

ความมั่นคงทางทะเลกรณีศึกษาปัญหาโจรสลัด

ที่มาและลักษณะปัญหา

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) เมื่อวันที่ ๑๕ พ.ศ. ๒๕๕๔ อีกทั้งในครั้งการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๒๗ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซียซึ่งผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศได้ร่วมลงนามใน “ปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ๒๐๒๕ : มุ่งหน้าไปด้วยกัน” (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025 : Forging Ahead Together) ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียนและแผนงานร่วมกันของประชาคมอาเซียน ๓ เสา ในช่วง ค.ศ. ๒๐๑๖ – ๒๐๒๕ ภายใต้แผนงานของประชาคมการเมืองและความมั่นคงระบุดังกล่าวเกี่ยวกับแผนและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็น “ความมั่นคงทางทะเล” (Maritime Security) ได้กล่าวเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางทะเลไว้ว่า “เสริมสร้างความมั่นคงทางทะเลและส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลภายในภูมิภาคอาเซียนและภายนอกผ่านการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ และการปฏิบัติตามอนุสัญญาและหลักการทางทะเลอันเป็นที่ยอมรับโดยสากล” เห็นได้ว่าเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับประเทศไทยและประชาคมอาเซียนซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลที่เป็นแหล่งรวมของทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตที่สำคัญ กล่าวคือเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรมต่างๆ ทางทะเลของมนุษย์ อาทิ การเดินทางติดต่อค้าขาย การขนส่งสินค้า การทำประมง การสำรวจและปิโตรเลียม รวมถึงการจัดการท่องเที่ยวทางทะเลที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศในประชาคมอาเซียน อีกทั้งเป็นบ่อเกิดของปัญหาต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนในทะเล ปัญหาความปลอดภัยของเส้นทางการเดินเรือ ปัญหาโจรสลัด ปัญหา

อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล และปัญหาภัยธรรมชาติเป็นต้น

ปัญหาความมั่นคงทางทะเลในอาเซียน

กรณีปัญหาความปลอดภัยเส้นทางเดินเรือและปัญหาโจรสลัด อาเซียนมีเส้นทางเดินเรือที่สำคัญ ได้แก่ ทะเลจีนใต้ ช่องแคบมะละกา ช่องแคบลิงคอปร์ ฯลฯ โดยเฉพาะช่องแคบมะละกาจัดเป็นเส้นทางเดินเรือที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลกที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งมีการขนส่งสินค้าสำคัญมูลค่าสูงที่ต้องผ่านเส้นทางดังกล่าว จึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ เช่น การกระทำอันเป็นโจรสลัด การก่อการร้าย และการปล้นเรือโดยใช้อาวุธ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มเกิดสูงขึ้นสร้างผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในการเดินเรือและสร้างความเสียหายแก่เจ้าของสินค้า ตามภูมิศาสตร์ประเทศไทยเองมีความรับผิดชอบในการให้ความร่วมมือกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ในการดูแลความปลอดภัยช่องแคบมะละกาให้เกิดความสงบเรียบร้อยตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระดับภูมิภาคต่อต้านการกระทำอันเป็นโจรสลัด และการปล้นเรือโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (ReCAAP) ความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมที่สุดของชาติอาเซียนทั้งสิบ คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภูมิภาคด้านการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia - ReCAAP) อันเป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่ได้รับการผลักดันในการประชุมสุดยอดอาเซียนบวกสาม ในปี ๒๕๔๔ ข้อตกลง ReCAP มีผลบังคับใช้จริงในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ และค่อนข้างสร้างผลลัพธ์ในทางบวก เมื่อพิจารณาจากจำนวนการกระทำอันเป็นโจรสลัดในบริเวณช่องแคบมะละกาที่ลดลงพอสมควร กระนั้น

การทำงานของ ReCAP ยังมีความจำเป็นอยู่มาก อันเนื่องมาจากชาติอาเซียนอย่างมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหลัก ไม่ได้ลงนามและให้สัตยาบันในข้อตกลงดังกล่าว ทั้งนี้ มาเลเซียปฏิเสธการลงนามเพราะมองว่า รูปแบบการทำงานของ ReCAP ซึ่งมีสำนักงานกลางอยู่ที่สิงคโปร์ จะทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของศูนย์รายงานโจรสลัดของ IMB ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการวิเคราะห์ วิจัยในพื้นที่เฝ้าระวัง จนทำให้บางส่วนจากรายงานของหน่วยงานทั้งสองสถาบันขัดแย้งกัน ขณะที่อินโดนีเซียไม่ยินยอมให้สัตยาบันในข้อตกลง ReCAP เพราะเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวอาจละเมิดอธิปไตยของอินโดนีเซีย โดยมองว่า ปัญหาโจรสลัดเป็นปัญหาความมั่นคงภายในของอินโดนีเซีย ที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และการเสริมความเข้มแข็งให้กับกองทัพเรือในการลาดตระเวนและจัดการกับกลุ่มโจรสลัดที่แฝงตัวอยู่ตามหมู่เกาะต่าง ๆ ความขัดแย้งข้างต้นเป็นตัวอย่าง ที่แสดงให้เห็นข้อจำกัดของความร่วมมือด้านความมั่นคงของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นการป้องกันและดำเนินการโดยทุกประเทศ โดยเฉพาะในทะเลอาเซียนซึ่งมีโอกาสสูงที่จะเจอปัญหาดังกล่าว ประเทศในอาเซียนจึงควรร่วมมือป้องกัน การปฏิบัติการร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ รวมทั้งปัญหาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

บทสรุป

ปัญหาโจรสลัดจะไม่สามารถแก้ไขได้เลย หากแต่ละประเทศยังคงไม่แก้ไขกฎหมายทางทะเลที่มีความหละหลวมให้สอดคล้องกับหลักสากล รวมไปถึงปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างประเทศอย่างหละหลวมในการต่อต้านโจรสลัด เนื่องจากหลายประเทศมักมีข้อพิพาทด้านอธิปไตยเหนือดินแดนทางทะเลระหว่างกัน จนเป็นเหตุให้แต่ละประเทศเกรงว่าการยอมลงนามในข้อตกลงทางทะเลระหว่างประเทศใด ๆ อาจกลายเป็นการยอมรับสิทธิอันชอบธรรมทาง

กฎหมายเหนือดินแดนทางทะเลของชาติอื่นอย่างไม่ตั้งใจ สิ่งเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงการหวงแหนอธิปไตยของชาติอาเซียน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเป็นประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน ซึ่งแม้ภายหลังประเทศไทยจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ ดังกล่าว การดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ตามที่ได้ระบุไว้ในคำประกาศเพื่อรองรับสิทธิของประเทศไทยที่พึงได้รับตามอนุสัญญาฯ ได้ดำเนินการไปอย่างล่าช้า ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับโลกภูมิภาค และอาเซียน ซึ่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐช่องแคบ รัฐชายฝั่งและเป็นชาติทางทะเลโดยสภาพ ภูมิศาสตร์เมื่อ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ อาศัย ข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นผลให้

๑. ประเทศไทยต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เกิดความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าวรวมทั้งเพื่อให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ โดยสมบูรณ์ตามวิสัยทัศน์ของประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕ มุ่งหน้าไปด้วยกันซึ่งระบุให้ใช้เป็นแนวทางสำหรับทุกประเทศในประชาคมอาเซียน อันจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลดังกล่าวข้างต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรเร่งประสานความร่วมมือโดยการสร้างหน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบให้มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการต่างๆ รวมไปถึงการระดมทุนและการสร้างแรงจูงใจให้ประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งทะเลซึ่งมีปัญหา เข้าร่วมปฏิบัติตามกรอบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโจรสลัดอย่างจริงจัง แน่นแฟ้นและเข้มแข็งอย่างมีประสิทธิภาพ

นางฐิติมา วิริยะพันธ์
นิติกร กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บรรณานุกรม

อ้างอิง : ศูนย์ประชาคมอาเซียน สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนาบุคลากร
ด้านประชาคมอาเซียน ประจำปี ๒๕๕๙

อ้างอิง : วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๑
(๒๕๕๙) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โดย พฤดี หงษ์ตระกูล /อาเซียนกับปัญหา
อาชญากรรมทางทะเล ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ //
<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal>