



Pirates and South China Sea

กลไกการป้องกันปราบปราม
อาชญากรรมข้ามชาติ

Commentary

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือน ธันวาคม 2557

SAREC

Strategic Studies Center

National Defence Studies Institute

ศูนย์วิจัยและคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียน

SSC ASEAN Research and Expert Centre

“ปัญหาของอาเซียนในการบูรณาการการประยุกต์ใช้กลไกและมาตรการป้องกัน
ปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและคอร์รัปชัน และเพื่อส่งเสริม
ความเข้มแข็งในการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”

(The Challenges of ASEAN in Integrating the Mechanism and Measures on Prevention and
Anti-transnational Crime and Anti-corruption for promoting the APSC Strengthening)

โดย ดร.สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล

ผู้เชี่ยวชาญประจำศูนย์วิจัยและคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียนฯ (SAREC)

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ.การพิมพ์ พ.ศ.๒๕๓๗

© ลิขสิทธิ์ภาษาไทย เป็นของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการ	: พลตรี ดร.ไชยอนันต์	จันทคณาบุรุษ
บรรณาธิการเล่ม	: นาวาอากาศเอก ภูมิใจ	เลขสุนทรากร
ที่ปรึกษา	: พันเอก อภิศักดิ์	สมบัติเจริญนนท์
	: พันเอก ทนงศักดิ์	รองทิม
	: นาวาอากาศเอกหญิง นุชชาลี	ศิริทรัพย์
	: นาวาอากาศเอก ณรงค์ชัย	นิมิตบุญอนันต์
ผู้เรียบเรียง/ผู้ตรวจ	: นางสาวเปมิภา	สนิทธิพนธ์
ผู้ตรวจ	: พันโทหญิง ปิยะนุช	ปีบัว
	: เรือตรีหญิง จิตรภรณ์	จิตรธร
	: นายกนกกฤษณ์	รักษาพรหมณ์
	: นางสาวมนวดี	ถกลธวัช
	: นางสาวหัสยา	ไทรยานนท์
	: นางสาวสุนทรภรณ์	มะโน
	: นางสาวศิวลิย์	สิริโรจน์บริรักษ์
ประจำกองบรรณาธิการ	: นางสาวกัญจน์กนก	ลอตระกูล
	: นางสาวอริวรรณ	อธิกุล
ศิลปกรรม	: จำลิบเอก พลสิทธิ์ศักดิ์	แสนจำลาห์
พิสูจน์อักษร	: นางสาวภัทรฤทัย	लगเมือง

จัดพิมพ์โดย



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
62 ถนนวิภาวดี แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400
โทร. 02 275 5716 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

การตระหนักว่าอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ในฐานะที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่นั้น เพิ่งจะเกิดในช่วงต้นทศวรรษ 1970 นี้เอง¹ มีผู้ให้นิยามของ “ความสัมพันธ์ข้ามชาติ” ว่าหมายถึง “เครือข่ายสมาคม หรือ ปฏิสัมพันธ์ซึ่งมีลักษณะตัดข้ามความเป็นสังคมประชาชาติ มีการสร้างเครือข่ายโยงใยระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร และชุมชนกับรัฐชาติต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งประเทศ”² และเมื่อกล่าวถึง “อาชญากรรมข้ามชาติ” จึงอาจเป็นได้ทั้งในมิติที่เป็น “อาชญากรรม” และในมิติที่เป็น “ความมั่นคง”

คำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติ (United Nations-UN) ที่ได้นิยามไว้ว่าเป็น “(ก) การกระทำความผิดในประเทศมากกว่าหนึ่งรัฐประเทศ (ข) การกระทำความผิดในรัฐประเทศหนึ่ง แต่ส่วนสำคัญของการกระทำความผิดในชั้นเตรียมการ วางแผน สั่งการ หรือควบคุมเกิดขึ้นในรัฐประเทศอื่น (ค) การกระทำความผิดในรัฐประเทศหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมที่พัวพันในการประกอบอาชญากรรมในรัฐประเทศมากกว่าหนึ่งรัฐประเทศ หรือ (ง) การกระทำความผิดในรัฐประเทศหนึ่ง แต่มีผลอย่างมีนัยยะสำคัญในรัฐประเทศอื่น ๆ”³

อาชญากรรมข้ามชาติตามนิยามนี้ จึงแตกต่างไปจากอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการกระทำความผิดที่จะต้องได้รับโทษตาม

กฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นการประกอบอาชญากรรมภายในประเทศที่จะต้องถูกดำเนินคดี และเข้าสู่กระบวนการพิพากษาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลในประเทศนั้น ๆ สหประชาชาติได้ระบุประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติไว้ถึง 18 ประเภท ประกอบด้วย การฟอกเงิน การก่อการร้าย โจรกรรมงานศิลปะและวัตถุโบราณ การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การค้าอาวุธเถื่อน โจรสลัดในทะเล การจี้เครื่องบินขณะจอดอยู่บนพื้นดินฉ้อโกง การประกันภัยอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม การค้ามนุษย์ การค้าอวัยวะมนุษย์ค้ายาเสพติด การฉ้อโกงจนทำให้ธุรกิจล้มละลาย การโจรกรรมข้อมูลธุรกิจ การคอร์รัปชันและติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐและอาชญากรรมอื่น ๆ ที่กระทำโดยกลุ่มองค์กรอาชญากรรม⁴

กรอบข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN’s Framework for Combating Transnational Crime) มีมานานกว่า 3 ทศวรรษแล้วเช่นกัน โดยเริ่มต้นด้วยการที่ผู้นำอาเซียนในขณะนั้นได้ร่วมกันออก “ปฏิญญาอาเซียนสามัคคี” ณ บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1976 (Declaration of the ASEAN Concord signed on 24 February 1976) ซึ่งให้ความสำคัญไปที่การปราบปรามการค้ายาเสพติดต่อมาในการประชุม ASEAN Conference on Transnational Crime ในปี 1977 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้มี “ปฏิญญาว่าด้วยเรื่อง

¹ See Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, eds., Transnational Relations and World Politics (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).

² Anthony G. McGrew and Paul G. Lewis et al, Global Politics (Cambridge: Polity Press, 1993), p. 7.

³ “United Nations Convention Against Transnational Organized Crime”, United Nations, 2000, p.2.
http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_

[documents_2/convention_eng.pdf](#).

⁴ List reproduced in Mueller, “Transnational Crime: Definitions and Concepts,” p. 14.

อาชญากรรมข้ามชาติ” (Declaration on Transnational Crime) ซึ่งถือเป็นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมครั้งแรกระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาค ในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ในคำประกาศดังกล่าวยังได้มีการประกาศใช้กลไกต่าง ๆ เช่น กำหนดการประชุมระหว่างรัฐมนตรีในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติทุก ๆ 2 ปี (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime - AMMTC)

นอกจากนี้ยังจัดให้มีการประชุมอื่น ๆ ด้วย เช่น ASEAN Senior Officials on Drug Matters (ASOD) และ ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL) เป็นต้น และที่สำคัญที่สุด คือ การผลักดันให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนหรือ APSC เกิดขึ้นและมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างแท้จริง โดยได้ขยายการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติออกไปให้ครอบคลุมถึงการก่อการร้าย และอาชญากรรมอื่น ๆ เช่น การลักลอบขนอาวุธเถื่อน การฟอกเงิน การเข้าเมืองผิดกฎหมายและโจรสลัด

ประเทศสมาชิกอาเซียนกำหนดความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ APSC คือ (1) เพิ่มความร่วมมือในการรับมือกับภัยความมั่นคงนอกกรอบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาข้ามพรมแดนอื่น ๆ (2) เพิ่มความพยายามในการต่อต้านการก่อการร้ายโดยการลงนามรับรองในอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย และนำข้อตกลงจากอนุสัญญาไปปฏิบัติจริง

นอกจากความพยายามกำหนดกรอบข้อตกลงร่วมกันในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วล่าสุดในการประชุมสุดยอดอาเซียน + 3 (จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น) เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2557 ที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ย้ำกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ให้เป็นกรอบความร่วมมือสำคัญของภูมิภาค โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของโลก และต้องรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ อาทิ อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และโรคระบาด⁵

⁵ <http://www.thaigov.go.th/th/government-th1/item/87557>

การคอร์รัปชันและติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็น 1 ใน 18 ประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติ ตามการระบุประเภทของสหประชาชาติ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังอยู่ในระหว่างการสร้างกรอบข้อตกลง ความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชัน หรือ Anti-Corruption Network ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง

การดำเนินความร่วมมือในเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีการร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Memorandum of Understanding (MOU) on Cooperation for Preventing and Combating Corruption) แล้ว ยกเว้น เมียนมาร์ และสปป.ลาว

นอกจากนี้ สมาชิกอาเซียนทุกประเทศยังได้ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (the United Nations Convention against Corruption) อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังไม่ได้ตั้งกลไกกลาง เพื่อการต่อต้านการทุจริตขึ้น เมื่อพิจารณาประเด็นด้านการต่อต้านการทุจริต พบว่าในการจัดอันดับคะแนนคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในปี 2556⁶ สะท้อนให้เห็นระดับความรุนแรงของปัญหาธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันในประเทศอาเซียน โดยมีประเทศสิงคโปร์ ประเทศเดียวที่ความโปร่งใสในการบริหารบ้านเมืองถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก ด้วยคะแนน 86/100 ได้ขณะที่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ อันดับประเทศที่มีระดับความรับรู้ว่ามีคอร์รัปชันมาก⁷

การให้สัตยาบันของทุกประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงประเทศไทยต่ออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption) หรือ UNCAC เป็นประจักษ์พยานสำคัญที่แสดงถึงการที่อาเซียนมีความมุ่งมั่น

⁶ <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁷ ประกอบด้วย บรูไน อันดับที่ 38 ของโลกด้วยคะแนน 60/100 มาเลเซียติดอันดับที่ 53 ด้วยคะแนน 50/100 ฟิลิปปินส์อันดับที่ 94 ด้วยคะแนน 36/100 ไทยอันดับที่ 102 ตกลงมาจากอันดับที่ 88 เมื่อปี 2555 ด้วยคะแนน 35/100 อินโดนีเซียอันดับที่ 114 ด้วยคะแนน 33/100 เวียดนามอันดับที่ 116 ด้วยคะแนน 31/100 สปป.ลาว อันดับที่ 140 ด้วยคะแนน 26/100 เมียนมาร์ อันดับที่ 157 ด้วยคะแนน 21/100 และอันดับสุดท้ายในอาเซียนคือกัมพูชาอยู่อันดับที่ 160 ด้วยคะแนน 20/100

ที่จะผลักดันให้มีมาตรการเพื่อขจัดทุจริตคอร์รัปชันและนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม และเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ UNCAC มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรฐาน มาตรการ และกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานับดังกล่าวของอาเซียนทำให้รัฐบาลของทุกประเทศอาเซียนจะต้องเร่งดำเนินการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายและที่เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญแม้ว่าผู้นำของอาเซียนเองจะตระหนักถึงปัญหาคอร์รัปชันและพยายามหาทางแก้ไขร่วมกัน โดยได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกันเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน เมื่อ พ.ศ.2547 (ค.ศ. 2004) แต่ก็ยังไม่ได้มีการออกกฎระเบียบ หรือนโยบายใด ๆ ร่วมกันออกมาอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากแต่ละประเทศยังต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศตน การลงนามในข้อตกลงใด ๆ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศตนเองในภายหลังได้ นอกจากนี้กฎหมายและกระบวนการลงโทษในประเทศอาเซียนบางประเทศยังไม่จริงจังเพียงพอและมีกระบวนการพิจารณาคดียาวนานอาเซียนควรจัดให้นโยบายต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นวาระเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการผลักดันอย่างแท้จริง อาจมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความร่วมมือต่อต้านการคอร์รัปชันภายใต้อาเซียน หรือสร้างความร่วมมือเพื่อการสอบสวนกรณีการคอร์รัปชันต่าง ๆ หากสถานการณ์นั้นเกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกหลายประเทศ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนหรือ APSC นั้น ถือว่ายังคืบหน้าน้อยกว่าเสาประชาคมด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมอยู่มาก อุปสรรคสำคัญหนึ่งคือข้อตกลงในเรื่องการไม่ก้าวก่ายการเมืองภายในของประเทศสมาชิกเองดังที่ได้กล่าวไว้

ข้างต้น ทำให้การผลักดันนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงต่าง ๆ ที่อาจละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกรวมกันไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นักวิชาการและผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับอาเซียนจึงหันมาให้ความสนใจกับภัยหรืออาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่อาจส่งผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคงของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนหันมาให้ความร่วมมือในการผลักดันเสาประชาคมความมั่นคงมากขึ้น

แม้ว่านโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสาประชาคมความมั่นคงในปัจจุบันนี้อาจยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากนัก แต่อย่างน้อยก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่าง ประเทศสมาชิกในการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยให้เกิดขึ้นในภูมิภาคต่อไป และการปฏิรูประบบธรรมาภิบาลในประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเป็นความท้าทายสำคัญในช่วงทศวรรษ 2010s ในขณะที่รายได้และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในประเทศสมาชิกในอาเซียนเติบโตขึ้นมาตรฐานของธรรมาภิบาลที่สูงขึ้นจะกลายเป็นอำนาจที่ขอธรรมในการดำรงรักษาสังคมสันติ และการเมืองที่มีเสถียรภาพ

