

การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยเพื่อป้องกันภัยคุกคามด้าน การก่อการร้ายสากล

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (IGR) AMONG THAI'S SECURITY AGENCIES TO COUNTER-TERRORISM

ศาสณีย์ ศรศิลป์

Sasanee Sornsil

อาจารย์ประจำโครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Sasanee.so@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัจจุบันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและยากที่รัฐใด รัฐหนึ่งจะรับมือได้เพียงลำพัง การก่อการร้ายสากลเป็นหนึ่งในภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ไทยต้องเผชิญหน้าและหาทางรับมือ บทความชิ้นนี้เขียนขึ้นโดยผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการสำรวจแนวทางในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงของไทย ซึ่งมีภารกิจหลักในการรักษาความสงบและมั่นคงให้กับประเทศชาติ โดยผู้เขียนนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยภายใต้บริบทการบริหารปกครอง ซึ่งพบว่าปัจจุบันหน่วยงานความมั่นคงของไทยมีมากมายหลายหน่วยงาน ต่างทำงานโดยมีภารกิจที่แตกต่างกันและสังกัดภายใต้กระทรวงที่แตกต่างกัน และหากพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ตามแนวคิดของโรดส์ (Rhodes) แล้วจะพบว่าเป็นไปในลักษณะเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Network) ที่มีการพึ่งพิงกันเป็นครั้งคราวปราศจากโครงสร้างที่เป็นทางการและการร่วมมือกันอย่างถาวร ทั้งนี้บทความนี้ได้สำรวจความเป็นไปได้ในการบูรณาการขั้นสูงสุด อย่างเช่นการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงเสนอแนวทางการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ไปด้วย

คำสำคัญ: การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ, การบริหารปกครอง, การต่อต้านการก่อการร้ายสากล

Abstract

Nowadays, non-traditional threat is a major concern for all states, its intensive and complexity causes difficulty for a state to deal with. International terrorism is one of a non-traditional threat that Thai has to prepare to respond the issue. This article has objective to explore the Intergovernmental relation among Thai's security agencies for counter-terrorism which their main responsibility is maintaining state's peace and secure. Thailand has many security agencies which responsible for various missions and aims and being in the different chain of command. Due to Rhodes, the relation among Thai's security agencies is called "Intergovernmental Network" which has no official structure, they may sometimes cooperate on the certain issues. This article will survey the possibility for establishment of department of homeland security which is the highest integration level and the last part of the article will suggest the alternative idea to manage the intergovernmental relations among security agencies.

Keyword: Intergovernmental Relations, Governance, Counter-terrorism

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เส้นแบ่งเขตพรมแดนระหว่างรัฐมีความเบาบางลง เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่สะดวกรวดเร็ว ยิ่งขึ้น การติดต่อสื่อสารระหว่างกันข้ามทวีปสามารถทำได้อย่างง่ายดาย สภาพการณ์ดังกล่าวไม่เพียงส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐก็ปรับตัวเปลี่ยนแปลงท่ามกลางความสะดวกและทันสมัยด้วย ดังจะเห็นได้ว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) แตกต่างไปจากภัยคุกคามรูปแบบเก่า (Traditional Threat) ในอดีตที่สงครามการต่อสู้ด้านอุดมการณ์ทางความคิดและการเมืองที่ทราบว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือศัตรูคือใคร แต่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อาทิ การก่อการร้าย โรคระบาดที่รุนแรง การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การโจมตีทางไซเบอร์ ล้วนเป็นภัยคุกคามที่สลบซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ยากที่รัฐจะรับมือหรือป้องกันภัยคุกคามดังกล่าวได้เพียงลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย ซึ่งปัจจุบันรูปแบบการก่อการร้ายของกลุ่มหรือองค์กรก่อการร้ายเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป จากเดิมที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างชัดเจนกลายเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายย่อย (Cell) ขนาดเล็กที่มีโครงสร้างอย่างหลวม ๆ ยากที่เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจพบได้ กลุ่มก่อการร้ายอาศัยการสร้างสมาชิกใหม่ (Recruit) ผ่านอินเทอร์เน็ต ทำให้เครือข่ายการก่อการร้ายในลักษณะข้ามชาติสามารถจัดตั้งได้ไม่ยากและสามารถปฏิบัติการข้ามพรมแดนโดยใช้ทุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อีกทั้งปัจจุบันกลุ่มก่อการร้ายมีการฝึกฝนที่ดี (Well-Trained Operatives) ทำให้การวางแผนต่าง ๆ มีความรัดกุมยากแก่การที่ฝ่ายรัฐจะสามารถตรวจพบหรือป้องกันได้ (ดลยา เทียนทอง, 2550 หน้า 40-41)

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์และภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปนั้น การบริหารงานภาครัฐและกระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นต่างก็ต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลาง การปฏิบัติงานตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด จำเป็นต้องมีการปรับตัวและเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Actors) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกระบวนการในการกำหนดนโยบายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGOs) องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization: NPOs) หรือภาคประชาสังคมต่างๆ (Civil Society) มาตรการป้องกันเหตุก่อการร้ายก็เช่นเดียวกัน มีแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการสอดส่องและเฝ้าระวังเหตุก่อการร้าย เช่น การสังเกตสิ่งผิดปกติหรือวัตถุต้องสงสัย หรือการสังเกตชาวต่างชาติที่เข้ามาปะปนอยู่ในสังคมและมีพฤติกรรมผิดปกติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการบริหารงานภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมถึงความสลบซับซ้อนของตัวแสดงที่หลากหลายจะมีมากขึ้นตามลำดับ ทว่า รัฐและกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ ยังคงเป็นผู้แสดงหลักที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสนใจ โดยความสนใจดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการบริหารปกครอง (Governance) และแนวทางการศึกษาที่ต่างไปจากเดิม กล่าวคือ

ในประการแรก ได้แก่ การยอมรับว่ารัฐไม่ได้เป็นตัวแสดงที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่กลับมีลักษณะที่เป็นพหุพจน์ มีความหลากหลายภายในกลไกของรัฐทั้งในด้านโครงสร้างและระดับชั้นทางการบริหารปกครอง และในด้านจำนวนของผู้แสดงและบทบาทของผู้แสดงดังกล่าว (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2552 หน้า 63)

ประการที่สอง ได้แก่ การยอมรับว่าภารกิจของหน่วยงานภาครัฐมีความสลบซับซ้อนมากขึ้น บางหน่วยงานมีภารกิจและเป้าหมายที่ทับซ้อนกัน ภาครัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน (Intergovernmental Relation: IGR) รวมถึงภาคเอกชนและประชาสังคมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภารกิจการจัดบริการสาธารณะและกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ภายใต้ทัศนคติข้างต้นจึงปรากฏความสนใจโดยผู้เขียนต้องการจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานร่วมกันของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยเพื่อป้องกันภัยคุกคามด้านการก่อการร้ายภายใต้กระแสของการบริหารปกครอง โดยในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ศึกษาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่าง

หน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Relation: IGR) และวิเคราะห์แนวโน้มการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงในอนาคต รวมถึงสำรวจแนวทางการบูรณาการความมั่นคงในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานความมั่นคงทำงานร่วมกันตามแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Management : IGM) ซึ่งในช่วงแรกผู้เขียนจะนำเสนอพัฒนาการและแนวทางการศึกษา IGR ภายใต้บริบทการบริหารปกครอง จากนั้นจะนำเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน รวมถึงแนวทางการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในรูปแบบอื่น ๆ

การบริหารปกครอง (Governance) กับกรอบการศึกษา IGR ในปัจจุบัน

เกือบสามทศวรรษที่ผ่านมาสภาพการณ์และบริบททางการบริหารงานภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเข้ามาพัวพันของผู้แสดงที่หลากหลาย กระทั่งทำให้เป็นความยากลำบากที่จะระบุถึงผู้รับผิดชอบต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ภายใต้ทิศทางข้างต้นแวดวงการบริหารรัฐกิจทั้งในทางวิชาการและในโลกของการปฏิบัติจึงได้ยอมรับแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “การบริหารปกครอง” หรือ “Governance” (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2552 หน้า 72-75)

การบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบันจึงมีอาจจะให้ความสำคัญเฉพาะการแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการภายในกลไกของรัฐเพื่อให้สามารถจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกต่อไป หัวใจสำคัญถูกเคลื่อนย้ายไปสู่การสร้างระบบกฎเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขต่าง ๆ (The Rule of the Game) ให้ผู้แสดงที่มีอยู่อย่างหลากหลายเข้ามามีบทบาทได้อย่างเหมาะสมอันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ (Output Oriented) ซึ่งนี่คือความหมายอย่างกว้างของคำว่า การบริหารปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งการบริหารปกครองจึงให้ความสำคัญอย่างมากกับ “การเชื่อมประสาน (Co-ordination)” ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Kettl, 2007 p.581)

