

การรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล  
ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน  
กรณีศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

โดย

พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์  
ผู้อำนวยการ สำนักกิจการความมั่นคง  
กรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ

นักศึกษาลัทธิการป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน  
: กรณีศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์ หลักสูตร วปอ. รุ่น ๕๗

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล ศึกษาการดำเนินการของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยและอาเซียน และศึกษาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเลภายใต้กรอบอาเซียน โดยใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการนำปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหา และแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเลภายใต้กรอบอาเซียน จากผลการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหา ดังนี้ ประการแรก กระบวนการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ไม่ได้ถูกนำไปแก้ไขด้วยประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ประการที่สอง ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของชาติตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน ประการที่สาม การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐขาดประสิทธิภาพ ประการที่สี่ การขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองทางทะเลของเจ้าหน้าที่ไทย และประการสุดท้าย ไทยถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยควรปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยภายใต้กรอบอาเซียน ดังนี้ ประการแรก รัฐบาลควรพัฒนาระดับความมั่นคงของชาติทางทะเลให้ไปสู่ระดับความมั่นคงทางทะเลร่วมมือของอาเซียน ประการที่สอง จัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเล และมาตรการร่วมของอาเซียน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเล ความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล ประการที่สาม จัดระเบียบที่ดีในพื้นที่ทางทะเล ประการที่สี่ จัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน ประการที่ห้า พัฒนาขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง และการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ประการที่หก พัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน ประการที่เจ็ด บูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลทุกระดับ และประการสุดท้าย รัฐบาลไทยต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้งไทยและต่างชาติดังกล่าว ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะให้มีการศึกษา เพื่อหากรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน แนวทางในการจัดระเบียบที่ดีในพื้นที่ทางทะเล และแนวทางจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน

## คำนำ

ความมั่นคงของชาติทางทะเล นับวันจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศชาติ เพราะทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำคัญของประเทศชาติในอนาคต การรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ ในการที่จะรักษาทะเลให้มีความปลอดภัย มีความสงบสุข และมีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทะเลได้อย่างเต็มที่ แต่จากสถานการณ์ปัจจุบัน ทะเลถูกทำลาย และถูกใช้เป็นที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เพราะทะเลเป็นพื้นที่ที่มีแนวเขตติดต่อเชื่อมโยงกันกับประเทศเพื่อนบ้าน ถึงแม้ว่านานาประเทศจะกำลังพยายามเข้ามาควบคุมและจัดระเบียบในพื้นที่ทะเล ให้เกิดความสงบเรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเลได้สำเร็จ แต่กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จนดูเหมือนว่าคงไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะสามารถรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเลไว้ได้เพียงลำพังประเทศเดียว ด้วยเหตุที่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทางทะเลเริ่มมีความซับซ้อน และเชื่อมโยงกันเป็นขบวนการข้ามชาติมากขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในทะเลของประเทศใดประเทศหนึ่งเข้ามาควบคุม ดูแล และจัดระเบียบพื้นที่ทางทะเลให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้อย่างแท้จริง ทะเลจึงยังคงเป็นแหล่งสำหรับการก่อปัญหา และการกระทำ ความผิดต่าง ๆ อย่างสืบเนื่องต่อไป

ผู้วิจัยได้เข้ามารับหน้าที่เกี่ยวกับกิจการความมั่นคงทางทะเล และได้มีโอกาสเข้ามารับการศึกษานโยบายในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ทางหลักสูตรได้กำหนดให้นักศึกษาต้องจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคล ผู้วิจัยจึงได้สนใจที่จะเลือกทำการวิจัยเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล และมีความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานวิจัยชิ้นนี้ ด้วยความปรารถนาและเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าว่า งานวิจัยชิ้นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองในการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสืบไป ผู้วิจัยยังถือว่าความมุ่งมั่นทุ่มเททำงานวิจัยเรื่องนี้ เป็นการตอบแทนพระคุณของกองทัพเรือ กองทัพอากาศ ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิหลายต่อหลายท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ชี้แนะแนวทางในการบริหารจัดการงานด้านความมั่นคงของชาติ จนทำให้ผู้วิจัยก้าวมาจนถึงจุดนี้ได้

ผู้วิจัยขอถือโอกาสนี้ขอบพระคุณคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ งานวิจัยสำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้วิจัยสำนึกในพระคุณของท่านเหล่านี้ รวมทั้ง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร กองทัพอากาศ และกองทัพอากาศ ที่ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาและทำงานวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งผู้วิจัยมั่นใจอย่างยิ่งว่า จะเป็นประโยชน์ต่องานความมั่นคงของชาติในระยะยาว

พลเรือตรี

(เกรียงไกร อนันตศานต์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

บทคัดย่อ	ก	
คำนำ	ข	
สารบัญ	ค	
สารบัญตาราง	ฉ	
สารบัญแผนภาพ	ช	
<b>บทที่ ๑</b>	<b>บทนำ</b>	<b>๑</b>
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
	ขอบเขตของการวิจัย	๒
	วิธีดำเนินการวิจัย	๒
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๒
	คำจำกัดความ	๓
<b>บทที่ ๒</b>	<b>ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดในการรักษาความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ</b>	<b>๕</b>
	ทฤษฎี และแนวคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ	๕
	ทฤษฎี หลักการ แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ	๗
	แนวคิดประชาคมยุโรป	๑๔
	แนวคิดประชาคมอาเซียน	๑๕
	แนวคิดการรักษาผลประโยชน์ของชาติเพื่อความมั่นคงทางทะเล	๑๙
<b>บทที่ ๓</b>	<b>กรอบความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน</b>	<b>๒๑</b>
	สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน	๒๑
	ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน	๒๒
	ความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน	๒๔
	หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของประเทศอาเซียน	๒๖
	ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลในกรอบอาเซียน	๒๘

	กรอบกฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเล	๓๒
<b>บทที่ ๔</b>	<b>ความมั่นคงทางทะเลของไทย ต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและ การค้ามนุษย์</b>	<b>๓๕</b>
	ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๓๕
	ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ	๓๘
	แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)	๔๐
	การดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์	๔๓
	สรุปประเด็นปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทย ต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๕๒
	กรอบแนวทางในการแก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย	๕๓
<b>บทที่ ๕</b>	<b>แนวทางการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน</b>	<b>๕๖</b>
	การสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน	๕๖
	ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนรูปแบบใหม่	๕๗
	ผลประโยชน์และภัยคุกคามร่วมทางทะเลของอาเซียน	๕๙
	การปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน	๖๒
	ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์	๖๒
	ระดับบริหาร	๖๔
	ระดับปฏิบัติการ	๖๖
<b>บทที่ ๖</b>	<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๖๗</b>
	สรุป	๖๗
	ข้อเสนอแนะ	๗๑
<b>บรรณานุกรม</b>		<b>๗๓</b>

## สารบัญ (ต่อ)

ภาคผนวก		๗๖
ผนวก ก	แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)	๗๗
อนุผนวก ๑	บทนำ	๗๘
อนุผนวก ๒	สรุปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเล	๘๖
อนุผนวก ๓	วิสัยทัศน์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล	๘๓
อนุผนวก ๔	ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคง ของชาติทางทะเล	๘๗
อนุผนวก ๕	ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล	๘๙
อนุผนวก ๖	ยุทธศาสตร์การสร้างความสะดวกสบายและ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล	๑๐๑
อนุผนวก ๗	ยุทธศาสตร์การสร้างความปลอดภัยและยั่งยืนของ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล	๑๐๓
อนุผนวก ๘	ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล	๑๐๕
อนุผนวก ๙	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ	๑๐๗
อนุผนวก ๑๐	แนวทางการขับเคลื่อนแผนความมั่นคง แห่งชาติทางทะเล	๑๐๙
ผนวก ข	ความเชื่อมโยงของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลกับ นโยบายและยุทธศาสตร์อื่นที่สำคัญ	๑๑๑
ผนวก ค	รายงานของคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	๑๑๖
ผนวก ง	ผู้อพยพชาวโรฮิงจา	๑๒๔
ผนวก จ	สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดีย	๑๓๓
ประวัติย่อผู้วิจัย		๑๔๓

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
๔ - ๑ กรอบแนวทางในการแก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย	๕๓
๕ - ๑ อาณาเขตผลประโยชน์ทางทะเลของชาติอาเซียน	๖๐

## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
<b>แผนภาพที่</b>	
๑ - ๑ กรอบแนวคิดในการทำวิจัย	๔
๒ - ๑ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระเบียบที่ดีในทะเล	๑๔
๓ - ๑ การแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	๒๓
๕ - ๑ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลภายใต้ ๓ เสาหลักของอาเซียน	๕๘
๕ - ๒ เส้นทางการเคลื่อนย้ายอพยพลี้ภัยทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	๖๒
๕ - ๓ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน	๖๔
๕ - ๔ โครงสร้าง ศรชล.ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ....	๖๕



# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลมีความสำคัญต่อความมั่นคงและมั่งคั่งของชาติ ทั้งในด้านการเป็นแหล่งอาหารอันอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุต่างๆ การเป็นเส้นทางคมนาคมหลักที่ใช้ลำเลียงขนส่งสินค้า และเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้อย่างมหาศาล トラบิตที่ทะเลยังมีความสงบเรียบร้อย มีความปลอดภัย และสามารถแสวงหาประโยชน์และดำเนินกิจกรรมทางทะเลได้อย่างเสรีภายใต้ความสมดุลตามกรอบของกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทะเลจึงเป็นแหล่งสร้างความมั่งคั่งที่สำคัญของประเทศต่างๆ แต่เนื่องจากสถานการณ์ของโลกในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา หรือนับตั้งแต่การสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมากมาย และถึงแม้การสิ้นสุดยุคสงครามเย็นจะส่งผลให้ ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างค่ายโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา กับค่ายโลกสังคมนิยมซึ่งนำโดยรัสเซียลดน้อยลง แต่สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตน่านน้ำทางทะเล ในขณะที่เดียวกันก็เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threat) ในหลายๆ มิติและมีแนวโน้มที่จะเกิดเพิ่มมากขึ้น อาทิ การก่อการร้ายทางทะเล การกระทำอันเป็นโจรสลัดและการปล้นสะดม การกระโดดทางทะเล เช่น การค้าของเถื่อน ยาเสพติด การลักลอบค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การหลบหนีเข้าเมืองสำหรับประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียนก็ได้ประสบกับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและของภูมิภาคมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ทั้งในเรื่องปัญหา ยาเสพติด ปัญหาสาธารณสุข และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีจำนวนและมีความซับซ้อนมากขึ้น จากปัญหาความขัดแย้งและความไม่ปลอดภัยดังกล่าว ส่งผลให้นานาประเทศต่างเห็นความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเลมากขึ้น และได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกันมากขึ้น ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้เห็นพ้องที่จะก่อตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) ภายใน พ.ศ.๒๕๕๘ แผนปฏิบัติการสำหรับ

ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ได้ระบุให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือป้องกันการก่อการร้าย การก่อความไม่สงบ และขบวนการแบ่งแยกดินแดนในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ การกู้ภัยช่วยเหลือและรักษาความมั่นคงทางทะเล การจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน นับว่าเป็นความพยายามปรับตัวครั้งสำคัญเพื่อรับมือกับความท้าทายจากปัญหาความมั่นคงทั้งรูปแบบเก่า (Traditional Threat) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threat) ดังนั้นจากพันธกรณีความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนดังกล่าว ประเทศไทยควรมีแนวทางและจะขยายความร่วมมือในเรื่องการรักษาความมั่นคงทางทะเลจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะภัยจากแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนอย่างไร เพื่อให้ในภูมิภาคอาเซียนเกิดความมั่นคงและปลอดภัยอย่างยั่งยืนต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล การดำเนินการและการปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยตลอดจนความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน
๒. เสนอแนะแนวทางการรักษาความมั่นคงทางทะเลและการปรับปรุงพัฒนาความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะปัญหาด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย อีกทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ ระดับทวิภาคีและพหุภาคี ภายใต้กรอบของประชาคมอาเซียน ด้วยการศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
๒. ส่วนข้อเสนอแนะการปรับปรุงและพัฒนาจะเป็นในระดับแนวคิดนโยบายยุทธศาสตร์และหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยไม่จัดทำหลักปฏิบัติหรือกำหนดการลงในรายละเอียดถึงระดับหน่วยงาน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาทฤษฎีความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคามทางทะเลระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล ตลอดจน

หน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ของประเทศสมาชิกอาเซียน และของประเทศพันธมิตร กลุ่มต่างๆ ศึกษากฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเลภายในของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาสนธิสัญญาและข้อตกลงความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน และโดยการสัมภาษณ์แนวคิดและข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยการนำเอาเรื่องปัญหา แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์มาเป็นกรณีศึกษา

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องของนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล การนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย ตลอดจนความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน
๒. ได้แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

## คำจำกัดความ

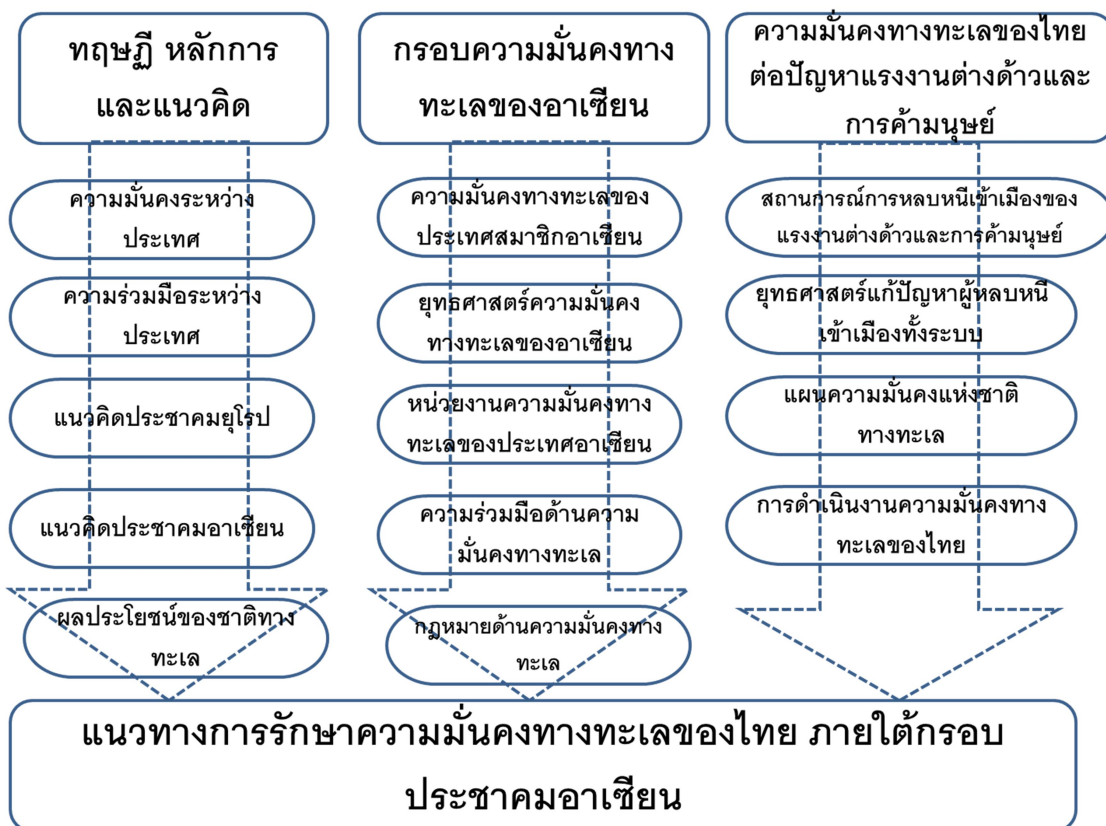
**ความมั่นคงของชาติ** หมายถึง สภาวะการณ์หรือสภาพที่รัฐชาติ ภายใต้การนำของรัฐบาล ที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเอง ที่สามารถดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัย จากภัยอันตรายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็น ภัยพิบัติการเสี่ยงใด ๆ ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย มีความเจริญก้าวหน้า มีเสรีต่อความกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประจักษ์ให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน ภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ มีความแน่นแฟ้นเป็นปึกแผ่น มีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไป โดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเอกราช อธิปไตย ในด้านบูรณาการแห่งดินแดน ในด้านสวัสดิภาพ ความปลอดภัยและผาสุกของประชาชน ในด้านการปกครองของประเทศและวิถีการดำเนินชีวิตของชน อีกทั้งจะต้องมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น” (เอกสารประกอบการศึกษาวิชาความมั่นคงศึกษา (Security Studies) ของโรงเรียนเสนาธิการทหารบก (วิชัย ชูเชิด, ๒๕๔๗, หน้า ๑๕))

**ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล** หมายถึง การที่ประเทศชาติมีสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางทะเลได้อย่างเสรี ปลอดภัย และเหมาะสม จนนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์ของชาติ (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)

**ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล** หมายถึง ผลประโยชน์ของประเทศอันพึงได้รับโดยการแสวงหาและการใช้ทรัพยากรต่างๆ จากทะเล หรือใต้ดินท้องทะเล หรืออากาศเหนือท้องทะเลโดยตรง และโดยทางอ้อม ในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แห่งชาติขึ้นมา เพื่อการดำรงคงอยู่ของ

ประเทศที่จะใช้ทะเลได้อย่างอิสระ ปลอดภัย และสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔)

แผนภาพที่ ๑ - ๑ กรอบแนวคิดในการทำวิจัย



ที่มา: พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์

## บทที่ ๒

# ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดในการรักษาความมั่นคงทางทะเล ระหว่างประเทศ

## ทฤษฎี และแนวคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง แบ่งได้เป็นแบบทวิภาคีและพหุภาคี การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่การรวมกลุ่มแบบพหุภาคีอันเนื่องมาจากเป็นความร่วมมือภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ในประเด็นด้านความมั่นคงร่วมแบบพหุภาคีเป็นสำคัญ จึงได้ทำการทบทวนแนวคิดความร่วมมือในรูปแบบพหุภาคี ประกอบด้วยความมั่นคงร่วม (Collective Security) ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Security) ความมั่นคงสามัญ (Common Security) และความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security)<sup>๑</sup>

**๑. ความมั่นคงร่วม (Collective Security):** แนวคิดนี้เกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่หลายชาติบอบช้ำจากสงคราม จึงพยายามให้โลกมีความสงบสุข มีสันติภาพ ด้วยการผลักดันให้มีกฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันและลงโทษประเทศที่ก่อสงคราม โดยแนวความคิดนี้ทำให้หลายประเทศ ร่วมกันจัดตั้ง องค์สันติบาติชาติ (League of Nations) เพื่อดำเนินการในการจัดการระบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตามองค์การสันติบาติชาติประสบความล้มเหลวในที่สุด แนวคิดของความมั่นคงร่วมโดยส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญด้านสงครามและการทหารเป็นหลักมากกว่าความสำคัญด้านอื่น

**๒. ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Security):** แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเป็นลำดับต่อมาจาก ความมั่นคงร่วม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จมากนัก โดยแนวคิดนี้จะเน้นแนวคิดที่มุ่งเน้นในการพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุกด้านอย่างได้ดุล คือพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน และเท่าเทียมกัน เพราะถ้ามุ่งเน้นไปในด้านใดด้านหนึ่ง อย่างเช่น การทหารเพียงด้านเดียว นอกเหนือพลังอำนาจของชาติทางด้านอื่น เช่น เศรษฐกิจอาจส่งผลกระทบต่อให้ประเทศขาดความพร้อม ในการป้องกันประเทศอันนำไปสู่การสูญเสียเอกราชในที่สุด

**๓. ความมั่นคงสามัญ (Common Security):** แนวความคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในยุโรป หลังจากการประชุม “การลดอาวุธและความมั่นคง (Independent Commission on

<sup>๑</sup> วิชัย ชูเชิด. “เอกสารประกอบการศึกษาวิชาความมั่นคงศึกษา (Security Studies)” โรงเรียนเสนาธิการทหารบก , ๒๕๔๗. หน้า ๑๕.

Disarmament and Security Issues)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ นิวเคลียร์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ การประชุมครั้งนี้มีรายงานเรื่อง “Common Security: A Blueprint for Survival” ของอดีตนายกรัฐมนตรีสวีเดน ที่กล่าวถึงหลักการ ๖ ประการของความมั่นคงสามัญ คือ ๑. ทุกชาติมีสิทธิตามกฎหมายในเรื่องความมั่นคงของชาติ ๒. กำลังทหารมิใช่เครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติที่ต้องตามกฎหมาย ๓. ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนานาชาติ จะต้องมีการยับยั้งชั่งใจต่อการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงได้ ๔. ความมั่นคงมิได้เกิดจากการใช้กำลังทหารที่เหนือกว่า ๕. การปรับลดกำลังและจำกัดขีดความสามารถทหารมีความจำเป็นสำหรับความมั่นคงสามัญ และ ๖. ทุกชาติต้องหลีกเลี่ยงการนำเอาเหตุการณ์ทางการเมือง เชื่อมโยงกับการเจรจาอาวุธ และต่อมาโซเวียตรัสเซีย โดย นาย มิคาเอล กาบาชอบ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่เกี่ยวกับ “การเชื่อมั่นต่อกันของสมาชิก” ต่อที่ประชุม Helsinki ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการชักชวนให้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และมุ่งไปที่ความพยายามในการแสวงหาหนทางในการลดอาวุธ

**๔. ความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security):** แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ที่ผสมผสานแนวความคิดของ ความมั่นคงแบบสามัญ และความมั่นคงสมบูรณ์แบบ แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยนาย โจ คลาก รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของ แคนาดา ได้กล่าวถึงความมั่นคงร่วมมือโดยเน้นไปที่ ความมั่นคงในภูมิภาคแปซิฟิกเหนือเป็นหลัก และหลังจากนั้นได้มีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการโดยเลขาธิการทั่วไปของสหประชาชาติในเวลาต่อมา ความมั่นคงแบบนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับความมั่นคงแบบสามัญมากแต่จะแตกต่าง ที่จะมี **ลักษณะค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป** โดยมีการพัฒนาการร่วมมือขึ้นในรูปแบบเป็นพหุภาคี นอกจากนี้ยังมีความอ่อนตัวและประนีประนอมกว่าความมั่นคงสามัญ

**แนวความคิดความมั่นคงทั่วไป** มีแนวคิดย่อย ๖ ประการคือ

**๑. ความมั่นคงของชาติ (National Security):** แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และ ผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ดังนั้นการดำเนินการที่จะมุ่งไปสู่ความมั่นคงประเภทนี้จะมีความแตกต่างกันไปตาม ความมุ่งประสงค์ของแต่ละชาติ และผลประโยชน์ของแต่ละชาติ

**๒. ความมั่นคงภายใน (Internal Security):** แนวความคิดนี้แนวความคิดที่เกี่ยวข้องพันโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ โดยความมั่นคงภายในจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติในที่สุด

๓. **ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security):** แนวความคิดนี้จะให้ความสำคัญกับประเทศใกล้เคียงกันหลายประเทศที่รวมตัวกันเป็นภูมิภาคย่อย ซึ่งความมั่นคงในภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประเทศแต่ละประเทศมีความมั่นคงทั้งภายในและมีความมั่นคงของชาติ (พลังอำนาจของชาติที่เหมาะสม)

๔. **ความมั่นคงของโลก (International Security):** แนวความคิดนี้มีลักษณะเหมือนกับความมั่นคงของภูมิภาค แต่จะแตกต่างกันที่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้นคือทุกประเทศในโลกนี้ ซึ่งจะรวมความมั่นคงภายในแต่ละชาติและความมั่นคงของชาติแต่ละชาติ

๕. **ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม (Environmental Security):** แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลก เพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปภายในโลกนี้ร่วมกับธรรมชาติได้ การพิจารณาแนวความคิดนี้จะมองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้คือ ประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจ หรือประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้นความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันอย่างไร

๖. **ความมั่นคงของบุคคล (Human Security):** แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่หลายประเทศได้พึงเล็งและให้ความสนใจเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องใช้พลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือจำนวนมาก เพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้ จะมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การศึกษา ฐานะทางการเงิน อนามัยชุมชน ฯลฯ

## ทฤษฎี หลักการ แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำหรับในส่วนของทฤษฎี หลักการ แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ จะได้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานของระบบความร่วมมือระหว่างประเทศ (Theory of International Cooperation) ด้วยการศึกษเกี่ยวกับทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกัน และทฤษฎีความร่วมมือ

๑ **พฤติกรรมระหว่างประเทศ** มี ๒ ลักษณะ คือ<sup>๒</sup>

๑.๑ **พฤติกรรมระหว่างประเทศในลักษณะความร่วมมือ** แบ่งเป็น

---

<sup>๒</sup> “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.gookhow.org/posts/181259> , สืบค้นเมื่อ ๑๑ พ.ค.๕๘

**๑.๑.๑ ความร่วมมือในด้านสังคม** องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับโลก และภูมิภาคพยายามที่จะขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสังคม โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การเหล่านี้จะทำหน้าที่โดยปฏิบัติในด้านอนามัย การศึกษา การวิจัย การขนส่ง การคมนาคม สวัสดิการทางสังคม และการให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายและการบังคับตามกฎหมาย

**๑.๑.๒ ความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ** องค์การระหว่างประเทศพยายาม ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้า กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับ ตลาดสินค้า รักษาสถานะทางการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการรวมตัวในด้าน เศรษฐกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน เช่น การรวมตัวของกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่มสหภาพ ยุโรป

**๑.๑.๓ ความร่วมมือทางด้านการเมืองและการทหาร** ประเทศทั้งหลายจะต้อง ไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องการจัดการบริหารปกครองของรัฐอื่น หรือไม่เข้าไปแทรกแซงในรัฐอื่นเมื่อเกิดปัญหา เพราะเป็นเรื่องภายในรัฐ แต่การให้ความร่วมมือในทางการเมืองที่สำคัญคือ การคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนในระดับปฎิญาสากล ได้ประกาศว่าการคุ้มครองจะเกิดขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจที่จะ ปฏิบัติตามในสวนความร่วมมือทางทหารนั้น จะมีการให้ความร่วมมือเมื่อมีการขอร้องให้การจัดส่ง กำลังทหารเพื่อช่วยปกป้องอำนาจอธิปไตย หรือเมื่อถูกคุกคาม

## **๑.๒ พฤติกรรมระหว่างประเทศในลักษณะความขัดแย้ง**

**ความขัดแย้ง** หมายถึง การกระทำที่ไม่ลงรอย ขัดขึ้น หรือต่อต้านกันอัน เนื่องมาจากทางความคิด ความเห็น หรือการให้คุณค่า มีความแตกต่างกัน นอกจากนั้นความขัดแย้งยัง รวมถึง ความแตกต่างในตัวเอง ซึ่งทำให้รู้สึกไม่สบายใจ, ความเห็นหรือการให้คุณค่าของคน ถูกข่มขู่, หรือทำให้เกิด ความกลัวในสิ่งที่ไม่รู้ หรือเพราะขาดความไม่สมบูรณ์ในเรื่องใดๆ เป็นสิ่งที่เราไม่ ต้องการ สำหรับเรื่องความขัดแย้งนั้น เช่นเดียวกับความร่วมมือคือแบ่งได้เป็นด้านต่างๆ ๓ ด้าน คือ ๑ ด้านเศรษฐกิจ ๒ ด้านสังคม และ ๓ ด้านการเมืองและการทหาร

## **๒. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับอธิบายความร่วมมือระหว่างประเทศ**

**สำนักทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism)** จะเน้นการสร้างสถาบันและองค์การระหว่าง ประเทศเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสร้างความร่วมมือ และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่าง ประเทศ เช่นใน WTO จะมีกลไกระงับกรณีพิพาททางด้านการค้าระหว่างประเทศสมาชิก

**๒.๑ ทฤษฎีความร่วมมือ (Cooperation Theory)**<sup>๓</sup> หมายถึง การที่ฝ่ายใดฝ่าย หนึ่งต้องการที่จะทำกิจกรรมหรือเรื่องนั้นๆ โดยจำเป็นจะต้องขอให้อีกฝ่ายหนึ่งเข้ามาร่วมดำเนินการ

---

<sup>๓</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “ความร่วมมือระหว่างไทยและลาวในด้านวิชาการกรณีศึกษาความร่วมมือ ระหว่างมหาวิทยาลัยในภาคอีสานของไทยกับลาว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2550/poli1250wr\\_ch2.pdf](http://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2550/poli1250wr_ch2.pdf), สืบค้นเมื่อ ๑๑ พ.ค.๕๘



ในกิจกรรมหรืองานนั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยที่นี้ลักษณะของความร่วมมือ นั้นอาจเป็นแบบต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบทาง ผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวก็ได้ นักทฤษฎีที่ให้คำนิยามหรือความหมายของความร่วมมือที่สำคัญ คือ k.J.Holsti โดยเขาได้อธิบายว่า ความร่วมมือ (Cooperation) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่ทำ ร่วมกัน หรือช่วยเหลือซึ่ง กันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายถึง หรือเป็นการทำงานร่วมกับคน อื่นในทางต่างๆ เพื่อให้เป็นตามเป้าหมายขององค์การหรือหน่วยงาน โดยมีลักษณะของความร่วมมือ คือ ๑. ความร่วมมือเป็นลักษณะของการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกัน ๒.ความร่วมมือเป็น การช่วยเหลือบุคคลอื่น ๆ หรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางสร้างเสริม และ ๓. ความร่วมมือเป็น การยอมรับการกระทำของบุคคลอื่นและของตนเอง ความร่วมมือเป็นการกระทำที่เห็นพ้องต้องกัน และเพิ่มกำลังในทางปฏิบัติทั้งนี้เหตุผลที่ทำให้ไปสู่ความร่วมมือของรัฐมี ๕ ประการคือ

๒.๑.๑ รัฐต้องการลดต้นทุนในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของรัฐ (Reducing Costs) คือรัฐนั้นๆ ต้องสร้างความร่วมมือกับอีกรัฐหนึ่งๆ เพื่อที่จะทำให้เกิดการแบ่งเบา ภาระต้นทุนในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อไม่ให้รัฐนั้น ๆ ต้องแบกรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว เช่น การลดต้นทุนในการผลิตทหารและการซื้อขายอาวุธ เป็นต้น

๒.๑.๒ รัฐต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในกิจกรรมบางอย่าง (Increase Efficiency) คือ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐต้องดำเนินกิจกรรมบางอย่างตามลำพังจะทำให้ไม่มี ประสิทธิภาพ แต่เมื่อใดที่รัฐสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ ที่สมควรจะสร้างความร่วมมือด้วยแล้ว ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นหรือมากกว่าการดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ เพียงรัฐเดียว ดังตัวอย่าง ของความร่วมมือในลักษณะนี้ เช่น การขนส่งการคมนาคมสินค้าร่วมกัน เป็นต้น

๒.๑.๓ รัฐต้องการจัดการแก้ปัญหาหรือภัยคุกคามร่วมกัน (Common Threats or Problem) คือในบางเรื่องหรือบางกิจกรรมที่เป็นปัญหา รัฐหนึ่งๆ จะไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นเพียงลำพังได้ เพราะปัญหาหรือภัยคุกคามบางเรื่องก็จำเป็นที่จะต้อง หาวิธีแก้หรือหาทางออก ร่วมกันถึงจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ โดยความร่วมมือในลักษณะนี้จะเป็นแบบทวิภาคี เช่น แก้ปัญหามลพิษร่วมกัน การแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนร่วมกัน การต่อต้านกลุ่มโจรก่อการร้ายร่วมกัน การปราบปรามยาเสพติดร่วมกัน เป็นต้น

๒.๑.๔ รัฐต้องการจะลดผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ (Reduce The Negative Costs) คือ รัฐจำเป็นจะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นๆ เพื่อแสวงหาวิธีการปฏิบัติใน กิจกรรมบางอย่างร่วมกัน หรือเพื่อลดการต่อต้านจากรัฐอื่นเพื่อจะสามารถรักษาสมดุลของกิจกรรม นั้น ๆ ไว้ได้

๒.๑.๕ รัฐต้องการสร้างผลประโยชน์แห่งชาติของตน โดยจะทำการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์กับรัฐอื่น (Reciprocity) คือ ความร่วมมือในลักษณะนี้ จะเป็นแบบต่างฝ่ายต่างได้

ประโยชน์ร่วมกันและมีความสมานฉันท์ร่วมกัน โดยผลประโยชน์ที่นำมาแลกกันนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันเสมอไป เช่น ประเทศหนึ่ง อาจนำผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจมาแลกกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงกับอีกรัฐหนึ่ง เป็นต้น

## ๒.๒ แนวทางปฏิบัติสำหรับการสร้างความร่วมมือ<sup>๔</sup> มีแนวทางไว้ ๕ แนวทางดังนี้

๒.๒.๑ **ชี้ให้เห็นประโยชน์ร่วมกัน** ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกต่องานตรงกันด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และทำความเข้าใจถึงผลงานที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกัน การชัดเจนให้เห็นประโยชน์ของส่วนรวม อาจใช้ไม่ได้กับคนบางคน จึงต้องชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ทางอ้อมที่เกี่ยวข้องในการประสานงานจะได้รับด้วย

๒.๒.๒ **ผูกมิตรไมตรีต่อกัน** ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีน้ำใจที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยวิธีให้ผู้เกี่ยวข้อง ร่วมแสดงความคิดเห็นถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จให้จงได้และอย่าให้เห็นว่าเป็นความสำเร็จร่วมกัน

๒.๒.๓ **แนะนำกัน** ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกันมีความสามารถทัดเทียมกันด้วยการพิจารณาความสามารถ ของผู้ร่วมปฏิบัติในการประสานงาน ทั้งด้านความสามารถในการสื่อสารความสามารถเฉพาะด้าน หรือความถนัดในงาน และให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นทางทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความสามารถในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อจะได้ทำงานไปด้วยกันได้

๒.๒.๔ **มีการสื่อสารที่ดี** ทำให้มีการประสบการณ์ร่วมกัน หรือสร้างสภาวะคล้ายคลึง ด้วยการร่วมกันคิด หากสามารถร่วมวางแผนปฏิบัติการด้วยกันตั้งแต่ต้น ก็จะช่วยให้มีกรอบแห่งการอ้างอิง (Frame of Reference) ร่วมกันทำงานอยู่ในวงประสบการณ์ที่มีสภาวะคล้ายคลึงกัน

๒.๒.๕ **เพิ่มความใกล้ชิด** ให้มีการพบปะหรือกันอยู่เสมอเพื่อให้ไว้วางใจกัน เพราะความใกล้ชิด จะช่วยให้ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และถ่ายทอดความรู้สึกถึงกัน ยิ่งใกล้ชิดกันมากเท่าใดก็จะเกิดความเข้าใจและรู้จักคุ้นเคยกันมากขึ้น

## ๒.๓ ลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศมีลักษณะดังนี้

๒.๓.๑ **ทางการทูต** แนวคิดเกี่ยวกับการทูตได้มีมานาน มีการแลกเปลี่ยนทางการทูต พื้นฐานทางการทูตอยู่บนรากฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ ผู้แทนของอังกฤษคือ ลอร์ด ปาล์มเมอร์สตัน กล่าวว่า “ไม่มีมิตรและศัตรูที่ถาวร”<sup>๕</sup> ดังนั้นสถานทูตเปรียบเหมือนดินแดงของประเทศของทูตต้องยอมรับในเอกสิทธิ์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน ของทุกประเทศ

---

<sup>๔</sup> “แนวทางการสร้างความร่วมมือ”, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pochanukul.com/?p=104> , สืบค้นเมื่อ ๑๔ พ.ค.๕๘.

<sup>๕</sup> “รายงานเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.slideshare.net/MrSomdet/7-25228449>, สืบค้นเมื่อ ๑ มิ.ย.๕๘ .

๒.๓.๒ **กฎหมายระหว่างประเทศ** การอยู่ร่วมกันกับสังคมโลกต้องมีข้อตกลง กฎเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบ เพื่อให้ประชากรโลกมีความเป็นอยู่ที่ดี และมีสันติสุข กฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นสัญญาหรือข้อตกลงหรือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม เช่น ศาลโลกถือว่าเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการสร้างความสัมพันธ์และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกและตัดสินปัญหาระหว่างประเทศ

๒.๓.๓ **องค์การระหว่างประเทศ** การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเป็นความร่วมมืออย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศมี ๒ ระดับ คือ ระดับโลก คือ สันนิบาตชาติและองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีประเทศในโลกเป็นสมาชิก ระดับภูมิภาค เป็นองค์การที่มีประเทศสมาชิกอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ องค์การกลุ่มกติกาสัญญาออร์ซอ องค์การตลาดร่วมยุโรป และองค์การอาเซียน

๒.๓.๔ **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ** วัตถุประสงค์ของการร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างอำนาจของชาติ การร่วมมือในการขยายตลาด เพิ่มเงินลงทุน เพิ่มเทคโนโลยีในการผลิต และการพัฒนาความรู้ในการผลิตทุกประเทศไม่ว่าประเทศเล็กใหญ่ หรือประเทศที่กำลังพัฒนามีการร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อประสานผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะของการร่วมมือทางเศรษฐกิจมีดังนี้

๒.๓.๔.๑ **การร่วมมือในภูมิภาค** ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะรวมตัวเป็น องค์การระหว่างประเทศ เป็นเขตของ การค้าเสรี เช่น สมาคมเขตการค้าเสรียุโรปที่ประกอบด้วย อังกฤษ นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรีย โปรตุเกส ไอร์แลนด์ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือองค์การอาเซียน (Association of Southeast & Asia Nation : ASEAN) ประกอบด้วยสมาชิก ๑๐ ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์(พม่า) มีจุดมุ่งหมายส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ

๒.๓.๔.๒ **ความร่วมมือต่างภูมิภาค** เป็นความร่วมมือต่างภูมิภาคของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศด้อยพัฒนา เช่น ข้อตกลงที่ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariff and Trade : GATT) เป็นต้น

๒.๓.๕ **ความร่วมมือด้านความมั่นคงของประเทศ** ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาว เวียดนาม กัมพูชา มีปัญหาการขัดแย้งภายในประเทศ ส่งผลกระทบมาสู่พรมแดนไทย ความมั่นคงของชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนบริเวณชายแดน ประเทศไทยมีเขตชายแดน ติดต่อกับประเทศ มาเลเซีย พม่า ลาว กัมพูชา แนวเขตแดนมีทั้งหมดไปตามยอดเขา และแนวสันปันน้ำ แนวลำน้ำ แนวร่องน้ำลึก แนวที่ราบตรง และแนวเขตทางทะเล ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับพรมแดนมีผลกระทบ ต่อการบริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดชายแดน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้มีการเจรจา เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ผลที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือด้านความมั่นคงก่อให้เกิดความสงบและการรักษา

ผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างดี นอกจากนั้นความร่วมมือด้านพันธมิตรและการลดกำลังอาวุธ เป็นการเพิ่มความสามารถในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ประเทศไทยกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

**๒.๓.๖ ความร่วมมือทางการศึกษา ศิลปะ และวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม**  
ประเทศไทยได้มีการแลกเปลี่ยน และให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาแก่ประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มประเทศในเอเชีย โดยจัดทำในลักษณะโครงการร่วมกันพัฒนาการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ซึ่งผลก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อการลดความตึงเครียด ระหว่างประเทศก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันที่ดี และกิดสันติภาพในภูมิภาค

**๒.๔ การสร้างความร่วมมือ** มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาภูมิภาคไปสู่ความสำเร็จเป็นสิ่งที่สามารถประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการสร้างความสัมพันธ์อย่างยั่งยืนตลอดจนการใช้ทรัพยากรร่วมกันทั้งในระหว่างบุคคล และประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างความร่วมมืออาจมีทั้งในระดับหุ้นส่วนแบบไม่เป็นทางการ ไปจนถึงระดับการวางแผนสร้างความสัมพันธ์เชิงการร่วมมืออย่างจริงจัง เป็นแบบแผน กล่าวได้ว่า ความร่วมมือเป็นการเปิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ ส่งเสริมความเป็นเพื่อนบ้าน ความเป็นชุมชน เพิ่มความตระหนักในการยอมรับประโยชน์การขยายขอบเขต การใช้ทรัพยากรร่วมกัน ด้วยการลดทอนความซ้ำซ้อน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**๒.๔.๑ ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ความร่วมมือจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องมีการระบุถึงกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจะได้ร่วมประชุมวางแผน กำหนดความต้องการ นิยาม เป้าหมาย และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละคน ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือ

**๒.๔.๒ การสนองเหตุผลและความต้องการในการมีส่วนร่วม** หลังจากการกำหนดผู้เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ ซึ่งอาจอยู่ในรูปตัวแทนองค์กรหรือชุมชนแล้ว ต้องทบทวนอยู่เสมอว่าความร่วมมือที่ดำเนินการอยู่ ได้สนองความต้องการ โดยทำให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากรและแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญ เพื่อสนองตอบความต้องการและเป้าหมายของแล้วหรือยัง

**๒.๔.๓ สร้างพันธสัญญาสู่เป้าหมายร่วมกัน** ความร่วมมือที่เกิดจากการสั่งการจะไม่ทำให้เกิดจิตสำนึกและการแลกเปลี่ยนความคิด และหากปราศจากการแลกเปลี่ยนความคิดในการกำหนดเป้าหมาย จะทำให้โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมีน้อย

**๒.๔.๔ การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม** การสร้างความร่วมมือจะประสบความสำเร็จจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีภูมิหลังและมุมมองที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามความหลากหลายอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจและการควบคุม การหลอมรวมความร่วมมือทำได้ดังนี้

๒.๔.๔.๑ ในระหว่างอภิปราย ต้องช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โดยปราศจากการสร้างอาณาจักรทางความคิดส่วนตนจนเกินไป

๒.๔.๔.๒ สร้างให้เกิดภาวะที่ง่ายต่อการตัดสินใจด้วยคำถาม ได้แก่ ผู้ร่วมมือจะรักษาความสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบได้อย่างไร ผู้ร่วมมือจะย้อนกลับมาประเมินและจะประสบผลสำเร็จได้อย่างไร จะได้ฉลองความสำเร็จหรือไม่และจะทำอย่างไร ผู้ร่วมมือทุกคนมีความรู้สึกว่าได้รับการแบ่งปันอำนาจใช่หรือไม่ และประสบการณ์ใดที่ได้จากเพื่อนบ้านที่ได้นำมาใช้ในการวางแผนสร้างความร่วมมือ

๒.๔.๔.๓ สร้างการยอมรับในนิยาม วิจารณ์และบทบาทของสมาชิก โดยการพิจารณาคำถาม ได้แก่ กิจกรรมที่ดำเนินอยู่เป็นการให้โอกาสในการมีส่วนร่วมพอเพียงแล้วใช่หรือไม่ ทุกคนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่ ทุกคนมีความเข้าใจอย่างแจ่มชัดต่อพันธสัญญาแล้วใช่หรือไม่ การประชุมดำเนินไปอย่างไร และจะมีการสื่อสารข้อเสนอเกี่ยวกับความร่วมมือในการดำเนินการ และพันธกิจต่างๆ ใช่หรือไม่

๒.๔.๔.๔ สร้างและประกาศพันธกิจเพื่อแสดงถึงวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วม โดยการเน้นย้ำด้วยคำถาม ได้แก่ ใครคือผู้ที่จะปฏิบัติตามพันธกิจเหล่านี้ สิ่งใดบ้างที่ต้องการเตรียมการ และอะไรคือ ความปรารถนาของหุ้นส่วนทุกคน

๒.๔.๔.๕ กำหนดวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการกำหนดเวลาในการพบปะสังสรรค์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหุ้นส่วนต่างๆ มีการกำหนดกลไกให้เกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสาร มีการสร้างบรรยากาศที่เป็นการให้เสรีภาพในการใช้ภาวะผู้นำของหุ้นส่วนทุกคน

๒.๔.๕ การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือ การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความสำเร็จระยะยาว ในที่ประชุมผู้มีส่วนร่วมทุกคน ต้องร่วมแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญ ความหวัง สิ่งที่เป็นความวิตกกังวล และร่วมกันร่างแผนยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความใส่ใจต่อทรัพยากรที่ขาดแคลน เน้นมุมมองที่หลากหลาย อธิบายถึงรายละเอียดขององค์ประกอบต่างๆ ที่จะเกิดผลต่อองค์กรและเพื่อนบ้าน ส่งเสริมให้เกิดความสามารถในการชี้แจงเหตุผล บริหารจัดการโดยการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลอื่น สร้างพันธะสัญญาความร่วมมือในการสร้างพันธกิจและเป้าหมาย และประเมินจุดแข็งจุดอ่อนของหุ้นส่วน ทุกคน

๒.๕ ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence Theory)<sup>๖</sup> ได้อธิบายลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่เป็นไปแบบการพึ่งพาอาศัยกันในลักษณะของต่างฝ่ายต่างได้

---

<sup>๖</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , op, cit, p. ๑๘

ประโยชน์ร่วมกัน ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกันเป็นทฤษฎีที่ได้รับความสนใจศึกษาค้นคว้ากันเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.๒๕๒๐ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน โดยสมมุติฐานที่สำคัญ ๓ ประการ

๒.๕.๑ รัฐทั้งหลายไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยที่เหนียวแน่น (Coherent Units) และไม่ใช่เป็นตัวแสดงที่สำคัญเสมอไป

๒.๕.๒ กำลัง (Force) โดยตัวมันเอง อาจจะเป็นเครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพของนโยบาย

๒.๕.๓ ระบบการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นนโยบายแบบเก่า ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องอาหารและความมั่นคงเหนือเศรษฐกิจและสังคม นั้น ขณะนี้เป็นเรื่องล้าสมัยไปแล้ว

การพึ่งพาอาศัยกัน เป็นคำที่ใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพของความจริงสมัยใหม่ ในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งของการอธิบายเกี่ยวกับการเมืองโลก ที่เชื่อว่าจะมีช่องทางการติดต่อหลายทางระหว่างสังคม (Societies) ต่างๆ และเชื่อในการไม่ใช้กำลังทหารหรืออย่างดีที่สุดก็ใช้กำลังทหารให้น้อยที่สุด นักทฤษฎีได้จัดลำดับแบ่งความสำคัญของรูปแบบการพึ่งพาอาศัยกันตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันออกเป็น ๓ รูปแบบคือ

๑. การพึ่งพาในยุคอาณานิคม (Colonial Dependence) เป็นการพึ่งพาในด้านการส่งสินค้าออกโดยนายทุนด้านการค้าและด้านการเงิน จะร่วมมือกับรัฐล่าอาณานิคมผูกขาด การค้าระหว่างยุโรปกับอาณานิคมพร้อมทั้งมีการผูกขาดที่ดิน เหมืองแร่ และกำลังคนในอาณานิคม นั่นคือประเทศแม่ที่เป็นเจ้าของอาณานิคม จะเป็นผู้กำหนดการค้าการลงทุน เทคโนโลยีต่างๆ ของประเทศบริวาร อีกทั้งประเทศเจ้าอาณานิคมยังร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอาณานิคมอีกด้วย

๒. การพึ่งพาด้านการเงินและอุตสาหกรรม (Financial – Industrial Dependence) เกิดขึ้นปลายศตวรรษที่ ๑๙ อุตสาหกรรมการผลิตวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ในระยะนี้จะถูกครอบงำโดยและการลงทุนแก่ประเทศศูนย์กลาง และโครงการสร้างการผลิต โดยทั้งไปก็มุ่งตอบสนองการบริโภคในประเทศศูนย์กลางเป็นสำคัญ นั่นคือ ประเทศเล็กจะกู้เงินจากประเทศศูนย์กลาง และประเทศที่ให้กู้มีสิทธิ์กำหนดว่าจะให้ผลิตสินค้าอะไร ใช้แรงงานที่ไหน เป็นต้น

๓. การพึ่งพาด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม (Technological – Industrial Dependence) ตั้งแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา ประเทศด้วยพัฒนาจะพึ่งพาบริษัทข้ามชาติในด้านเทคโนโลยีและการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ซึ่งเน้นหนักการผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ

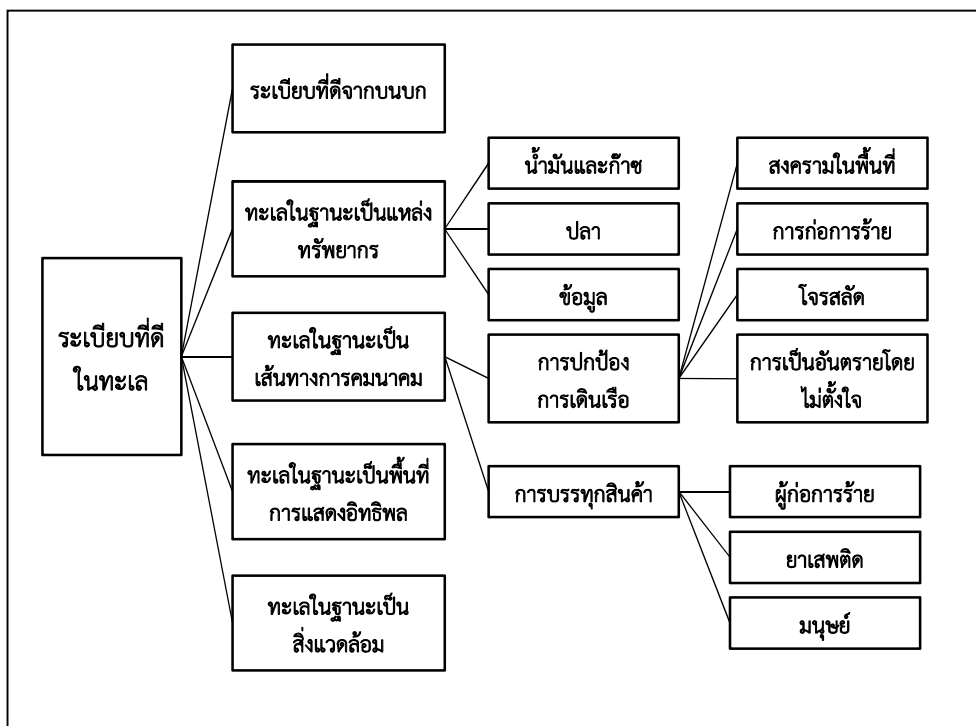
แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ได้กลายเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ การพึ่งพาอาศัยกันในฐานะลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีอายุยืนยาวที่สุดของระบบรัฐคือ ระบบพันธมิตร (Alliance) เป็นที่ชัดเจนว่ากิจกรรมการหาพันธมิตรและการสร้างระบบพันธมิตร เป็นเครื่องหมายแห่งการพึ่งพาอาศัยกัน ระดับของการพึ่งพาอาศัยกันย่อมขึ้นอยู่กับ

กับว่าประเทศพันธมิตรเหล่านั้น มีความจำเป็นต่อกันมาแค่นั้น และประเทศพันธมิตรเหล่านั้นต้องขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของกันและกันอย่างไร ในการเผชิญกับการคุกคามจากภายนอกกลุ่ม

ในศตวรรษที่ ๒๐ การยอมรับในความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยกัน ในประเด็น การทหารและความมั่นคง ได้ขยายไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับ **ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)** ในแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันและระบบความมั่นคงร่วมกัน ได้กระตุ้นให้มีการแสวงหาพันธมิตร ยิ่งขึ้นไปอีกทั้งระบบพันธมิตรแบบเก่าหรือแบบใหม่ ต่างก็ยอมรับความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยกัน

**๔. ระเบียบที่ดีในทะเล (Good Order at Sea)** ศาสตราจารย์ แจฟฟรีย์ ทิลล์ (Geoffrey Till) นักยุทธศาสตร์ทะเลและผู้อำนวยการศูนย์ Corbett Centre for Maritime Policy Studies ได้แสดงแนวคิดการสร้าง ความมั่นคงทางทะเลลงในรายละเอียดระดับปฏิบัติการของหน่วย กำลังทางทะเล ซึ่งประกอบด้วย กองทัพเรือ หน่วยยามฝั่ง ตำรวจน้ำ และตรวจคนเข้าเมือง โดย มุ่งเน้นนำเสนอแนวคิดในระดับที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังเพื่อรับมือหรือจัดการปัญหาหรือผลกระทบที่ ส่งผลต่อความมั่นคงทางทะเลหรือระเบียบที่ดีในทะเล (Good Order at Sea)<sup>๗</sup> มีโครงสร้างแนวคิด ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑ สรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๑ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระเบียบที่ดีในทะเล



ที่มา : G.Till , 2009

<sup>๗</sup> G.Till . *Sea Power : A Guide for the Twenty – First Century*. London: Frank Cass, 2004., pp.287-300.

## แนวคิดประชาคมยุโรป (European Community)

ประชาคมยุโรป<sup>๔</sup> เป็นเสมือนต้นแบบของความร่วมมือ ที่ประสบความสำเร็จของการบูรณาการในระดับภูมิภาค (Regional Integration) และเป็นตัวอย่างให้กับองค์การความร่วมมือในภูมิภาคอย่างเช่น อาเซียนและองค์การระดับภูมิภาคในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก เนื่องจากการบูรณาการของประเทศสมาชิกเป็นองค์การขนาดใหญ่ของประชาคมยุโรป ทำให้สิ่งที่ไม่น่าจะเป็นไปได้ อย่างกรณีประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันข้างทศวรรษ เช่น ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสกลับเป็นมิตรกัน และทำให้ทวีปยุโรปมีสันติภาพ ความมั่นคง และความเข้มแข็งในเชิงการต่อรองทางเศรษฐกิจ

นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายคน เช่น David Mitrany, Ernest Haas, Joseph Nye และ Karl W. Deutsch ได้ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการบูรณาการ ของประเทศภูมิภาคของยุโรป เพื่อสร้างเป็นทฤษฎีบูรณาการในภูมิภาค (Regional Integration Theory) ผ่านทฤษฎีสหพันธ์นิยม (Federalism Theory) ทฤษฎีภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism Theory) และทฤษฎีคมนาคมสื่อสาร (Communication Theory)

กรณีการรวมกลุ่มประเทศอาเซียนเองนั้น ได้ใช้แนวคิดของทั้ง ๓ ทฤษฎีมาเป็นแนวทาง ในการสร้างความร่วมมือและบูรณาการ ดังจะเห็นได้จาก “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) เพื่อจัดตั้งกลุ่มสมาคมอาเซียน เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๑๐ โดยสมาชิกผู้ก่อตั้ง ๕ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ระบุวัตถุประสงค์สำคัญ ๗ ประการของการจัดตั้งอาเซียน โดยเน้นถึงความต้องการร่วมมือกันรักษา สันติภาพในภูมิภาคและส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ต่อมาได้ มีประเทศ บรูไนดารุสซาราม เวียดนาม สปป.ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา เข้าร่วมเป็นสมาชิก ตามลำดับ รวมประเทศสมาชิกปัจจุบันจำนวน ๑๐ ประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงระดับโลกในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา การเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การคมนาคมและการสื่อสาร เช่น อินเทอร์เน็ตเป็นไปอย่างรวดเร็ว และ กว้างไกล ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่ง สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านและภายในภูมิภาค เช่น วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย การระบาดของโรคต่าง ๆ เช่น HIV/AIDS, SARS โรคไข้หวัดนก เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่

---

<sup>๔</sup> บรรจง อมรชิวิน, หทัยชนก ศิริวัฒนกุล . “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย : บนเส้นทางสู่การบูรณาการระดับภูมิภาค”, *วิทยุสารธรรมย์*, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๕๘ (มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๖). (ออนไลน์) . เข้าถึงได้จาก <http://tica.thaigov.net/main/contents/articles-20130618-111047-902371.pdf> , สืบค้นเมื่อ ๑ ม.ค.๕๘ .



ประเทศสมาชิกอาเซียน ต้องรวมตัวกันหรือบูรณาการเข้าเป็นประชาคมที่พึ่งพาอาศัยกันอย่างซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลุ่มประเทศอาเซียนจึงมีข้อตกลงก่อตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ.๒๐๑๕ ซึ่งในปัจจุบัน ได้จัดทำ**กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)** แล้ว แผนการร่วมมือดังกล่าวของอาเซียนสอดคล้องกับทฤษฎีบูรณาการในภูมิภาคข้างต้น และสอดคล้องกับประสบการณ์ของการบูรณาการในภูมิภาคของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป อย่างไรก็ตามการรวมตัวของอาเซียนเป็นการรวม “กลุ่มแบบหลวม ๆ” ไม่ได้ผูกพันกันอย่างเหนียวแน่นตามอย่างสหภาพยุโรป การเป็นอาเซียนหรือประชาคมอาเซียนในอนาคต ไม่ได้มีความต้องการให้ประชาคมอาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐโดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะประเด็นด้านความมั่นคงทางการเมือง ด้านการทหาร ความร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้น หมายถึงเพิ่มความร่วมมือในส่วนรัฐบาลหรือผู้นำประเทศเห็นพ้องต้องกัน

## แนวคิดประชาคมอาเซียน

วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๕๖๓ ภายหลังจากก่อตั้งอาเซียนมาเป็นเวลา ๓๐ ปี ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ณ ที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เหล่าผู้นำอาเซียนได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๖๓ (ASEAN Vision 2020) โดยมีเป้าหมายว่าอาเซียนจะมีรูปแบบความร่วมมือที่ใกล้ชิด มีความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่มีพลวัต เป็นชุมชนของสังคมที่เอื้ออาทร และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับภูมิภาคต่างๆ

อาเซียน มีหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ การตัดสินใจโดยใช้ฉันทามติ (Consensus), การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน (Non-Interference) และการร่วมมือเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน (Prosperity)

๑. **กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)**<sup>๕</sup> เป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียน ที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร มีเป้าหมาย ๓ ประการ คือ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีกฎกติกาในการทำงาน (Rules-based) และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยข้อบทต่างๆ ๑๓ บท และมีจำนวน ๕๕ ข้อ มีผลใช้บังคับเมื่อ ๑๕ ธ.ค.๕๑ สำหรับสาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ได้แก่ การให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนสอดส่องและรายงานการทำตามความตกลงของรัฐสมาชิก การจัดตั้งกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก และการเพิ่มบทบาทของประธานอาเซียน เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที

---

<sup>๕</sup> “กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://inter.oop.cmu.ac.th/ASEAN/ASEANcharterTHAI.pdf> , สืบค้นเมื่อ ๓๐ พ.ค.๕๗ .

## ๒. โครงสร้างภายใต้กฎบัตรอาเซียน ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ

๒.๑ ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน (APSC) มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน ส่งเสริมการเป็นเขตสันติภาพและการวางตนเป็นกลาง

๒.๒ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนเงินทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรีจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ในปี พ.ศ.๒๕๓๕

๒.๓ ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) มุ่งหวังเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

๓. กลไกบริหารและแก้ไขความขัดแย้งของอาเซียน (ASEAN in Conflict Management) ภายหลังจากยุคสงครามเย็น อาเซียนได้มีการปรับโครงสร้างที่สำคัญจากองค์การระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นในรูปแบบขององค์การระหว่างประชาชนกับประชาชน<sup>๑๐</sup> โดยอาศัยเสาหลัก ๓ เสา ภายใต้กฎบัตรอาเซียน ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการ และมีความก้าวหน้าในหลายมิติแล้ว การจะตรวจสอบดูว่าความก้าวหน้าของอาเซียนมีอย่างไรนั้น วิธีการหนึ่งคือการดูจากการบริหารความขัดแย้งของอาเซียน ตามเสาหลักของประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน (APSC) ซึ่งอาเซียนมีทั้งปัญหาระหว่างประเทศหรือรัฐ (Inter-state/between two or more states) และปัญหาภายในรัฐ (Within a State)

### ๓.๑ การบริหารความขัดแย้ง (Conflict Management)

การบริหารความขัดแย้งหมายถึง วิธีการการแก้ไขปัญหภายในองค์กร ซึ่งอาจจะหมายถึงการเจรจาพูดคุย หรือการหารือข้อปัญหากัน เพื่อทำให้เกิดความสงบและสันติ ซึ่งตรงกันข้ามกับการใช้กำลังเข้าแก้ไขปัญหต่อกัน จุดประสงค์ของการก่อตั้งอาเซียนนั้นต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและความรุนแรงตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งได้เขียนไว้ใน สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ (ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation

---

<sup>๑๐</sup> Abubakar Eby Hara . “Toward a Greater Role of ASEAN in Conflict Management” , (Online). Available : <http://www.aseansec.org/64.html>, 2015.

(TAC) ๑๙๗๖ โดยหลักการสำคัญของสนธิสัญญา ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือและยอมรับในการปฏิบัติตาม ได้แก่<sup>๑๑</sup>

๓.๑.๑ เคารพในเอกราช การมีอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคงทางดินแดนและ เอกลักษณ์แห่งชาติของทุกประเทศ

๓.๑.๒ ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก การโค่นล้มอธิปไตย หรือการบีบบังคับจากภายนอก

๓.๑.๓ การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

๓.๑.๔ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทโดยสันติวิธี

๓.๑.๕ การยกเลิกการใช้การคุกคามและกองกำลัง

๓.๑.๖ การมีความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างกัน

**๓.๒ ลักษณะวิถีอาเซียน หรือ ASEAN Way<sup>๑๒</sup>** วิถีอาเซียนคือชุดของความคิดที่ต่างจากแนวทางของชาติตะวันตก เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ การตัดสินใจเรื่องราวสำคัญๆ ของอาเซียน ประกอบด้วยประเด็นสำคัญดังนี้

๓.๒.๑ ไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non-interference) หลักการนี้คือหนึ่งใจลักษณะเด่นชัดที่สุด ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความตอนหนึ่งระบุว่า “**เคารพความสำคัญพื้นฐานของมิตรภาพและความร่วมมือ และหลักการแห่งอธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกัน ฉันทามติและเอกภาพใน ความหลากหลาย**” อธิบายโดยย่อคือ ชาติสมาชิกอาเซียนจะเคารพอธิปไตยระหว่างกัน แม้ระบบการเมือง การปกครองเศรษฐกิจแตกต่างกัน จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนด้วยกัน **ความไม่เป็นมิตรต่อกันอย่างสมบูรณ์** คือเหตุผลหลักประการหนึ่ง ทำให้ต้องวางหลักการข้อนี้ ทุกวันนี้รัฐบาลหรือผู้นำชาติสมาชิกอาเซียนมีความเป็นมิตร ตรหนักถึงความร่วมมือมากกว่าในอดีต แต่ยังไม่เป็นมิตรโดยสมบูรณ์การแทรกแซงระหว่างกันถูกมองว่าเป็นการคุกคามความมั่นคงของประเทศ

๓.๒.๒ การผูกพัน “อย่างหลวมๆ” Rodolfo C. Severino อดีตเลขาธิการอาเซียนกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรปอย่างชัดเจนว่า “**ความจริงแล้วอาเซียนแตกต่างจากสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพกับสมาชิก**

---

<sup>๑๑</sup> “ประชาคมอาเซียน, สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC).(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://www.alro.go.th/alro/project/ASEAN/asean\\_page.html](http://www.alro.go.th/alro/project/ASEAN/asean_page.html) , สืบค้นเมื่อ ๓๐ พ.ค.๕๘.

<sup>๑๒</sup> “สถานการณ์โลก”. (Online). “เข้าใจอาเซียน ตอน : ลักษณะวิถีอาเซียน” ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก [http://www.chanchaivision.com/2013/01/blog-post\\_28.html](http://www.chanchaivision.com/2013/01/blog-post_28.html) , สืบค้นเมื่อ ๒๘ มี.ค.๕๘.

**และข้อตกลงร่วมมือต่างๆ ด้วยอำนาจกฎหมาย ส่วนอาเซียนร่วมมือกันด้วยกระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ปราศจากข้อกฏบังคับทางกฎหมาย”**

เหตุที่เป็นเช่นนี้ เกิดจากการที่ชาติสมาชิกไม่ปรารถนาแทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน จึงไม่ต้องการให้อาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐ คือไม่ต้องการองค์กรอาเซียนแทรกแซงตนเองด้วย นอกจากนี้ยังแสดงถึงการที่ชาติสมาชิก พยายามรักษา ปกป้อง เสริมสร้างผลประโยชน์แห่งชาติจากตัวเองเป็นหลัก องค์กรอาเซียนมีฐานะเป็นส่วนเสริมหรือเป็นความจำเป็น ที่ต้องร่วมมือกันในบางด้านบางกรณีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การผูกพันอย่างหลวมๆ ไม่ได้หมายความว่าอาเซียนจะไม่แสดงความเข้มแข็งความเป็นเอกภาพของตนในกรณีที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกชาติสมาชิก เช่น ความร่วมมือในยุคสงครามเย็น

๓.๒.๓ การแทรกแซงแบบอาเซียน Gillian Goh เห็นว่าวิถีอาเซียนมีมากกว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน บางครั้งมีการแทรกแซงระหว่างกัน แต่ด้วยบางวิธีการเท่านั้น เช่น พยายามควบคุมทางการเมืองระหว่างประเทศ กัดดันภายใน เจริญต่อรอง การพูดคุยและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางลับ

๓.๒.๔ ชาติสมาชิกรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนสูงสุด เป็นธรรมดาที่ทุกประเทศต้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน ผลประโยชน์แห่งชาติในที่นี้เน้นในความหมายผลประโยชน์ ที่ถือความมั่นคงของรัฐหรือผู้นำประเทศเป็นสำคัญ แม้ชาติสมาชิกพยายามประนีประนอมหาทางออกที่ลงตัวมากที่สุด พยายามรักษาสันติภาพอันดีต่อกัน แต่บางครั้งความขัดแย้งแสดงอาการออกมาอย่างชัดเจน กระทบต่อภาพลักษณ์ของอาเซียน เช่น สภาพของความไม่เป็นเอกภาพ การแสดงออกที่ขาดความยับยั้งชั่งใจ กรณีตัวอย่าง เช่น การประชุม ASEAN Regional Forum (ARF) ในปี ๒๐๑๒ ที่กรุงพนมเปญ ในที่ประชุมได้หยิบยกความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์กับจีน ที่ต่างอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะปะการังสการ์โบโรห์ ฟิลิปปินส์เรียกร้องให้แถลงการณ์ร่วมหลังการประชุม มีข้อความพูดถึงเรื่องพฤติกรรมอ้างสิทธิ์ของจีน แต่ประเทศสมาชิกบางส่วนไม่เห็นด้วย เกิดความขัดแย้งในที่ประชุม สุดท้ายไม่อาจตกลงเนื้อหาแถลงการณ์ เป็นครั้งแรกในรอบ ๔๕ ปี นับแต่ก่อตั้งอาเซียน ที่ไม่สามารถออกแถลงการณ์เมื่อจบการประชุม

๓.๒.๕ การตัดสินใจของชาติสมาชิกไม่ขึ้นกับหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตัดสินใจของอาเซียนไม่ได้ดำเนินภายใต้สถาบันหรือกลไกที่มีหลักเกณฑ์ ที่ประชุมของอาเซียนและกระบวนการเจรจาของอาเซียน **“ปราศจากโครงสร้าง ไม่มีขั้นตอนนำสู่การตัดสินใจ เรื่องที่ต้องปฏิบัติตามผลการประชุม”** หลักการไม่ระบุตำแหน่งสถานที่ (being non-Cartesian) และไม่ยึดหลักกฎหมายกฏเกณฑ์เหล่านี้ มุ่งต้องการผลลัพธ์สุดท้ายโดยไม่สนใจวิธีการ และจะพยายามไม่ระบุเป้าหมายที่ชัดเจน และพูดเพียงหลักการกว้างๆ และชาติสมาชิกจะจัดการเรื่องราวต่างๆ ภายในองค์กรอาเซียน ลักษณะดังกล่าวทำให้ยากจะคาดการณ์ผลการประชุมแต่ละครั้งจะออกมาเป็น

อย่างไร เป็นกระบวนการที่ที่ประชุมได้พูดคุยประเด็นที่หยิบยกขึ้นมา ได้ร่วมปรึกษาหารือ ทำความเข้าใจ โดยที่อาจมีข้อสรุปก็เป็นได้

๓.๒.๖ การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศ (Conflict Resolutions) คือ การที่พยายามหาทางออกด้วยสันติวิธี ไม่เผชิญหน้า วิถีอาเซียนนั้นประกอบด้วยหลักแสวงหาข้อตกลงร่วม หลักความสมานฉันท์ หลักอ่อนไหวต่อความรู้สึกของอีกฝ่าย ใช้ความสุภาพ ไม่เผชิญหน้าและแสวงหาความร่วมมือที่เป็นไปได้ หลักการที่พูดถึงสอดคล้องกับหลักสันติวิธี โดยไม่แก้ปัญหาด้วยการเผชิญหน้าใช้ความรุนแรง หลักสันติวิธีเป็นหนึ่งในหลักสำคัญที่อาเซียนยึดถือมาตลอดตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง

**๓.๓ บทบาทของประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียนกับความขัดแย้ง (Challenges and Prospects)** ประชาคมนี้ มีเป้าหมายดังนี้

๓.๓.๑ สร้างประชาคมให้มีค่านิยมร่วมกันในเรื่องของการเคารพความหลากหลายของแนวความคิด และส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของนโยบายและกิจกรรมภายใต้เสาการเมือง และความมั่นคง

๓.๓.๒ ให้อาเซียนสามารถเผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่และส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์

๓.๓.๓ ให้อาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและสร้างสรรค์กับประชาคมโลก โดยอาเซียนมีบทบาทเป็นผู้นำ ในภูมิภาค และช่วยส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค นอกจากการมีเสถียรภาพทางการเมืองของภูมิภาคแล้ว

ผลลัพธ์ประการสำคัญที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนก็คือ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีกลไก และเครื่องมือที่ครอบคลุมและมี ประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกกับรัฐสมาชิกด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยสันติวิธี หรือปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ๆ ซึ่งประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไข ได้โดยลำพัง เช่น การก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด ปัญหาโจรสลัด และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

โดยสรุป “ลักษณะวิถีอาเซียน” เป็นหลักคิดเบื้องต้นเพื่อการอยู่ร่วมกันตามแนวทางที่แตกต่างจากชาติตะวันตก โดยการยึดสันติวิธีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ความร่วมมือของไทยบนเส้นทางสู่การบูรณาการระดับภูมิภาค กับการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนจะต้องมีการขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อให้การรวมกลุ่มมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะมีบทบาทในการส่งเสริมการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของอาเซียนดังกล่าว ด้วยการสนับสนุนในด้านต่างๆ กับ อาเซียนอย่างเต็มที่ โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความมั่นคงของภูมิภาค

## แนวคิดการรักษาผลประโยชน์ของชาติเพื่อความมั่นคงทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภายใต้กติกาสากล เป็นเรื่องเฉพาะทางที่ซับซ้อน แต่ก็มีนักวิชาการศึกษารายละเอียดและทำข้อเสนอไว้ โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้จัดประชุมร่วมกับคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม มีสาระโดยสรุปว่า ประเทศไทยควรมียุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ทางทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ การวิจัยชี้ให้เห็นผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย มีนัยทั้งพื้นที่และมูลค่า จึงต้องมีนโยบายระดับชาติ เพื่อพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศ

บทสรุปเสนอต่อผู้บริหาร สนับสนุนการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ ของไทย และต้องสานต่อด้วยการออกกฎหมายรองรับ พร้อมมาตรการอื่น ๆ

ศ.ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หัวหน้าชุดโครงการยุทธศาสตร์การจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล กล่าวว่า รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบาย จัดระบบโครงสร้างกฎหมายที่กระจัดกระจาย ให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน มีแผนระดับปฏิบัติการ มีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่แท้จริงและเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการได้ การบังคับใช้กฎหมาย ต้องเด็ดขาดและติดตามให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประเทศไทยจะเสียผลประโยชน์

ในประเด็นการจัดการผลประโยชน์ทางทะเล ศ.ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรองนายกรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ<sup>๑๓</sup> กล่าวว่า การจัดการผลประโยชน์ทางทะเล ต้องไม่ทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยทางอาหารให้อยู่ได้อย่างยั่งยืน ทั้งการที่ไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ การจัดการต้องให้ความสำคัญเรื่องการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนเป็นพิเศษ

ภัยคุกคามผลประโยชน์ทางทะเลในอาเซียนแบ่งเป็นสองประเภท คือ ภัยคุกคามแบบใหม่ ได้แก่การก่อการร้ายทางทะเล เป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาการลักลอบค้าอาวุธและยาเสพติด ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ อุบัติเหตุต่าง ๆ ดังนั้น ทุกหน่วยงาน ต้องร่วมกันบูรณาการข่าวกรองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เชื่อมกับประชาคมอาเซียน ส่วนภัยคุกคามแบบดั้งเดิมคือ ความขัดแย้งเรื่องเขตแดน ทรัพยากร การเดินเรือระหว่างประเทศ แต่เรามีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ในการจัดการ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ในขณะที่กรอบ

<sup>๑๓</sup> เดลินิวส์ (รอบบ่าย)ฉบับวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๕.(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก : <http://www.ai2885@hotmail.com>, สืบค้นเมื่อ ๑ พ.ค.๕๘

ความร่วมมืออาเซียนก็มีอยู่มากมาย จึงต้องสร้างบุคลากร สนธิสัญญาความร่วมมือ และมียุทธศาสตร์ เป็นที่ยอมรับในเวทีอาเซียน

ศ.ดร.สุรเกียรติ์ มีข้อสรุปเสนอแนะว่า เราต้องวางยุทธศาสตร์ นโยบาย และการจัดการ ให้เป็นรูปธรรมและมีเอกภาพ ใช้หลักบูรณาภาพแห่งทะเล กฎหมาย และนโยบายต่างประเทศ เพราะ การจัดการผลประโยชน์ทางทะเล ทำคนเดียวไม่ได้ ต้องร่วมมือกับทวีปเอเชียและพหุภาคี ลดความเป็น การเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ มิฉะนั้นจะไม่สามารถกำหนดนโยบายและดำเนินการ ทหารเรือที่เป็นประโยชน์ได้ นอกจากนี้ต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความ เข้มแข็งการประสานงานร่วมกัน มียุทธโรปกรณ์ครบครัน รวมทั้งให้ความรู้กับชุมชนเรื่องการจัดการ ผลประโยชน์ทางทะเลโดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จและสันติสุขร่วมกับเพื่อน บ้านอาเซียน ตลอดจนมียุทธศาสตร์เชิงป้องกันแก้ปัญหาและเชิงแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเล เราจะ ตั้งรับอย่างเดียวไม่ได้ต้องรุกไปข้างหน้า องค์กรของไทยทุกภาคส่วนต้องเป็นหนึ่งเดียวกัน

## บทที่ ๓

### กรอบความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

#### สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

ความมั่นคงทางทะเลจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกรอบความร่วมมือของอาเซียนภายใต้เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และได้มีการกำหนดแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community Blueprint) ปัจจุบันมีการส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลในอาเซียนดำเนินการผ่านกรอบและกลไกต่างๆ ได้แก่ การประชุมหารืออาเซียนว่าด้วยประเด็นทางทะเล (ASEAN Maritime Forum - AMF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers' Meeting - ADMM) ทั้งนี้ในระยะต่อไป สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนที่ต้องเฝ้าระวังมีอยู่ ๔ สถานการณ์ ได้แก่ สถานการณ์การอ้างสิทธิ์และแย่งชิงผลประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเล สถานการณ์ความไม่แน่นอนของความขัดแย้งในทะเลจีนใต้และการขาดความไว้วางใจกันของประเทศในภูมิภาคซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างกำลังทางเรือของแต่ละประเทศ สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยทางทะเลโดยเฉพาะจากการก่อเหตุของโจรสลัดและการปล้นเรือโดยใช้อาวุธอันเนื่องมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งทำให้กลุ่มโจรสลัดเข้ามาก่อเหตุในพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณอื่นที่มีการเฝ้าระวังไม่เข้มงวด และสถานการณ์การก่อการร้ายทางทะเลขีดความสามารถของกลุ่มก่อการร้ายที่พัฒนาขึ้นและมีการเชื่อมโยงกัน อาจทำให้เสถียรภาพความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่จะถูกโจมตี

การกระทำผิดกฎหมายทางทะเล (Illegal Activities at Sea) ได้แก่ การค้าของเถื่อน ยาเสพติด การค้าอาวุธ การทำประมงผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์ ล้วนเป็นปัญหาและภัยคุกคามต่อประเทศในภูมิภาคที่หลายประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งปัญหาหลายอย่างเหล่านี้ปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาที่เป็นลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น และลักษณะของการกระทำผิดดังกล่าว<sup>๑</sup> มีการเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้เมื่อมีการรวมกันเป็นประชาคมอาเซียนแล้วการเคลื่อนย้ายของประชาชนในอาเซียนจะมีมากขึ้นซึ่งก็น่าจะส่งผลให้มีการกระทำผิดในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้นไปด้วย

---

<sup>๑</sup> นาวาเอก ภูชงค์ ประดิษฐ์ธีระ. [ppchong\\_p@hotmail.com](mailto:ppchong_p@hotmail.com) “ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘ (ASEAN 2015) : ความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเล”, *นาวิกศาสตร์* ปีที่ ๙๕ เล่มที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕.



จะเห็นว่า การส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลในอาเซียนที่ดำเนินการด้วยกรอบและกลไกของการประชุมหารืออาเซียนว่าด้วยประเด็นทางทะเล (ASEAN Maritime Forum - AMF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers' Meeting - ADMM) นั้นเน้นการเฝ้าระวังสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลเฉพาะในเรื่องความขัดแย้งการอ้างสิทธิ์ในพื้นที่ทางทะเล ความหวาดละเวง ความปลอดภัยทางทะเล และการก่อการร้ายทางทะเล ในขณะที่สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลกลับถูกท้าทายด้วยขบวนการค้ายาเสพติดที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ในลักษณะที่เป็นขบวนการข้ามชาติ และจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอีก เพราะหลังจากการรวมกันเป็นประชาคมอาเซียนจะเกิดการเคลื่อนย้ายและอพยพถิ่นฐานของประชาชนอาเซียนมากขึ้น ดังนั้น กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน จึงควรนำปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ายาเสพติดในภูมิภาคอาเซียน เข้าสู่ความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอย่างจริงจัง และให้ความสำคัญกับปัญหาการเคลื่อนย้ายและอพยพถิ่นฐานทางทะเลของประชาชนอาเซียน ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเลอย่างท้าทาย

### ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

จากวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๕๖๓ ภายหลังจากก่อตั้งอาเซียนมาเป็นเวลา ๓๐ ปี ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ณ ที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เหล่าผู้นำอาเซียนได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๖๓ (ASEAN Vision 2020) โดยมีเป้าหมายว่าอาเซียนจะมีรูปแบบความร่วมมือที่ใกล้ชิด มีความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่มีพลวัต เป็นชุมชนของสังคมที่เอื้ออาทร และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับภูมิภาคต่างๆ แม้ว่าอาเซียนจะได้กำหนดรูปแบบของการเป็นประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ เมื่อมีการลงนามใน Bali Concord II ก็ตาม หากกล่าวถึงการกำหนดทิศทางสู่การเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ยังไม่ปรากฏแนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) ที่ชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๕๔ เมื่ออาเซียนได้วางยุทธศาสตร์ โดยเน้นการดำเนินการให้ ๓ กลุ่มสำคัญ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมอาเซียนภายใต้สถานะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการแข่งขัน<sup>๒</sup> ดังนี้

๑. **กลุ่มยุทธศาสตร์ภายในอาเซียน** ได้แก่ การส่งเสริมความเชื่อมโยงในอาเซียนและความเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนกับภูมิภาคอื่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน การพัฒนาระบบและกลไกเพื่อเผชิญหน้ากับความท้าทายต่างๆ เช่น ภัยพิบัติและวิกฤติทางการเงิน และการปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาทในภูมิภาค

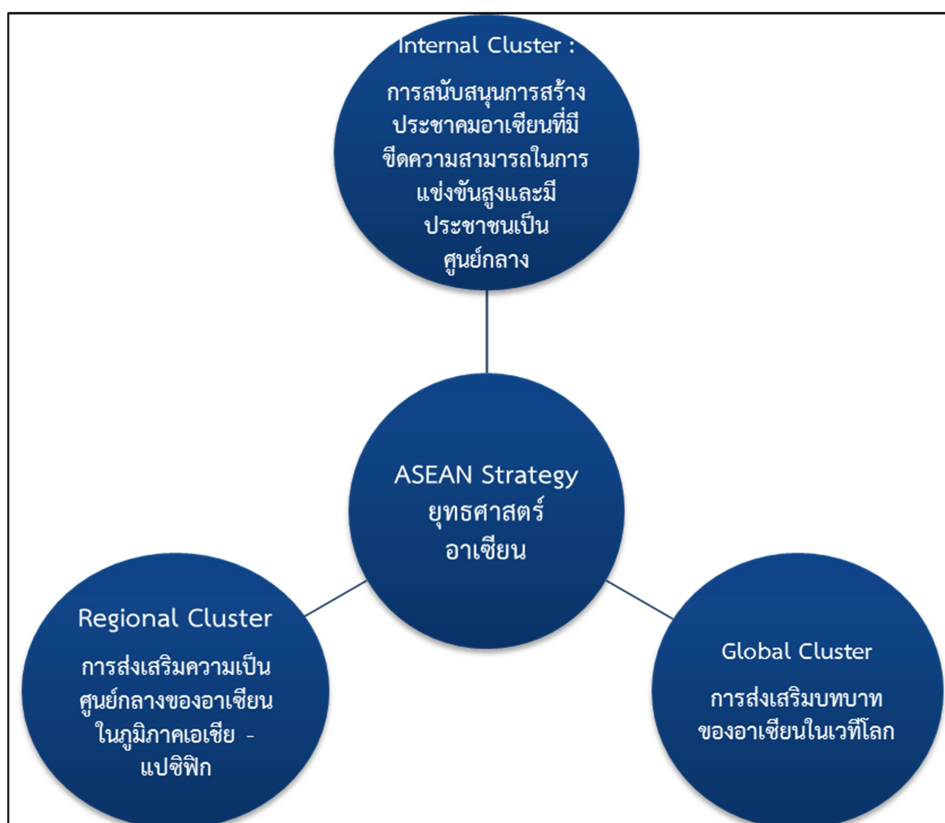
<sup>๒</sup> สุริยา จินดาวงษ์. “อาเซียนในภาพรวม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

๒. กลุ่มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง การส่งเสริมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit หรือ EAS) ให้เป็นเวทีหารือประเด็นด้านยุทธศาสตร์ และการส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเวทีอาเซียนต่างๆ ที่ดำเนินการด้านความมั่นคง เช่น EAS ARF และ ADMM Plus

๓. กลุ่มยุทธศาสตร์เวทีโลก ได้แก่ การส่งเสริมให้อาเซียนมีท่าทีและนโยบายร่วมในเวทีโลก เช่น สหประชาชาติ และ G-20 การพัฒนาความร่วมมือของอาเซียนในประเด็นระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การบริหารจัดการภัยพิบัติและความมั่นคงทางทะเล และการศึกษาแนวโน้มพัฒนาการของโลกในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบกับอาเซียน

การแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์ของอาเซียน แสดงให้เห็นถึงการยอมรับและตระหนักถึงความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ที่แนบแน่น ซึ่งไม่เพียงแต่ภายในชาติสมาชิกอาเซียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภูมิภาคภายนอกที่มีความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองความมั่นคงของภูมิภาค

แผนภาพที่ ๓ - ๑ การแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน



ที่มา : สุริยา จินดาวงษ์ “อาเซียนในภาพรวม” กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, พ.ศ. ๒๕๕๕

**แผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเลภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน** ในการมุ่งไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘ นั้น ขาดสมาชิกได้ร่วมกันจัดทำแผนการดำเนินงานในลักษณะต่างๆ ออกมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นแผนงานสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล ดังนี้

๑. **แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action : HPA (1999 - 2004))** เป็นแผนปฏิบัติการฉบับแรกเพื่อรองรับวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๕๖๓ มีระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ – ๒๕๔๗ มีความมุ่งหมายให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานของอาเซียนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ประกอบด้วย การสร้างความเข้มแข็งด้านความร่วมมือทางการเงินและ เศรษฐศาสตร์จุลภาค การยกระดับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจให้ใหญ่ขึ้น การส่งเสริมการพัฒนา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนสาธารณูปโภคด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมการพัฒนา ด้านสังคมและกำหนดผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินที่มีต่อสังคม การส่งเสริมการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งด้าน สันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค การยกระดับบทบาทของอาเซียนในฐานะเป็นกำลังที่มี ประสิทธิภาพสำหรับสันติภาพ ความยุติธรรม ทั้งในระดับเอเชียแปซิฟิกและระดับโลก และการ ส่งเสริมความตระหนักรู้และจุดยืนของอาเซียนในประชาคมโลก

อาจกล่าวได้ว่าแผนปฏิบัติการฮานอย ได้เริ่มวางแนวทางการให้ความสำคัญต่อการ คมนาคมทางทะเลในฐานะของการเป็นเส้นทางหนึ่งๆ ที่เชื่อมโยงชาติอาเซียนเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ยัง ระบุถึงการสร้างความเข้มแข็งของภูมิภาคในการรับมือกับการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ และการ กำหนดแนวทางในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมทั้งหลายอีกด้วย

๒. **แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ พ.ศ.๒๕๔๗ – ๒๕๕๓ (Vientiane Action Program : VAP (2004 - 2010))** เมื่อ HPA สิ้นสุดการดำเนินการในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ณ กรุงเวียงจันทน์ ได้เห็นชอบให้มีการดำเนินการตาม แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็น รูปธรรม โดยใน VAP ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางดำเนินการของอาเซียนโดยแบ่งออกเป็น ๓ ประชามคม ซึ่งในแต่ละประชาคมได้มีการกำหนดแรงขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Thrusts) หัวข้อการดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติให้เห็นอย่างชัดเจนที่สำคัญ VAP ได้ระบุถึงประเด็นด้าน ความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจนอย่างมาก ประกอบด้วย การผลักดันให้มีการปฏิบัติตาม ปฏิญญาว่า ด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่างๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea : DOC) และพัฒนาไปสู่การจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้

(Regional Code of Conduct in the South China Sea : COC) และการส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

## ความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน

แนวโน้มในอนาคตอันใกล้ของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะรวมตัวกันใกล้ชิดมากขึ้นและจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ ทั้งทางการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีความขัดแย้งในหลายด้าน รวมทั้งประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยสถานการณ์ความขัดแย้งที่สำคัญที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางทะเลของไทย และจากสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่กลไกและความร่วมมือต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกลับยังไม่สามารถหยุดหรือยับยั้งต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษายุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของไทย ดังนี้

**๑. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย** จากการที่อินโดนีเซียประกาศห้ามเรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียโดยเด็ดขาด ยกเว้นเรือประมงที่จดทะเบียนกับบริษัทของอินโดนีเซียหรือร่วมทุนกับอินโดนีเซียเท่านั้น ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของอินโดนีเซียจึงมุ่งเน้นด้านการป้องกัน และด้านการปราบปราม โดยมีเป้าหมายสำคัญในการกำจัดความรุนแรงและการกระทำผิดทางทะเล ให้ความปลอดภัยและความช่วยเหลือในการเดินเรือ การดูแลอาณาเขตทางทะเลการปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การต่อต้านและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายฝั่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสี่ยงในภูมิภาค และการฝึกและตรวจการณ์ร่วมกัน

**๒. สาธารณรัฐสิงคโปร์** ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของสิงคโปร์ มีเป้าหมายเพื่อมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรือให้ทันสมัย และสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อทั้งสหรัฐอเมริกาและจีน ด้วยการดำเนินการติดตามภัยคุกคาม การป้องกัน และการตอบโต้

**๓. ประเทศมาเลเซีย** จากปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยและมาเลเซียคลี่คลายมากขึ้นหลังจากมีการตกลงให้พื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนเป็นเขตพัฒนาร่วม ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศมาเลเซีย จึงมีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ทั้งด้านการผลิตอาวุธ การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการถ่ายทอด

เทคโนโลยี เสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้มีความสมดุลในทุกมิติ เช่น การคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติทางทะเลการถ่วงดุลอำนาจทางทหาร

**๔. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์** ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ไม่มีผลกระทบโดยตรง ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของฟิลิปปินส์ จึงเน้นให้ความสำคัญในการรักษาอธิปไตยเหนือดินแดนและเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งรวมถึงทะเลจีนใต้ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล การรักษาความปลอดภัยและป้องกันภัยคุกคาม การปราบปรามอาชญากรรมทางทะเล

**๕. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม** จากการที่เวียดนามอนุญาตให้เรือประมงไทยเข้าไปทำประมงในลักษณะการเช่าเรือเข้าไปทำการประมงแต่ยังคงมีการลักลอบเข้าไปทำประมงโดยไม่ถูกต้องอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามปัจจุบันพบว่ามีเรือประมงของเวียดนามรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ทางทะเลของไทยจำนวนมาก ประกอบกับการอ้างสิทธิอธิปไตยในทะเลจีนตอนใต้ ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของเวียดนาม จึงมุ่งเน้นการพัฒนากองเรือให้ทันสมัยทั้งในเชิงป้องกันและเชิงรุก การต่อเรือได้เองภายในประเทศ การสร้างดุลอำนาจทางทะเลกับประเทศมหาอำนาจ การใช้แนวทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือการเจรจาทวิภาคีเพื่อระงับปัญหาพิพาททางทะเล และการร่วมมือกับประเทศอาเซียนในการแก้ปัญหาทางทะเล

**๖. บรูไนดารุสซาลาม** ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับบรูไนไม่มีผลกระทบโดยตรง ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของบรูไน จึงเน้นให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้ทันสมัย เพื่อรับมือกับภัยคุกคามต่างๆ เนื่องจากมีทรัพยากรน้ำมันบริเวณชายฝั่งทะเลอาณาเขต รวมทั้งทรัพยากรประมง มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านความมั่นคงทางทะเลทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามทางทะเล และจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ (Special Force) ซึ่งเป็นชุดปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่กองทัพเรือและกองทัพอากาศบรูไนไว้ปกป้องน่านน้ำ

**๗. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา** จากปัญหาเส้นเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ รวมไปถึงทะเลยังเป็นเส้นทางในการลักลอบขนส่งยาเสพติดและการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีกด้วย และในปัจจุบันเมียนมาได้ควบคุมการประมงมากขึ้น ส่งผลให้เรือประมงต่างชาติไม่สามารถลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตเมียนมาได้เหมือนในอดีต ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของเมียนมา จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพเรือให้ทันสมัยด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการต่อเรือไว้ใช้ภายในประเทศ ควบคู่กับการรับความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งประกอบด้วยแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแหล่งประมง นอกจากนี้ กองทัพเรือเมียนมา ยังปรับปรุงโครงสร้างการส่งกำลังบำรุงทางทะเลด้วยการปรับปรุงสถานีทหารเรือตามเกาะต่างๆ ซึ่งปัจจุบันกองทัพเรือเมียนมายังคงพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง

**๘. ราชอาณาจักรกัมพูชา** จากความขัดแย้งเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลจะมีแนวโน้มเข้มข้นขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าวเป็นบริเวณที่คาดว่าจะมีทรัพยากรทางพลังงานที่อุดมสมบูรณ์ ดังนั้นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของกัมพูชา จึงเป็นไปในเชิงป้องกัน โดยมุ่งเน้นการจัดการประเด็นข้อพิพาททั้งทางบกและทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง มีการจัดตั้ง คณะกรรมการความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติ(National Committee on Maritime Security - NCMS) มีภารกิจหลักคือ ส่งเสริมอำนาจอธิปไตยทางทะเลและบังคับกฎหมายทางทะเล โดยมีหลักการทำงาน คือ การรักษาความมั่นคงทางทะเล การปกป้องผลประโยชน์ ในน่านน้ำของประเทศ การต่อต้านภัยคุกคามทางทะเล และการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำ

จะเห็นว่า ในการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของชาติตนเอง โดยเฉพาะเรื่องการรักษาดินแดนและแนวเขตน่านน้ำ ซึ่งมีอยู่หลายพื้นที่ที่ยังมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศ แต่ยังไม่ได้มีความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลร่วมกันอย่างจริงจัง ถึงแม้ปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในทะเลภูมิภาคจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

## หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของประเทศอาเซียน

**มาเลเซีย** มีหน่วยบังคับใช้กฎหมายทะเลมาเลเซีย (Malaysian Maritime Enforcement Agency - MMEA) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) เพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีภารกิจในการป้องกันและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง และอำนาจอธิปไตยภายในพื้นที่ทางทะเลของมาเลเซีย รวมถึงการช่วยเหลือและกู้ภัยในทะเล โดยแบ่งเป็นกิจต่าง ๆ ดังนี้<sup>๓</sup>

๑. กิจในพื้นที่ทางทะเล ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายแห่งรัฐ การประสานการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด การให้การสนับสนุนใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาอาชญากรรมเมื่อรัฐอื่นร้องขอ การลาดตระเวนตรวจการณ์ทางอากาศและชายฝั่ง การเตรียมสนับสนุนหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งและบริหารจัดการการฝึกหัดศึกษาของหน่วย และการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงในทะเล

---

<sup>๓</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. รายงานผลการศึกษาดูงานโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง ณ Malaysian Maritime Enforcement Agency. พ.ศ.๒๕๕๔

๒. กิจในทะเลหลวง ได้แก่ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การควบคุมและป้องกันมลพิษทางทะเล การป้องกันและปราบปรามโจรสลัด การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ยาเสพติด

๓. ในภาวะสงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน MMEA จะไปขึ้นการควบคุมบังคับบัญชากับผู้บัญชาการกองทัพมาเลเซีย

**ฟิลิปปินส์** มีหน่วยยามฝั่งฟิลิปปินส์ (Philippine Coast Guard)<sup>๔</sup> มีหน้าที่ในการส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเล ปกป้องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล บังคับใช้กฎหมายทะเล และให้การสนับสนุนภารกิจอื่น ๆ ของกระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร โดยแบ่งกลุ่มงานออกเป็น ๔ สาขา ได้แก่ การดูแลความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล (Maritime Search and Rescue) การป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environmental Protection) และการรักษาความมั่นคงและบังคับใช้กฎหมายทะเล (Maritime Security and Law Enforcement)

**สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม** มีหน่วยยามฝั่งเวียดนาม (Decree on the Organization and Activities of the Vietnam Marine Police)<sup>๕</sup> มีกิจต่าง ๆ ได้แก่ การปกป้องอธิปไตยและทรัพยากรของชาติทางทะเล การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล การอันเป็นโจรสลัด การปล้นสะดม การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ การลักลอบนำเข้าสินค้าหนีภาษี การค้ามนุษย์ อาวุธสงคราม และการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การป้องกันมลภาวะและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การมีส่วนร่วมในการค้นหาช่วยเหลือ และบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทาง

---

<sup>๔</sup> ข้อมูลประมวลจากหลายแหล่ง. “สาธารณรัฐฟิลิปปินส์”, กระทรวงการต่างประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=207>. “Philippines”. Wikipedia, .(Online). Available: <http://en.wikipedia.org/wiki/Philippines> , 2015. “Philippines”. CIA – The World Factbook .(Online). Available: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> , 2015. Thomas J. Baerwald and Celeste Fraser. World Geography: Building a Global Perspective . Massachusetts: Pearson Prentice Hall. 2015, p. 711. Philippine Coast Guard. Philippine Coast Guard Pamphlet . Manila, 2008. pp. 3-5.

<sup>๕</sup> ข้อมูลประมวลจากหลายแหล่ง. “สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม”, กระทรวงการต่างประเทศ. (Online). Available: <http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=273>, 2015. “Vietnam”. Wikipedia. (Online). Available: <http://en.wikipedia.org/wiki/Vietnam>, 2015. “Vietnam”. CIA – The World Factbook . (Online). Available: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/vm.html>, 2015. Thomas J. Baerwald and Celeste Fraser. World Geography: Building a Global Perspective . Massachusetts: Pearson Prentice Hall, 2007. pp. 709-710.

ทะเลแก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในประเทศ และ แสวงความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

**ประเทศไทย** มีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทาง ทะเล เพื่อให้การปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ศรชล. ไม่มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการควบคุม สั่งการ และดำเนินการในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินการที่ผ่าน มา กองทัพเรือได้พยายามผลักดันให้ประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยความมั่นคงทางทะเล ให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน อย่างเช่นมาเลเซีย ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการ เสนอร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ... เพื่อยกระดับให้ ศรชล.เป็น หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของไทย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

จะเห็นว่า ประเทศในอาเซียนดังกล่าว มีหน่วยงานด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเล ที่ มีภารกิจหน้าที่แตกต่างกันไป โดยรวมแล้วมีหน้าที่หลักในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ด้วยการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน ความมั่นคงทางทะเลร่วมของอาเซียนเพื่อปฏิบัติการร่วมกัน โดยในปัจจุบันระดับความร่วมมือจะเป็น เพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเท่านั้น สำหรับประเทศในอาเซียนที่ไม่ได้กล่าวถึงนั้น ยังคงใช้กองทัพเรือทำหน้าที่ในด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบัน

## ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลในกรอบของอาเซียน

กรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือ ด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) เป็น เวทีและกลไกที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศสำคัญนอกภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีผลประโยชน์ในพื้นที่ที่เป็นขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของ ARF (เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มหมู่เกาะต่างๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิก) เพื่อ ส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพและความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าว การนี้ อาเซียนมอง ARF เป็นส่วนสำคัญ ของยุทธศาสตร์อาเซียนที่จะคงไว้ ซึ่งบทบาทนำของอาเซียนในการขับเคลื่อนกระบวนการความ ร่วมมือต่างๆ เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค อีกทั้งเป็นเสาหลักอันหนึ่งในโครงสร้าง สถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งการประชุมระดับรัฐมนตรี ARF ครั้งแรกได้จัดขึ้น ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๗ ปัจจุบัน ARF มีประเทศเข้าร่วม ๒๖ ประเทศกับ ๑ กลุ่มประเทศ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน (Dialogue



Partners) ๙ ประเทศ กับอีก ๑ กลุ่มประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ รัสเซีย อินเดีย และสหภาพยุโรป ผู้สังเกตการณ์พิเศษของอาเซียน (Special Observer) ๑ ประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี และประเทศอื่นในภูมิภาค ๖ ประเทศ ได้แก่ มองโกเลีย เกาหลีเหนือ ปากีสถาน ติมอร์-เลสเต บังกลาเทศ และศรีลังกา โดยที่ผ่านมา ARF เป็นเวทีหนึ่ง ที่ส่งเสริมความร่วมมือในการต่อต้านภัยคุกคามทางทะเล และประเทศสมาชิกมีข้อตกลงร่วมกันที่จะใช้ และสนับสนุนกำลังทรัพยากรของตัวเองเพื่อร่วมมือในการต่อต้านภัยคุกคามและการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลทุกรูปแบบ เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรมทางทะเล การค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ เป็นต้น

**การดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเลภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนในปัจจุบัน** อาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มได้แก่ การดำเนินงานที่ต่อเนื่องมาจากอดีตตั้งแต่ยังไม่มีแนวคิดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน หากแต่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางความร่วมมือซึ่งได้แก่ ความร่วมมือด้านความมั่นคงในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) และการดำเนินงานที่เกิดขึ้นภายหลังการตกลงให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการตอบสนองต่อ APSC Blueprint ได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting : ADMM) การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) เวทีการประชุมหารือเรื่องความมั่นคงเพื่อความมั่นคงทางทะเล (ASEAN Maritime Forum : AMF) และการประชุมผู้บัญชาการทหารเรืออาเซียน (ASEAN Navy Chief Meeting : ANCM)

**ARF กับการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเล** นับตั้งแต่การก่อตั้ง ARF ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ประเด็นเรื่องความมั่นคงทางทะเลได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อมีการจัดกิจกรรมการประชุมเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญในประเด็นทางทะเล ณ โฮโนลูลู มลรัฐฮาวาย สหรัฐฯ ในเวลาต่อมา ได้มีกิจกรรมการประชุมและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลจำนวนมาก (ดังแสดงในตาราง ๓ - ๑๐) อย่างไรก็ตาม การจัดประชุมอย่างเป็นทางการ (Track I) ที่เรียกว่า กิจกรรมระหว่างปี (Inter-Sessional Activities) อันเป็นกิจกรรมระดับเจ้าหน้าที่ซึ่งหารือเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะเรื่องนั้น ประเด็นเรื่องความมั่นคงทางทะเลได้เข้าสู่การประชุมที่เรียกว่า ARF Inter-Sessional Meeting on Maritime Security (ARF ISM on MS) ครั้งแรกในวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ เมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีการจัดประชุม ARF ISM on MS มาแล้ว ๔ ครั้ง ซึ่งสรุปความก้าวหน้าล่าสุดเฉพาะประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑. มีการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล (ARF Work Plan on Maritime Security) ซึ่งให้ความสำคัญใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ ๑. การแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ในด้านปฏิบัติการทางเรือ ๒. การกำหนด

มาตรการสร้างความไว้วางใจในกรอบกฎหมาย ข้อตกลง และความร่วมมือทั้งในภูมิภาคและนานาชาติ และ ๓. การสร้างความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทะเลในภูมิภาค ในการนี้ มาเลเซียและญี่ปุ่นได้เป็นผู้นำในหัวข้อที่ ๒ ในขณะที่หัวข้อที่ ๑ และ ๓ ยังไม่มีผู้นำในการดำเนินการ

๒. ในที่ประชุมมีความคิดเห็นว่าการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล (ARF Work Plan on Maritime Security) จะเป็นการพัฒนาความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามแผนจะทำให้ทะเลมีความปลอดภัยและมั่นคงมากขึ้น โดย ARF สามารถใช้กลไกของอาเซียนในการดำเนินตามมาตรการในแผนฯ เช่น AMF เป็นต้น

๓. ความร่วมมือจะทำให้ภูมิภาคสามารถรับมือกับสิ่งท้าทายด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การอพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย และการกระทำอันเป็นโจรสลัด ทั้งนี้ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรอง และกองเรือยามฝั่ง (Coast Guard) ควรมีบทบาทมากขึ้น

**ADMM** กับการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเล จนถึงปัจจุบันการประชุมในกรอบ ADMM ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๖ ครั้ง เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๙ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยอาจกล่าวได้ว่าประเด็นด้านความมั่นคงทางทะเล ไม่ได้เป็นประเด็นหลักที่ ADMM ให้ความสำคัญ มากเท่ากับภารกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ และการรักษาสันติภาพ ตามกิจกรรมความร่วมมือ ซึ่งที่ประชุมให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑ ประกอบด้วย ความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organisations Cooperation on Non-Traditional Security : CSO) การใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารในอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HADR) ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของอาเซียน (ASEAN Defence Industry Cooperation : ADIC) และการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของอาเซียน (The Establishment of ASEAN Peacekeeping Centres Network) โดยความมั่นคงทางทะเลเริ่มปรากฏให้เห็นในการประชุม ADMM Retreat ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งมีการตกลงว่ากองทัพเรือของชาติสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันลาดตระเวนในพื้นที่ทางทะเล

**ADMM Plus** กับการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเล เวทีการประชุม ADMM Plus ก่อให้เกิดพัฒนาการความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นหนึ่งใน ๕ ประเด็นหลักซึ่งประกอบด้วย การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) การแพทย์ทหาร (Military Medicine) การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism) และการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

(Peace Keeping Operations) ความก้าวหน้าที่สำคัญมาจากวิธีการดำเนินงานซึ่งที่ประชุมได้กำหนดให้มีคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางทะเล (ADMM Plus Expert Working Group on Maritime Security : ADMM Plus EWG on MS) โดยในปัจจุบันมีมาเลเซียและออสเตรเลียเป็นประธานร่วม ซึ่งสามารถสรุปความคืบหน้าเฉพาะประเด็นสำคัญจากที่ประชุมได้ดังนี้<sup>๖</sup>

๑. กรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคมีหลายกรอบความร่วมมือ เช่น ARF, AMF, ADMM, ASEAN Transport Ministers' Meeting เป็นต้น จึงควรมีการตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรอบความร่วมมือและการมีพื้นฐานร่วมกันของกรอบความร่วมมือเหล่านั้น ซึ่งแต่ละกรอบความร่วมมือควรมีการประสานงานกัน โดยควรมุ่งเน้นสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งกรอบอำนาจทางกฎหมาย และภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในภูมิภาค เช่น การก่อการร้ายทางทะเล รวมทั้งผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ร่วมกันที่สำคัญ เช่น การคุ้มกัน SLOCs, ปัญหาโจรสลัดและการปล้นเรือ การเสริมสร้างศักยภาพและการออกกฎหมายรองรับ นอกจากนี้ทุกชาติยังควรมีการเรียนรู้อันดีจากกัน จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกัน รวมทั้งการส่งผู้สังเกตการณ์จากกรอบความร่วมมือ ADMM – Plus เช่น ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ARISE (ASEAN Region Info-Sharing Experimentation) ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์ Information Fusion Center (IFC) ของกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์

๒. กลาโหมเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการด้านความมั่นคงทางทะเลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลาโหมเป็นส่วนที่มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถด้านความมั่นคงที่เป็นแบบเฉพาะไม่เหมือนหน่วยงานอื่น การใช้ขีดความสามารถของกลาโหมในกรอบงานด้านความมั่นคงทางทะเล ขึ้นอยู่กับการพิจารณาการใช้กำลังที่ต้องการ โดยที่ประชุมฯ มีความเห็นร่วมกันว่ากลาโหม มีหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานซึ่งมีบทบาทในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านความมั่นคงทางทะเล นอกจากนี้กองทัพเรือยังมีหน้าที่ในการรักษาเครื่องช่วยในการเดินเรือ และช่วยเหลือหน่วยงานอื่นในการรักษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓. กลาโหมมาเลเซียเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคระหว่าง ADMM – Plus กับเอเชียแปซิฟิก การสร้างและรักษาเครือข่ายของผู้ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยทางทะเล การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค และจัดการประชุม สัมมนา และฝึกด้านความมั่นคงทางทะเล ในหัวข้อ การต่อต้านการกระทำอันเป็น

---

<sup>๖</sup> กรมยุทธการทหารเรือ. “บันทึกข้อความ ที่ กท ๐๕๐๕/๑๕๓๑ เรื่อง รายงานผลการประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทางทะเลในกรอบ ADMM – Plus”. ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔.

โจรสลัด การต่อต้านการก่อการร้ายทางทะเล และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ

**AMF กับการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเล** อาเซียนได้จัดตั้งเวทีการประชุม AMF ในปี ๒๕๕๓ ตามที่ได้กำหนดไว้ใน APSC Blueprint เพื่อมุ่งเน้นความร่วมมือในด้านความมั่นคงทางทะเลโดยเฉพาะโดยที่ผ่านมามีการประชุมแล้วจำนวน ๓ ครั้ง มีความคืบหน้าสรุปได้ดังนี้

๑. การประชุม AMF ครั้งที่ ๑ จัดขึ้นใน ๒๘-๒๙ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ณ เมืองสุราบายา ที่ประชุมมุ่งเน้นให้การสนับสนุนการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ โดยมุ่งหวังว่า AMF จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดและยกประเด็นที่เกี่ยวกับทะเลเข้าสู่ที่ประชุมอาเซียน<sup>๗</sup>

๒. การประชุม AMF ครั้งที่ ๒ จัดขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ณ พัทยา ในหัวข้อ "Towards ASEAN Community in the Context of Enhanced Maritime Security, Safety and Connectivity". มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันผลประโยชน์ของอาเซียนในประเด็นทางทะเล และสำรวจแนวทางในการพัฒนาความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) และการเชื่อมต่อทางทะเล (Maritime Connectivity)

๓. การประชุม Expanded AMF (EAMF) ครั้งที่ ๑ จัดขึ้นใน ๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๕ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก ADMM Plus ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อถ้อยแถลงของผู้นำอาเซียนและผู้นำประเทศสมาชิกการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit : EAS) ในการประชุม EAS ที่บาห์ลี ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๔ เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้เกิดการประชุมโดยรวมชาติสมาชิก EAS เพื่อการสร้างโอกาสและกำหนดสิ่งท้าทายในประเด็นทางทะเลร่วมกัน โดยในที่ประชุมแสดงความต้องการให้มีการจัด EAMF ครั้งที่สอง ควบคู่ไปกับการประชุม AMF ครั้งที่ ๔ ในปี ๒๕๕๖

๔. การประชุม AMF ครั้งที่ ๓ จัดขึ้น ในวันที่ ๓-๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๕ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นความมั่นคงทางทะเลและความร่วมมือในอาเซียน การดำรงเสรีภาพและความปลอดภัยของการเดินเรือและโจรสลัดในทะเล การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและการทำประมงในเอเชียตะวันออกและการศึกษาเพื่อนำ AMF ไปสู่การเป็นสถาบันในอนาคต

---

<sup>๗</sup> "First ASEAN maritime forum held in Surabaya". Antara News, (Online). Available: <http://www.antaraneews.com/en/news/1280584402/first-asean-maritime-forum-held-in-surabaya>, July 31, 2010.

การประชุม ANCM ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าของอาเซียนเป็นอย่างมากจากแต่เดิมซึ่งเหล่าผู้บัญชาการฯ จะพบกันในรูปแบบทวิภาคีเป็นหลัก จนถึงปัจจุบันได้มีการประชุม ANCM มาแล้ว ๖ ครั้ง สามารถสรุปประเด็นความคืบหน้าได้ดังนี้

๑. ในที่ประชุมครั้งที่ ๕ ได้มีการรับรอง TOR สำหรับการจัดประชุม ANCM โดยเปลี่ยนกำหนดวงรอบจากทุก ๒ ปี เป็นทุก ๑ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

๒. ที่ประชุมได้มีความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย ให้มีโครงการเยือน ทร.ในประเทศอาเซียนสำหรับกลุ่มนายทหารที่มีอายุไม่เกิน ๓๕ ปี (Interaction Program for ASEAN Young Navy Officers) โดยประเทศเจ้าภาพรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ประเทศผู้มาเยือนรับผิดชอบค่าโดยสารเครื่องบิน ให้มีการกำหนดการสื่อสารด้วยโทรศัพท์สายด่วน (Hot Line) ระหว่างกองทัพเรือประเทศในอาเซียน ให้มีการส่งสัญญาณสื่อสาร เพื่อการทักทายของเรือหรืออากาศยาน ระหว่างกองทัพเรือประเทศอาเซียน (Sending Naval Greeting Signals at Sea) ให้มีการจัดสัมมนาหรือการฝึกปฏิบัติการ (The ASEAN Navies Two-Year Activity Workplan) ในประเด็นด้านความมั่นคงทางทะเล รวมทั้งเชิญผู้แทน ทร.ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมการฝึกบนเรือ ให้มีการประสานข้อมูลข่าวสารทางยุทธการสำหรับ ทร.ในประเทศอาเซียน (Cooperation Information Sharing in ASEAN)

จากข้อมูลทั้งหมดที่ได้นำเสนอจะเห็นได้ว่าการก่อตั้งประชาคมอาเซียน ส่งผลให้เกิดการดำเนินการด้านความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเลจำนวนมาก เริ่มต้นจากการจัดทำแผนปฏิบัติการฮานอย (HPA) จนถึงแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (MPAC) สนับสนุนด้วยกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนแผนงานต่าง ๆ อันได้แก่ ARF, ADMM, ADMM Plus, AMF และ ANCM เพื่อให้อาเซียนสามารถบรรลุถึงเป้าหมายการเป็นประชาคมอาเซียน บนพื้นฐานความร่วมมืออย่างแน่นแฟ้นระหว่างชาติสมาชิก และการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ภายนอกภูมิภาค

## กรอบกฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเล

กฎหมายและกลไกระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศให้เกิดขึ้น โดยอนุสัญญาที่มีบทบาทในภูมิภาคเหล่านั้นได้แก่

UNCLOS – The 1982 Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ เป็นหลักการที่ครอบคลุมสำหรับธรรมาภิบาลในมหาสมุทรและเป็นกรอบสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ กับอีก ๙ ผนวก บทบัญญัติเหล่านี้จะครอบคลุมเรื่องทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง การเดินเรือ ช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การบริหารและอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเล

หลวง รัฐไร้ฝั่งทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่กันทะเลระหว่างประเทศ การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ในทะเล และการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เป็นต้น

SOLAS – International Convention for the Safety of Life at Sea อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.๑๙๗๔ เป็นข้อตกลงที่มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง และถือว่าเป็นข้อตกลงที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือสินค้า โดยมีการจัดทำครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๔๕๗ โดยได้กำหนดจำนวนเรือช่วยชีวิตและเครื่องมือฉุกเฉินอื่นประกอบการดำเนินการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งรวมถึงการเฝ้าฟังทางวิทยุอย่างต่อเนื่องอีกด้วย การจัดทำในครั้งที่ ๒ เกิดขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๗๒ ครั้งที่ ๓ ในปี พ.ศ.๒๔๙๑ ครั้งที่ ๔ ในปี พ.ศ.๒๕๐๓ และครั้งที่ ๕ ปี พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งได้รวมการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับการสร้าง การติดตั้งอุปกรณ์และการปฏิบัติการของเรือ ให้สอดคล้องกับหลักความปลอดภัย โดยรัฐเจ้าของธงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการให้เรือปฏิบัติตามความต้องการดังกล่าว

ISPS Code – International Ship and Port Facility Security Code ข้อบังคับการรักษาความปลอดภัยของเรือที่ใช้ระหว่างประเทศและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ ให้มีการจัดตั้งระบบรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือ โดยให้เรือเดินทะเลระหว่างประเทศขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสขึ้นไป ต้องติดตั้ง GPS และระบบเตือนภัย จัดทำแผนรักษาความปลอดภัยของเรือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเรือ รวมทั้งท่าเรือต้องมีแผนและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย รวมทั้งมีอุปกรณ์เฉพาะในการรักษาความปลอดภัย

CSI – Container Security Initiative มาตรการความปลอดภัยของตู้สินค้า เป็นมาตรการความร่วมมือด้านศุลกากรที่ใช้ในท่าเรือเพื่อตรวจสอบสิ่งของก่อนส่งไปประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะเป็นมาตรการแบบสมัครใจ แต่จะได้รับความสะดวกในการนำเข้าส่งออกสินค้า

PSI – Proliferation Security Initiative มาตรการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธทำลายล้างสูงและชิ้นส่วน เป็นความร่วมมือในการป้องกันและสกัดกั้น การแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction : WMD) และระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย นำโดยสหรัฐอเมริกา โดยเน้นมาตรการการปฏิบัติและความร่วมมือในการสกัดกั้นและยับยั้งการส่งผ่าน ขนถ่าย และขนส่งอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง ระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ โดยเรือรบของชาติที่เป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมมาตรการ PSI สามารถขึ้นตรวจค้นเรือสัญชาติที่เป็นสมาชิกที่ต้องสงสัยว่ามีการขนส่งอาวุธทำลายล้างสูง หรือวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องได้

IPOA - IUU Fishing (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมายการประมงที่ไม่ปรากฏรายงานและการประมงที่ไร้

กฎเกณฑ์ เป็นมาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต เป็นไปตามที่องค์การอาหารโลก (FAO) กำหนด โดยรัฐส่วนใหญ่ทำความร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ข้อ ๑๑๘

MARPOL – The International Convention for the Prevention of Pollution from Ship, 1973 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือปี ค.ศ.๑๙๗๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษจากเรือที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในทะเล

SAR – The 1979 Convention on Maritime Search and Rescue (SAR Convention) อนุสัญญาว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาแผนงานด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ไม่ว่าจะอุบัติภัยนั้นจะเกิดขึ้นที่ใด โดยองค์การด้านการค้นหาและช่วยเหลือจะประสานงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ ที่ประสบอันตรายในทะเล

SUA - The 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือในทะเล ปี ค.ศ.๑๙๘๘ ให้อำนาจรัฐชายฝั่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการกระทำรุนแรงในทะเลนอกทะเลอาณาเขต

SUA 2005 – The SUA 2005 Convention อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือในทะเล ปี ค.ศ.๒๐๐๕ เป็นการนำอนุสัญญาฯ ปี ค.ศ.๑๙๘๘ และพิธีสารปี ค.ศ.๒๐๐๕ มาผสมผสานกันเพื่อสร้างมาตรการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทางทะเลและการขนส่งอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงในทางเรือ

TOC 2000 – The UN Convention against Transnational Organized Crime (CTOC) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติแบบองค์การ เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหลักในการต่อต้านอาชญากรรมแบบองค์การ โดยให้รัฐร่วมมือกันสร้างมาตรการเพื่อแก้ปัญหา การกำหนดกรอบการทำงานใหม่ ๆ สำหรับการสนับสนุนทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ให้ความร่วมมือกันในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการฝึกและสนับสนุนด้านเทคนิค

OPRC Convention 1990 มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกกำหนดมาตรการสำหรับการรับมือกับมลพิษจากน้ำมันทั้งภายในประเทศและให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ

OPRC-HNS Protocol 2000 มีเป้าหมายในการเป็นกรอบการปฏิบัติสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตั้งระบบการเตรียมการและตอบสนองต่อสารอันตรายทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก

จะเห็นว่า ด้วยกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก จะส่งผลในฐานะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ มีบรรทัดฐานสำหรับการสร้างความร่วมมือในการรับมือกับ

ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยเฉพาะ TOC 2000 – The UN Convention against Transnational Organized Crime (CTOC) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติแบบองค์การ เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหลักในการต่อต้านอาชญากรรมแบบองค์การ โดยให้รัฐร่วมมือกันสร้างมาตรการเพื่อแก้ปัญหา การกำหนดกรอบการทำงานใหม่ ๆ



## บทที่ ๔

# ความมั่นคงทางทะเลของไทย ต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและ การค้ามนุษย์

### ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

สถานการณ์ความมั่นคงและประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญและสัมพันธ์กันคือ กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ

**๑. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ** การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดมาจากหลายสาเหตุ ทั้งการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ขาดงบประมาณ กฎหมายหลายฉบับยังมีความล้าสมัยและมีความซ้ำซ้อน รวมไปถึงการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายของชาติที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับทะเลน้อย ซึ่งปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐนี้ยังส่งผลต่อกลุ่มปัญหาอื่นๆด้วย นอกจากนี้การขาดการให้ความสำคัญกับทะเลยังส่งผลให้เกิดการขาดการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางทะเล (Maritime Critical Infrastructure and Key Resources) อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ท่าเรือ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล เช่น การต่อเรือ การซ่อมเรือ การขนส่งทางทะเล ฯลฯ อีกด้วย

**๒. กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม** จากการขาดประสิทธิภาพในการจัดการทางทะเลของภาครัฐ ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบและการควบคุม ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็ว ทะเลกลายเป็นพื้นที่รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรุนแรง เช่น การก่อกมลพิษทางทะเล การสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำประมงอย่างขาดความรับผิดชอบ การขาดการควบคุมกิจการของภาคเอกชน ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลนั้น ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมด้วย เช่น ความขัดแย้งระหว่างธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ ธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก และชุมชนท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการประมง ทั้งยังบีบให้

ผู้ประกอบการประมงออกไปแสวงหาผลประโยชน์ในเขตประมงของประเทศอื่น อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการประมงอีกด้วย

**๓. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ** จากการทำทะเลเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเปิด ประกอบการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมทะเล ทำให้ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายมาก และหลายประเด็นปัญหามีลักษณะที่ข้ามชาติ เช่น การลักลอบขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย สินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบขนส่งอาวุธ การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การก่อการร้าย โจรสลัด เป็นต้น ฯลฯ จากสภาพการณ์ของปัญหาจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่ภาครัฐจะต้องปรับตัวเพื่อให้การควบคุมทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากสถานการณ์ความมั่นคงและประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเสื่อมโทรมและมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการประมงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ จนนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติขึ้นในภูมิภาคตามมา ซึ่งหนึ่งในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของไทยอย่างยิ่งทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ได้แก่ การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

**ประเมินผลกระทบ** สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ได้ศึกษาประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ พบประเด็นปัญหาผลกระทบที่สำคัญ ดังนี้

**๑. ผลกระทบด้านบวก** การที่ประเทศไทยจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในบางประเภทกิจการ โดยเฉพาะงานประเภท 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) ซึ่งคนไทยไม่ยอมทำ เช่น งานในภาคอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง ซึ่งต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้น หากมองผลดีด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เมื่อปี ๒๕๔๖ พบว่า การจ้างแรงงาน ต่างด้าวฯ ประมาณ ๔ แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๖๔

## **๒. ผลกระทบด้านลบ**

**๒.๑ ด้านสังคม** ปัญหาใหญ่ที่สุด คือ ปัญหาสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน เริ่มจากสภาพการเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้อง และไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ นำไปสู่ปัญหาสถานะบุคคลของทั้งตัวเองและบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการถูกกดขี่ ข่มเหง ขูดรีด การตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ และการเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้น

พื้นฐานที่รัฐจัดให้ปัญหาผลกระทบด้านสังคมรอลงมา คือ ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ โดยเฉพาะจากผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นแรงงานต่างด้าวเนื่องจากมีจำนวนมากอาศัยอยู่อย่างแออัด บางแห่งมีการรวมตัวเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ นำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความไม่ไว้วางใจ ความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ นอกจากนี้ ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าซึ่งอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดน มีพฤติกรรมลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิง การรับจ้างตัดไม้ทำลายป่า ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งยังมีปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดจากผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทอื่น ๆ ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะ ในพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญ

**๒.๒ ด้านเศรษฐกิจ** เกิดการพึ่งพาการใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูก ทำให้ส่วนหนึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานไทยและไม่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือ ทักษะการทำงาน รวมทั้งไม่พยายามพัฒนาหรือใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการผลิต กระทบต่อความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยขาดการควบคุมดูแลคุ้มครองอย่างเหมาะสม ยังอาจทำให้ไทยถูกกีดกันทางการค้าจากการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

**๒.๓ ด้านสาธารณสุข** ผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นภาระต่อภาครัฐในการรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชายแดนทำให้กระทบต่อการดูแลรักษาคนไทยในพื้นที่ นอกจากนี้ ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวบางส่วนนำโรคติดต่อเข้ามาในไทย และการที่แรงงานมักอยู่อาศัยอย่างแออัดผิดสุขลักษณะนำมาซึ่งปัญหาสุขอนามัย สาธารณสุข และการคุมกำเนิด

**๒.๔ ด้านการศึกษา** จากนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือไม่มีสัญชาติสามารถเข้ารับการศึกษาได้จนจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวในอัตราเดียวกันกับที่จัดสรรให้กับเด็กไทย (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘) ทำให้เกิดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจัดหาให้แก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ในสถานศึกษา จำนวน ๖ หมื่นคนเศษ (สำรวจในช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑) กระทบต่อทัศนคติของคนไทยในพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานเข้าเรียนกับเด็กต่างด้าว รวมทั้งกระทบต่อคุณภาพในการเรียนการสอนของสถานศึกษาโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน

**๒.๕ ด้านการเมือง** เกิดปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิภายใต้ การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการบางส่วน และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน สร้างความกดดันต่อภาครัฐ ปัญหาภาพลักษณ์ทางลบด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในประชาคมโลก เนื่องจากมีกลุ่มคน บางกลุ่มแสวงประโยชน์จากกลุ่มคนหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะขบวนการนำพา ขบวนการค้ามนุษย์ นายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ล้วงละเมิดแรงงาน นอกจากนี้ การที่ถูกจำกัด

สิทธิบางประการ เช่น การเดินทาง เนื่องจากมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง มักเป็นประเด็นที่องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนหยิบยกขึ้นโจมตีไทยในเวทีประชาคมระหว่างประเทศ

๒.๖ **ปัญหาบริเวณชายแดน** ที่สำคัญคือ ความหวาดระแวงของประเทศเพื่อนบ้าน จากการที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่พักพิงอยู่ในประเทศไทยบางส่วนเป็นกลุ่มต่อต้าน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านได้ใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมือง รวมทั้งการเข้าไปปฏิบัติการในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ การสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับกองกำลังของประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นเป็นระยะก่อให้เกิดปัญหาการรุกร้าอธิปไตยและความไม่ปลอดภัยบริเวณชายแดน ทำให้มีผู้หนีภัยการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากเป็นภาระที่ไทยต้องดูแลควบคุมและมีปัญหาในการส่งกลับ

สรุป ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการเมือง และปัญหาบริเวณชายแดน ทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ซึ่งถึงแม้ว่าผลกระทบทางด้านบวกจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ก็คงเป็นเพียงในระยะเวลายันสั้น ส่วนผลกระทบทางด้านลบน่าจะทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของชาติมากกว่าผลดี เพราะทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงของชาติในด้านต่าง ๆ หลายมิติ และนับวันปัญหาที่เกิดขึ้นจะขยายวงกว้าง ซับซ้อน และฝังรากลึกลงจนยากที่จะทำการแก้ไข จึงนับว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทั้งระบบ ในหัวข้อต่อไปเป็นการศึกษายุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

## ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมถึงแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

**แรงกดดันต่อการแก้ปัญหา** ที่มีส่วนทำให้สภาพปัญหาขยายตัวมากขึ้น และเกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ที่สำคัญคือ สภาพความเป็นชนกลุ่มน้อยที่ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน กระแสสิทธิมนุษยชนสากล ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศที่ติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนของภาครัฐภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและด้านแรงงานที่ไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งเกิดจากสภาพภูมิประเทศของประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นระยะทางยาว ทำให้เกิดช่องทาง

ธรรมชาติเข้า-ออกจำนวนมาก ยากต่อการสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่ ประกอบกับการลักลอบเข้าเมืองบางส่วนมีขบวนการนำพาและขบวนการค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนให้การสนับสนุนและมีความเชื่อมโยงถึงขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การแก้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ขนาดของปัญหาเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มขยายตัว ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย

**ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน** เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เน้นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต้นทาง เพื่อลดการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย โดยยุทธศาสตร์ที่ ๓ เป็นยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

๑. ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการใช้กลไกระดับภูมิภาค ทั้งระดับพหุภาคี และระดับทวิภาคี ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

๒. ส่งเสริมความสัมพันธ์ ความร่วมมือด้านการข่าว และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

๓. ส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชากรของประเทศเพื่อนบ้านดำรงชีวิตอยู่ได้ในถิ่นกำเนิด โดยไม่จำเป็นต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทย

๔. ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรและสภาพแวดล้อมในประเทศต้นทางอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานย้ายถิ่น และป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติเข้ามาในประเทศไทย

๕. ชี้แจงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ประชาคมอาเซียน ประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมถึงการดำเนินการของประเทศไทย เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

**ปัจจัยแห่งความสำเร็จ** รัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณอย่างเหมาะสมเพียงพอ หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างจริงจัง มีกลไกที่ชัดเจนในการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับ

สภาพข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ และมีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ภูมิหาย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ขัดแย้งกัน และเอื้อต่อการแก้ปัญหา ความร่วมมือจาก ประเทศต้นทาง องค์การระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกในการป้องกันและ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

### ตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

#### ๑. การดำเนินการเร่งด่วน

๑.๑ สมช. จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนี เข้าเมืองทั้งระบบ หรือ กอ.ปร. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ หรือ สอ.ปร. รวมทั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนด

๑.๒ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมืองจัดตั้งหรือปรับปรุงศูนย์สารสนเทศเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่สามารถเชื่อมโยง ข้อมูลกับ ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

๑.๓ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จัดตั้งศูนย์ประสานงาน แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ กอ.รมน. ภาค ๑ - ๔ ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับศูนย์อื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง

#### ๒. การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์

๒.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการรองรับตามยุทธศาสตร์ภายใต้ การบูรณาการและการกำกับดูแลของ กอ.ปร. คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ยุทธศาสตร์

๒.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการรองรับยุทธศาสตร์ โดยมี ตัวชี้วัด การดำเนินงานร่วมกันอย่างชัดเจน

๒.๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมือง อย่างบูรณาการ และสามารถเชื่อมโยงทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ ให้มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทุก ๒ ปี เพื่อ ปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

๓. การดำเนินการในระยะต่อไป มีนโยบายและมาตรการรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและ การเคลื่อนย้ายประชากรทั้งแบบปกติและไม่ปกติที่สอดคล้องกับสถานการณ์และรองรับผลกระทบที่ อาจเกิดจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘

จะเห็นว่า ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ในประเด็นยุทธศาสตร์การ เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นเน้นการ ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุ

ภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการรองรับตามยุทธศาสตร์ แต่ผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ก็ยังไม่ประสพผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

## **แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)**

**วิสัยทัศน์**ของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) ระบุว่า “ประเทศไทยสามารถปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการและการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ” โดยมี ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล วัตถุประสงค์แห่งชาติทางทะเล ประเด็นยุทธศาสตร์ การดำเนินยุทธศาสตร์ และปัจจัยแห่งความสำเร็จ ดังนี้

**ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล** ได้แก่ ๑. อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และสิทธิอธิปไตยของชาติทางทะเล ๒. ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อ ต่อการใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ๓. ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ ๔. ผลประโยชน์สูงสุด และยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ ๕. การมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

**วัตถุประสงค์แห่งชาติทางทะเล** ของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) ได้แก่ ๑. เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และสิทธิอธิปไตยทางทะเล จากภัยคุกคามทุกรูปแบบ ๒. เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกลำน้ำ ๓. เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ๔. เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ๕. เพื่อสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล และปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ๖. เพื่อสร้างและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลขององค์กรของรัฐ

**ประเด็นยุทธศาสตร์** ของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๘ –๒๕๖๔) ประกอบด้วย ๖ ประเด็น ได้แก่

๑. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล โดยการเสริมสร้างและพัฒนากำลังทางเรือให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอในการจัดการกับภัยคุกคามด้วยแนวคิดเชิงป้องกันและป้องปราม รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์ ความไว้วางใจระหว่างประเทศ และพัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลในทุกระดับ ตลอดจนใช้และแสวงหากลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยสันติวิธี โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน การรุกรานและการแข่งขันใน ด้านการสะสมอาวุธ สำหรับวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

๒. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยการพัฒนาขีดความสามารถ เชิงป้องกัน ในการรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคง และเสริมสร้างระบบตรวจการณ์ และพิสูจน์ทราบเป้าหมายทางทะเล การแลกเปลี่ยนด้านการข่าว รวมทั้งพัฒนาศักยภาพในการเตือนภัย ป้องกัน และจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติ ตลอดจนเสริมสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ สนับสนุนประเด็นด้านความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และภัยที่เกิดจากรัฐที่มีแนวคิดในการใช้ ความรุนแรงในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ โดยมีแนวทางในการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การเจรจา สร้างความสัมพันธ์ และความเข้าใจ เพื่อสร้างมาตรการและกลไกระหว่างประเทศในการระงับการกระทำอันรุนแรงที่จะเกิดกับเรือและประชาชนของประเทศไทย การดำเนินการทางการทูตและการทหารเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับประเด็นปัญหาโจรสลัด การเสริมสร้างและพัฒนาระบบตรวจการณ์ ฝ้าตรวจติดตาม ควบคุมเรือ และพิสูจน์ทราบเป้าหมายต่างๆทางทะเล การพัฒนาขีดความสามารถของประเทศในด้านการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง และการนำประเด็นเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อสนับสนุนการสร้างมาตรการ เครื่องมือ และความร่วมมือด้านอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือทางทะเลร่วมกัน

๓. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยการส่งเสริมการพัฒนาและเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางทะเล และสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวี รวมทั้งจัดให้มีมาตรการเชิงป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งจากการแสวงหาประโยชน์ทางทะเลอย่างสันติวิธี ตลอดจนจัดระเบียบการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมทางทะเลให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน รวมทั้งให้มีการกำหนดพื้นที่ปกครองทางทะเล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ



จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ การกระทำที่ผิดกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการทะเลที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดการสนับสนุนและขาดการบูรณาการ ในการใช้ประโยชน์จากทะเล สำหรับวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๔. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ การสร้างความสมดุลและยั่งยืน ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยการผลักดันประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้มีและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเคร่งครัด เต็มขนาด โปร่งใส และเป็นธรรม โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างหนัก รุนแรงและมีผลกระทบในวงกว้าง การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในอนาคต การแสวงหาผลประโยชน์จากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบ การขาดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ จนทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็ว สำหรับวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟู ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๕. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล โดยให้มีองค์กรที่มีหน้าที่ศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับทะเล ให้ความรู้และการศึกษากับภาคส่วนต่างๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของทะเล และเร่งรัดการพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการทางทะเล ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับการขาดองค์กรและระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งด้านความมั่นคงและด้านอื่นๆ ภาคประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจ และขาดมิติทางความคิดที่เกี่ยวข้องกับทะเล ภาครัฐขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทะเล ขาดการส่งเสริมการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนอย่างเพียงพอ สำหรับวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล และปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๖. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขององค์กรของรัฐ โดยจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและบูรณาการความร่วมมือ

ระหว่างหน่วยงานในการดูแลและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนากฎ ระเบียบ แผน หรือกฎหมายภายในอื่นๆ เพื่อให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ทางทะเลและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และให้มีภาคีเครือข่าย ภาคประชาสังคมเพื่อสนับสนุนการนำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ ตลอดจนให้มีกลไกและระบบการประเมินการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลที่ต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม โดยมีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับองค์กรของรัฐขาดประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กฎหมายไม่ทันสมัยและไม่มีมาตรการที่เข้ากับสถานการณ์ ผลกระทบจากการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ สำหรับวัตถุประสงค์ ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อจัดทำและพัฒนากฎหมาย และการบริหารจัดการทางทะเลขององค์กรของรัฐ

**การดำเนินยุทธศาสตร์** ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เป็นแนวทางการใช้และการพัฒนาเครื่องมือตลอดจนพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลที่ได้กำหนดไว้ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยปัญหา อุปสรรค และภัยคุกคามที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกับคุณค่าที่ประชาชนคนไทยยึดมั่น อีกทั้งยังมีความเป็นไปได้บนพื้นฐานของจุดแข็งและจุดอ่อนของชาติ การกำหนดแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ ดังนี้ ๑. การดำเนินยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงรุก เชิงป้องกันและป้องปรามอย่างเหมาะสม ๒. การดำเนินยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและการร่วมมือระหว่างประเทศ ๓. การดำเนินยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของการดำรงเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ ในฐานะของสมาชิกในสังคมโลก ๔. การดำเนินยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของการใช้พลังอำนาจของชาติอย่างสมดุลและเหมาะสม ๕. การดำเนินยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของความสอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีต่างๆ

**ปัจจัยแห่งความสำเร็จ** ได้แก่ ๑. มีระบบการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ ๒. มีกลไกและระบบการประเมินผลยุทธศาสตร์ ๓. มีการสร้างความสมดุลและสอดคล้องทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ๔. มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการ เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ในมิติทางด้านความมั่นคงทางทะเล ๕. มีภาคีเครือข่ายสนับสนุนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ๖. มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายภายในชาติตื่นตัวและตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเล ๗. มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล และ ๘. มีการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน

จะเห็นว่า แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) เน้นการปกป้องรักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการ

และการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ เป็นเรื่องการคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถ แข็งป้องกัน ในสามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคง ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ โดยวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ก็เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ

## การดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

**ความร่วมมือกับต่างประเทศ** ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ (ค.ศ. ๒๐๐๑) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๐ ซึ่งเป็นระยะครั้งแรกของนโยบายและแผนระดับชาติฯ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ดำเนินโครงการวิจัยประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะ ๓ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๐) โดยมุ่งที่จะประเมินความเหมาะสมของนโยบายและแผนระดับชาติฯ กับบริบทต่าง ๆ ประเมินประสิทธิภาพของการบริหารแผนและสัมฤทธิ์ผลที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผน ซึ่งพบว่ามีการจัดทำบันทึกข้อตกลงในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศและการจัดทำแผนปฏิบัติการ มีการอบรมให้ความรู้ในวงกว้างเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนแผนงานในเรื่องงบประมาณอัตรากำลัง ความรู้ความเชี่ยวชาญ และความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน

การดำเนินงานด้านการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญ และได้ผลักดันการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งติดตามประเมินผลเรื่องการค้าแรงงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่

๑. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักร กัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของ

การค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา และมีข้อตกลงจัดทำโครงการร่วมกันระหว่างสองประเทศ ใน ๓ เรื่อง คือ ๑. เรื่องกระบวนการส่งกลับและคืนผู้ส่งกลับ เมื่อปี ๒๕๔๘ ได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาว่าด้วยการส่งกลับและคืนผู้ส่งกลับของเหยื่อการค้ามนุษย์ ๒. เรื่องกระบวนการดำเนินคดี เมื่อปี ๒๕๔๙ ได้จัดทำแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเรื่องอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และ ๓. เรื่องการรายงานข้อมูล ขณะนั้นประเทศไทยอยู่ระหว่างเตรียมการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒. บันทึกความเข้าใจประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งรัฐบาลในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย ได้ลงนามร่วมกันในคราวประชุมระดับรัฐมนตรี (Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking: COMMIT) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ณ สหภาพพม่า และที่ประชุมได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๐) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ต่อมาในคราวประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ ๕ และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒-๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยรัฐมนตรีทั้ง ๖ ประเทศได้ลงนามเอกสาร COMMIT Joint Declaration เพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และเห็นชอบแผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๓) ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ๗ หัวข้อ ๑ การอบรมและพัฒนาศักยภาพ ๒ แผนปฏิบัติการระดับชาติ ๓ ความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคี ๔ กรอบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ๕ การคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ ๖ มาตรการป้องกัน และ ๗ ความร่วมมือในภาคการท่องเที่ยว ซึ่งประเทศต่าง ๆ จะต้องพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฯ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

๓. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ณ กรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ และแนวทางการดำเนินงานว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวเกี่ยวกับการรับ-ส่ง และฟื้นฟูพัฒนาเหยื่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ ๖-๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ณ จังหวัดมุกดาหาร ทั้งนี้ฝ่ายลาวเป็นเจ้าภาพจัดประชุมทวิภาคีเพื่อหารือและพิจารณาแผนปฏิบัติการฯ ระยะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗-๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ ณ เมืองหลวงพระบาง

๔. ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กและการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ลงนามเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ กรุงโฮจิมินห์ และได้รับรองแผนปฏิบัติการร่วม

ว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ไทย-เวียดนาม เมื่อวันที่ ๑๗ - ๒๐ กันยายน ๒๕๕๑ ณ กรุงเทพฯ ประกอบด้วย ๕ แผนงาน ได้แก่ ๑ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการร่วม เช่น การจัดตั้งคณะทำงานร่วม การกำหนดหน่วยประสานงานกลาง และการจัดประชุมเพื่อติดตามและประเมินผลทุก ๒ ปี ๒ การศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ ๓ การประสานความร่วมมือในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองเหยื่อ ๔ ความร่วมมือด้านการป้องกัน และ ๕ ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน จับกุมผู้กระทำความผิด

๕. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ ณ เมืองเนปิดอ ทั้งนี้ทั้งสองประเทศได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒

**การดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ของไทย** ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งในลักษณะถูกต้องตามกฎหมายและลักษณะลักลอบเข้ามา เพื่อหางานทำส่วนใหญ่มักได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายและสมาชิกในชุมชน หรือเข้ามาด้วยการใช้บริการของนายหน้าอกระบบหรือเครือข่ายลักลอบพาคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ประมาณการว่ามีแรงงานข้ามชาติในไทย ๒ ถึง ๓ ล้านคน เหยื่อของปัญหาลักษณะดังกล่าวที่พบในไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีประมาณการอย่างต่ำว่าจำนวนประชากรกลุ่มนี้มีจำนวนหลายหมื่นคน เป็นกลุ่มที่อยู่ในข่ายถูกบังคับขู่เข็ญหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่าง ๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ และแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๖ เมื่อ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และเรื่องที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เสนอ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินการใช้จ่ายหรือปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าวโดยด่วน โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการประกอบด้วย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมเจ้าท่า กรมการจัดหางาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กองทัพเรือ กรมประมง กรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๖ (ฉบับที่ ๒) และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๓ (ฉบับที่ ๓) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็น ประธานกรรมการ และมี ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็น กรรมการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา การติดตาม ประเมินผล ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างเป็นระบบ

โดย กบร. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อรับผิดชอบงานด้านป้องกันและสกัดกั้น ฯ มี เสนาธิการทหาร เป็น ประธานอนุกรรมการ ฯ และ รองเสนาธิการทหารเรือ เป็น รองประธานอนุกรรมการ (ตามคำสั่งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ ๐๐๑/๒๕๕๕ ลง ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕) ซึ่งต่อมาคณะกรรมการป้องกันและสกัดกั้น ฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทางทะเลขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเล โดยมี รองเสนาธิการทหารเรือ เป็น หัวหน้าคณะทำงาน (ตามคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (เฉพาะ) ที่ ๒/๕๖ ลง ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖) โดยมี ทพเรือภาคที่ ๑ ทพเรือภาคที่ ๒ ทพเรือภาคที่ ๓ กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด และ หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เป็นหน่วยกำลังในการป้องกัน สกัดกั้น ผลักดัน และจับกุมแรงงานต่างด้าว เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ ฯ ออกแถลงการณ์ว่า ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศในกลุ่มที่ ๓ ซึ่งเป็นประเทศที่ถูกจับตามองว่ามีสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่ง สหรัฐ ฯ ให้เหตุผลว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเต็มที่ โดยในรายงานการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับลงเป็นกลุ่มที่ ๓ มาแล้วเนื่องจากรัฐบาลได้เสนอแผนเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ แต่เนื่องจากกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์กำหนดให้การยกเว้นจากการถูกลดระดับเป็นกลุ่มที่ ๓ จะทำได้เพียง ๒ ปีติดต่อกัน ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการยกเว้นอีก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีนัยสำคัญ จึงถูกจัดระดับเป็นกลุ่มที่ ๓

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยเรียกชื่อย่อว่า กนร. เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการบูรณาการ รวมทั้งลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา โดยมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและ

หัวหน้าฝ่ายความมั่นคง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น ประธานกรรมการ และมี ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็น กรรมการ (ตามคำสั่ง คสช. ที่ ๗๓/๒๕๕๗ ลง ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗) และเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของ คสช. ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว คสช. จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีชื่อย่อว่า อกนร. เพื่อช่วยปฏิบัติงานของ กนร. โดยมี เสนาธิการทหาร เป็น ประธานอนุกรรมการ และ เสนาธิการทหารเรือ เป็น อนุกรรมการ (ตามคำสั่ง คสช. ที่ ๗๔/๒๕๕๗ ลง ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗) รวมทั้งมีมาตรการเพิ่มเติมอื่นๆ ได้แก่ การออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์

ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม โดยให้เริ่มทำการตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การกำหนดมาตรการชั่วคราวเพิ่มเติม ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เนื่องจากยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาจำนวนมาก ต้องการแจ้งความประสงค์ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและทำการตรวจสัญชาติ ได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชา กลับเข้าทำงานเฉพาะใน จว.จันทบุรี และ จว.สระแก้ว ขยายระยะเวลาเปิดดำเนินการ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกให้แก่แรงงานต่างด้าวใช้ได้ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวดังกล่าว เข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติ เพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในแต่ละเขตจังหวัดแล้ว ให้หน่วยที่เกี่ยวข้องตรวจสอบสถานประกอบการ และนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตและบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา การใช้มาตรการเพิ่มเติม ตามที่ คสช. ประกาศแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ที่มีนายจ้างแน่นอน เริ่มดำเนินการขอจดทะเบียน เพื่อสามารถทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังคงมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะตามแนวชายแดนทางบก เนื่องจากสภาพปัญหาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประเทศรอบบ้าน ประกอบกับภาคธุรกิจของไทยตามแนวชายแดนยังจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว เพราะ

ค่าจ้างถูก และเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ เช่น แรงงานภาคเกษตรกรรมในสวนผลไม้ แรงงานในเรือประมง แรงงานก่อสร้าง และแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

โดยในส่วนของ กองทัพเรือได้ดำเนินการในการดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองทางทะเลสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาของ คสช. ซึ่งยังคงตรวจพบขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าว เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจมีการแข่งขันสูง ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เนื่องจากราคาค่าจ้างถูก ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ

เมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ สำนักงานปลัดกลาโหม ได้จัดการประชุมเพื่อประสานการปฏิบัติ และพิจารณาแนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) และติดตามความคืบหน้าในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ด้านความมั่นคงของ กท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ ผลการประชุมมีข้อสรุปว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เห็นควรที่จะเสนอปรับโอนกลไกที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กำหนดไว้ ให้กลับไปอยู่ในความดูแลของภาครัฐบาล เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลแล้ว โดยสมควรมอบหมายให้ กองบัญชาการกองทัพไทย หรือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) รับผิดชอบ โดยออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ การแต่งตั้ง กนร. และ อกนร. ใหม่ นั้น มีความแตกต่างจากเดิม คือ

๑. คำสั่ง กนร.เดิม มี รอง หน.คสช. และ หน.ฝ่ายความมั่นคง คสช. เป็นประธานกรรมการ โดยมี เสนาธิการทหาร เป็นเลขานุการ ส่วนฉบับร่างเสนอใหม่ มี รอง นรม.ฝ่ายความมั่นคง เป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ ในส่วนของกองทัพเรือ มี ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นกรรมการ

๒. คำสั่ง อกนร.เดิม มี เสนาธิการทหาร เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมี จก.ยก.ทหาร เป็นเลขานุการ ส่วนฉบับร่างเสนอใหม่ มี ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ และมีอธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ ในส่วนของกองทัพเรือ มี เสนาธิการทหารเรือ เป็นอนุกรรมการ

**การประกาศการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ** พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบนโยบาย“การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ<sup>๑</sup> โดยเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๔๐๐ น. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบนโยบาย“การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์”

---

<sup>๑</sup> “รัฐบาลไทย”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th/th/government-th1/item/91126-id91126.html>. ๔ เมษายน ๒๕๕๘.



เป็นวาระแห่งชาติ เร่งรัดบูรณาการงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม เดินหน้าจัดอุปสรรคด้านกฎระเบียบ พร้อมดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทั้งข้าราชการและพลเรือนอย่างเด็ดขาด สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

รัฐบาลมีความจริงจังทั้งในการประกาศให้การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ โดยหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจะต้องเร่งทำหน้าที่อย่างจริงจัง เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เพื่อช่วยกันสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้ใดที่ยังคิดจะเอาเปรียบและหาประโยชน์โดยมิชอบจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เข้าไปพัวพันกับขบวนการค้ามนุษย์ หรือละเลยไม่ทำหน้าที่ ขอประกาศว่า บุคคลเหล่านี้ต้องไม่มีที่ยืนในสังคมไทยอีกต่อไป

ปัญหาค้ามนุษย์ว่า มีรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าประเวณี ขอทาน การใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในภาคต่างๆ เช่น ภาคประมง ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมานานในประเทศไทย หลายประเทศก็จับตามองเราอยู่มาเนิ่นนานเกือบสิบปี ทำให้ไทยถูกมองจากต่างประเทศว่า เป็นประเทศต้นทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ และมองว่า ไทยยังพยายามไม่พอกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเป็นระบบ ไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้ง ไทยและต่างชาติ ส่วนสำคัญของปัญหาค้ามนุษย์ทุกวันนี้ คือ ปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด

เร่งสร้างมุมมองสังคมไทย ถือการค้ามนุษย์เป็นภัยใกล้ตัว นายกรัฐมนตรียังกล่าวแสดงความเห็นห่วงถึงทัศนคติของสังคมไทยว่า หลายคนคิดว่าการค้าประเวณีไม่ใช่เรื่องเสียหาย หรือ การใช้แรงงานบังคับที่นายจ้างสามารถจ่ายเงินค่าแรงถูกๆ ซึ่งการกระทำเหล่านี้เป็นการทำในสิ่งผิดกฎหมาย และไม่เคารพในสิทธิมนุษยชนของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องใกล้ตัวกับพวกเราทุกคน ยกตัวอย่างเช่น แ깅ขอทานที่ลักพาตัวเด็ก ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติมาบังคับใช้เป็นขอทาน หรือแม้จะไม่บังคับ แต่การนำเด็กมาทำงานใดๆ ก็ถือเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ รัฐบาลเอาจริงจังเอาจ้กกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เพราะเป็นเรื่องจิตสำนึก คุณธรรมและจริยธรรม ขึ้นพื้นฐานที่มนุษย์ต้องพึงมี เป็นการเคารพและคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานของเพื่อนมนุษย์ ทุกคนรักตัวเอง รักครอบครัวตัวเอง ก็ต้องปฏิบัติกับผู้อื่นด้วยดีเช่นกัน สังคมไทยเป็นสังคมที่นึกท่องเที่ยวมองว่าเป็นสังคมที่มีความโอบอ้อมอารี มีน้ำใจให้กัน แต่มีคนเห็นแก่ตัวบางกลุ่มที่ทำงานเพื่อเอาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง จนทำให้ประเทศชาติเสียหายและกำลังจะส่งผลเสียทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลด้วย

แก้ไขกฎกระทรวงและข้อกฎหมายต่างๆ บูรณาการการทำงานของเจ้าหน้าที่ รัฐบาลนี้ได้เร่งแก้ไขกฎกระทรวงและข้อกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถดำเนินการได้ นับแต่นี้เป็นต้นไป จะไม่มีข้ออ้างใดๆ อีกแล้ว และทุกหน่วยงาน จะสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

อย่างแท้จริง เดินหน้าแก้ปัญหา ในเรื่องการค้ามนุษย์ (Trafficking in Person) และการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (หรือ Illegal Unreported and Unregulated, IUU)

กวดขันการดำเนินการตามกฎหมายทั้ง สถานที่ท่องเที่ยว การประมง อย่างจริงจัง นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวถึงความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายโดยหยิบยกตัวอย่าง การปล่อยให้สถานบริการเปิดเกินเวลา การปล่อยให้มีการลักลอบ ค้าประเวณีหรือค้าประเวณีเด็กในสถานบริการ การปล่อยให้มีการใช้แรงงานเด็กใน โรงงาน สถานประกอบการ จะต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด พร้อมปิดสถานที่ท่องเที่ยวที่ดำเนินการผิดกฎหมาย รวมทั้งการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลพยายามหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันในภาคประมงอย่างเป็นระบบ

ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง และยั่งยืน ตามหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง นายกรัฐมนตรียังกล่าวต่อไปว่า สิ่งที่รัฐบาลชุดนี้ต้องการมากที่สุด คือ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชน คือ ประเทศชาติมั่นคงประชาชนมั่งคั่ง และยั่งยืน ตามหลักปรัชญา หรือแนวพระราชดำริ เศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นายกรัฐมนตรีได้ขอความร่วมมือ ทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วน โดยเฉพาะข้าราชการทุกหน่วยงาน ต้องช่วยกัน ต้องให้ ความร่วมมือกับรัฐบาล ตั้งแต่ แนวชายแดน ต่อเนื่องเข้ามาถึงพื้นที่ชั้นในกลุ่มเสี่ยง ทั้งนี้ ข้าราชการจะต้องไม่เข้าไป เกี่ยวข้อง รู้เห็นเป็นใจ สนับสนุนไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อม ไม่เพิกเฉยต่อการทำหน้าที่

ผนีกกำลังหน่วยงานราชการ บุคลากรงานทุกกระทรวง นายกรัฐมนตรีกล่าวถึงหน่วยงานฝ่ายปกครอง แรงงาน ประมง เจ้าท่า ตำรวจท้องที่ ตำรวจน้ำ ตรวจคนเข้าเมือง อุตสาหกรรม ทหารบก ทหารเรือ ว่า ใครบกพร่อง ก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าบกพร่องหลายหน่วยก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เป็นทีมบูรณาการ หน่วยสนับสนุน เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ต้องช่วยดูแลเรื่อง นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ช่วยเรื่องการคุ้มครอง พี่นฟู เยียวยา กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงอุตสาหกรรม ต้องเข้มแข็งและจริงจัง ในการตรวจแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน ทั้งในเรื่องของการดูแลคุ้มครองคนไทย แรงงานไทยในต่างแดน

ในตอนท้าย นายกรัฐมนตรีกล่าวสรุปว่า ได้ประกาศนโยบายชัดเจนแล้ว ก็ขอให้ทุกหน่วยไปเร่งดำเนินการ ขอให้กำชับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนให้เข้มงวด กวดขัน จริงจัง ทุกพื้นที่ในความรับผิดชอบ และขอให้รัฐมนตรีทุกกระทรวง ช่วยกำชับ กวดขัน ถ้าหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือ ปลดปล่อยละเลย หรือยังมีผู้มีอิทธิพล ต้องสั่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และขอให้ช่วยกันทำงาน เพราะการทำงานป้องกันปราบปรามและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ใช่เรื่องง่าย และ ไม่ใช่งานที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะทำได้ด้วยตัวเอง ขอให้ทุกคนช่วยกันทำงานเป็นทีมด้วยความสามัคคี

รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แสดงความพร้อมในการดำเนินการตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้ โดยพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กล่าวว่า การค้ามนุษย์นับเป็นวาระแห่งชาติ ที่เจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ทั้งแรงงานเถื่อน แรงงานเด็กและภาคประมง โดยยึดหลักสากล ต้องสร้างความเป็นธรรมและร่วมบูรณาการ

พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่ามีการดำเนินการตามนโยบาย และได้ขับเคลื่อนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีการควบคุมดูแลปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มงวด และเชื่อมั่นว่าจะไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากเรื่องเหล่านี้โดยเด็ดขาด

**แผนการดำเนินงานต่อไป** คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้เห็นชอบแผนการดำเนินงานสำหรับปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วย นโยบายเร่งด่วน ๔ ข้อ และมาตรการระยะสั้น กลาง และยาว ดังนี้

#### ๑. นโยบายเร่งด่วน

๑.๑ กำชับเจ้าหน้าที่ไม่ให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำพาและลักลอบขนคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ เช่น ชาวโรฮิงจา หากพบให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่อย่างเด็ดขาด

๑.๒ กำชับให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายสืบสวนและขยายผลการดำเนินคดีให้ถึงผู้มีอิทธิพล และตัวการใหญ่ให้ครบกระบวนการ และครบถ้วนทุกกฎหมาย และให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและให้ถึงที่สุด

๑.๓ ให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และประชากรกลุ่มเสี่ยงอย่างเต็มที่ ตามหลักกฎหมายและตามหลักสิทธิมนุษยชน

๑.๔ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และแรงงานในภาคประมงผ่านคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) เพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในภาคประมง

#### ๒. มาตรการระยะสั้น

๒.๑ มอบรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็น Coordinating Minister ในการทำความเข้าใจกับสหรัฐฯ และในเวทีระหว่างประเทศ

๒.๒ มอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จัดให้มีการหารืออย่างใกล้ชิดระดับนโยบาย เพื่อเร่งรัดกระบวนการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ทั้งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม ในประเด็นการประกันตัวของผู้ต้องหา การสืบพยานล่วงหน้า การจัดบริการเฉพาะทางสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก และการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

๒.๓ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยกำหนดแนวทาง ดังนี้

๒.๓.๑ คัดเลือกเจ้าหน้าที่บังคับบัญชาที่มาปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยคำนึงถึงผู้ที่มีความประพฤติดีและมีคุณธรรม

๒.๓.๒ แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ (Independent Committee) เพื่อตรวจสอบติดตามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทางการบริหารและติดตามการดำเนินคดีตามกฎหมาย

๒.๔ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ออกระเบียบและข้อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อแสดงเจตนาของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

๒.๕ กำจัดให้ทีมสหวิชาชีพดำเนินการคัดแยกผู้เสียหาย ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ เพื่อให้การคุ้มครองประชากรกลุ่มเสี่ยง และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๒.๖ จัดระบบการให้บริการล่ามในทุกหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๒.๗ มอบหมายความรับผิดชอบในการตรวจตราการหลับหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดนให้เกิดผลอย่างจริงจัง

๒.๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน พร้อมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ตรวจตราสถานประกอบการ สถานบริการ และการใช้แรงงานผิดกฎหมาย เป็นต้น เพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่รับผิดชอบ

### ๓. มาตรการระยะกลาง

๓.๑ พัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่เฉพาะทางที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓.๒ เร่งรัดการออกกฎหมาย/กฎกระทรวง เพื่อเพิ่มอำนาจทางปกครองแก่พนักงานตรวจแรงงานเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน

๓.๓ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบสายด่วน (Hotline) แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งเหตุการค้ามนุษย์ เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันที

๓.๔ ให้กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รมรงค์และส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์กับกลุ่มนายจ้างและลูกค้าบริการทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเด็ก

๓.๕ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บันทึกข้อมูลการค้ำมนุษย์ในระบบให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้ฐานข้อมูลสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

๓.๖ ให้กระทรวงการต่างประเทศทำความเข้าใจกับสหรัฐฯ และในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องโดยประสานข้อมูลให้กระทรวงพาณิชย์ใช้ประโยชน์ในการทำมาค้าขายกับผู้นำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศ

๔. มาตรการระยะยาว ส่งเสริมให้มีการจัดส่งแรงงานรัฐต่อรัฐ เพื่อขจัดขบวนการนายหน้า

จะเห็นว่า การดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการมานานอย่างต่อเนื่อง ด้วยการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการ และบูรณาการหน่วยงานต่างๆ เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหา อีกทั้งมีความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากปัญหาการค้ำมนุษย์มีรูปแบบต่างๆ และแรงงานบังคับในภาคต่างๆ เช่น ภาคประมง เป็นปัญหาที่สะสมมานานในประเทศไทย หลายประเทศก็จับตามองไทยมานาน ทำให้ไทยถูกมองจากต่างประเทศว่าเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ำมนุษย์ และมองว่า ไทยยังพยายามไม่พอกับการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์อย่างจริงจังและเป็นระบบ ไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากร่างงานทั้ง ไทยและต่างชาติ ส่วนสำคัญของปัญหาค้ำมนุษย์ทุกวันนี้ คือ ปลอมให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด จนรัฐบาลไทยต้องประกาศให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติในที่สุด

## สรุปประเด็นปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ำมนุษย์

จากการศึกษายุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) และการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ำมนุษย์ ในหัวข้อที่แล้ว สามารถสรุปประเด็นปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ำมนุษย์ ได้ดังนี้

๑. ถึงแม้ประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการค้ำมนุษย์ ด้วยการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้น ไม่ได้ถูกนำไปแก้ไขด้วยประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง

ระบบ ไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทาง กลางทาง และปลายทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดความจริงใจ ในการแก้ปัญหาจากประเทศสมาชิกอาเซียน และองค์ระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงต้อง เผชิญกับปัญหาดังกล่าวเพียงลำพัง

๒. ในการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่ มุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของชาติตนเอง โดยเฉพาะเรื่องการรักษาดินแดนและแนว เขตน่านน้ำ ซึ่งมีอยู่หลายพื้นที่ที่ยังมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียน จึงยังไม่ได้มีการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยคำนึงถึง ผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน

๓. การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดมาจาก หลายสาเหตุ ทั้งการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ขาดงบประมาณ กฎหมาย หลายฉบับยังมีความล้าสมัยและมีความซ้ำซ้อน ทำให้ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายมาก และหลายประเด็นปัญหามีลักษณะที่ข้ามชาติ

๔. ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง ทางด้านทะเลอันดามันของเจ้าหน้าที่ไทย ที่มีข้อจำกัด เนื่องจากมีขบวนการที่ซับซ้อน และ กระบวนการนำพา ในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมาย

๕. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยในการผลักดัน สกัดกั้น การลักลอบเข้าเมืองของกลุ่ม ชาวโรฮีนจา นั้นถูกโจมตี โดยกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปล่อยให้ข้าราชการ หรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด

## กรอบแนวทางในการแก้ปัญหการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย

จากประเด็นปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่าง ด้าวและการค้ามนุษย์ดังกล่าว เมื่อนำหลักการ แนวคิด และทฤษฎี ความมั่นคงระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการรักษาผลประโยชน์ของชาติเพื่อความมั่นคงทางทะเล ในบทที่ ๒ มาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว สามารถแสดงรายละเอียดได้ตามตารางที่ ๔ - ๑ ดังนี้

ตารางที่ ๔ - ๑ กรอบแนวทางในการแก้ปัญหการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย

ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ปัญหาในการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย
ระดับนโยบาย และ ยุทธศาสตร์ กระบวนการ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง	๑. ควรสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) ด้วยการนำประเด็นเรื่อง

<p>และการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ไม่ได้ถูกนำไปแก้ไขด้วยประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ เนื่องจากขาดความ</p>	<p>ความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลเข้าสู่เวทีอาเซียน โดยชี้ให้เห็นการมีผลประโยชน์ทางทะเล และภัยคุกคามร่วมกันของอาเซียน เพื่อนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลร่วมของอาเซียน (Cooperative Maritime Securities Strategy)</p>
---	--

ตารางที่ ๔ – ๑ กรอบแนวทางในการแก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ปัญหาในการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย
<p>จริงจังในการแก้ปัญหาจากประเทศสมาชิกอาเซียน</p>	
<p><b>ระดับบริหาร</b></p> <p>๑. ขาดแผนและมาตรการดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน</p> <p>๒. หน่วยงานรัฐยังขาดการบริหารจัดการทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>๓. ถึงแม้จะมีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ยังคงขาดการนำข้อตกลงต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่าง</p>	<p><b>๑. ควรมีแผนและมาตรการดำเนินการร่วมของอาเซียน</b> ตลอดจนการจัดเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและเครื่องมือด้านต่างๆ ร่วมกัน โดยเฉพาะมาตรการด้านความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเล ด้านความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล</p> <p><b>๒. ควรวางระบบการบริหารจัดการ และการจัดระเบียบที่ดีในทะเล</b> ด้วยการใช้อีกร กลไก เครื่องมือ ชีตความสามารถความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการควบคุม กำกับดูแล ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล</p> <p><b>๓. ควรจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน</b> เพื่อปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศ</p> <p><b>๔. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า</b> เพื่อให้สามารถรับมือ</p>

<p>หน่วยงาน</p>	<p>กับภัยคุกคามความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์</p> <p><b>๕. ควรพัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับ</b> หน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ ในทุกระดับ สนับสนุนให้มีการฝึก การดำเนินการร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเล และกิจกรรมอื่นๆ</p>
<p><b>ระดับปฏิบัติการ</b></p> <p>๑. ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการ</p>	<p><b>๑. ควรบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล ตั้งแต่</b> ระดับอำนาจการ จนถึงระดับปฏิบัติ</p>

ตารางที่ ๔ – ๑ กรอบแนวทางในการแก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย (ต่อ)

<p><b>ประเด็นปัญหา</b></p>	<p><b>แนวทางแก้ปัญหาในการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย</b></p>
<p>สกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองทางด้านทะเลอันดามันของเจ้าหน้าที่ไทย ที่มีข้อจำกัดเนื่องจากมีขบวนการที่ซับซ้อนและกระบวนการนำพาในพื้นที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมาย</p> <p>๒. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยในการผลักดัน สกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มชาวโรฮีนจา ถูกโจมตีโดยกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน</p>	<p><b>๑. ควรบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล ตั้งแต่</b> ระดับอำนาจการ จนถึงระดับปฏิบัติ</p> <p><b>๒. ควรต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์</b> จากแรงงานทั้งไทยและต่างชาติอย่างจริงจัง และไม่ปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด</p>

ที่มา: พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์



## บทที่ ๕

### แนวทางการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

จากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหา แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ พร้อมกับได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหา และกรอบแนวทางในการ แก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยในระดับต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ระดับนโยบายและ ยุทธศาสตร์ ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการในบทที่แล้วนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวทางใน การแก้ปัญหาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยดังกล่าว มาพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงและ พัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ด้วยการสร้างกรอบ ความมั่นคงร่วมมือทางทะเลของอาเซียนในรูปแบบใหม่ โดยที่ประเทศสมาชิกอาเซียนคำนึงถึงการมี ผลประโยชน์และภัยคุกคามทางทะเลของอาเซียนร่วมกัน

#### การสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security)

พัฒนาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) โดยจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียน ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในการรักษาความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยที่ลักษณะของความร่วมมือนั้น อาจเป็นแบบต่างฝ่ายต่าง ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบทางผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวก็ได้ แนว ทางการพัฒนาดังกล่าว เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีความร่วมมือ (Cooperation Theory) ซึ่งจะต้อง อาศัยการสร้างแรงขับเคลื่อน เพื่อชี้ให้ประเทศสมาชิกได้เห็นประโยชน์ร่วมกัน และนำไปสู่การเกิด ความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งได้แก่ การมีผลประโยชน์ร่วม และการมีภัยคุกคามร่วม มีรายละเอียดดังนี้

**การมีผลประโยชน์ร่วม** การแสวงหาประโยชน์จากทะเลร่วมกันนำไปสู่การแข่งขันและความ ขัดแย้งจนถึงขั้นมีการใช้กำลังทางทหาร แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง

---

<sup>๑</sup> “บทบาทของกองทัพเรือกับความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเลภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน”. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. พ.ศ.๒๕๕๖, หน้า ๒๙

ทางทะเลอันทำให้เกิดความร่วมมืออย่างมากและในปัจจุบัน การแสวงผลประโยชน์จากทะเลของรัฐที่มีลักษณะคล้ายกัน ได้กลายเป็นประเด็นในการสร้างผลประโยชน์ร่วม ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผลประโยชน์ทางทะเลที่เกือบทุกชาติต้องการ ได้แก่ การดำรงเสรีภาพของการคมนาคมขนส่งสินค้าทางทะเล ซึ่งเปิดโอกาสให้นานาประเทศยกระดับความร่วมมือจนถึงขั้นการปฏิบัติการร่วม โดยตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่แนวคิดของสหรัฐฯ ในการสร้างหุ้นส่วนทางทะเลของหน่วยงานทางทะเลทั่วโลก หรือที่รู้จักกันดีในชื่อว่า Thousand Ship Navy ซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์ทะเลในปี ค.ศ.๒๐๐๗ ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้หากขาดสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ร่วม” ทั้งนี้ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประเทศอินเดีย นายชีฟ แชนการ์ มินอน (Shiv Shankar Menon) ได้แสดงทัศนะไว้ว่าความมั่นคงของเส้นทางคมนาคมทางทะเล จะเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับความพยายามในการสร้างความมั่นคงทางทะเลร่วมในภูมิภาค<sup>๒</sup>

**การมีภัยคุกคามร่วม** ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดภัยคุกคามทางการทหารแบบดั้งเดิมได้ลดความสำคัญลงอย่างมาก เปลี่ยนเป็นภัยคุกคามข้ามชาติ ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติที่ไม่อาจจำกัดให้อยู่ภายในขอบเขตภายในรัฐใดรัฐหนึ่งและเป็นที่แน่นอนว่ารัฐต่างๆ ต้องให้ความร่วมมือในการตอบสนอง แต่ในโลกปัจจุบันภัยคุกคามข้ามชาติได้กลายเป็นตัวแสดง ที่ตั้งให้รัฐเข้ามารวมตัวกัน โดยสหประชาชาติได้กำหนดภัยคุกคามข้ามชาติที่มีต่อความมั่นคงทางทะเล โดยแบ่งออกเป็น ๗ ประเภท<sup>๓</sup> ได้แก่ ๑. การกระทำอันเป็นโจรสลัดและการปล้นเรือ ซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสวัสดิภาพของนักเดินเรือ และความมั่นคงของการเดินเรือและการค้า ๒. การก่อการร้ายต่อการขนส่งสินค้า แทนขูดเจาะกลางทะเล และผลประโยชน์ทางทะเลอื่น ๆ ๓. การลักลอบค้าอาวุธและอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงอย่างผิดกฎหมาย ๔. การลักลอบค้ายาเสพติดและสารออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ๕. การลักลอบค้ามนุษย์ ๖. การทำประมงผิดกฎหมาย และ ๗. การทำลายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างการสร้างกลไกความร่วมมือที่เกิดจากภัยคุกคามร่วมทางทะเลในห้วงเวลาที่ผ่านมานี้ เช่น The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (“SUA”) 1988 (the Rome Convention) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการรับมือกับการก่อการร้ายทางทะเล โดยได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงการรักษาความปลอดภัยให้กับแทนขูดเจาะในบริเวณเขตไหล่ทวีป

---

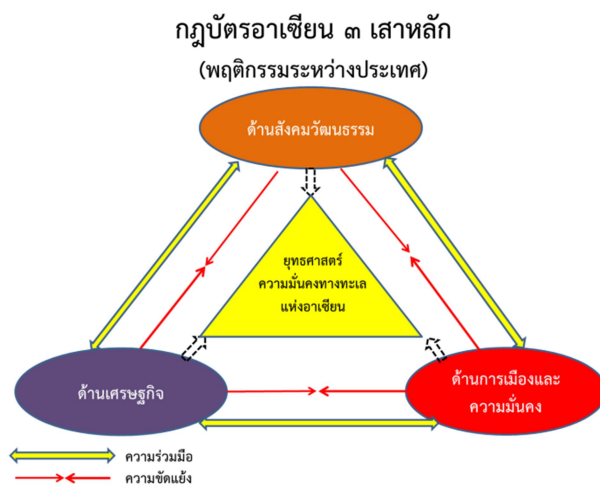
<sup>๒</sup> Menon, Shiv Shankar . The Evolving Balance of Power in Asia. paper presented to the 7th IISS Global Strategic Review : The New Geopolitics, Geneva, September 13, 2009. As of June 4, 2010, p.6. (Online). Available: <http://www.iiss.org/conferences/global-strategic-review/global-strategic-review-2009/plenary-sessions-and-speeches-2009/fifth-plenary-session-shiv-shankar-menon/>

<sup>๓</sup> The United Nations Secretary-General . Report on Oceans and the Law of the Sea, 2008.

## ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนรูปแบบใหม่

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่นอกจากจะมีแผ่นดินติดต่อกันแล้ว พื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นพื้นที่ท้องทะเลที่มีแผ่นน้ำเชื่อมติดต่อกันอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุที่พื้นที่ทางทะเลของอาเซียนมีอาณาเขตที่ติดต่อกันหลายประเทศ ทะเลจึงเป็นพื้นที่ที่เอื้อต่อการใช้เป็นเส้นทาง การเคลื่อนย้ายอพยพย้ายถิ่นฐานทางทะเลของประชากรอาเซียน เพื่อการแสวงหาที่อยู่อาศัยและ ดำรงชีพ ซึ่งนับวันจะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดมีปัญหาดังกล่าว ตามมาอย่างมากมาย ดัง ตัวอย่างเช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่ง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและของภูมิภาค จากการศึกษาที่ผ่านมาในบทที่แล้ว เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนยังขาดความร่วมมือในด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลร่วมกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย และยุทธศาสตร์ ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายร่วมกันของอาเซียน และ ถึงแม้ประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้มีความร่วมมือด้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงความร่วมมือเพื่อ รักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเองเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ความร่วมมือที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากการรักษา ผลประโยชน์ของอาเซียนร่วมกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดแนวทางการสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลของ อาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม อาเซียนควรกำหนดผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกันของอาเซียน เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนร่วมกัน แล้วนำไปสู่กระบวนการ บริหารจัดการร่วมกัน ตลอดจนความร่วมมือกันในด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ มั่นคงทางทะเลในภูมิภาคภายใต้ ๓ เสาหลักของอาเซียนอย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อไป

แผนภาพที่ ๕ - ๑ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลภายใต้ ๓ เสาหลักของอาเซียน



ที่มา: พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์

ความร่วมมือเป็นประชาคมเดียวกันของอาเซียนใน ๓ ด้านหรือ ๓ เสาหลัก ได้แก่ เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community : APSC) เสาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และเสาประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) นั้น เป็นไปตามทฤษฎีพฤติกรรมระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งในลักษณะความร่วมมือ และในลักษณะความขัดแย้ง แต่ยังไม่สามารถพัฒนาความร่วมมือให้ประสบความสำเร็จด้วยการบูรณาการงานด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาค (Regional Integration) ได้เช่นเดียวกับประชาคมยุโรป ดังนั้น จึงควรนำเอา ๓ เสาหลักของอาเซียนในมิติของความมั่นคงทางทะเลแห่งอาเซียน มาพิจารณากำหนดผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกันของอาเซียน เพื่อนำไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

## ผลประโยชน์และภัยคุกคามร่วมทางทะเลของอาเซียน

นับตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันชาติอาเซียนล้วนต้องพึ่งพาทะเล ทั้งการเป็นแหล่งทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์และการเป็นเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่สำคัญ ประกอบกับชัยภูมิและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งอยู่คร่อมตรงกลางระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกกับมหาสมุทรอินเดีย ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อหรือเป็นปมคมนาควระหว่างสองมหาสมุทร ก่อให้เกิดโอกาสสร้างผลประโยชน์แห่งชาติโดยเฉพาะผลประโยชน์จากทะเล ซึ่งมีอยู่อย่างมหาศาล จึงเป็นทั้งโอกาสในด้านการแสวงประโยชน์จากการใช้ทะเลในการคมนาคม การประกอบอาชีพแรงงานประมง และเป็นพื้นที่และเส้นทางของขบวนการค้ามนุษย์ จึงนับว่าเป็นความล่อแหลมต่อการเผชิญกับภัยคุกคามและสิ่งทำลายที่เข้ามาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ผลประโยชน์แห่งอาเซียนร่วมกันที่ต้องคำนึงถึง เพื่อนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนนั้น ควรพิจารณาจาก ๓ เสาหลักของอาเซียน ดังนี้

**ผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากร** สภาพแวดล้อมทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความลับซับซ้อนและเต็มไปด้วยทรัพยากรทางทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเป็นอย่างมาก มีธรรมชาติท้องทะเลที่ประกอบไปด้วยแนวปะการัง ป่าชายเลน ป่าหญ้าทะเล ซึ่งรองรับการเจริญเติบโตของสัตว์และพืชทะเล ซึ่งบางที่อาจถือได้ว่าเป็นแหล่งพืชและสัตว์ทะเลที่มีความหลากหลายมากที่สุดในโลก อีกทั้งยังมีแหล่งน้ำมันและก๊าซ จำนวนมาก<sup>๔</sup> นอกจากนี้ขอบเขตพื้นที่ที่ชาติอาเซียนสามารถแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทั้งจากสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ได้

---

<sup>๔</sup> Sam Bateman, Joshua Ho, Jane Chan . Good Order at Sea in Southeast Asia. RSIS Policy Paper, 2009, p.14.

ขยายตัวออกไปอย่างมากจากการอ้างสิทธิพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะและพื้นที่เขตไหล่ทวีปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ.๑๙๘๒ (UNCLOS 1982) โดยเมื่อมองย้อนกลับไปในราวทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เกือบทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ขยายสิทธิอธิปไตย ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลเป็นจำนวนมาก โดยอินโดนีเซียมีการขยายอาณาเขตทางทะเลมากที่สุดที่ ๑.๖ ล้านตารางไมล์ รองลงมาคือฟิลิปปินส์ที่ ๐.๕ ล้านตารางไมล์ ส่วนชาติอื่น เช่น เวียดนาม บรูไน สิงคโปร์ ไทย เป็นต้น มีความยาวของขอบฝั่งน้อยกว่า และมีการประกาศขยายพื้นที่ทางทะเลลดหลั่นกันไป จนถึงประเทศที่ไม่มีทางออกทะเลอย่างลาว ซึ่งได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้น้อยที่สุด จนอาจกล่าวได้ว่าอาณาเขตผลประโยชน์ทางทะเลของชาติอาเซียนรวมกันมีขนาดใหญ่กว่าพื้นที่ทางบกไม่น้อยกว่า ๒ เท่า<sup>๕</sup> (ดูตารางที่ ๕ - ๑)

ตารางที่ ๕ - ๑ อาณาเขตผลประโยชน์ทางทะเลของชาติอาเซียน

ประเทศ	ความยาวขอบฝั่ง (ไมล์ทะเล)	พื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ตร.ไมล์ทะเล)	อัตราส่วนของพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อพื้นที่ทางบก	พื้นที่เขตไหล่ทวีป (ตร.ไมล์ทะเล)
บรูไน	๑๐๐	๗,๑๐๐	๓.๒	๒,๘๐๐
กัมพูชา	๒๗๕	๑๖,๒๐๐	๐.๒	๑๖,๒๐๐
อินโดนีเซีย	๓๕,๗๘๔	๑,๕๗๗,๓๐๐	๒.๑	๘๐๙,๖๐๐
ลาว	๐	๐	๐	๐
มาเลเซีย	๒,๘๙๙	๑๓๘,๗๐๐	๒.๗	๑๐๘,๙๐๐
เมียนมาร์	๑,๘๙๗	๑๔๘,๐๐๐	๐.๖	๖๖,๙๐๐
ฟิลิปปินส์	๑๓,๙๗๕	๕๒๐,๗๐๐	๔.๕	๕๒,๐๐๐
สิงคโปร์	๑๒๐	๑๐๐	๐.๔	๑๐๐
ไทย	๑,๙๙๖	๙๔,๗๐๐	๐.๕	๗๕,๑๐๐
เวียดนาม	๒,๘๒๘	๒๑๐,๖๐๐	๑.๗	๑๑๗,๘๐๐

ที่มา: Alexander (1982, 21); Borgese and Ginsburg (1980, 690-694); Morgan and Valencia (1983); Tangsubkul (1982); Office of the Geographer, U.S. Department of State (1984).

สำหรับภาพรวมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากทะเลของอาเซียนนั้น มีมูลค่าไม่น้อยกว่า ๑๕.๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณร้อยละ ๘.๕ ของ GNP โดยมาเลเซียมีส่วน

<sup>๕</sup> Mark J. Valencia and James B. Marsh . Southeast Asia: Marine Resources Extended Maritime Jurisdiction and Development . Marine Resource Economics. Volume 3. Number 1, 1986. p.4.

มากที่สุด ในมูลค่าดังกล่าวที่ร้อยละ ๑๕.๒ จนถึงน้อยที่สุดคือ ไทย ที่ร้อยละ ๑.๒ นอกจากนี้ ประเทศในภูมิภาคล้วนเพิ่มความสนใจและความเป็นไปได้ในการแสวงหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในทะเล เพื่อสร้างความมั่นคงและมั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และจากการสำรวจพบว่าพื้นที่ท้องทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีแหล่งน้ำมันและก๊าซจำนวนมาก ส่งผลให้อุตสาหกรรมสำรวจน้ำมันและก๊าซมุ่งหน้าสู่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากความต้องการพลังงานจากจีน อินเดีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่โครงการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซมีความเคลื่อนไหวมากที่สุด นอกจากนั้นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งพลังงานดังกล่าว ประเทศในภูมิภาคต่างๆ ได้ดำเนินการแสวงประโยชน์ในอาณาเขตทางทะเลของตนอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นได้จากแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ปัจจุบันตั้งเรียงรายอยู่ในอาณาเขตทางทะเลของแต่ละประเทศ มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น อินโดนีเซียมี ๕๐๐ แท่น ไทยมี ๒๖๕ แท่น มาเลเซียมี ๒๔๐ แท่น บรูไนมี ๑๖๐ แท่น และเวียดนามมี ๔๕ แท่น<sup>๖</sup>

**ผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนในฐานะที่เป็นเส้นทางคมนาคมทางทะเล**  
อาเซียนมีตำแหน่งที่ตั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เต็มไปด้วยทะเลและชายฝั่ง แต่มีพื้นที่ทะเลหลวงน้อยมาก นอกจากนี้หมู่เกาะของอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ได้ก่อให้เกิดช่องทางที่มีความสำคัญทั้งในด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจของโลก และช่องทางเดินเรือในภูมิภาคกลายเป็นเส้นทางเลือดที่หล่อเลี้ยงการค้า โดยเฉพาะช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นหนึ่งในช่องทางการเดินเรือที่สำคัญที่สุดในโลก โดยเป็นทางผ่านของสินค้าปริมาณไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของการค้าโลก ในจำนวนนี้เป็น การขนส่งน้ำมันปริมาณกึ่งหนึ่งของทั้งหมด

**ผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนอื่น ๆ** การรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนจะทำให้ชาติในอาเซียนมีกิจกรรมการดำเนินการที่เป็นผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกันอย่างมาก จากแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity : MPAC) ซึ่งเป็นทั้งเอกสารเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการบรรลุถึงการเชื่อมต่ออาเซียนทั้งหมดและเป็นแผนปฏิบัติการสำหรับเชื่อมต่ออาเซียนด้วยการส่งเสริมการพัฒนาทั้งระบบสาธารณสุข ปลอดภัยทางกายภาพ การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ กลไกและกระบวนการ ตลอดจนประชาชน โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทะเล ได้แก่ การขนส่งทางทะเล (Maritime Transport) ซึ่งระบุว่าเป็นช่องทางการขนส่งที่สำคัญที่สุดโดยเฉพาะในด้านปริมาณสินค้า

---

<sup>๖</sup> Robert C Beckman, CSCAP Singapore Director, Centre for International Law (CIL), National University of Singapore. Safety and Security of Offshore Oil and Gas Installations. Presented to the 1<sup>st</sup> Meeting of CSCAP Study Group. Danang, Vietnam. October 7, 2010

นอกจากนี้ยังมีการเดินเรือระหว่างรัฐภายในภูมิภาค ซึ่งมีการคาดหวังว่าจะสามารถขับเคลื่อนการท่องเที่ยวทางทะเลในภูมิภาคได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ การเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่หมู่เกาะของอาเซียนจำเป็นต้องมีเส้นทางการเดินเรือที่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ ซึ่งนอกจากอัตราการขนส่งสินค้าและการท่องเที่ยวทางทะเลจะมีแนวโน้มสูงขึ้นแล้ว อาเซียนยังจะมีความร่วมมือทางด้านพลังงาน ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วอย่างน้อย ๗ โครงการ ประกอบด้วย Trans-ASEAN Gas Pipeline (TAGP), ASEAN Power Grid Projects (APG), Coal & Clean Coal, Renewable Energy, Energy Efficiency & Conservation (EE&C), Regional Energy Policy & Planning และ Civilian Nuclear Energy ซึ่งใน ๗ โครงการนี้ มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับทะเลถึง ๓ โครงการใหญ่ๆ คือ Trans-ASEAN Gas Pipeline (TAGP), Coal & Clean Coal Technology และ Renewable Energy ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมพาณิชย์นาวี เช่น การประมง ขนถ่ายสินค้า และบริการอื่นๆ เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันสำเร็จรูป และอาหารทะเลในภูมิภาค กลายเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ชาติอาเซียนเห็นพ้องต้องกันถึงความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความปลอดภัย การกระทำอันเป็นภัยคุกคามใด ๆ ที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเนกิจกรรมระหว่างประเทศในภูมิภาคอย่างรุนแรง และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ขับเคลื่อนความร่วมมือชาติต่าง ๆ ในอาเซียนให้เพิ่มพูนมากขึ้น

**ภัยคุกคามร่วมของอาเซียน** เมื่อพิจารณาสถานการณ์และแนวโน้มของภัยคุกคามทางทะเลที่แสดงไว้แล้ว อาจสรุปถึงภัยคุกคามที่ภูมิภาคจะต้องเผชิญร่วมกัน ได้แก่ การกระทำอันเป็นโจรสลัดในช่องแคบมะละกา ขยายรวมไปถึงอ่าวเอเดนและชายฝั่งโซมาเลีย การก่อการร้ายทางทะเลต่อเรือขนส่งสินค้า แท่นขุดเจาะพลังงานกลางทะเล การทำประมงผิดกฎหมาย การลักลอบขนส่งยาเสพติด มนุษย์ อาวุธขนาดเบา การก่อกมลพิษในทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายอพยพแรงงาน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และการค้ามนุษย์โดยขบวนการข้ามชาติ ซึ่งเป็นประเด็นที่ยอมรับกันในภูมิภาค ว่าต้องมีการร่วมมือกันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อรองรับ และตอบสนองได้อย่างทันท่วงทีเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักถึงขีดความสามารถของตนที่มีอยู่จำกัดในการรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศที่แน่นแฟ้นมากขึ้น

แผนภาพที่ ๕ - ๒ เส้นทางการเคลื่อนย้ายอพยพถิ่นฐานทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



ที่มา : พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์

จากที่กล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางทะเลของอาเซียนที่มีอยู่อย่างมหาศาล ทั้งในด้านการเป็นแหล่งทรัพยากรและการเป็นเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่มีอยู่อย่างมหาศาล ตลอดจนภัยคุกคามทางทะเลที่ภูมิภาคจะต้องเผชิญร่วมกัน โดยเฉพาะภัยจากขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ ขบวนการค้ามนุษย์นั้น ได้กลายเป็นแรงขับเคลื่อนพื้นฐานของความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของภูมิภาค เพื่อนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน

## การปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

จากแนวทางการสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนรูปแบบใหม่ ผลประโยชน์ร่วมทางทะเลและภัยคุกคามร่วมทางทะเลของอาเซียน สามารถนำมาพิจารณาแนวการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ได้ดังนี้

### ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์

พัฒนาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) รัฐบาลควรผลักดัน เรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อพัฒนาความมั่นคงทางทะเลของไทย ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน โดยชี้ให้เห็นความสำคัญในการแสวงผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกัน และการป้องกันภัยคุกคามทางทะเลร่วมกัน อันจะนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ความมั่นคง



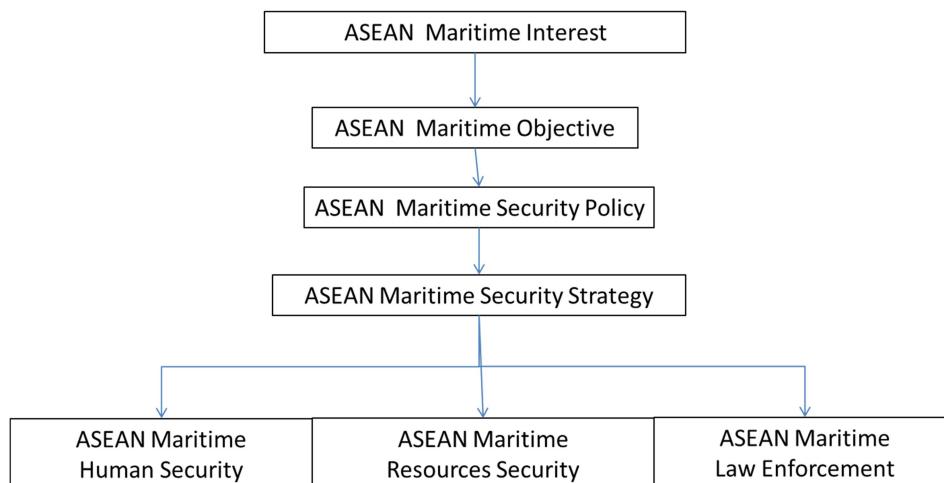
ร่วมทางทะเลของอาเซียน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการสร้างความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security) และเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ซึ่งได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) ที่มีความเห็นร่วมกันว่า อาเซียนควรมีการตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรอบความร่วมมือและการมีพื้นฐานร่วมกันของกรอบความร่วมมือเหล่านั้น ซึ่งแต่ละกรอบความร่วมมือควรมีการประสานงานกัน โดยควรมุ่งเน้นสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งกรอบอำนาจทางกฎหมาย และภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในภูมิภาค รวมทั้งผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ร่วมกันที่สำคัญ ผลจากการศึกษาพบว่า ผลประโยชน์ทางทะเลของไทยร่วมกับอาเซียน ที่สามารถขับเคลื่อนอาเซียนให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล ได้แก่ ผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากร ผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนในฐานะที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ทางทะเลร่วมของอาเซียนในฐานะที่เป็นแหล่งคมนาคมทางทะเล ซึ่งผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวสามารถนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน ภายในสภาวะแวดล้อม ความท้าทาย และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนสามารถกำหนดมาตรการและการดำเนินการร่วมกันสร้างความมั่นคงด้านต่างๆ ซึ่งได้แก่

๑. ความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเล ในฐานะที่ทะเลเป็นที่อยู่อาศัยและดำรงชีพตลอดจนใช้เป็นเส้นทางในการเคลื่อนย้ายอพยพย้ายถิ่นฐานของมนุษย์เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ทะเลมีภัยอันตรายมากขึ้น ทั้งจากภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ และภัยจากอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะการค้าแรงงาน และการค้ามนุษย์ ดังนั้นอาเซียนควรให้ความสำคัญต่อมาตรการการสร้าง ความมั่นคง และปลอดภัยของประชากรอาเซียนที่ใช้ทะเลเป็นที่อยู่อาศัย และดำรงชีพทางทะเล ซึ่งจะ ช่วยสนับสนุนการรักษาความมั่นคงของสมาชิกอาเซียนเอง อย่างเชื่อมโยงทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ

๒. ความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ในฐานะที่ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งอาหาร และแหล่งพลังงานที่สำคัญของมนุษย์ แต่ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้พยายามแสวงหาและนำทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลมาใช้มากขึ้น จนเกิดความเสื่อมโทรม และมีปริมาณลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นอาเซียนควรให้ความสำคัญต่อมาตรการรักษาความมั่นคงและยั่งยืนของทรัพยากร

๓. การบังคับใช้กฎหมายทางทะเล เพื่อให้การบริหารจัดการ และการจัดระเบียบที่ดีในทะเลดำรงอยู่ได้อย่างถาวรและมีประสิทธิภาพ อาเซียนควรมุ่งเน้นที่จะใช้หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ด้วยการใช้อำนาจและกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกัน

แผนภาพที่ ๕ - ๓ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน



ที่มา: พลเรือตรี เกียรติไกร อนันตศานต์

### ระดับบริหาร

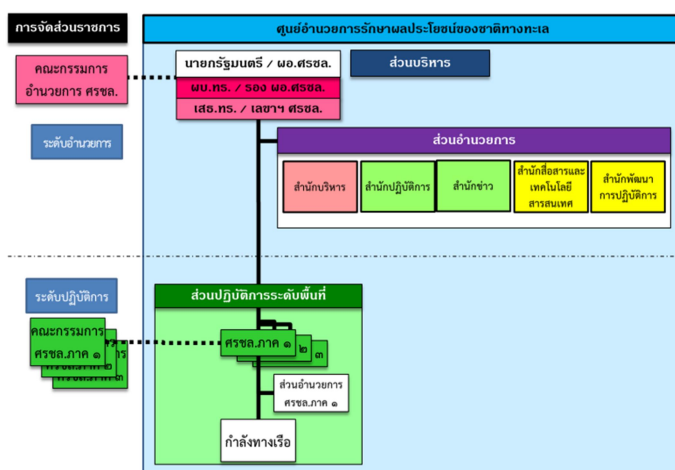
๑. พัฒนาการจัดทำแผนและมาตรการดำเนินการร่วมของอาเซียน ได้แก่ ด้านความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเล ด้านความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน ตลอดจนกรอบอำนาจทางกฎหมาย และการจัดเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและเครื่องมือด้านต่างๆ ร่วมกัน

๒. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และการจัดระเบียบที่ดีในทะเล ด้วยการใช้อองค์กร กลไก เครื่องมือ ชีตความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการควบคุม กำกับดูแล ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์ แจนฟรีย์ ทิลล์ (Geoffrey Till) นักยุทธศาสตร์ทะเลและผู้อำนวยการศูนย์ Corbett Centre for Maritime Policy Studies ซึ่งเห็นว่าการสร้างความมั่นคงทางทะเล ควรต้องลงในรายละเอียด ปฏิบัติการของหน่วยกำลังทางทะเล ซึ่งประกอบด้วย กองทัพเรือ หน่วยยามฝั่ง ตำรวจน้ำ และตรวจคนเข้าเมือง เพื่อการใช้กำลังสามารถรับมือหรือจัดการปัญหาหรือผลกระทบที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางทะเลได้ดี หรือระเบียบที่ดีในทะเล (Good Order at Sea)

๓. พัฒนาการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงร่วมทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security Agency) เพื่อปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน โดยในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting

Plus) กลาโหมมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคระหว่าง ADMM – Plus กับเอเชียแปซิฟิก การสร้างและรักษาเครือข่ายของผู้ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยทางทะเล การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค สำหรับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยในปัจจุบัน ยังไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างเป็นทางการ โดยในขณะนี้ประเทศไทยมีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันได้ รวมทั้งให้มีการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างต่อเนื่อง โดยที่ ศรชล. ไม่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุม สั่งการ และดำเนินการในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล ในกรณีนี้ กองทัพเรือได้พยายามเสนอร่าง พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ... เพื่อยกระดับให้ ศรชล. เป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของไทย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่นเดียวกับหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเช่นมาเลเซีย ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีความพร้อมและมีบทบาทนำในการจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน รัฐบาลจึงควรเร่งยกระดับ ศรชล. ให้เป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับผลักดันจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน เพื่อสร้างความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทะเลในภูมิภาค ให้ปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศในทะเลภูมิภาคอาเซียนและเอเชียแปซิฟิกได้อย่างมีมาตรฐาน ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

แผนภาพที่ ๕ – ๔ โครงสร้าง ศรชล. ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ...



ที่มา: สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ, พ.ศ.๒๕๕๘

๔. **ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง** การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน โดยในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) ได้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล (ARF Work Plan on Maritime Security) ซึ่งให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ในด้านปฏิบัติการทางเรือ

๕. **พัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ** ในทุกระดับ สนับสนุนให้มีการฝึก การดำเนินการร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารทางทะเล และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน โดยในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) กลาโหมมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดการประชุม สัมมนา และฝึกด้านความมั่นคงทางทะเล ในหัวข้อ การต่อต้านการกระทำอันเป็นโจรสลัด การต่อต้านการก่อการร้ายทางทะเล และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ

### **ระดับปฏิบัติการ**

๑. **ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติของหน่วยงาน** ด้วยการบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ตั้งแต่ระดับอำนาจการ จนถึงระดับปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานต่างๆ จัดกำลังพล เจ้าหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนเรือ อากาศยาน และพาหนะต่างๆ ให้มาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ร่วมกัน โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลเพียงหน่วยงานเดียว หรือ ศรชล. ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและสั่งการ อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงทางทะเล หรือ ศรชล. แล้วก็จะสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. **ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบ และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่** และหน่วยงานภาครัฐอย่างเข้มงวดและรัดกุม รัฐบาลต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้งไทยและต่างชาติอย่างจริงจัง และไม่ปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด เพื่อให้การปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ซึ่งเป็นไปตามการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) อันจะทำให้ประเทศเพื่อนบ้านเกิดความไว้วางใจเชื่อใจประเทศไทย และนำไปสู่ความร่วมมือกับไทยในที่สุด

## บทที่ ๖

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยเรื่องการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน : กรณีศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย และยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล การดำเนินการและการปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย ตลอดจนความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน เพื่อนำผลการศึกษาไปเสนอแนะแนวทางการรักษาความมั่นคงทางทะเลและการปรับปรุงพัฒนาความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียนต่อไป โดยมีขอบเขตของการวิจัยที่เน้นการวิจัยเฉพาะปัญหาด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ความร่วมมือระหว่างประเทศ ระดับพหุภาคี ภายใต้กรอบของประชาคมอาเซียน ด้วยการศึกษาดูเฉพาะกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ ส่วนข้อเสนอแนะการปรับปรุงและพัฒนาเป็นในระดับแนวคิดนโยบายยุทธศาสตร์ และหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยไม่จัดทำหลักปฏิบัติหรือกำหนดการลงในรายละเอียดถึงระดับหน่วยงาน ในการนี้ผู้วิจัยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาทฤษฎีความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ การศึกษาสถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคามทางทะเลระดับภูมิภาค และระดับประเทศ การศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล ตลอดจนหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย และของประเทศสมาชิกอาเซียน การศึกษากฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ การศึกษาสนธิสัญญาและข้อตกลงความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน และด้วยการสัมภาษณ์แนวคิดและข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนำเอาเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์มาเป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหา และแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเลภายใต้กรอบอาเซียน โดยมีข้อสรุปตามวัตถุประสงค์ดังนี้

#### ๑. ผลการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล

พบว่า

๑.๑ ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ) เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันและ

แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เน้นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร สภาพเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศต้นทาง เพื่อลดการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย

๑.๒ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) เน้นการปกป้องรักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการ และการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถ แข็งป้องกัน ในสามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคง ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ

๑.๓ นโยบายความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของชาติตนเอง โดยเฉพาะเรื่องการรักษาดินแดนและแนวเขตน่านน้ำ ซึ่งมีอยู่หลายพื้นที่ที่ยังมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศ แต่ยังไม่ได้มีความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลร่วมกันอย่างจริงจัง ถึงแม้ปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในทะเลภูมิภาคจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

## **๒. ผลการศึกษาความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน พบว่า**

๒.๑ รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายเพื่อรักษาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเลให้มากยิ่งขึ้นผ่านการขับเคลื่อนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ และดำเนินนโยบาย ส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลในอาเซียนผ่านกรอบและกลไกต่างๆ เช่น การประชุมหารืออาเซียนว่าด้วยประเด็นทางทะเล (ASEAN Maritime Forum – AMF) การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) และการประชุม รัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers’ Meeting – ADMM) ทั้งนี้ ไทยให้ความสำคัญกับการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองรวมทั้งการสร้างเครือข่าย ศูนย์ข้อมูลในภูมิภาคความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาโจรสลัด

๒.๒ ความร่วมมือทางทะเลระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเน้นการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล และประสบการณ์ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถและความไว้วางใจระหว่างกัน และส่งเสริม ความร่วมมือในการแก้ไขและป้องกันปัญหาภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และ ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ปัญหาโจรสลัดและการปล้นสดมภ์ การก่อการร้ายทางทะเล ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่างๆ เช่น ยาเสพติด การค้าอาวุธ และการค้ามนุษย์ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านทรัพยากรทางทะเล การเพิ่มขีด

ความสามารถด้านการจัดการประมงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การพัฒนาชายฝั่ง การอนุรักษ์แนวปะการัง ตลอดจนสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางทะเล โดยการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและกลไกในกรอบอาเซียน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC)

**๓. ผลการศึกษากรอบกฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเล** พบว่า ด้วยกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก จะส่งผลในฐานะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ มีบรรทัดฐานสำหรับการสร้างความร่วมมือในการรับมือกับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยเฉพาะ TOC 2000 – The UN Convention against Transnational Organized Crime (CTOC) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติแบบองค์การ เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหลักในการต่อต้านอาชญากรรมแบบองค์การ โดยให้รัฐร่วมมือกันสร้างมาตรการเพื่อแก้ปัญหา การกำหนดกรอบการทำงานใหม่ ๆ

**๔. ผลการศึกษาการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์** พบว่า การดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการมานานอย่างต่อเนื่อง ด้วยการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการ และบูรณาการหน่วยงานต่างๆ เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหา อีกทั้งมีความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากปัญหาค้ามนุษย์มีรูปแบบต่างๆ เช่น ค้าประเวณี ขอทาน การใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในภาคต่างๆ เช่น ภาคประมง เป็นปัญหาที่สะสมมานานในประเทศไทย หลายประเทศก็จับตามองไทยมานาน ทำให้ไทยถูกมองจากต่างประเทศว่า เป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ และมองว่า ไทยยังพยายามไม่พอกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเป็นระบบ ไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้ง ไทยและต่างชาติ ส่วนสำคัญของปัญหาค้ามนุษย์ทุกวันนี้ คือ ปลอ่ยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด จนรัฐบาลไทยต้องประกาศให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติในที่สุด

**๕. ผลการศึกษาประเด็นปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์** พบว่า

๕.๑ ถึงแม้ประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ด้วยการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก แต่ขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาจากประเทศสมาชิกอาเซียน และองค์กรระหว่างประเทศ ไทยจึงต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวเพียงลำพัง

๕.๒ ในการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งผลประโยชน์ของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน

๕.๓ การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ

๕.๔ ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

๕.๕ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทย ถูกกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และภาครัฐปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด

**๖. แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน** ควรดำเนินการดังนี้

๖.๑ พัฒนาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) ด้วยการชี้ให้ประเทศสมาชิกได้เห็นผลประโยชน์ทางทะเลและภัยคุกคามทางทะเลร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การเกิดความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๖.๒ พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนแนวในการพัฒนาความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนควรดำเนินการตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

๖.๒.๑ ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล (ARF Work Plan on Maritime Security) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ในด้านปฏิบัติการรักษากฎหมายทางทะเล การกำหนดมาตรการสร้างความไว้วางใจในกรอบกฎหมาย ข้อตกลง และความร่วมมือทั้งในภูมิภาคและนานาชาติ และการสร้างความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทะเลในภูมิภาค

๖.๒.๒ ดำเนินการจัดหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของชาติสมาชิกอาเซียน เพื่อร่วมมือกันลาดตระเวนในพื้นที่ทางทะเล

๖.๒.๓ ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในกรอบความร่วมมือต่างๆ โดยควรมุ่งเน้นสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งกรอบอำนาจทางกฎหมาย และภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในภูมิภาค การเสริมสร้างศักยภาพและการออกกฎหมายรองรับ

๖.๒.๔ ดำเนินการจัดตั้งองค์กรความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาค เพื่อสร้างและรักษาเครือข่ายของผู้ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยทางทะเล การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค การจัดการประชุม สัมมนา และการฝึกด้านความมั่นคงทางทะเล



๖.๒.๕ ดำเนินการผลักดันผลประโยชน์ของอาเซียนในประเด็นทางทะเล และพัฒนาความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) และการเชื่อมต่อทางทะเล (Maritime Connectivity) นอกจากนี้ควรผลักดันในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ

๖.๒.๖ ดำเนินการจัดตั้งการสื่อสารด้วยโทรศัพท์สายด่วน (Hot Line) ระหว่างกองทัพเรือประเทศในอาเซียน เพื่อใช้ในการทักทายของเรือหรืออากาศยาน ระหว่างกองทัพเรือประเทศอาเซียน (Sending Naval Greeting Signals at Sea) ให้มีการจัดสัมมนาหรือการฝึกปฏิบัติการ (The ASEAN Navies Two-Year Activity Workplan) ในประเด็นด้านความมั่นคงทางทะเล รวมทั้งเชิญผู้แทน กองทัพเรือประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมการฝึกบนเรือ และให้มีการประสานข้อมูลข่าวสารทางยุทธการสำหรับ กองทัพเรือในประเทศอาเซียน (Cooperation Information Sharing in ASEAN)

## **๗. การปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ควรดำเนินการดังนี้**

### **๗.๑ ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์**

พัฒนาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกัน และการป้องกันภัยคุกคามทางทะเลร่วมกันกับประเทศสมาชิกอาเซียน

### **๗.๒ ระดับบริหาร**

๗.๒.๑ พัฒนาการจัดทำแผนและมาตรการดำเนินการร่วมของอาเซียน ได้แก่ ด้านความมั่นคงของมนุษย์ทางทะเล ด้านความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน ตลอดจนกรอบอำนาจทางกฎหมาย และการจัดเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและเครื่องมือด้านต่างๆ ร่วมกัน

๗.๒.๒ ปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ และการจัดระเบียบที่ดีในทะเล (Good Order at Sea) ด้วยการใช้อำนาจ กกลไก กฎ ระเบียบ เครื่องมือ ขีดความสามารถ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการควบคุม กำกับดูแล ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

๗.๒.๓ พัฒนาการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงร่วมทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security Agency) เพื่อให้การปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล

และกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกัน ในทะเลภูมิภาคอาเซียนและเอเชียแปซิฟิกได้อย่างมีมาตรฐาน ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

๗.๒.๔ ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ด้วยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแลกเปลี่ยนข่าวสาร เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

๗.๒.๕ พัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ ในทุกระดับ ด้วยการสนับสนุนให้มีการฝึก การดำเนินการร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเล และกิจกรรมอื่นๆ

### ๗.๓ ระดับปฏิบัติการ

๗.๓.๑ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติของหน่วยงาน ด้วยการบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล ตั้งแต่ระดับอำนาจการ จนถึงระดับปฏิบัติ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลเพียงหน่วยงานเดียว หรือ ศรชล. ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและสั่งการ

๗.๓.๒ ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบ และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานภาครัฐอย่างเข้มงวดและรัดกุม รัฐบาลต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้งไทยและต่างชาติอย่างจริงจัง และไม่ปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด

## ข้อเสนอแนะ

๑. ในการพัฒนาความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้เป็นความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน (ASEAN Cooperative Maritime Security) นั้น จำเป็นต้องใช้ความพยายามในการสร้างความไว้วางใจ และชี้ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกัน ถึงจะเกิดความมั่นคงร่วมมือทางทะเลขึ้นได้ ดังนั้น จึงเห็นควรให้หน่วยงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในระดับรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ดำเนินการเจรจา และสร้างความสัมพันธ์อันดี ตลอดจนขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างความมั่นคงร่วมมือทางทะเลอาเซียน โดยมีผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกัน ทั้งนี้รัฐบาลควรต้องกำหนดไว้ในนโยบายด้านการต่างประเทศ

๒. รัฐบาลควรเร่งดำเนินการในการพัฒนาการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของไทย ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเล และรักษาผลประโยชน์ของ

ชาติทางทะเลโดยตรง เพื่อให้เกิดความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงร่วมทางทะเลอาเซียน  
(*ASEAN Cooperative Maritime Security Agency*)

๓. รัฐบาลควรส่งเสริมและให้การสนับสนุนบุคลากร และงบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อให้หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของไทย มีศักยภาพที่จะทำการพัฒนาขีดความสามารถในการ แลกเปลี่ยนข่าวสาร และการแจ้งเตือนภัย ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับ หน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศในทุกกระดับ

๔. ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติของหน่วยงาน ด้วยการบูรณาการหน่วยงาน ด้านความมั่นคงทางทะเล ให้มาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ร่วมกันนั้น หากรัฐบาลได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการ จัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงทางทะเล หรือ ศรชล. แล้วก็จะสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานความมั่นคงทางทะเล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๕. รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบ เพื่อดำเนินการควบคุม กำกับดูแล และ ตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรักษากฎหมายทางทะเล ตลอดจนประสานงาน และ แลกเปลี่ยนข่าวสาร และข่าวกรองระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

วิชัย ชูเชิด. เอกสารประกอบการศึกษาวិชาความมั่นคงศึกษา (Security Studies). โรงเรียนเสนาธิการทหารบก , ๒๕๔๗ หน้า ๑๕.

#### วารสาร และหนังสือพิมพ์

บรรจง อมรชีวิน และหทัยชนก ศิริวัฒน์กุล. “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย : บนเส้นทางสู่การบูรณาการระดับภูมิภาค”, วิทยุสารณรมย์. ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๕๘ (มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๖) .

ภุชงค์ ประดิษฐ์ธีระ, นาวาเอก. ppchong\_p@hotmail.com. “ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘ (ASEAN 2015) : ความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเล”, นาวิกศาสตร์. ปีที่ ๙๕ เล่มที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

ยุทธการทหารเรือ, กรม. “บันทึกข้อความ ที่ กท ๐๕๐๕/๑๕๓๑ เรื่อง รายงานผลการประชุม คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทางทะเลในกรอบ ADMM – Plus”. ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔.

ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, ศูนย์. “บทบาทของกองทัพเรือกับความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเล ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน”. พ.ศ.๒๕๕๖, หน้า ๒๙

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “รายงานผลการศึกษาดูงานโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง ณ Malaysian Maritime Enforcement Agency”. พ.ศ.๒๕๕๔.

#### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://inter.oop.cmu.ac.th /ASEAN/ASEANcharterTHAI.pdf>, สืบค้นเมื่อ ๓๐ พ.ค.๕๗.

“ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.gookhow.org/posts/181259>, สืบค้นเมื่อ ๑๑ พ.ค.๕๘

เจียงใหม่, มหาวิทยาลัย. “ความร่วมมือระหว่างไทยและลาวในด้านวิชาการกรณีศึกษาความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในภาคอีสานของไทยกับลาว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2550/poli1250wr\\_ch2.pdf](http://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2550/poli1250wr_ch2.pdf), สืบค้นเมื่อ ๑๑ พ.ค.๕๘.

เดลินิวส์ (รอบบ่าย)ฉบับวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ai2885@hotmail.com>, สืบค้นเมื่อ ๑ พ.ค.๕๘.

“แนวทางการสร้างความร่วมมือ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pochanukul.com/?p=104>, สืบค้นเมื่อ ๑๔ พ.ค.๕๘.

“ประชาคมอาเซียน, สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC).(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.alro.go.th/alro/project/ASEAN/asean\\_page.html](http://www.alro.go.th/alro/project/ASEAN/asean_page.html) , สืบค้นเมื่อ ๓๐ พ.ค.๕๘.

“รัฐบาลไทย”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th/th/government-th1/item/91126-id91126.html> , สืบค้นเมื่อ ๔ เม.ย.๕๘.

“รายงานเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.slideshare.net/MrSomdet/7-25228449>, สืบค้นเมื่อ ๑ มิ.ย.๕๘ .

“สถานการณ์โลก”. (ออนไลน์). “เข้าใจอาเซียน ตอน : ลักษณะวิถีอาเซียน” ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก: [http://www.chanchaivision.com/2013/01/blog-post\\_28.html](http://www.chanchaivision.com/2013/01/blog-post_28.html) , สืบค้นเมื่อ ๒๘ มี.ค.๕๘.

“สาธารณรัฐฟิลิปปินส์”. กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=207> , สืบค้นเมื่อ ๑ พ.ค.๕๘ .

“สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม”. กระทรวงการต่างประเทศ, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=273> , สืบค้นเมื่อ ๑ พ.ค.๕๘.

สุริยา จินดาวงษ์. “อาเซียนในภาพรวม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121204-112118-180555.pdf>, สืบค้นเมื่อ ๑๑ พ.ค.๕๘

## ภาษาต่างประเทศ

### Books, Report, Journal

G.Till . Sea Power : A Guide for the Twenty – First Century . London: Frank Cass, 2004., pp.287-300.

Thomas J. Baerwald and Celeste Fraser. World Geography: Building a Global Perspective. Massachusetts: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 711.

Thomas J. Baerwald and Celeste Fraser. World Geography: Building a Global Perspective . Massachusetts: Pearson Prentice Hall , 2007, pp. 709-710.

Philippine Coast Guard. Philippine Coast Guard Pamphlet . Manila: 2008, pp. 3-5.

The United Nations Secretary-General . Report on Oceans and the Law of the Sea, 2008.

Sam Bateman, Joshua Ho, Jane Chan . Good Order at Sea in Southeast Asia. RSIS Policy Paper, 2009, p.14.

Mark J. Valencia and James B. Marsh . “Southeast Asia: Marine Resources Extended Maritime Jurisdiction and Development.” Marine Resource Economics. Volume 3. Number 1, 1986. p.4.

Robert C Beckman, CSCAP Singapore Director, Centre for International Law (CIL), National University of Singapore. “Safety and Security of Offshore Oil and Gas Installations.” Presented to the 1<sup>st</sup> Meeting of CSCAP Study Group. Danang, Vietnam. October 7, 2010.

### Electronic Data Base

Abubakar Eby Hara. “Toward a Greater Rote of ASEAN in Conflict Management.” (Online). Available: <http://www.aseansec.org/64.html>, 2015.

First ASEAN maritime forum held in Surabaya. Antara News, (Online). Available: <http://www.antaranews.com/en/news/1280584402/first-asean-maritime-forum-held-in-surabaya>, July 31, 2010.

Menon, Shiv Shankar . “The Evolving Balance of Power in Asia.” paper presented to the 7th IISS Global Strategic Review : The New Geopolitics, Geneva,

September 13, 2009. As of June 4, 2010, p.6. (Online). Available: <http://www.iiss.org/conferences/global-strategic-review/global-strategic-review-2009/plenary-sessions-and-speeches-2009/fifth-plenary-session-shiv-shankar-menon/>

Philippines, CIA – The World Factbook. (Online). Available:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> , 2015

Philippines, Wikipedia . (Online). Available: <http://en.wikipedia.org/wiki/Philippines> , 2015.

Vietnam, CIA – The World Factbook. (Online). Available: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/vm.html> , 2015.

Vietnam, Wikipedia. (Online). Available: <http://en.wikipedia.org/wiki/Vietnam>, 2015.

ภาคผนวก



## ผนวก ก

### แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)

#### โดย สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

อนุผนวก ๑ บทนำ

อนุผนวก ๒ สรุปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเล

อนุผนวก ๓ วิสัยทัศน์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

อนุผนวก ๔ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล

อนุผนวก ๕ ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล

อนุผนวก ๖ ยุทธศาสตร์การสร้างควมสงบเรียบร้อยและการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล

อนุผนวก ๗ ยุทธศาสตร์การสร้างควมสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

อนุผนวก ๘ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล

อนุผนวก ๙ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ

อนุผนวก ๑๐ แนวทางการขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

## อนุผนวก ๑ ของผนวก ก

### บทนำ

#### ๑. ความนำ

ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล หมายถึง การที่ประเทศชาติมีสถานะแวดล้อมทางทะเลที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางทะเลได้อย่างเสรี ปลอดภัย และเหมาะสม จนนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์ของชาติแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลฉบับนี้จึงเป็นเจตจำนงแห่งรัฐ ในการใช้และพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด (National Power) และเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกัน รักษา และเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งนี้ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ได้กำหนดขึ้น ให้เป็นแผนหลักสำหรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมพลังพิทักษ์ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพ ปลอดภัย เสรีภาพและสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้การเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างมิติความมั่นคงทางทะเลกับมิติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มีการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล กับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการมุ่งสู่เป้าหมาย “ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง” โดยอาศัย “ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ

#### ๒. ความสำคัญของทะเล

ประเทศไทยมีแผ่นดินติดกับทะเล ๒ ด้าน คือ ด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกา ส่วนด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทย มีพื้นที่เขตทางทะเลประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีความยาวชายฝั่งทะเลรวม ๓,๐๑๐ กิโลเมตร (ด้านอ่าวไทย ๑,๙๗๒.๕ กิโลเมตร และด้านอันดามัน ๑,๐๓๗.๕ กิโลเมตร) การแบ่งทะเลของไทยประกอบด้วย น่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) และเมื่อพิจารณาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่า น่านน้ำอ่าวไทยมีลักษณะเป็นกึ่งปิด

(Semi Enclosed Sea) ที่ล้อมล้อมด้วยน่านน้ำที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่างๆ ถึง ๒ ชั้น ด้านอ่าวไทยชั้นใน คือ ประเทศกัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย และชั้นนอก คือ ประเทศจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ส่วนทางด้านตะวันตกในส่วนของพื้นที่ตอนเหนือของช่องแคบมะละกาถูกโอบล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย ส่วนพื้นที่ตอนบนในส่วนของทะเลอันดามันถูกโอบล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศอินเดียและเมียนมามีการประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีไม่ต่ำกว่า ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปี (ข้อมูลตัวเลข ณ ปี ๒๕๕๕ และในปี ๒๕๕๗ ประมาณ ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี ตามการประเมินยุทธศาสตร์ใน ๑๐ ปีข้างหน้าของกองทัพเรือ) ทั้งนี้ ในจำนวนดังกล่าว มูลค่าที่ตกอยู่ในมือคนไทยไม่ถึงร้อยละ ๓๐ โดยกิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุด คือ การขนส่งทางทะเล และในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทะเลยังเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของคนไทย โดยประเทศไทยสามารถทำการประมงได้เป็นมูลค่ามหาศาลจนกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ (กองเรือประมงไทยเคยติดอันดับ ๘ ของโลก) น่านน้ำไทยยังมีทรัพยากรทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุ อีกทั้งทะเลยังเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้า ประมาณร้อยละ ๙๐ ของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าพลังงานอันได้แก่ น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งประเทศไทยจะสามารถใช้เส้นทางคมนาคมทางทะเลได้อย่างสะดวกและปลอดภัยก็ต่อเมื่อพื้นที่เขตทางทะเลของไทยและบริเวณใกล้เคียงปราศจากความขัดแย้งและภัยคุกคาม ตลอดจนทะเลไทยและบริเวณชายฝั่งยังมีภูมิประเทศที่สวยงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยไม่จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้นหากยังรวมถึงทะเลหลวง และเขตทางทะเลของประเทศอื่นทั่วโลกที่สามารถทำความตกลงกันได้ นับได้ว่าทะเลเป็นแหล่งที่มาของกำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา ทหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ที่ส่งเสริมความมั่นคงและความมั่งคั่งของชาติ ซึ่งในอนาคตพลังอำนาจของชาติที่มาจากทะเลจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น

### ๓. การดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลในห้วงที่ผ่านมา

สรุปภาพรวมการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลในห้วงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๕๒) มาถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๗) สรุปเรื่องที่สำคัญได้ ๖ เรื่องและปัญหาการดำเนินงานที่สำคัญ ๒ ประการ ดังนี้

๓.๑ การเสริมสร้างขีดความสามารถและพัฒนากำลังทางเรือ แม้มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ แต่กองทัพเรือได้พัฒนากำลังและขีดความสามารถให้สามารถรองรับภารกิจสำคัญได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเห็นว่า กองทัพเรือมีภารกิจที่สำคัญในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยของชาติทางทะเล รวมทั้งภารกิจที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๓.๒ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและส่งเสริมความร่วมมืออันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีและมีความร่วมมือที่เกี่ยวกับทะเลมากขึ้น โดยเฉพาะในกรอบของอาเซียน อย่างไรก็ตามยังมีความขัดแย้งในเรื่องเขตแดนอยู่ในหลายพื้นที่ แต่อยู่ในขอบเขตที่สามารถเจรจาและหาข้อยุติร่วมกันในทางสันติวิธีได้ สำหรับด้านเวียดนาม มีการตกลงแบ่งเขตทางทะเลร่วมกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับด้านเมียนมายังคงมีปัญหาคการกำหนดเส้นเขตแดนบริเวณเหนือเกาะสุรินทร์ถึงปากแม่น้ำปากจั่น และสำหรับด้านกัมพูชา ปัญหาคอ้างสิทธิทับซ้อนในทะเลยังไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัญหาคนี้อย่างจริงจังมากขึ้น

๓.๓ การคมนาคมขนส่งทางทะเลและกิจการพาณิชย์นาวี การคมนาคมขนส่งทางทะเล นับว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สำคัญ แม้เส้นทางคมนาคมในประเทศจะมีความปลอดภัยในระดับหนึ่งแต่เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพให้มากขึ้น จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางทะเลกับเส้นทางคมนาคมทางบก และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศให้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ กิจการพาณิชย์นาวียังคงขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ

๓.๔ การดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ส่วนราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันผลักดันจนประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นในการพัฒนากฎหมาย เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ รวมถึงการรับมือกับผลกระทบที่ตามมาหลังการเข้าเป็นภาคีสัญญา

๓.๕ การพัฒนาขีดความสามารถของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เนื่องด้วยมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพ เพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากรเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล. อย่างเป็นรูปธรรม

๓.๖ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาระบบข้อมูลทางสมุทรศาสตร์ ธรณีวิทยา นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกันและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลยังไม่มากพอและไม่ครอบคลุม

ทั้งการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของทะเลยังมีน้อย ไม่กว้างขวาง และการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาความมั่นคงทางทะเลยังคงมีข้อจำกัดภาคประชาชนขาดการสนับสนุนดูแลจากภาครัฐ มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลอยู่ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาจากการแย่งชิงทรัพยากรและการทำลายสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างระบบหมู่บ้านเพื่อความมั่นคงทางทะเลยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงในทุกพื้นที่ รวมทั้งยังไม่มี การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อเสริมความมั่นคงที่เข้มแข็งและเพียงพอ

#### ๓.๗ ปัญหาสำคัญของการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๗.๑ งบประมาณและกำลังของหน่วยงานต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ ขาดการส่งเสริมและพัฒนา อันกระทบต่อประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติและความมั่นคงทางทะเลอย่างมาก และเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ

๓.๗.๒ ภารกิจของหน่วยงานต่างๆ มีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอีกด้วย

### ๔. อภิธานศัพท์

๔.๑ กิจการพาณิชยนาวี (Maritime Transport) หมายถึง การขนส่งทางทะเล การประกันภัยทางทะเลการเดินทางเรือ กิจการอู่เรือ และกิจการท่าเรือ และหมายความรวมถึงกิจกรรมอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบกับกิจกรรมดังกล่าวตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๔.๒ กิจกรรมทางทะเล (Maritime Activities) หมายถึง การดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์จากทะเลรูปแบบต่างๆ อาทิ การขนส่งและพาณิชยนาวี การประมง การท่องเที่ยวและสันทนาการ การผลิตน้ำจืดจากทะเล อุตสาหกรรมชายฝั่ง การแสวงหาทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต การสำรวจและวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การใช้ประโยชน์จากกระแสน้ำ และกระแสนลม การวางสายเคเบิล ฯลฯ

๔.๓ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (Marine and Coastal Resources) หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในทะเลและที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งที่อยู่ในและใต้พื้นท้องทะเล ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เพื่อการดำรงชีวิตของตนและเพื่อความเจริญของประเทศชาติ เช่น น้ำทะเล หาดทราย ชายฝั่งทะเล ปะการัง สิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในทะเลและชายฝั่ง แร่ธาตุ และพลังงาน

๔.๔ โครงสร้างพื้นฐานทางทะเลและทรัพยากรทางทะเลหลัก (Maritime Critical Infrastructure and Key Resources ) หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานทางทะเลอันประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างสำคัญอันใช้ในการอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย ต่อกิจกรรมทางทะเลทั้งปวงทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ท่าเรือ เรือ แหล่งผลิตพลังงานในทะเล ระบบเทคโนโลยี/สารสนเทศ ระบบสื่อสาร ระบบขนส่ง ระบบรักษาความปลอดภัย และระบบการให้บริการประเภทต่างๆ ในท่าเรือ แก่เรือ คนประจำเรือ และผู้ใช้บริการประเภทต่างๆ หากเมื่อสิ่งเหล่านี้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข พลังงานและความมั่นคง ของชาติทางทะเลในภาพรวม โดยมีทรัพยากรทางทะเลหลัก ประกอบด้วย บุคลากร อากาศยาน เรือ ระบบสื่อสาร เครื่องมือ เครื่องใช้ในการอำนวยความสะดวก ในการบริหาร การให้บริการ การให้ความช่วยเหลือต่อกิจกรรมทางทะเลทุกประเภทที่ส่งผลต่อการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล

๔.๕ สภาพแวดล้อมทางทะเล (Marine Environment) หมายถึง สิ่งต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่มองเห็นด้วยตาเปล่าและไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้นมา เพื่อตอบสนองความต้องการของตนรวมทั้งผลกระทบอันเกิดจากการใช้งานนั้น

๔.๖ ผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) หมายถึง สิ่งที่เป็นความปรารถนา หรือแนวคิดสูงสุดของชาติอันเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย (Survival) เอกราช (Independence) เกียรติ และศักดิ์ศรี (National Integrity) ความเจริญรุ่งเรืองของชาติและประชาชน (Prosperity of State and People)

๔.๗ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime National Interests) หมายถึง ผลประโยชน์ของประเทศอันพึงได้รับโดยการแสวงหาและการใช้ทรัพยากรต่างๆ จากทะเล หรือใต้ดิน ท้องทะเล หรืออากาศเหนือท้องทะเลโดยตรงและโดยทางอ้อมในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แห่งชาติขึ้นมา เพื่อการดำรงคงอยู่ของประเทศที่จะใช้ทะเลได้อย่างอิสระ ปลอดภัย และสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

๔.๘ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (National Maritime Security Plan) หมายถึง แนวทางในการพัฒนาและใช้พลังอำนาจของชาติทั้งหมด ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เพื่อดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างยั่งยืน

๔.๙ พลังอำนาจของชาติ (National Power) หมายถึง ชีตความสามารถของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติที่กำหนดไว้

๔.๑๐ เขตอำนาจ (Jurisdiction) หมายถึง อำนาจของรัฐชายฝั่งในการออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ทางทะเล ในเขตทางทะเลที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ อันได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป

๔.๑๑ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐในการปกครองประเทศที่จะดำเนินกิจกรรมใดๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายในอาณาเขตแห่งรัฐ ซึ่งเป็นไปตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ

๔.๑๒ สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) หมายถึง สิทธิในการสำรวจและแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล และในพื้นที่ดินท้องทะเล กับใต้ดินท้องทะเลนั้น และมีสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อการแสวงประโยชน์และการสำรวจทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำและลมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป

๔.๑๓ น่านน้ำภายใน (Internal Waters) หมายถึง น่านน้ำทางด้านแผ่นดินของเส้นฐานแห่งทะเลอาณาเขต โดยรัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำภายในของตนอย่างเต็มที่ (Full Sovereignty) เช่นเดียวกับที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territory) เว้นแต่การใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติ สำหรับน่านน้ำภายในของประเทศไทย นอกจากน่านน้ำด้านแผ่นดินของเส้นฐานปกติแล้ว ประเทศไทยได้ประกาศให้อ่าวไทยตอนในเป็นอ่าวประวัติศาสตร์ ทำให้น่านน้ำในอ่าวประวัติศาสตร์มีสถานะเป็นน่านน้ำภายใน และได้ประกาศเส้นฐานตรง และน่านน้ำภายในของประเทศไทยรวม ๔ บริเวณ ได้แก่ บริเวณแหลมถึงถึงหลักเขตแดนไทย - กัมพูชา บริเวณตั้งแต่แหลมใหญ่ถึงแหลมหน้าถ้ำ บริเวณตั้งแต่เกาะภูเก็ตถึงพรมแดนไทย - มาเลเซีย และบริเวณเกาะกงออกถึงพรมแดนไทย - มาเลเซีย

๔.๑๔ อ่าวประวัติศาสตร์ (Historic Bay) หมายถึง อ่าวซึ่งตั้งอยู่ในเขตรัฐเดียว อีกทั้งรัฐนั้นได้ยึดถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐมาอย่างช้านานและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ประกาศให้อ่าวไทยตอนในเหนือเส้นฐานจากจุดที่หนึ่ง ณ แหลมบ้านช่องแสมสาร ละติจูด ๑๒° ๓๕ ' ๔๕ " เหนือ ลองจิจูด ๑๐๐° ๕๗ ' ๔๕ " ตะวันออก ตามเส้นขนานละติจูดไปทางทิศตะวันตกถึงจุดที่สอง ณ ฝั่งทะเลตรงข้าม ละติจูด ๑๒° ๓๕ ' ๔๕ " เหนือ ลองจิจูด ๙๙° ๕๗ ' ๓๐ " ตะวันออกเป็นอ่าวประวัติศาสตร์ และน่านน้ำเหนือเส้นฐานดังกล่าวนี้เป็นน่านน้ำภายในของประเทศไทย

๔.๑๕ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) หมายถึง แนวทะเลที่อยู่ถัดจากอาณาเขตทางบกและน่านน้ำภายในออกไปไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายไปถึงห้วงอากาศ (Air Space) เหนือ

ทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเล (Sea - bed) กับดินใต้ผิวดิน (Subsoil) แห่งทะเลอาณาเขตด้วย

๔.๑๖ เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) หมายถึง ทะเลที่อยู่ถัดจากทะเลอาณาเขตออกไปไม่เกิน ๒๔ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต โดยรัฐชายฝั่งอาจดำเนินการควบคุมที่จำเป็น เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับศุลกากร (Customs) การคลัง (Fiscal) การเข้าเมือง (Immigration) หรือการสุขาภิบาล (Sanitation) ภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน และลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งได้กระทำภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน

๔.๑๗ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) หมายถึง บริเวณที่ประชิดและอยู่เลยไปจากทะเลอาณาเขต โดยเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะต้องไม่ขยายออกไปเลย ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจ (Exploration) และการแสวงประโยชน์ (Exploitation) การอนุรักษ์ (Conservation) และการจัดการ (Management) ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดิน ท้องทะเล (Water Superjacent to the Sea - bed) และในพื้นดินท้องทะเล (Sea - bed) กับดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของพื้นดินท้องทะเลนั้น และมีสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อการแสวงประโยชน์และการสำรวจทางเศรษฐกิจในเขต เช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ (Water) กระแสน้ำ (Currents) และลม (Winds) และรัฐชายฝั่งมีสิทธิแต่ผู้เดียว (Exclusive Rights) ที่จะก่อสร้างตลอดจนอนุญาตและวางระเบียบการก่อสร้าง การปฏิบัติงานและการใช้เกาะเทียม (Artificial Islands) สิ่งติดตั้ง (Installations) และสิ่งก่อสร้าง (Structures) เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือควบคุมการใช้สิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างอันอาจรบกวนการใช้สิทธิของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งเขตอำนาจเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่ว่าด้วยศุลกากร การคลัง สาธารณสุข ความปลอดภัย และการเข้าเมือง ส่วนรัฐอื่นๆ ยังคงมีเสรีภาพในการเดินเรือ (Freedom of Navigation) การบินผ่าน (Freedom of Overflight) การวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล (Freedom of the Laying of Submarine Cables and Pipelines)

๔.๑๘ เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone) หมายถึง พื้นดินท้องทะเล (Sea - bed) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของบริเวณใต้ทะเล ซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดส่วนต่อออกไปตามธรรมชาติ (Natural Prolongation) ของดินแดนทางบกของตนจนถึงริมนอกของขอบทวีป (Continental Margin) หรือจนถึงระยะ ๒๐๐ ไมล์ ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีที่ริมนอกของขอบทวีปขยายไปไม่ถึงระยะนั้น



๔.๑๙ ทะเลหลวง (High Sea) หมายถึง ทุกส่วนของทะเลซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ในทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) หรือน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ของรัฐ หรือน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Waters) ของรัฐหมู่เกาะ โดยทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal States) หรือ รัฐไร้ฝั่งทะเล (Landlocked States) เสรีภาพแห่งทะเลหลวงใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยอนุสัญญาฯ และหลักเกณฑ์อื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น เสรีภาพในการเดินเรือ (Freedom of Navigation) เสรีภาพในการบิน (Freedom of Overflight) เสรีภาพในการทำประมง (Freedom of Fishing) โดยหน้าที่สำคัญของรัฐต่างๆ ที่ทำการประมงในทะเลหลวง คือ ต้องร่วมมือกันกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในท้องทะเล

๔.๒๐ บริเวณพื้นที่ (The Area) หมายถึง พื้นดินท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดินที่อยู่พ้นขอบเขตของเขตอำนาจแห่งชาติ

๔.๒๑ เส้นทางคมนาคมทางทะเล (Sea Line of Communication - SLOC) หมายถึง เส้นทางระหว่างท่าเรือท่าที่ใช้ในการขนส่งทางทะเล การโลจิสติกส์ และการทหาร

๔.๒๒ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) เป็นอนุสัญญาที่รวมหัวข้อของกฎหมายทะเลไว้ทั้งหมด ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ กับอีก ๙ ผนวก บทบัญญัติเหล่านี้จะครอบคลุมเรื่องทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่องการเดินเรือ และช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การบริหารและอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง รัฐไร้ฝั่งทะเลการแสวงประโยชน์ในพื้นที่กันทะเลระหว่างประเทศ การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ในทะเล และการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เป็นต้น และการเข้าเป็นภาคีของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทั้งหมด โดยไม่มีข้อสงวน

๔.๒๓ ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) หมายถึง การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิความปลอดภัย โดยมีเป้าหมาย ๒ ประการ คือ ๑) มนุษย์ทุกคนจะต้องปลอดภัยจากความกลัว (Freedom from fear) ๒) ปลอดภัยจากความขาดแคลนหรือความต้องการ (Freedom from want) และสามารถสนองต่อความจำเป็นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

๔.๒๔ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing - IUU) การทำประมงที่ผิดกฎหมาย คือ การกระทำที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- การทำการประมงโดยเรือประมงไทยหรือเรือประมงต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบของรัฐนั้น

- การทำการประมงโดยเรือประมงของรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization - RFMO) ที่ขัดกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคซึ่งรัฐนั้นมีข้อผูกพัน หรือขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายภายในของรัฐใดหรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่รวมถึงการฝ่าฝืนกฎระเบียบขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยรัฐที่ให้ความร่วมมือการทำประมงที่ขาดการรายงาน คือ การกระทำที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ๑. ไม่ได้แจ้งหรือรายงาน หรือการรายงานเท็จต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและระเบียบของรัฐนั้น ๒. ไม่ได้แจ้งหรือรายงาน หรือรายงานเท็จต่อองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรนั้น ซึ่งขัดต่อวิธีปฏิบัติในการรายงานขององค์กรนั้น

- การทำการประมงที่ไร้การควบคุม

- การทำการประมงในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคโดยเรือที่ไม่มีสัญชาติหรือเรือสัญชาติของรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก หรือเรือของกลุ่มประเทศที่ไม่มีสถานะเป็นรัฐซึ่งขัดกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการ และขัดต่อความรับผิดชอบของรัฐภายใต้การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

## อนุผนวก ๒ ของผนวก ก

### สรุปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเล

จากการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในภาพรวม สามารถวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และสิ่งท้าทายของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้ จุดแข็ง คือ การที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในบริเวณเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่มีความสำคัญของโลก และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก อีกทั้งประเทศไทยมีความเป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์ขัดกับประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นในกรณีทะเลจีนใต้ ตลอดจนการมีกองทัพเรือที่มีศักยภาพในการปฏิบัติการนอกน่านน้ำทั้งในภูมิภาค และนอกภูมิภาค เช่น กรณีที่ไทยเข้าร่วมการรักษาความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือที่บริเวณอ่าวเอเดน ประเทศโซมาเลีย นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์ และภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Threats) ที่เป็นมิติความมั่นคงที่สำคัญในโลกยุคปัจจุบันอีกด้วย ส่วนในเรื่องโอกาสการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและจัดการกับภัยคุกคามต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การตั้งศูนย์วิจัยร่วมในกรอบอาเซียน การใช้กรอบอาเซียน - จีนเป็นเวทีหารือในเรื่องทะเลจีนใต้ และนอกจากนี้ยังมีโอกาสในการเสริมสร้างองค์ความรู้ และบุคลากรด้านกฎหมายทะเล เพื่อช่วยในการผลักดันผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเวทีระหว่างประเทศ ในขณะที่จุดอ่อนคือ การที่ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อทางทะเลเป็นบริเวณกว้างและอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเลของโลก ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นพื้นที่อ่อนไหวที่จะประสบภัยคุกคามทางทะเล สำหรับในเรื่องความท้าทาย สิ่งที่ต้องได้รับการให้ความสำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรที่มีความรุนแรงมากขึ้น จากความเสื่อมถอยของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งในประเด็นสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภาคประชาสังคม และ NGOs ออกมาเคลื่อนไหวมากขึ้น ทำให้รัฐบาล และภาคประชาสังคมต้องหันมาดูแลอย่างจริงจังและให้ความสำคัญ ทั้งในเรื่องของการป้องกันความรุนแรงและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมความท้าทายที่สำคัญประการสุดท้าย คือ การกำหนดเป้าหมายแห่งชาติ หรือแผนชาติทางทะเลที่ต้องเร่งสร้างให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การขับเคลื่อนการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพจากการวิเคราะห์ในภาพรวมเพื่อสรุปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเล สามารถแบ่งได้เป็น ๕ หัวข้อได้แก่ ๑. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับโลก ๒. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค ๓. สถานการณ์

ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ๔. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และ ๕. สถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย

## ๑. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับโลก

ปัจจุบันนี้สังคมโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีอันเจริญก้าวหน้าได้เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันทำให้โลกมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ความเป็นไปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศต่างๆ ได้ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของระบบทุนนิยมที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลก นอกจากเชื่อมโยงกันแล้ว ยังทำให้มีการเกิดขึ้นของประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นจีน อินเดีย รัสเซีย บราซิล เกาหลีใต้ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป กลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น ระบบโลกในปัจจุบันจึงเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ (Multi – Polar System) ที่ประเทศที่มีศักยภาพต่างก็แข่งขันถ่วงดุล และร่วมมือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ โลกยุคโลกาภิวัตน์ยังส่งผลให้รูปแบบของภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไปภัยคุกคามอันเกิดจากรัฐ กำลังทหาร หรือการเกิดสงครามขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง ขณะที่การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร นอกจากทำให้รัฐต่างๆ มีศักยภาพลดลงในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงแล้ว ยังทำให้เกิดภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ที่เป็นภัยคุกคามที่มีลักษณะข้ามชาติและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การก่อการร้าย การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ การลักลอบขนส่งอาวุธ โจรสลัด ภัยต่อการเดินเรือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความมั่นคงทางพลังงานซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของโลกและของแต่ละประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ยังอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อีกด้วย ภัยคุกคามรูปแบบใหม่จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและต้องอาศัยการบริหารจัดการของภาครัฐที่สามารถปรับตัว ให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงในระดับโลกพบว่า ภัยคุกคามความมั่นคงที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง มีผลต่อแนวทางการบริหารจัดการของรัฐ และจะมีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นในอนาคตก็คือ

๑.๑ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กลุ่มก่อการร้ายจะยังคงเป็นตัวแสดง (Actors) ที่สำคัญในเวทีการเมืองระดับโลก ท่ามกลางสถานการณ์ของโลกที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วของอาวุธทำลายล้างสูง และการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านอาวุธ จึงทำให้ภัยคุกคามอันเกิดจากความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมมีความเข้มข้น รุนแรง และรวดเร็วมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อผนวกกับลักษณะของการบริหารจัดการความมั่นคงทางทะเลที่มีความยากลำบากในการควบคุมแล้ว ทะเลจึงเป็นได้ทั้งแหล่งซ่องสุมของบรรดาเหล่าผู้ก่อการร้าย เป็นทั้ง

เส้นทางเดินเรือ เส้นทางขนส่งอาวุธและเป้าหมายในการปฏิบัติการ ทั้งการที่ไม่สามารถระบุรูปแบบของภัยคุกคามของการก่อการร้ายที่ชัดเจนได้ว่าจะใช้อาวุธประเภทใด เวลา และสถานที่ใดในการปฏิบัติการ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์จะมีส่วนสนับสนุนสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามหลักที่กระทบต่อความมั่นคงของโลกในปัจจุบัน

๑.๒ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก กระแสโลกาภิวัตน์ที่มาพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแบบทุนนิยมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นหลัก ทำให้ธรรมชาติในฐานะที่เป็นทรัพยากร ถูกนำมาใช้อย่างมาก ขาดความรับผิดชอบ และไร้การควบคุม จนธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก (Climate Change) ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก และที่สำคัญปัญหาสิ่งแวดล้อมยังส่งผลกระทบต่อชีวิตของมนุษย์ในทุกด้านอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของพื้นผิวโลก ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร รวมทั้งยังกระทบต่อภาคสังคม เช่น ปัญหาความยากจน การอพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากร

๑.๓ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรโลก การแสวงหากำไรสูงสุดของระบบทุนนิยมและปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจมีความเข้มข้นมากขึ้น เช่น ความขัดแย้งจากการแย่งชิงตลาดและทรัพยากร ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญปัญหาจากความขัดแย้งทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศและการเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ๆ ได้ และยังส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ภายในแต่ละประเทศมีความรุนแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย

## ๒. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก มีอาณาเขตติดต่อกับมหาสมุทรแปซิฟิก มหาสมุทรอินเดียและช่องแคบมะละกา จึงนับได้ว่าประเทศไทยตั้งอยู่บนจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญใน ๒ แ่งมุม กล่าวคือ ๑.เป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และ ๒.เป็นเส้นทางเดินเรือที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้มหาอำนาจต่างๆ จึงมุ่งที่จะรักษาและแผ่ขยายอิทธิพลของตนเองในพื้นที่ดังกล่าว ดุลยภาพและพลวัตด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกจึงขึ้นอยู่กับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจเป็นสำคัญ

ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกมีเส้นทางยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งทางทะเลที่สำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ ๑.ช่องแคบฮอร์มุซ เป็นเส้นทางผ่านเข้าออกช่องทางเดียวของรัฐในตะวันออกกลางที่ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกความตึงเครียดใดๆ ที่เกิดขึ้นบริเวณช่องแคบดังกล่าวจึงสร้างความอ่อนไหวต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของโลกอย่างมาก ๒.ช่องแคบมะละกา เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าและพลังงานของ

หลายประเทศในทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทย มหาอำนาจต่างๆ รวมทั้งประเทศชายฝั่งช่องแคบจึงให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าว และ ๓.ทะเลจีนใต้ มีความสำคัญต่อประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสหรัฐอเมริกาอย่างมาก เพราะเป็นแหล่งทรัพยากรและเส้นทางขนส่งพลังงานจากตะวันออกกลางไปจีน ญี่ปุ่น และภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกา ทะเลจีนใต้จึงเป็นพื้นที่ที่มีการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่าง ๒ มหาอำนาจ คือ จีน และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ การอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะสแปรตลีและพาราเซลซึ่งเป็นแหล่งสำรองน้ำมัน ยังเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศจีน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ บรูไน มาเลเซีย และไต้หวัน อีกด้วย ในส่วนบทบาทของมหาอำนาจ สหรัฐอเมริกายังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ในฐานะที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ขณะที่จีนมุ่งสร้างศักยภาพและเพิ่มบทบาท ด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคให้มีความเสถียรภาพและเป็นประโยชน์ต่อจีนมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกา ควบคู่ไปกับการส่งเสริมความร่วมมือกับนานาประเทศในระดับพหุภาคี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนสนใจภูมิภาคนี้อย่างมาก คือ การที่จีนต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบในการผลิตและพลังงานผ่านน่านน้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และช่องแคบมะละกา ทั้งนี้ เศรษฐกิจของจีนต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด โดยร้อยละ ๘๐ ของน้ำมันที่ถูกบริโภคในจีนขนส่งผ่านมหาสมุทรอินเดีย ส่งผลให้จีนมุ่งสู่มหาสมุทรอินเดียในทุกทางเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เส้นทางขนส่งสินค้าและพลังงานของตน การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ยังต้องคำนึงถึงบทบาทของอีก ๒ ประเทศที่สำคัญคือ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มบทบาทของตนเองในเวทีการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้น โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความสำคัญต่อญี่ปุ่น ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง เป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งลงทุน ฐานการผลิต และตลาดที่สำคัญ แต่ในปัจจุบันอิทธิพลของจีนได้แผ่ขยายลงมาในภูมิภาคนี้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทำให้ญี่ปุ่นต้องแข่งขันอิทธิพลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงกับจีนในภูมิภาคนี้มากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศอินเดีย ยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อินเดียใช้นโยบายมุ่งตะวันออก (Look East) เพื่อโดดเดี่ยวปากีสถานและถ่วงดุลอำนาจกับจีน โดยมองว่าการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคนี้เป็นการคุกคามอินเดียทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ อินเดียยังมีนโยบายเร่งเปิดความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่นๆ โดยไม่เลือกฝ่าย เพื่อเสริมสร้างระบบหลายขั้วอำนาจขึ้นในโลกและเป็นการแสดงอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียใต้และมหาสมุทรอินเดีย และอินเดียจะยังคงใช้นโยบาย มุ่งตะวันออกต่อไป ซึ่งให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติการทางทะเลเชิงรุกและเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรืออีกด้วย

### ๓. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

ความมั่นคงทางทะเลจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกรอบความร่วมมือของอาเซียนภายใต้เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และได้มีการกำหนดแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community Blueprint) ปัจจุบันมีการส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลในอาเซียนดำเนินการผ่านกรอบและกลไกต่างๆ เช่น การประชุมหารืออาเซียนว่าด้วยประเด็นทางทะเล (ASEAN Maritime Forum - AMF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers' Meeting - ADMM) เป็นต้น ทั้งนี้ในระยะต่อไปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนที่ต้องเฝ้าระวังได้แก่ ๑. การอ้างสิทธิ์และแย่งชิงผลประโยชน์ ในพื้นที่ทางทะเล ๒. ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ และการขาดความไว้วางใจกันของประเทศในภูมิภาค อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างกำลังทางเรือของแต่ละประเทศ ๓. ความปลอดภัยทางทะเลของอาเซียนโดยเฉพาะจากการก่อเหตุของโจรสลัดและการปล้นเรือโดยใช้อาวุธ เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอาเซียนอาจทำให้กลุ่มโจรสลัดเข้ามาก่อเหตุในพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณอื่นที่มีการเฝ้าระวังไม่เข้มงวด ๔. การก่อการร้ายทางทะเลขีดความสามารถของกลุ่มก่อการร้ายที่พัฒนาขึ้นและมีการเชื่อมโยงกัน อาจทำให้เสถียรภาพความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่จะถูกโจมตี ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถประเมินได้ดังนี้

๓.๑ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย แบ่งภารกิจเป็น ๒ ด้านคือ ด้านการป้องกัน และด้านการปราบปราม มีเป้าหมายสำคัญในการกำจัดความรุนแรงและการกระทำผิดทางทะเล ให้ความปลอดภัยและความช่วยเหลือในการเดินเรือ การดูแลอาณาเขตทางทะเล การปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การต่อต้านและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายฝั่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสี่ยงในภูมิภาค และการฝึกและตรวจการณ์ร่วมกัน

๓.๒ สาธารณรัฐสิงคโปร์ แบ่งภารกิจออกเป็น ๓ ด้านคือ การติดตามภัยคุกคาม การป้องปราม และการตอบโต้ ซึ่งยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลจะมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรือให้ทันสมัย และสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อทั้งสหรัฐอเมริกาและจีน

๓.๓ ประเทศมาเลเซีย มีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ทั้งด้านการผลิตอาวุธ การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้มีความสมดุลในทุกมิติ เช่น การคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติทางทะเลการถ่วงดุลอำนาจทางทหาร

๓.๔ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังคงดำเนินยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญในการรักษาอธิปไตยเหนือดินแดนและเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งรวมถึงทะเลจีนใต้ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล การรักษาความปลอดภัยและป้องกันภัยคุกคาม การปราบปรามอาชญากรรมทางทะเล

๓.๕ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ดำเนินยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลโดยมุ่งเน้นการพัฒนากองเรือให้ทันสมัยทั้งในเชิงป้องกันและเชิงรุกการต่อเรือได้เองภายในประเทศ การสร้างดุลอำนาจทางทะเลกับประเทศมหาอำนาจ การใช้แนวทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือการเจรจาทวิภาคีเพื่อระงับปัญหาพิพาททางทะเล และการร่วมมือกับประเทศอาเซียนในการแก้ปัญหาทางทะเล

๓.๖ บรูไนดารุสซาลาม บรูไนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้ทันสมัยเพื่อรับมือกับภัยคุกคามต่างๆ เนื่องจากมีทรัพยากรน้ำมันบริเวณชายฝั่งทะเลอาณาเขต รวมทั้งทรัพยากรประมง มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านความมั่นคงทางทะเล ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามทางทะเล และจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ (Special Force) ซึ่งเป็นชุดปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่กองทัพเรือและกองทัพอากาศบรูไนไว้ปกป้องน่านน้ำ

๓.๗ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพเรือให้ทันสมัยด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการต่อเรือไว้ใช้ภายในประเทศ ควบคู่กับการรับความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งประกอบด้วยแหล่งน้ำมันก๊าซธรรมชาติ และแหล่งประมง นอกจากนี้ กองทัพเรือเมียนมา ยังปรับปรุงโครงสร้างการส่งกำลังบำรุงทางทะเลด้วยการปรับปรุงสถานีทหารเรือตามเกาะต่างๆ ซึ่งปัจจุบันกองทัพเรือเมียนมา ยังคงพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง

๓.๘ ราชาอาณาจักรกัมพูชา ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของกัมพูชาเป็นไปในเชิงป้องกัน โดยมุ่งเน้นการจัดการประเด็นข้อพิพาททั้งทางบก และทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง มีการจัดตั้ง คณะกรรมการความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติ (National Committee on Maritime Security - NCMS) มีภารกิจหลักคือ ส่งเสริมอำนาจอธิปไตยทางทะเล และบังคับกฎหมายทางทะเล โดยมีหลักการทำงาน คือ การรักษาความมั่นคงทางทะเล การปกป้องผลประโยชน์ในน่านน้ำของประเทศ การต่อต้านภัยคุกคามทางทะเล และการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำ

#### **๔. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน**

แนวโน้มในอนาคตอันใกล้ของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะรวมตัวกันใกล้ชิดมากขึ้นและจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ ทั้งทางการเมืองและ



ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีความขัดแย้งในหลายด้าน รวมทั้งประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยสถานการณ์ความขัดแย้งที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ ด้านเมียนมา ยังมีปัญหาเส้นเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ รวมไปถึงทะเลยังเป็นเส้นทางในการลักลอบขนส่งยาเสพติด และการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีกด้วย และในปัจจุบันเมียนมาได้ควบคุมการประมงมากขึ้น ส่งผลให้เรือประมงต่างชาติไม่สามารถลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตเมียนมาได้เหมือนในอดีต

๔.๒ ด้านมาเลเซีย ปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยและมาเลเซียคลี่คลายมากขึ้นหลังจากมีการตกลงให้พื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนเป็นเขตพัฒนาร่วม

๔.๓ ด้านกัมพูชา ความขัดแย้งเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลจะมีแนวโน้มเข้มข้นขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนดังกล่าวเป็นบริเวณที่คาดว่าจะมีทรัพยากรทางพลังงานที่อุดมสมบูรณ์

๔.๔ ด้านเวียดนาม เวียดนามอนุญาตให้เรือประมงไทยเข้าไปทำประมงในลักษณะการเช่าเรือเข้าไปทำการประมงแต่ยังคงมีการลักลอบเข้าไปทำประมงโดยไม่ถูกต้องอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามปัจจุบันพบว่าเรือประมงของเวียดนามรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ทางทะเลของไทยจำนวนมาก

๔.๕ ด้านอินโดนีเซีย อินโดนีเซียประกาศห้ามเรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียโดยเด็ดขาด ยกเว้นเรือประมงที่จดทะเบียนกับบริษัทของอินโดนีเซียหรือร่วมทุนกับอินโดนีเซียเท่านั้น

## ๕. สถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย

สถานการณ์ความมั่นคงและประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญและสัมพันธ์กันคือ ๑.กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ ๒.กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และ ๓.กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ

๕.๑ กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดมาจากหลายสาเหตุ ทั้งการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การขาดงบประมาณ กฎหมายหลายฉบับยังมีความล้าสมัยและมีความซ้ำซ้อน รวมไปถึงการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายของชาติที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับทะเลน้อย ซึ่งปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐนี้ยังส่งผลกระทบต่อกลุ่มปัญหาอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้การขาดการให้ความสำคัญกับทะเลยังส่งผลให้เกิดการขาดการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางทะเลและทรัพยากรทางทะเลหลัก (Maritime Critical Infrastructure and Key Resources) อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ท่าเรือ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล อาทิ การต่อเรือ การซ่อมเรือ การขนส่งทางทะเล ฯลฯ อีกด้วย

๕.๒ กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จากการขาดประสิทธิภาพในการจัดการทางทะเลของภาครัฐ ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบและการควบคุม ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็ว ทะเลกลายเป็นพื้นที่รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรุนแรง อาทิ การก่อกมลพิษทางทะเล การสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำประมงอย่างขาดความรับผิดชอบ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing - IUU) การขาดการควบคุมกิจการของภาคเอกชน ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลนั้น ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมด้วย เช่น ความขัดแย้งระหว่างธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ ธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก และชุมชนท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการประมง ทั้งยังบีบให้ผู้ประกอบการประมงออกไปแสวงหาผลประโยชน์ในเขตประมงของประเทศอื่นอันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการประมงอีกด้วย

๕.๓ กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ จากการที่ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเปิด ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมทะเลทำให้ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายมาก และหลายประเด็นปัญหามีลักษณะข้ามชาติ เช่น การลักลอบขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย สินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบขนส่งอาวุธ การหลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การก่อการร้าย โจรสลัด จากสภาพการณ์ของปัญหาจึงจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐจะต้องปรับตัว เพื่อให้การควบคุมทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## อนุผนวก ๓ ของผนวก ก

### วิสัยทัศน์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

#### ๑. กรอบแนวความคิดในการจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

ในการยกร่างแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ได้มีการปรับเปลี่ยนและเสริมกรอบแนวคิด สรุปได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑.๑ การขยายกระบวนทัศน์เรื่องผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล ให้ครอบคลุมทั้งในเรื่อง ความมั่นคงแห่งรัฐ (State Security) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ความมั่นคงของสังคม (Social Security) ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) และจากการมุ่งเน้นในเรื่องผลประโยชน์และความมั่นคงของทางทะเล (Maritime Interests and Security) ไปสู่เรื่องการบริหารกิจการทางทะเลที่ดี (Ocean Governance)

๑.๒ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) จากทุกภาคส่วน ในการจัดทำแผนความมั่นคงฯ ได้เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เพื่อใช้กระบวนการมีส่วนร่วมสะท้อนสถานการณ์และประเด็นทางยุทธศาสตร์ต่างๆ อย่างรอบด้านและครอบคลุม และเพื่อสร้างความตื่นตัวหรือส่งสัญญาณความชัดเจน ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในอนาคต

๑.๓ การปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล โดยให้มีโครงสร้างครอบคลุมทั้งในเรื่องการประเมินภัยคุกคาม สถานการณ์ทางทะเลในทุกระดับ บทบาทของมหาอำนาจ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ อภิธานศัพท์ และมีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนความมั่นคงฯ เป็นไปอย่างชัดเจน มีทิศทาง และมีประสิทธิภาพ

๑.๔ การขยายฐานข้อมูลในการจัดทำแผนความมั่นคงฯ ให้ครอบคลุม ๔ กลุ่มหลัก คือ

๑.๔.๑ รายงานผลการปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๕๒) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ

๑.๔.๒ ข้อมูลจากประชาคมข่าวกรอง

๑.๔.๓ ข้อมูลเชิงลึกและข้อคิดเห็นของภาคประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๔ จากความรู้และกระบวนการทัศน์ทางวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และสามารถรับมือกับสถานการณ์ในอนาคตได้

๑.๕ การใช้แนวคิดในการมองไปข้างหน้าในลักษณะของอนาคตศึกษา (Future Studies) และอนาคตวิทยา (Futurology) มาใช้เพื่อเน้นการยกร่างแผนความมั่นคงฯ ใหม่ที่เปิดต่อทิศทางของอนาคตที่หลากหลาย การรับฟังอย่างมีพลวัตและการมองหลายมิติอย่างองค์รวมทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพ เพื่อสร้างเครือข่ายพัฒนาความสัมพันธ์ทั่วทั้งพื้นที่ การสร้างวิสัยทัศน์และการผูกมัดในการดำเนินการตามแผนความมั่นคงฯ

## ๒. วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยสามารถปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างสมดุล และยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการ และการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ”

## ๓. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศ ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจึงอยู่บนพื้นฐานการรับรู้ของสังคมโดยทั่วไปว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของทุกฝ่ายภายในชาติ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่ง และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สามารถกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

๓.๑ อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเล

๓.๒ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

๓.๓ ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ

๓.๔ ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๓.๕ การมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

## ๔. วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล

จากผลของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล สามารถกำหนดเป็น วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

๔.๑ เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

๔.๒ เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนิน กิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกร่านน้ำ

๔.๓ เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพในการ แสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๔.๔ เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๔.๕ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักรู้ ความสำคัญของทะเลและปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน

๔.๖ เพื่อจัดทำและพัฒนานโยบาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลโดยองค์กร ของรัฐ

## ๕. กรอบแนวคิดพื้นฐาน

สำหรับการดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เป็นแนวทางการใช้และการพัฒนาเครื่องมือตลอดจนพลังอำนาจของชาติทั้งหมด เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลที่ได้กำหนดไว้ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยปัญหา อุปสรรค และภัยคุกคามที่เกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบันและมีแนวโน้ม ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลมีความสอดคล้องกับคุณค่าที่ประชาชนคนไทยยึดมั่น อีกทั้งยังมีความเป็นไปได้บนพื้นฐานของจุดแข็งและจุดอ่อนของชาติ การกำหนดแนวทางการดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล จึงอยู่ในกรอบแนวคิดดังต่อไปนี้

๕.๑ การดำเนินการทั้งในเชิงรุก เชิงป้องกันและป้องปรามอย่างเหมาะสม ในสภาวะการณ์ที่ผลกระทบอันเกิดจากภัยคุกคามที่มีความหลากหลายและซับซ้อน จำเป็นต้องอาศัยการเตรียมพร้อม ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับอย่างยืดหยุ่น รอบคอบ และรอบด้าน ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลที่มีเป้าหมายหลักในการป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๕.๒ การดำเนินการบนพื้นฐานของความร่วมมือ ประเทศไทยหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐไม่อาจจัดการกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทะเลแต่เพียงลำพังได้ การร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ และการร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในระดับภูมิภาค จึงเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

๕.๓ การดำเนินการบนพื้นฐานของการดำรงเกียรติยศและศักดิ์ศรีของประเทศ ในฐานะของสมาชิกในสังคมโลก ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถดำรงและสร้างความมั่นคงของโลกให้เกิดขึ้น การดำเนินการภายใต้แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลจึงอยู่บนพื้นฐานของการตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในฐานะของสมาชิกที่ดีของประชาคมโลก ซึ่งหมายถึงเกียรติยศและศักดิ์ศรีของประเทศ

๕.๔ การดำเนินการบนพื้นฐานของการใช้พลังอำนาจของชาติอย่างสมดุลและเหมาะสม หมายถึง การใช้พลังอำนาจของชาติอย่างสมดุล และสอดคล้องกับสถานการณ์บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕.๕ การดำเนินการบนพื้นฐานของความสอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีต่างๆ ได้แก่ กฎหมายภายในประเทศ กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนหลักการอันเป็นสากล อาทิ หลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

## อนุผนวก ๔ ของผนวก ก

### ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล

#### ประเด็นปัญหาสำคัญ

ความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน การรุกราน และการแข่งขันในด้านการสะสมอาวุธ

#### วัตถุประสงค์

เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการปกป้องภัยคุกคามทางทะเล
๒. การพัฒนาระบบกำลังทางเรือในการคลี่คลายสถานการณ์และรองรับการเปลี่ยนแปลงของดุลกำลังในภูมิภาค
๓. ประเทศไทยกับประเทศต่างๆ มีความร่วมมือที่ใกล้ชิดในการสนับสนุนการฝึกร่วมทางทะเล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเลตลอดจนกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี และเกิดความไว้วางใจระหว่างกัน

#### แนวทางดำเนินการ

๑. ใช้พลังอำนาจของชาติทั้งหมดในการจัดการกับภัยคุกคามที่เป็นรัฐ ด้วยแนวคิดเชิงป้องกันและป้องปราม โดยมุ่งเน้นการเป็นผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจ ความไว้วางใจระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ตลอดจนใช้และแสวงหากลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยสันติวิธี เน้นการเจรจาทางการเมืองและการทูตเป็นหลัก ทั้งนี้ ในสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงการใช้กำลังไม่ได้ จะต้องมีความพร้อมและศักยภาพในการควบคุมและคลี่คลายสถานการณ์ไม่ให้อันตรายจนส่งผลกระทบต่อสิทธิและอธิปไตยของประเทศ (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๑ และ ๒)

๒. เสริมสร้างและพัฒนากำลังทางเรือให้สอดคล้องกับพลังอำนาจอื่นๆ ของชาติ โดยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงของดุลกำลังในภูมิภาค ทั้งให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจและหน้าที่ในการป้องกันประเทศ และการรักษาผลประโยชน์ของ

ชาติทางทะเลให้มีความมั่นคงยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๓ และ ๔)

๓. พัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศในทุกระดับ สนับสนุนให้มีการฝึกการลาดตระเวนร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเล และกิจกรรมอื่นๆ ที่เอื้อให้เกิดช่องทางการติดต่อสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน รวมทั้งสนับสนุนการรักษาสันติภาพที่เหมาะสมทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก โดยเฉพาะภายใต้กรอบของอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ และ ๕)

๔. ส่งเสริมความสัมพันธ์ ความเข้าใจ ความไว้วางใจระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในและนอกภูมิภาค เพื่อลดความขัดแย้งและแรงกดดันต่อการใช้กำลัง และขีดความสามารถทางทหารโดยไม่จำเป็น รวมถึงแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ในการยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ และ ๕)

๕. ผนึกพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมดในการเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุผลโดยเร็ว โดยเน้นการเจรจาทางการเมืองและการทูต เพื่อให้สามารถตกลงแบ่งเขตแดนทางทะเลกันได้ทั้งหมดหรือให้เหลือพื้นที่ขัดแย้งน้อยที่สุด โดยพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดทำพื้นที่พัฒนาร่วมหรืออื่นๆ บนพื้นฐานของการดำรงบูรณภาพแห่งดินแดนและความสัมพันธ์อันดีที่ยั่งยืนระหว่างประเทศ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๔ และ ๕)



## อนุผนวก ๕ ของผนวก ก

### ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล

#### ประเด็นปัญหาสำคัญ

ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ ภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากรัฐที่มีแนวคิดในการใช้ความรุนแรงในการบังคับใช้กฎหมาย

#### วัตถุประสงค์

เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ

#### เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. มีมาตรการและกลไกระหว่างประเทศในการระงับปัญหาโจรสลัดและการกระทำที่รุนแรงต่อเรือ และประชาชนของประเทศไทย
๒. การพัฒนาระบบตรวจการณ์และพิสูจน์ทราบและเป้าหมายทางทะเล
๓. การพัฒนาระบบและความเชื่อมโยงของระบบฐานข้อมูลข่าวสาร
๔. การบูรณาการเกี่ยวกับการเตือนภัยทางทะเลและภัยคุกคามต่อความมั่นคง
๕. ประเทศไทย มิตรประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียนมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกัน โดยใช้เวทีระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาความมั่นคงทางทะเล

#### แนวทางดำเนินการ

๑. เจรจา สร้างความสัมพันธ์ และความเข้าใจกับประเทศที่ใช้ความรุนแรงในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างมาตรการและกลไกระหว่างประเทศในการระงับการกระทำอันรุนแรงที่จะเกิดกับเรือและประชาชนของประเทศไทย ตลอดจนเพื่อเป็นช่องทางในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๒ ๔ และ ๕)

๒. ดำเนินการทางการทูตและการทหารเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับประเด็นปัญหาโจรสลัด พร้อมกับสนับสนุนเรือไทยและเรือที่ขนส่งสินค้าไทยที่ต้องผ่าน

พื้นที่เสี่ยงภัยให้มีมาตรการในการป้องกันตนเองและใช้ประโยชน์จากกองกำลังนาชาติที่อยู่ในพื้นที่ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๕)

๓. เสริมสร้างและพัฒนาระบบตรวจการณ์ ฝ้าตรวจติดตาม ควบคุมเรือ และพิสูจน์ทราบเป้าหมายต่างๆ ทางทะเล ให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และสิทธิอธิปไตยทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการควบคุมกิจกรรมทางทะเล การบังคับใช้กฎหมาย การให้ความคุ้มครองและความปลอดภัย (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ และ ๔)

๔. ในเรื่องภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรกลไก เครื่องมือขีดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการเชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการ และการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือบรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ตลอดจนสร้างและแสวงหากลไกเพื่อประสานความร่วมมือกับนานาประเทศ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๕. พัฒนาขีดความสามารถของประเทศในด้านการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าการตรวจการณ์ การสกัดกั้น ควบคุมกับการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ และ ๕)

๖. นำประเด็นเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะความร่วมมือในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อสนับสนุนการสร้างมาตรการ เครื่องมือและความร่วมมือด้านอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือทางทะเลร่วมกัน ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของไทยในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในความร่วมมือนี้ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๕)

## อนุผนวก ๖ ของผนวก ก

### ยุทธศาสตร์การสร้างความสงบเรียบร้อยและส่งเสริม การใช้ประโยชน์จากทะเล

#### ประเด็นปัญหาสำคัญ

๑. ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ
๒. การกระทำที่ผิดกฎหมาย
๓. การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการทะเลที่ขาดประสิทธิภาพ
๔. การขาดการสนับสนุนและการบูรณาการในการใช้ประโยชน์จากทะเล

#### วัตถุประสงค์

เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

#### เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. การพัฒนาและเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระเทศ
๒. พัฒนาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการขนส่ง การประมง การท่องเที่ยวทางทะเล รวมถึงกิจการพาณิชย์นาวี
๓. มีการดำเนินกิจกรรมทางทะเลอย่างเป็นธรรม เคารพสิทธิและวัฒนธรรมของชุมชนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทะเล
๔. มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทางทะเล
๕. มีแนวทางการกำหนดพื้นที่ปกครองทางทะเล

## แนวทางดำเนินการ

๑. ส่งเสริมให้มีการพัฒนา การอำนวยความสะดวก และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางทะเล ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและความร่วมมือทั้งในและระหว่างประเทศ (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๓ ๔ และ ๕)

๒. ส่งเสริมความร่วมมือในการสร้างเครือข่ายคมนาคมขนส่ง การประมง และการท่องเที่ยวทางทะเลรวมถึงให้มีการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างมีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัย (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๓. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวี เพื่อเป็นการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการกิจด้านความมั่นคงในภาวะไม่ปกติ โดยกำหนดให้มีกรอบมาตรฐานและการสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนและเหมาะสม อาทิ การส่งเสริมการลงทุน การลดภาษี เป็นต้น ตลอดจนมีการส่งเสริมการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในและนอกน่านน้ำที่มีทิศทาง ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๔. การดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทะเล ทั้งกิจกรรมของภาครัฐและกิจกรรมของภาคเอกชนจะต้องคำนึงถึงสิทธิ ความเป็นธรรม และวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลต้องจัดให้มีมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างสันติวิธีและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย(ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๖. จัดระเบียบการบริหารจัดการประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเลอย่างโปร่งใสมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน เพื่อให้การดำเนินการหรือกิจกรรมของทุกภาคส่วนในการแสวงหาประโยชน์จากทะเล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิ ความเป็นธรรมต่อชุมชนในพื้นที่และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๗. ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ปกครองทางทะเล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ(ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

## อนุผนวก ๗ ของผนวก ก

### ยุทธศาสตร์การสร้างความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมทางทะเล

#### ประเด็นปัญหาสำคัญ

๑. สิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างหนัก รุนแรง และมีผลกระทบในวงกว้าง
๒. การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในอนาคต
๓. การแสวงหาผลประโยชน์จากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบ
๔. ขาดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล
๕. การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ จนทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็ว

#### วัตถุประสงค์

เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. มีมาตรการในการสร้างความสมดุลและความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยคำนึงถึงประเด็นสิ่งแวดล้อม
๒. มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
๓. หน่วยงานภาครัฐมีธรรมาภิบาลในการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
๔. มีมาตรการและกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
๕. มีการใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

## แนวทางดำเนินการ

๑. ผลักดันเรื่องการค้าจนถึงสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการทางนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทะเล รวมทั้งมีมาตรการเชิงรุกในการสร้างความสมดุล และความยั่งยืน (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๓ และ ๔)

๒. สนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๓. สนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร และส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน ตลอดจนสร้างความตระหนักรู้ถึงผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๔. หน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่ จะต้องดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และมีความเป็นธรรม เพื่อหยุดยั้งการสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งสร้างขีดความสามารถในการจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีมาตรการในการควบคุมการแสวงหาประโยชน์จากทะเลอย่างเข้มงวดทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจที่แสวงหาผลประโยชน์จากทะเลต้องมีการจัดระเบียบและสร้างจิตสำนึก รวมถึงส่งเสริมให้มีการดำเนินการในลักษณะที่สมดุลต่อทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๖. หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเลต้องเร่งรัดดำเนินการให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ชัดเจนและมีลักษณะบูรณาการ ตลอดจนมีมาตรการที่เด็ดขาดและเป็นธรรม (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ และ ๔)

๗. สร้างและใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบความร่วมมือของกลุ่มประเทศอาเซียน เอเปค และความร่วมมือภายใต้อนุสัญญาต่างๆ ซึ่งไทยเป็นรัฐภาคี เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๓ ๔ และ ๕)

## อนุผนวก ๘ ของผนวก ก

### ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล

#### ประเด็นปัญหาสำคัญ

๑. ขาดองค์กรและระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งด้านความมั่นคงและด้านอื่นๆ
๒. ภาคประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดมิติทางความคิดที่เกี่ยวข้องกับทะเล
๓. ภาครัฐขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ และความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

ทะเล

๔. ขาดการส่งเสริมการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนอย่างเพียงพอ

#### วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์กรความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเลและปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรทางวิชาการ เพื่อเสริมสร้างองค์กรความรู้ในการบริหารจัดการทางทะเล
๒. ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจการใช้ประโยชน์จากทะเล
๓. บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางทะเลในทุกมิติ
๔. มีการสร้างเครือข่ายและศักยภาพของชุมชนในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ
๕. เพิ่มองค์ความรู้ การศึกษาวิจัยทางวิชาการด้านความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

#### แนวทางดำเนินการ

๑. ให้จัดตั้งองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และจัดการความรู้เกี่ยวกับทะเลในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลเชิงวิชาการทางทะเล สมุทรศาสตร์ ธรณีวิทยา ชีววิทยาทางทะเล และอุทกนิยมนิเวศวิทยาทางทะเล รวมทั้งวิศวกรรมชายฝั่งและสิ่งแวดล้อม สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกันในการปกป้องและรักษาความมั่นคงของชาติ และการใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรทางทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความยั่งยืน (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๒. รณรงค์ ให้ความรู้ การศึกษา และประชาสัมพันธ์กับประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้ตระหนักถึงความสำคัญและการใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างยั่งยืนและเหมาะสม รวมทั้งเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาความมั่นคงทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๓. เร่งรัดการพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการทางทะเล ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ทางทะเล ด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางทะเลให้เพียงพอ รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางทะเลได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๔. เสริมสร้างศักยภาพของคน ชุมชน พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลและเกาะแก่ง รวมทั้งพัฒนาและจัดตั้งอาสาสมัครในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตลอดจนสร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานราชการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการร่วมมือกันปกป้องดูแลสิทธิของคนและชุมชนในพื้นที่ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๕. ให้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปสู่การปฏิบัติในทุกกระดับ ทั้งนโยบายและในระดับปฏิบัติโดยเฉพาะการศึกษาวิจัยผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศบริเวณชายฝั่ง รวมถึงผลกระทบจากการพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเล และเสนอมาตรการแก้ไขและปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)



**อนุผนวก ๙ ของผนวก ก**  
**ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเล**  
**โดยองค์กรของรัฐ**

**ประเด็นปัญหาสำคัญ**

๑. องค์กรของรัฐขาดประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
๒. กฎหมายไม่ทันสมัยและไม่มีมาตรการที่เข้ากับสถานการณ์
๓. ผลกระทบจากการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.

๑๙๘๒

**วัตถุประสงค์**

เพื่อจัดทำและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ

เป้าหมายการดำเนินงาน

๑. มีกฎหมาย ระเบียบ แผน เพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทะเลโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ
๒. มีการเร่งรัดการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ทางทะเลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
๓. การนำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติและการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
๔. มีหน่วยงานในการบูรณาการปฏิบัติและการสนธิกำลังเพื่อบังคับใช้กฎหมาย
๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่มีการบูรณาการแผนงานโครงการรองรับแผนความมั่นคงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันรวมทั้งมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

**แนวทางดำเนินการ**

๑. ให้มีการดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ รวมถึงให้มีการพิจารณาเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาหรือความตกลงระหว่าง

ประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลโดยเร็ว โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติอย่างรอบคอบทุกด้าน (ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลข้อที่ ๑ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๒. ติดตามและเร่งรัดการพัฒนา กฎ ระเบียบ แผน หรือกฎหมายภายในอื่นๆ เพื่อรองรับ และสนับสนุนสิทธิประโยชน์ของรัฐ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทางทะเล โดยให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๓. ให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร่งดำเนินการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณรองรับ รวมทั้งกำหนดมาตรการที่สำคัญ โดยประสานการดำเนินงาน และบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งให้มีการกำหนดการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ในแผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัดภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตลอดจนให้มีการเชื่อมโยงแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๓ และ ๔)

๔. ให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๕. ให้หน่วยงานหรือองค์กรในระดับท้องถิ่น สนับสนุนด้วยการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๑ ๒ ๓ ๔ และ ๕)

๖. ให้มีภาคีเครือข่ายสนับสนุนการนำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ โดยให้ภาควิชาการ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายในการขยายผลแผนความมั่นคงฯ (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

๗. ให้มีกลไกและระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จ เพื่อติดตามประสานงาน ประเมินผล และปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม (ผลประโยชน์ฯ ข้อที่ ๒ ๓ และ ๔)

## อนุผนวก ๑๐ ของผนวก ก

### แนวทางการขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

#### ๑. การขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปสู่การปฏิบัติ

๑.๑ ระดับนโยบาย คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (นอปท.) โดยมี รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และอำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ตลอดจนติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น

##### ๑.๒ ระดับปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่เป้าหมาย

๑.๒.๑ คณะอนุกรรมการประสานแผนงาน โครงการและงบประมาณ รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เป็นกลไกหลักรับผิดชอบการประสานแผน งบประมาณ และการติดตามประเมินผลในส่วนกลางระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย เป็นประธาน มีหน้าที่ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รองรับแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ตลอดจนการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๒ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ขึ้นในกองทัพเรือ โดยมีขอบเขตรับผิดชอบการดำเนินงานทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่เป้าหมาย ประกอบด้วย ๖ หน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีกองทัพเรือเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการ มีเสนาธิการทหารเรือ เป็นผู้อำนวยการ ศรชล.ทำหน้าที่ประสานงาน และอำนวยการช่วยเหลือ สนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเลรวมทั้งการจัดตั้งหน่วยย่อยของ ศรชล. ได้แก่ ศรชล.เขต ๑ - ๓ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานการปฏิบัติในระดับพื้นที่เป้าหมาย

๒. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ การขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลให้สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของแผน ดังนี้

๒.๑ มีระบบการบริหารจัดการแผนความมั่นคงฯ ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ ประเด็นยุทธศาสตร์ มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบภารกิจของส่วนราชการที่เป็นหน่วยเจ้าภาพและหน่วยที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลที่ชัดเจน และมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการจัดทำแผนงานโครงการ รวมทั้งมีงบประมาณรองรับอย่างพอเพียง

๒.๒ มีกลไกในการนำแผนความมั่นคงฯ ไปปฏิบัติและระบบการประเมินผล ทั้งในระดับนโยบาย และอำนวยการปฏิบัติ เพื่อติดตาม ประสานงาน ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง และสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จ

๒.๓ มีการสร้างความสมดุลและความสอดคล้องทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยการสร้างหลักของการใช้ทะเลที่มองทะเลเป็นภาพเดียวกันทั้งหมด และมีตัวชี้วัดที่จะเป็นตัวประเมินผล หรือตัดสินร่วมกัน ด้วยการตระหนักถึงความซับซ้อนของกิจกรรมทางทะเลที่มีความหลากหลาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การอยู่ดีมีสุขของคนในสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๒.๔ มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ในมิติทางด้านความมั่นคงทางทะเล โดยการจัดตั้งองค์กรที่มีสถานะ อำนาจหน้าที่ และกฎหมายรองรับชัดเจนในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อศึกษาวิจัย สร้างองค์ความรู้ และกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปสู่การปฏิบัติในทุกระดับ ทั้งนโยบาย และในระดับปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้มีงบประมาณดำเนินงานเป็นของตนเองและสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว

๒.๕ มีภาคีเครือข่ายสนับสนุนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์แผนความมั่นคงฯ โดยการให้ภาคการเมืองภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายการขยายผลไปสู่การปฏิบัติที่สามารถนำไปเชื่อมโยงกันได้

๒.๖ มีการรณรงค์ให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเล โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการผนึกกำลังของคนในชาติเป็นภูมิคุ้มกันและพลังในการเผชิญกับภัยคุกคามได้อย่างมั่นคง

๒.๗ มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเลโดยเฉพาะในส่วนที่เอื้ออำนวยให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การแก้ไขปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความมั่นคงทางพลังงาน ทางสิ่งแวดล้อมและทางอาหาร ฯลฯ ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๘ มีการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์/นโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน เพื่อจะได้มีการผลักดันงบประมาณในการดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

## ผนวก ข

# ความเชื่อมโยงของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลกับนโยบาย และยุทธศาสตร์อื่นที่สำคัญ

### ๑. สารการเชื่อมโยงกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป ในประเด็นนโยบายที่ ๖ ปกป้อง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

๑.๑ พัฒนาศักยภาพความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ในการเสริมสร้างและพัฒนากำลังทางเรือให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอในการจัดการกับภัยคุกคามด้วยแนวคิดเชิงป้องกันและป้องปราม รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์ ความไว้วางใจระหว่างประเทศ และพัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลในทุกระดับ

๑.๒ คุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล ในการพัฒนาขีดความสามารถเชิงป้องกันการรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงและเสริมสร้างระบบตรวจการณ์ และพิสูจน์ทราบเป้าหมายทางทะเล การแลกเปลี่ยนด้านการข่าว รวมทั้งพัฒนาศักยภาพในการเตือนภัย ป้องกัน และจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติ ตลอดจนเสริมสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ สนับสนุนประเด็นด้านความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลในเวทีระหว่างประเทศ

๑.๓ สร้างความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล ในการส่งเสริมการพัฒนาและเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางทะเล และสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวี รวมทั้งจัดให้มีมาตรการเชิงป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งจากการแสวงหาประโยชน์ทางทะเลอย่างสันติวิธี ตลอดจนจัดระเบียบการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมทางทะเลให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน รวมทั้งให้มีการกำหนดพื้นที่ปกครองทางทะเล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๔ สร้างความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยผลักดันประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้มีและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเคร่งครัด

๑.๕ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล โดยให้มืองค์กรที่มีหน้าที่ศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับทะเล และเผยแพร่ให้ความรู้และการศึกษากับภาคส่วนต่างๆ และเร่งรัดการพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการทางทะเล

๑.๖ พัฒนาการบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ โดยจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดูแล และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งมีการพัฒนา กฎ ระเบียบ แผน หรือกฎหมายภายในอื่นๆ เพื่อให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ทางทะเลและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

## ๒. สารระการเชื่อมโยงกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน (นโยบายในภาพรวม)

๒.๑ ส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือกันในทุกด้านและทุกระดับ

๒.๒ ร่วมกันป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงและการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ อาทิ การหลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การค้าอาวุธ ยาเสพติด เป็นต้น

๒.๓ ส่งเสริมความร่วมมือด้านพลังงาน โดยมุ่งเน้นการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางพลังงานในระดับภูมิภาคร่วมกัน

๒.๔ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเสริมสร้างความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน ในทุกมิติให้มากขึ้น เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

## ๓. สารระการเชื่อมโยงกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย

### พ.ศ.๒๕๔๕

๓.๑ วัตถุประสงค์

๓.๑.๑ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายเป็นไปอย่างมีระบบ มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์

๓.๑.๒ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย

๓.๑.๓ เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย

๓.๒ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาคารก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕ ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงทางทะเล

๓.๒.๑ ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในการป้องกันปัญหาคารก่อการร้าย รวมทั้ง จัดระบบ และกลไกในการแก้ไขปัญหาคารก่อการร้ายให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์

๓.๒.๒ พัฒนาประสิทธิภาพการข่าวกรองและจัดระบบการประสานงานการข่าว ให้สามารถวิเคราะห์ข่าวเชิงลึก และติดตามความเคลื่อนไหวการก่อการร้ายได้อย่างทันเหตุการณ์

๓.๒.๓ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและ สถานการณ์เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาคารก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อ เหตุการณ์

๓.๒.๔ พัฒนาบุคลากร ระบบข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้ เพื่อให้สามารถ ป้องกันและแก้ไขปัญหาคารก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๕ ให้ความรู้ ความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกของภาคประชาชนให้ตระหนักถึง ภัยจากการก่อการร้ายและให้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในด้านการข่าว รวมทั้งเป็นเครือข่ายในระดับชุมชน เพื่อป้องกันปัญหาคารก่อการร้าย

๓.๒.๖ ลดปัจจัยและเงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อการก่อการร้าย โดยดำเนินการปราบปราม ขบวนการข้ามชาติที่เป็นที่มาของการลักลอบค้าอาวุธ การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การ ปลอมแปลงเอกสาร และการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งลดเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อบุคคลบาง กลุ่มที่ถูกชักจูงให้เข้าร่วมกับกลุ่มก่อการร้าย

๓.๒.๗ กระชับและขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อสร้างเครือข่ายการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาคารก่อการร้าย และจัดตั้งกลไกประสานงานและช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มี ประสิทธิภาพและทันเวลา รวมทั้งแลกเปลี่ยนการเรียนรู้และประสบการณ์ร่วมกัน

๓.๒.๘ ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งในรูปทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อสร้าง เครือข่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคารก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ เป็นสำคัญ

๓.๒.๙ ประสานแผนเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนธิ ทรัพยากรอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และประชาชน รวมทั้งจัดให้มีระบบการ ประสานงานที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และฝึกซ้อมการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มี ความพร้อมในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดเหตุการณ์ และฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดเหตุการณ์

๓.๒.๑๐ ในกรณีการก่อการร้ายในลักษณะการก่อวินาศกรรมที่ส่งผลกระทบต่ออย่าง รุนแรงให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบและอำนวยความสะดวกแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทาง



ปฏิบัติที่กำหนดไว้ตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ในส่วนของการป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรมที่กำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๒.๑๑ ในกรณีการก่อการร้ายสากล ให้คณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (นอก.) เป็นองค์กรระดับนโยบายและอำนาจการประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ และให้คณะอนุกรรมการอำนาจการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (อกรส.) รวมทั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน โดยให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตก.) เป็นองค์กรประสานการปฏิบัติและกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติการพิเศษ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ในกรณีที่น่าจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสถานการณ์ รัฐบาลอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะพื้นที่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

#### **๔. สารการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ (พ.ศ.๒๕๕๖ - ๒๕๖๐)**

๔.๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดชายแดน ผังชายทะเล และเกาะแก่งต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์สอดคล้อง มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญในด้านการเสริมสร้างพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชน ด้วยการเสริมสร้างให้คนและชุมชนมีจิตสำนึกด้านความมั่นคงและมีศักยภาพตลอดจนภูมิคุ้มกันที่ยั่งยืน และสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคง ตลอดจนนำมิติด้านวัฒนธรรม และภูมิปัญญาชุมชน/ท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง และสนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ รวมทั้งได้เน้นการจัดระบบป้องกัน เพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน ให้ครอบคลุมทั้งทางบกและทางทะเล การพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านความมั่นคงตลอดจน ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนชายแดนไทยกับชุมชนชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน และการมีระบบการบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

๔.๒ วิสัยทัศน์ “คน ชุมชน มีภูมิคุ้มกัน และพื้นที่ที่มีความพร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคง รวมทั้งสามารถพัฒนาร่วมกับประเทศรอบบ้านอย่างยั่งยืน”

##### **๔.๓ วัตถุประสงค์**

๔.๓.๑ เพื่อให้คนและชุมชนมีจิตสำนึกด้านความมั่นคงและมีภูมิคุ้มกันอย่างยั่งยืน

๔.๓.๒ เพื่อพัฒนีกำลังจัดระบบป้องกันชายแดนให้สนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง

๔.๓.๓ เพื่อนำวัฒนธรรม ภูมิปัญญาชุมชน การจัดการโดยสันติวิธี สนับสนุนงานความมั่นคง

๔.๓.๔ เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านความมั่นคง

๔.๓.๕ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน

๔.๓.๖ เพื่อให้การบริหารจัดการมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

๔.๔ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายทะเล ดังนี้

๔.๔.๑ ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ๑๖ จังหวัด คือ จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)

๔.๔.๒ ชายฝั่งทะเลอันดามัน ๖ จังหวัด คือ จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต ตรัง ภูเก็ต และสตูล

๔.๕ ยุทธศาสตร์รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

๔.๕.๑ ยุทธศาสตร์พัฒนีกำลังเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและภูมิคุ้มกันของคน ชุมชน และ พื้นที่เป้าหมายอย่างยั่งยืน

๒.๕.๒ ยุทธศาสตร์การจัดระบบป้องกันเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน

๔.๕.๓ ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงในมิติวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการจัดการโดยสันติวิธี

๔.๕.๔ ยุทธศาสตร์พัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านความมั่นคง

๔.๕.๕ ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน

๔.๕.๖ ยุทธศาสตร์บริหารจัดการอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

## ๕. สาระความเชื่อมโยงระหว่างแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลกับ

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ได้สนับสนุนการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไว้ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในบทต่างๆ ดังนี้

๕.๑ บทที่ ๗ ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม แนวทางการพัฒนาที่ ๕ ข้อ ๕.๑ การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการป้องกันภัย

จากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจในระยะยาวจากผลกระทบในด้านความมั่นคงแห่งชีวิต เศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภูมิภาค โดยพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการป้องกันและแก้ปัญหาข้ามชาติ ด้านการก่อการร้าย ปัญหายาเสพติด และการหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรีและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และการแก้ไขปัญหา สถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน ตลอดจนการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเล

๕.๒ บทที่ ๘ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน แนวทางการพัฒนาที่ ๕ ข้อ ๕.๑ การอนุรักษ์ ป่าไม้ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวทางหลัก คือ วางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยพัฒนาระบบการจัดการร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งด้านการอนุรักษ์ การท่องเที่ยว และการประมง ผลักดันยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล บรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติที่รุนแรงและการกัดเซาะชายฝั่ง โดยส่งเสริมการปลูกป่าชายเลนพื้นที่แนวปะการัง อนุรักษ์แหล่งหญ้าทะเล และสาหร่ายทะเล ส่งเสริมการจัดการพื้นที่ชายฝั่งโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและการทำประมงชายฝั่งอย่างยั่งยืน ปรับปรุงการออกแบบและมาตรฐานการก่อสร้างเขตชุมชน อุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่ง โดยคำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสมุทรศาสตร์และปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในภาพรวม รวมทั้งให้มีการวางแผนระยะยาวเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลที่จะส่งผลกระทบต่อเมืองและพื้นที่ชายฝั่ง

## ผนวก ค

### รายงานของคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของ คสช. ด้านแรงงานทาส แรงงานต่างด้าว/แรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงาน รวบรวมอุปสรรคข้อขัดข้อง รวมทั้งข้อเสนอแนะ นำเรียน ผบ.ทร.ในฐานะประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะที่ ๖ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (กขช.) พิจารณาสั่งการหน่วยที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาด้านแรงงานฯ ต่อไป ได้ดำเนินรวบรวมข้อมูลเชิงลึก และสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญด้านแรงงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เรียบร้อยแล้ว จากผลการประชุมคณะทำงานฯ มีความเห็นร่วมกันว่า เห็นควรติดตามประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการก่อนเป็นลำดับแรกใน ๒ ประเด็น ประกอบด้วย การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มี.ค.๕๘ ที่ต้องดำเนินการตั้งแต่ ๑ เม.ย.๕๘ และการเตรียมการในการจัดระบบการจ้างคนต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือ ตามฤดูกาล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่จะต้องดำเนินการภายใน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันที่ คณะรัฐมนตรีมีมติ ซึ่งคณะทำงานฯ ได้ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานฯ ของหน่วยต่างๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มี.ค.๕๘ ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา หลังวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ กับแรงงานต่างด้าว จำนวน ๔ กลุ่ม และการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลระยะสั้น โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน - ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑.๑ การดำเนินการกับแรงงาน ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑.๑.๑ กลุ่มที่ผ่านการตรวจสัญชาติแล้ว เสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ จะได้รับการตรวจลงตรา และได้รับอนุญาตทำงาน จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗) เนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ครบทุกขั้นตอนภายในเวลาที่กำหนด โดยอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก ๒ ปี หลังสิ้นสุดการอนุญาต ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

๑.๑.๒ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ยังไม่ได้เข้ารับการตรวจสัญชาติ

ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และขอรับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นเวลา ๑ ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสุขภาพให้แล้วเสร็จ ทั้งนี้ เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตทำงานต่อไปอีก ๒ ปี ทั้งนี้ ให้กระทรวงแรงงานพิจารณารูปแบบการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม โดยให้กระทรวงมหาดไทย จัดเตรียมสถานที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเวลาเปิดการดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนฯ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ และสิ้นสุดการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑.๑.๓ กลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขอใบอนุญาตทำงาน ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้ดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม และผลักดันส่งกลับ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ คำสั่งการรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

๑.๑.๔ กลุ่มผู้ติดตาม ให้ผู้ติดตามที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่พร้อมกับแรงงานต่างด้าว ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ผู้ติดตามที่มารายงานตัว จะมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวในกลุ่มที่ ๑ และ ๒ แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ติดตามที่ไม่มารายงานตัวจะต้องถูกดำเนินการผลักดันพร้อมแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับกลุ่มที่ไม่มารายงานตัว

๑.๒ การแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลระยะสั้น โดยการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลเป็นเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ (จดทะเบียนปีละ ๒ ครั้ง) ทั้งนี้ให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และให้นำแรงงานต่างด้าวไปทำทะเบียนประวัติ ตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ และขอใบอนุญาตทำงาน ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในพื้นที่จังหวัดชายทะเล ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และในระหว่างการผ่อนผัน นั้น ให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่กระบวนการตรวจสุขภาพ เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก ๒ ปี ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงานพิจารณารูปแบบการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม โดยให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศและกฎกระทรวงให้ครอบคลุมการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จัดเตรียมสถานที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบ

เบ็ดเสร็จ(One Stop Service) และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเวลาเปิดดำเนินการของศูนย์บริการ จดทะเบียนฯ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ และสิ้นสุดการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ไม่เกิน วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ สำหรับการจดทะเบียนและการตรวจสุขภาพครั้งต่อไปภายในระยะเวลา ๒ ปี ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน พิจารณากำหนดช่วงระยะเวลาในการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และระยะเวลาการดำเนินการ ต่อไป

### ๑.๓ หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการดังนี้

#### ๑.๓.๑ กระทรวงมหาดไทย

- การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

๑.๓.๑.๑ เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๗ (ฉบับที่ ๒)

๑.๓.๑.๒ เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ

๑.๓.๑.๓ เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล)

- การออกกฎกระทรวงเพื่อรองรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการ ตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ใน ราชอาณาจักร ในอัตรา ๕๐๐ บาท/ครั้ง ทั้งนี้ให้รวมถึงผู้ติดตามที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปีด้วย

- การปรับปรุงทะเบียนประวัติ และออกบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มี สัญชาติไทย หรือเอกสารหลักฐานอื่นๆ พร้อมทั้งจัดส่งข้อมูลทะเบียนประวัติให้กรมการจัดหางาน

- การเตรียมความพร้อมในการเปิดศูนย์จดทะเบียนแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันได้ยกร่างประกาศกระทรวง และ กฎกระทรวงทั้ง ๔ ฉบับเรียบร้อยแล้ว และจะนำเข้าให้คณะกรรมการพิจารณาใน ๘ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณา ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีเพื่อลง นามในร่างประกาศ และกฎกระทรวงดังกล่าวต่อไป คาดว่าจะแล้วเสร็จใน พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยให้ มีผลบังคับย้อนหลังตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ส่วนการเตรียมสถานที่ที่มีความพร้อมทั้ง ๗๖ ศูนย์ โดยมิ การจัดตั้ง ณ หน่วยงานราชการต่างๆ ของแต่ละจังหวัด เช่น สำนักทะเบียน แรงงานจังหวัด เป็นต้น

โดย กทม. มีการจัดตั้งที่สำนักกระบายน้ำ สวนหลวง ร.๙ สำหรับการจดทะเบียน และการตรวจสอบ ข้อมูลเพื่อรับบัตรใหม่ มีความพร้อมในการจดทะเบียนทุกศูนย์ทั่วประเทศ โดยสามารถจดทะเบียนใน อัตรา ๒๐๐ คน/เครื่อง กทม. สามารถจดทะเบียนได้วันละ ๔,๕๐๐ คน มีแรงงานมาจดทะเบียน ประมาณ ๒๗๐,๐๐๐ คน

#### ๑.๓.๒ กระทรวงการต่างประเทศ

- การมอบอำนาจให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจตรวจลง ตราประเภทชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมทั้งผู้ติดตามที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ที่ผ่านการตรวจสัญชาติซึ่งถือหนังสือเดินทาง (Passport) หนังสือ เดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) โดย ให้มีอำนาจการตรวจลงตรา (Visa) ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือสถานที่ที่กระทรวงแรงงานกำหนด (กรณีการมอบอำนาจเดิมไม่ครอบคลุมถึง)

#### ความก้าวหน้าในการดำเนินการ ปัจจุบันได้ดำเนินการเรียบร้อย

#### ๑.๓.๓ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

- ตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และ ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมทั้งผู้ติดตามที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ต่อไปอีกไม่เกิน ๒ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไป โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา ๕๐๐ บาท

#### ความก้าวหน้าในการดำเนินการ ปัจจุบันได้ดำเนินการเรียบร้อย

#### ๑.๓.๔ กระทรวงแรงงาน

- พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติและได้รับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยแรงงานต่างด้าวต้องยื่นคำขออนุญาต และชำระ ค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

- ตรวจสอบบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ารับการตรวจ สัญชาติ และประสานแจ้งข้อมูลกรมการปกครอง

- การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่นายจ้าง/สถาน ประกอบการ คนต่างด้าว ประชาชนทั่วไป ให้รับทราบแนวทางการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่าง ด้าว และมาตรการที่ภาครัฐจะดำเนินการ หากไม่นำแรงงานมาขึ้นทะเบียน

ความก้าวหน้าในการดำเนินการ ปัจจุบันได้เตรียมการในเรื่องการออก ใบอนุญาตทำงานเรียบร้อยแล้ว ส่วนการประชาสัมพันธ์นั้นได้ส่งจดหมายแจ้งไปยังนายจ้าง ผู้ประกอบการ และสมาคมต่างๆ โดยตรง สำหรับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักรู้และ

แรงจูงใจ ด้วยการนำเสนอเกี่ยวกับสิทธิ์ประโยชน์ที่จะได้รับหากนำแรงงานมาขึ้นทะเบียน หรือ มาตรการลงโทษของภาครัฐ หากไม่นำแรงงานมาขึ้นทะเบียน ด้วยการออกผ่าน สปอตโทรทัศน์ รายการวิทยุ และสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ นั้น อยู่ระหว่างการดำเนินการ

#### ๑.๓.๕ กระทรวงสาธารณสุข

- การตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร และออกไปรับรองแพทย์ให้ แรงงานต่างด้าวเป็นหลักฐานเพื่อไปปรับใบอนุญาตทำงาน

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันมีการเตรียมการรองรับเรียบร้อยแล้ว

๑.๓.๖ การเตรียมการในเรื่องอื่นๆ นั้น ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขได้นำ ฐานข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยมาใช้งานร่วมกับการตรวจสุขภาพเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะทำให้ สามารถลดปัญหาการเกิดความคลาดเคลื่อนของข้อมูลแรงงาน เช่นเดียวกับการดำเนินการครั้งที่ ผ่านมา

๒. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ในการจัดระบบการจ้างคน ต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือ ตามฤดูกาล ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑

#### ๒.๑ กระทรวงการต่างประเทศ

๒.๑.๑ เจรจาทกลงกับประเทศต้นทางเพื่อเพิ่มวัตถุประสงค์ในความตกลงว่า ด้วยการข้ามแดนระหว่างรัฐให้ครอบคลุมถึงการเข้ามาทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ คณะรัฐมนตรีมีมติ

๒.๑.๒ มอบอำนาจการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเพื่อการทำงานใน ลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลให้แก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ถือบัตรผ่านแดนหรือ เอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้คนต่างด้าวเพื่อใช้ในการเข้ามาในราชอาณาจักรสามารถทำงานใน ลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการ แต่คาดว่าจะไม่ เสร็จตามกำหนด เบื้องต้นจะขอขยายเวลาเป็น ๙๐ วัน (๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘) พร้อมกับมอบ อำนาจการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวให้แก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดนหรือเอกสารที่ประเทศต้น ทางออกให้ในการเข้ามาในราชอาณาจักร ปัจจุบันดำเนินการเรียบร้อยแล้ว

#### ๒.๒ กระทรวงมหาดไทย



๒.๒.๑ การออกประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนี้

- กำหนดให้บัตรผ่านแดนหรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้คนต่างด้าว สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานตามแนวบริเวณชายแดนในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเพื่อขอรับอนุญาตทำงานตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

- กำหนดมิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ห้ามคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกรรมกรมาใช้บังคับกับคนต่างด้าว

### **ความก้าวหน้าในการดำเนินการ ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการ**

#### **๒.๓ กระทรวงแรงงาน**

๒.๓.๑ การออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ทำงานสัญชาติที่อนุญาตให้ทำงาน ช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาล และประเภทงานที่อนุญาตให้ทำ รวมทั้งเงื่อนไขในการอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

๒.๓.๒ การจัดตั้งศูนย์ออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑

๒.๓.๓ การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานและรับชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

๒.๓.๔ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่นายจ้าง/สถานประกอบการ คนต่างด้าว ประชาชนทั่วไป ส่วนราชการในพื้นที่ให้รับทราบแนวทางการดำเนินการจัดระบบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดน

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากต้องรอผลการเจรจาตกลงของกระทรวงการต่างประเทศก่อน ส่วนการจัดตั้งศูนย์ออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราว และการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานและรับชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินการ สำหรับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่นายจ้าง/สถานประกอบการ คนต่างด้าว ประชาชนทั่วไป ส่วนราชการในพื้นที่ให้รับทราบแนวทางการดำเนินการจัดระบบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดน ปัจจุบันกระทรวงแรงงาน ยังไม่ได้ดำเนินการ

#### **๒.๔ กระทรวงสาธารณสุข**

- การกำหนดมาตรการตรวจ และควบคุมโรคของแรงงาน

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันมีแผนดำเนินการเรียบร้อยแล้ว

## ๒.๕ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

๒.๕.๑ การตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามแนวบริเวณชายแดนในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล โดยสามารถเข้า-ออกได้หลายครั้ง และให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ประจำอยู่ ณ จุดผ่านแดนถาวรหรือจุดผ่านแดนตรวจคนเข้าเมืองที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสามารถไปประทับตราอนุญาตให้เข้า-ออกราชอาณาจักรแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามแนวบริเวณชายแดนในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล เพื่อตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่คนต่างด้าว

๒.๕.๒ การประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่คนต่างด้าวอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยเป็นไปตามความตกลงระหว่างรัฐ โดยให้สามารถเดินทางเข้า-ออกได้หลายครั้ง โดยหากผ่านการตรวจเข้ามาในราชอาณาจักรทางด้านตรวจคนเข้าเมืองใดให้ออกราชอาณาจักรทางด้านตรวจคนเข้าเมืองนั้น

๒.๕.๓ ในกรณีที่คนต่างด้าวมีการเดินทางเข้า-ออกหลายครั้ง ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ประจำอยู่ ณ จุดผ่านแดนถาวรหรือจุดผ่านแดนตรวจคนเข้าเมืองที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสามารถไปประทับตราอนุญาตได้ ควบคุมการเดินทางเข้า-ออกโดยประทับตราเข้า-ออกในบัตรผ่านแดน หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้กับคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร หรือควบคุมการเดินทางเข้า-ออกโดยวิธีอื่นๆ

**ความก้าวหน้าในการดำเนินการ** ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการหลังจากที่กระทรวงการต่างประเทศได้ทำความตกลงกับประเทศต้นทางเรียบร้อยแล้ว

๓. ปัญหาข้อขัดข้องจากการปฏิบัติตามมติ ครม. เมื่อ ๓ มี.ค.๕๘ และ เมื่อ ๑๘ ก.พ.๕๘

๓.๑ มติ ครม. เมื่อ ๓ มี.ค.๕๘

๓.๑.๑ การไม่ทราบว่ามีกรณีจดทะเบียนแรงงานครั้งนี้ของกลุ่มประกอบการรายย่อย/ขนาดเล็ก ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการต่างๆ

๓.๑.๒ การขาดความตระหนักรู้ผลกระทบและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐ เพื่อเป็นแรงบีบบังคับให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน

๓.๑.๓ นายจ้างนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนในช่วงใกล้เวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถจดทะเบียนได้ทันตามกำหนด โดยนายจ้างจะนำมาเป็นข้ออ้างในการขอขยายเวลาในการจดทะเบียนเพิ่มเติม

๓.๒ มติ ครม. เมื่อ ๑๘ ก.พ.๕๘

- กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถเจรจาทำความตกลงกับประเทศต้นทางเพื่อเพิ่มวัตถุประสงค์ในความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างรัฐให้ครอบคลุมถึงการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่มีลักษณะไป-กลับ และตามฤดูกาล ตามกำหนดเวลา ๖๐ วัน

#### ๔. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

๔.๑ การแก้ปัญหาการการรับรู้ข่าวเรื่อนำแรงงานมาขึ้นทะเบียน และยื่นพินิจอนุญาตให้กับหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มประกอบการรายย่อย/ขนาดเล็ก รวมถึงการตระหนักรู้ผลกระทบและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐที่จะดำเนินการต่อนายจ้างและแรงงานที่ไม่มารายงานตัว เพื่อเป็นแรงบีบบังคับให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ด้วยการเพิ่มเติมการประชาสัมพันธ์ในช่องทางที่หลากหลาย ได้แก่ การจัดทำสโปตโทรทัศน์ วิทยู โชนีลเนตเวิร์คต่างๆ ทั้งนี้ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกรมประชาสัมพันธ์ ร่วมกันดำเนินการ โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก

๔.๒ การแก้ไขปัญหาการขาดแรงบังคับให้นายจ้าง และแรงงานต้องมาขึ้นทะเบียน ด้วยการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงานตรวจพร้อมกับให้คำแนะนำ เพื่อเร่งให้นายจ้างนำแรงงานมาขึ้นทะเบียน ทั้งนี้ให้ หน่วยงานภายใน ศรชล. กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกันดำเนินการ โดยมี กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก

๔.๓ หลักการแก้ปัญหาความล่าช้าในการจัดระบบการจ้างคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือ ตามฤดูกาล ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ ด้วยการเร่งรัดการเจรจาตกลงกับประเทศต้นทางเพื่อเพิ่มวัตถุประสงค์ในความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างรัฐให้ครอบคลุมถึงการเข้ามาทำงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๔.๔ นอกจากนี้ ยังพบประเด็นปัญหาอาจมีการสวมสิทธิ์แรงงาน โดยการเอาแรงงานที่ยังไม่เคยขึ้นทะเบียนมาสวมสิทธิ์แทนแรงงานเดิม รวมถึงเอาแรงงานประเภทอื่นมาจดทะเบียนเป็นแรงงานประมง ด้วยการตรวจสอบลายนิ้วมือแรงงานที่มาขึ้นทะเบียนอย่างเข้มงวดทุกคน ทั้งนี้ให้ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก

๕. มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มที่ไม่มาขึ้นทะเบียนหลัง ๓๐ มิ.ย.๕๘ คณะทำงานฯ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ดังนี้

๕.๑ ระยะเวลาในการดำเนินการ มีระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีขนาดพื้นที่ และจำนวนแรงงานที่แตกต่างกันตามที่ได้นำเสนอในข้างต้น

๕.๒ พื้นที่ในการดำเนินการ แบ่งออกเป็น ๒ พื้นที่หลัก คือ พื้นที่ทางบก และพื้นที่ทางทะเล

๕.๓ แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายพร้อมกันทั่วประเทศโดย

๕.๓.๑ กำหนดผู้รับผิดชอบหลักทางบก ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มี.ค.๕๘

- ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานคณะทำงานฯ และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการฯ

- ในเขตจังหวัดต่างๆ ให้ปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าชุดตรวจฯ และจัดหางานจังหวัดเป็นเลขานุการฯ

๕.๓.๒ กำหนดผู้รับผิดชอบทางทะเล โดย ศรชล.

๕.๔ หน่วยติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวม

๕.๔.๑ ทางบก โดย กอ.รมน.

๕.๔.๒ ทางทะเล โดย ศรชล.

๖. การเตรียมช่องทางในการจัดหาแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อทดแทนแรงงานที่ผิดกฎหมาย โดยวิธีการนำเข้าแรงงาน ๓ สัญชาติตาม MOU ให้สามารถดำเนินการได้ดังนี้

๖.๑ สามารถลดขั้นตอนการยื่นความต้องการ และการนำเข้าแรงงานให้สั้น กระชับ ไม่ซับซ้อน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ

๖.๒ สามารถควบคุมการดำเนินการของนายหน้าจัดหาแรงงาน ไม่ให้เอาเปรียบผู้ประกอบการ หรือ หลอกหลวงแรงงานได้

๖.๒ กำหนดแนวทางในการทำความเข้าใจกับประเทศต้นทาง เพื่อลดระยะเวลาในการนำเข้าแรงงาน และเพื่อให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพ ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ

## ผนวก ง

### ผู้อพยพชาวโรฮีนจา

#### ความเป็นมา

กลุ่มมุสลิมโรฮีนจาเป็นชาวบังกลาเทศที่มีถิ่นกำเนิดและหลักแหล่งพักอาศัย ในปัจจุบันอยู่ที่เมืองค็อกซีบาซาร์ (Cox's Bazar) ทางตอนใต้ของรัฐจัตตะกอง และทางตะวันตกของเมียนมา บริเวณรัฐอารกัน (ยะไข่) ด้านเมืองบูตีตอง (Buthidaung) และ จว.มอญดอ (Maungdaw) กลุ่มดังกล่าวถูกปฏิเสธทั้งจากเมียนมาและบังกลาเทศ ว่าไม่ได้เป็นประชากรของตน โดยเมียนมาอ้างว่ากลุ่มนี้เป็นชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเมืองค็อกซีบาซาร์ ซึ่งถือเป็นชาวบังกลาเทศ ส่วนบังกลาเทศก็อ้างว่ากลุ่มนี้เป็นชาวอารกัน ใน จว.มอญดอ ของเมียนมา กรณีนี้ทำให้มุสลิมโรฮีนจากลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ (ไม่มีบัตรประชาชนทั้งของเมียนมาและบังกลาเทศ)

สถานการณ์ในเมียนมา เนื่องจากเมียนมาประกาศมาตั้งแต่ได้รับเอกราชมาจากอังกฤษ เมื่อ ๗๐ ปีมาแล้ว โรฮีนจาไม่ใช่คนเมียนมา แม้เมียนมาจะประกอบด้วยชนเผ่าต่างๆ เกือบ ๑๔๐ ชนเผ่า ที่รัฐบาลเมียนมายอมรับว่าเป็นคนสัญชาติเมียนมา แต่ไม่เคยยอมรับว่าชนเผ่าโรฮีนจาเป็นหนึ่ง ในนั้น และไม่ให้สิทธิต่างๆ ในฐานะพลเมือง ยังถือว่าเป็นผู้อาศัยเท่านั้น และกีดกันด้วยวิธีต่างๆ เพราะความแค้น ซึ่งความแค้นของเมียนมามีมาตั้งแต่สงครามกับอังกฤษ รวม ๓ ครั้ง โดย ๒ ครั้งแรก อังกฤษยึดเมียนมาตอนล่างรวมทั้งกรุงย่างกุ้งและเมืองต่างๆ บริเวณทางใต้ ครั้งที่ ๓ อังกฤษตีเมืองมัณฑะเลย์จับกษัตริย์เมียนมาและครอบครัวไปกักตัวไว้ที่มัมไบจนตาย พร้อมทั้งขโมยทับทิม เพชร พลอยและสิ่งของมีค่าไปจากเมียนมาเกือบหมด และยึดเมียนมาไว้เป็นเมืองขึ้นทั้งประเทศ นอกจากนี้ในการรบกับเมียนมา นอกจากทหารอังกฤษแล้ว อังกฤษยังเอาทหารกูรข่า และพวกโรฮีนจาจาก อินเดีย (ปัจจุบันเป็นบังกลาเทศ) มาช่วยอังกฤษรบกับเมียนมา และเมื่ออังกฤษยึดครองเมียนมา ก็เปิดให้คนอินเดียอพยพเข้ามาในเมียนมาได้อย่างเสรี พวกโรฮีนจาที่来帮助รบก็ลงหลักปักฐานในเมียนมาและส่วนหนึ่งก็อพยพเข้ามาเพิ่มเติม จนปัจจุบันมีคนโรฮีนจาจำนวน ๑.๖ ถึง ๒ ล้านคนในเมียนมา ซึ่งเมียนมายังถือว่าพวกโรฮีนจาไม่ใช่เมียนมาเดิมและเป็นพวกศัตรู แม้โรฮีนจารุ่นแรกๆ จะล้มหายตายจากไปตามอายุชัยและลูกหลานรุ่นหลังๆ จะเกิดในเมียนมา แต่เมียนมาก็ยังถือว่าไม่มีทางที่จะเป็นคนเมียนมาได้ เป็นเพียงผู้อาศัยชั่วคราว ถ้าออกจากเมียนมาไปแล้วจะไม่ให้กลับเข้ามาอีกเด็ดขาด

สถานการณ์ในบังกลาเทศ แม้จะถูกกีดกันจากเมียนมา แต่สถานการณ์ในบังกลาเทศก็ยิ่งยากจนกว่า และเป็นประเทศที่มีประชากรหนาแน่น พวกโรฮีนจาที่เกิดในเมียนมา เมื่อหลบหนีไปประเทศบังกลาเทศ ก็ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมือง แม้จะเป็นคนเชื้อชาติเดียวกันและถือศาสนา

อิสลามเหมือนกันก็ตาม มีโรฮีนจาจำนวนมากที่หนีไปบังกลาเทศ บังกลาเทศก็ไม่ให้เข้าประเทศ แต่จัดให้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยตามชายแดนซึ่งยากลำบากมาก และจะกลับเข้าเมียนมา เมียนมาก็ไม่ยอมให้กลับเข้ามา และทำทุกวิถีทางที่จะกำจัดคนพวกนี้ออกไปจากเมียนมา

ซึ่งเรื่องนอกระบบการสหประชาชาติ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เข้ามาแก้ไขปัญหาเมื่อปี ๒๕๐๗ โดยได้เข้าไปจัดตั้งสำนักงานและค่ายผู้อพยพอยู่ที่เมืองค็อกซีสบาซาร์ของบังกลาเทศ และได้จัดตั้งศูนย์อพยพบริเวณชายแดนบังกลาเทศ - เมียนมา อีก ๓ แห่ง คือ ที่เมืองรามู เมืองอุฮัท และเมืองธานะก ในขณะปี ๒๕๓๑ กลุ่มโรฮีนจาในเมียนมาต่างพยายามเรียกร้องสิทธิปกครองตนเองและต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมาขึ้นมา ๕ กลุ่ม แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับและยังคงถูกกดขี่จากรัฐบาลทหารเมียนมาอย่างต่อเนื่อง

จากสภาพการกดขี่และบีบบังคับมุสลิมโรฮีนจาของรัฐบาลเมียนมา ตลอดจนการปล่อยข่าวเกี่ยวกับช่องทางในการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่ดีกว่าในศูนย์อพยพที่เมืองค็อกซีสบาซาร์ของรัฐบาลบังกลาเทศ ส่งผลให้มุสลิมโรฮีนจาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่บังกลาเทศ และจวมองตอ ของเมียนมา มาขึ้นฝั่งไทยที่ จว.ระนอง ครั้งแรกเริ่มเมื่อปี ๒๕๔๑ จำนวน ๑๐๔ คน และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยจะใช้ช่วงเวลาอพยพในหัวงที่คลื่นลมสงบในช่วงระหว่าง พ.ย. - เม.ย. ของทุกปี

## ลักษณะการหลบหนีของมุสลิมโรฮีนจา

สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑. กลุ่มโรฮีนจาที่เข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในบังกลาเทศ (Rohingya Solidarity Organization-RSO) เพื่อต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากรัฐบาลเมียนมา กลุ่มนี้จะผ่านการฝึกและมีประสบการณ์ด้านการใช้อาวุธและความรุนแรง โดยมีค่ายฝึกอยู่ที่เมือง Ukhia (ทางตะวันออกเฉียงใต้ของเมืองค็อกซีสบาซาร์) เป็นกลุ่มติดอาวุธที่ได้รับการสนับสนุนจากโลกมุสลิม เช่น กลุ่ม Jamaat-E-Islam ในบังกลาเทศและปากีสถาน กลุ่ม Gulbuddin Hekmatyar's Hiz-F-Islam ในอัฟกานิสถาน ฯลฯ กระแสความรุนแรงของกลุ่มเริ่มประมาณปี ๒๕๓๕ โดยการผลักดันของกลุ่ม Hakrat-ul-Jihad-al-Islami (ซึ่งเป็นกลุ่มมุสลิมบังกลาเทศหัวรุนแรง) โดยกลุ่มนี้ได้นำกลุ่ม RSO เข้าไปเชื่อมโยงกับกลุ่มติดอาวุธในปากีสถาน รวมทั้งรับเงินสนับสนุนจาก นายอุซามะห์ บิน ลาดิน ด้วย กลุ่มได้ทำการคัดเลือกสมาชิกไปรับจ้างรบที่อัฟกานิสถาน นอกเหนือจากการเป็นนักรบรับจ้างแล้ว กลุ่มนี้บางส่วนยังได้ใช้ขีดความสามารถทำธุรกิจผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการลักลอบนำบุคคลต่างด้าวไปประเทศที่สาม การปลอมแปลงเอกสาร การค้าอาวุธ และการค้ายาเสพติด เพื่อเป็นการหาทุนมา

สนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่ม สำหรับการเดินทางไปประเทศที่สามของกลุ่มนี้จะกระทำผ่าน  
เครือข่ายที่จัดตั้งไว้ในไทย มาเลเซีย ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ และฝรั่งเศส

๒. กลุ่มที่แสวงประโยชน์เพื่อการดำรงชีพเป็นการเฉพาะตัว เนื่องจากปัญหาความ  
ยากลำบากในการดำรงชีพของมุสลิมโรฮีนจา ทำให้เกิดการแสวงหาโอกาสในการไปดำรงชีพใน  
ประเทศอื่น ซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการนำพาชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศโดยได้รับค่าตอบแทน  
(น่าจะมีเจ้าหน้าที่ระดับล่างทั้งของบังกลาเทศและเมียนมามีส่วนรู้เห็นและรับผลประโยชน์ตอบแทน)  
รวมทั้งกระบวนการย้ายถิ่นของชาวโรฮีนจาออกจากบังกลาเทศ ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่สามารถ  
บรรเทาปัญหาให้แก่ทางการบังกลาเทศที่ประสบปัญหาประชากรล้นประเทศ (โดยเฉพาะชาวโรฮีนจา)  
จนก่อให้เกิดปัญหาด้านพื้นที่พักอาศัยและพื้นที่ทำกิน

สำหรับห้วงที่ผ่านมา สามารถให้ข้อสรุปได้ว่า มุสลิมโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมือง ทาง  
ทะเล (ด้าน จว.ระนอง และ จว.พังงา) ร้อยละ ๘๐ เป็นชาวโรฮีนจาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐจิตตะกอง  
ของบังกลาเทศ และบางส่วนหลบหนีออกมาจากศูนย์อพยพที่ค็อกชีสบาซาร์ ส่วนที่เหลืออีกประมาณ  
ร้อยละ ๒๐ เป็นชาวเมียนมามุสลิมเชื้อสายโรฮีนจาจาก จว.มอญตอ รัฐอารกัน ของเมียนมา

รูปแบบการเดินทาง ลักลอบเข้าไทยของมุสลิมโรฮีนจาจากกลุ่มที่ต้องการไปทำงานใน  
ประเทศที่สาม ในห้วงเริ่มแรกซึ่งเป็นลักษณะการนำร่อง กลุ่มโรฮีนจาจะรวมตัวกันจัดหาเรือประมง  
ขนาดเล็กที่อยู่ในสภาพเก่า เพื่อใช้เป็นพาหนะในการเดินทาง โดยอาศัยแผนที่และเข็มทิศมุ่งหน้ามายัง  
เกาะนิโคบา แล้วจึงพยายามเข้าไทยด้าน จว.ระนอง ซึ่งจะใช้เวลาเดินทางในทะเล ประมาณ  
๑๕ วัน (ระยะทางประมาณ ๗๘๐ ไมล์ทะเล หรือ ๑,๔๐๐ กม.) แต่มาในระยะหลังเนื่องจากมีกลุ่ม  
โรฮีนจา ที่ต้องการอพยพและย้ายถิ่น เพื่อมาหางานทำมากขึ้นในลักษณะทวีคูณ ทำให้เกิดขบวนการ  
ลักลอบนำพากลุ่มคนเหล่านี้เข้าไทยและมาเลเซีย โดยจะมีการเรียกเก็บเงิน คนละ ๒๐,๐๐๐-  
๕๐,๐๐๐ จี๊ด (หรือประมาณ ๑,๐๐๐ บาท) เพื่อจัดซื้อเรือพร้อมอาหารน้ำดื่มในระหว่างการเดินทาง  
ให้กับมุสลิมโรฮีนจา ส่วนเครือข่ายขบวนการจะได้รับผลประโยชน์จากการขายมุสลิมโรฮีนจาให้กับ  
นายจ้างปลายทางมาเลเซีย โดยจะมีราคาระหว่าง ๕๐,๐๐๐-๑๐๐,๐๐๐ บาท/คน (อายุระหว่าง ๑๒-  
๒๕ ปี)

## เส้นทางการเดินทาง

ที่สำคัญมีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

๑. จากชายแดน จว.ค็อกชีสบาซาร์ บังกลาเทศ อ้อมหมู่เกาะอันดามันของอินเดีย  
มุ่งหน้าไปเกาะนิโคบา ใช้เวลาประมาณ ๑๐ - ๑๒ วัน ส่วนมากเป็นเรือขนาดใหญ่ และเดินทางต่อไป  
ทิศตะวันออกเข้าน่านน้ำไทยที่ จว.ระนอง และ จว.พังงา

๒. จากชายแดน อ.มอญจว. ชิตด้วย รัฐอารกัน ของเมียนมา ผ่านน่านน้ำเมียนมา ภาคอิรวดี เกาะโกโก้ - รัฐมอญ - ภาคตะนาวศรี เข้าเขตน่านน้ำไทย ด้าน จว.ระนอง หาก ทร.เมียนมา ตรวจพบจะได้รับความช่วยเหลืออาหาร / น้ำดื่ม และชี้เส้นทางเดินทางโดยไม่ยอมให้ขึ้นฝั่งเมียนมา

สำหรับเป้าหมายหลักที่แท้จริง ซึ่งกลุ่มโรฮีนจาต้องการเดินทางไป คือ ประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ดี มีงานมาก ประกอบกับมีแนวคิดที่ว่า สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประจำมาเลเซีย มีความอ่อนตัวในการดำเนินการต่อมุสลิมโรฮีนจา เนื่องจากความเป็นมุสลิมเหมือนกัน จึงน่าจะผลักดันให้การรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยง่ายกว่าประเทศไทย ประกอบกับประเทศในแถบตะวันออกกลางเองก็มีความนิยมในการใช้แรงงาน ซึ่งเป็นมุสลิมมากกว่า ทำให้นายหน้าค้าแรงงานซึ่งอยู่ในมาเลเซีย ทั้งที่อยู่ในขบวนการค้าแรงงานหรือในรูปแบบของสมาคมของกลุ่มประเทศอาหรับ จึงมีการบริจาคเงินและมีการดูแลให้ความช่วยเหลือที่ดีให้กับมุสลิมโรฮีนจามากกว่าแรงงานต่างด้าวกลุ่มอื่น

## ผลกระทบของปัญหา

จากการที่ถูกปฏิเสธทั้งจากเมียนมาและบังกลาเทศ ผู้อพยพชาวโรฮีนจา จึงไม่เหมือนผู้ลี้ภัยกลุ่มอื่น เนื่องจากผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยสงครามจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม หรือชาวกะเหรี่ยง หรือชนกลุ่มน้อยอื่นๆ เป็นผู้ลี้ภัยชั่วคราว เมื่อภัยนั้นผ่านไป ก็สามารถส่งกลับประเทศได้ เป็นการให้ที่พักพิงผู้ลี้ภัยชั่วคราว (แต่ก็เป็นภาระหนักมาก และไม่ควรรอคาดหวังว่าประเทศอื่นจะเข้ามาช่วย ดังเช่นในอดีตที่มีการรับผู้อพยพไปประเทศที่สาม ก็ใช้เวลานานประมาณ ๒๐ ปี โดยคิดเอาแต่คนหนุ่มสาวที่ไปเป็นกำลังแรงงานได้และมีความรู้ไป ทั้งประชากรที่ด้อยคุณภาพไว้ให้ประเทศไทยรับเป็นภาระต่อมาจนทุกวันนี้) กรณีผู้ลี้ภัยโรฮีนจาเป็นผู้ลี้ภัยถาวร ไม่ว่าประเทศใดที่รับไว้ หมายความว่าต้องรับไว้ตลอดชีวิตตลอดจนลูกหลานที่จะเกิดตามมาในอนาคต ไม่มีทางที่จะส่งกลับไปได้ และ UNHCR ก็ไม่กล้าออกมาสนับสนุนเงินทุนเหมือนกรณีอื่น เพราะกรณีนี้หากมีการตั้งค่าย จะต้องเป็นค่ายถาวรไปตลอดชีวิตจนถึงชั้นลูกหลาน ไม่รู้ว่าจะจัดการส่งกลับต้นทางได้หรือไม่ (ซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่สามารถทำได้ ใครจะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย ในที่สุดก็ต้องกดดันประเทศที่รับไว้ให้หาทางเลี้ยงคนพวกนี้ไปจนตาย)

ด้วยเหตุนี้ ทั้งอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย จึงไม่กล้าที่จะรับชาวโรฮีนจาไปไว้ในประเทศ ที่เข้ามาแล้วก็ผลักดันกันไปด้วยวิธีการนอกระบบ ด้วยการส่งออกไปทางชายแดนเมียนมา แต่ทั้งสามประเทศไม่ยอมให้เข้ามาในน่านน้ำตัวเอง ได้แต่ส่งน้ำ ส่งอาหารและซ่อมเรือให้ แล้วผลักดันออกไปในเขตทะเลสากล หรือในน่านน้ำของต่างประเทศ เพราะไม่มีใครกล้ารับภาระที่ไม่รู้จบในขณะที่ประเทศเหล่านี้ยังมีปัญหาประชาชนที่ยากจนและเศรษฐกิจที่ย่ำแย่อยู่แล้ว



อีกประเด็นหนึ่งที่ประเทศในแถบนี้ไม่กล้ารับโรฮิงจาไว้และดูแลตามมาตรฐานที่ UN กำหนด เพราะยังมีชาวโรฮิงจาอีกล้านกว่าคนที่รอดูอยู่ หากเห็นว่าได้รับการดูแลดี อีกล้านกว่าคนหรืออย่างน้อยหลายแสนคนพร้อมที่จะเดินทางมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของเมียนมาที่ต้องการไล่ชาวโรฮิงจา ออกจากประเทศอยู่แล้ว ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่ไม่มีทางออกแต่ประเทศในแถบนี้ (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย สิงคโปร์ บรูไน) ไม่มีใครกล้ารับพวกนี้ไว้และต้องปกป้องน่านน้ำ ตามหลักอำนาจอธิปไตยของตนเอง

## ผลกระทบต่อประเทศไทย

ด้านสังคมจิตวิทยา การที่ชาวโรฮิงจาเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติ ดังนั้นเมื่อผ่านพ้นการพิสูจน์สัญชาติตามกระบวนการแล้ว จะทำให้กลุ่มดังกล่าวตกค้างเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ในไทย อันจะก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังทั้งทางสังคม สาธารณสุข และภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของไทยมากขึ้น

ด้านความมั่นคง ชาวโรฮิงจาที่ลักลอบอยู่ในไทยมานาน ส่วนมากมีพฤติกรรม เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติด้านต่าง ๆ อาทิ การค้ามนุษย์ ปลอมแปลงเอกสาร การค้าสิ่งผิดกฎหมาย ฯลฯ รวมทั้งร่วมกับขบวนการนำพาชาวโรฮิงจาจากเมียนมาเข้าไทย และจากไทยไปมาเลเซีย นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่ม Burmese Rohingya Association in Thailand (BRAT) เพื่อเรียกร้องขอสถานะอยู่ในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้รับการรับรองสถานะจากหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมายกฎหมายของไทย

ปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไทย การสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองทางด่านทะเลอันดามันของเจ้าหน้าที่ไทยมีข้อจำกัด เนื่องจากมีขบวนการที่ซับซ้อน และกระบวนการนำพาในพื้นที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมาย ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามขบวนการนำพา ทำให้กลุ่มชาวโรฮิงจาเล็ดลอดเข้ามาในเขตไทยได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการส่งกลับชาวโรฮิงจาที่ถูกดำเนินคดีถึงที่สุดแล้ว ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จเนื่องจากเมียนมาปฏิเสธที่จะรับกลับ ดังนั้นเมื่อทางการไทยส่งกลับบุคคลดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักรแล้ว จึงมักหลบหนีกลับเข้ามาในเขตไทยอีก โดยมีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตไทย ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยในการผลักดันสกัดกั้น การลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มชาวโรฮิงจายังอาจถูกโจมตีโดยกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เป็นความชอบธรรมในการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายไทย – กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮิงจา มีความเสี่ยงที่จะกระทบความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

ที่มีอาณาเขตทางทะเลต่อเนื่องกัน โดยเฉพาะ ทร. มีความเสี่ยงที่จะถูกโจมตีจากการปฏิบัติที่บางครั้งมีภาพเผยแพร่ออกไปโดยสื่อมวลชนในต่างประเทศ ที่ไม่เข้าใจกระบวนการในการดำเนินการของไทย หน่วยงานรับผิดชอบในการป้องกันและสกัดกั้น และการปฏิบัติในการป้องกันและสกัดกั้นผู้ลักลอบเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮีนจา

หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ที่มีหลายหน่วยงาน อาทิ กอ.รมน.ภาค ๔ ตำรวจน้ำ ตำรวจในท้องที่ เจ้าหน้าที่บ้านเมือง และ ทร. ในกรณี ทร. เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการป้องกันและสกัดกั้นผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ภายใต้การกำกับกับการดำเนินงานของ กอ.รมน. และ สมช. ซึ่งจากสถิติที่ผ่านมาในห้วงเดือนตุลาคม - เมษายน ของทุกปี จะมีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา เดินทางเข้ามาในพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามัน ซึ่งเป็นพื้นที่รับผิดชอบของ ทร. เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มว่าเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในห้วงฤดูที่คลื่นลมสงบ (บางครั้ง ถึงเดือน พ.ค.) ซึ่ง ทร. ได้เพิ่มมาตรการในการจัดเรือและอากาศยานลาดตระเวนในพื้นที่ปฏิบัติการอยู่ตลอดเวลา และเมื่อตรวจพบผู้ลักลอบเข้าเมือง ฯ นอกทะเลอาณาเขต โดยไม่มีทิศทางเข้ามายังประเทศไทย จะให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วยการให้อาหาร น้ำ เวชภัณฑ์ สำหรับผู้ใหญ่ สตรี เด็ก และผู้ป่วย รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาที่เดินทางมาทางทะเลไปยังเป้าหมายปลายทางที่ต้องการอย่างปลอดภัย

## มาตรการและแนวทางการปฏิบัติ

โดยยึดถือหลักในการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล และแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (Standard Operating Procedure : SOP) (เป็นเอกสารชั้นความลับลับมาก) สมช. อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

- หากตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ในทะเล จะปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปประเทศที่สาม โดยอาจใช้เรือประมงดัดแปลงทำการลากจูง ทั้งนี้ การปฏิบัติจะหลีกเลี่ยงการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- หากตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่บริเวณชายฝั่งและบนฝั่ง จะดำเนินการตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ โดยจับกุมส่งให้เจ้าหน้าที่บ้านเมือง และ กอ.รมน.ภาค.๔ เพื่อดำเนินการต่อไป

## นโยบาย

กอ.รมน. เป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ทร. เป็นหน่วยงานหลักในการสกัดกั้น มิให้เข้ามาในอาณาเขตไทย

## การปฏิบัติ

- ทร. เป็นหน่วยงานหลักในการสกัดกั้นทางทะเล
- จัดเรือและอากาศยานลาดตระเวนเฝ้าตรวจเพื่อหาข่าว โดยเน้นการสกัดกั้นทันที
- สนับสนุนกำลังพลเพิ่มเติมในการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล
- ส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชนในการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับผู้หลบหนี

เข้าเมืองทางทะเลที่หลบซ่อนตามเกาะต่าง ๆ

ทั้งนี้จากการปฏิบัติการตั้งแต่ ต.ค.๕๕ จนถึงปัจจุบัน (มี.ค.๕๘) ที่ผ่านมา ทรภ.๓ สามารถสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮีนจาทางทะเลได้เป็นจำนวนมากในปี ๕๕ - ๕๖ สำหรับในปี ๕๗ มีจำนวนลดลง แต่ยังคงมีบางส่วนสามารถเล็ดลอดการสกัดกั้นการปฏิบัติทางทะเลเข้ามาในพื้นที่ทางบกและถูกจับกุมตามที่ปรากฏข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ ทำให้กลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่ม NGO ต่างๆ เข้ามากดดันการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจาในพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติของ ทรภ.๓ ต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาภายหลัง

สถิติการจับกุมผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจาของ ทร. (๒๕๕๒ - มี.ค.๒๕๕๘)

ลำดับ	เดือน	จำนวน (คน)				การดำเนินการ		
		ชาย	หญิง	เด็ก	จำนวนรวม	ทรภ.๓ อำนวยความสะดวกในเดินทาง	ส่ง กอ.รมน.	ส่ง จนท.บ้านเมือง
๑	มี.ค.๕๓	๙๓	๐	๐	๙๓	๐	๙๓	๐
๒	พ.ย.๕๔	๔๑๕	๐	๐	๔๑๕	๐	๔๑๕	๐
๓	ธ.ค.๕๔	๕๗๕	๐	๐	๕๗๕	๐	๕๗๕	๐
๔	ม.ค.๕๕	๖๗๙	๐	๐	๖๗๙	๐	๖๗๙	๐
๕	ก.พ.๕๕	๕๖๑	๐	๐	๕๖๑	๐	๕๖๑	๐
๖	มี.ค.๕๕	๖๓๙	๐	๐	๖๓๙	๐	๖๓๙	๐
๗	ต.ค.๕๕	๑๗๑	๐	๐	๑๗๑	๐	๑๗๑	๐
๘	พ.ย.๕๕	๕๓๘	๒	๐	๕๔๐	๐	๕๔๐	๐
๙	ธ.ค.๕๕	๑,๙๗๕	๒๓	๓๒	๒,๐๓๐	๘๕๗	๑,๑๗๓	๐
๑๐	ม.ค.๕๖	๒,๕๐๓	๑๑๙	๑๔๗	๒,๗๖๙	๑,๖๑๔	๘๘๔	๒๗๑
๑๑	ก.พ.๕๖	๔๔๗	๓๖	๓๐	๕๑๓	๕๑๓	๐	๐
๑๒	มี.ค.๕๖	๒๔๓	๔๘	๔๒	๓๓๓	๓๓๓	๐	๐
๑๓	เม.ย.๕๖	๑๖	๐	๐	๑๖	๑๖	๐	๐
๑๔	๒๔ ธ.ค.๕๖	๑๒๖	๕	๘	๑๓๙	๐	๐	ส่ง สภ.คุระบุรี ๑๓๙ คน

๑๕	๙ ม.ค.๕๗	๒	๒	๐	๔	๐	๐	ส่ง ตม.ระนอง ๔ คน
๑๖	ต.ค.-พ.ย. ๕๗	๓๓๖	๓๒	๑๖	๓๘๔	๐	๓๘๔	๐
๑๗	ธ.ค. ๕๗	๒๐๐	๐	๐	๒๐๐	๐	๒๐๐	๐
๑๘	ม.ค. ๕๘	๑๓๑	๑๗	๙	๑๕๗	๐	๑๕๗	๐
๑๙	มี.ค. ๕๘	๑๕	๕	๙	๒๙	๐	๒๙	๐
๒๐	พ.ค. ๕๘	๘๓	๑๕	๘	๑๐๖	๐	๐	ส่ง ตร.ภ.พังงา และ ตม.พังงา ๑๐๖ คน
	รวม	๙,๗๔๘	๓๐๔	๓๐๑	๑๐,๓๕๓	๓,๓๓๓	๖,๕๐๐	๕๒๐

## การกำกับดูแล

การปฏิบัติหน้าที่ของ ทร. ในการป้องกันและสกัดกั้นผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจา เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กำลังพลของเรือ และอากาศยาน ของ ทร. ที่ได้รับมอบหมาย ตามกฎหมาย และมุ่งปฏิบัติโดยตรงไปตรงมา เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นสำคัญ มิได้เป็นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายส่วนบุคคลโดยลำพัง ในการปฏิบัติแต่ละครั้ง มีการกำกับดูแล ตามลำดับชั้น ของสายการบังคับบัญชา และมีกำลังพลที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการประจำการ ชั้นสัญญาบัตร และชั้นประทวน ที่ปฏิบัติงานประจำในเรือ และอากาศยาน ของ ทร. ซึ่งผ่านการฝึกฝนขั้นตอนการปฏิบัติมาเป็นอย่างดี โดยมีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามขั้นตอนที่กำหนดอย่างเคร่งครัด และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังพลในพื้นที่ตามวงรอบประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม ทร. ได้ให้ความสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ด้วย มาตรการตรวจสอบภายในของ ทร. ทั้งทางเปิดเผย และทางลับ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สื่อสารมวลชนทั้งในและต่างประเทศ ออกข่าวโจมตี ทร. ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการลักลอบนำผู้อพยพ ชาวโรฮีนจาเข้าประเทศไทย ปรากฏว่าไม่มีการตรวจพบข้าราชการของ ทร. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

## การดำเนินการต่อความพยายามลดความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ

มีข้อสังเกตว่า ในห้วงเวลาที่ผ่านมา ภายหลังจากการดำเนินการในการป้องกันและสกัดกั้น ของหน่วยงานภาครัฐของไทยต่อผู้ลักลอบเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮีนจาอย่างเข้มงวด ตั้งแต่

ปี ๒๕๕๒ เป็นต้นมา พบว่ามีความพยายามในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยสื่อสารมวลชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการตั้งข้อกล่าวหาว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐของไทยมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำพาผู้ลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ซึ่งหน่วยงานเกี่ยวข้องได้ตรวจสอบภายหลังแล้ว ไม่ปรากฏว่าเป็นข้อเท็จจริงแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวอาจเป็นความพยายามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนำพาผู้ลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ในการใช้สื่อสารมวลชนให้ข้อมูลผ่านสื่อต่าง ๆ กับประชาชน เพื่อมุ่งผลเพื่อที่จะลดความความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

## ข้อพิจารณาและแนวโน้มสถานการณ์

จากการที่รัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นบุคคลสัญชาติเมียนมาและมิโนนโยบายไม่ชัดเจนต่อสถานะของชาวโรฮีนจาและการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ ประกอบกับยังคงมีกลุ่มขบวนการที่ได้รับผลประโยชน์จากการลักลอบนำกลุ่มชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศ เป็นผลให้มีการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจามีมากขึ้น แต่ในช่วงเดือนเมษายนของทุกปีจะเป็นฤดูมรสุม ทำให้แนวโน้มในการอพยพทางทะเลใน พ.ศ. - ก.ย. มีน้อยและคาดว่าในช่วงหมดฤดูมรสุมปลายปี (ต.ค. - เม.ย.) กลุ่มผู้อพยพชาวมุสลิมโรฮีนจาที่จะลักลอบเดินทางเข้าสู่ไทยเพิ่มมากขึ้นอีกครั้ง เพราะแรงผลักดันสำคัญจากเหตุไม่สงบในรัฐยะไข่ของเมียนมาเมื่อปี ๒๕๕๕ โดยจะเป็นลักษณะของการอพยพเพื่อหาที่ตั้งรกรากใหม่

ขณะที่การขอให้รัฐบาลเมียนมาเรียกผู้พลพเหล่านี้ก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะรัฐบาลเมียนมามีหลักการไม่ยอมรับผู้อพยพชาวมุสลิมโรฮีนจาเป็นพลเมืองของเมียนมา ทำให้มีแนวโน้มที่จะพัฒนากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยในระยะยาว เนื่องจากผู้อพยพดังกล่าวตกค้างในไทยจำนวนมากขึ้น จากเดิมที่มุ่งเดินทางไปยังประเทศที่ ๓ (มาเลเซีย) และยังมีกรนำสตรีและเด็กอพยพเข้ามาด้วย

ปัญหาต่อไปคือคนกลุ่มนี้ คือพวกเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ คำตอบคือไม่ใช่ หลักๆคือผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง ที่ไปจ้างพวกขบวนการลักลอบพาคนเข้าเมืองให้พาเข้ามายังประเทศที่สามซึ่งชาวโรฮีนจายากไปมาเลเซียและอินโดนีเซียมากกว่าเนื่องจากเป็นประเทศมุสลิมด้วยกัน การจ้างพวกนี้พาเข้าเมืองโดยมีค่าจ้าง กรณีจึงไม่เป็นการค้ามนุษย์ แต่เป็นการลักลอบพาคนเข้าเมือง ตามข้อสัญญาและพิธีสารว่าด้วยการลักลอบพาคนเข้าเมืองของสหประชาชาติ เว้นแต่บางคนที่ถูกนำไปค้าประเวณีหรือไปบังคับใช้แรงงาน จึงจะเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีจำนวนน้อย แม้แต่การที่ถูกจับไปเรียกค่าไถ่ก็ไม่เข้าข่ายการเป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์ แต่เป็นเหยื่ออาชญากรรมข้ามชาติ และเมื่อไม่มีประเทศใดต้องการรับผู้อพยพชาวโรฮีนจา กรณีนี้จึงอยู่ที่ความร่วมมือของทั้งสามชาติหลัก คือ

อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ที่จะต้องร่วมมือกันกำจัดกลุ่มที่ร่วมเป็นเครือข่ายการลักลอบพาคนเข้าเมือง ซึ่งมีทั้ง คนเมียนมา คนโรฮีนจา คนไทย คนมาเลเซีย และคนอินโดนีเซียอย่างเด็ดขาด โดยใช้กฎหมายใหม่ของไทย คือ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างเด็ดขาด เพราะคนพวกนี้เป็นต้นตอในการนำคนเหล่านี้ให้ลงทะเลข้ามมา และมาตกระกำลำบากอยู่ในเวลานี้ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ต้องไม่เห็นแก่ได้ ต้องไม่รับเงิน และต้องจัดการปราบปรามอย่างจริงจัง ต้องกวาดล้างให้สิ้น เงินเล็กน้อยที่พวกนี้ได้ แต่จะสร้างภาระให้ประเทศไทยไปชั่วลูกชั่วหลาน

## ข้อเสนอแนะ

๑. หาก UN ไม่สามารถเจรจาให้เมียนมายอมรับกลุ่มคนชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองของตนได้ ควรเจรจากับบังคลาเทศให้โรฮีนจาเป็นพลเมืองจากสภาพของรากเหง้าของชาติพันธุ์ และศาสนาที่เหมือนกัน ซึ่งสามารถตรวจสอบความถูกต้องหรือที่มาต่างๆ ได้จากประวัติศาสตร์และทางวิทยาศาสตร์โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ แต่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและสร้างความเจริญด้านต่างๆ ให้บังคลาเทศ เพื่อให้มีสภาพที่พร้อมรับคนเหล่านี้กลับ

๒. รัฐบาลไทย ต้องยืนยันไม่ให้ผู้อพยพชาวโรฮีนจาเข้ามาตั้งถิ่นฐานในไทย ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างถาวร

๓. ควรมีมาตรการควบคุมการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยสื่อมวลชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการตั้งข้อกล่าวหาว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐของไทยมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำพาผู้ลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยในการผลักดัน สกัดกั้น การลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มชาวโรฮีนจายังอาจถูกโจมตีโดยกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เป็นความชอบธรรมในการปฏิบัติตามกรอบกฎหมาย และหลักการอำนาจอธิปไตยไทย โดยเฉพาะ ทร. ที่มีความเสี่ยงที่จะถูกโจมตีจากการปฏิบัติที่บางครั้งมีภาพเผยแพร่ออกไปโดยสื่อมวลชนในต่างประเทศ ที่ไม่เข้าใจกระบวนการในการดำเนินการของไทย

๔. ควรมีการดำเนินคดีกับขบวนการนำพาผู้อพยพชาวโรฮีนจา และกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมาย ให้ถึงที่สุด

๕. กรณีผู้ที่ถูกหลอกลวงมาทำงานอย่างอื่น หรือบางส่วนเป็นผู้ที่ถูกลักพาตัว ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่จะตรวจพบเพียงผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ให้หน่วยงานด้านการข่าวและหน่วยปฏิบัติประสานงานกัน เพื่อบูรณาการในการตรวจสอบและจับกุมขบวนการนำพา แล้วแจ้งให้ กต. ทราบ เพื่อดำเนินการทางการทูตในเชิงรุก ด้วยการเจรจากับประเทศต้นทาง ทั้งในเมียนมา และบังคลาเทศ รวมทั้งองค์กรต่างๆ และสื่อมวลชน เพื่อไม่ให้ส่งผล

กระทบในทางลบต่อประเทศไทย โดยจะต้องยึดหลักความถูกต้อง สามารถตรวจสอบได้ และเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม

## การปฏิบัติของ ทร. ในห้วงระยะเวลาต่อไป

๑. ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติ และแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล ตามอนุมติ ทร. ท้ายบันทึก ยก.ทร. ลับมาก ที่ กท ๐๕๐๕/๑๖ ลง ๒๘ ม.ค.๕๓ และแนวทางปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (Standard Operating Procedure : SOP) ของ สมช. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาปรับให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อกลุ่มเสี่ยงที่เป็นเด็ก สตรี และผู้ป่วย ซึ่งจะต้องเพิ่มความระมัดระวัง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ การปฏิบัติต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงภาพลักษณ์ของ ทร. และประเทศ

๒. ใช้มาตรการป้องกัน และสกัดกั้นมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง ฯ เข้าน่านน้ำไทย โดยปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล และอยู่ในกรอบของกฎหมายไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้แก่ UNCLOS 1982 และ SOLAS 1974

๓. ดำเนินการตรวจสอบ ซักถามรายละเอียด และตรวจสอบเอกสารแสดงตนของผู้หลบหนีเข้าเมือง ฯ และบันทึกเป็นหลักฐานให้เรียบร้อย

## ผนวก จ

# สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน แบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

### การจัดการประชุม

รัฐบาลไทยมีกำหนดจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่กรุงเทพฯ การประชุมนี้เป็นความพยายามเร่งด่วนในการเรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคร่วมมือกันเพื่อรับมือกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล โดยเฉพาะในอ่าวเบงกอลที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ความซับซ้อนของปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบันทำให้จำเป็นต้องมีแนวทางรับมือที่ครอบคลุมรอบด้าน โดยประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ตลอดเส้นทาง ทั้งนี้ ประเทศไทยมุ่งมั่นในแนวทางของความร่วมมือและการประสานงาน ซึ่งการให้สัตยาบันอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) ซึ่งจะลงนามในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๒๗ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ และแผนปฏิบัติการอาเซียน (APA) ที่กำลังจะเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ เป็นเครื่องยืนยันอีกทางหนึ่งถึงความมุ่งมั่นของไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางความร่วมมือและการประสานงาน

สำหรับการประชุมในครั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เชิญเจ้าหน้าที่อาวุโสจากประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ๑๕ ประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา เวียดนาม และบังกลาเทศ รวมทั้งประเทศผู้สังเกตการณ์ อาทิ สหรัฐฯ ตลอดจนผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) โดยจะใช้ประโยชน์จากพัฒนาการต่างๆ ของกระบวนการบาทลีเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งเป็นการต่อยอดการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการประชุมระดับรัฐมนตรีสมัยพิเศษว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเมื่อปี ๒๕๕๖ ที่กรุงจาการ์ตา

ทั้งนี้ พลเอก ณะศักดิ์ ปภีมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะให้เกียรติกล่าวเปิดการประชุมฯ โดยมีนายรชิต สิงหเสนี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานการประชุมฯ โดยการประชุมดังกล่าวจะเป็นเวทีสำคัญในการแลกเปลี่ยน



ข้อมูลและข่าวกรองเกี่ยวกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเลในปัจจุบัน ความท้าทายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความมุ่งมั่นของประเทศในภูมิภาคที่จะเสริมสร้างความร่วมมือ และส่งเสริมการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจรวมถึงความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยน ข้อมูลและข่าวกรอง การบังคับใช้กฎหมายร่วมกันเพื่อทลายเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ และการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลร่วมกันในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้และป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยขบวนการลักลอบขนคนข้ามชาติและ ขบวนการค้ามนุษย์

## ผลการประชุม

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติใน มหาสมุทรอินเดีย ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยมีผู้แทนระดับสูงจากประเทศใน กระบวนการบาทลี ที่ได้รับผลกระทบจำนวน ๑๗ ประเทศ ผู้แทนจากประเทศผู้สังเกตการณ์ ๓ ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ที่สำคัญ ได้แก่ ผู้อำนวยการใหญ่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ผู้ช่วย ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และผู้แทนสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและ อาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เข้าร่วม

พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศได้เป็นประธานเปิดการประชุมซึ่งมีนายวรชิต สิงหเสนี ปลัดกระทรวง การต่างประเทศทำหน้าที่เป็นประธาน ผู้แทนจาก IOM และ UNHCR ได้เสนอภาพรวมและความ ท้าทายของสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ต่อจากนั้น ผู้แทนจากประเทศผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ๕ ประเทศได้แก่ ไทย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเมียนมา บรรยายสรุปถึงสถานการณ์ในประเทศและการดำเนินการของตนเพื่อแก้ไขปัญหา

ประเทศผู้เข้าร่วมประชุมต่างขอบคุณประเทศไทยที่จัดการประชุมนี้ในจังหวะเวลาที่ เหมาะสม และช่วยส่งเสริมบรรยากาศของการหารือที่สร้างสรรค์และเน้นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอและมาตรการต่างๆ ดังนี้

## มาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยชีวิตผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล

ที่ประชุมเห็นความจำเป็นที่จะเพิ่มความเข้มข้นในการค้นหาและช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่น ฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล ยืนยันว่า IOM และ UNHCR ควรสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ ในการระบุและคัดกรองผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง อาทิ สตรี เด็ก

และผู้เยาว์ที่เดินทางโดยลำพัง พิจารณาเสริมสร้างกลไกแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อระบุตำแหน่งของเรือที่บรรทุกผู้โยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ที่ประชุมยังเห็นความสำคัญของการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งการระดมทรัพยากรและการแสวงหาทางออก ทั้งการตั้งถิ่นฐานในประเทศ ที่สามและการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง

## การป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การลักลอบขนคน และการค้ามนุษย์

ที่ประชุมย้ำความสำคัญของการขจัดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติโดยการสร้างความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศ มาตรการความร่วมมือในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง ความร่วมมือด้านการสืบสวนสอบสวน โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC) นอกจากนี้ ที่ประชุมยังพิจารณาสนับสนุนการเปิดช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างแรงงาน

## การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอและพัฒนาพื้นที่เสี่ยง

ที่ประชุมเห็นถึงความสำคัญของการยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่เสี่ยง โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมการค้าและการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและความรู้สึกปลอดภัย การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการที่ประชาชนจะเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย

ในการประชุมครั้งนี้ สหรัฐฯ ได้ประกาศให้เงินช่วยเหลือจำนวน ๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อตอบสนองคำขอรับการสนับสนุนของ IOM และออสเตรเลียประกาศให้เงินช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่รัฐยะไข่และเมืองค็อกซ์บาซาร์ จำนวน ๕ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังยืนยันความตั้งใจ ที่จะพิจารณาเพิ่มเงินสนับสนุนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วย

ประเทศผู้เข้าร่วมประชุมเห็นควรขยายผลการประชุมนี้ต่อไปในเวทีและกรอบการประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Organized Crime -

AMMTC) และกรอบกระบวนการบาทลี ซึ่งกำหนดจะจัดการประชุมรัฐมนตรีครั้งต่อไปภายในปี ๒๕๕๘ นี้

ผู้เข้าร่วมประชุม ๑๗ ประเทศได้แก่ อัฟกานิสถาน ออสเตรเลีย บังกลาเทศ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม และไทย

ที่มา: ข่าวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

<http://www.mfa.go.th>

คำกล่าว  
ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการต่างประเทศ

Opening Remarks by

H.E. General Tanasak Patimapragorn

Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Thailand

at the Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean

29 May 2015

Anantara Siam Bangkok Hotel, Bangkok

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

On behalf of the Royal Thai Government, I am honoured to open this Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean.

I would like to extend our warmest welcome to all delegates. We are here today to address the issue of irregular maritime migration in our region in a collective and sustainable manner.

The influx of irregular migrants in the Indian Ocean has reached an alarming level. Sadly, we have witnessed desperate migrants leaving their homes and risking their lives. The situation has affected various countries in the region. No country can solve this problem alone.

The problem of irregular migration is more complex than what we are seeing. More than ever, we need concerted efforts by all countries concerned be they countries of origin, transit, or destination. It also requires both time and international cooperation to address the problem comprehensively in the spirit of international burden-sharing. We need to work together.

Recognizing the urgent nature of the problem, Thailand took the initiative to host this Special Meeting with 3 main objectives: first, to address the immediate

humanitarian situation of stranded migrants; second, to combat the long-term problem of people smuggling and human trafficking to prevent further irregular movements; and, third, to address the root causes from origin.

Last week, Foreign Ministers of Indonesia, Malaysia, and Thailand met in Putrajaya to discuss these urgent matters. We announced our intention to continue to provide humanitarian assistance to those migrants still at sea. Malaysia and Indonesia also offered temporary shelter for the stranded migrants provided that the resettlement and repatriation process will be done in one year by the international community. On our part, Thailand remains ready as always to provide humanitarian assistance to these migrants by tripling our efforts.

On 25 May, Prime Minister Prayut Chan-o-cha ordered the launch of an integrated special taskforce and a humanitarian mission to provide assistance to migrants stranded at sea.

Since 26 May, Royal Thai Navy vessels have been deployed to serve as floating platforms to provide humanitarian assistance to those migrants at sea. Personnel on these floating vessels consists of the followings: First a medical team to provide treatment, food and water; Second an investigation team to investigate the possibility of human trafficking activities; Third a registration team to identify and prepare for possible solutions, including referrals to shelters offered by Indonesia and Malaysia. If disembarkation is absolutely necessary, the migrants will be treated first and foremost according to humanitarian principles under Thai laws.

We have also deployed air patrols by the Royal Thai Navy and the Royal Thai Air Force to monitor movements over Thai waters, adjacent area, and international waters within our capability to assist and support the humanitarian mission.

We welcome other interested countries to join in, under Thailand's coordination. In this juncture, I have asked my Ministry to set up a coordinating center, working with IOM, to facilitate countries or organizations wishing to join in our humanitarian undertaking.

Distinguished participants, Thailand remains ever committed to our humanitarian tradition of hosting refugees and displaced persons since the 1970s.

Even now some 130,000 still remain under our care. At present, we are also hosting many other groups, including some 600 irregular maritime migrants.

This current crisis highlights the sad reality that people are still compelled to leave their homes and loved ones, due to diverse causes. Irregular migration has become increasingly complex and demands comprehensive solutions. We must not solve one problem just to find out later that it has in fact created another. While we are trying to help those in need, we must seek to stop the outflow of irregular migration and combat transnational crime and destroy their networks. The root causes that motivated these people to leave must also be addressed.

I thank all participants for joining us at this meeting. Our work today means much more than statements and exchanges of ideas. Our work today will pave way for further work in the days and months ahead. We have one common objective, which is, first and foremost, to save lives and to put an end to people having to risk their lives in hope of a better future.

Let us work together in a spirit of friendship.

Let us not only look at the problems but together find solutions.

With that, I wish to declare this meeting open and I wish all of you fruitful deliberations and a successful meeting. Thank you.

## **Summary Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean**

**29 May 2015, Bangkok, Thailand**

Summary

Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean

29 May 2015, Bangkok, Thailand

1. In response to the alarming rise in the irregular movement of persons in the Indian Ocean, the Royal Thai Government organized the Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean on 29 May 2015 in Bangkok.

2. High-level representatives from the countries in the region, namely Afghanistan, Australia, Bangladesh, Cambodia, India, Indonesia, Iran, Lao PDR, Malaysia, Myanmar, New Zealand, Pakistan, Papua New Guinea, The Philippines, Sri

Lanka, Viet Nam, and Thailand, as well as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), the International Organization for Migration (IOM), and the United Nations Resident Coordinator for Thailand attended as participants. Representatives of Japan, Switzerland, and the United States of America attended as observers. A number of Ambassadors and Chargé d’Affaires based in Bangkok also observed the meeting.

3. The meeting was opened by H.E. General Tanasak Patimapragorn, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Thailand and chaired by Mr. Norachit Sinhaseni, Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs. H.E. Mr. Don Pramudwinai, Deputy Minister of Foreign Affairs of Thailand, was also present at the opening.

4. H.E. General Tanasak Patimapragorn, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs, in his opening statement, reaffirmed Thailand’s commitment to its tradition of hosting refugees and displaced persons since the 1970s, with some 130,000 persons still remaining under its care. The Royal Thai Government recently stepped up its efforts by setting up a special taskforce to respond to the immediate humanitarian situation and to provide assistance to those migrants found at sea. Two Royal Thai Navy vessels have been deployed as floating platforms to provide necessary assistance and medical help. Aircrafts from both the Royal Thai Navy and the Royal Thai Air Force have also been deployed to patrol and assist in the humanitarian operation.

5. The IOM and UNHCR provided overviews of recent trends and challenges regarding irregular maritime movements that created tremendous impacts on the life of migrants, national security and development of the affected countries. The IOM underlined the importance of comprehensive migration management while the UNHCR called for innovative solutions to the complex problem and to ensure assistance for those in need of protection.

6. Representatives of the five most affected countries, namely Bangladesh, Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Thailand briefed the meeting on the efforts and measures each country was undertaking. They also reaffirmed their full commitments to continue to provide proper humanitarian assistance to the migrants

currently stranded at sea and victims of trafficking and to strengthen their cooperation on law enforcement to put an end to the activities of the criminal networks.

7. Indonesia and Malaysia agreed to continue to provide humanitarian assistance and temporary shelter to those 7,000 irregular migrants still at sea provided that the resettlement and repatriation process will be done in one year by the international community.

8. The meeting welcomed the efforts of Bangladesh, Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Thailand which have intensified search and rescue operations as well as deployment of the United States aircraft in close collaboration with Malaysia and Thailand.

9. The meeting expressed grave concern and fully recognized the urgency of the current situation which requires immediate regional responses. The meeting also emphasized the need for relevant countries and the international community to resolve irregular maritime migration, in particular, human trafficking and people smuggling, in a comprehensive and sustainable manner by addressing the root causes and other contributing factors in the spirit of cooperation, international burden sharing and shared responsibility.

10. The following proposals and recommendations were put forward:

(Immediate Response: Protection of People Stranded at Sea)

a) Regional response: The meeting noted with appreciation the agreement among Indonesia, Malaysia, and Thailand as reflected in the Joint Statement adopted on 20 May 2015 in Putrajaya, Malaysia;

b) Intensifying search and rescue operations to ensure safety of the irregular migrants at sea;

c) Exploring further means for identifying predictable disembarkation options and proper and harmonized reception arrangements for those rescued;

d) Ensuring that UNHCR and IOM have access to the migrants;

e) Identifying those with protection needs through effective screening processes, paying particular attention to the protection of the vulnerable groups,



including women, children, and unaccompanied minors, who are often most affected;

f) Strengthening information and intelligence sharing mechanism to provide accurate data on whereabouts of migrants and vessels stranded at sea, and ensure timely response in terms of search and rescue operations;

g) Establishing a mechanism or joint task force to administer and ensure necessary support, including resources as well as resettlement and repatriation options from the international community to countries that provide humanitarian assistance to the irregular migrants;

h) Mobilizing resources of the international community to the appeals of international organizations to support emergency responses in the spirit of international burden-sharing, and in this regards, welcomed the United States of America's 3 million USD pledge to IOM's appeal and Australia's pledge for an additional 5 million AUD in humanitarian assistance to Rakhine State and Cox's Bazaar.

(Comprehensive Prevention of Irregular Migration, Smuggling of Migrants, and Trafficking in Persons)

i) Strengthening national law enforcement to combat people smuggling and human trafficking and cooperate in eradicating the transnational organized criminal syndicates through sharing investigation information, strengthening cooperation on mutual legal assistance and cooperation in extradition, where applicable, and build on available tools and frameworks, in particular, the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC) and its protocols;

j) Identifying national contact points among key law enforcement officers to coordinate and exchange real time information / intelligence to enable early detection and alert as well as to facilitate prompt response and effective action against transnational smuggling and trafficking syndicates;

k) Strengthening operations, where applicable, in accordance with existing mechanisms, among law enforcement authorities to curb transnational criminal networks and their activities, bilaterally and regionally, and in this regard,

took note of relevant regional initiatives, in particular current Port Intelligence Units, Border Liaison Office Networks and the Joint Period of Action led by New Zealand and Sri Lanka, with support of Australia, under the Bali Process;

l) Establishing a special investigation taskforce among the key affected countries in accordance with existing mechanisms to suppress the transnational organized criminal syndicates that have committed crimes of people smuggling and human trafficking in accordance with the UNTOC in order to bring the perpetrators to justice;

m) Strengthening data collection, analysis and information sharing on irregular maritime migration among countries in the region including by cooperating with and utilizing the existing mechanisms and tools of related international organizations such as UNHCR, UNODC, and IOM;

n) Underlining the need for a transparent and efficient recruitment process as well as the vital role of the private sector in eliminating contributing factors that enable unsafe irregular migration and give birth to criminal elements preying on vulnerable migrants;

o) Developing and implement comprehensive multimedia regional communication campaigns to send a strong message to transnational criminal syndicates of relevant countries' determination to seriously suppress their activities; to deter people in targeted areas from falling prey of those syndicates and taking dangerous and irregular maritime migration; to sensitize local communities in transit areas of the threat of smuggling of migrants and trafficking in persons; and to communicate with members of the diaspora communities in destination areas who pay for their relatives to leave homes to fully understand the risks involved;

p) Enhancing legal, affordable and safe channels of migration among relevant countries to promote opportunities and deter irregular migration activities, such as through bilateral employment MOUs, setting up national mechanism responsible for overseas employment to encourage safe and legal migration for work, and increasing capacity of countries in the region to empower people to pursue migration in a legal and dignified manner.

(Addressing Root Causes and Improving Livelihood in At-Risk Communities)

q) Addressing factors in the areas of origin including, among others, capacity building of local communities, providing economic incentives that create more jobs, promoting trade and investment and development assistance to the at-risk areas, providing skills training, infrastructure development, enhancing a sense of security and belonging, promoting full respect for human rights and adequate access of people to basic rights and services such as housing, education and healthcare, with involvement of the private sector and relevant stakeholders, and in this regard, took note with appreciation humanitarian and development assistance offered by countries both inside and outside the region towards at-risk areas;

11. The participants welcomed the contributions and pledges of contribution made by various countries, towards immediate humanitarian assistance as well as improve livelihood and create opportunities in at-risk communities.

12. The participants agreed to pursue further discussions as well as to bring the matter to related frameworks including bilateral consultations; the Association of Southeast Asian Nations' (ASEAN) Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) to be hosted by Malaysia; the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime (Bali Process), particularly the next Ministerial Conference to be held in 2015; and other relevant regional frameworks.

13. The participants expressed appreciation to the Royal Thai Government for the initiative in convening this timely meeting and for the hospitality extended.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์
วัน เดือน ปี เกิด	๒๗ สิงหาคม ๒๕๐๒
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"><li>- มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.ศ.๓) โรงเรียนนครสวรรค์</li><li>- หลักสูตร ๒ ปี โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๑๙</li><li>- ปริญญาตรี โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ ๗๖</li><li>- หลักสูตรนายทหารใหม่ พรรคนาวิน กองการฝึก กองเรือยุทธการ</li><li>- หลักสูตรต้นปืน กองการฝึก กองเรือยุทธการ</li><li>- หลักสูตรนายทหารปฏิบัติการจิตวิทยา โรงเรียนปฏิบัติการจิตวิทยา กรมยุทธการทหารเรือ</li><li>- หลักสูตรนายทหารศูนย์ยุทธการ กองการฝึก กองเรือยุทธการ</li><li>- หลักสูตรนายทหารสื่อสาร โรงเรียนสื่อสาร กรมสื่อสารทหารเรือ</li><li>- หลักสูตรเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรวบรวมอากาศ - ภาคพื้นดิน โรงเรียนรวบรวม</li><li>- หลักสูตรพรรคนาวิน โรงเรียนนายทหารพรรคนาวิน</li><li>- สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง</li><li>- หลักสูตรการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร สำนักงานปลัดบัญชาทหารเรือ</li><li>- หลักสูตรผู้บังคับการเรือ และยุทธวิธีเรือผิวน้ำ กองการฝึก กองเรือยุทธการ</li><li>- โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๕๓</li><li>- ปริญญาโท รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li><li>- วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๓๗</li></ul>
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"><li>- ต้นหน เรือหลวงกูด กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ต้นปืน เรือหลวงสัตกูด กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ต้นเรือ เรือหลวงสมุย กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ต้นเรือ เรือหลวงกูด กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ต้นเรือ เรือหลวงอ่างทอง กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ต้นเรือ เรือหลวงสุรินทร์ กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ผู้บังคับการ เรือหลวงกูด กองเรือยกพลขึ้นบกและบริการ กองเรือยุทธการ</li><li>- ประจำแผนกจัดการกำลังพล กองการกำลังพล กรมกำลังพลทหารเรือ</li><li>- ผู้บังคับการ เรือหลวงมกุฎราชกุมาร กองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ</li><li>- ผู้บังคับการ เรือหลวงตาปี กองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ</li></ul>

- รองผู้อำนวยการ กองยุทธการ กองเรือภาคที่ ๓ กองเรือยุทธการ
- หัวหน้า กองฝึกการอาวุธ กองการฝึก กองเรือยุทธการ และ  
รองเสนาธิการ กองการฝึก กองเรือยุทธการ อีกตำแหน่งหนึ่ง
- รองผู้อำนวยการ กองการฝึก กรมยุทธการทหารเรือ
- ผู้บังคับการ เรือหลวงตากสิน กองเรือฟริเกตที่ ๒ กองเรือยุทธการ และ  
รองเสนาธิการ กองเรือฟริเกตที่ ๒ กองเรือยุทธการ อีกตำแหน่งหนึ่ง
- ผู้อำนวยการ กองยุทธการ ฐานทัพเรือสัตหีบ
- ผู้อำนวยการ กองกำลังพล ฐานทัพเรือสัตหีบ
- ผู้อำนวยการ กองยุทธการ กองเรือภาคที่ ๓ กองเรือยุทธการ
- ผู้บังคับ หมวดเรือที่ ๑ กองเรือยกพลขึ้นบก กองเรือยุทธการ
- ผู้อำนวยการ กองการจัด กรมยุทธการทหารเรือ
- ผู้อำนวยการ กองการฝึก กรมยุทธการทหารเรือ
- ประจํากรมข่าวทหารเรือ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยทูตทหารเรือประจำกรุงฮานอย
- รองผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

**ตำแหน่งปัจจุบัน** - ผู้อำนวยการ สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน  
: กรณีศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

ผู้วิจัย พลเรือตรี เกรียงไกร อนันตศานต์ หลักสูตร วปอ. รุ่น 57

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลมีความสำคัญต่อความมั่นคงและมั่งคั่งของชาติ ทั้งในด้านการเป็นแหล่งอาหารอันอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุต่างๆ การเป็นเส้นทางคมนาคมหลักที่ใช้ลำเลียงขนส่งสินค้า และเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้อย่างมหาศาล トラบไต้ที่ทะเลยังมีความสงบเรียบร้อย มีความปลอดภัย และสามารถแสวงหาประโยชน์และดำเนินกิจกรรมทางทะเลได้อย่างเสรี ภายใต้ความสมดุลตามกรอบของกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทะเลจึงเป็นแหล่งสร้างความมั่งคั่งที่สำคัญของประเทศต่างๆ แต่เนื่องจากสถานการณ์ของโลกในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา หรือนับตั้งแต่การสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมากมาย และถึงแม้การสิ้นสุดยุคสงครามเย็นจะส่งผลให้ ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างค่ายโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา กับค่ายโลกสังคมนิยมซึ่งนำโดยรัสเซียลดน้อยลง แต่สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตน่านน้ำทางทะเล ในขณะเดียวกัน ก็เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Threat) ในหลายๆ มิติและมีแนวโน้มที่จะเกิดเพิ่มมากขึ้น อาทิ การก่อการร้ายทางทะเล การกระทำอันเป็นโจรสลัดและการปล้นสะดม การกระโดดทางทะเล เช่น การค้าของเถื่อน ยาเสพติด การลักลอบค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การหลบหนีเข้าเมืองสำหรับประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียนก็ได้ประสบกับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและของภูมิภาคมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ทั้งในเรื่องปัญหา ยาเสพติด ปัญหาสาธารณสุข และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีจำนวนและความซับซ้อนมากขึ้น

จากปัญหาความขัดแย้งและความไม่ปลอดภัยดังกล่าว ส่งผลให้นานาประเทศต่างเห็นความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเลมากขึ้น และได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกันมากขึ้น ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้เห็นพ้องที่จะก่อตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) ภายใน พ.ศ.2558 แผนปฏิบัติการสำหรับประชาคมความมั่นคงอาเซียน ได้ระบุให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือป้องกันการก่อการร้าย การก่อความไม่สงบ และขบวนการแบ่งแยกดินแดนในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ การกู้ภัยช่วยเหลือและรักษาความมั่นคงทางทะเล การจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน นับว่าเป็นความพยายามปรับตัวครั้งสำคัญเพื่อรับมือกับความท้าทายจากปัญหาความมั่นคงทั้งรูปแบบเก่า (Traditional Threat) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threat) ดังนั้นจากพันธกรณีความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนดังกล่าว ประเทศไทยควรมีแนวทางและจะขยายความร่วมมือในเรื่องการรักษาความมั่นคงทางทะเลจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะภัยจากแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนอย่างไร เพื่อให้ในภูมิภาคอาเซียนเกิดความมั่นคงและปลอดภัยอย่างยั่งยืนต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล การดำเนินการและการปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย ตลอดจนความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน
2. เสนอแนะแนวทางการรักษาความมั่นคงทางทะเลและการปรับปรุงพัฒนาความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน

## ขอบเขตของการวิจัย

1. เน้นการวิจัยเฉพาะปัญหาด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย อีกทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ ระดับทวิภาคีและพหุภาคี ภายใต้กรอบของประชาคมอาเซียน ด้วยการศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
2. ส่วนข้อเสนอแนะการปรับปรุงและพัฒนาจะเป็นในระดับแนวคิดนโยบายยุทธศาสตร์และหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยไม่จัดทำหลักปฏิบัติหรือกำหนดการลงในรายละเอียดถึงระดับหน่วยงาน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาทฤษฎีความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศ ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคามทางทะเลระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล ตลอดจนหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ของประเทศสมาชิกอาเซียน และของประเทศพันธมิตรกลุ่มต่างๆ ศึกษากฎหมายด้านความมั่นคงทางทะเลภายในของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาสนธิสัญญาและข้อตกลงความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน และโดยการสัมภาษณ์แนวคิดและข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยการนำเอาเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์มาเป็นกรณีศึกษา

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องของนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติทางทะเล การดำเนินการและการปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย ตลอดจนความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียน
2. ได้แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

## ผลการวิจัย

### ปัญหาในการดำเนินงานความมั่นคงทางทะเลของไทยต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

1. ถึงแม้ประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ด้วยการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ไม่ได้ถูกนำไปแก้ไขด้วยประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทาง ประเทศกลางทาง และประเทศปลายทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาจากองค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวเพียงลำพัง



2. ในการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่ มุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของชาติตนเอง โดยเฉพาะเรื่องการรักษาดินแดนและแนวเขตน่านน้ำ ซึ่งมีอยู่หลายพื้นที่ที่ยังมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียน จึงยังไม่ได้มีการดำเนินการด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน

3. การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดมาจากหลายสาเหตุ ทั้งการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ขาดงบประมาณ กฎหมายหลายฉบับยังมีความล้าสมัยและมีความซ้ำซ้อน ทำให้ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายมาก และหลายประเด็นปัญหามีลักษณะที่ข้ามชาติ

4. ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง ทางด้านทะเลอันดามันของเจ้าหน้าที่ไทย ที่มีข้อจำกัด เนื่องจากมีขบวนการที่ซับซ้อน และกระบวนกรนำพา ในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมาย

5. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยในการผลักดัน สกัดกั้น การลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มชาวโรฮิงจา นั้นถูกโจมตี โดยกล่าวหาว่าไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด

## การปรับปรุงและพัฒนาการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

### ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน (Cooperation Maritime Securities Strategy) รัฐบาลควรผลักดัน เรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ให้เห็นความสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเลร่วมกัน และการป้องกันภัยคุกคามทางทะเลร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมทางทะเลของอาเซียน (Cooperation Maritime Security Strategy) ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการสร้างความมั่นคงร่วม (Cooperation Securities) และเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) ซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่า อาเซียนควรมีการตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรอบความร่วมมือและการมีพื้นฐานร่วมกันของกรอบความร่วมมือเหล่านั้น ซึ่งแต่ละกรอบความร่วมมือควรมีการประสานงานกัน โดยควรมุ่งเน้นสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งกรอบ

อำนาจทางกฎหมาย และภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในภูมิภาค รวมทั้งผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ร่วมกันที่สำคัญ

#### ระดับบริหาร

1. แผนและมาตรการดำเนินการร่วมของอาเซียน เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลร่วมของอาเซียน ตลอดจนกรอบอำนาจทางกฎหมาย และการจัดเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและเครื่องมือด้านต่างๆ ร่วมกัน

2. วางระบบการบริหารจัดการ และการจัดระเบียบที่ดีในพื้นที่ทางทะเล ด้วยการใช้อองค์กร กลไก เครื่องมือ ซืดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการควบคุม กำกับดูแล ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของศาสตราจารย์ แจฟฟรีย์ ทิลล์ (Geoffrey Till) นักยุทธศาสตร์ทะเลและผู้อำนวยการศูนย์ Corbett Centre for Maritime Policy Studies ซึ่งเห็นว่าการสร้างความมั่นคงทางทะเล ควรต้องลงเียงรายละเอียดปฏิบัติการของหน่วยกำลังทางทะเล ซึ่งประกอบด้วย กองทัพเรือ หน่วยงานฝั่ง ตำรวจน้ำ และตรวจคนเข้าเมือง เพื่อการใช้อำนาจสามารถรับมือหรือจัดการปัญหาหรือผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลได้อย่างดี หรือระเบียบที่ดีในทะเล (Good Order at Sea)

3. จัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน (ASEAN Maritime Security Agency) เพื่อปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) ซึ่งกลาโหมมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคระหว่าง ADMM – Plus กับเอเชียแปซิฟิก การสร้างและรักษาเครือข่ายของผู้ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยทางทะเล การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งยกระดับศรชล. ให้เป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับผลักดันจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลร่วมอาเซียน เพื่อสร้างความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทะเลในภูมิภาค ให้ปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศ ในทะเลภูมิภาคอาเซียนและเอเชียแปซิฟิกได้อย่างมีมาตรฐาน ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

4. พัฒนาขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN

Regional Forum : ARF) ที่ได้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางทะเล (ARF Work Plan on Maritime Security) ซึ่งให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ในด้านปฏิบัติการทางเรือ

5. **พัฒนาความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับหน่วยงานทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ** ในทุกระดับ สนับสนุนให้มีการฝึก การดำเนินการร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารทางทะเล และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) ซึ่งกลาโหมมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดการประชุม สัมมนา และฝึกด้านความมั่นคงทางทะเล ในหัวข้อ การต่อต้านการกระทำอันเป็นโจรสลัด การต่อต้านการก่อการร้ายทางทะเล และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ

#### ระดับปฏิบัติการ

1. **บูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล** ตั้งแต่ระดับอำนาจการ จนถึงระดับปฏิบัติ ด้วยการบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล กำลังพลและเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนเรือ อากาศยาน และพาหนะต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของ ศรชล.

2. **รัฐบาลไทยต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานทั้งไทยและต่างชาติ** และไม่ปล่อยให้ข้าราชการหรือลูกจ้างในภาครัฐเอาอำนาจไปใช้ในทางที่ผิดอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นไปตามการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) เพื่อการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ของหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย