกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทั้งนี้ สำนักงานคณะองคมนตรี (Privy Council Office: PCO) และสำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Office: PMO) เป็นฝ่ายเตรียมข้อมูลให้ข้อเสนอแนะ

3.1.3.2 กรณีเร่งด่วน : ประเด็นความท้าทายดังกล่าวจะถูกจัดทำในลักษณะ บันทึกของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Memorandum of Cabinet: MC) จากคณะกรรมการรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเสนอแนะถึงนายกรัฐมนตรี

3.1.3.3 กรณีมีเวลาพิจารณาโดยประณีต : ดำเนินการบรรยายสรุป (Briefing) หรือนำเสนอผ่านบันทึกของคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยมีคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณา

3.1.4 การประสานงานและสนับสนุนข้อเสนอแนะ

3.1.4.1 สำนักงานคณะองคมนตรี (Privy Council Office: PCO) สนับสนุนนายกรัฐมนตรีด้านการประสานงานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านความมั่นคงและการข่าวของกระทรวงกับหน่วยงานอื่นและงานด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงการข่าวระหว่างประเทศ

3.1.4.2 สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Office: PMO) สนับสนุนนายกรัฐมนตรีในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะด้านการเมือง ตลอดจนสนับสนุนการขับเคลื่อนวาระและนโยบายของรัฐบาล

3.1.4.3 ที่ปรึกษาด้านการข่าวและความมั่นคงแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรี (National Security and Intelligence Advisor to the Prime Minister: NSIA) มีหน้าที่สนับสนุน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อาวุโส ผ่านการบรรยายสรุปและข้อเสนอแนะด้านกิจการความมั่นคง การประเมินด้านการข่าวสำหรับนายกรัฐมนตรี และการประสานงานกับประชาคมความมั่นคงและการข่าว

3.1.4.4 รัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน มีหน้าที่เป็นผู้นำในงานด้านความมั่นคงแห่งชาติ กำกับดูแลหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบ ประกอบด้วย กระทรวงความมั่นคงสาธารณะฯ (PSC) สำนักบริการข่าวกรองและความมั่นคงแคนาดา (Canadian Security and Intelligence Service: CSIS) ตำรวจแคนาดา (Royal Canadian Mounted Police: RCMP) หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองแคนาดา (Canada Border Service Agency: CBSA) และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.5 การตรวจสอบ

3.1.5.1 คณะกรรมการความมั่นคงและการข่าวแห่งชาติของรัฐสภา (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarian: NSICOP) มีหน้าที่ตรวจสอบกิจกรรมด้านความมั่นคงและการข่าว และรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

3.1.5.2 สำนักงานตรวจสอบด้านความมั่นคงและการข่าวแห่งชาติ (National Security and Intelligence Review Agency: NSIRA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองงานตามข้อ 2.2.4 ให้การดำเนินการอยู่ในกรอบของกฎหมาย กิจกรรมมีความสมเหตุสมผลและดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยประธานและกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวเป็นบุคคลที่ได้รับคัดเลือกจากนายกรัฐมนตรี

3.1.5.3 วงพุดคุยพหุวัฒนธรรมด้านความมั่นคง (Cross-Cultural Roundtable on Security: CCRS) ประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมจากต่างชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา ร่วมกันสนับสนุนข่าวสารเกี่ยวกับความรุนแรงและการก่อการร้าย ให้กับกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Prime Minister's Office, 2023)

3.2 สถาปัตยกรรมของประชาคมความมั่นคง
และกรอบแนวคิดการดำเนินงานของหน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง

3.2.1 สถาปัตยกรรมของประชาคมความมั่นคง ประกอบด้วย หน่วยงานบางส่วนของประชาคมความมั่นคงแห่งชาติในระดับรัฐบาลกลาง เช่น

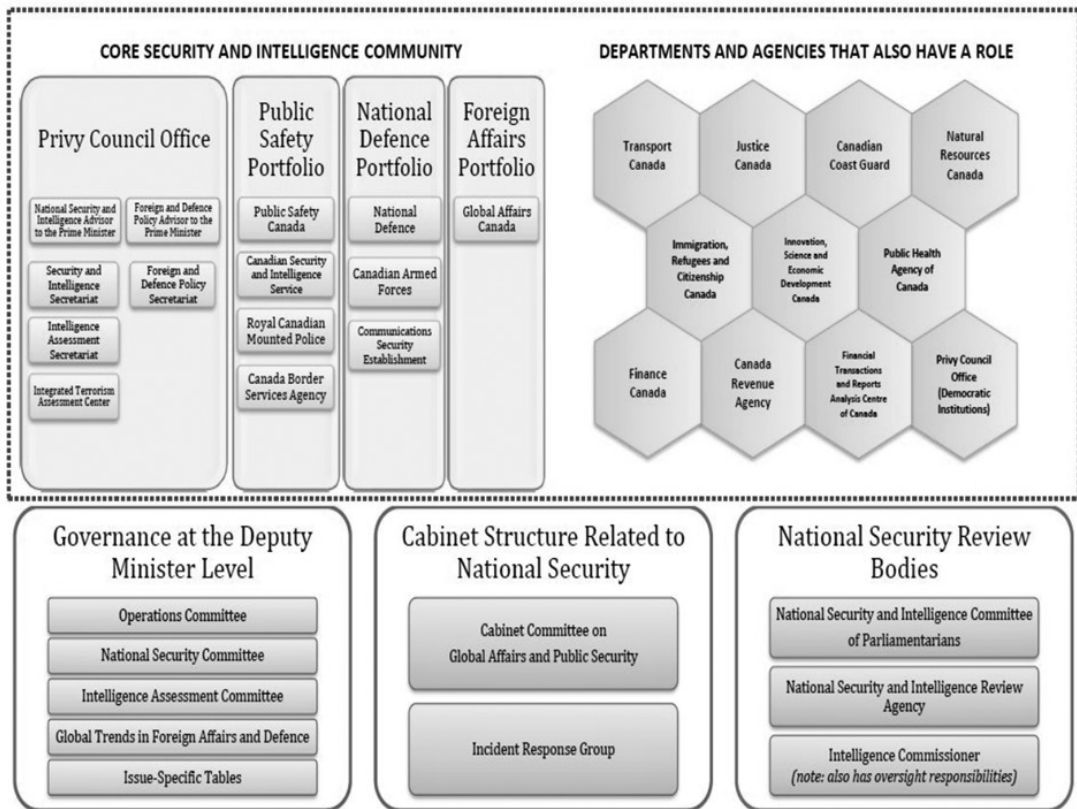
3.2.1.1 แกนหลักประชาคมความมั่นคงและการข่าว (Core Security and Intelligence Community) ในส่วนสำนักงานคณะองคมนตรี (PCO) เช่น ที่ปรึกษาด้านการข่าวและความมั่นคงแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรี (NSIA) ที่ปรึกษาด้านนโยบายการต่างประเทศและกลาโหมต่อนายกรัฐมนตรี (Foreign and Defence Policy Advisor to the Prime minister) เลขาธิการการข่าวและความมั่นคง (Security and Intelligence

Secretariat) เลขาธิการนโยบายการต่างประเทศและกลาโหม (Foreign and Defence Policy Secretariat) เลขาธิการการประเมินด้านการข่าว (Intelligence Assessment Secretariat) และศูนย์บูรณาการประเมินภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย (Integrated Terrorism Assessment Center: ITAC) ที่มีหน้าที่ประเมินระดับภัยคุกคามและประกาศแจ้งเตือนภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มหน่วยงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Foreign Affairs Portfolio) เช่น หน่วยงาน Global Affairs Canada (GAC) ที่เป็นการบูรณาการเชิงนโยบายและการดำเนินงานร่วมกันของรัฐมนตรีการต่างประเทศ รัฐมนตรีการพัฒนาการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และรัฐมนตรีการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นต้น

3.2.1.2 กระทรวงและหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง (Department and Agencies that also have a role) เช่น กระทรวงคมนาคม (Transport Canada) กระทรวงยุติธรรม (Justice Canada) หน่วยงานยามฝั่ง (Canadian Coast Guard) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้อพยพ และการเป็นพลเมือง (Immigration Refugees and Citizenship Canada) สำนักงานการพัฒนานวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และเศรษฐกิจ (Innovation Science and Economic Development Canada) หน่วยงานสรรพากร (Canada Revenue Agency) และศูนย์รายงานวิเคราะห์ธุรกรรมทางการเงิน (Financial Transaction and Report Analysis Centre Canada: FINTRAC) (National Security Transparency Advisory Group, 2020) ทั้งนี้ ภาพรวมสถาปัตยกรรมดังกล่าวมีรายละเอียดตามภาพที่ 2

National Security Community Architecture at the Federal Level

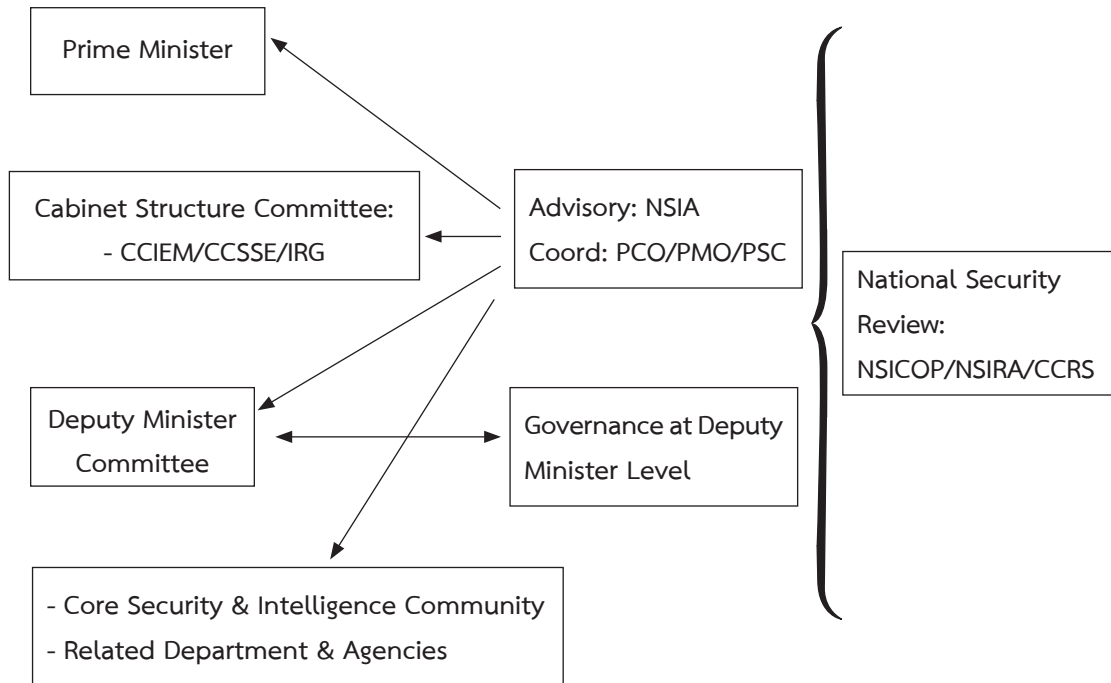
IMPORTANT NOTE: THE INFORMATION CONTAINED HEREIN IS SUBJECT TO CHANGE. AS PART OF THIS REPORT, IT WILL NOT BE UPDATED IN THE FUTURE.



ภาพที่ 2 สถาปัตยกรรมประชาคมความมั่นคงของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดา
ที่มา : National Security Transparency Advisory Group, 2020

3.2.2 กรอบแนวคิดการดำเนินงานของหน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง โดยประเทศแคนาดา ใช้การดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet structure Committee) ตามข้อ 3.1.1 และ 3.1.2 ซึ่งมีคณะกรรมการระดับรองรัฐมนตรี (Deputy Minister Committee) มีหน้าที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายที่ได้รับมอบหมายสู่การปฏิบัติ ผ่านแกนหลักประชาคมความมั่นคงและการข่าว (Core Security and Intelligence Community) และกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Related Department and Agencies) โดยได้รับ

การสนับสนุนจากส่วนการประสานงานและสนับสนุนข้อเสนอแนะ (Advisory and Coordination) ตามข้อ 3.1.4 และการตรวจสอบการดำเนินงานโดยหน่วยงานตรวจสอบด้านความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Review) ตามข้อ 3.1.5 และหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับรองรัฐมนตรี (Governance at Deputy Minister Level) (Milne, 2022, p.64-67; National Security Transparency Advisory Group, 2020) รายละเอียดตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการดำเนินงานของรัฐบาลกลางด้านความมั่นคง

3.2.3 โครงสร้างการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง

ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

ประเทศแคนาดามีกฎหมายสำคัญในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ พระราชบัญญัติเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Preparedness Act) และพระราชบัญญัติการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management Act) พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergencies Act) โดยพระราชบัญญัติ (พรบ.) ดังกล่าวเป็นที่มาของอำนาจทางกฎหมายเชิงการปฏิบัติในการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.3.1 แผนตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง (Federal Emergency Response Act: FERP) (Government of Canada, 2011, p.1-25)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ของประเทศแคนาดาได้ระบุถึงการดำเนินการต่อประเด็นความมั่นคงด้านการวางแผนและบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ. เตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Preparedness Act) ร่วมกับ พรบ. การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management Act) จึงเป็นที่มาของอำนาจการดำเนินการตามแผน FERP ฉบับล่าสุดปี พ.ศ. 2554 ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อกิจการภายในประเทศ โดยมีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (PSC) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแผนดังกล่าว

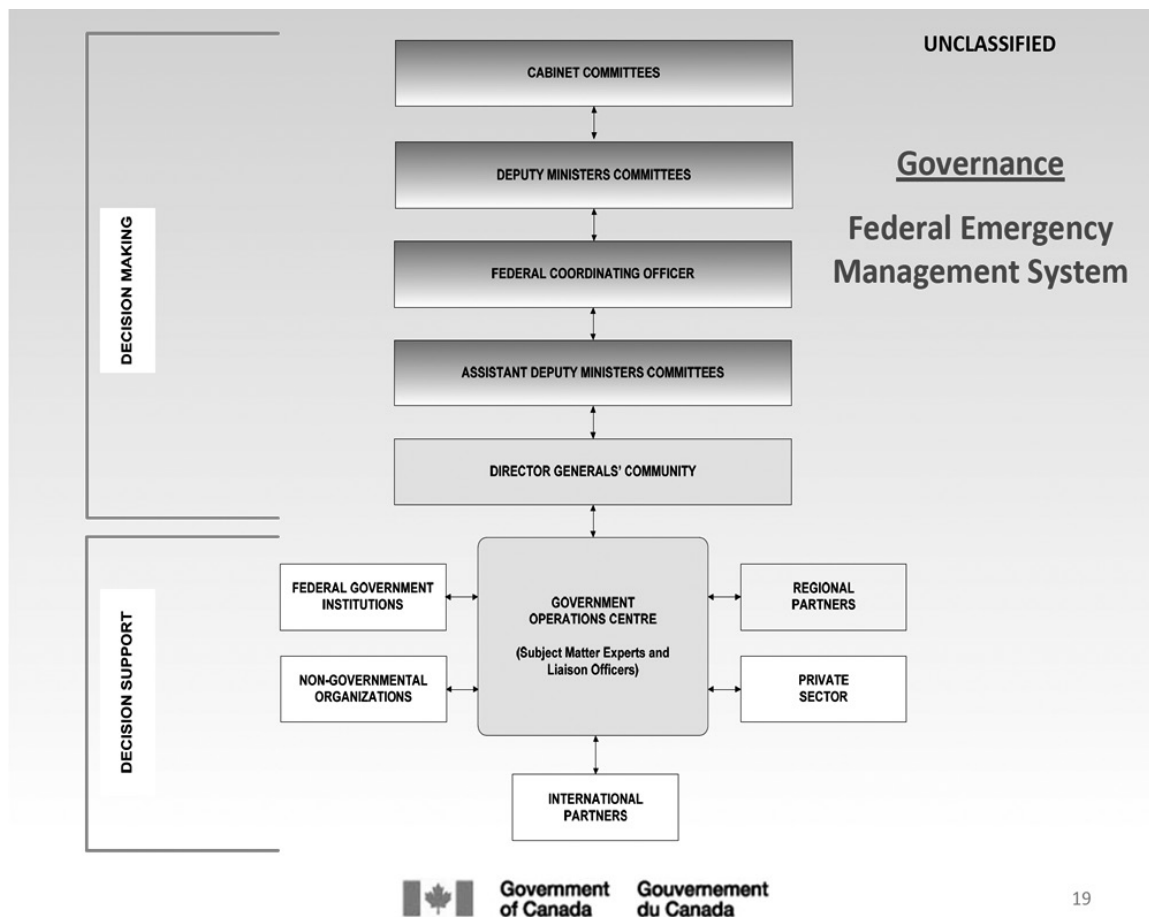
(1) แผน FERP เป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากมนุษย์และตามธรรมชาติ เช่น การก่อการร้าย การโจมตีทางไซเบอร์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประเทศและประชาชนแคนาดา ดำรงไว้ซึ่งการบังคับใช้กฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ ดำรงความเชื่อมั่นของสาธารณะ และลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ แผนดังกล่าวทำหน้าที่เป็นส่วนส่งเสริมด้านการบูรณาการและความประสานสอดคล้องของทั้งหน่วยงานรัฐบาลกลางที่แต่ละหน่วยต่างมีแผนการปฏิบัติการเฉพาะและองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลที่รวมถึงภาคเอกชน

(2) โครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย

(2.1) ระดับ ต ก ล ง ไ จ (Decision Making) ซึ่งเปรียบเหมือนระดับนโยบาย โดยมี **คณะกรรมการระดับรัฐมนตรี (Cabinet Committee: C COMM)** ซึ่งอาจมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อรับทราบและตกลงใจในการจัดการสถานการณ์ดังกล่าว โดยรัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมสั่งการเฉพาะกรณีเกินขีดความสามารถการจัดการของรัฐบาลจังหวัดหรือ

เป็นสถานการณ์ที่ได้รับการประกาศเป็นวิกฤตระดับชาติ และมี **คณะกรรมการระดับรองรัฐมนตรี (Deputy Minister Committee: DM COMM)** เป็นส่วนปฏิบัติการในระดับตกลงใจ มีหน้าที่เฝ้าติดตาม รายงาน และให้ข้อเสนอแนะต่อ C COMM และขับเคลื่อนการปฏิบัติผ่าน **เจ้าหน้าที่ประสานงานของรัฐบาลกลาง (Federal Coordination Office: FCO)** **คณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี (Assistant Deputy Minister Committee: ADM)** และ **ผู้อำนวยการทั่วไป (Director Generals)**

(2.2) ระดับการสนับสนุนการตกลงใจ (Decision Support) มีศูนย์ปฏิบัติการของรัฐบาล (Government Operation Centre: GOC) เป็นหน่วยอำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินการในระดับปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนการตกลงใจจากกระบวนนโยบาย โดยเป็นแกนกลางการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal Government Institution) องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Organisations) หุ่นส่วนภูมิภาค (Regional Partners) หุ่นส่วนระหว่างประเทศ (International Partners) และภาคเอกชน (Private Sector) รายละเอียดตามภาพที่ 4



19

ภาพที่ 4 โครงสร้างการดำเนินงานหน่วยงานรัฐบาลกลางในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน

หมายเหตุ : ทุกส่วนงานจัดตามความเหมาะสมของหน่วยงานต่อการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

ที่มา : Government of Canada, 2011

(3) แผน FERP ได้แบ่งมอบส่วนงาน รับผิดชอบหลัก (Minister with Primary Responsibility)
สนับสนุนต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Support รายละเอียดตามภาพที่ 5
Function) ทั้งหมด 13 ส่วนงาน และหน่วยงานเจ้าภาพ

ANNEX A – APPENDIX A
OVERVIEW OF EMERGENCY SUPPORT FUNCTIONS (ESFS)

#	EMERGENCY SUPPORT FUNCTION	MINISTER(S) WITH PRIMARY RESPONSIBILITY
1	Transportation	Transport Canada
2	Telecommunications	Industry Canada
3	Agriculture and Agri-Food	Agriculture and Agri-Food Canada/Canadian Food Inspection Agency
4	Energy Production and Distribution	Natural Resources Canada
5	Public Health and Essential Human Services	Health Portfolio, Public Health Agency of Canada and Health Canada
6	Environment	Environment Canada
7	Human and Social Services	Human Resources and Skills Development Canada
8	Law Enforcement	Royal Canadian Mounted Police
9	International Coordination	Department of Foreign Affairs and International Trade Canada
10	Government Services	Public Works and Government Services Canada
11	Logistics Operations Management	Public Safety Canada, Operations Directorate
12	Communications	Public Safety Canada, Communications Directorate
13	Border Services	Canada Border Services Agency

ภาพที่ 5 การแบ่งมอบส่วนงานสนับสนุนหลักภายใต้แผน FERP

ที่มา : Government of Canada, 2011

ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงกลาโหมและกองทัพบกแคนาดา (Defence/Canadian Forces: DND/CF) ซึ่งตามแผน FERP ไม่มีหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก (Primary: P) โดยเป็นหน่วยงานสนับสนุนรอง (Support: S)

ในทุกส่วนงานตามแผนดังกล่าว ยกเว้นกลุ่มงานที่ 7 การบริการทางมนุษยและสังคม (Human and Social Services) และกลุ่มงานที่ 10 การบริการภาครัฐ (Government Services) รายละเอียดตามภาพที่ 6

P = Primary department S = Supporting department													
Emergency Support Functions													
Federal Institution(s)	#1 Transportation	#2 Telecommunications	#3 Agriculture and Agri-food	#4 Energy Production and Distribution	#5 Public Health and Essential Human Services	#6 Environment	#7 Human and Social Services	#8 Law Enforcement	#9 International Coordination	#10 Government Services	#11 Logistics Operations Management	#12 Communications	#13 Border Services
AAFC/CFIA			P		S	S		S	S		S	S	S
AECL				S	S							S	
CATSA								S				S	
CBSA	S	S	S	S	S	S		S	S		S	S	P
CIC								S	S		S	S	
CIDA									S		S	S	
C-NLOPB				S								S	
C-NSOPB				S								S	
CNSC	S			S	S	S					S	S	
CP										S		S	
CRA							S				S	S	S
CSC											S	S	
CSE									S			S	
CSIS	S				S			S	S			S	S
DFAIT		S	S	S	S	S	S	S	P		S	S	S
DFO/CCG	S		S		S	S		S	S		S	S	S
DND/CF	S	S	S	S	S	S		S	S		S	S	S
DRDC											S		
EC	S	S	S	S	S	P		S	S	S	S	S	
FIN	S								S				
HC/PHAC	S		S	S	P	S		S			S	S	S
HRSDC			S	S	S		P			S	S	S	
IC		P	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S
INAC			S	S	S	S					S	S	
JUSTICE	S								S			S	
NAVCAN								S					
NEB				S									
NRCAN			S	P	S	S	S		S		S	S	
PC						S					S		
PCO	S		S						S			S	
PS	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	P	S
PWGSC	S	S	S		S	S	S			P	S	S	S
RCMP	S		S		S	S		P	S	S	S	S	S
SPACE						S					S		
TBS	S		S		S	S			S	S	S	S	
TC	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
TSB (Transportation Safety Board)				S									

ภาพที่ 6 ตารางแบ่งมอบหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนหลักและสนับสนุนรอง

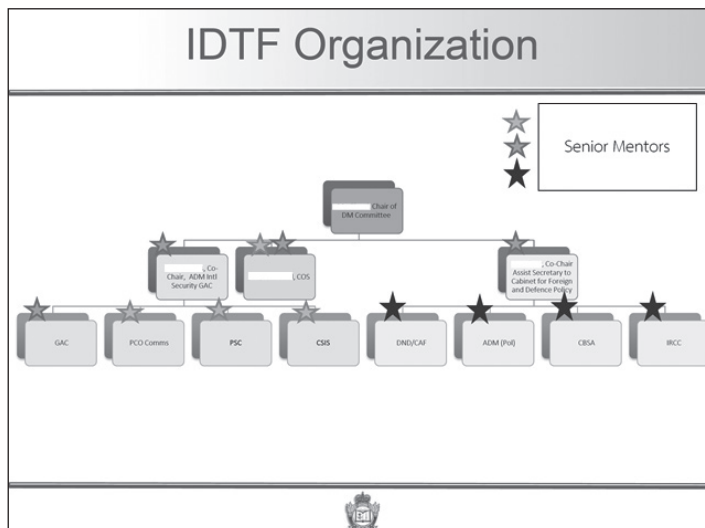
ที่มา : Government of Canada, 2011

(4) ตัวอย่างการจัดโครงสร้างหน่วย
เชิงการปฏิบัติในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

มีลักษณะการจัดโครงสร้างที่อ่อนตัว
โดยมุ่งเน้นความสมเหตุสมผลในการจัดการต่อสถานการณ์
วิกฤติเป็นสำคัญ โดยอาจจัดในลักษณะองค์กรเฉพาะกิจ
ในการปฏิบัติการณ์ร่วม (Inter-Depart Mental Task
Forces: IDTF Organisation) โดยมีประธานกรรมการ
รัฐมนตรี (Chair of DM Committee) มีผู้ช่วยรองรัฐมนตรี
เป็นรองประธาน (Co-Chair, ADM) และปฏิบัติหน้าที่
เป็นผู้บริหารส่วนงาน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
กับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ อาจจัดให้มีหัวหน้า
ฝ่ายเสนาธิการ (Chiefs of Staff: COS) เพื่อเสริม
ประสิทธิภาพการประสานงานและการจัดการขององค์กร
เฉพาะกิจดังกล่าว

ดังตัวอย่างการจัดหน่วยในการฝึก
หลักสูตรความมั่นคงแห่งชาติ (National Security
Programme: NSP) สถาบัน Canadian Forces College
(CFC) ประเทศแคนาดา ที่เป็นการฝึกในสถานการณ์
ความไม่สงบซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ และส่งผลกระทบ
ต่อประเทศแคนาดา (Lavoie & Ambrosini, 2022)
ซึ่งสถานการณ์ในการฝึกมุ่งเน้นความพยายามใน
(1) การอพยพประชาชนแคนาดา และเจ้าหน้าที่ต่างสัญชาติ
ที่ปฏิบัติงานให้กับองค์กรของประเทศแคนาดา ซึ่งมีการ
ขอลี้ภัยในประเทศแคนาดา และ (2) การจัดการความเสี่ยง
จากภัยคุกคามความมั่นคงจากสถานการณ์ดังกล่าว
ต่อประเทศแคนาดา โดยหลักสูตร NSP ได้ออกแบบ
โครงสร้างการจัดองค์กรเฉพาะกิจในการปฏิบัติการณ์ร่วม (IDTF)
โดยประกอบด้วย ส่วนงานความมั่นคงระหว่างประเทศ

(International Security) และส่วนงานนโยบายต่างประเทศ
และความมั่นคง (Foreign and Defense Policy)
โดยได้รับคำแนะนำการจัดทำปัญหาฝึกจากผู้บริหารระดับ
ผู้อำนวยการสำนักของกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ
และการเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (PSC)
สำนักงานคณะกรรมการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์
(PCO Communications: PCO Comms) หน่วยงาน
Global Affairs Canada (GAC) สำนักบริการข่าวกรอง
และความมั่นคงแคนาดา (Canadian Security and
Intelligence Service: CSIS) กระทรวงกลาโหมและ
กองทัพบกแคนาดา (DND/CF) ที่ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ช่วย
รองรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมด้านนโยบายความมั่นคง
(Assistant Deputy Minister, Policy: ADM (Pol))
และผู้แทนกองทัพบกแคนาดา หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง
แคนาดา (Canada Border Service Agency: CBSA)
และสำนักงานผู้ลี้ภัยและการเป็นพลเมือง (IRCC)
นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวได้ส่งบุคลากรระดับ
ผู้อำนวยการกองเข้าร่วมฝึกกับนักศึกษาหลักสูตร NSP
ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่แตกต่างกันตามโครงสร้างการจัด
IDTF มีรายละเอียดตามภาพที่ 7 ทั้งยังได้รับคำแนะนำ
จากอดีตเจ้าหน้าที่อาวุโส ประกอบด้วย อดีตที่ปรึกษา
สำนักงานคณะกรรมการ อดีตเอกอัครราชทูต อดีตรอง
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อดีตผู้บัญชาการทหารบก และอดีต
ผู้อำนวยการองค์กรเฉพาะกิจในการปฏิบัติการณ์ร่วม (IDTF)
ซึ่งเคยอำนวยการจริงในสถานการณ์วิกฤติตามหัวข้อ
การฝึกดังกล่าว เป็นผู้ให้คำปรึกษา (Senior Mentors)
และวิพากษ์การฝึกของนักศึกษาหลักสูตรดังกล่าว และ
ผู้เข้ารับการฝึก



ภาพที่ 7 ตัวอย่างการจัดโครงสร้าง องค์กรเฉพาะกิจในการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงาน (IDTF)

ที่มา : Lavoie & Ambrosini, 2022

3.2.3.2 พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergencies Act)

พรบ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสวัสดิภาพสังคม (Public Welfare Emergency) สถานการณ์ฉุกเฉินต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (Public Order Emergency) สถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency) และ สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสงคราม (War Emergency) โดยสามารถบังคับใช้เมื่อสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออียิปต์ ความมั่นคงหรือบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศหรือเกินขีดความสามารถของจังหวัดในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้

การดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตาม พรบ. สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยรัฐบาลกลางต้องเสนอเหตุผลและโครงสร้างและวิธีการดำเนินงานจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นฝ่ายลงคะแนนเสียงอนุมัติก่อนการดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ. สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึง การตรวจสอบระหว่างการดำเนินงานโดยคณะกรรมการพิเศษ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (Emergencies Act, 1988, p.1)

โครงสร้างการดำเนินงานอยู่ในลักษณะ คณะกรรมการรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ตกลงใจ และมีส่วนปฏิบัติประกอบด้วยหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งมอบหน่วยงานดังกล่าวให้ปฏิบัติงานตามกิจกรรม (Activities-Based) (Prime Minister's Office, 2022) โดย พรบ. ดังกล่าวให้อำนาจต่อรัฐบาลกลางในการกำหนดมาตรการและจัดการทรัพยากรที่จำเป็น (Emergencies Act, 1988, p.1)

ทั้งนี้ รัฐบาลกลางยังไม่เคยประกาศใช้ สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสงคราม นับตั้งแต่ พรบ. สถานการณ์ฉุกเฉิน มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2531 อย่างไรก็ตาม ประเทศแคนาดาเคยประกาศใช้ พรบ. มาตรการทางสงคราม (War Measure Act) ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมจำนวนสามครั้ง (Canada's Use of Emergency Powers Justified-Report, 2023) ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 สงครามโลกครั้งที่ 2 และสถานการณ์วิกฤติเดือนตุลาคม (October Crisis) สมัยนายกรัฐมนตรี Pierre Trudeau ก่อนยกเลิก และ บังคับใช้ พรบ. สถานการณ์ฉุกเฉินในเวลาต่อมา

4. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

เนื้อหาที่นำเสนอข้างต้นเป็นเพียงการสังเกต และการสังเคราะห์ ผ่านมุมมองของผู้เขียน โดยประเทศแคนาดา อาจไม่ใช่จุดหมายหลักสำหรับนักพัฒนายุทธศาสตร์ ของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา (สหรัฐฯ) และสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีน) หรือประเทศในทวีปยุโรป ทั้งในด้านวิธีคิด และตัวแบบในการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การมองหาทางเลือกของประเทศอื่น ๆ ก็สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อขยายมุมมองความคิดและ นำมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ ต่อการจัดการความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่การจัดทำ ยุทธศาสตร์และแผนระดับรองที่เกี่ยวข้องจนถึงการนำไปสู่ การปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนมีประเด็นบางส่วนในบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ดังนี้

4.1 การกำหนดวิธีวิทยา (Methodology)

ที่ชัดเจน : ความชัดเจนนี้เองเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ ทั้งคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ ในการตรวจสอบ “ความสมเหตุสมผล” ของสิ่งที่กำลังดำเนินการและกิจกรรม ที่จะเกิดขึ้นตามมา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ควรมีสิทธิรับทราบถึงที่มาของกรรมวิธี จัดทำยุทธศาสตร์ซึ่งมีผลโดยตรงต่อสาธารณะ ทั้งยังส่งผล ต่อการยอมรับและส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสามารถ สนับสนุนการปรับปรุงพัฒนายุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากเนื้อหาข้างต้นของประเทศแคนาดาอาจเป็นกรอบ แนวคิดหนึ่ง ทั้งนี้ การนำเสนอวิธีวิทยาในการจัดทำยุทธศาสตร์ หรือนโยบายต่อสาธารณะควรมีเนื้อหาที่เข้าใจได้ง่ายและชัดเจน

4.2 การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์:

เป็นกิจกรรมที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เปรียบเสมือน ที่มาของการตั้งโจทย์นั่นคือประเด็นความท้าทายที่นำมาสู่ คำตอบในรูปแบบยุทธศาสตร์และนโยบายตามประเด็น ที่ต้องการ ซึ่งสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีความเป็นพลวัต ดังนั้น ผู้จัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายจำเป็นต้องอาศัย วิธีการเพื่อรับทราบถึงพลวัตดังกล่าวที่มีความทันสมัย อยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทความฉบับนี้ไม่ได้ระบุถึง

วิธีการและเทคโนโลยีในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ด้านความมั่นคงและประเด็นภัยคุกคามด้านความมั่นคง ของประเทศแคนาดา แต่หากมองถึงประเทศดังกล่าว คือ อันดับที่ 5 ของโลกในด้านการลงทุนและนวัตกรรม ปัญญาประดิษฐ์ (Keary, 2023) เราจึงอาจได้เห็นการใช้ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เชิงยุทธศาสตร์ กำหนดประเด็นความท้าทาย หรือการ วาดภาพอนาคตเพื่อใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ตลอดจน การช่วยการตัดสินใจในการจัดสถานการณ์ด้านความมั่นคง ซึ่งประเทศไทยควรพิจารณาถึงการมีคลังข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ปัญญาประดิษฐ์หรือเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการ ตัดสินใจ หน่วยงานเจ้าภาพในการบูรณาการและกระจาย ผลผลิตการวิเคราะห์ดังกล่าวภายในประชาคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานคลังสมองซึ่งมีบุคลากรที่มีความชำนาญอย่างแท้จริง

4.3 แนวคิดการจัดการความมั่นคงแห่งชาติ :

เนื่องจากการจัดการความมั่นคงแห่งชาติเป็นวาระสาธารณะ ซึ่งความท้าทายของการจัดทำยุทธศาสตร์ที่สามารถรักษา สมดุลระหว่างประเด็นการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ กับคุณค่าหลักของประชาชนในประเทศซึ่งเป็นความท้าทาย ของคณะผู้จัดทำยุทธศาสตร์ไม่เพียงแต่ด้านความมั่นคง ในการระบุประเด็นดังกล่าว ดังนั้น หากมองในเชิงนโยบาย สาธารณะ คำตอบอย่างง่าย คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของสาธารณะอย่างแท้จริง ตั้งแต่การจัดทำ การนำไปใช้ การประเมินผล และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ตลอดจน การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีจากข้อที่ 4.2 ในการจัดการด้าน ความมั่นคงแห่งชาติ และการให้ความสำคัญต่อประชาคม ความมั่นคงแห่งชาติและการแบ่งมอบหน่วยงานตามกิจกรรม

4.4 สถาปัตยกรรมประชาคมความมั่นคง

และการจัดการ : อาจนำสถาปัตยกรรมประชาคม ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศแคนาดามาพิจารณา ปรับใช้ โดย (4.4.1) จัดตั้งหรือมอบหมายหน่วยงาน เจ้าภาพรับผิดชอบ วงพุดคุย พหุวัฒนธรรมด้านความมั่นคง หากสมมติฐานด้านการจัดการความมั่นคงของประเทศไทย เห็นถึงประโยชน์ของพหุวัฒนธรรมและความเห็นต่าง

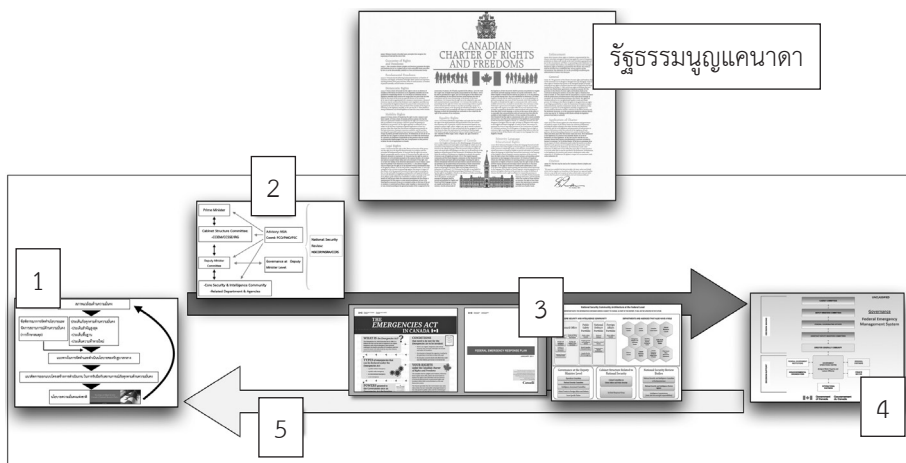
(4.4.2) ศึกษาภารกิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น NSICOP และ NSIRA เป็นต้น หน่วยงานสถาปัตยกรรมประชาคมความมั่นคง เช่น ITAC และ FINTRAC เป็นต้น และ (4.4.3) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดาในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้ โดยอาจมอบหมายให้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนประเด็นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (จ.1) ประเด็นความมั่นคง และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, กองความมั่นคงด้านการเตรียมพร้อมและการป้องกันประเทศ, 2566, น. 2-10) เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการศึกษาความเป็นไปได้ และการนำมาประยุกต์กับการจัดการด้านความมั่นคงของประเทศไทย และยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้อง

บทสรุป

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็น “กรอบแนวคิดการจัดการความมั่นคงแห่งชาติ” รายละเอียดตามภาพที่ 8 ซึ่ง 1) กรอบแนวคิดที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นำไปสู่การปฏิบัติ

2) กรอบแนวคิดการดำเนินงานของรัฐบาลกลางด้านความมั่นคงที่ต้องอาศัย 3) กฎหมายและแผนการดำเนินงาน และการบูรณาการความร่วมมือของประชาคมความมั่นคงแห่งชาติเพื่อนำไปสู่ 4) การปฏิบัติในลักษณะคณะกรรมการและองค์กรจัดเฉพาะกิจ ที่มีความเหมาะสมกับงานด้านการจัดการภัยคุกคามและสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ ประเทศแคนาดามีกลไกการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน กฎหมาย และแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องใน 5) การพัฒนางานด้านการจัดการความมั่นคงแห่งชาติอย่างต่อเนื่องเพื่อรักษาความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประชาชนแคนาดาตามสิทธิที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจนำมาซึ่งแนวคิดการจัดการด้านความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย ซึ่งเป็นวาระสาธารณะที่ควรมีความชัดเจน ตั้งแต่วิธีวิทยา (Methodology) และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดทำนโยบาย การให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์ที่มีความน่าเชื่อถือสูง การลงทุนในเทคโนโลยี และการปรับปรุงการจัดการอย่างสมเหตุสมผล และมีหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการด้านความมั่นคงแบบองค์รวมที่เหมาะสมกับประเทศไทยและรองรับอนาคต



ภาพที่ 8 กรอบแนวคิดการจัดการความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองความมั่นคงด้านการเตรียมพร้อมและการป้องกันประเทศ. (2566). *แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์* (พ.ศ. 2566-2570). สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566, จาก https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/02/NPCM_Plan2023_2027.pdf
- Canada's Use of Emergency Powers Justified-Report. (2023, February 17). *BBC News*. Retrieved July 26, 2023 from <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-64683747>
- Emergencies Act R.S.C., 1985, C.22 (4th Supp.) (1988, 21 July). Retrieved July 26, 2023 from <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html>
- Government of Canada. (2004). *Securing an Open society: Canada's National Security Policy*. Retrieved July 26, 2023 from <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>
- _____. (2011). *Federal Emergency Response Plan*. Retrieved July 26, 2023 from <https://www.public-safety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-rspns-pln/mrgnc-rspns-pln-eng.pdf>
- Keary, T. (2023). *Top 10 Countries Leading in AI Research & Technology in 2023*. Retrieved November 16, 2023 from <https://www.technopedia.com/top-10-countries-leading-in-ai-research-technology>
- Lavoie & Ambrosini. (2022). *Exercise Strategic*. [Powerpoint]. Canadian Forces College.
- Milne, G. (2022). *Making Policy: A Guide to how the federal government works*. Ottawa: Glen Milne.
- National Security Transparency Advisory Group. (2020). *National Security Transparency Advisory Group Initial Report: What We Heard In Our First Year*. Retrieved July 26, 2023 from <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2020-nstag-irwwh/index-en.aspx>
- Prime Minister's Office. (2022). *Prime Minister announces Public Order Emergency Commission following the invocation of the Emergencies Act*. Retrieved July 26, 2023 from <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2022/04/25/prime-minister-announces-public-order-emergency-commission-following>
- _____. (2023). *Cabinet Committee Mandate and Membership*. Retrieved July 26, 2023 from <https://www.pm.gc.ca/en/cabinet-committee-mandate-and-membership#canada-world>