นอกจากนี้ IGR ไม่อาจจะจำกัดกรอบการศึกษาเฉพาะปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกต่อไป เนื่องจากปัจจุบันองค์กรในภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs) และกลุ่ม/องค์กรภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาด้าน IGR จึงต้องขยายขอบเขตการศึกษาไปสู่ “การจัดการ” กับสภาพที่หลากหลายของผู้แสดงเหล่านี้มากยิ่งขึ้น ดังที่ไรต์ (Wright, 1994) เรียกว่า การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือ Intergovernmental Management ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับความเปลี่ยนแปลงไปทางสังคม การเมืองที่รัฐเคยเป็นศูนย์กลางหรือเป็นผู้แสดงหลักไปสู่สังคมที่ปรากฏลักษณะการแตกย่อยเป็นส่วนต่าง ๆ (Fragmented State) (Frederickson, 2003 p.242)

การศึกษา IGR จึงมีเป้าหมายนอกเหนือจากจะอธิบายสภาพและแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงสำคัญ ๆ ภายในการบริหารงานภาครัฐและกระบวนการนโยบายสาธารณะแล้ว ยังต้องการแนวทางที่เหมาะสมในการวางระบบกฎเกณฑ์เพื่อให้สามารถจัดการกับความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง IGM เริ่มมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้แนวการศึกษา IGR ภายใต้บริบทของการบริหารปกครองยังเกี่ยวข้องกับเครื่องมือในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ซึ่งเดิมมุ่งเน้นการอธิบายแบบแผนความสัมพันธ์จากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในระดับจุลภาค (Micro-level) โดยเฉพาะด้านการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยน และการพึ่งพิงในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่าง ๆ ก็ได้ขยายกรอบไปสู่การวิเคราะห์ในระดับกลาง (Meso-level) ของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะโดยการรับเอากรอบแนวคิดที่เรียกว่า “เครือข่ายทางนโยบาย (Policy Networks)” มาปรับใช้ ซึ่งกระบวนการทางนโยบายสาธารณะในรูปแบบของ “ชุมชนนโยบาย (Policy Communities)” และมองผู้แสดงในฐานะที่เป็น “สมาชิก” ของเครือข่ายหรือชุมชนนโยบายหนึ่ง ๆ ซึ่งจะมีบทบาทและอำนาจต่อรองแตกต่างกันออกไป ตามทรัพยากรทางการเมืองการบริหารที่กระจายตัวอยู่ภายในหมู่สมาชิกในระดับที่แตกต่างกัน แนวมองนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อการวิเคราะห์และการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองและการเมืองบริหารในระดับที่

กว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากจะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการรวบรวมและการประสานผลประโยชน์ (Aggregation and Intermediation) ระหว่างผู้แสดงสำคัญ ๆ ภายในระบบบริหารงานภาครัฐ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2552 หน้า 74)

ผู้แสดงในเครือข่ายนโยบาย (Policy Network)

กระแสของการบริหารปกครอง รวมถึงการขยายขอบเขตของการศึกษาด้าน IGR ทำให้แนวคิดทางการบริหารงานภาครัฐและการกำหนดนโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป โดยเชื่อว่าการพึ่งพากันเฉพาะภายในกลุ่มหน่วยงานของรัฐไม่เพียงพออีกต่อไป จำเป็นต้องขยายผู้แสดงอื่น ๆ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ กลุ่มของเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ที่มีประเด็นนโยบายร่วมกัน (Wright, 1981) ในความพยายามแบ่งประเภทของเครือข่ายนโยบายนี้มีการอธิบายรูปแบบของเครือข่ายนโยบายในหลายรูปแบบ ซึ่งมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน อาทิ รูปแบบของโรดส์ (Rhodes, 2003) ซึ่งเน้นการศึกษาเรื่องการอธิบายเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง โรดส์ได้นำเสนอจากงานของเฮลโค (Helco, 1978) ว่าในการกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มีแต่เพียงผู้นำสองสามกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะมีตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้แสดงใหม่ที่มีความสำคัญกับประเด็นนโยบายนั้น ๆ และโรดส์เห็นว่าเครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์กรต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงการใช้ทรัพยากรซึ่งกันและกัน โดยเขาได้แบ่งเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

- 1) เครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network)
- 2) เครือข่ายผู้ผลิต (Producer Network)
- 3) เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ (Intergovernmental Network)
- 4) เครือข่ายกลุ่มวิชาชีพ (Professional Network)
- 5) ชุมชนนโยบาย (Policy Community)

ตารางที่ 1 ชนิดและเครือข่ายทางนโยบายของโรดส์

ชนิดของเครือข่าย	คุณลักษณะของเครือข่าย
เครือข่ายประเด็นนโยบาย	ขาดเสถียรภาพ มีจำนวนสมาชิกมาก การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่ง อย่างจำกัด
เครือข่ายผู้ผลิต	การเป็นสมาชิกอย่างผันแปร การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด สมองต่อต่อผลประโยชน์ของผู้ผลิต
เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ	มีสมาชิกล้นน้อย การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างกว้างขวาง
เครือข่ายอาชีพ	การมีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างจำกัด สมองต่อต่อผลประโยชน์อาชีพ
ชุมชนนโยบาย	มีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยกันตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างจำกัด

ที่มา: ชุมชนนโยบายและเครือข่ายนโยบายสาธารณะ: รูปแบบของโรดส์ (Rhodes, 2003, p.38)

สำหรับแนวทางในการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานความมั่นคงและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อป้องกันและรักษาความสงบให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันเหตุการณ์ก่อการร้ายสากล หากพิจารณาตามแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิดของโรดส์ จะพบว่าภายใต้กระแสของการบริหารปกครองและความสลับซับซ้อนของปัญหาการก่อการร้าย รัฐไม่สามารถเป็นตัวแสดงฝ่ายเดียวที่จะป้องกันเหตุก่อการร้ายสากลได้ จะต้องอาศัยตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมมือกันเพื่อป้องกันเหตุร้ายดังกล่าว โดยโรดส์ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษา IGR ซึ่ง

สะท้อนออกมาในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะโดยการรับเอากรอบแนวคิดที่เรียกว่า “เครือข่ายทางนโยบาย (Policy Networks)” มาปรับใช้ จะเห็นได้ว่าลักษณะของเครือข่ายนโยบายมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับรูปแบบและสภาพทางการบริหารงานภาครัฐของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยพบว่าเครือข่ายด้านความมั่นคง ซึ่งรวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เข้าด้วยกันเพื่อกำหนดนโยบายและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงร่วมกัน

ซึ่งประเด็นการต่อต้านการก่อการร้ายถูกรวมอยู่ในประเด็นความมั่นคงนี้ด้วย พิจารณาแล้วรูปแบบเครือข่ายด้านความมั่นคงของไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบของเครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) มากที่สุด เนื่องจากเป็นเครือข่ายที่ริเริ่มโดยฝ่ายรัฐ มีความสัมพันธ์กันแบบหลวม ๆ ปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายเกิดขึ้นไม่ถี่มากนัก และจำนวนสมาชิกเป็นไปอย่างจำกัด อย่างไรก็ตามในสภาพการณ์ที่มีตัวแสดงทางนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐจำเป็นต้องเรียนรู้และมีความสามารถในการ “จัดการ” ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงและภาคส่วนอื่น ๆ รวมถึงวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายเพื่อให้งานร่วมกันของสมาชิกในเครือข่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทำให้แนวคิด IGM เข้ามามีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการนี้

หากมองในมุมมองของไรต์เปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทย อาจเปรียบเทียบได้ไม่มากนักเนื่องจากแนวคิด IGR ของไรต์มีพื้นฐานจากระบบสหพันธรัฐของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวอาจนำแนวทางการศึกษา IGR มาพิจารณาในรูปแบบกรอบในการวิเคราะห์ (Analytical Framework) ซึ่งจะพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะหลวม ๆ หน่วยงานความมั่นคงจำนวนมากต่างมีสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน ขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมที่แตกต่างกัน แต่มีภารกิจและเป้าหมายในการทำงานที่เหมือนกันคือการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้หากนำแนวคิด IGM มาปรับใช้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงและทำให้เกิดการบูรณาการที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น อาจทำได้หลายรูปแบบทั้งการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงที่รวมหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมายและสายการบังคับบัญชาเดียวกัน เกิดการทำงานที่มีเอกภาพและสามารถคาดหวังผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการบูรณาการยังมีอีกหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งเครือข่ายประเด็นนโยบาย เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายภาควิชาการ ที่ทำงานร่วมกันในประเด็นปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น

การปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย

ที่ผ่านมาหน่วยงานความมั่นคงของไทยมีมากมายหลายหน่วยงาน ต่างทำงานโดยมีภารกิจที่แตกต่างกันและสังกัดภายใต้กระทรวงที่แตกต่างกัน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี มีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ขณะที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งมีทั้งทหารและพลเรือนทำงานร่วมกันอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ส่วนกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลกรมการปกครองและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่กำกับดูแลกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำกับดูแลสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล และกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานทางทหารที่สังกัดกองทัพไทยอีกจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าหน่วยงานจำนวนมากนี้ต่างทำงานเพื่อความมั่นคงของชาติเป็นหลัก แต่ก็มีภารกิจที่แตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างแยกกันทำงาน มีสายการบังคับบัญชาและเป้าหมายในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติทำหน้าที่ด้านการข่าวกรองทั้งประเทศในภาพใหญ่ รวมถึงการวิเคราะห์และรวบรวมข่าวกรองที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย ขณะที่หน่วยข่าวกรองทางทหารดูแลเฉพาะข่าวกรองที่เกี่ยวข้องกับยุทธวิธีทางทหาร โดยเฉพาะการทำงานบริเวณชายแดน จะเห็นว่าหากมีการบูรณาการในลักษณะที่แนบแน่นจะทำให้หน่วยงานทั้งสองทำงานอย่างไม่ทับซ้อนกันและได้รับข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การทำงานของหน่วยงานความมั่นคงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการประสานข้อมูลทางด้านข่าวกรอง ตามพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ.2522 สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน โดยสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้จัดตั้งศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (5 แห่ง) แนวปฏิบัติของศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ คือ มีการแลกเปลี่ยนข่าวกรองกันอย่างสม่ำเสมอในประชาคมข่าวกรองอันประกอบไปด้วยหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่ โดยส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันเป็นไปในรูปแบบของการประชุมที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองที่สำคัญ รวมถึงข่าวสารความเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จะเห็นได้ว่าการร่วมมือกันในลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ คือ การรวมตัวกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองตามเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกเหนือจากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานตนเองตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเป็นหลัก ประชาคมข่าวกรองไม่มีการกำหนดเป้าหมายและภารกิจร่วมกัน เว้นแต่จะมีกรณีเฉพาะหน้าดังนั้นหากพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ตามแนวคิดของโรดส์แล้วจะเป็นไปในลักษณะเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Network) ที่มีการพึ่งพิงกันเป็นครั้งคราวเท่านั้น ปราศจากโครงสร้างที่เป็นทางการและการร่วมมือกันอย่างถาวร อย่างไรก็ตามที่หน่วยงานความมั่นคงเหล่านี้ อาจมีการร่วมกันปฏิบัติการ (Joint Operation) ก็ต่อเมื่อมีสถานการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้น โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายระบุว่าสถานการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุก่อการร้ายสากลจึงเกิดกลไกการทำงานร่วมกันของหน่วยงานความมั่นคง ตามที่กำหนดไว้ใน “นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาก่อการร้าย” โดยจะมีการจัดตั้งองค์กรประสานการปฏิบัติ เรียกว่า “ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตค.)” อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถสั่งการให้ใช้หน่วยปฏิบัติการพิเศษ จัดชุดเจรจาต่อรอง และหน่วยสนับสนุนต่าง ๆ เข้าไปดูแลรับผิดชอบสถานการณ์ (บุญรอด ศรีสมบัติ, 2555 หน้า 131)

การจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางการบูรณาการหน่วยงานความมั่นคงในรูปแบบอื่น

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในไทยเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายสากลมาแล้วทั้งสิ้น 11 ครั้ง (บุญรอด ศรีสมบัติ, 2555) (สถิติ 11 ครั้งไม่ได้นับรวม เหตุการณ์ในช่วงศตวรรษที่ 21 อีก 2 เหตุการณ์ ได้แก่ เหตุระเบิดที่ซอยสุขุมวิท 71 เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 และเหตุการณ์ระเบิดที่ศาลท้าวมหาพรหม แยกราชประสงค์เมื่อ 17 สิงหาคม พ.ศ.2558) สะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานความมั่นคง ทั้งในการด้านตรวจคนเข้าเมือง การบูรณาการฐานข้อมูลความมั่นคง และงานด้านการข่าวอย่างเห็นได้ชัด จนทำให้รัฐบาลมีแนวคิดจัดตั้ง “กระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ” ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีต้นแบบการจัดตั้งกระทรวงดังกล่าวจากการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของสหรัฐฯ (Homeland Security Department) ที่ผ่านมานี้ หน่วยงานความมั่นคงของไทยมีภารกิจที่ทับซ้อนกัน อีกทั้งมีสายการบังคับบัญชาและเป้าหมายในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาตินี้มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะยกระดับกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง จากนั้นโอนหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงหน่วยงานที่มีภารกิจรักษาความปลอดภัยชายแดน ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น งานด้านไซเบอร์ งานบังคับใช้กฎหมาย งานตรวจสอบเส้นทางการเงิน และงานตรวจสอบทางเทคนิคพิเศษ

หากการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติสำเร็จ จะเป็นการสร้างกลไกและเครื่องมือการจัดการ (Management) ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงให้เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ลักษณะการทำงานที่เกิดขึ้นจะมีความเป็น “เครือข่าย” ที่ครอบคลุมงานด้านความมั่นคงทั้งหมด ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จะสามารถประสานการทำงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันคือการรักษาประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย โดยโครงสร้างของกระทรวงความมั่นคงแห่งชาตินี้จะมีลักษณะที่เป็นทางการและมั่นคงถาวร มีกฎหมายรองรับ ทำให้การประสานงานการปฏิบัติต่าง ๆ ตามนโยบายความมั่นคง

แห่งชาติ ปรากฏจากช่องว่างระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ในมิติด้านการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันจัดทำและนำเสนอโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็มีความเชื่อมโยงกับนโยบายต่าง ๆ ได้ในภาพรวม ทั้งนี้นโยบายของรัฐ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ และยุทธศาสตร์และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวหากเกิดขึ้นได้จริงจะทำให้เกิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งจะใกล้เคียงกับแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือ IGM

อย่างไรก็ดีการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติปัจจุบันยังคงเป็นเพียงแนวคิดเท่านั้น และเป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในระดับสูงสุด ซึ่งอาจเกิดขึ้นจริงได้ยาก เนื่องจากความซับซ้อนด้านการบริหารของหน่วยงานความมั่นคงของไทย อำนาจที่ทับซ้อนและแตกแยกออกเป็นส่วน ๆ ของฝ่ายตำรวจ ทหาร และพลเรือน ทำให้การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยในรูปแบบกระทรวงความมั่นคงแทบจะเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง ทว่า การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงยังสามารถทำได้ในรูปแบบอื่น ๆ บนพื้นฐานของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวคิดของไรต์ ซึ่งให้ความสำคัญกับเครือข่ายนโยบายที่มีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่ม หากเป็นรูปแบบ “ชุมชนนโยบาย” ก็จะเป็นรูปแบบที่สมาชิกภายในเครือข่ายค่อนข้างมีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกมีลักษณะที่เข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง และมีการเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างจำกัด แต่หากพิจารณารูปแบบที่ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างหลวมมากที่สุด สมาชิกในกลุ่มไม่ค่อยมีเสถียรภาพ การปรึกษาหารือจนได้ข้อยุติเกิดขึ้นในระดับต่ำ ความสนใจเกิดขึ้นจากการสนใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะร่วมกัน เรียกความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ว่า “เครือข่ายประเด็นนโยบาย”

สำหรับการบูรณาการด้านความมั่นคงของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในไทย สามารถทำได้ในรูปแบบ “เครือข่ายนโยบาย” ตามแนวคิดของไรต์ ซึ่งปัจจุบันก็มีเครือข่ายทางนโยบายความมั่นคงเกิดขึ้นแล้ว นับตั้งแต่ต้นนโยบายความมั่นคง พ.ศ. พ.ศ.2546– 2549 เป็นต้นมา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558) แต่หากการดำเนินงานของภาครัฐทำให้เป็นประเด็นที่มีความเฉพาะเจาะจงด้านการก่อการร้ายสากลมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งเครือข่ายป้องกันและเฝ้าระวังเหตุก่อการร้ายสากล โดยบูรณาการทุกภาคส่วนที่ปฏิบัติงานด้านการก่อการร้ายสากลเข้าด้วยกัน ทำให้ภารกิจการต่อต้านการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตลกลดดังกล่าวยังเป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลัก หากเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ เช่น ภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็จะทำให้กลไกดังกล่าวครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดของไรต์เครือข่ายทางนโยบายจะเป็นไปในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่มเป็นหลัก หากหน่วยงานความมั่นคงและภาคส่วนอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ที่แน่นหนา สมาชิกมีเสถียรภาพ มีการหาข้อยุติร่วมกัน เห็นชอบในด้านอุดมคติและแนวทางในการป้องกันเหตุก่อการร้าย ก็จะทำให้การบูรณาการของหน่วยงานความมั่นคงและภาคส่วนอื่น ๆ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปถึงระดับ “ชุมชนนโยบาย” อันเป็นระดับขั้นความสัมพันธ์ในระดับสูงที่สุดตามแนวคิดของไรต์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นสำคัญที่จะช่วยพัฒนางานด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของภาครัฐได้ คือการสนับสนุนบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ให้มีบทบาทที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันภาครัฐมีกลไกที่รองรับตัวแสดงจากภาคส่วนอื่น ๆ อยู่แล้ว แต่จุดอ่อนคือการขาดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะประเด็นเฉพาะเจาะจงเท่านั้น การประสานงานอย่างเป็นครั้งคราวเมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย และยุติความสัมพันธ์เมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลง ซึ่งหากแนวคิดในการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง แนวทางอื่น ๆ ที่ภาครัฐสามารถพัฒนาได้ในระหว่างนี้ก็คือ การจัดตั้ง “ชุมชนนโยบาย” โดยชุมชนนโยบายจะเปิดกว้างให้สมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ มาเข้าร่วม เป็นความสัมพันธ์ที่มีเสถียรภาพ เป็นความสัมพันธ์ที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และแบ่งปันทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์เช่นนี้ จะทำให้ภารกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภาคส่วนต่าง ๆ

ตระหนักถึงความร้ายแรงของภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย สามารถวางแผนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงได้ในระยะยาว และทำให้ภารกิจดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

บทสรุป

การศึกษาด้านแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐหรือ IGR เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยในช่วงแรกเป็นการศึกษาที่มีพื้นฐานมาจากระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐของสหรัฐฯ ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น รัฐบาลชาติ มลรัฐ และท้องถิ่น ทำให้การศึกษาเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ต่อมาเมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ตระหนักว่ารัฐไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการจัดการบริหารสาธารณะและกำหนดนโยบายอีกต่อไป จึงเกิดแนวคิดทางการบริหารที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมมือกับรัฐมากขึ้น หรือที่เรียกว่าการบริหารปกครองส่งผลให้การศึกษา IGR จำเป็นต้องขยายกรอบของการศึกษาให้กว้างขวางมากขึ้นด้วย บทบาทและความสลับซับซ้อนของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐทำให้รัฐต้องพัฒนาความสามารถในการจัดการเครือข่าย และให้ความสำคัญผู้แสดงต่าง ๆ ภายใต้การบริหารงานภาครัฐและกระบวนการนโยบายสาธารณะ อีกทั้งยังต้องมีการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการวางระบบกฎเกณฑ์เพื่อให้สามารถจัดการกับความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เรียกว่า “IGM” เริ่มมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น

เหตุการณ์ก่อการร้ายสากลในไทยมองผิวเผินอาจเข้าใจว่าเป็นภัยใกล้ตัว แต่ที่จริงแล้วในไทยเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายสากลขึ้นแล้วหลายครั้ง หน่วยงานความมั่นคงถูกตั้งคำถามถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันภัยคุกคามด้านการก่อการร้ายสากล ความสามารถทางการข่าวกรอง รวมถึงการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ของหน่วยงานความมั่นคง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ภาครัฐได้ย้อนกลับมาพิจารณาการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งหากพิจารณาตามแนวมองการศึกษาด้าน IGR ซึ่งเป็นการศึกษาที่เป็นลักษณะกรอบในการวิเคราะห์ (Analytical Framework) จะพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะหลวม ๆ หน่วยงานความมั่นคงจำนวนมาก ต่างมีสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน ขึ้นตรงต่อกระทรวงทบวงกรมที่แตกต่างกัน แต่มีภารกิจและเป้าหมายในการทำงานที่เหมือนกันคือการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ

สำหรับไทยการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ อันเป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงในยุคของนายกรัฐมนตรี พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นเพียงแนวคิดที่มีการเสนอขึ้นมาเท่านั้น ความซับซ้อนทางด้านการบริหารของหน่วยงานความมั่นคงของไทย อำนาจที่ทับซ้อนและแตกแยกออกเป็น ส่วน ๆ ของฝ่ายตำรวจ ทหาร และพลเรือน ทำให้การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยในรูปแบบกระทรวงความมั่นคงน่าจะเกิดขึ้นได้ยาก ทว่า การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงยังสามารถทำได้ในรูปแบบอื่น ๆ บนพื้นฐานของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่น การนำแนวคิดเครือข่ายนโยบายของโรดส์มาใช้โดยจัดให้มีเครือข่ายทางนโยบายด้านป้องกันเหตุก่อการร้ายสากลเกิดขึ้น ซึ่งปัจจุบันไทยมีกลไกของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันเหตุก่อการร้ายสากล คือศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตค.) อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ติดขัดดังกล่าวยังไม่มีการรวมภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วยเท่าที่ควร หากมีการรวมภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เช่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ และองค์กรภาคประชาสังคม จะทำให้การบูรณาการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการป้องกันเหตุก่อการร้ายได้มากขึ้น ทั้งนี้ ลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายนโยบายจะเป็นไปในลักษณะใดก็ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ ระดับความไว้วางใจ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกภายในเครือข่ายนโยบาย ซึ่งหากภาครัฐให้ความสำคัญกับเครือข่ายนโยบายดังกล่าว ก็อาจค่อย ๆ พัฒนาความสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายสากลให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้นได้ ซึ่งจะส่งผลให้การป้องกันเหตุก่อการร้ายสากลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ดลยา เทียนทอง. (2550). *ปฐมบท การก่อการร้าย รากเหง้า ความเป็นไป และพลวัต*. กรุงเทพฯ: ศรีบุรณคอมพิวเตอร์ บุณรอด ศรีสมบัติ. (2555). *รู้เท่าทัน...การก่อการร้าย เหตุการณ์การก่อการร้ายสากลที่เคยเกิดขึ้นในไทย*. กรุงเทพฯ: ซีแอนด์เอส. พินยา บวรวัฒนา. (2541). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา* (ค.ศ.1970-1980). หน้า 62 อ้างจาก Wright, Deil S. "Understanding Intergovernmental Relations", Thomas Vocino and Jack Rabin eds., *Contemporary Public Administration*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. Inc, 1981.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2552). *การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ. การบริหารปกครอง สาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการศก. (2558). *กระบวนการที่ต้นของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ. จุลสารความมั่นคง*. 1(1): กรกฎาคม - กันยายน 2558. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Frederickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press, Chapter 9: The Theory of Governance.
- Hecl H. (1978). *Issue Networks and the executive establishment*, in A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington D.C.: AEI.
- Kettl, Donald F. (2007). *The Transformation of Governance: Who Governed and how*, in Shafritz, Jay M.& Hyde, Albert C. (2007) *Classic of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Rhodes, R.A.W. (1981, 1999), *Control and Power in Central-and Local Government Relation*. Fanborough: Gower. _____ . (2003). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Wright, Deil S. (1981). *Understanding Intergovernmental Relations*. Thomas Vocino and Jack Rabin eds., *Contemporary Public Administration*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. _____ . (2003). *Federation and Intergovernmental Relations : Traumas Tension, and Trends*. *Spectrum The Journal of State Government*. 76: Number 3 Summer 2003.

Translated Thai References

- Thientong, Dollaya. (2007). *Terrorism: Origin and its dynamics*. Bangkok: Srisombooncomputer. (in Thai).
- Bawomwattana, Pittaya. (1998). *Public Administration Theory and Approach (1970-1980 C.E.)*. p 62.citing from Wright, Deil S. "Understanding Intergovernmental Relations", Thomas Vocino and Jack Rabin eds., *Contemporary Public Administration* New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1981. (in Thai).
- Srisombat Boonrod. (2012). *Knowing Terrorism, Terrorist incidents in Thailand*. Bangkok. C&S. (in Thai).
- Luangprapat, Wasan. (2009). *Public Governance and Intergovernmental Relations*. Public Governance. Pathumthani. Thammasat University Press. (in Thai).
- The Office of the National Security Council. (2015). *Policy Formulation of National Security*. *Journal of National Security*. 1(1) July - September B.E.2558. Bangkok: Cabinet Publishing and Royal Gazette. (in Thai).