อาเซียนจึงไม่อาจที่จะละเลยแนวทางการปฏิรูประบบธรรมาภิบาลและจำเป็นจะต้องสร้างกรอบกฎหมายและมาตรการที่เป็นนโยบายแห่งรัฐในการปรับปรุงธรรมาภิบาลของประเทศเพื่อให้เป็นไปในทิศทางและระดับเดียวกันของการพัฒนา กลไกเชิงสถาบันและกฎหมายระหว่างประเทศ และการวิเคราะห์เจาะลึกอำนาจหน้าที่ของกลไกระดับภูมิภาครวมถึงการวิเคราะห์ช่องว่างธรรมาภิบาลระหว่างประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน และรวมถึงการนำเสนอหาความเป็นไปได้ของแนวทางแก้ไขที่หลากหลายต่าง ๆ อาจเป็นความจำเป็นในลำดับต้น ๆ ที่อาเซียนจะต้องทำให้เกิดขึ้นก่อนที่จะเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการในวันที่ 31 ธันวาคม 2558

“โจรสลัด ทะเลจีนใต้ : ความท้าทายในความร่วมมือทางด้านความมั่นคงของประชาคมอาเซียน”

“Pirates and South China Sea : Challenges ASEAN Maritime Security”

โดย ผศ.ดร.พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์

ผู้เชี่ยวชาญประจำศูนย์วิจัยและคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียนฯ (SAREC)

หากเอ่ยถึงปัญหาโจรสลัดในเขตน่านน้ำต่าง ๆ ทั่วโลก หลายท่านคงคิดถึงโจรสลัดนอกชายฝั่งประเทศโซมาเลีย (Somalia) ทวีปแอฟริกา ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศที่หลายฝ่ายต่างพยายามช่วยกันแก้ปัญหาและป้องกันภัยคุกคามดังกล่าว และประเทศไทยยังคงส่งทหารเข้าไปช่วยป้องกันน่านน้ำโซมาเลียจากการคุกคามของโจรสลัดเช่นเดียวกัน

ภัยคุกคามจากโจรสลัดที่ได้รับความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศทางทะเลในปัจจุบันอีกแห่งหนึ่งเกิดขึ้นในน่านน้ำทะเลจีนใต้หรือที่เรียกว่า South China Sea ซึ่งครอบคลุมอาณาเขตของหลายประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่สิงคโปร์ อ่าวไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน เวียดนาม และฟิลิปปินส์ พื้นที่ในทะเลจีนใต้นั้นมีความสำคัญทางการค้า เพราะเป็นเส้นทางขนส่งทางเรือที่มีเรือขนส่งผ่านคิดเป็นหนึ่งในสามของโลก และเป็นน่านน้ำผ่านออกสู่ประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ประการสำคัญประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังเชื่อกันว่าใต้พื้นทะเลจีนใต้นั้นมีน้ำมันและแก๊สธรรมชาติสำรองขนาดใหญ่เป็นจำนวนมากอีกด้วย ดังนั้นพื้นที่บริเวณนี้จึงเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากความสำคัญของเส้นทางเดินเรือการค้า ประกอบกับเกาะแก่งจำนวนมากในพื้นที่ทำให้พื้นที่บริเวณนี้ดึงดูดโจรสลัดเข้ามาปฏิบัติการ และขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็ว

นอกจากเรื่องโจรสลัดแล้ว เขตพื้นที่ทะเลจีนใตียังมีปัญหาระหว่างความขัดแย้ง และปัญหาข้อพิพาทในการแบ่งแยกพื้นที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับจีนในบริเวณหมู่เกาะสปรตลีย์ (Spratlys) หรือที่จีนเรียกว่า นานซา (Nansha) และหมู่เกาะพาราเซล (Paracels) หรือซีซา (Xisha) และหมู่เกาะปะการัง แมคเคลสฟิลด์ แบงก์ (Maccllesfield Bank) หรือที่จีนเรียกว่า จงซา (Zhongsha)

ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้อาจจะเหมือนจะเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้การรวมตัวและความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนอ่อนแอ ซึ่งปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวอาจไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย และดูเหมือนจะทวีความรุนแรงขึ้นอีก โดยเฉพาะเมื่อปี 2555 จีนได้ประกาศให้แผนที่เส้นประ 9 เส้น ที่รวมถึงจำนวนหมู่เกาะกว่า 130 เกาะ และเกาะเล็ก ๆ อีกจำนวนหนึ่งในบริเวณทะเลจีนใต้ว่าเป็นของจีนและบันทึกลงในหนังสือเดินทางเล่มใหม่ของจีน

จากปัญหาข้อพิพาทการครอบครองสิทธิ์เหนือดินแดนในน่านน้ำทะเลจีนใต้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศอาเซียนเองไม่สามารถร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาโจรสลัดได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่กลับเป็นการแก้ปัญหาแบบต่างคนต่างทำ ยิ่งถ้าการกระทำของโจรสลัดเกิดขึ้นในน่านน้ำที่ทับซ้อนกันด้วยแล้ว ยิ่งเป็นปัญหามากขึ้นเนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าประเทศใดจะเป็นผู้เข้ามาแก้ปัญหากันแน่

สำหรับปัญหาโจรสลัดในน่านน้ำทะเลจีนใต้นั้น เริ่มมีการขยายตัวมากขึ้นภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในพ.ศ.2540 โดยมีจำนวนโจรสลัดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹

¹ การรายงานโดยองค์การเดินเรือทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) เข้าถึงได้จาก www.imo.org/pages/home.aspx

ในน่านน้ำนานาชาติค่อนข้างทำได้ง่าย เพียงแค่ส่งแฟ้มข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรือขนส่ง ได้แก่ ขนาด น้ำหนัก ชื่อเรือ ชื่อเจ้าของเรือ ก็สามารถลงทะเบียนได้แล้ว โดยไม่ได้มีการตรวจสอบว่าข้อมูลดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ จุดอ่อนดังกล่าวจึงเป็นช่องทางที่โจรสลัดสามารถเข้ายึดเรือ ลงทะเบียนใหม่ โดยเปลี่ยนชื่อ และข้อมูลของเรือขนส่งลำนั้น ด้วยวิธีนี้โจรสลัดจึงสามารถหลบหลีกการจับกุมได้โดยง่าย

ประการสุดท้าย ประเทศในอาเซียนเองยังขาดผู้เชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาโจรสลัด รวมทั้งภัยคุกคามทางทะเลอื่น ๆ นอกจากนี้ยังขาดเครื่องมือและยุทธวิธีที่ทันสมัยในการควบคุมและปราบปรามภัยทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาโจรสลัดและปกป้องความมั่นคงในน่านน้ำของภูมิภาค ประเทศอาเซียนจึงยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเส้นทางเดินเรือในเขตพื้นที่ทะเลจีนใต้ ทั้งในการขนส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางและสินค้าเข้าออก ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมากในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา โดยเรือสินค้าญี่ปุ่นถูกโจมตีกว่า 140 ครั้ง ญี่ปุ่นจึงเป็นตัวตั้งตัวตีในการพยายามสร้างกลไกความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค ทั้งยังส่งเสริมและเรี่ยรายเงินเข้าลาดตระเวนในพื้นที่

อย่างไรก็ตามความพยายามในการปกป้องน่านน้ำของญี่ปุ่นนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น จะนำเรือรบเข้ามาลาดตระเวนในภูมิภาคก็ทำได้ง่ายนัก เนื่องจากเกิดความหวาดระแวงจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคว่าญี่ปุ่นมีความมุ่งหวังอย่างอื่นหรือไม่ เช่นในกรณีที่ญี่ปุ่นวางแผนส่งเรือลาดตระเวนป้องกันโจรสลัดบริเวณมหาสมุทรอินเดีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์แต่ถูกปฏิเสธจากอินโดนีเซีย

จากวิกฤตการณ์โจรสลัดที่นับวันทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น องค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรจึงมีความพยายามที่จะป้องกัน และลดสถิติการเกิดโจรสลัดในบริเวณทะเลจีนใต้ แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการรวมกลุ่มกันแบบย่อย ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความมั่นคงในการป้องกันภัยคุกคามจากโจรสลัด อาทิเช่น ในพ.ศ. 2546 มาเลเซียกับไทยเริ่มมีความร่วมมือในการป้องกันภัยทางทะเลในน่านน้ำระหว่าง 2 ประเทศ และในปีถัดมาสิงคโปร์ มาเลเซีย

ในปี พ.ศ.2552 สถิติการคุกคามจากโจรสลัดในน่านน้ำทะเลจีนใต้อาจมีจำนวนทั้งสิ้น 71 ครั้ง ถือเป็นอันดับ 2 รองจากน่านน้ำโซมาเลีย พ.ศ.2553 อัตราการเกิดโจรสลัดสูงขึ้นอย่างมากถึง 134 ครั้ง พ.ศ.2554 เกิดโจรสลัดทั้งสิ้น 113 ครั้ง ถือว่าลดลงบ้าง แต่ก็ไม่ใช่ตัวเลขที่น่าพึงพอใจ พ.ศ. 2555 มีจำนวนโจรสลัดในน่านน้ำทะเลจีนใต้ทั้งสิ้น 135 ครั้ง และพ.ศ. 2556 ที่ผ่านมาก่อเกิดโจรสลัดทั้งสิ้น 143 ครั้ง โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในน่านน้ำทะเลจีนใต้ช่วงบริเวณประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้เพราะว่าบริเวณดังกล่าวมีเกาะแก่งจำนวนมากซึ่งง่ายต่อการซ่อนตัวและหลบหลีกการจับกุมของเจ้าหน้าที่สำหรับในปี 2557 นั้น ทาง IMO ยังไม่ได้มีการสรุปรายงานประจำปีออกมา แต่หากดูเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรายเดือนในบริเวณน่านน้ำทะเลจีนใต้แล้วนั้น ก็น่าจะอยู่ที่ประมาณ 130 ครั้งเช่นเดียวกัน

สาเหตุที่จำนวนโจรสลัดเพิ่มขึ้นในน่านน้ำทะเลจีนใต้อย่างต่อเนื่อง เพราะความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมปัญหาด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้โจรสลัดอาศัยเป็นช่องว่างเพื่อออกปฏิบัติการอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงในปัจจุบัน นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทางทะเลในการให้นิยามโจรสลัดไว้เพียงในทะเลหลวงเท่านั้น ไม่รวมถึงทะเลอาณาเขตและบริเวณท่าเรือทำให้ยังเพิ่มความยากลำบากในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

ประการที่สอง คือ ขาดการประสานงานอย่างแท้จริงระหว่างประเทศในภูมิภาคเพื่อต่อต้านโจรสลัดเนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนเองมีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะบริเวณหมู่เกาะสปรตลีย์ ดังนั้น ในการลงนามข้อตกลงร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาโจรสลัดอย่างเป็นรูปธรรมจึงเกิดขึ้นได้ยากเพราะการลงนามในข้อตกลงใด ๆ อาจละเมิดอำนาจอธิปไตยทางทะเลของประเทศใดประเทศหนึ่ง และประเทศอาเซียนให้ความสำคัญต่อการปกป้องอำนาจอธิปไตยในน่านน้ำของตนเองเป็นสำคัญมากกว่าที่จะยอมลงนามข้อตกลงร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาโจรสลัดร่วมกัน ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อการสร้างประชาคมอาเซียนในอนาคต

ประการที่สาม ระบบการลงทะเบียนเรือเพื่อการค้าขาย หรือให้เช่าเรือเพื่อการค้านั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น หากนักลงทุนต้องการลงทะเบียนเรือขนส่ง

และอินโดนีเซีย ได้ริเริ่มข้อตกลง MALSINDO และต่อมาพัฒนาเป็นนโยบาย the Eyes in the Sky เพื่อร่วมมือกันป้องกันภัยจากการคุกคามในน่านน้ำของ 3 ประเทศ และฟิลิปปินส์เองก็ได้ร่วมมือกับมาเลเซีย และอินโดนีเซีย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความมั่นคงในทะเล รวมทั้งแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันภัยจากการคุกคามทางทะเล

แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวดูเหมือนไม่สามารถลดจำนวนโจรสลัดในน่านน้ำได้อย่างจริงจัง ทำให้ความร่วมมือจากประเทศนอกกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการปราบปรามปัญหาการขยายตัวของโจรสลัดในน่านน้ำทะเลจีนใต้

ใน พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดตั้งข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภูมิภาคด้านการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือในเอเชียหรือ (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia: ReCAAP) เป็นหน่วยงานกลุ่มความร่วมมือเพื่อแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงในทะเลมีฐานปฏิบัติการในสิงคโปร์ และได้รับการสนับสนุนจาก 17 ประเทศในภูมิภาคเอเชียเพื่อแก้ไขปัญหาโจรสลัด

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมประสิทธิภาพของประเทศสมาชิกในการต่อต้านการคุกคามจากโจรสลัดอีกด้วย หน่วยงานนี้ถือเป็นหน่วยงานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศแม้จะให้ความร่วมมือกับ ReCAAP แต่ก็ยังไม่ยอมลงนามในข้อตกลงบางประการที่อาจเปิดโอกาสให้ประเทศอื่นเข้ามาทำร้ายในกิจการภายในของประเทศตน

ภัยคุกคามจากกลุ่มโจรสลัดเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายและหลายประเทศเป็นสำคัญ เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมอาเซียนเพียงลำพังก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้เช่นกัน เนื่องจากความขัดแย้งกันเองในพื้นที่ รวมทั้งการขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย จึงจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ นอกภูมิภาค เพื่อผลักดันการแก้ปัญหาโจรสลัดให้สำเร็จลุล่วงต่อไป

การประชุมเสวนา ศูนย์วิจัยและคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียน (SAREC)

“ด้านอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาความมั่นคงอื่นๆ และด้านพลังงาน/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

วันศุกร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ห้องประชุมศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

กภศ.ศสย.สปท. ได้จัดการประชุมเสวนา “ศูนย์วิจัยและผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียน (SSC ASEAN RESEARCH and EXPERT CENTRE : SAREC) ด้านอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาความมั่นคงอื่นๆ และด้านพลังงาน/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” สรุปผลการประชุมเสวนา ดังนี้

ด้านพลังงาน/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
บรรยายโดย ผศ.ดร.ณดา จันทร์สม คณบดี คณะพัฒนาการเศรษฐกิจสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ ดร.วีรินทร์ หวังจิรนิรันดร์ นักวิจัย สถาบันวิจัยพลังงานจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สรุปได้ดังนี้

1. ความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดหาพลังงานทดแทนอาเซียนได้เชื่อมโยงด้านพลังงาน 2 โครงการหลัก คือ 1) โครงการระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid) 2) โครงการเชื่อมโยงท่อส่งก๊าซธรรมชาติอาเซียน (Tran-ASEAN Gas Pipeline) เป็นการขยายระบบเชื่อมต่อท่อส่งก๊าซธรรมชาติระหว่างประเทศอาเซียนมากขึ้น

2. ประเด็นท้าทายและแรงขับเคลื่อนสำหรับการสร้างความมั่นคงทางพลังงานของไทยในระยะยาวแบ่งออกเป็น 3 เรื่อง คือ 1) การสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ 2) การพึ่งพาการนำเข้าและความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาเชื้อเพลิงไทยพึ่งพาการนำเข้าพลังงานในภาพรวมมากกว่าครึ่งหนึ่งของการจัดหาพลังงานทั้งหมด โดยเฉพาะน้ำมันดิบที่มีสัดส่วนการพึ่งพาการนำเข้าจากตะวันออกกลางมากกว่าร้อยละ 70 ของการนำเข้าทั้งหมด จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก

3. ต้นทุนและค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าตั้งแต่ พ.ศ.2549 เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานสำหรับครัวเรือนมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่า

ร้อยละ 10 ของรายจ่ายครัวเรือนทั้งหมด สำหรับภาคเศรษฐกิจ

ด้านอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาความมั่นคงอื่นๆ บรรยายโดย ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล ผู้อำนวยการศูนย์เตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และ ดร.สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล อาจารย์ประจำและนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

1. อาชญากรรมข้ามชาติสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการป้องกันและปราบปรามอย่างเร่งด่วน มี 3 ประเภท ได้แก่ 1) การค้ายาเสพติด 2) การลักพาตัวและค้ามนุษย์ และ 3) อาชญากรรมทางไซเบอร์และโจรสลัด

นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอีกประเภทหนึ่งที่มีความรุนแรงไม่แพ้กันคือ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การฟอกเงิน การพนัน และการพนันออนไลน์ ซึ่งเป็นปัญหาที่แอบแฝงและซ่อนเร้นอยู่ในแต่ละประเทศ ซึ่งบางประเทศการพนัน และการค้าประเวณีอาจไม่ผิดกฎหมาย แต่บางประเทศเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย

ดังนั้น การที่อาเซียนจะบูรณาการการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาตินั้น จะต้องไม่ละเลยและให้ความสำคัญกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

2. ASEAN ได้กำหนดกรอบในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมี “ปฏิญญาว่าด้วยเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ” (Declaration on Transnational Crime) นอกจากนี้ยังจัดให้มีการประชุมอื่น ๆ ด้วย เช่น ASEAN Senior Officials on Drug Matters (ASOD) และ ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL) ในการผลักดันให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ APSC เกิดขึ้นและมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกัน

3. ปัญหาเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ 1) อาเซียนมีปัญหา “ความโปร่งใสและธรรมาภิบาล” ในระดับรุนแรง 2) ปัญหาคอร์รัปชันและการไม่มีกฎระเบียบหรือนโยบายใด ๆ ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน 3) การใช้กฎหมายและกระบวนการลงโทษของชาติสมาชิกอาเซียนบางประเทศยังไม่จริงจังและมีกระบวนการพิจารณาคดีที่ยืดเยื้อ

ยาวนาน 4) เสถียรภาพการเมืองและความมั่นคงมีการพัฒนาน้อยหรือมีความคืบหน้าในการดำเนินการช้ากว่าเสถียรภาพอื่น ๆ 5) การไม่ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของประชาคมอาเซียนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลักดันนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงต่าง ๆ 6) ผู้นำประเทศให้ความสนใจต่อภัยหรืออาชญากรรมรูปแบบใหม่น้อยกว่าด้านอื่น ๆ



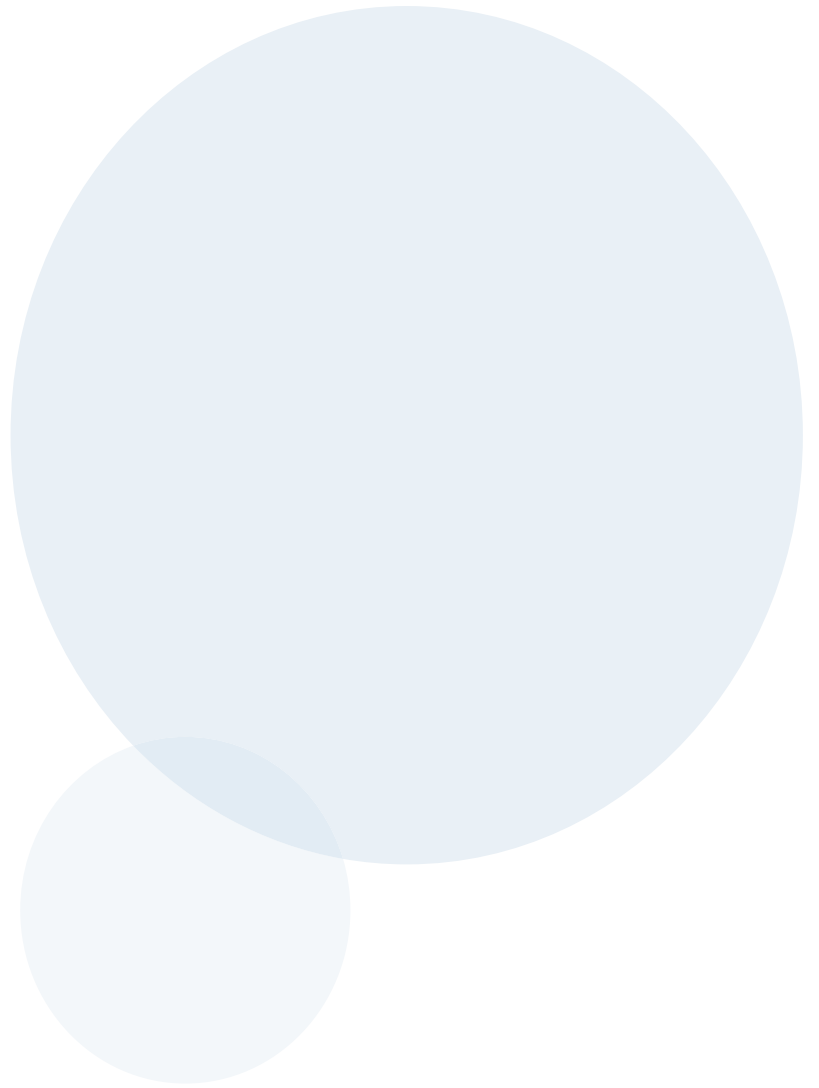
ภาพที่ 1



ภาพที่ 2

ภาพที่ 1 ช่วงเช้าเป็นการเสวนาด้านพลังงาน / ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บรรยายโดย รศ.ดร.ณดา จันทร์สม คณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และดร.วีรินทร์ หวังจิรินันต์ นักวิจัย สถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีนายกนกฤกษ์ รักษาพรหมณ์ และนางสาว อธิวรรณ อธิกุล เป็นผู้ดำเนินการอภิปรายการเสวนา และเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในด้านดังกล่าว

ภาพที่ 2 ช่วงบ่ายเป็นการเสวนาด้านอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาความมั่นคงอื่น ๆ บรรยายโดย ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล ผู้อำนวยการศูนย์เตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และ ดร.สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล อาจารย์ประจำและนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีพันโทหญิงปิยะนุช ปิบัว และนางสาวเปมิกา สนิทพจน์ เป็นผู้ดำเนินการอภิปรายการเสวนา และเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในด้านดังกล่าว



SAREC

Strategic Studies Center

National Defence Studies Institute

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
62 ถนนวิภาวดี แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400
โทร. 02 275 5716 เว็บไซต์ WWW.SSCTHAILAND.ORG