

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ
เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
ในประชาคมอาเซียน

โดย

พลตำรวจตรี มโนช ตันตระเชียร
รองผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล
กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
ในประชาคมอาเซียน

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี มโนช ตันตระเชียร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานความมั่นคงหลักด้านกิจการตำรวจของประเทศไทย ได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน และกับประเทศต่างๆ ทั้งในภูมิภาคอื่นหลากหลายรูปแบบ และหลากหลายลักษณะความสัมพันธ์ ทั้งแบบไม่เป็นทางการ หรือเป็นทางการผ่านสนธิสัญญา และบันทึกความตกลงต่างๆ ในระดับทวิภาคี หรือ ระดับพหุภาคี ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้ในระดับหนึ่ง

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยต้องทบทวน ตรวจสอบ เปรียบเทียบ และพัฒนารูปแบบ/ลักษณะของความร่วมมือระหว่างกันในด้านกิจการตำรวจให้มีความเหมาะสม

การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการสำรวจ รวบรวม รูปแบบ ลักษณะ ตลอดจนระดับของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทย นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับลักษณะ รูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจทั้งที่มีอยู่ในภูมิภาคอื่น และที่เป็นสากล ท้ายที่สุดได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านกิจการตำรวจกลางของภูมิภาคอาเซียน (ที่อาจมีลักษณะใกล้เคียงคล้ายคลึงกับของภูมิภาคยุโรป) ขึ้นเพื่อยกระดับประสิทธิภาพความร่วมมือในการปฏิบัติงานในการป้องกัน ปราบปราม ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติ และภูมิภาคอาเซียนโดยรวม

คำนำ

คงไม่สามารถปฏิเสธได้อีกต่อไปว่า ไม่มีประเทศใดสามารถดำรงอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยว โดยไม่พึ่งพาอาศัย หรือให้ความร่วมมือกับประเทศอื่นใดภายในสังคมโลกาภิวัตน์ของปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการตำรวจ ซึ่งในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ความมีเอกราชเหนือดินแดน (Sovereignty of State) ของแต่ละประเทศในด้านหนึ่ง และความ ร่วมมือกันระหว่างประเทศที่ต้องก้าวข้ามขอบเขตของพรมแดนประเทศในอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อ ประสิทธิภาพและความสำเร็จในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่เพิ่มทวีขึ้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจ ประมวลและศึกษาแนวทาง ลักษณะ และรูปแบบ ตลอดจนประสิทธิผลของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทยได้ร่วมมือกับ ประเทศต่างๆ ทั้งในภูมิภาคอาเซียน และนานาชาติ พร้อมทั้งวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับ ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งที่เป็นสากล หรือ ที่มีอยู่ในภูมิภาคอื่นอีกส่วนหนึ่ง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาวิจัยครั้งนี้นอกจากจะทำให้ผู้ที่มีความสนใจ ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านกิจการตำรวจได้มีความรู้รอบคอบถึงการปฏิบัติ ตลอดจนผลที่ได้รับจากการดำเนินความร่วมมือฯ ดังกล่าวที่ชัดเจนมากขึ้นแล้ว จะสามารถจุด ประกายให้เกิดความคิด และแนวทางที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการตัดสินใจทางนโยบายทั้งในระดับประเทศ และในกิจการตำรวจได้หารือกันเพื่อพัฒนา ความร่วมมือระหว่างกันของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ที่จะรวมตัวกันเป็น “ประชาคมอาเซียน” ต่อไป

พลตำรวจตรี

(มโนช ตันตระเชียร)

นักศึกษาวินิจฉัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอแสดงความขอบคุณ พลตำรวจเอก อุดลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ได้กรุณาจุดประกายและสนับสนุนผู้วิจัยให้ได้เข้ารับการศึกษาค้นคว้าในหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการทำการศึกษาวิจัยฉบับนี้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รับความใส่ใจ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จากอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก พลโท ธิธา เพ็ญเขตกรณ์ และ นาวาอากาศเอก สิทธิพิชัย บุญนาค และอาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่ม พลตรี สราวุธ ประดิษฐ์พงษ์ ทั้งยังได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดย พันตำรวจโท สุนัย หาเรือนพิชน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย ได้ให้ความคิดเห็นและมุมมองที่เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะ พันตำรวจเอก หญิง มธุรส แสงบุญ และ ร้อยตำรวจเอก หญิง มั่นทนา ยาวีละ ที่ได้ให้ข้อมูลรายละเอียดที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการนำไปสู่การจัดระเบียบและวิเคราะห์ข้อมูล กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะ คุณภัทรรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ได้ให้มุมมองและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัย ขอแสดงความขอบคุณทุกการสนับสนุน ทุกความช่วยเหลือ และทุกกำลังใจที่มาจากหลายบุคคล ทั้งเป็นการส่วนตัว และผู้แทนของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ไม่สามารถกล่าวนามได้หมดสิ้น ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในสำนักงานตำรวจสันติบาล หน่วยงานต้นสังกัดของผู้วิจัย ตลอดจนกำลังใจและการสนับสนุนจากครอบครัวของผู้วิจัย และเพื่อนร่วมกลุ่มนกกะเต๊าะ ของ วปอ. ๕๗ ที่ส่งผลให้เอกสารการศึกษาวิจัยฉบับนี้ได้คุณภาพ มีสาระ และเสร็จสิ้นสมบูรณ์

พลตำรวจตรี

(มโนช ดันตระเชียร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๒
ข้อจำกัดของการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาเซียน และ ความร่วมมือระหว่างประเทศ	
ด้านกิจการตำรวจ	๔
การรวมตัวกันของอาเซียน	๔
พัฒนาการของอาเซียนจากสมาคมเป็นประชาคม	๕
วิเคราะห์อาเซียนผ่านแนวคิด ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	๕
ตำรวจกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ	๗
การเกิดขึ้นและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ	๗
อุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ	๑๑
ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ	
ด้านกิจการตำรวจ	๑๒
องค์การตำรวจสากล (International Criminal Police Organization หรือ ICPO-Interpol)	๑๔
สำนักงานตำรวจยุโรป (European Police Office หรือ Europol)	๑๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของ ไทยในปัจจุบัน	๒๒
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของหน่วยงานภายในประเทศ	๒๔
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบทวิภาคี	๒๖
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคีระดับอนุภูมิภาค	๓๒
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคีระดับภูมิภาค	๓๔
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคีระดับสากล	๓๘
บทที่ ๔ วิเคราะห์การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของ ไทย	๔๕
ความสอดคล้องสอดคล้องประสานของลักษณะและทิศทาง การดำเนินความร่วมมือ ระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของ ไทย และในภูมิภาคอาเซียน	๔๖
ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของ ไทย และภูมิภาคอาเซียน	๕๔
ส่วนที่ขาดหายไปในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของภูมิภาคอาเซียน	๕๖
ศึกษาเทียบเคียงสหภาพยุโรป และสำนักงานตำรวจยุโรป	๕๗
สำนักงานตำรวจอาเซียน เติบโตเพื่อยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านกิจการตำรวจของอาเซียน	๕๙
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๖๕
สรุป	๖๕
ข้อเสนอแนะ	๗๒
บรรณานุกรม	๗๔
ภาคผนวก	๗๗
บันทึกการสัมภาษณ์ พันตำรวจโท สุนัย หาเรือนพันธ์	๗๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๘๒

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	แสดงความร่วมมือระหว่างประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่น่าสนใจ	๒๓
๓ - ๒	การปฏิบัติเกี่ยวกับสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นองค์กรและพิธีสารฯ ที่เกี่ยวข้อง	๔๓
๔ - ๑	แสดงสถานภาพความร่วมมือระหว่างประเทศในสนธิสัญญาทวิภาคี ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับประเทศไทยในภูมิภาค อาเซียน	๔๕

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การให้การรับรองกฎบัตรอาเซียนของประเทศสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ได้ส่งผลทำให้การรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของชาติต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน กลายฐานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๒ ข้อ ๓) มีสถานะบุคคล มีความเป็น “ทางการ” อย่างเต็มตัว ก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างประเทศสมาชิก มีสิทธิ-หน้าที่-พันธกรณี มีความมุ่งหมายร่วมกันก่อตั้งเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community หรือ AC) ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้การรวมตัวกันเป็น “ประชาคมอาเซียน” ดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ที่กำลังจะมาถึงในเร็ววันนี้

กฎบัตรอาเซียน ภายใต้อัตลักษณ์เดียวกัน อัตลักษณ์เดียวกัน และประชาคมที่มีความเอื้ออาทรเดียวกัน” (กฎบัตรอาเซียน, อาร์มบท) จะส่งผลทำให้เกิดเสรีการเคลื่อนย้ายถ่ายเทของบุคคลและสิ่งของข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในภูมิภาคจะเป็นไปได้โดยง่ายขึ้นและมีจำนวนมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นประเทศและคนของประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอาเซียนหากได้รับอนุญาตให้เข้ามา หรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งของอาเซียน หรือแม้แต่สินค้าของบริษัทต่างภูมิภาคที่ผลิตขึ้นในอาเซียนก็จะได้รับเสรีในการเคลื่อนย้ายแลถ่ายเทข้ามพรมแดนภายในภูมิภาคอาเซียนได้ในระดับเดียวกัน จากหลักการดังกล่าว ในด้านหนึ่งก็เพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับการเปิดภูมิภาคอาเซียนเป็นเขตเศรษฐกิจและการค้าเสรีระหว่างกัน แต่ผลกระทบที่ตามมาประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายถ่ายเทของบุคคลและสิ่งของโดยเสรีดังกล่าวจะเป็นการเอื้อต่อการเติบโตของอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคได้

ปัจจุบันประเทศไทย โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานความมั่นคงหลักด้านกิจการตำรวจ ได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน และกับประเทศต่างๆ ทั้งในภูมิภาคอื่นหลากหลายรูปแบบ และหลากหลายลักษณะความสัมพันธ์ ทั้งแบบไม่เป็นทางการ หรือเป็นทางการผ่านสนธิสัญญา และบันทึกความตกลงต่างๆ ในระดับทวิภาคี หรือ ระดับพหุภาคี ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลสำเร็จ/

ผลสัมฤทธิ์สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยต้องทบทวนตรวจสอบ เปรียบเทียบ และพัฒนารูปแบบ/ลักษณะของความร่วมมือระหว่างกันในด้านกิจการตำรวจให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ยกระดับประสิทธิภาพในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติ และภูมิภาคอาเซียนโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยมีอยู่ร่วมกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียน

๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านกิจการตำรวจเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรูปแบบและลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ประเทศไทยมีอยู่ (ตามข้อ ๑) ในประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอาเซียน ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับสากล

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินความความร่วมมือในด้านกิจการตำรวจระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในประชาคมอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้นอกจากจะประมวลเปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในภาพรวม โดยวิเคราะห์ เปรียบเทียบในส่วนของข้อเด่นอันเป็นโอกาส (Opportunity) และปัญหาอันเป็นอุปสรรค (Obstacle) ตลอดจนการสังเคราะห์ข้อมูล และเสนอแนวทางนำสู่การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้การนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้จะต้องพิจารณาขยายผล (Generalization) บนพื้นฐานของกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทยและอาเซียนในภาพรวมต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวางขั้นตอนสำหรับการวิจัยไว้ดังนี้

๑. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) สํารวจ ศึกษา ทบทวน วิเคราะห์เปรียบเทียบ เอกสาร กำหนดเป็นประเด็นปัจจัย (Factors) ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

๒. สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเก็บข้อมูล-ความคิดเห็นจากผู้ที่มีประสบการณ์ เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

๓. นำข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ประกอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อกำหนดเป็นปัจจัยช่องโอกาส และปัญหาอุปสรรค นำสู่การเสนอแนะแนวทางหรือรูปแบบ ลักษณะความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทยในประชาคมอาเซียน

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาและกำหนดรูปแบบ ตลอดจนลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศโดยจำกัดการวิจัยไว้เพียงเฉพาะที่ด้านกิจการตำรวจเป็นสำคัญ ดังนั้นความสัมพันธ์/ความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติ/ด้านอื่นๆ (ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษาและวัฒนธรรม การเมือง การทูต หรือการทหาร) ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ อำนวยโอกาส หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในภาพรวมจะไม่ได้ถูกรวมเข้าในขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียน

๒. ทราบความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านกิจการตำรวจเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรูปแบบและลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ประเทศไทยมีอยู่ (ตามข้อ ๑) ในประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอาเซียน ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับสากล

๓. ได้แนวทางการดำเนินความร่วมมือในด้านกิจการตำรวจระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในประชาคมอาเซียน

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาเซียน และ ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ด้านกิจการตำรวจ

ในบทนี้จะได้ทำการสำรวจและทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและ
เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้า โดยในช่วงแรกจะได้นำทฤษฎีความร่วมมือระหว่างประเทศ
เป็นเครื่องมือในการมองการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียน
ในช่วงต่อมาจะทบทวนหลักการและความจำเป็นของความร่วมมือกันระหว่างประเทศด้านกิจการ
ตำรวจ

ในช่วงท้ายจะได้ศึกษาได้ศึกษาพัฒนาการของความร่วมมือด้านกิจการตำรวจที่ได้
เกิดขึ้นแล้วในประวัติศาสตร์ของการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันในภาพรวมโดยสังเขป
เพื่อนำไปสู่ที่มาและพัฒนาการของหน่วยงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ
ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การตำรวจสากล และสำนักงานตำรวจยุโรป เพื่อเป็นกรอบแนวคิด
สำหรับการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของประชาคมอาเซียนในอนาคต
ดังต่อไปนี้

การรวมตัวกันของอาเซียน

อาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๘ ส.ค.๒๕๑๐ หลังจากการลงนามของ
ประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งในปฏิญญากรุงเทพฯ (The Bangkok Declaration) หรือชื่อเต็มคือ ปฏิญญา
สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Declaration of ASEAN Concord) โดยผู้แทนจาก
ประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งทั้ง ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แล้วใน
โอกาสต่อๆ มาได้มีประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีก ๕ ประเทศ ได้ยื่นความจำนง
ขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียนด้วย ในเวลาต่างๆ กัน ประเทศบรูไนดารุสซาลาม (๘ มกราคม
พ.ศ. ๒๕๒๓), ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘), สาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว และ สหภาพพม่า (๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐), และ ราชอาณาจักร
กัมพูชา (๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒) เป็นประเทศล่าสุดที่เข้ามาเป็นสมาชิก ซึ่งการการรวมตัวเป็น

หนึ่งเดียวกันของประเทศในภูมิภาค ทำให้เกิดอำนาจต่อรองสูงขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร

พัฒนาการของอาเซียนจากสมาคมเป็นประชาคม

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่ทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ เช่น โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติธรรมชาติ และปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน และความเสี่ยงที่อาเซียนอาจจะไม่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้กับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย ซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงกันที่จัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงตัวครั้งใหญ่และวางรากฐานของการพัฒนาของอาเซียน

ประชาคมอาเซียน ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อผู้นำอาเซียนได้แสดงเจตนารมณ์ใน ปฏิญญาบาหลี ๒ (Bali Concord II) ให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งมาเป็น ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) ประกอบด้วยประชาคมในสามเสาหลัก คือ ๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ ๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

วิเคราะห์อาเซียนผ่านแนวคิด ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นักวิชาการหลากหลายทั้งไทยและเทศได้พิจารณาการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน โดยนำทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นเครื่องมือในการพิจารณา แต่ละท่านมองอาเซียนแตกต่างกันออกไปตามมุมมองของตน ในที่นี้จะสำรวจแนวคิดและมุมมองของนักวิชาการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากสามมุมมองหลักคือ มุมมองสังคมนิยม มุมมองเสรีนิยมใหม่ และ มุมมองสร้างสรรค์นิยม

นักวิชาการในมุมมองสังคมนิยม (Realism เช่น Leifer, ๑๕๖๕) มองว่า การรวมตัวกันของอาเซียน “เกิดขึ้นและดำรงอยู่ด้วยการถ่วงดุลย์อำนาจทั้งภายในและภายนอก” ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความอยู่รอด โดยพิจารณาว่าการรวมตัวตั้งแต่เริ่มก่อตั้งของอาเซียนในปี ๑๕๖๓ ที่ประเทศเล็กภายในภูมิภาค (ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์) ต้องการจะถ่วงดุลย์อำนาจกับประเทศที่ใหญ่กว่า คือ อินโดนีเซีย และเป็นการรวมตัวกันเพื่อให้ประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์มีอำนาจการ

ต่อรองกับประเทศคอมมิวนิสต์เวียดนาม นอกจากนั้นการรวมตัวกันของประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียน ในครั้งนั้นยังถูกมองว่าเป็นการรวมกันเพื่อถ่วงดุลกับมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค คือ สหรัฐอเมริกา อีกส่วนหนึ่ง Ruland (๒๐๐๐) ได้ให้ความเห็นว่าอาเซียน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการ ก่อตั้ง) เป็นเสมือนเพียง “ประชาคมทางการทูต” (Diplomatic Community) เป็นเวทีสำหรับประเทศ สมาชิกพูดคุยกันโดยไม่มีข้อผูกมัด ซึ่งต่างไปจาก “ประชาคมความมั่นคง (Security Community) ที่มีพันธะสัญญาระหว่างกัน

ต่อมาอาเซียนได้กำหนดให้มีกรอบความร่วมมือภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Forum หรือ ARF) ขึ้นซึ่งก็ถูกมองว่ากรอบความร่วมมือดังกล่าวเป็นการดึงให้สหรัฐอเมริกาเข้ามา มีบทบาท มีส่วนร่วมในภูมิภาคให้มากขึ้นเพื่อเป็นการคาน/ถ่วงดุลอำนาจ และสกัดกั้นอิทธิพลของ จีนที่มีสูงขึ้น (Emmers, ๒๐๐๓)

ส่วนนักวิชาการในมุมมองเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism เช่น Soesasto and Berkin, ๑๙๙๖) มองด้านการขับเคลื่อน (Function) ของอาเซียนว่าเป็นกลไกของการประสานนโยบาย และเป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน เศรษฐกิจ ความมั่นคง ซึ่งส่งผลทำให้ภูมิภาคนี้มีการพึ่งพาและเชื่อมโยงระหว่างกันในหมู่ประเทศสมาชิก มากขึ้น ดังนั้นในมุมมองเสรีนิยมใหม่ อาเซียนจึงเกิดขึ้นด้วยความจำเป็นในลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) มิได้เกิดจากการถ่วงดุลทางอำนาจ (จากบนลงล่าง หรือ Top-down) ตามมุมมองของ นักวิชาการสังคมนิยม

ในมุมมองสรรค์สร้างนิยม (Constructivist) นักวิชาการอย่าง Archanya (๒๐๐๑) ได้ให้ ความเห็นว่าอาเซียนเกิดจาก “การปฏิสัมพันธ์และการขัดเกลาทางสังคม” บนปทัสถาน (Norms) ของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่ใช้การปรึกษาหารือ (Consultation) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็น ทางการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่าง (Non-interference) และ ตัดสินใจด้วยฉันทมติ (Consensus) ซึ่งองค์ประกอบของวิถีอาเซียนดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นอีกแง่มุมหนึ่งของอาเซียนที่ไม่ได้มี เจตนารมณ์เพียงเพื่อถ่วงดุลอำนาจ หรือเพื่อประสงค์ของการพึ่งพากันภายในกลุ่มประเทศสมาชิก อาเซียนมีอัตลักษณ์ (Identity) ที่แม้ว่าในทางปฏิบัติอัตลักษณ์ดังกล่าวอาจมีส่วนทำให้อาเซียนไม่ สามารถได้ข้อยุติในหลายเรื่อง หลายกรณี) ซึ่งทั้งพันธะสัญญาอันเป็นความเข้าใจร่วมกันของหมู่ ประเทศสมาชิกทำให้ Archanya (๒๐๐๑) ให้ความเห็นอย่างหนักแน่นว่า อาเซียน (โดยเฉพาะ ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๒๐ นี้) เป็น “ประชาคมความมั่นคง” (Security Community) มิใช่เป็นเพียง “ประชาคมทางการทูต” อย่างที่นักวิชาการในมุมมองสังคมนิยมเข้าใจ

ไม่ว่าอาเซียนจะได้รับการมองจากนักวิชาการว่าเป็นประชาคมแบบใด มีเหตุความจำเป็นของการรวมตัวกันเป็นอย่างไรในอดีต หรือได้พัฒนาไปในทิศทางใดตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ อาเซียนจะรวมตัวกันเป็นประชาคมอย่างเป็นทางการ ประเทศสมาชิกและองค์การพหุหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานตำรวจของประเทศสมาชิกก็จะต้องดำเนินการเตรียมการที่เกี่ยวข้องทั้งด้านรูปแบบ สารระ และการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความพร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้

ตำรวจกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ

หน้าที่หลักของตำรวจประการหนึ่งคือ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ตำรวจจะประสบความสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปราบปรามอาชญากรรมจะต้องมีข้อมูล มีหลักฐาน และมีตัวผู้กระทำความผิด (Klosek, ๑๙๙๕) จึงจะสามารถดำเนินคดี พิสูจน์ความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แต่ในโลกที่เป็นโลกาภิวัตน์และการกระทำความผิดของอาชญากรก็พัฒนาตัวเองให้มีความสลับซับซ้อน รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีลักษณะเป็นองค์กร การที่ตำรวจจะมีทั้งข้อมูล หาได้ทั้งหลักฐาน และพบตัวผู้กระทำความผิดได้ในขอบเขตของประเทศตนเองเพียงประเทศเดียวนั้นยากขึ้นทุกทีโดยเฉพาะเมื่อกระทำความผิดได้พัฒนาขึ้นไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ

Johnston (๑๙๙๘) ได้สำรวจและศึกษาการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติและองค์กรอาชญากรรม เขากล่าวถึงการก่อการร้ายข้ามชาติและองค์กรอาชญากรรมว่าได้ขยายตัวขึ้นมากเนื่องจากความสามารถในการปฏิบัติการข้ามพรมแดนของประเทศ และยิ่งขยายกว้างขึ้นไปเท่าใด อาชญากรและองค์กรอาชญากรรมเหล่านั้นก็ยิ่งจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นประสบความสำเร็จในการปฏิบัติมากขึ้น ทั้งยังสามารถหลบเลี่ยงการถูกจับกุมสอบสวนดำเนินคดีที่ยังคงติดขอบเขตการปฏิบัติอยู่ภายในดินแดนของแต่ละประเทศได้ดียิ่งขึ้นไปอีกด้วย

ในช่วงต่อไปจะได้ทำการสำรวจการศึกษาที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ทั้งในส่วนของการเกิดขึ้นหรือพัฒนาการของความร่วมมือ องค์กรประกอบ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และ อุปสรรคของการดำเนินความร่วมมือดังกล่าว

การเกิดขึ้นและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

นักวิชาการหลายท่าน (เช่น Deflem, ๑๙๙๖; Gerspacher & Dupont, ๒๐๐๗) ได้อธิบายว่าความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มีพัฒนามาแล้วช้านาน

อย่างน้อยในช่วงสองศตวรรษที่ผ่านมา แม้ว่ามิติ รูปแบบ และประเด็นความร่วมมือในปัจจุบันอาจมีลักษณะไม่เหมือนกับในอดีตในช่วงต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ ๑๙ ที่ผ่านมามีการตรวจได้ถูกมอบหมายให้มีหน้าที่สำคัญอันเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของรัฐประการหนึ่งคือการดำเนินการต่อผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไม่สอดคล้องกับรัฐหรือผู้บริหารประเทศ จึงทำให้ตำรวจในยุคสมัยนั้นความจำเป็นและต้องการสืบข่าว สืบความ และดำเนินการกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเห็นต่างทางการเมืองเหล่านั้น ซึ่งก็ได้กลายเป็นประเด็นความต้องการหลักของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของยุคสมัยดังกล่าวไปโดยปริยาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจของประเทศในภูมิภาคยุโรป เช่น เยอรมันถึงกับจัดตั้ง “หน่วยตำรวจการเมือง” ขึ้นเพื่อทำงานด้านนี้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะและมีขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติงานกว้างขวางแทรกไปทั่วทวีปยุโรปในขณะนั้น (ไม่ว่าจะโดยความยินยอมของประเทศต่างๆ ในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม) จนกระทั่งมาถึงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ สถานการณ์แพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างตำรวจ และเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงของประเทศยุโรป และสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์นี้

ในขณะที่ช่วงท้ายของศตวรรษที่ ๑๙ และช่วงต้นของศตวรรษที่ ๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจก็ปรับเปลี่ยนประเด็นความร่วมมือออกจากการควบคุมความคิด/ความแตกต่างทางการเมืองเข้าสู่ประเด็นอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำโลกเสรี มีความเจริญทางเศรษฐกิจและเป็นดินแดนที่มีผลประโยชน์สำหรับอาชญากรและองค์กรอาชญากรรมมากขึ้น เกิดขบวนการข้ามมนุษย์ (โสเภณี แมงดา) ข้ามชาติจากอเมริกาใต้ไปจนถึงปัญหาการหลั่งไหลทะลักเข้าของยาเสพติดจากอเมริกาใต้และเอเชียเข้าสู่อเมริกา และยุโรป ทำให้บรรดาประเทศมหาอำนาจต่างๆ เห็นถึงความจำเป็นที่ไม่อาจอยู่ตั้งรับกับอาชญากรรมที่ข้ามชาติเข้ามาก่อปัญหาในประเทศของตนอีกต่อไปได้ จึงริเริ่มสร้างกรอบความร่วมมือกับประเทศใหม่หรือการกระชับความร่วมมือกับประเทศที่มีความร่วมมือกันอยู่แล้วเดิม ทั้งการร่วมมือกันปฏิบัติงาน เพิ่มพูนศักยภาพการปฏิบัติงานในองค์กรหุ้นส่วนในต่างประเทศ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเจ้าหน้าที่/ผู้รักษากฎหมายของตนเข้าไปประจำอยู่ในประเทศที่เป็นต้นทางของปัญหาอาชญากรรมนั้น อันถือว่าเป็นการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติในเชิงรุก ร่วมปฏิบัติและให้การสนับสนุนตำรวจหรือผู้ปฏิบัติในประเทศต้นทางของปัญหาอาชญากรรมและใช้พื้นที่ของประเทศนั้นเป็น “สนามรบ” ก่อนที่จะปัญหาเหล่านั้นสามารถข้ามเข้ามาก่อให้เกิดปัญหาในประเทศของตน

การส่งเจ้าหน้าที่ของประเทศตนไปประสานงาน/ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ (หรือที่เรียกกันจนติดปากว่า “ตำรวจ/เจ้าหน้าที่ประสานงาน” หรือ Liaison Officer (LO)) ได้ประสบความสำเร็จ แม้จะยังคงมีอาชญากรรมเป้าหมายสามารถหลุดรอดเข้ามาในประเทศตนได้ แต่ก็ถือว่าสามารถสกัดกั้นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติไม่ให้เข้าสู่ประเทศของตนได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้บรรดาประเทศมหาอำนาจและประเทศที่มีความสามารถ (ทั้งทางเศรษฐกิจ (ใช้งบประมาณสูง) และทางการเมือง (เนื่องจากจะต้องอาศัยการอนุญาต/เห็นชอบจากประเทศปลายทางถึงจะสามารถส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในประเทศอื่นได้)) จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงาน/ประสานความร่วมมือในต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในจำนวนประเทศต้นทาง (ผู้ส่ง) จำนวนประเทศปลายทาง (ผู้รับ) และจำนวนของเจ้าหน้าที่ในแต่ละประเทศ

ในระดับสากล/นานาชาติ มีหลักฐานชัดเจนว่าความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจมีขึ้นอยู่แล้วถอยหลังไปถึงช่วงต้นของศตวรรษที่ ๑๙ (ปี ค.ศ. ๑๘๕๑) Gerspacher & Dupont, ๒๐๐๗ กล่าวไว้ว่า ภายใต้การนำของหัวหน้าตำรวจเบอร์ลินในยุคนั้น (Karl Ludwig Friedrich von Hinckeldey) ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งสหภาพตำรวจแห่งเหล่ารัฐเยอรมัน (Police Union of German States) ขึ้นเป็นเวทีสำหรับบูรณาการทรัพยากรของตำรวจเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทั้งจัดตั้งระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันโดยผ่านการประชุมเป็นประจำทุกปี มีการติดตามความเคลื่อนไหวและวิเคราะห์กิจกรรมของพวกต่อต้านรัฐบาลชาว เยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี โปแลนด์ หรือ ฮังการี ทั้งนี้เพื่อควบคุมและหาข่าวเกี่ยวกับผู้ต้องสงสัยในสงคราม ในครั้งนั้นได้มีการจัดให้มีตัวแทนของสหภาพฯ ทำหน้าที่เป็นตำรวจประสานงานอยู่ประจำในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเบลเยียม ด้วย

ต่อมา ในช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๙ (ปี ค.ศ. ๑๙๒๓) ก็มีการจัดตั้งเป็น คณะกรรมการตำรวจทางอาญาสากล (International Criminal Police Commission) ขึ้นเพื่อให้เป็นช่องทางถาวรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างตำรวจที่ควรมีภาพลักษณ์ของความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง คณะกรรมการฯ นี้จะได้อูกนาซี เยอรมันที่เห็นประโยชน์เข้าใช้กลไกความร่วมมือของคณะกรรมการฯ นี้เป็นเครื่องมือ (โดย Deflem (๑๙๙๖) ได้ให้คำจำกัดความเป็นการเฉพาะว่า “Nazification” (p. ๓๓๗)) ในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีเพื่อสนับสนุนการกำจัดผู้มีความคิดเห็นต่างทางการเมือง จนต่อมาได้มีการรวมตัวกันของตำรวจชาติต่างๆ ขึ้นใหม่เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน โดยใช้ชื่อว่า องค์การตำรวจสากล (ICPO-Interpol) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๑ และอยู่มาจวบจนปัจจุบัน ซึ่งองค์กรตำรวจสากลในปัจจุบันนี้ก็ยังคงถูกกล่าวหาอยู่เรื่อยๆ ว่าเป็นองค์กรที่ถูกขับเคื้อนโดยการเมืองระหว่างประเทศ และไร้ความ

สามารถในการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในกิจการงานตำรวจได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะได้กล่าวถึงองค์การตำรวจสากลในรายละเอียดต่อไป

องค์ประกอบในความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

ในความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในด้านกิจการตำรวจมีองค์ประกอบ หรือ “ผู้เล่น” ที่มีบทบาทสำคัญอยู่หลายองค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบต่างดำเนินบทบาทในส่วนของตนเอง ซึ่งเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

Gerspacher & Dupont (๒๐๐๗) ระบุว่าองค์ประกอบที่ถือว่าเป็น “ผู้เล่น” ตัวสำคัญในเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคง มี ๔ องค์ประกอบสำคัญ ประการแรกคือ ผู้ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Actor) จะต้องเป็นมืออาชีพในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์ประกอบที่สองคือ ผู้กำหนดนโยบายภายในประเทศ (National Policy Making Actors) ซึ่งจะเป็นผู้ก่อตั้งและกำกับดูแลงานด้านความมั่นคงในระดับพื้นที่ไปจนถึงระดับสากล ประการที่สามคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการ (Subnational Police Actors) ซึ่งก็คือ ผู้ปฏิบัติเป็นเฟืองจักรที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และประการที่สี่ คือ บริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัย (Private Security Companies) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการปฏิบัติงานของบริษัทฯ เหล่านี้ในด้านหนึ่งก็จะเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและป้องกันภัยที่คุกคามความมั่นคงบางประการให้กับประชาชน และในอีกด้านหนึ่งก็ปกป้องผลประโยชน์ในทางธุรกิจของบริษัทฯ จากภัยคุกคามของอาชญากรรมข้ามชาติควบคู่กันไปด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจมีความน่าสนใจและจะขอใช้พื้นที่สั้นๆ ทำการสำรวจในประเด็นนี้พอสังเขป เนื่องจากพบว่าเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของกิจการตำรวจตั้งแต่ในยุคต้นๆ จะด้วยเพราะเอกชนมีความสามารถ หรือมีเทคโนโลยี หรือมีความรู้เฉพาะ (Know How) ก็ตาม

Gerspacher & Dupont (๒๐๐๗) อธิบายว่าบริษัท Pinkerton Agency ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มองเห็นช่องว่างของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในกิจการตำรวจไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการเครือข่าย เก็บรวบรวม ประมวลและสร้างฐานข้อมูล ไปจนถึงการประสานงานและแพร่กระจายเพื่อใช้ข่าวสารข้อมูลให้เกิดประโยชน์ว่าเป็นโอกาสทางธุรกิจของตนจึงก้าวเข้ามาร่วมงานกับตำรวจโดยทำหน้าที่เป็นเสมือน “นายหน้า” เป็นตัวกลางในการบริหารจัดการ ประสานเชื่อมต่อโครงข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในกิจการตำรวจ ตั้งแต่ในยุคก่อนที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (หรือ Federal Bureau of Investigation -- FBI) ของสหรัฐอเมริกาจะถือ

กำเนิดขึ้นเสียอีก โดยบริษัท Pinkerton Agency จะใช้สาขาที่มีสถานที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วไปในหลายสิบมลรัฐของประเทศ เป็นตัวเชื่อมข้อมูลระหว่างตำรวจพื้นที่กับตำรวจส่วนกลางของสหรัฐอเมริกา สำนักงานใหญ่ของ Pinkerton ที่นิวยอร์กจะประสานงานกับตำรวจลอนดอน ปารีส และเบอร์ลิน อยู่เป็นประจำทั้งด้านการข่าวและในกรณีที่มีคดีสำคัญ ทางบริษัทฯ ยังสามารถจัดส่งเจ้าหน้าที่สืบสวนออกไปยังประเทศต่างๆ เพื่อประสานงานระหว่างประเทศ จนในยุคสมัยหนึ่งบริษัทฯ ได้ถูกบรรดาหน่วยตำรวจในประเทศต่างๆ เข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่า Pinkerton Agency เป็นหน่วยงานตำรวจระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา ไปเลยทีเดียว

กลับมาที่ภาพรวมของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้เล่น” หรือองค์ประกอบต่างๆ ในเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคงที่มีอยู่หลากหลายดังกล่าวเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน ทำให้ “ผู้เล่น” หรือองค์ประกอบต่างๆ ต้องดิ้นรนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมเพื่อต้องการให้ความต้องการและประโยชน์ที่ตนต้องการ (ซึ่งก็ย่อมมีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว) ได้รับการยกขึ้นมา พิจารณา มีการเจรจาต่อรองและตอบสนองระหว่างกัน ซึ่งในความคิดเห็นของ Espeland (๑๙๙๘) จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในงานตำรวจภาพรวมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี หากการดำเนินบทบาทของผู้เล่นแต่ละส่วนเป็นไปโดยสอดคล้องกันก็จะทำให้การดำเนินความร่วมมือเป็นไปด้วยความราบรื่น ประสบความสำเร็จ แต่หากขาดการประสานงานที่ดี หรือบางส่วนมีบทบาทที่ขัดหรือแย้งกัน ก็จะทำให้เกิดอุปสรรค สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในความร่วมมือระหว่างประเทศได้

อุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

ในที่นี้จะสำรวจอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ในสองด้าน คือ ด้านผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความร่วมมือ และด้านการปฏิบัติเพื่อดำเนินความร่วมมือนั้น ดังนี้

ในด้านผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความร่วมมือ Johnston (๑๙๙๘) ได้กล่าวถึงปัจจัยอันอาจเป็นอุปสรรคของการดำเนินความร่วมมือในการต่อต้านการร้ายข้ามชาติ และองค์กรอาชญากรรม โดยพิจารณาว่ามีอยู่หลายหลายปัจจัย ในที่นี้จะขอยกเฉพาะปัจจัยที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ คือ ในมิติระหว่างประเทศ ปัจจัยที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศอาจเป็น ๑) การคอร์รัปชันได้ถูกยกให้เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่มีประเทศใดต้องการความเสถียรที่จะร่วมมือกับประเทศที่ตนไม่มีความแน่ใจว่าข้อมูล การข่าวและความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติการ

อาจร่วงไหลไปสู่กลุ่มผู้ก่อการร้ายหรืออาชญากร ซึ่งจะทำให้ภารกิจล้มเหลวหรือยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลการข่าวที่ร่วงไหลอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องได้ในที่สุด ๒) การเห็นแต่เพียงประโยชน์ของชาติตน (Nationalism) ซึ่งเป็นการมองแต่ประโยชน์แต่เพียงด้านเดียว โดยอาจเนื่องมาจากพื้นฐานการพิจารณาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง จึงทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศเกิดความไม่ไว้วางใจ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นความร่วมมือในด้านความมั่นคงไปด้วย และ ๓) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แห่งรัฐของแต่ละประเทศ ทำให้ประเทศเล็ก หรือประเทศที่ด้อยกว่ามีความรู้สึกไม่พอใจที่ถูกประเทศใหญ่หรือประเทศมหาอำนาจเข้ามาครอบงำการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีในดินแดนของตน และประเทศที่อ่อนด้อยอำนาจก็อาจใช้ประเด็นด้านสิทธิสภาพเหนือดินแดนอันเป็นอำนาจอันชอบธรรมนี้เป็นข้ออ้างในการไม่ให้ความร่วมมือกับประเทศใดประเทศหนึ่งได้ ในขณะที่ปัจจัยที่อาจส่งผลเป็นอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศจากมิติภายในประเทศเอง อาจได้แก่ ๔) การแก่งแย่งแข่งขันกันเองระหว่างหน่วยงาน/องค์กรภายในประเทศ (National Interagency Rivalry) ซึ่งปัจจัยนี้อาจเกิดจากความไม่เข้าใจบทบาทความสามารถและตลอดจนข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปโดยยากลำบากขึ้นได้เช่นกัน

ในแง่มุมของการปฏิบัติ Lemieux (๒๐๑๐) ได้ให้ความเห็นว่าอุปสรรคที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ประสบความสำเร็จ คือ ๑. ระบบกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมไม่สอดคล้องกัน (Incompatible Legal and Judicial Procedure) ๒. ลักษณะรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน (Law Enforcement Style) ๓. วัฒนธรรม (Culture) ๔. สมรรถนะทางเทคโนโลยี (Technological Capability) และ ๕. การเมืองหรือนโยบาย (Policies) ที่จะมีส่วนสำคัญทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติประสบความสำเร็จได้ยากลำบากขึ้น

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ Harfield (๒๐๐๘) ได้เสนอคุณสมบัติเบื้องต้นของการดำเนินความร่วมมือว่าควรต้องประกอบด้วย ประการแรก มีระบบกฎหมายและเครื่องมือทางกฎหมายเช่น สนธิสัญญา หรือ บันทึกความเข้าใจต่างๆ ที่สามารถใช้รองรับการปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศได้ ไม่ว่าจะ

เป็นกฎหมายที่เอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสืบค้นและแลกเปลี่ยนข้อมูลการข่าวอาชญากรรมระหว่างกัน กฎหมายการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การให้ความช่วยเหลือกันทางอาญา หรือ กฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Proceeds of Crime) การยึดทรัพย์เพื่อตัดวงจรการกระทำความผิด ไปจนถึงอำนาจพิเศษของตำรวจในการแสวงหาพยานหลักฐาน สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิด เป็นต้น

ประการที่สอง ศาลต้องมีความชำนาญ มีความสามารถ (Competency) ที่เหมาะสม ศาลจะต้องสามารถร่วมกันทำงานกับศาลอื่นในอีกเขตอำนาจศาลหนึ่งได้ เช่น การพยานหลักฐานที่นำสืบประกอบคดีในศาลของประเทศหนึ่งไปใช้ในการพิจารณาคดีในศาลของอีกประเทศหนึ่ง และ ประการที่สาม มืองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีอำนาจพอเพียงและมีความสามารถเหมาะสม เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีศักยภาพที่พอเพียงที่จะสามารถทำการสืบสวนสอบสวน และมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการยึดทรัพย์สิน สิ่งของเพื่อเป็นหลักฐานในคดี บุคลากรมีความชำนาญและมีเครื่องมือเครื่องมือที่เหมาะสม

ประการที่สี่ มีความพยายามดำเนินการด้านการป้องกัน ไม่ว่าจะโดยการดำเนินการของหน่วยงานตำรวจเอง หรือการร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาคธุรกิจหรือเอกชน เช่น ร่วมมือกับธนาคารเพื่อป้องกันการฟอกเงิน หรือการดำเนินการทางการเงินสนับสนุนการก่อการร้าย (Terrorist Financing) หรือ ร่วมกับสมาคมบัตรเครดิต ในการสร้างความตระหนักถึงการฉ้อโกงบัตรเครดิต และให้ความรู้กับประชาชนในการใช้บัตรเครดิตอย่างปลอดภัย หรือจัดตำรวจวิทยากรเข้าไปในโรงเรียนหรือสถานศึกษาเพื่อให้ความรู้ สร้างภูมิคุ้มกัน ปฏิเสธแรงกดดันจากกลุ่มเพื่อนด้านยาเสพติด และ ประการสุดท้าย ต้องมีการจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในภารกิจของตำรวจ ความรู้และความเข้าใจในธรรมชาติและผลกระทบของอาชญากรรมเป็นสิ่งจำเป็น การแลกเปลี่ยนข่าวสารอาชญากรรมข้อมูลการสืบสวนสอบสวนระหว่างหน่วยงานตำรวจระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตามความสำเร็จที่แท้จริงจะขึ้นอยู่กับผู้นำความรู้หรือแนวทางการสืบสวนสอบสวนที่ได้มาจากประเทศหนึ่ง ทำการประเมินและปรับใช้อย่างที่เหมาะสมทั้งกับวัฒนธรรมและสภาวะแวดล้อมของสังคมในประเทศของตน

ในขณะที่นักวิชาการอีกหลายท่าน (Di Gennaro, ๒๐๐๑; Le, Bell & Lauchs, ๒๐๑๓) มีความเห็นในลักษณะที่สอดคล้องกันว่า ระเบียบกฎหมายที่มุ่งจะกำจัดหรือต่อต้านอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรต่างๆ จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้ตำรวจที่มีศักยภาพและมีอำนาจที่จะสืบสวนสอบสวนและดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ดังนั้น Le, Bell & Lauchs (๒๐๑๓) ให้ความเห็นว่า ยุทธศาสตร์การต่อต้านอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กร จึงควรเน้นการเพิ่มพูนศักยภาพของตำรวจ และพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

โดยได้เข้าถึงการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จะประสบความสำเร็จได้ต้องมีพื้นฐานอยู่อย่างน้อย ๔ ประการคือ ๑. ต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศ ๒. มีการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพที่เหมาะสม ๓. มีการดำเนินกรรมวิธีด้านการข่าว โดยรวบรวม เชื่อมโยง วิเคราะห์ และนำไปใช้ ๔. ต้องมีระบบกฎหมาย และการดำเนินการทางอาญาที่มีความสอดคล้องเข้ากันได้ระหว่างกัน (ซึ่งในประเด็นนี้ นักวิชาการบางคนได้เสนอว่า ควรต้องมีกฎหมายอาญามีความเข้ากันได้ ปฏิบัติร่วมกันได้ หรือถึงกับควรต้องสร้างกฎหมายอาญาที่เป็นสากลขึ้นใช้ระหว่างประเทศร่วมกัน ซึ่งเป็นการยากที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น)

นอกจากนั้น Le, Bell & Lauchs (๒๐๑๓) ได้กล่าวสรุปหลังจากการศึกษาเฉพาะกรณีการทำงานร่วมกับตำรวจในประเทศต่างๆ ของตำรวจเครือรัฐออสเตรเลีย (AFP) และ หน่วยปราบปรามยาเสพติดสหรัฐอเมริกา (US DEA) ว่าความร่วมมือระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหลายหลายรูปแบบ แต่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จแห่งความร่วมมือนั้น คือ ๑. ระดับความสามารถในการใช้ทรัพยากรระหว่างกันได้ (Interoperability of Resources) ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิคและข้อมูลที่ใช้ร่วมกัน และ ๒. การมีเครือข่ายระดับบุคคล (Face to Face Network) ที่ได้สร้างขึ้น และดำรงรักษาไว้โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน

จึงอาจสรุปได้ว่าการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จะประสบความสำเร็จได้จากตำรวจที่มีศักยภาพ มีอำนาจหน้าที่เหมาะสม และมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภายในประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Lemieux (๒๐๑๐) ที่พบว่าความสำเร็จในการปฏิบัติการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับของความร่วมมือระหว่างประเทศของตำรวจ

ในช่วงต่อไป จะได้ทำการสำรวจรายละเอียดโดยสังเขปของหน่วยงาน/องค์กรที่นับได้ว่าเป็นหลักในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ปัจจุบันนั้นคือ องค์กรตำรวจสากล (International Criminal Police Organization หรือ ICPO-Interpol) และ สำนักงานตำรวจยุโรป (Office of European Police หรือ Europol) ตามลำดับต่อไป

องค์กรตำรวจสากล (International Criminal Police Organization หรือ ICPO-Interpol)

องค์กรตำรวจสากล หรือ ICPO-Interpol เกิดขึ้นจากแนวความคิดที่มีขึ้นในการรวมตัวกันของตำรวจและผู้แทนในกระบวนการยุติธรรมจาก ๒๔ ประเทศมาประชุมหารือกันเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการระเบียนข้อมูลอาชญากรรม ในการประชุมที่ใช้ชื่อว่า สภาดำรวจอาญาสากล (International

Criminal Police Congress) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๔ ซึ่งจากการประชุมดังกล่าวฯ ทำให้ความต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจได้เกิดขึ้น และได้กลายเป็นพื้นฐานของการทำงานขององค์การตำรวจสากล ที่ได้ก่อตั้งขึ้นในเวลาต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๒๓ ในภาพรวมคือการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการของตำรวจระหว่างประเทศ และสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

องค์การตำรวจสากล เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากองค์การสหประชาชาติ ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) และเป็นองค์การตำรวจที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีสมาชิกรวมในปัจจุบันถึง ๑๕๐ ประเทศ องค์การตำรวจสากลได้ซึ่งประมาณที่ได้จากการสมทบของประเทศสมาชิกและบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารองค์การตำรวจสากล จำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วย ประธานฯ ๑ คน รองประธาน ๓ คน และกรรมการ ๙ คน ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประเทศสมาชิกและมีที่มาจากประเทศในภูมิภาคต่างๆ กัน ในการประชุมใหญ่ขององค์การตำรวจสากล (INTERPOL General Assembly) โดยเฉพาะประธานฯ และรองประธานจะไม่มาจากภูมิภาคเดียวกันเพื่อให้แต่ละภูมิภาคได้มีผู้แทนระดับสูงเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารองค์การ คณะกรรมการบริหารองค์การตำรวจสากลจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทางขององค์กร ด้วยความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก โดยมีเลขธิการองค์การตำรวจสากล (ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการบริหาร และประเทศสมาชิกมากกว่า ๒ ใน ๓ ให้ความเห็นชอบ) เป็นผู้บริหารจัดการน่านโยบาย ทิศทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนดไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

องค์การตำรวจสากล มีธรรมเนียมบูรณาการละเอียดการก่อตั้ง การจัดองค์กร และการบริหารงาน ระบุกฎหลัก (Prime Directive) ขององค์การตำรวจสากล มีความชัดเจนคือ การไม่แทรกแซงหรือมีกิจกรรมในทางการเมือง การทหาร ศาสนา หรือชาติพันธุ์ เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานขององค์การตำรวจสากล จะเป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง ทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานสากลของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และเป็นการป้องกันบุคคลจากการถูกดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรมอีกส่วนหนึ่ง ความตั้งใจที่แท้จริงขององค์การตำรวจสากล คือ การช่วยเหลือให้เกิดความร่วมมือกันของตำรวจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน การดำเนินการจะเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ และเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน

ด้านการจัดองค์กรและองค์ประกอบในการปฏิบัติงาน องค์การตำรวจสากลบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ที่ประกอบด้วยประธานฯ และรองประธานฯ อีกสามคน (มาจากภูมิภาคต่างๆ กัน เป็นตัวแทนทั้ง ๔ ภูมิภาคของโลก) และกรรมการอีก ๙ คน รวมทั้งสิ้น ๑๓ คน (ที่ต้องไม่มาจากประเทศเดียวกัน และมีการกระจายตัวไปในภูมิภาค/ทวีปต่างๆ) ทั้งหมดต้อง

ผ่านการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่องค์การตำรวจสากล สำหรับการขับเคลื่อนองค์กรจะเป็นหน้าที่ของ สำนักงานเลขาธิการองค์การตำรวจสากล มีที่ตั้งอยู่ ณ เมืองลืออง ประเทศฝรั่งเศส โดยมีเลขาธิการองค์การตำรวจสากล เป็นหัวหน้าสูงสุดและเป็นผู้บริหารหน่วยงาน และมีสำนักงานย่อยที่เรียกว่า “สำนักงานองค์การตำรวจสากลภาคพื้น” จัดตั้งกระจายอยู่ในภูมิภาค ทวีปต่างๆ คือ ทวีปอาฟริกาตะวันตก (กรุงอบิดจัน ประเทศไอวอรี โคสต์) ทวีปอาฟริกา (กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา) ทวีปอเมริกาใต้ (กรุงบัวโนส ไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา) ทวีปอเมริกากลาง (กรุงซาล ซัลวาดอร์ ประเทศซาล ซัลวาดอร์) และทวีปเอเชีย มีสำนักงานประสานงานฯ (กรุงเทพ ประเทศไทย) รวมทั้งมีสำนักงานผู้แทนประจำที่สหประชาชาติด้วย ประเทศสมาชิกองค์การตำรวจสากลจะมีสำนักงานกลางประจำแต่ละประเทศ (National Central Bureau – NCB) เป็นจุดประสานงานของสำนักงานเลขาธิการใหญ่ และเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานขององค์การตำรวจสากลในประเทศของตน นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอีกหลายสิบประเทศได้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจของตนสมัครเข้าไปประจำการ (Secondment Officer) ที่สำนักงานเลขาธิการฯ และสำนักงานภาคพื้นต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนประเทศเข้าไปปฏิบัติงานขององค์การตำรวจสากลให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิก และในอีกด้านหนึ่งก็ยังสามารถทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมต่อ/ประสานงานตรงที่มีประสิทธิภาพให้กับประเทศตนกับองค์การตำรวจสากลไปด้วยอีกส่วนหนึ่ง

องค์การตำรวจสากล ป้องกันและสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวม ส่งผ่านข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การดำเนินการด้านการข่าวอาชญากรรม การส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานองค์กร การอบรมให้ความรู้บุคลากรตำรวจ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ

อาชญากรรมและการกระทำผิดที่องค์การตำรวจสากลให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่ คอร์รัปชัน (Corruption) อาชญากรรมที่กระทำต่อเด็ก (Crimes Against Children) อาชญากรรมไซเบอร์ (Cyber Crime) ยาเสพติด (Drugs) อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) อาชญากรรมทางการเงิน (Financial Crime) อาวุธ (Firearms) การสืบสวนสอบสวนคนร้ายหลบหนี (Fugitive Investigation) โจรสลัด (Maritime Piracy) องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) อาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาวิเศษ (Pharmaceutical Crime) ค้ามนุษย์ (Trafficking in Human Beings) ลักลอบค้าสิ่งของผิดกฎหมายและเลียนแบบสินค้า (Trafficking in Illicit Goods and Counterfeiting) อาชญากรรมที่เกี่ยวกับยานพาหนะ (Vehicle Crime) อาชญากรรมเกี่ยวกับงานศิลปะ (Works of Art)

สำนักงานตำรวจยุโรป (European Police Office หรือ Europol)

สำนักงานตำรวจยุโรป European Police Office หรือ Europol ที่ปัจจุบันนับว่าเป็นองค์กรตำรวจระหว่างประเทศที่มีลักษณะเฉพาะ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ลึกซึ้งเป็นเอกลักษณ์ แม้ที่ผ่านมามีองค์กรนี้อาจถูกประเมินว่าเป็นเพียงองค์กรระหว่างประเทศ (International Organization) ด้านกิจการตำรวจอีกองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นมา แต่ปัจจุบันองค์กรนี้กำลังเข้าสู่ช่วงของการพัฒนาปรับปรุงลักษณะ รูปแบบของความร่วมมือ และแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเพื่อให้เหมาะสมกับการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป และกำลังมีกระแสการพิจารณาเพื่อให้ก้าวขึ้นไปสู่แนวทางของการเป็นองค์กรตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ (International Police and Law Enforcement) ของภูมิภาคยุโรปเลยทีเดียวในช่วงต่อไปเราจะได้สำรวจรายละเอียดที่น่าสนใจเกี่ยวกับ Europol

ประเทศในภาคพื้นยุโรปได้มีแนวคิดในการจัดให้มีความร่วมมือกันเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติมาเป็นเวลาช้านาน ตั้งแต่ในยุคสมัย ค.ศ. ๑๙๗๐ ได้มีการก่อตั้งกลุ่มเทวี หรือ Trevi Group ขึ้นโดยบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและยุติธรรมของประชาคมยุโรปสมัยนั้น ที่แนวความคิดเริ่มต้นเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย แต่ต่อมาก็ได้ขยายความสนใจไปสู่อาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรป ซึ่งในช่วงทศวรรษต่อมา ก็มีเสียงเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือด้านกิจการตำรวจขึ้น ซึ่งต่อมาในสนธิสัญญา มาสทริชต์เกี่ยวกับการจัดตั้งประชาคมยุโรป (Maastricht Treaty on the European Union) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเสาหลักด้านความยุติธรรมและความมั่นคงภายใน (Justice and Home Affairs) ขึ้นเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมยุโรป โดยจัดให้มีความร่วมมือกันด้านกิจการตำรวจในหมู่ประเทศสมาชิกในการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติลักษณะต่างๆ โดยมีการกล่าวถึงสำนักงานตำรวจยุโรป (European Police Office – Europol) ขึ้นเป็นการเฉพาะครั้งแรก ทำให้ในปีถัดต่อมา (ค.ศ. ๑๙๙๔) ได้มีการก่อตั้งหน่วยยาเสพติด Europol ขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือ (โดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการจับกุม) ในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งต่อมาก็ได้มีการขยายขอบเขตการปฏิบัติงานออกไปให้ครอบคลุมการต่อต้านการก่อการร้าย และองค์กรอาชญากรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของการ“ก่อร่างสร้างหน่วย” จนพัฒนาเป็นสำนักงานตำรวจยุโรป หรือ European Police Office -- Europol เต็มรูปแบบอย่างที่เป็นอย่างปัจจุบันในระยะต่อมา

ในช่วงปลาย ค.ศ. ๑๙๙๗ ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ที่ปรับปรุง ถ้อยคำและขอบเขตของสนธิสัญญามาสเตอร์ โดยเฉพาะในเสาหลักด้านความยุติธรรมและความ มั่นคงภายใน ให้เน้นด้านกิจการตำรวจและความร่วมมือกันทางอาญา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ “สร้างพื้นที่ของเสรีภาพ ความมั่นคง และเป็นธรรม” และในปีเดียวกันนี้เอง สนธิสัญญาสำนักงาน ตำรวจยุโรป หรือ (Europol Convention) ก็ได้รับความเห็นชอบ แต่กว่าที่รัฐบาลของประเทศสมาชิก สหภาพยุโรปแต่ละประเทศจะดำเนินการตามกระบวนการเพื่อให้สัตยาบัน ก็เป็นปี ค.ศ. ๑๙๙๙ จึงจะ ถือว่า Europol ได้ถูกก่อตั้งขึ้นและเริ่มปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ (แม้ว่าจะได้ปฏิบัติงานอย่างไม่ เป็นทางการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม)

จากการที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสำนักงานตำรวจ ยุโรป ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ทำให้ Europol ได้ขยายขอบเขตหน้าที่ขององค์กรจาก การปฏิบัติใน ๗ ฐาน ความผิดเฉพาะ ก้าวกระโดดไปครอบคลุม ๒๗ ฐานความผิด รวมทั้งขยายขอบเขตการปฏิบัติไป รวมถึงความผิดใดๆ ที่พิจารณาได้ว่าการกระทำผิดจากหรือส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกตั้งแต่สอง ประเทศขึ้นไปอีกด้วย นอกจากนี้ Europol ยังถูกมองว่าน่าจะมีอำนาจมากขึ้นในระดับที่จะ สามารถก้าวล่วงไปสู่การปฏิบัติการได้มากยิ่งขึ้น และมีอำนาจในการแจ้งประสานงานให้ประเทศ สมาชิกทำการสืบสวนสอบสวนในกรณีต่างๆ ที่ต้องการได้ ในขณะที่ Hayes (๒๐๐๖) อธิบาย ขอบเขตและการทำงานของ Europol ว่า เป็นหน่วยงาน/องค์กรที่ “ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์เชื่อมต่อ ข้อมูลเพื่อรวบรวมการข่าวจากหน่วยงานตำรวจในภูมิภาค/ประเทศสมาชิก เพื่อที่จะสร้างความ เชื่อมโยงระหว่างอาชญากรรม ผู้ต้องหา และการสืบสวนสอบสวน โดยแท้ที่จริงอำนาจหน้าที่ของ Europol ถูกจำกัดอยู่เพียงการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และภารกิจก็จำกัดอย่างเพียงอาชญากรรม อุกฉกรรจ์ระหว่างประเทศ (Serious International Crime)”

ข้อตกลงเช็งเก้น (Schengen Agreements) เป็นชื่อที่รู้จักกันดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ ผู้ที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวในสหภาพยุโรป เพราะเป็นข้อตกลงๆ ที่ทำให้ขอบเขตพรมแดนของประเทศ ภายในสหภาพยุโรปมีความสำคัญลดลงไป ทำให้การเดินทางข้ามพรมแดนของประเทศ ภายในสหภาพยุโรปเป็นไปโดยง่าย นักท่องเที่ยวสามารถทำเอกสารผ่านแดนหรือตรวจลงตราเพียง ประเทศแรกที่เดินทางเข้าสู่กลุ่มเช็งเก้น ก็จะสามารถเดินทางผ่านแดนเข้า-ออกประเทศต่างๆ ในกลุ่ม ประเทศที่ร่วมข้อตกลงเช็งเก้นได้ทุกประเทศโดยเสรี ซึ่งก็รวมไปถึงบรรดาอาชญากรผู้กระทำผิดที่ จะหลบหนีหรือปฏิบัติการข้ามประเทศได้อย่างเสรีอีกส่วนหนึ่งด้วย ข้อตกลงเช็งเก้น จึงได้ระบุถึง ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านตำรวจและกระบวนการยุติธรรมใส่เข้าไปในรายละเอียดของ ข้อตกลงๆ ซึ่งก็ได้ทำให้ Europol มีพื้นฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในการทำงานมากยิ่งขึ้นในการ ประสานความร่วมมือด้านกิจการตำรวจระหว่างประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งต่อมาการประสาน

ความร่วมมือดังกล่าวก็ได้มีพัฒนาการเป็นการทำงานร่วมกันในลักษณะ “ทีมสืบสวนสอบสวนร่วม” (Joint Investigation Teams – JITs) และกลายเป็นกิจกรรมหลักที่ “ซูโรง” การปฏิบัติงานของ Europol ในปัจจุบัน และในปี ค.ศ. ๑๕๕๕ สหภาพยุโรปได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า ชุดปฏิบัติการหัวหน้าตำรวจยุโรป (European Police Chiefs Task Force) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือของตำรวจระดับปฏิบัติการในระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

สำนักงานตำรวจยุโรป European Police Office หรือ Europol เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรป มีเป้าหมายสูงสุดในการช่วยให้ภูมิภาคยุโรปมีความปลอดภัย เพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองชาวยุโรป ในการต่อสู้กับการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยได้รับมอบอำนาจและความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป วัตถุประสงค์สำคัญของ Europol คือ การปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพและความร่วมมือช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปแต่ละประเทศในการแบ่งปันหรือรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันหรือต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมระหว่างประเทศ

สำนักงานใหญ่ของ Europol ตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำทั้งสิ้นเกือบ ๘๐๐ คน มาจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ที่เป็นพันธมิตรกับสหภาพยุโรป เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้มาจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่หลากหลาย เช่น ตำรวจตระเวนชายแดน ศาลากร และเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ โดยจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อลดช่องว่างในการประสานงานด้านข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรม

เจ้าหน้าที่ของ Europol เป็นศูนย์กลางในการให้การสนับสนุนการปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เป็นจุดเชื่อมต่อข้อมูลด้านอาชญากรรม และเป็นศูนย์รวมความเชี่ยวชาญในด้าน การบังคับใช้กฎหมาย Europol เป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการหรือบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ไม่มีอำนาจในการจับกุม แต่จะให้การสนับสนุนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกให้สามารถทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามกระบวนการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยการรวบรวมข้อมูลอาชญากรรมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทราบพฤติกรรมหรือติดตามผู้กระทำผิด โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ (Analysts) ที่มีอยู่เกือบ ๑๐๐ ชีวิตในองค์กร หรือการเข้าร่วมปฏิบัติในทีมสืบสวนสอบสวนร่วม (Joint Investigation Team – JIT) ของ Europol เพื่อช่วยคลี่คลายคดีต่างๆ นอกจากนี้ Europol ยังมีระบบเครือข่ายสื่อสารที่ทันสมัยติดต่อ แลกเปลี่ยน ส่งผ่านข้อมูลและประสานงานได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

โครงสร้างพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารหลักของ Europol คือ ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลตำรวจยุโรป (Europol Secure Network) ซึ่งเป็นเครือข่ายสำหรับแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และประเทศหุ้นส่วน และองค์กร/ประเทศนอกสหภาพยุโรป โดยผ่านเครือข่ายการปฏิบัติ ๓ ส่วนคือ ๑. เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer) ซึ่งประเทศสมาชิกและประเทศพันธมิตร (ภายใต้ข้อตกลง) ของสหภาพยุโรปทุกประเทศ ได้ส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในสำนักงานใหญ่ของ Europol เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะเป็นตัวกลางในการสื่อสาร ติดต่อ ประสานงาน ให้คำแนะนำ แลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งระหว่างเจ้าหน้าที่ประสานงานด้วยกันเองและกับ Europol ในการปฏิบัติงาน ๒. หน่วย Europol ประจำในแต่ละประเทศสมาชิก (Europol Nation Units - ENUs) มีสถานที่ตั้งอยู่ในแต่ละประเทศ ประกอบกำลังจากบุคลากรผู้บังคับใช้กฎหมายหลากหลายหน่วยงาน เช่น ตำรวจ และศุลกากร เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่จุดเชื่อมต่อการปฏิบัติงานระหว่าง Europol กับประเทศสมาชิก เป็นหน่วยงานที่เชื่อมข้อมูล คำขอ และคำแนะนำ การปฏิบัติจากหน่วยต่างๆ ในประเทศ กับ Europol และเป็นเสมือน “โซ่ข้อกลาง” ที่เชื่อมระหว่าง Europol กับประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ และ ๓. จุดติดต่อประจำประเทศ (หรือ National Contact Points – NCPs) ของพันธมิตรหุ้นส่วนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป มีหน้าที่คล้ายคลึงกับ ENUs ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป แต่จุดติดต่อประจำชาติจะไม่สามารถเข้าถึงระบบฐานข้อมูลของ Europol ได้โดยตรงแต่ติดต่อส่งผ่าน/รับข้อมูลโดยผ่านหน่วยประสานงานที่กำหนดไว้ของ Europol ทั้งสามส่วนของเครือข่ายปฏิบัติจะทำงานสอดประสานกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านระบบข้อมูลตำรวจยุโรป (Europol Information System – EIS) และช่องทางกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในกรรวบรวมข้อมูล อ้างอิงการกระทำผิด ผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกและพันธมิตรหุ้นส่วนของ Europol และ สหภาพยุโรป

ในด้านการบริหาร European Police Organization หรือ Europol เปลี่ยนสถานภาพของตนเองจากองค์กรของรัฐระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) องค์กรหนึ่งมาเป็นหน่วยงานที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป (EU Entity) ทั้งนี้ ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๐๑๐ เป็นต้นมา (ตามรายละเอียดข้อตกลงในสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) ประกอบข้อมติของคณะกรรมการ Europol (Europol Council Decision) สำนักงานตำรวจยุโรป มีผู้นำสูงสุดขององค์กรเป็น ผู้อำนวยการ (Director of Europol) แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหภาพยุโรป ด้านยุติธรรมและมหาดไทย (Council of the European Union for Justice and Home Affairs) โดยมีคณะกรรมการบริหาร (Europol Management Board) คณะหนึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนระดับอาวุโสจากประเทศสมาชิก ประเทศละ ๑ คน และผู้แทนจากสหภาพยุโรป (European Commission)

ร่วมกันทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำทางยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ Europol พิจารณากิจกรรมและแนวทางการพัฒนาองค์กร รวมทั้งให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณ และวางแผนการปฏิบัติงานขององค์กรในอนาคต โดยเสนอร่างฯ เข้าสู่การรับรองของคณะกรรมการ สหภาพยุโรป (Council of the European Union) และเข้ารับการพิจารณาอนุมัติโดยสภาผู้แทนแห่ง สหภาพยุโรป (European Parliament)

พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ทั้งในส่วนของ Europol และ สหภาพยุโรป มีรายละเอียดที่น่าสนใจ และเป็นพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศใน ด้านกิจการตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นแล้วในภูมิภาคยุโรป แม้ว่าอาจ มีเอกลักษณ์เฉพาะ มีรูปแบบ และขอบเขตของความร่วมมือแตกต่างไปจากองค์กรระหว่างประเทศ อื่น ๆ (ไม่ว่าจะเป็น ICPO-ICPO-Interpol หรือ UN) สมควรได้รับความสนใจนำมาเป็นแบบจำลอง (Model) ประกอบการพิจารณาแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ (ทั้งด้านแนวทาง ลักษณะ รูปแบบ และ รายละเอียดวิธีการ) เพื่อหากรอบและวิธีการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจที่ มีประสิทธิภาพสำหรับอนาคตของภูมิภาคอาเซียนต่อไป

Gerspacher & Dupont (๒๐๐๓) ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า องค์กรระหว่างประเทศ ต่างๆ (ซึ่งในที่นี้รวมถึง ICPO-Interpol และ Europol) จัดตั้งขึ้นโดยมุ่งประสงค์เพียงให้ความ ช่วยเหลือในกิจกรรมของตำรวจเท่าที่ทำได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของประเทศนั้นๆ เอง วัตถุประสงค์ขององค์กรระหว่างประเทศไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องต่อสู้กับปัจจัยภายในที่อาจเกี่ยวข้องกับ ด้านการเมือง (ไม่ว่าจะเป็นการเมืองที่สอดคล้องกัน หรือมีมาตรฐานทางกฎหมายที่ เหมือนกัน เป็นต้น) อันเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้าน กิจการตำรวจประสบความสำเร็จ บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศจึงมีค่อนข้างชัดเจนในการให้ การสนับสนุนโดยไม่มีอำนาจบริหาร (Executive Power) และไม่มีกองกำลังตำรวจ (Police Force) ของตนเอง ประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านั้นจึงต้องอาศัยความ ปรารถนาดี (Goodwill) ของประเทศสมาชิกในการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นตรงเกี่ยวกับอาชญากรรม ประเภทต่างๆ

บทที่ ๓

การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านกิจการตำรวจของไทยในปัจจุบัน

พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลทำให้การทำงานของตำรวจปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ ที่จะต้องมีความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรในการปฏิบัติงาน ร่วมกันบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ และไร้พรมแดน บทนี้จะได้ทำการสำรวจรูปแบบ และวิธีการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านกิจการตำรวจของไทยในลักษณะต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (เฉพาะในกลไกความร่วมมือที่สำคัญ เฉพาะเท่าที่จำเป็น) ต่อไป

การดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติของไทย และความมั่นคงของไทย ก็มีปรากฏชัดเจนอยู่มากมายหลายกรอบความร่วมมือในทุกระดับ จะขอยกตัวอย่างการดำเนินความสัมพันธ์ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจ ในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และความมั่นคง โดยจะใช้กรอบ (Framework) การจำแนกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ บนพื้นฐานแนวคิดของ Godson & Williams (2001) จำแนกความร่วมมือระหว่างประเทศออกเป็น ๕ ระดับคือ ระดับประเทศ (National) ระดับทวิภาคี (Bilateral) ระดับพหุภาคี (Multilateral) หรือ อนุภูมิภาค (Sub-regional) ไปจนถึงระดับภูมิภาค (Regional) และ ความร่วมมือในระดับโลก (Global)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีลักษณะความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในหลากหลายกรอบความร่วมมือ อาจจำแนกตามระดับ (ความร่วมมือระดับประเทศ ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค หรือระดับสากล) และรูปแบบของความร่วมมือ (ทวิภาคี หรือ พหุภาคี) รวมถึงตามลักษณะบทบาทที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปมีความเกี่ยวข้องในความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวได้เป็นสองลักษณะ คือ ๑. สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เป็นเจ้าของ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงในกรอบความร่วมมือฯ เอง และ ๒. สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วม หรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนหนึ่ง (มิได้เป็นหลัก) ในกรอบความร่วมมือฯ นั้น ในที่นี้ขอยกเอาเฉพาะกรอบความร่วมมือที่มีลักษณะเฉพาะน่าสนใจ มาจัดจำแนกตามรูปแบบ และลักษณะของความร่วมมือ (ดังปรากฏในตารางที่ ๓-๑)

ตารางที่ ๓ - ๑ แสดงความร่วมมือระหว่างประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่น่าสนใจ (จำแนกตามรูปแบบ และลักษณะของความร่วมมือ)

ลักษณะรูปแบบ-ระดับความร่วมมือ	ตร. เป็นหลัก / ตร. เป็นเจ้าของเรื่อง	ตร. ร่วมปฏิบัติ	หมายเหตุ
๑. ระดับประเทศ (National)	- คณะกรรมการประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติ	จำนวนมาก	ตร. เข้าร่วมปฏิบัติกับหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยคำสั่งหรือโดยการประสานงานมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียด ณ ที่นี้
๒. รูปแบบทวิภาคี (Bilateral)	- TCCC - ไทย-มาเลเซีย - ไทย-สปป.ลาว - นรด.พม่า, เวียดนาม - ตำรวจประสานงานในตปท.	- สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน - สนธิสัญญาความร่วมมือทางอาญา - สนธิสัญญาอินตวันักโทษ	
๓. รูปแบบพหุภาคี-ระดับอนุภูมิภาค (Multilateral/Sub-regional)	- ตรวจร่วมแม่น้ำโขง	-	
๔. รูปแบบพหุภาคี-ระดับภูมิภาค (Regional)	- ASEANAPOL - AMMTC-SOMTC	- AMMOD - ASOD - ผอ.ตม.และ กงศุลอาเซียน	ตร. ทำหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโส ใน SOMTC และเป็นเลขานุการใน AMMTC ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ
๕. รูปแบบพหุภาคี-ระดับสากล (Global)	- ICPO-Interpol	- UN Convention & Protocols on TOC and CT	

ช่วงต่อไปจะได้สำรวจรายละเอียดของความร่วมมือในกรอบต่างๆ ของแต่ละรูปแบบ โดยจะได้กล่าวรายละเอียดในกรอบความร่วมมือในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าของ เรื่อง หรือเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเพื่อให้เกิดความชัดเจน ส่วนกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ อื่นๆ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุน หรือเป็นเพียงผู้ปฏิบัติส่วนหนึ่ง จะขอกกล่าวแต่พอสังเขปเพียงเพื่อให้เกิดความเข้าใจเท่าที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาคำนี้ ดังต่อไปนี้

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของหน่วยงานภายในประเทศ (National)

ความร่วมมือระดับประเทศ (National) จะเป็นการร่วมมือกันของหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนและรองรับการดำเนินความร่วมมือระหว่าง ประเทศในทิวเขยอกตัวอย่างกรอบความร่วมมือในการปฏิบัติที่หน่วยงานต่างๆ ของไทยเข้ามา ร่วมมือกัน ในลักษณะคณะกรรมการ (ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี) เพื่อประสาน บูรณาการการทำงานร่วมกันในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงาน ด้านอาชญากรรมข้ามชาติ”

คณะกรรมการประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามความ เห็นชอบในหลักการของนายกรัฐมนตรี เมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ได้ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้น โดยมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการ ถูกตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช ในขณะนั้น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๒/๒๕๕๑ ลง ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑) มีวัตถุประสงค์ (ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว) เพื่อให้การประสานการปฏิบัติของส่วน ราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติในสาขาต่างๆ ตามกรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนและประเทศคู่เจรจา ได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความต่อเนื่อง บรรลุตามวัตถุประสงค์ ขอบเขต และ สาระหลักของการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC – ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime) และหัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรม ข้ามชาติ (Senior Official Meeting on Transnational Crime) ตลอดจนการประชุมคู่ขนานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (หมายรวมถึงการประชุมกับประเทศคู่เจรจาของแต่ละระดับ ซึ่งจะได้กล่าวถึง รายละเอียดของกรอบการประชุมต่างๆ เหล่านี้ในช่วงของความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับ ภูมิภาคต่อไป)

คณะกรรมการฯ นี้มีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งเป็นเสมือนที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี ในการเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง และมาตรการ หรือแผนปฏิบัติการในการป้องกัน ปราบปรามและต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งวิเคราะห์และประเมิน สถานการณ์ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในกรอบความร่วมมือของภูมิภาค และประเทศคู่เจรจาที่มี ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้อีกส่วนหนึ่งเสมือนเป็นมือเป็นไม้ให้กับรัฐบาล ในการอำนาจการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางและมาตรการในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ข้ามชาติ กับทั้งประสานทางนโยบายและข่าวกรองที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาดังกล่าว และพิจารณาเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย ตลอดจนพัฒนาความรู้ พัฒนา ศักยภาพบุคลากรของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อป้องกันปราบปราม และต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ฯลฯ อีกด้วย

พิจารณาเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานด้าน อาชญากรรมข้ามชาตินี้จะ ได้ถูกกำหนดไว้ให้มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งมิติยุทธศาสตร์ นโยบาย และปฏิบัติ กับทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวง ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ (เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวง ยุติธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร กระทรวงกลาโหม สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น) และหัวหน้า หน่วยงานระดับกองบัญชาการ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่ เกี่ยวข้อง (เช่น กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นต้น)

หากจะพิจารณาจากผลงานและการปฏิบัติที่แท้จริงของคณะกรรมการประสานงาน ด้านอาชญากรรมข้ามชาติตลอดระยะเวลาเจ็ดปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ ดังกล่าวถูกใช้ เป็นเพียงกลไกในเชิงตั้งรับ ทำงานธุรการเพื่อขับเคลื่อน/ประสานงานการปฏิบัติดำเนินการเพื่อ เตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC – ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime) และหัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้าน อาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Official Meeting on Transnational Crime) ตลอดจนการประชุม กลุ่มนานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (หมายรวมถึงการประชุมกับประเทศคู่เจรจาในแต่ละระดับ ซึ่งจะ ได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป) รวมถึงการติดตามผลและความคืบหน้าการปฏิบัติตามมติของกรอบการ ประชุมฯ ต่างๆ ดังกล่าวเป็นหลัก ส่วนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในด้านการเสนอแนะ

นโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการหรือแผนปฏิบัติการในการป้องกันปราบปรามและต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้รับการมอบหมาย อันเป็นงานคุณภาพเชิงรุกเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินั้น เป็นที่น่าเสียดายที่ยังไม่ปรากฏผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมออกมาให้เห็นเท่าใดนัก

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบทวิภาคี (Bilateral Cooperation)

ความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบนี้ถือได้ว่าเป็นความร่วมมือรูปแบบที่เรียกได้ว่า “คลาสสิก” พื้นฐานที่พัวพันอยู่โดยทั่วไปในหน่วยงานต่างๆ ในภาพรวมของความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคีระหว่างหน่วยงานตำรวจได้เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ และได้มีมากขึ้นจนกลายเป็นความร่วมมือๆ รูปแบบปกติในระยะ ๒๕-๓๐ ปีที่ผ่านมา

เพื่อความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะจำแนกความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ที่มีอยู่จำนวนมากออกตามลักษณะการมีส่วนร่วมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติในแต่ละกลไกความร่วมมือๆ ต่างๆ จะสามารถจำแนกออกได้เป็นสองลักษณะคือ ๑. ความร่วมมือๆ ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เป็นเจ้าของเรื่อง หรือเกี่ยวข้องโดยตรง (เช่น ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (TCCC) การประชุมร่วมระหว่างตำรวจไทย-มาเลเซีย ระดับผู้บริหาร เป็นต้น) และ ๒. ความร่วมมือๆ ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นผู้ร่วมปฏิบัติ (เช่น สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน สนธิสัญญาไอนตัวนักโทษ หรือสนธิสัญญาความร่วมมือทางอาญา ที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่างๆ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติถูกกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติ เมื่อได้รับการแจ้งจากผู้ประสานงานกลางตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าว เป็นต้น) โดยในช่วงต่อไปจะขอยกตัวอย่างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบต่างๆ (โดยจะคัดเลือกเอาแต่เฉพาะในกรอบความร่วมมือที่เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาในครั้งนี้) มากกล่าวในรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

ความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เป็นเจ้าของเรื่อง หรือเกี่ยวข้องโดยตรง ปรากฏอยู่หลายกรอบความร่วมมือ ดังนี้

ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime Coordination Center – TCCC) เกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไทยกับตำรวจเครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Federal Police – AFP) ซึ่งเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการพัฒนากิจการตำรวจขึ้น เพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันอย่างเป็นทางการ

ทางการ หลังจากการลงนามในบันทึกความตกลงฉบับดังกล่าว มีความชัดเจนในแนวทางการทำงานร่วมกัน และตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคดีเพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวน และนำไปสู่การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งก็ได้มีความเห็นร่วมกันว่าควรต้องมีศูนย์การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลอาชญากรรมเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มและบริหารจัดการการสืบสวนสอบสวนในคดีต่างๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันลงนามในบันทึกแลกเปลี่ยนเจตจำนง ว่าด้วยเครือข่ายประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (Exchange of Letter on The Consolidation of The Thailand Transnational Crime Network) กำหนดข้อตกลงรูปแบบการทำงานร่วมกันเพื่อจัดตั้งเครือข่ายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานตำรวจของทั้งสองประเทศทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้ง ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (ศปอช.) หรือ Transnational Crime Coordination Center หรือ TCCC รวมทั้งหน่วยประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติเสริม – เสริมย่อย (อีกกว่า ๓๐ หน่วย) ขึ้นอยู่ในความควบคุม บริหารจัดการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยทางตำรวจเครือรัฐออสเตรเลียให้การสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ ตลอดจนให้คำแนะนำในการปฏิบัติ โดยกำหนดระยะเวลาความร่วมมือที่ระบุในหนังสือแลกเปลี่ยนฯ ดังกล่าวเป็นเวลา ๓ ปี อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เห็นถึงประโยชน์ จึงได้ต่ออายุของความร่วมมือฯ ในลักษณะดังกล่าวต่อเนื่องตลอดมาแล้วถึง ๓ ครั้ง (จะสิ้นสุดระยะเวลาความร่วมมือใน พ.ศ. ๒๕๕๘)

ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ มีภารกิจสำคัญคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านการบังคับใช้กฎหมาย การประสานการปฏิบัติ การเสริมสร้างและส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือที่มีอยู่ การสร้างขีดความสามารถและการพัฒนาความเป็นมืออาชีพและภารกิจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยเฉพาะการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลของเหยื่อจากภัยพิบัติ ส่วนองค์ประกอบด้านการบริหารจัดการมีผู้บังคับบัญชาระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ มีผู้แทนของตำรวจสหพันธรัฐออสเตรเลียเป็นผู้จัดการโครงการ และมีผู้บังคับการกองการต่างประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการศูนย์ฯ โดยในระดับนโยบายได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้บริหารระดับสูงตำรวจสหพันธรัฐออสเตรเลียเป็นประธานกรรมการร่วมกัน มีหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของศูนย์เป็นกรรมการ พบปะหารือกันเป็นประจำตามวงรอบ เพื่อกำกับดูแลนโยบายและการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ

ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาตินี้ได้ติดตั้งคอมพิวเตอร์พร้อมบรรจุโปรแกรมระบบบริหารจัดการข้อมูลคดีและข่าวกรอง (Case Management and Intelligence System – CMIS) เป็นศูนย์กลาง โดยมีระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น “ถังข้อมูลกลาง” แล้วสร้างเครือข่ายกระจายออกไปยังหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ วางระบบการจัดเก็บ รวบรวม และกำหนดขั้นตอนกระบวนการและวิธีการเพื่อให้ “หน่วยลูก” เหล่านั้น (ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น ๑๑ หน่วยงาน กระจายอยู่ทั่วประเทศ) บันทึกข้อมูลอาชญากรรมภายในประเทศที่อาจเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติผ่านระบบส่งเข้ามารวบรวมไว้ในถังข้อมูลกลางอย่างเป็นระบบ ข้อมูลที่ได้รับนั้นถูกนำมาวิเคราะห์สร้างเครือข่าย ทราบถึงความเชื่อมโยงทำให้สามารถพิจารณาการเกิดขึ้นของอาชญากรรมนั้นๆ ได้ในมิติที่กว้างมากขึ้นเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการสืบสวนสอบสวนคดี นอกจากนี้การวิเคราะห์ข้อมูลยังทำให้ทราบแนวโน้มของอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะสามารถกำหนดทิศทางนโยบายทางการบริหารเพื่อป้องกันและปราบปรามต่อไป

การประชุมร่วมระหว่างตำรวจไทย – มาเลเซีย ระดับผู้บริหาร (Departmental Review of Joint Thailand – Malaysia Working committee on Criminal Activities) เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง โดยตรง ที่ร่วมมือกับตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย (Royal Malaysian Police) โดยวัตถุประสงค์ของกรอบความร่วมมือนี้ก็เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจของทั้งสองประเทศในการร่วมมือและปราบปรามอาชญากรรมของทั้งสองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองประเทศทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ โดยจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ในลักษณะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการจัดประชุมฯ ไปแล้ว ๒๑ ครั้ง ตั้งแต่ปี

เนื้อหาสาระของการประชุมร่วมระหว่างตำรวจไทย – มาเลเซีย ระดับผู้บริหาร ประกอบด้วย ๑. การก่อการร้าย ๒. การลักลอบค้ายาเสพติด ๓. การลักลอบค้ามนุษย์ ๔. การลักลอบค้าอาวุธ ๕. การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามแนวชายแดน ๖. การส่งคืนพาหนะที่ถูกโจรกรรม ๗. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคอมพิวเตอร์ ๘. การประสานงานด้านการข่าว ๙. การกระทำความผิดในเรือ น่านน้ำ และการกระทำอันเป็นโจรสลัด และ ๑๐. เรื่องอื่นๆ ซึ่งได้นำประเด็นเกี่ยวกับการฝึกอบรม/พัฒนาบุคลากร และคณะทำงานด้านอาชญากรรมระหว่างสองประเทศ ขึ้นมาพิจารณาร่วมกัน

การประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านกิจการตำรวจ ก็เป็นอีกกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง โดยตรง ที่ร่วมมือกับตำรวจต่างประเทศ (ในกรอบความร่วมมือนี้คือ กรมใหญ่ตำรวจ สปป.ลาว) ที่ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยประเด็นความร่วมมือประกอบด้วย ๑. การแลกเปลี่ยนข่าวสารในขอบเขตของภารกิจตำรวจ ๒. ความร่วมมือด้านยาเสพติด ๓. การป้องกัน สกัดกั้นการลักลอบเข้า-ออกเมืองผิดกฎหมาย ๔. การปราบปรามการโจรกรรมรถยนต์และยานพาหนะ และ ๕. การต่อต้านการค้ามนุษย์

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่าเหตุการณ์ที่สื่อมวลชนและประชาชนของทั้งสองประเทศให้ความสนใจเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ มีการจับกุม และสามารถช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นผู้หญิงและเด็ก เป็นจำนวนมาก การประชุมคณะกรรมการฯ จึงปรากฏการพิจารณาปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ และการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน ได้ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการหารือโดยกว้าง ที่ประชุมคณะกรรมการได้เห็นชอบให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ของทั้งสองประเทศ พร้อมทั้งให้มีการแก้ไขปัญหาลดลง และสกัดกั้นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (เช่น หลอกหลวง นำส่ง หรือวิธีการอื่น) อย่างเข้มงวด รวมทั้งร่วมมือกันช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ให้ปลอดภัย นำส่งไปยังสถานที่รองรับอย่างเหมาะสม เพื่อรอการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสองฝ่ายส่งกลับคืนประเทศ

การให้การศึกษาศึกษาฝึกอบรมหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจให้กับตำรวจประเทศเพื่อนบ้าน ก็เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไทย ที่ได้มีกับประเทศเพื่อนบ้าน เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างประเทศของสถาบันการศึกษาตำรวจที่มีความสัมพันธ์อยู่แล้วเดิมในระดับผู้บริหาร ได้ถูกขยาย “ต่อยอด” ไปสู่การปฏิบัติเพื่อกระชับความสัมพันธ์และเกิดเป็นโครงการที่เป็นรูปธรรม ในการแลกเปลี่ยนร่วมมือกันพัฒนาศักยภาพบุคลากรอันเป็นทรัพยากรหลักของหน่วยงาน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้บริหารระดับสูงของโรงเรียนนายร้อยตำรวจไทย ได้เดินทางไปแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมกับ โรงเรียนตำรวจประชาชนเวียดนาม กระทรวงความมั่นคงสาธารณะแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ในความร่วมมือกันทางด้านวิชาการตำรวจ และได้มีความเห็นสอดคล้องกันที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกัน (ทั้งระดับบริหาร ครู-อาจารย์ และนักเรียน) เพื่อเสริมสร้างโอกาสและความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติระหว่างประเทศไทยกับเวียดนาม ทั้งเป็นการสอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ทางโรงเรียนตำรวจประชาชน

เวียดนามฯ จึงได้ส่งนักเรียนจำนวน ๔ คน มาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรในปี ถัดมา (เม.ย. ๒๕๕๒) เป็นรุ่นบุกเบิกเข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจจนสำเร็จ การศึกษาไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และทางเวียดนามได้ทยอยส่งนักเรียนมาเข้าร่วมรับการศึกษาใน โรงเรียนนายร้อยตำรวจไทยอยู่ต่อเนื่องเป็นระยะ (ณ ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังมีนักเรียนตำรวจ เวียดนามศึกษาอยู่ที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจไทยจำนวน ๔ คน)

สำหรับความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กับ สถาบันการฝึกกลางแห่งกองกำลังตำรวจเมียนมา ก็มีจุดเริ่มต้น ลักษณะ และรูปแบบความร่วมมือที่มีความใกล้ชิดคล้ายคลึงกับประเทศเวียดนาม นั่นคือ เป็นการขยายผลที่เกิดขึ้นจากการที่ ผู้บริหารโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้ไปแลกเปลี่ยนเยี่ยมชม มีความเห็นสอดคล้องตรงกันที่จะ กระชับความสัมพันธ์โดยจัดทำบันทึกความตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสองสถาบัน ครอบคลุมการแลกเปลี่ยนการฝึกยุทธวิธีและสังเกตการณ์ปฏิบัติการ แลกเปลี่ยนผู้ฝึกสอน การวิจัย และการฝึกให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเมียนมา ซึ่งการส่งตำรวจมาร่วมการศึกษาในหลักสูตรนักเรียน นายร้อยตำรวจของไทย ก็ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในความร่วมมือส่วนนี้

ประเทศเมียนมาได้เริ่มส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาร่วมศึกษาในหลักสูตรนักเรียนนายร้อย ตำรวจครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจไปแล้วทั้งสิ้น ๔ คน (ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่ได้ชะลอการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเข้าร่วม โครงการฯ ชั่วคราว ปัจจุบันจึง “ขาดช่วง” ไม่มีตำรวจจากเมียนมาที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ)

นอกจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานการศึกษาตำรวจที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ให้ตำรวจต่างประเทศเข้ามาร่วมการฝึกอบรมในหลักสูตรนักเรียน นายร้อยตำรวจแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังได้เคยให้ความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากรให้กับ ตำรวจประเทศเพื่อนบ้านด้วยการฝึกอบรมระยะสั้น (๒ – ๔ สัปดาห์) อยู่เป็นระยะตามความต้องการ ร้องขอของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมด้านการพิสูจน์หลักฐานและการ ตรวจสถานที่เกิดเหตุ (ดำเนินการ โดยสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจฯ ทำการฝึกอบรม) ให้กับ ตำรวจเมียนมา หรือ หลักสูตรการควบคุมการจราจร (ดำเนินการ โดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลฯ ทำการฝึกอบรม) ให้กับตำรวจ สปป.ลาว เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการถ่ายทอดความรู้ อันเป็นการ ร่วมมือกันเสริมสร้างศักยภาพ ยกระดับความเป็นมืออาชีพให้กับตำรวจในประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ยังส่งผลในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ระหว่างองค์กรและบุคลากรในวิชาชีพตำรวจ สร้างสัมพันธภาพที่ดีในระดับบุคคลให้เกิดขึ้นเพื่อ เป็นพื้นฐานในการให้ความร่วมมือกันปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต

จากตัวอย่างของกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคี ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลักหรือเป็นเจ้าของเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติไทย กับ ตำรวจสหพันธรัฐออสเตรเลียในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาชญากรรมข้ามชาติ หรือกับตำรวจมาเลเซีย และตำรวจ สปป.ลาว ในกรอบการประชุมฯ ดังกล่าวพอจะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในกรอบความร่วมมือฯ ทั้งสองดังกล่าว มีความชัดเจน และเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกัน (นั่นคือ เป็นประเด็นที่ต่างฝ่ายต่างมองเห็นว่าเป็นปัญหาและเป็นปัญหาที่ทั้งสองประเทศจะต้องร่วมมือกัน/ช่วยกันแก้ไขจึงจะคล่องหรือมีความคืบหน้าไปได้) หรือในกรณีการที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจไทยให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในเข้าร่วมศึกษาอบรมหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจ (ซึ่งเป็นการพัฒนาบุคลากรอันเป็นทรัพยากรสำคัญขององค์กร) ให้กับตำรวจเวียดนามและพม่า เกิดจากการมองเห็นปัญหาและแนวทางในการร่วมมือร่วมกัน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้น

จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ไม่ว่าจะเริ่มต้นด้วยความร่วมมืออย่างเป็นทางการ โดยการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปรากฏผลเป็นการบริหารคดี การวิเคราะห์อาชญากรรมข้ามชาติ) หรือการร่วมกันจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศเพื่อหารือ (เช่น ในกรณีของตำรวจไทย กับ มาเลเซีย หรือ สปป.ลาว ปรากฏผลเป็นข้อมติ ข้อตกลง เป็นผลการประชุมฯ ที่ค่อนข้างชัดเจน) หรือการเดินทางไปแลกเปลี่ยนเยี่ยมชม คู่มือการ หารือระหว่างกันของผู้บริหาร จนทำให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจส่งบุคลากรมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น ในกรณีการส่งตำรวจมาร่วมศึกษาอบรมในหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจที่มีนายตำรวจของเวียดนามและเมียนมาเข้าร่วมการศึกษากับนักเรียนนายร้อยตำรวจไทยเป็นระยะเวลาถึงสี่ปี จนสำเร็จการศึกษาไปแล้วหลายคน กลไกความสัมพันธ์ทั้งหลายเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นผลผลิตของความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคี อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับผลผลิตจากแต่ละกรอบความร่วมมือฯ ต่างๆ ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเอกสารการวิเคราะห์ แนวโน้มอาชญากรรมข้ามชาติ หรือเป็นจำนวนตำรวจต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือได้เป็นแนวทาง กำหนดข้อยุติ ข้อตกลงร่วมกันที่ได้จากการประชุมฯ บันทึกไว้เป็นแถลงการณ์ หรือข้อตกลงร่วมกันของที่ประชุมฯ แล้ว จะสามารถนำไปผลักดันลงสู่การปฏิบัติ ขับเคลื่อนไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลในด้านการเสริมสร้างความเข้าใจกันระหว่างประเทศในระยะยาว หรือมีผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมในการยกระดับความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่างๆ เหล่านั้นเป็นประการใดหรือไม่ หรือนายตำรวจพม่าและเวียดนามที่จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจไทย จะพัฒนาสัมพันธ์ สร้างความแตกต่างเป็นมรรคเป็นผลในเชิงสร้างสรรค์ให้กับตำรวจไทยได้

หรือไม่ เป็นประการใด ก็คงเป็นผลสัมฤทธิ์ที่จะต้องมีการติดตามประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

ความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะผู้ร่วมปฏิบัติ (นั่นคือมิใช่ในลักษณะเป็นหลัก หรือเป็นเจ้าของเรื่อง) ที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ การปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญาต่างๆ เช่น สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition Treaty) สนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Treaty – MLAT) และ สนธิสัญญาการโอนตัวนักโทษ (Transfer of Prisoner Treaty) ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปเกี่ยวข้องในลักษณะผู้ปฏิบัติ ที่จะเข้าปฏิบัติเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้ประสานงานกลาง (Central Authority) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจรักษาการตามสนธิสัญญาแต่ละฉบับ โดยเมื่อผู้ประสานงานกลางได้รับคำร้องขอรับความร่วมมือฯ จากต่างประเทศ และได้ตรวจสอบคำร้องขอว่ามีรายละเอียดเป็นไปตามที่กำหนดและเข้าองค์ประกอบที่สามารถจะให้ความร่วมมือได้ตามสนธิสัญญาฯ แต่ละฉบับ ก็จะประสานสั่งการไปยังผู้ปฏิบัติ (ซึ่งตำรวจก็จะเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการปฏิบัตินี้)

ในภาพรวมของประเทศไทย ได้มีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา ทั้งสามสนธิสัญญากับประเทศต่างๆ ไว้กับหลายประเทศ โดยมี ๗ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา เบลเยียม สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดีย มีความร่วมมือระหว่างประเทศโดยผ่านการทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญาทั้งสามสนธิสัญญากับประเทศไทย ในขณะที่อีกเกือบ ๑๐ ประเทศมีความร่วมมือระหว่างประเทศฯ กับไทย ๒ สนธิสัญญา และอีก ๓๐ ประเทศมีความร่วมมือระหว่างประเทศกับไทยโดยผ่านการทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา จำนวน ๑ สนธิสัญญา

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคี-ระดับอนุภูมิภาค (Multilateral Cooperation – Sub-regional)

ปัจจุบันความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบ ระดับ และ ลักษณะเช่นนี้ไม่ปรากฏมากนักโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบทวิภาคี หรือรูปแบบพหุภาคีในระดับภูมิภาค ประการหนึ่งอาจเนื่องมาจากแนวทางการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในระยะหลังได้มุ่งกระแสนี้ไปเพื่อรองรับการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคที่จะเป็น “ประชาคมอาเซียน” (หรือ ASEAN Community) จึงนำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในหน่วยงานต่างๆ จึงมุ่งเป้าของความร่วมมือไปที่ระดับภูมิภาค (Regional) นั่นคืออาเซียนเป็นหลัก (ซึ่งจะได้กล่าวถึง

กรอบความร่วมมือฯ ต่างๆ ในระดับภูมิภาคโดยรายละเอียดต่อไป) ในช่วงนี้จะขอกล่าวถึงกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบพหุภาคี ระดับอนุภูมิภาค ที่มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก คือ กลไกความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง (หรือเรียกโดยย่อว่า “กลไก ๔ ประเทศ”) เพื่อจัดการกับสถานการณ์ความมั่นคงใหม่ในแม่น้ำโขง

กลไกความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศมีสมาชิกประกอบด้วยประเทศในอนุภูมิภาคที่แม่น้ำโขง (ช่วงต้น) ไหลผ่าน คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน เมียนมา ลาว และ ไทย ที่เกิดขึ้นมาได้ไม่นานนัก (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕) กลไกความร่วมมือฯ ดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นด้วยความรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการเกิดขึ้นบนภาวะวิกฤตจากปัญหาด้านความปลอดภัยของการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขง และในภาวะกดดันที่มีความสัมพันธ์ที่จะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ช่วงก่อนถึงน่านน้ำไทย ในเขตชายแดนร่วมพม่า-ลาว ท่าที่มีการบันทึกไว้ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ลอบยิงเรือสินค้าที่ล่องมาจากประเทศจีนรวม ๖ ครั้ง โดยเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้เกิดเหตุการณ์ปล้นเรือและฆาตกรรมลูกเรือ ผู้ควบคุมเรือสินค้าจีนเสียชีวิตทั้งสิ้น ๑๓ ศพในบริเวณ “สามเหลี่ยมทองคำ” ที่เป็นเขตรอยต่อของ ๓ ประเทศ (เมียนมา ลาว และไทย) ทำให้ประเทศจีนต้องหยุดเดินเรือสินค้าทั้งหมดในแม่น้ำโขง สื่อมวลชนและประชาชนจีนให้ความสนใจเป็นอย่างมาก นอกจากจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านการเศรษฐกิจ การค้าแล้ว ยังส่งผลถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะเมื่อทางการสืบสวนสอบสวนต่อมาได้พบว่าผู้ต้องหาที่กระทำการอย่างอุกอาจเหยียดหยามโหดในกรณีดังกล่าวเป็นทหารไทยกลุ่มหนึ่ง ประชาชนจีนโดยเฉพาะบรรดาญาติของผู้ตายได้เร่งรัดทางรัฐบาลจีนมากยิ่งขึ้น ทำให้ทางการจีนทวีความหวั่นไหว จนต้องส่งผู้บริหารระดับสูงของประเทศมายังประเทศไทย โดยแจ้งว่าเพื่อให้ความร่วมมือประสานงานการสืบสวนสอบสวน (แต่แท้จริงเชื่อว่าเพื่อเฟ้นหาเงาติดคดี และรายงานความคืบหน้าตรงกลับไปยังรัฐบาลจีน) จนกระทั่งการดำเนินคดีมีความชัดเจน

หลังเหตุการณ์ปล้นเรือสินค้าและฆ่าลูกเรือแล้ว จีนได้ผลักดันให้มีการเจรจาผู้นำระดับสูง ๔ ฝ่าย (ประกอบด้วย จีน เมียนมา ลาว ไทย) ขึ้น ณ กรุงปักกิ่ง เป็นการประชุมว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง ที่ประชุมฯ ได้รับรองถ้อยแถลงการณ์ร่วม (Joint Statement) ที่ส่วนหนึ่งระบุให้มีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง หรือเรียกย่อว่า “กลไก ๔ ประเทศ” รวมทั้งจัดตั้งกลไกย่อยภายใต้กลไก ๔ ประเทศ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ความมั่นคงในแม่น้ำโขง ซึ่งก็ได้มีการเจรจากันจนได้แนวทางและรายละเอียดในการดำเนินความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง รวมถึงแนวทางในการจัดตั้งกลไก ๔ ฝ่าย และกลไกย่อย (Sub-mechanism) ที่เกี่ยวข้อง

ในห้วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ทางการเงินก็ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการผสม (Combined Operation Center) เป็นหน่วยประสานการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจของจีน เมียนมา ลาว และไทย ในการคุ้มกันเรือพาณิชย์ที่ใช้น้ำโขงในช่วงเขตติดต่อชายแดนแต่ละประเทศ ซึ่งได้เห็นชอบร่วมกันให้มีตำรวจของแต่ละประเทศเป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ศูนย์ปฏิบัติการผสมที่ได้ตั้งขึ้นใหม่นี้ด้วย (ซึ่งประเด็นนี้ได้กลายเป็นจุดหักเหสำคัญ กลายเป็นความจำเป็นที่เป็น “รูปธรรม” หนุนนำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจประสานงานในต่างประเทศ หรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า “ทูตตำรวจ” ในประเทศจีน และในต่างประเทศอื่นติดตามมาคือ เมียนมา และ กัมพูชา ติดตามมา)

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการตำรวจภูธรภาค ๕ (ส่วนหน้า) ขึ้นที่ท่าเรือเชียงแสน ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ นั้น เพื่อรักษาความปลอดภัยเรือสินค้าเงินเมื่อเข้าเขตน่านน้ำไทย ตั้งแต่บริเวณท่าเรือเชียงแสนไปถึงสามเหลี่ยมทองคำ ระยะทางประมาณ ๕ กิโลเมตร และต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในแม่น้ำโขง (สปปช. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ บริหารจัดการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ รับผิดชอบการปฏิบัติ) โดยให้อำนาจหน้าที่ในการบูรณาการและประสานการปฏิบัติกับทุกหน่วยงานในพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยเรือสินค้าเงิน การป้องกันปราบปรามการกระทำผิดในแม่น้ำโขง และภาคปฏิบัติทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในแม่น้ำโขง กำหนดแนวทางการปฏิบัติชัดเจน เป็นไปตามแถลงการณ์ร่วม ๔ ฝ่าย ซึ่งรวมตลอดถึงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายของไทยและต่างประเทศ โดยประกอบกำลังดำเนินการทั้งการลาดตระเวนคุ้มกันทางน้ำ ทางบก โดยลาดตระเวนและตั้งจุดตรวจจุดสกัดตามแนวฝั่งแม่น้ำโขง สอดคล้องกับการลาดตระเวนทางน้ำ และ ทางอากาศใช้เฮลิคอปเตอร์ในห้วงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคีระดับภูมิภาค (Multilateral Cooperation – Regional)

ดังที่ได้กล่าวไว้ในช่วงต้นแล้วว่าการกำหนดเวลารวมตัวกันเป็น “ประชาคมอาเซียน” ของประเทศในภูมิภาคนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่งผลประการหนึ่งทำให้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระยะหลังไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือต่างๆ มุ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในกรอบของอาเซียน ภายใต้ประชาคมการเมือง ความมั่นคง ก็ได้สร้างกลไกความร่วมมือขึ้นเพื่อให้มีความครอบคลุมความหลากหลาย

สาขาของความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีหรือการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting – หรือ Senior Official Meeting on Transnational Crime (AMM หรือ SOM-TC)) การประชุมระดับรัฐมนตรี หรือ เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยาเสพติด (ASEAN Ministerial หรือ Senior Official Meeting on Drug Matters (AMM หรือ ASOD)) แม้แต่ในกลไกความร่วมมือที่มีอยู่แล้วเดิม เช่น การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL) ก็ได้มีการพัฒนาให้ความร่วมมือระหว่างกันมีความชัดเจน และกลายเป็นที่สนใจขององค์กรและตำรวจประเทศต่างๆ นอกภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

ในช่วงต่อไปนี้จะสำรวจรายละเอียดกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบพหุภาคีระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจที่น่าสนใจมาเป็นตัวอย่าง โดยจำแนกตามลักษณะหรือบทบาทที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปเกี่ยวข้องในกลไกความร่วมมือพหุภาคี (เป็นหลักเจ้าของเรื่อง หรือ เป็นผู้สนับสนุนร่วมปฏิบัติ) ต่อไปดังนี้

ความร่วมมือระหว่างประเทศแบบพหุภาคี ระดับภูมิภาค ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เป็นเจ้าของเรื่อง หรือเกี่ยวข้องโดยตรง ปรากฏอยู่สองกรอบความร่วมมือสำคัญ คือ การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน และ การประชุมระดับรัฐมนตรี และระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ พอสรุปรายละเอียดโดยสังเขปได้ดังนี้

การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEAN Chiefs of National Police Conference – ASEANAPOL) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติโดยตรง กรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และได้มีการจัดประชุมต่อเนื่องกันเรื่อยมาเป็นประจำทุกปี โดยหน่วยงานตำรวจของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้จะเป็นการจัดประชุมฯ ครั้งที่ ๓๕ โดยตำรวจแห่งชาติอินโดนีเซียจะเป็นเจ้าภาพ

การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนเกิดขึ้นเนื่องมาจากหน่วยงานตำรวจของแต่ละประเทศในอาเซียนได้ตระหนักถึงผลร้ายของอาชญากรรมข้ามชาติต่อการเติบโตและพัฒนาในภูมิภาคและต่อสังคมอาเซียนโดยรวม เป็นกรอบความร่วมมือที่ผู้บัญชาการ/หัวหน้าตำรวจของทุกประเทศในภูมิภาค จะได้ร่วมพบปะหารือกันในประเด็นต่างๆ ที่เป็นปัญหาสำคัญ มีความสนใจหรือมีความหวังไขว่ร่วมกัน โดยในระยะแรกจะเน้นไปที่การแก้ปัญหาแพร่ระบาดของยาเสพติด และการลักลอบค้ายาเสพติดในภูมิภาค ต่อมาปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้เข้ามาขยายตัวและมีความหลากหลายรูปแบบ มีความเชื่อมโยงกัน ประเด็นที่หารือกันในกรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนจึงขยายตัวไปครอบคลุมถึงปัญหาการก่อการร้าย การลักลอบค้าอาวุธ อาชญากรรมทาง

เศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ฯลฯ นอกจากนั้นประเด็นความร่วมมือทางด้านการบริหารใน มิติต่างๆ ตั้งแต่การบริหารระบบศูนย์ข้อมูลตำรวจอาเซียนการแลกเปลี่ยนบุคลากร/การพัฒนา ทรัพยากรบุคคลของตำรวจ และการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา (Mutual Assistance in Criminal Matters) ที่เป็นการให้ความร่วมมือระหว่าง ตำรวจกับตำรวจ ที่การร้องขอและการให้ความ ร่วมมือจะอยู่ภายในกรอบของกฎหมายภายในแต่ละประเทศ แต่ยังไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ขั้นตอนทาง กฎหมายของสนธิสัญญา หรือ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา (ที่ใช้คำว่า Mutual **Legal** Assistance in Criminal Matters)) ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหรือเป็นประเด็น ประจำ ผลหรือข้อคิดของการประชุมฯ จะถูกบันทึกไว้ในแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ของการประชุมฯ กำหนดนโยบาย แนวทางรูปแบบของความร่วมมือ ตลอดจนการปฏิบัติร่วมกัน ในแต่ละประเด็นทุกครั้ง โดยมีสำนักงานเลขาธิการการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL Secretariat จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และเริ่มปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการเมื่อ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีที่ทำการสำนักงานอยู่ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย) เป็นหน่วยงาน ขับเคลื่อน อำนวยการประชุมฯ และติดตาม ผลักดันการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้เป็นไป ตามข้อคิดของที่ประชุมฯ ดังกล่าว

การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะโดยที่ ประเทศต่างๆ ได้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อต่อต้านอาชญากรรม ข้ามชาติ หรือไม่ว่าจะเพราะบทบาทของเอเชียในประชาคมโลกมีความสำคัญมากขึ้น (Rise of Asia) ซึ่งทำให้อาเซียนที่เป็นกรอบความร่วมมือใหม่ของภูมิภาคมีศักยภาพสูงขึ้นด้วยก็ตาม ทำให้ปรากฏ ว่าในระยะหลังได้มีองค์กรตำรวจของหลายประเทศได้เสนอตัวเข้ามาเป็น “คู่เจรจา” (Dialog Partner) และ “ผู้สังเกตการณ์” (Observer) ร่วมในการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน มากขึ้นเรื่อยๆ โดยปัจจุบันการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนจะมีการประชุม พิจารณา หรือในประเด็นต่างๆ กับ หน่วยงาน/องค์กรตำรวจคู่เจรจา จำนวน ๘ หน่วยงาน/องค์กร ได้แก่ ตำรวจเครือรัฐออสเตรเลีย กระทรวงความมั่นคงภายในของประเทศจีน ตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น ตำรวจแห่งชาติเกาหลีใต้ ตำรวจ นิวซีแลนด์ รัสเซีย (Russia Federation ที่ได้รับมติที่ประชุมฯ ให้ยกระดับจากประเทศผู้สังเกตการณ์ เป็นประเทศคู่เจรจาตั้งแต่การประชุมฯ ครั้งที่ ๓๔ เป็นต้นไป) และองค์กรตำรวจสากล (Interpol) รวมถึงมีหน่วยงาน/องค์กรตำรวจผู้สังเกตการณ์อีก ๓ หน่วยงาน ได้แก่ ตำรวจติมอร์เลสเต ตำรวจ ตุรกี และองค์กรตำรวจแห่งสหภาพยุโรป (Europol)

การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน นอกจากจะเป็นเวทีที่หัวหน้าตำรวจของทุกประเทศ ในภูมิภาคอาเซียนจะได้ร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหา อันเป็นปัญหาที่คุกคามความมั่นคงปลอดภัย ของอาเซียนที่มีความสนใจร่วมกัน แสวงหาแนวทางความร่วมมือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหา

ดังกล่าวแล้ว ยังเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดของหน่วยงานตำรวจทุกประเทศในภูมิภาคได้เสริมสร้าง กระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน การประชุมฯ นี้ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจและความสมัครสมานสามัคคีของทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และการพัฒนาขีดความสามารถ/ศักยภาพขององค์กร และบุคลากรตำรวจ ส่งเสริมการพัฒนาและการดำเนินการที่เป็นระบบในการบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นหน้าที่โดยตรงของตำรวจ อีกส่วนหนึ่งด้วย

การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime เริ่มขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์) และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Official Meeting on Transnational Crime เริ่มขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย) เป็นกรอบการประชุมที่อยู่ภายใต้ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Community) ซึ่งเป็นหนึ่งในสาม “เสาหลัก” ของอาเซียน ที่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสงบสุขและรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคงและร่วมมือกันเพื่อต่อต้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยมีแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community (APSC) Blueprint) กำหนดแนวทางและกิจกรรมการปฏิบัติไว้

การประชุมรัฐมนตรีฯ และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาตินอกจากจะเป็นกลไกประการหนึ่งที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ซึ่งเป็นแผนงานระดับภูมิภาคไปสู่การปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องมากมายที่จะไม่ขอยกมากล่าวในที่นี้ แต่ก็ปรากฏประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งสำหรับกลไกการประชุมฯ ทั้งสอง คือ การกำหนดประเภทฐานความผิดเน้นหนัก (Focused Crime Type) ไว้จำนวน ๘ ฐานความผิดเน้นหนัก รวมทั้งกำหนดคอบหมายประเทศผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินการ (Lead Shepherd) ของภูมิภาคอาเซียนภาพรวมไว้ในแต่ละฐานความผิดเน้นหนัก ดังนี้ ๑. การก่อการร้าย (อินโดนีเซีย) ๒. การค้ามนุษย์ (ฟิลิปปินส์) ๓. ยาเสพติด (ไทย) ๔. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (สิงคโปร์) ๕. อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (สิงคโปร์) ๖. การฟอกเงิน (มาเลเซีย) ๗. โจรสลัดและการอาชญากรรมทางทะเล (มาเลเซีย) และ ๘. การลักลอบค้าอาวุธ (กัมพูชา) โดยในแต่ละฐานความผิดเน้นหนักดังกล่าวได้มีความเห็นชอบร่วมกันกำหนดประเด็นอันเป็นกรอบในการพิจารณาดำเนินการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างกันไว้ ๖ ด้านคือ ๑. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ๒.

ด้านกฎหมาย ๓. การบังคับใช้กฎหมาย ๔. การเสริมสร้างศักยภาพ ๕. การฝึกอบรม และ ๖. การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศ/องค์กรภายนอกภูมิภาค

การประชุมรัฐมนตรีฯ และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ จะเป็นกลไกของภูมิภาคในระดับรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการการปฏิบัติของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ได้รับสั่งการมอบหมายโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโสของประเทศไทยในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ซึ่งทำให้มีอีกหน้าที่หนึ่งพงตามมาด้วยการเป็นเลขานุการในส่วนของประเทศไทยในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ) และทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ดังที่กล่าวไว้แล้วในช่วงต้น) ทำหน้าที่ในการบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในภาพรวมของประเทศ จึงเป็นเสมือน “โซ่ข้อกลาง” เป็นหน่วยงานติดตาม ประสานงาน ข้อมูล ขับเคลื่อนดำเนินการ ตลอดจนติดตามผลการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง สอดคล้อง เป็นไปตามแนวทางที่ประชุมฯ ทั้งสองกรอบการประชุมฯ ได้กำหนดถ่ายทอดลงมาให้ไว้

ความร่วมมือระหว่างประเทศแบบพหุภาคี ระดับภูมิภาค ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะผู้ร่วมปฏิบัติ ปรากฏอยู่หลากหลายกรอบความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมอาเซียนระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยเรื่องยาเสพติด (ASOD) หรือ การประชุมผู้อำนวยการตรวจคนเข้าเมือง และหัวหน้ากองการกงสุล ของกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งก็อยู่ภายใต้การดูแลของที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ หรือแม้แต่การประชุมระดับรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (AMMOD) ที่มีประเด็นเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติบรรจุเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security Issues) ก็ตาม ทว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบหลัก (เมื่อเปรียบเทียบกับ การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ ที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงก่อนหน้า)

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในรูปแบบพหุภาคีระดับสากล (International Multilateral Cooperation)

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจที่เป็นสากล ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในลักษณะอื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยสามารถจำแนกออกได้เป็นสองลักษณะตามการเข้าไปเกี่ยวข้องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

ความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบพหุภาคี ระดับสากล ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เป็นเจ้าของเรื่อง หรือเกี่ยวข้องโดยตรง คนส่วนใหญ่ก็จะนึกถึงองค์การตำรวจสากล หรือ ICPO-Interpol โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรากฏเป็นข่าวสารทางสื่อมวลชนอยู่เป็นระยะเกี่ยวกับ “หมายแดง” ซึ่งเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็น “หมายจับ” ขององค์การตำรวจสากล ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน แม้ว่าจะไม่ผิดไปเสียทั้งหมด

องค์การตำรวจสากล (พลตำรวจตรี วัชรพล ประสารราชกิจ (๒๕๕๑) ได้อธิบายว่าเป็นกลไก หรือ เป็นตัวกลางในการที่จะปฏิบัติ หรือ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญาธรรมดา หรือความผิดทางอาญาระหว่างประเทศดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การตำรวจสากล (ICPO-Interpol) มาแล้วกว่า ๖๐ ปี ในส่วนหนึ่งการเป็นสมาชิกองค์การตำรวจสากลได้ทำให้เกิดสิทธิประโยชน์ที่ได้ภายใต้กรอบความร่วมมือที่กำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การตำรวจสากลจากประเทศสมาชิกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ และเข้าร่วมใน โครงการฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพ เพิ่มพูนความรู้ ตลอดจนการเข้าร่วมในการปฏิบัติการต่างๆ ที่ทางองค์การตำรวจสากลเห็นว่ามีความสำคัญและให้การสนับสนุน

กลไกหลักในการดำเนินความร่วมมือขององค์การตำรวจสากล มีอยู่ ๔ ประการสำคัญคือ ประการแรก โครงข่ายการติดต่อสื่อสาร องค์การตำรวจสากลมีโครงข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศสมาชิกกับสำนักงานเลขาธิการตำรวจสากล และ ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง เรียกว่า ระบบ I 24/7 (Interpol, 24 hours a day, seven days a week) ซึ่งเป็นระบบการสื่อสารที่เชื่อมต่อประเทศสมาชิกทั่วโลกเข้าด้วยกัน มีแม่ข่ายหลักตั้งอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการองค์การฯ โดยระบบนี้จะอำนวยความสะดวกให้สำนักงานกลางตำรวจสากลของประเทศต่างๆ สามารถสืบค้น ตรวจสอบ ประสาน และเชื่อมโยงสร้างโครงข่ายข้อมูลต่างๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ในประเทศสมาชิก กับฐานข้อมูลกลางของตำรวจสากล เครือข่ายการติดต่อสื่อสารดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงานส่งคำร้องขอความร่วมมือ หรือผลการปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกได้อย่างง่ายดาย (ไม่ว่าจะโดยผ่านสำนักงานเลขาธิการฯ หรือโดยตรงไปยังประเทศสมาชิกอื่นๆ) การที่ตำรวจสามารถแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลกันได้โดยรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์นี้ ทำให้สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง องค์การตำรวจสากลมีระบบการให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นในสถานการณ์ปกติ หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน (เช่น เหตุพิบัติภัย) มีผู้ชำนาญด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของประเทศสมาชิกเมื่อได้รับการร้องขอ (เช่น

สามารถระดมทีมตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล หรือทีมค้นหาที่มีประสบการณ์เพื่อออกไปช่วยปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน) ระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือการกระทำผิด (เช่น ฐานข้อมูลอาชญากรรม ฐานข้อมูลรถถูกโจรกรรม ฐานข้อมูลเอกสารเดินทางที่หายหรือถูกโจรกรรม งานศิลปะที่ถูกโจรกรรม หรือข้อมูลเกี่ยวกับแผนประทุษกรรมคนร้าย เป็นต้น) ที่ประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงและทำการตรวจสอบได้ตลอดเวลา กับทั้งมีระบบการแจ้งเวียนข้อมูลระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ระบบหมาย” สีต่างๆ ขององค์การตำรวจสากล ที่รู้จักกันทั่วไปคือ “หมายแดง” ซึ่งเป็นหมายที่ระบุบุคคลผู้ต้องการตัว (อันเนื่องมาจากตกเป็นผู้ต้องหากระทำความผิดอาญา) “หมายแดง” ขององค์การตำรวจสากลไม่ใช่หมายจับสากล (แม้หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบยุโรป และอาฟริกาจะให้การยอมรับว่าเปรียบเสมือน “หมายจับ” ที่สามารถดำเนินการจับกุมได้ตามกฎหมายทันที แต่กระบวนการยุติธรรมไทยไม่ได้ให้การยอมรับดังกล่าว) เป็นการดำเนินการขององค์การตำรวจสากลเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกโดยขอความร่วมมือจากประเทศสมาชิกอื่นๆ เมื่อพบบุคคลดังกล่าวให้ทำการยืนยันและระบุตัว เพื่อนำไปสู่การจับกุมและเข้าสู่กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามกฎหมายต่อไป

ประการที่สาม การจัดการฝึกอบรม สัมมนา เพิ่มพูนความรู้ องค์การตำรวจสากลโดยสำนักงานเลขาธิการฯ จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้และยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ยังได้ร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน หรือ ประเทศสมาชิกในภูมิภาคต่างๆ) จัดการประชุม สัมมนาในประเด็นเฉพาะ หรือหัวข้ออาชญากรรมสำคัญต่างๆ ทั้งที่สำนักงานเลขาธิการฯ และในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เพื่อกระจายความรู้ ความเข้าใจ สร้างความมั่นใจและยกระดับมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกในทุกภูมิภาคทั่วโลก ตั้งแต่การจัดการสัมมนาในหัวข้ออาชญากรรม (เช่น อาชญากรรมไซเบอร์ (Cyber Crime) การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism)) ไปจนถึงการจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญเฉพาะ (เช่น การประชุมเกี่ยวกับสารตั้งต้นยาเสพติด (Drug Precursor Conference) หรือ การฝึกอบรมการวิเคราะห์ข่าวกรองสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (INTERPOL Criminal Intelligence Analysis Training for South East Asia) เป็นต้น) ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ถูกร้องขอให้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าในการสัมมนา หรือ เป็นเจ้าภาพร่วมในการจัดการฝึกอบรม ประชุมดังกล่าว

ประการที่สี่ องค์การตำรวจสากลจัดทำโครงการและประสานงานจัดให้มีการปฏิบัติการ (Operation) ระหว่างประเทศ หรือในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อดำเนินการปราบปรามการกระทำผิดใดคดีหนึ่งเพื่อยกระดับศักยภาพการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

ผู้เกี่ยวข้อง และสร้างระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ปฏิบัติการ “Sunbird” ที่องค์การตำรวจสากลได้จัดทำขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดกั้นผู้ก่อการร้ายและอาชญากรที่หลบหนีหรือมุ่งหมายจะกระทำความผิดข้ามชาติ ประเทศสมาชิกทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนร่วมในปฏิบัติการครั้งนี้ โดยการส่งหนังสือเดินทางของผู้ที่เดินทางเข้าประเทศตรวจกับระบบฐานข้อมูลขององค์การตำรวจสากล ผ่านคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายการสื่อสารขององค์การ เพื่อตรวจสอบว่าหนังสือเดินทางที่ใช้เป็นหนังสือเดินทางที่ได้มีการแจ้งหายหรือถูกโจรกรรมมาหรือไม่ รวมถึงตรวจสอบผู้ถือหนังสือเดินทางดังกล่าวว่าเป็นผู้ที่ถูกต้องการตัว (เป็นบุคคลตาม “หมายแดง” ขององค์การตำรวจสากล) หรือไม่อีกส่วนหนึ่ง ผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว นอกจากความสำเร็จเป็นรูปธรรมตรวจพบการใช้เอกสารเดินทางที่ได้ถูกแจ้งหายหรือถูกโจรกรรมที่ระบุไว้ในระบบฐานข้อมูลขององค์การตำรวจสากลจำนวนหลายสิบเล่มแล้ว ประโยชน์ที่ชัดเจนคือ การสร้างเครือข่ายการทำงานที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันของประเทศสมาชิกต่างๆ ในภูมิภาคโดยมีองค์การตำรวจสากลเป็นหน่วยประสานการปฏิบัติ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการทำงานร่วมกันในเรื่องอื่นๆ หรือประเด็นอาชญากรรมต่างๆ ในอนาคตต่อไป

การเป็นสมาชิกขององค์การตำรวจสากลก็ทำให้เกิดพันธะหน้าที่ในการที่ประเทศไทย โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หรือพิจารณาเข้าร่วมดำเนินการ เมื่อได้รับการประสานร้องขอ ดังที่กล่าวแล้ว (นอกเหนือจากการชำระค่าสมาชิกรายปี ตามข้อกำหนดขององค์การฯ) ด้วย เช่น การเข้าร่วมในการจัดฝึกอบรม หรือเข้าร่วมในปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดภาระด้านค่าใช้จ่าย งบประมาณ เป็นภาระด้านบุคลากร และทำให้เกิดปริมาณงานที่สั่งสมมากยิ่งขึ้นไปอีก

ความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบพหุภาคี ระดับสากล ในลักษณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะผู้ร่วมปฏิบัติ ที่มีความชัดเจนคือ การที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นองค์กร (UN Convention against Transnational Organized Crime) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ McFarlane (2005) ที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า อนุสัญญาดังกล่าวเป็นความร่วมมือระดับโลกที่เป็นสากลเกี่ยวกับการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยหน่วยงานหลักเจ้าของเรื่องจะเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม ในขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้ร่วมปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือเมื่อได้รับการประสานงานร้องขอให้ดำเนินการในส่วนที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ พอสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ดังนี้

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC) เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับสากลเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญาฯ 3 ฉบับ (ตีความควบคู่กับอนุสัญญา) ได้แก่ (1) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children), (2) พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) . และ (3) พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผลิตและค้าอาวุธปืน ส่วนประกอบและเครื่องกระสุน (Protocol against the illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts, and Components and Ammunition)

ปัจจุบัน รัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นองค์กรมีจำนวน ๑๘๕ ประเทศ รัฐภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ๑๖๗ ประเทศ และรัฐภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ๑๔๑ ประเทศ และ รัฐภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผลิตและค้าอาวุธปืน ๑๑๑ ประเทศ

ในส่วนของประเทศไทย ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นองค์กร ไปเมื่อ ๑๓ ธ.ค. ๒๕๔๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ต.ค. ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เมื่อร่าง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อวันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๕๕ ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบอนุสัญญาฯ และเมื่อวันที่ ๑๕ เม.ย. ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ (มีข้อกำหนดใหม่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บังคับใช้กฎหมาย) และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๕ ก ลงวันที่ ๒๖ มิ.ย. ๒๕๕๖ แล้ว และมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๒๖ ก.ย. ๒๕๕๖ ต่อจากนั้นก็ได้นำเนินการขออนุมัติสัตยาบันสารต่อผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ต.ค. ๒๕๕๖ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ พ.ย. ๒๕๕๖

ตารางที่ ๓ – ๒ การปฏิบัติเกี่ยวกับสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นองค์กร และพิธีสารฯ ที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติ อนุสัญญา+พิธีสาร	ลงนาม	ให้สัตยาบัน (มีผลใช้บังคับ)	อนุวัติการกฎหมาย	หมายเหตุ
๑. อนุสัญญา อาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีลักษณะเป็น องค์กร	๑๓ ธ.ค. ๔๓	๑๗ ต.ค. ๕๖ (๑๖ พ.ย. ๕๖)	มี พ.ร.บ.องค์กร อาชญากรรมข้าม ชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖	ตั้งข้อสงวนใน ประเด็นเกี่ยวกับ อำนาจของศาล ยุติธรรมระหว่าง ประเทศ
๒. พิธีสารฯ ค้ามนุษย์	๑๘ ธ.ค. ๔๔	๑๗ ต.ค. ๕๖ (๑๖ พ.ย. ๕๖)	มี พ.ร.บ.ค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๘)	-
๓. พิธีสารฯ ย้ายถิ่น	๒๑ ธ.ค. ๔๔	-	อยู่ระหว่างอนุวัติ การกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง	-
๔. พิธีสารฯ คำอาวุธ	ยังไม่ร่วม ลงนาม	-	-	-

หมายเหตุ ข้อมูลจาก กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

นอกจากนั้น ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ ๑๘ ธ.ค. ๒๕๔๔ ต่อมาไทยได้มี พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายอนุวัติการตามพิธีสารฯ ฉบับนี้ และเมื่อวันที่ ๑๕ ต.ค. ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สัตยาบันพิธีสารฯ ค้ามนุษย์ และได้มีการดำเนินการยื่นสัตยาบันสาร ต่อผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ต.ค. ๒๕๕๖ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ พ.ย. ๒๕๕๖

โดยในการจัดทำสัตยาบันอนุสัญญา และพิธีสารฯ ต่างๆ ดังกล่าว ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนตามข้อ ๓๕ วรรคสามของอนุสัญญา และข้อ ๑๕ วรรคสามของพิธีสารฯ ว่าไทยจะไม่ผูกพันตามข้อ ๓๕ วรรคสองของอนุสัญญา และข้อ ๑๕ วรรคสองของพิธีสารฯ โดยข้อบทดังกล่าวทั้งสองได้ระบุว่า หากมีข้อพิพาทในเรื่องการตีความ หรือการบังคับใช้อนุสัญญา/พิธีสารฯ ซึ่งไม่สามารถตกลงได้โดยการเจรจา ให้นำข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา และหากไม่สามารถตกลงกันได้ในการเลือกอนุญาโตตุลาการ รัฐบาลีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ทั้งนี้ การตั้งข้อสงวนดังกล่าว

สอดคล้องกับท่าทีของประเทศไทยที่จะไม่รับอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นการล่วงหน้า
นั่นเอง

สำหรับพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยทางบก ทะเล
และอากาศ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสารฯ ดังกล่าวไปตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๑ ธ.ค. ๒๕๔๔
ในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการปรับกฎหมายภายในประเทศ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา
ตรวจสอบกฎหมายภายในและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ไทยสามารถเข้า
เป็นภาคีพิธีสารฯ ตามที่ได้ร่วมลงนามไว้ นอกจากนี้ ไทยยังไม่ได้ลงนามพิธีสารเพื่อต่อต้านการ
ลักลอบผลิตและค้าอาวุธปืน ส่วนประกอบและเครื่องกระสุน

สำหรับในด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ไทยสนับสนุนการดำเนินการต่อต้านการก่อ
การร้ายในกรอบสหประชาชาติ โดยสนับสนุน UN Global Counter-Terrorism Strategy และข้อมติ
คณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่เกี่ยวข้องและได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารเกี่ยวกับการก่อการร้าย
๕ ฉบับ จากจำนวนทั้งสิ้น ๑๖ ฉบับ และกำลังดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา/พิธีสารที่เหลือ
ทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ หรือ พิธีสารฯ ใดก็จะภาระหน้าที่ของประเทศ
ที่จะต้องสำรวจและอนุวัติการกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฯ
นั้นๆ ก่อน และเมื่อได้เข้าเป็นภาคีแล้วก็ต้องให้ความร่วมมือกับนานาประเทศในการพิจารณา
ปฏิบัติ-ดำเนินการบังคับใช้ และปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ หรือ พิธีสารฯ นั้นๆ โดย
ต่อเนื่องจนกว่าจะพิจารณาเลิกเป็นรัฐภาคี ก็เป็นอันสิ้นสุดภาระหน้าที่นั้นๆ

ในบทที่ ๓ นี้ ได้ทำการสำรวจและศึกษาภาพรวมของการดำเนินความร่วมมือระหว่าง
ประเทศด้านกิจการตำรวจของไทย ทั้งในรูปแบบ และลักษณะต่างๆ โดยได้ลงรายละเอียดเฉพาะ
ในกรอบและกลไกความร่วมมือฯ ที่ทำให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ปัจจุบันของความร่วมมือฯ
ดังกล่าวของประเทศในปัจจุบัน

บทที่ ๔

วิเคราะห์การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านกิจการตำรวจของไทย

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ มีความจำเป็นและปรากฏความต้องการที่ชัดเจนและเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นปัจจัยหลักคั่นในปัจจุบันคือ โลกมีขนาดเล็กลง จำนวนประชากรโลกมากขึ้น การติดต่อสื่อสารและการเดินทางเป็นไปได้โดยง่ายมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ อาชญากรรมข้ามชาติ เป็นภัยคุกคามที่เพิ่มทวีขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาการปฏิบัติงานของตนให้สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดของเขตแดนประเทศและสามารถลดข้อจำกัดในเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐซึ่งข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อเขตอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ (Jurisdiction) ของตำรวจ

ในทางการปฏิบัติ ตำรวจต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อช่วยในการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติ ในเบื้องต้นก็เพื่อค้นหาหาความรู้ สื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำความผิด เช่น เกิดเหตุอะไรขึ้น ที่ใด อย่างไร รูปพรรณผู้ต้องหา แผนประทุษกรรม ต่อจากนั้นก็คือ ความต้องการสนับสนุนที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เช่น ติดตามและจับกุมตัวผู้ต้องหา รวบรวมพยานหลักฐาน ระบุตัวและสอบสวนพยาน กักตัวและส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ที่สุดแล้วตำรวจยังมีความจำเป็นและต้องการความร่วมมือช่วยเหลือขั้นตอนของการสืบพยาน เช่น การคุ้มครองพยานและการนำตัวพยานมาเบิกความในศาล ให้พนักงานสอบสวนหรือผู้เกี่ยวข้องมาเบิกความ และหากการพิจารณาของศาลตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิด ความร่วมมือระหว่างประเทศยังจำเป็นในการให้ข้อมูลรายละเอียดประวัติอาชญากรรมและการกระทำผิดของจำเลยเป็นข้อมูลประกอบในขั้นตอนของการพิจารณากำหนดโทษได้อีกด้วย (Balzer, 1996)

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ในโลกแห่งปัจจุบันมิใช่เป็นเพียง “ความเหมาะสม” หรือ “สิ่งที่ควรทำ” แต่เป็น “ความจำเป็น” หรือ “สิ่งที่ต้องทำ” เพื่อพัฒนาความสามารถและศักยภาพของตำรวจในการต่อต้านปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม Godson & Williams (2001) ได้กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการกระทำความผิดอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพ ว่าจะต้องเป็นความพยายามในลักษณะที่สอดคล้องประสานและมีทิศทางสอดคล้องกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ (National), ระดับทวิภาคี (Bilateral) ระดับพหุภาคี (Multilateral) หรือ อนุภูมิภาค (Sub-regional) ไปจนถึงระดับภูมิภาค (Regional) และ ความ

ร่วมมือในระดับโลก (Global) ซึ่งการดำเนินการในแต่ละระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน ทั้งภายในระดับเดียวกัน และระหว่างระดับของความร่วมมือ มีทิศทางเดียวกัน และมุ่งความสำเร็จ สู่เป้าหมายเดียวกัน

ความสอดคล้องสอดประสานของลักษณะและทิศทางการดำเนินความร่วมมือ ระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทย และในภูมิภาคอาเซียน

การพิจารณาในประเด็นของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ซึ่งรวมไปถึงการดำเนินการเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ จะแยกการพิจารณา และวิเคราะห์ความสัมพันธ์เป็นสามกรอบ ได้แก่ ภายในประเทศ ภายในอาเซียน และสากล

ความสัมพันธ์ภายในประเทศ จะพบว่าในระดับประเทศของไทยมีหน่วยงานเฉพาะ แยกกันรับผิดชอบทั้งด้านนโยบายและด้านยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามเป็น หน่วยหลัก ไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) การค้ามนุษย์ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) การฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) หรือแม้แต่การ ดำเนินการในลักษณะที่เป็นโจรสลัด ปล้นสะดม ก่ออาชญากรรมในน่านน้ำ (กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม) ส่วนในด้านการปฏิบัติก็จะมีตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเพื่อ บังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติการต่างๆ แม้ว่าในกรอบความร่วมมือด้านอาชญากรรมข้ามชาติของ อาเซียน จะมีคณะกรรมการประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน มีหน้าที่ในการประสานให้เกิดความเชื่อมโยงกันทั้งด้านนโยบาย และยุทธศาสตร์ ตลอดจนขับเคลื่อนด้านการปฏิบัติในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้าน อาชญากรรมข้ามชาติของอาเซียน และทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประชุมระดับรัฐมนตรีด้าน อาชญากรรมข้ามชาติของอาเซียน (ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น)

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏประการหนึ่งคือ แต่ละหน่วยงานภายในของประเทศไทย มีความ เป็นเอกเทศและมีเสรีในการคิด กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่มีเป้าหมาย จุดเน้น และทิศทาง เป็นของตนเอง โดยอาจไม่คำนึงถึงนโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานข้างเคียง (ที่อาจเป็น ผู้ร่วมปฏิบัติ) เท่าใดนัก การประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีคณะกรรมการประสานงาน (แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี) ก็อาจทำได้เพียงเป็นเวทีให้ผู้แทนจากทุกหน่วยงานมาแถลงหรือแจ้งว่า หน่วยงานของตน (ที่กำหนดให้รับผิดชอบในประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ) มีนโยบายและมีผลการ ปฏิบัติงานในภาพรวมอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลเพื่อทราบสำหรับหน่วยข้างเคียง ยังไม่เคยปรากฏได้ ทราบว่ามีผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการใดได้นั่งลงใช้เวลาร่วมกันหารือเพื่อกำหนด

เป้าหมาย หรือคตินโยบาย ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การทำงานร่วมกัน แนวทางการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานของตนกับหน่วยงานข้างเคียงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจไม่เคยร่วมกับ สำนักงาน ปปง. ในการพิจารณากำหนดนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อให้มีความสอดคล้องและมีทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามผู้เกี่ยวข้องในขบวนการค้ายาเสพติด หรือชนคนข้ามแดนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ได้ผลสัมฤทธิ์ที่ยั่งยืนแต่อย่างใด เป็นต้น

ดังนั้นจึงเกิดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติมีลักษณะแยกเฉพาะ ขาดการสอดคล้อง ประสานและมีทิศทางที่ไม่สอดคล้อง (และในหลายกรณีมีความขัดแย้งแตกต่าง) กัน โดยเมื่อเข้าสู่มิติของความร่วมมือระหว่างประเทศก็จะเป็นเห็นได้ชัดเจนว่าในการประชุมด้านอาชญากรรมข้ามชาติครั้งหนึ่ง หรือแม้แต่ในการพิจารณาในประเด็นอาชญากรรมฐานความผิดเพียงประเด็นเดียว อาจต้องมีผู้เกี่ยวข้องหรือเข้าร่วมการประชุมให้ความเห็นเป็นจำนวนมาก ในเวทีการประชุมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในลักษณะทวิภาคีกับประเทศใด หรือในลักษณะพหุภาคีในกรอบอาเซียน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีองค์ประกอบคณะผู้แทนเป็นจำนวนมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งก็สามารถพิจารณาได้ว่า ไม่มีผู้ใดสามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ของประเทศไทย ในประเด็นหนึ่งประเด็นใด ในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศได้อย่างมั่นใจ ซึ่งก็เป็นหลักฐานชีวิตที่กำหนดระดับประสิทธิภาพของหน่วยงานไทยเพื่อดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี

ความสัมพันธ์ภายในอาเซียน ในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจแบบทวิภาคี ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลักหรือเป็นเจ้าของเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือฯ กับ สปป.ลาว เมียนมา หรือมาเลเซีย จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในที่นี้จะไม่ขอกล่าวถึงด้านพิธีการ (รูปแบบ) ของการดำเนินการ แต่จะขอกล่าวเพียงในส่วนสาระัตถะนั้นคือประเด็นความร่วมมือฯ ที่ในแต่ละกรอบความร่วมมือจะถูกผลักดันให้มุ่งไปในประเด็นเฉพาะที่อาจเกิดจากความต้องการเฉพาะหน้าของประเทศใดประเทศหนึ่งในขณะที่ยังดำเนินกรอบความร่วมมือนั้นๆ เช่น ความร่วมมือฯ กับ สปป.ลาว ก็จะทำให้ความสำคัญกับกลุ่ม “ผู้ไม่หวังดี” ความร่วมมือกับเมียนมา ก็จะทำให้ความสำคัญกับยาเสพติดและมีความกังวลกับปัญหาชนกลุ่มน้อย ในขณะที่ความร่วมมือกับมาเลเซียก็จะเน้นด้านการก่อความไม่สงบ และการนำร่องโจรกรรมเข้าประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี อาจพิจารณาได้ว่าทิศทางของความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคีดังกล่าว เกิดขึ้นเป็นปกติโดยธรรมชาติที่เน้นให้ความสำคัญกับประโยชน์ชาติ (โดยหากชาติคู่ภาคีใดมี “น้ำหนัก” มากกว่า ก็จะทำให้ความสำคัญกับประเด็นที่จะเป็นคุณกับประโยชน์ชาติของตน ปรากฏผลในรายละเอียดความตกลง มติของที่ประชุม หรือเกิดมรรคผลใน

การปฏิบัติที่แท้จริงตามมา) อันเป็นไปตามแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมุมมองสังคมนิยม (Realism) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นแนวคิดตามมุมมองเสรีนิยมใหม่ (Neo Liberalism) เพื่อเป็นความร่วมมือกันและก่อให้เกิดการแก้ปัญหาาร่วมกัน ใน “เรื่องเด่น ประเด็นร้อน” ที่เป็นการต้องการเป็นผลประโยชน์ หรือส่งผลกระทบต่อทั้งสองประเทศร่วมกัน แต่ไม่ว่าจะมองในแง่มุมใดสิ่งที่ยังขาดไปในระดับชาติก็คือ ภาพรวมของความสอดคล้องกันในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

หากจะพิจารณาความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ที่แม้ว่าอาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่สามารถแสดงให้เห็นภาพที่ชัดเจนของความไม่สอดคล้อง หรือไม่มีทิศทางของการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของไทย คือ การร่วมเป็นคู่ภาคีในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา (ซึ่งได้แก่ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน สนธิสัญญาการให้ความช่วยเหลือกันทางอาญา และ สนธิสัญญาโอนตัวนักโทษ) ซึ่งถือได้ว่าเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศขั้นพื้นฐาน และเป็นข้อบกพร่องกฎหมายที่จะอำนวยความสะดวกในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และดำเนินความยุติธรรมทางอาญา ข้อเท็จจริงพบข้อมูล ณ เดือน มิถุนายน ๒๕๕๘ ว่าประเทศไทยได้ร่วมลงนามเป็นคู่ภาคีในสนธิสัญญาฯ ต่างๆ ทั้งสามดังกล่าวกับประเทศต่างๆ ถึงเกือบ ๕๐ ประเทศทั่วโลก

สำหรับประเทศเพื่อนบ้านของไทย และประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นการเฉพาะ ได้พบข้อมูลที่น่าสนใจว่าไม่ปรากฏประเทศใดในภูมิภาคอาเซียนที่มีความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคีผ่านสนธิสัญญาฯ ทั้งสามเรื่องกับประเทศไทย (รายละเอียดตาม ตารางที่ ๔-๑) คงมีเพียงสี่ประเทศเท่านั้นที่เป็นคู่ภาคีมีความร่วมมือกับไทยจำนวนสองสนธิสัญญาฯ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา สปป.ลาว และฟิลิปปินส์ ที่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน และสนธิสัญญาโอนตัวนักโทษกับไทย และอีกสามประเทศมีความร่วมมือกับไทยเพียงหนึ่งสนธิสัญญา โดยอินโดนีเซียและมาเลเซียในเรื่องส่งผู้ร้ายข้ามแดน และประเทศเวียดนามในเรื่องการโอนตัวนักโทษ เป็นที่น่าสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สิงคโปร์ และเมียนมา ไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคีผ่านสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญาใดๆ กับไทยเลย และที่น่าสังเกตอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ในขณะที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (MLAT) กับเกือบ ๒๐ ประเทศในเกือบทุกทวีปทั่วโลก แต่ปรากฏว่าไม่มีประเทศใดในภูมิภาคอาเซียนมีความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคีผ่านสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา กับประเทศไทยเลยแม้แต่ประเทศเดียว

ตารางที่ ๔ – ๑ แสดงสถานภาพความร่วมมือระหว่างประเทศในสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กับประเทศไทยในภูมิภาคอาเซียน

สนธิสัญญา ประเทศ	ส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition)	ความร่วมมือ ทางอาญา (MLAT)	โอนตัวนักโทษ (Transfer of Prisoner)	หมายเหตุ
๑. บรูไน	มี	-	มี	
๒. กัมพูชา	มี	-	มี	
๓. อินโดนีเซีย	มี	-	-	
๔. สปป.ลาว	มี	-	มี	
๕. มาเลเซีย	มี	-	-	สืบสิทธิจาก UK
๖. เมียนมา	-	-	-	
๗. ฟิลิปปินส์	มี	-	มี	
๘. สิงคโปร์	-	-	-	
๙. เวียดนาม	-	-	มี	

หมายเหตุ ข้อมูลจากกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หากจะพิจารณาแต่เฉพาะด้านการปฏิบัติงานแล้วประเทศต่างๆ ไม่มีความจำเป็นเฉพาะที่จะต้องจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา ทั้งสามฉบับดังกล่าวกับประเทศไทย ด้วยประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ (หรือที่เรียกย่อว่า พ.ร.บ. โอนตัวนักโทษฯ) พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางของประเทศไทยที่กำหนดหลักการ รายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องไว้สามารถนำมาใช้ในลักษณะ “ต่างตอบแทน” ได้กับทุกประเทศ

แต่หากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงพื้นฐานของการที่ประเทศไทยจะได้ทำสนธิสัญญาทวิภาคีฯ กับประเทศใดประเทศหนึ่ง ว่าเป็นการแสดงอย่างเป็นทางการให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสถานภาพและระดับความสัมพันธ์ของความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งทางด้านการทูต ด้านการเมือง และด้านการปฏิบัติงาน ดังนี้แล้วก็คงจะต้องทำให้เกิดคำถามขึ้นได้ว่า การประเมินระดับความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกัน และกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบัน มีความแนบแน่น ลึกซึ้งอยู่ในระดับใด และแท้จริงเรามีความต้องการ ให้มีระดับ

ความร่วมมือๆ อยู่ในระดับใด ควรหรือไม่ ประการใดที่เราน่าจะพัฒนาความร่วมมือๆ ดังกล่าวให้ เป็นไปในทิศทางใด (ซึ่งจะต้องเป็นประเด็นพิจารณาทางนโยบาย และยุทธศาสตร์ของประเทศ)

ในความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ รูปแบบทวิภาคี ในกรอบอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นกลไกการประชุมระดับรัฐมนตรี หรือการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ดูเสมือนว่าเป็นกลไกที่มีศักยภาพในการกำหนดแผนการดำเนินงาน (Work Plan) ที่ชัดเจน และสามารถประสานงานทางนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านอาชญากรรมข้ามชาติของภูมิภาค ภายใต้อาเซียน “เสาหลัก” ด้านการเมืองและความมั่นคง และดำเนินงานตาม “พิมพ์เขียว” ด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political & Security Blueprint) ของประชาคมอาเซียน แต่ในการปฏิบัติแท้จริง แล้วการประชุมฯ ดังกล่าวอาจทำได้เพียงเป็นเวทีให้ประเทศสมาชิกได้มาร่วมกันสรุปการดำเนินงาน ในประเทศของตน กลไกในการติดตามผลการปฏิบัติของประเทศสมาชิก ที่ขับเคลื่อนโดยประเทศสมาชิกที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้นำ (Lead Shepherd) ในแต่ละฐานความรับผิดชอบหลักที่ ได้กำหนดขึ้นไว้แล้วล่วงหน้า (ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๓) แต่ด้วยข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจ และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงส่งผลไปถึงความสามารถในการดำเนินการตามแผนหรือตาม โครงการที่ได้ร่วมกันวางไว้ของแต่ละ ประเทศให้ประสบความสำเร็จได้ในระดับที่แตกต่างกัน

วัฒนธรรมของหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ให้เกียรติ รักษาหน้าตา (Safe Face) ตามลักษณะ “การทูตแบบอาเซียน” จึงทำให้กลไก การประชุมด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ทั้งในระดับรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อาวุโส) จะเป็นประโยชน์ ได้ก็แค่เพียงกลไกหรือเครื่องมือกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกได้ระลึกถึงแผนงาน หรือโครงการที่ได้ เคยร่วมกันให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ส่วนประเทศใดจะทำอะไร ได้แค่ไหนเพียงใด ก็คงขึ้นอยู่กับ (ความต้องการ หรือความทุ่มเท หรือความตั้งใจของ) แต่ละประเทศ ซึ่งจนปัจจุบันก็ได้ผ่านมาแล้ว หลายช่วงปฏิบัติการตามแผนงาน (Work Plan) แต่ก็ยังไม่มีการวัดหรือประเมินผลงานการปฏิบัติ ของแต่ละประเทศสมาชิกอย่างจริงจัง ซึ่งก็ทำให้บางประเทศได้ดำเนินการตามแผนงาน โครงการที่ ร่วมกันกำหนดไว้อย่างรุดหน้า ในขณะที่อีกบางประเทศยังล่าหลังไม่มีความคืบหน้าในการ ดำเนินการ หรือแม้แต่บางประเทศที่ต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำ (Lead Shepherd) ในฐานความผิด เน้นหนัก (Focused Crime Type) ก็ไม่ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในการขับเคลื่อนประเด็น อาชญากรรมตามที่ได้รับมอบหมาย แต่ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นเช่นไร ก็คงยังไม่มียุทธศาสตร์ใด (หรือแม้แต่สำนักเลขาธิการอาเซียนเอง) ที่จะติดตาม ทวงถามความคืบหน้าการดำเนินการตาม แผนงาน หรือศึกษาเปรียบเทียบความสัมฤทธิ์ผล หรือประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแต่ละ ประเทศขึ้นมาเป็นประเด็นเพื่อพัฒนายกระดับความร่วมมือๆ อย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์กับสากล ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทยในเวทีสากลที่มีความชัดเจนที่สุดคือ การเป็นสมาชิกขององค์การตำรวจสากล หรือ ICPO-Interpol ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การตำรวจสากลมาแล้วเป็นเวลากว่า ๖๐ ปี โดยมีกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่เป็น สำนักงานกลางองค์การตำรวจสากลของประเทศไทย (National Central Bureau หรือ NCB ประจำประเทศไทย ตามที่ ธรรมนูญองค์การตำรวจสากล กำหนดให้แต่ละประเทศสมาชิกต้องมีสำนักงาน NCB ประจำประเทศของตน) ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างองค์การตำรวจสากล กับหน่วยงานตำรวจและองค์กรรักษากฎหมายอื่นๆ ในประเทศไทย

แท้จริงแล้วงานหลักประการหนึ่งขององค์การตำรวจสากลคือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ Gerspacher & Dupont (2007) อธิบายว่าการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลในกิจการตำรวจระหว่างประเทศ ได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อ ค.ศ. ๑๘๕๒ จากที่ตำรวจออสเตรียได้ริเริ่มจัดพิมพ์เอกสารแจกจ่ายทุก ๒ เดือน ที่เรียกว่า **Central Polizei Blatt** รวบรวมหมายจับ ประกาศสืบจับ ตลอดจนแผนประทุษกรรม (Modus Operandi) ของอาชญากรแจกจ่ายไปยังประเทศสมาชิกสหภาพตำรวจแห่งเล้ารัฐเยอรมัน (Police Union of German States) และต่อมาได้ขยายขอบเขตการแจกจ่ายเอกสารดังกล่าวไปยังตำรวจในประเทศยุโรปเกือบทุกประเทศ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นทำให้ตำรวจแต่ละประเทศในยุโรปก็ได้ส่งข้อมูลหมายจับ ประกาศสืบจับ และแผนประทุษกรรมของคนร้ายในประเทศตนมาคืนกลับมาให้กับตำรวจออสเตรียด้วย แต่การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวในยุคสมัยนั้นถูกมองว่าไม่ได้ประโยชน์เนื่องจากตำรวจไม่เห็นว่าการได้รับรู้แผนประทุษกรรมของโจรผู้ร้าย หรือ รายละเอียดรูปพรรณของอาชญากรที่ถูกต้องการตัวในอีกประเทศหนึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานในประเทศของตนเท่าใดนัก

แต่ในโลกาภิวัตน์ของปัจจุบันทำให้คุณค่าของการได้รับรู้ข้อมูลหมายจับ ประกาศสืบจับอาชญากรสำคัญ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เรียนรู้รายละเอียดแผนประทุษกรรม ของอาชญากรรมสำคัญในต่างประเทศ กลายเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าเป็นเครื่องมืออย่างดียิ่งในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาชญากรรมข้ามชาติไม่ให้เข้ามาฝังตัว บ่มเพาะ และสร้างปัญหาในประเทศของตน ดังนั้น โครงข่ายระบบการติดต่อสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนส่งผ่านข้อมูลอาชญากรรม และดำเนินรูปพรรณอาชญากรขององค์การตำรวจสากลจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับประเทศสมาชิก นอกจากนี้ในระยะเวลาหลังทางองค์การตำรวจสากลก็ได้สร้างประโยชน์เพิ่มจากการที่ตนเป็นศูนย์กลางการติดต่อสื่อสาร และส่งผ่านข้อมูลอาชญากรรมที่ได้รับจากประเทศสมาชิก ด้วยการตรวจสอบประเมินสภาพแวดล้อม วิเคราะห์สถานการณ์และความต้องการของประเทศสมาชิก แล้วจัดกิจกรรมโครงการที่สอดคล้องกับพัฒนาการของอาชญากรรมและความต้องการของ

ประเทศสมาชิกได้อย่างตรงเป้า เข้าถึงประเด็นและแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับประเทศสมาชิกได้อย่างตรงจุด เช่น การจัดทำฐานข้อมูลเอกสารเดินทางหายหรือถูกโจรกรรม ที่เป็นประโยชน์ในการต่อต้านขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ/ขบวนการข้ามแดนและการก่อการร้ายหรือการจัดทำฐานข้อมูลด้านการเพิ่มพูนความรู้ทางไกลโดยประเทศสมาชิกสามารถเข้าเรียนรู้ในหัวข้อประเด็นที่เป็นประโยชน์ หรือเทคนิคการปฏิบัติที่ดีโดยผ่านโครงข่ายการสื่อสารขององค์การตำรวจสากลที่มีอยู่ เป็นต้น

บ่อยครั้งที่ องค์การตำรวจสากลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศสมาชิก ผู้ปฏิบัติ และนักวิชาการว่า เป็นองค์กรที่มีภูมิภาคยุโรปเป็นศูนย์กลาง (European Centric) นอกจากนี้ที่องค์การตำรวจสากลจะมีที่ตั้งของสำนักงานเลขาธิการ ตั้งอยู่ใจกลางทวีปยุโรป (เมืองลียง ประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งสำนักงานฯ ดังกล่าวก็ใช้เป็นสถานที่ประชุมหลักของคณะกรรมการบริหาร และคณะทำงานอื่นๆ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การตำรวจสากลส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ส่งมาจากประเทศสมาชิกก็จะมาจากประเทศในยุโรป จึงทำให้มุมมองและจุดเน้นในการทำงานไปสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เป็นยุโรป มีความกังวลและข้อห่วงใยที่เป็นของฝ่ายยุโรป ก็เลยทำให้งิจกรรมและโครงการต่างๆ ก็จะมีค่านิยมเอียง ผลักดันประเด็นความคิดและการปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของภูมิภาคยุโรป มีกิจกรรมหรือโครงการที่สนับสนุนการปฏิบัติของประเทศสมาชิกในภูมิภาคยุโรปเป็นหลัก โดยอาจมองไม่เห็น (ไม่มีโอกาสได้รับรู้ หรือมองข้าม) ความต้องการของประเทศในส่วนอื่นของโลก โดยเฉพาะประเทศเล็กๆ ที่อยู่ในภูมิภาคอื่น เช่น เอเชีย หรืออเมริกาใต้ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับประโยชน์จากการเป็นสมาชิกองค์การตำรวจสากลอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นความรู้สึกที่รับรู้ได้ทั่วไปจากหน่วยงานต่างๆ ของไทยที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรหรือกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะใกล้เคียงกันนี้ ก็เกิดขึ้นในกรอบความร่วมมือของ สำนักงานป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน กับองค์กรสากลต่างๆ เช่น Financial Action Task Force – FATF, Asia Pacific Group on Money Laundering – APG (สัมภาษณ์ พันตำรวจโทสุรินทร์ หารือนพินทร์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย ปปง.)

องค์การตำรวจสากลก็ได้ใช้ความพยายามในการรักษาคุณภาพในการให้ความสำคัญกับประเทศภูมิภาคต่างๆ โดยสร้างสำนักงานภูมิภาค (Regional Office) ขึ้นในหลายภูมิภาค(ในเอเชียมีสำนักผู้ประสานงาน Liaison Office อยู่ที่กรุงเทพมหานคร) และท้ายสุดในยุคที่ทวีปเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มแสดงบทบาทและมีความสำคัญมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก องค์การตำรวจสากลก็ได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากก่อสร้าง Interpol Global Complex for Innovation (IGCI) ขึ้นที่สิงคโปร์เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการแสดงความ “ซื่อสัตย์” กับภูมิภาคนี้ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

โดยธรรมชาติแล้วคงเป็นการยากที่ประเทศสมาชิกเล็กๆ อย่างไทย จะสามารถถือสิทธิออกเสียงร้องขอ หรือแสดงความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้องค์การตำรวจสากลดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือสร้างมาตรฐานใดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์สำหรับประเทศไทย หรือเป็นการเฉพาะสำหรับภูมิภาคอาเซียน ท้ายที่สุดแล้วก็คงต้องเป็นหน้าที่ของประเทศไทยในฐานะสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์การตำรวจสากล ผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่จะต้องเป็นผู้พิจารณากำหนดลักษณะ กรอบ และทิศทางของการให้ความร่วมมือบนพื้นฐานของนโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยพิจารณาเลือกหยิบ-เลือกใช้เครื่องมือ-อุปกรณ์ที่องค์การตำรวจสากลมีไว้ให้สำหรับประเทศสมาชิกได้ใช้ ให้เกิดความสอดคล้องสอดประสานกับการปฏิบัติภายใต้สภาพแวดล้อมของประเทศเพื่อเกิดประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานและประเทศชาติอย่างแท้จริง พร้อมทั้งต้องพิจารณาสงวนทรัพยากรของหน่วยงานและของประเทศที่มีอยู่จำกัดด้วยการพิจารณากำหนดกรอบแนวทางการให้ความร่วมมือกับองค์การตำรวจสากลไม่ใช่ในทุกกิจกรรมที่ได้รับการร้องขอ แต่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มความสามารถในกรอบกิจกรรม โครงการ หรือปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ ประกอบกับเป็นประโยชน์ร่วมกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และส่งผลยังประโยชน์ให้กับประชาคมโลกโดยรวม

การพิจารณาทางนโยบายโดยผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติในลักษณะดังกล่าวข้างต้นยังไม่เคยปรากฏอย่างแท้จริงเป็นรูปธรรมในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การดำเนินการที่ผ่านมาคงเป็นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นรายครั้ง รายกิจกรรม (Piece Meal) เมื่อได้รับการเสนอข้อพิจารณาขอรับความเห็นชอบหรือขอให้มีการสั่งการจาก ผู้บังคับการกองการต่างประเทศ ซึ่งในการปฏิบัติงานหรือจัดทำความเห็นข้อพิจารณานั้นก็เป็นธรรมดาที่จะขึ้นอยู่กับ “กิจวัตร” หรือแนวทางการปฏิบัติปกติ และดุลยพินิจส่วนตัวของแต่ละคน (ซึ่งก็แตกต่างกันเป็นรายบุคคลที่จะเห็นว่าอะไรเป็นสิ่งที่ต้องทำ เป็นสิ่งที่ควรทำ หรือเป็นสิ่งที่ตนเองอยากทำ อะไรเป็นประโยชน์ สำหรับใคร) ในการจัดทำข้อพิจารณา ความเห็น หรือข้อเสนอโน้มน้าวให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการเป็นประการใด โดยอาจไม่มียุทธศาสตร์หรือนโยบายยึดโยงในภาพรวมเป็นเครื่องชี้นำยึดเหนี่ยว

ประกอบกับระบบงานด้านบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีธรรมชาติในการปรับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งของผู้บริหารเป็นระยะๆ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เป็นการยากหรือแทบเป็นไปได้ลำบากมากที่การปฏิบัติงานปกติของหน่วยรับผิดชอบจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจที่มีลักษณะรูปแบบของความร่วมมือๆ ที่จะมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมต่อสอดประสาน และมีการทำงานร่วมกันเป็นทีม (บูรณาการทั้งหน่วยภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานเกี่ยวของภายนอก)

ตลอดจนมีวิสัยทัศน์ มีทิศทางชัดเจนมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันในภาพรวมที่ได้วางไว้ของสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ หรือของประเทศไทย

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการ ตำรวจของไทย และภูมิภาคอาเซียน

ในช่วงนี้จะได้นำกรอบการวิเคราะห์อุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่าง
ประเทศด้านกิจการตำรวจ ในด้านประโยชน์ที่เกี่ยวกับการดำเนินความร่วมมือ (Johnston, 1998
ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในช่วงต้นของบทที่ ๒) นอกจากนี้ปัจจัยที่ Johnston (1998) เรียกว่าเป็นการ
แก่งแย่งแข่งขันกันเองระหว่างหน่วยงาน/องค์กรภายในประเทศ (National Interagency Rivalry)
ที่เป็นอุปสรรคภายในประเทศสำคัญต่อการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศๆ ของไทย ไม่ว่าจะ
เกิดจากความไม่เข้าใจบทบาท ความสามารถและตลอดจนข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของบุคลากร
ระหว่างหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน หรือเพราะเกิดการแย่งชิงบทบาทการนำ (ซึ่งส่งผล
ไปถึงการได้รับจัดสรรหรือบริหารงบประมาณประเทศที่มีอยู่จำกัดของหน่วยงานราชการ) หรือ
แก่งแย่งพื้นที่ในหน้าสื่อมวลชนก็ตาม การ “ขัดแย้งขัดขาน” หรือ “วางยา” กันระหว่างหน่วยราชการ
ภายในประเทศ ซึ่งได้รับรู้กันจนชินหู และสังเกตเห็นได้บ่อยครั้งจนชินตากลายเป็นเรื่องปกติใน
ระบบราชการไทย ต่างทำให้เกิดปัญหาการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปโดย
ยากลำบากขึ้น

ในมิติระหว่างประเทศ ปัจจัยที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือระหว่าง
ประเทศประการแรกและสำคัญคือ การคอร์รัปชัน เหตุเพราะไม่มีประเทศใดที่อยากเสี่ยงร่วมมือกับ
ประเทศที่ตนไม่เชื่อมั่นว่า ข้อมูล การข่าว และรายละเอียดปฏิบัติการจะไม่รั่วไหล เนื่องจากการ
คอร์รัปชันภายในของประเทศภาคี และส่งผลเกิดอันตรายกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องได้ใน
ที่สุด ในประเด็นนี้ประเทศไทยไม่ได้ถูกจัดอยู่ในสถานะที่น่ายกย่องนักเรื่องคอร์รัปชัน องค์กรแห่ง
ความโปร่งใสสากล (Transparency International) ได้ทำการสำรวจระดับการคอร์รัปชันจาก ๑๗๕
ประเทศทั่วโลก และได้ประกาศดัชนีทัศนคติคอร์รัปชัน ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (Corruption Perceptions
Index 2014) ปรากฏว่าประเทศไทยได้คะแนนดรรชนี (ที่ถือได้ว่า “สอบตก”) เพียง ๓๘ คะแนน จาก
เต็ม ๑๐๐ คะแนน และมีทัศนคติด้านคอร์รัปชันอยู่ในระดับเดียวกับประเทศศรีลังกา และฟิลิปปินส์

อาเซียนโดยภูมิภาคเองในภาพรวมก็ไม่ดีนักในเรื่องการคอร์รัปชัน เนื่องจากมีประเทศ
สมาชิกอาเซียนได้คะแนนดรรชนีสูงกว่า ๕๐ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน (๐ คือ คอร์รัปชันอย่าง
หนัก ถึง ๑๐๐ คือ สะอาดปราศจากคอร์รัปชัน) เพียง ๒ ประเทศคือ สิงคโปร์ (ได้ ๘๔ คะแนน เป็น
อันดับที่ ๗ ของโลก) และประเทศมาเลเซีย (ได้คะแนน ๕๒ เป็นอันดับ ๕๐ ของโลก) ส่วนประเทศ

ในอาเซียนอื่นๆ นอกจากสองประเทศดังกล่าวแล้วนั้น ได้คะแนนครชนีน้อยกว่า ๕๐ คะแนนจาก ๑๐๐ คะแนน ก็มี ฟิลิปปินส์ และ ไทย ดังที่กล่าวแล้ว (ได้ ๓๘ คะแนน เป็นอันดับที่ ๘๕ ของโลก) อินโดนีเซีย (ได้ ๓๔ คะแนน เป็นอันดับ ๑๐๗ ของโลก) เวียดนาม (ได้ ๓๑ คะแนน เป็นอันดับ ๑๑๕ ของโลก) ลาว (ได้ ๒๕ คะแนน เป็นอันดับ ๑๔๕ ของโลก) และกัมพูชา กับ เมียนมา รั้งอันดับท้ายของภูมิภาค (ได้ ๒๑ คะแนน เป็นอันดับ ๑๕๖ ของโลก)

นอกจากภาพรวมของภูมิภาคอาเซียนที่ไม่ค่อยดีนักในเรื่องคอร์ปชั่นแล้ว ความแตกต่างกันอย่างมากมายของระดับคะแนนครชนีนคอร์ปชั่นระหว่างประเทศสมาชิกภายในอาเซียน (ประเทศหนึ่งอยู่ระดับหัวแถวสะอาดปราศจากคอร์ปชั่น ในขณะที่เพื่อนบ้านในภูมิภาคอีกประเทศหนึ่งมีคอร์ปชั่นระดับครชนีนรั้งท้ายของโลก) ก็น่าจะส่งผลเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคอีกส่วนหนึ่งด้วย.

อุปสรรคประการที่สอง คือ การเห็นแต่เพียงประโยชน์ของชาติตน (Nationalism) ซึ่งเป็นการมองแต่ประโยชน์แต่เพียงด้านเดียวโดยอาจเนื่องมาจากพื้นฐานการพิจารณาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง จึงทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศเกิดความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจ ส่งผลกระทบมาถึงการดำเนินความร่วมมือในด้านความมั่นคงไปด้วย และ โดยสภาพความเป็นจริงของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างสูง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds หรือ IMF) ได้ระบุตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากร (Gross Domestic Product per Capita) ของประเทศในภูมิภาคอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๕๑๔ ปรากฏว่าประเทศที่มีตัวเลขอยู่ระดับบนสุดของภูมิภาคคือสิงคโปร์ (๕๑,๑๖๒ เหรียญสหรัฐ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคถึง ๑๑.๖ เท่า) และบรูไน (ที่ ๔๑,๗๐๓ เหรียญสหรัฐ หรือสูงกว่าค่าเฉลี่ยภูมิภาคถึงประมาณ ๑๑ เท่า) ในขณะที่ประเทศที่มีตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากรต่ำที่สุดได้แก่ไทย ไกล่เคียงกันคือ กัมพูชา และเมียนมา (มีมูลค่าเพียง ๕๓๔ เหรียญสหรัฐ และ ๘๓๕ เหรียญสหรัฐ ตามลำดับ ซึ่งคิดเป็นประมาณ .๒๕ - .๒๒ หรือประมาณ หนึ่งในสี่ ของค่าเฉลี่ยภูมิภาค) แน่นอนที่สุดสถานภาพทางเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันอย่างมากเช่นนี้ ย่อมทำให้ทำให้แต่ละประเทศมีมุมมองเกี่ยวกับความเร่งด่วนและประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือระหว่างประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศร่วมกัน ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุปสรรคประการที่สาม คือ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereignty) แห่งรัฐของแต่ละประเทศ ด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน Johnston (1998) อธิบายว่าอาจทำให้ประเทศเล็ก หรือประเทศที่ด้อยกว่ามีความรู้สึกไม่พอใจที่ถูกประเทศที่ใหญ่เข้ามาแทรกแซง ก็ใช้สิทธิสภาพเหนือดินแดนอันเป็นอำนาจอันชอบธรรมของตนเองนี้เป็นปัจจัยในการไม่ให้ความร่วมมือกับประเทศใดประเทศหนึ่งได้

ในภาพรวมแล้วแม้ว่าประชาคมอาเซียนจะเป็นการรวมตัวกัน โดยภูมิศาสตร์ที่อาจไม่มีความแตกต่างกันมากนักในเรื่องชาติพันธุ์ แต่โดยคุณสมบัติอันเป็นองค์ประกอบของประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคมีความแตกต่างกันอยู่อย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง (ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย) จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่อาเซียนจะประสบกับอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกัน

ส่วนที่ขาดหายไปในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของภูมิภาคอาเซียน

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจระดับภูมิภาคของอาเซียนในปัจจุบันมีทั้งในกรอบอาเซียน (คือ SOMTC และ AMMTC) และในกรอบขององค์กรตำรวจภายในภูมิภาคอาเซียน (คือ ASEANAPOL ซึ่งไม่ได้เป็นกลไกความร่วมมือภายใต้กฎบัตรอาเซียน) ทั้งสองกรอบความร่วมมือเป็นลักษณะ “เวทีการประชุม” ที่ผู้นำระดับนโยบาย และระดับบริหารของประเทศต่างๆ จะมาพูดคุย ปรึกษาหารือ เกี่ยวกับประเด็นอาชญากรรม และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น การพัฒนาบุคลากร การติดต่อสื่อสาร ฯลฯ) ร่วมกัน และร่วมกับประเทศคู่เจรจาต่างๆ ในภาพรวมเรียกได้ว่าเป็น “เวทีแห่งการปรึกษาหารือพูดคุย” ซึ่งเมื่อสิ้นสุดการประชุมฯ ผู้แทนประเทศได้แยกย้ายกลับไปแล้ว จะนำแนวทางที่ได้ข้อยุติในการ “พูดคุย” นั้นไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติภายในประเทศของตนหรือไม่ ประการใด และในระดับใด ก็คงสุดแล้วแต่การพิจารณาคำเนินการของแต่ละประเทศ จนกระทั่งมีการนัดประชุมฯ อีกครั้งหนึ่งก็มีการรวบรวมผลการปฏิบัติตามแจ้งรายงานให้ที่ประชุมฯ ทราบ โดยไม่มีกลไก หรือหน่วยงานรองรับนำแนวทางข้อยุติจากการหารือในที่ประชุมฯ ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

แม้ว่ากรอบการประชุมฯ ทั้ง ๒ กรอบดังกล่าวจะมีฝ่ายเลขานุการที่ประชุมฯ (การประชุม AMMTC และ SOMTC มีสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่เลขานุการ และการประชุม ASEANAPOL มีสำนักงานเลขาธิการ ASEANAPOL ทำหน้าที่เป็นเลขานุการการประชุม) แต่ทั้ง ๒ สำนักงานก็ทำหน้าที่เชิงรับในงานธุรการสารบัญญ ด้วยต่างไม่มีอำนาจทางการบริหารจึงไม่สามารถกำกับดูแล ไม่มีการติดตามผล ประเมินประสิทธิภาพ หรือตรวจสอบการปฏิบัติของประเทศสมาชิกแต่ประการใด ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบาย กับปฏิบัติในภาพรวม เป็นส่วนที่ขาดหายไปในการขับเคลื่อนการดำเนินความร่วมมือด้านกิจการตำรวจในภาพรวมของอาเซียนให้เกิดผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

หากปล่อยให้วงจรการขับเคลื่อนการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของภูมิภาคอาเซียนดำเนินต่อไปดังที่กล่าวแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งใน “เสาหลัก” ของประชาคมอาเซียนโยกคลอน และส่งผลโดยตรงไปถึงความสำเร็จของการรวมตัว กันของอาเซียนในภาพรวมต่อไปด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานตำรวจระดับ ภูมิภาคของอาเซียนขึ้นมาองค์กรหนึ่งเพื่อเติมเต็มในส่วนที่ขาดหายไปนี้

ศึกษาเทียบเคียงสหภาพยุโรป และสำนักงานตำรวจยุโรป

แนวคิดในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจภูมิภาคขึ้นเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประเทศ หรือภูมิภาคนั้น ไม่ใช่เรื่องใหม่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการรวมตัวกันเป็น สหภาพยุโรป (European Union) ก็ได้มีการจัดตั้ง สำนักงานตำรวจยุโรป (European Police Office หรือ Europol) ขึ้นตามมาเพื่อต่อต้านปัญหาที่เป็นผลพวงที่ติดตามมาจากอาชญากรรมข้ามชาติภายในภูมิภาค แต่ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจอาเซียน ควรจะมีความคล้ายคลึง หรือแตกต่างจากสำนักงานตำรวจยุโรปประการใด ในขั้นนี้จะไม่ขอลงรายละเอียดเกี่ยวกับ สำนักงานตำรวจยุโรปเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากที่ได้กล่าวโดยสังเขปไปแล้วในบทที่ ๒ แต่จะ ทำการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตลอดระยะเวลากว่า ๑๕ ปีที่ ผ่านมาของ Europol และแนวทางการพัฒนาหน่วยงานนี้ เพื่อตอบโจทย์ในการนำมาเป็นแนวทาง กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจอาเซียนต่อไป ดังนี้

Disley, Irving, Hughes & Patruni (2012) ได้วิจัยประเมินผลการปฏิบัติงานของ Europol แล้วพบความน่าสนใจตอนหนึ่งว่า “พื้นฐานเบื้องต้นในการออกแบบ Europol ทำให้เกิดความอึดอันในการปฏิบัติงาน” โดยให้ข้อสังเกตว่าในด้านหนึ่งขณะที่ Europol มีความพยายามที่จะ ยกระดับประสิทธิภาพของงานที่ปฏิบัติ แต่ความสำเร็จในการที่จะยกระดับประสิทธิภาพของงาน ตนนั้นกลับไปขึ้นอยู่กับความร่วมมือทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติของประเทศสมาชิกในการส่ง ข่าวสาร ข้อมูล และรายละเอียดที่จำเป็นมาที่ Europol เพื่อวิเคราะห์และผลิตชิ้นผลงาน ยิ่งไปกว่านั้น การที่ Europol ไม่มีอำนาจทางบริหารที่จะทำให้สามารถผลักดันหรือสั่งการใดๆ ประเทศสมาชิกได้ ดังนั้นเมื่อได้วิเคราะห์ข้อมูลและผลิตชิ้นผลงานขึ้นมาแล้วก็ยังคงขึ้นอยู่กับสมาชิกแต่ละประเทศที่ จะพิจารณานำเอาผลผลิตหรือชิ้นผลงานที่เกิดขึ้นนั้น ไปใช้หรือไม่ เพียงใด และอย่างไรเพื่อให้เกิด ประโยชน์ในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในประเทศของตน อันจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมในภูมิภาคสหภาพยุโรปอีกชั้นหนึ่งต่อไป

รายงานการประเมินผลดังกล่าว ระบุว่า หน่วยงานตำรวจยุโรปประจำประเทศ (Europol National Units) ในแต่ละประเทศสมาชิกคือ คุญแจสำคัญในการเป็นจุดเชื่อมต่อเปรียบเสมือนเป็น “โซ่ข้อกลาง” ที่เชื่อมระหว่าง Europol กับตำรวจผู้ปฏิบัติแต่ละประเทศเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะทำให้การปฏิบัติงานของ Europol มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม

มองไปในอนาคต กลุ่ม Friend of the Presidency ของสหภาพยุโรป ได้มีการนำเสนออนาคตของ Europol โดยพิจารณาเสนอให้ปรับปรุง ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ Europol ให้กว้างขวางออกไปอีก โดยให้ครอบคลุมการต่อต้านอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกสองประเทศขึ้นไป รวมถึงการก่อการร้ายและอาชญากรรมทุกประเภทที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ร่วมกันของสหภาพยุโรป ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้อำนาจหน้าที่ของ Europol ขยายออกไปจากขอบเขตการปฏิบัติในฐานความผิด ๒๗ ประเภท ไปครอบคลุมถึงเกือบ ๕๐ ฐานความผิดหรือครอบคลุมการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาเกือบทุกประเภท นอกจากนั้น คณะกรรมการ Friend of Presidency กลุ่มนี้ยังได้เสนอแนวความคิดเพิ่มเติมว่า Europol ควรที่จะสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีบางประเภท หรือบางฐานความผิด แม้ว่าจะเป็นคดีที่เป็นอำนาจการสอบสวนของประเทศสมาชิกเพียงประเทศเดียวก็ตาม (ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซง การสืบสวนสอบสวนคดีของประเทศหนึ่งได้) และได้เสนอแนวความคิดที่จะขยายขอบเขต อำนาจหน้าที่ให้ Europol อีกหลายประการ เช่น สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลความเรียบร้อยเหตุการณ์สำคัญ (Major Event) ให้ Europol เป็นผู้ให้บริการฐานข้อมูลการข่าวด้านความมั่นคงภายในของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูล DNA (โดยไม่จำกัดเฉพาะฐานความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบ) เสนอว่าให้รวบรวมฐานข้อมูลอาชญากรรมของทุกประเทศสมาชิกมาไว้กับ Europol เสนอให้ Europol เป็นผู้ประสานการส่งผ่านแลกเปลี่ยนข้อมูลในกลุ่มประเทศสมาชิก หรือให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงข้อมูลในฐานข้อมูลกลางได้ และให้ Europol สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลกลางของทุกประเทศสมาชิกได้ด้วย และประการสำคัญ ได้มีแนวคิดในการเสนอให้ Europol มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเป็นของตนเองที่จะสามารถทำการสืบสวนสอบสวนในบางฐานความผิดในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งได้ด้วย

หากประเทศสมาชิก และสหภาพยุโรปปรับเอาแนวความคิดการขยายขอบเขต อำนาจหน้าที่ของ Europol ตามที่ทางกลุ่มคณะกรรมการ Friend of the Presidency ได้พิจารณา มีความเห็น เสนอก็จะทำให้หน่วยงาน/องค์กร Europol มีการ “กลายพันธุ์” จากผู้ให้ความช่วยเหลือวิเคราะห์ข้อมูลอยู่เบื้องหลัง กลายเป็นผู้ทำงานเชิงรุกด้านการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจแทรกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในกิจการตำรวจและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมของแต่ละ

ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป (ส่วนจะเป็นการมากหรือน้อย ก็จะขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับ และประเด็นที่ให้เห็นชอบร่วมกัน) ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีทั้งแรงผลักดันหรือเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) และความต้องกร/จำเป็นในทางปฏิบัติ (Practical Demand) ประกอบกัน

ในขณะที่ Europol กำลังอยู่ในช่วงแห่งการพัฒนาเปลี่ยนผ่านเป็น “หัวเลี้ยวหัวต่อ” ที่สำคัญที่จะอาจนำองค์กรก้าวผ่านออกจากความเป็นองค์กรประสานงาน (ที่ทำเพียงประสานงาน สนับสนุน รับ ส่ง ประมวล วิเคราะห์ข้อมูล) ขึ้นไปสู่การเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานตำรวจของสหภาพยุโรปอย่างแท้จริง ในขณะที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนคงจะต้องศึกษาเทียบเคียง พิจารณาประโยชน์และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะคล้ายคลึงกัน เป็น สำนักงานตำรวจอาเซียน เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้

สำนักงานตำรวจอาเซียน เติบโตเพื่อยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ
ด้านกิจการตำรวจของอาเซียน

สำนักงานตำรวจยุโรปเกิดขึ้นมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (ซึ่งมีความแตกต่างจาก องค์กรตำรวจสากล (ICPO-Interpol) ที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาจากความสัมพันธเพื่อความร่วมมือในกิจการตำรวจ) ซึ่งการก่อตั้งสหภาพยุโรปมีความคล้ายคลึงกับการก่อตั้งประชาคมอาเซียนในระดับหนึ่ง แต่ทั้ง ๒ องค์กรดังกล่าวจะต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย เทคนิค และทรัพยากรต่างๆ จะถูกกำหนดโดยรัฐสมาชิก ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐสามารถดำรงไว้ซึ่งความยิ่งใหญ่ (State Supremacy) เป็นผู้มีอำนาจเหนือในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย และการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะอยู่ในหน่วยงานใดก็ตามจะดำรงอยู่ไม่ได้หากไม่มีรัฐ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งก็คือรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาผู้ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการทำงานให้เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

โดยพื้นฐานแล้ว แม้ว่ารัฐจะเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่การปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดและพึงต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยและสิทธิสภาพเหนือดินแดนแห่งรัฐอยู่เสมอ ความจำเป็นที่ย้อนแย้งของบทบาทหน้าที่ และการพึ่งพากันเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่ราบรื่น ดัดขัดในทางปฏิบัติเพื่อดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่ง Gerspacher & Dupont (2007) ได้อธิบายว่าเป็นความย้อนแย้งในบทบาทความต้องการที่แทรกอยู่บนเครือข่ายที่สลับซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้เล่น” หรือองค์กรประกอบในความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่ราบรื่นใน

การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศเสียเอง ซึ่งสอดคล้องกับ Deflem (1996, p.338) ที่ให้ความเห็นไว้อย่างชัดเจนว่า “ไม่มีองค์กรตำรวจนานาชาติแห่งใดที่จะอ้างตัวเองได้ว่าเป็นกองกำลังเหนือรัฐ (Supranational Force) แต่ในทางกลับกัน เมื่อใดที่มีการเสนอความคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรตำรวจที่มีอำนาจเหนือรัฐขึ้นก็จะถูกขัดขวางอย่างรุนแรง”

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ประสบการณ์ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยในหลายลักษณะ และหลากหลายระดับ และการศึกษาบทเรียนของการสำนักงานตำรวจยุโรป ลักษณะ โครงสร้าง และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจอาเซียนที่มีความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง และประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ (และกำจัดปัจจัยอุปสรรคตามแนวคิดของ Balzer, 1996; McFarlane, 2005; และ Lemieux, 2010) ควรต้องมีองค์ประกอบดังนี้

๑. ต้องเป็นหน่วยงานกลางของภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มีรากฐานการสนับสนุนจากทางการเมืองระดับนโยบาย ผู้นำระดับสูงของแต่ละประเทศสมาชิกแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจน เล็งเห็นร่วมกันถึงความรุนแรงและภัยคุกคามของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อันเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเป็นประชาคมอาเซียน และพิจารณาร่วมกันแล้วว่า การก่อตั้ง สำนักงานตำรวจอาเซียน เป็นความร่วมมือที่จะแก้ไขปัญหาภัยคุกคามดังกล่าวได้ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเห็นชอบร่วมกันของผู้นำประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ดังเช่นเมื่อครั้งพิจารณาก่อตั้ง สำนักงานตำรวจยุโรป ขึ้น

๒. ต้องมีกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (Legal and Judicial Procedure) รองรับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน มีความเห็นพ้องร่วมกันถึงเหตุและความจำเป็นในการที่จะต้องมีหน่วยงานนี้ขึ้นในภูมิภาค อันเป็นการผูกมัดประเทศสมาชิกที่จะต้องยอมสละสิทธิอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereignty of State) บางประการเพียงในระดับหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกันในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้ข้อตกลงอันเป็นพื้นฐานระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนยังก่อให้เกิดความผูกมัดทางกฎหมาย (Legal Binding) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ถ่ายทอดไปสู่ความถูกต้องทางการปฏิบัติ

นอกจากนั้น ในด้านตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศภายในประชาคมอาเซียน จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุง หรืออนุวัติการให้สามารถรองรับพัฒนาการของความร่วมมือของตำรวจในมิติระหว่างประเทศให้ได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเท่าทันต่อสถานการณ์ของการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

๓. ต้องมีลักษณะรูปแบบการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Style) ที่ยอมรับและเห็นชอบร่วมกันเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ ด้วยข้อจำกัดและความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางความคิดและความเป็นอยู่ ทุกฝ่ายจึงจะต้องมีความมุ่งมั่นพยายาม และความอดทน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น รู้ว่าจะต้องติดต่อใคร ในหน่วยราชการไหน และด้วยวิธีการขั้นตอนการติดต่อสื่อสารใดที่เหมาะสม ก็ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ

ในด้านหนึ่งมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติระดับมีอาชีพของแต่ละประเทศสมาชิก จะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการระบุปัญหา และเสนอกำหนดแนวทางเพื่อทำงานร่วมกัน ในอีกด้านหนึ่ง ผู้เกี่ยวข้องระดับการเมืองในการร่างและผ่านกฎหมาย ตลอดจนผู้อนุมัติงบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติมีสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งนอกจากจะทำให้รูปแบบขอบเขต แนวทางในการปฏิบัติงาน ของสำนักงานตำรวจอาเซียนที่จะจัดตั้งขึ้น สามารถดำรงความร่วมมือระหว่างประเทศมีความถูกต้องเป็นทางการ แล้วผู้บริหารประเทศ/นักการเมืองยังเป็นแกนสำคัญในการชี้ชวนให้ประชาชนให้การสนับสนุน และเป็นผู้ที่สามารถชี้แจงต่อประชาชนได้ เมื่อมีความต้องการหรือเกิดปัญหาในการปฏิบัติขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีอาชีพ กับผู้เกี่ยวข้องระดับการเมืองจะต้องดำรงการติดต่อสื่อสาร สร้างความเข้าใจ และรักษาความไว้วางใจระหว่างกันอย่างใกล้ชิด

๔. ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน ไม่ว่าจะสำนักงานตำรวจอาเซียนจะเป็นองค์กรปฏิบัติ หรือเป็นองค์กรสนับสนุน/ช่วยเหลือในการบังคับใช้และรักษากฎหมายในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศสมาชิก (ซึ่งก็แล้วแต่การพิจารณาร่วมกันว่าเหมาะสมของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน)

อย่างไรก็ดี สำนักงานตำรวจอาเซียนในอนาคตจะเป็นประโยชน์สูงสุด และดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนต้องปฏิบัติงานอยู่บนจุดที่ได้ดุลภาพ โดยในด้านหนึ่งจะต้องเป็นองค์กรของทุกประเทศสมาชิก และจะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่จะนำเอานโยบายที่ได้รับความเห็นชอบกำหนดเป็นมติร่วมกัน โดยผู้นำระดับประเทศไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีอำนาจหน้าที่อยู่ภายในกรอบที่ต้องไม่กว้างล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereignty of State) มากจนเกิดปัญหากลายเป็นการแทรกแซง แต่ต้องไม่จำกัดขอบเขต และการปฏิบัติงานให้แคบเสียจนไม่สามารถจะ “ยืนบนขาของตัวเอง” ในการปฏิบัติงาน และสามารถช่วยเหลือ คำจุนสนับสนุนหน่วยงานตำรวจในประเทศสมาชิกที่ยังอ่อนด้อยศักยภาพได้ด้วย สำนักงานตำรวจอาเซียนจะต้องไม่เป็นองค์กรที่ทำงานโดยอาศัยความร่วมมือจากแต่ละประเทศ “ยืมจมูกคนอื่นหายใจ” เพียงอย่างเดียวไม่สามารถดำเนินการในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของงานตำรวจต่างๆ นั่นคือ บังคับใช้กฎหมาย สืบสวน สอบสวน จับกุม) ในภาพรวมของภูมิภาคได้ด้วยตนเอง หากจะมีการ

จัดตั้ง ขึ้นจริงซึ่งก็เป็นบทเรียนที่ประชาคมอาเซียนก็ต้องศึกษา และพิจารณาจุดเหมาะสมของ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงาน

๕. ต้องเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะทางเทคโนโลยี มีโครงสร้างพื้นฐานในการ ติดต่อสื่อสาร มีระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล ที่นอกจากจะต้องสามารถใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในการ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เทคโนโลยีดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมในการใช้งาน ร่วม (Technological Compatibility) กับประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศด้วย เพื่อให้เกิดระบบ การเชื่อมต่อ ทั้งด้านการสื่อสาร การส่งผ่านข้อมูล และการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิก

๖. ต้องมีระบบการประสานงานที่ชัดเจน โดยอาจพิจารณาดำเนินการควบคู่กันใน ๒ แนวทาง คือ แนวทางแรก คือ เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer) ประจำสำนักงานตำรวจ อาเซียน โดยให้ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนทุกประเทศส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้าร่วม ปฏิบัติงานประจำอยู่ที่สำนักงานตำรวจอาเซียน (ไม่ว่าสถานที่ตั้งของสำนักงานตำรวจอาเซียนจะ ก่อตั้งอยู่ที่เมืองใด หรือประเทศใด) เพื่อเป็นบุคคลที่สำนักงานตำรวจอาเซียนจะติดต่อประสานงาน เมื่อต้องการติดต่อกับประเทศสมาชิกให้ได้ในทันที ทุกเรื่องทุกเวลา และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังเป็น เสมือนตัวแทนของประเทศสมาชิกในการติดตามงานหรือสื่อสารกับสำนักงานตำรวจอาเซียนด้วย อีกทางหนึ่ง แนวทางที่สอง คือ สำนักงานกลางประจำประเทศ (National Bureau) โดยให้แต่ละ ประเทศสมาชิกจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียนประจำประเทศ ขึ้นในประเทศของตน (ในลักษณะ คล้ายเป็นสำนักงานสาขาของสำนักงานตำรวจอาเซียน) โดยให้มีองค์ประกอบของเจ้าหน้าที่เป็นผู้ บังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศนั้นๆ (เช่น หน่วยงานปราบปราม ยาเสพติด ฟอกเงิน ตรวจคนเข้าเมือง ศุลกากร เป็นต้น) เพื่อมาร่วมปฏิบัติงานประจำอยู่ใน สำนักงาน ทั้งนี้การดำเนินการเพื่อสร้างระบบประสานงานทั้ง ๒ รูปแบบก็เพื่อเป็นการสร้างให้เกิด จุดเชื่อมต่อ (Contact Point) ในประเทศสมาชิก และของประเทศสมาชิกในสำนักงานตำรวจอาเซียน ทำให้เกิดความมั่นใจในการติดต่อประสานงานที่ราบรื่นและดำรงการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ระหว่างสำนักงานตำรวจอาเซียน และประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

บทที่ ๔ ได้เสนอแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ ของไทย และประชาคมอาเซียน ด้วยการจัดตั้ง สำนักงานตำรวจอาเซียน ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหรือ องค์กรที่จะนำนโยบายที่ผู้นำหรือผู้บริหารของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนได้พิจารณามีมติ ร่วมกัน ไปขับเคลื่อนให้เกิดผลในทางปฏิบัติในภาพรวมของภูมิภาค

สำนักงานตำรวจอาเซียน อาจไม่ใช่สิ่งที่ง่าย และจะสามารถทำให้เกิดขึ้น โดยเร็วได้ แต่ผู้เขียนเห็นสอดคล้องกับ Balzer (1996) ที่ว่าการสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ ในกิจการตำรวจที่ดีและประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะรูปแบบลักษณะของความร่วมมือๆ นั้น จะเป็นอย่างไร เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาและความอดทนในบางช่วง บางขั้นตอนอาจเกิดความผิดพลาด ประสบอุปสรรค หรือชะงักงันสะดุดในบางจังหวะ แต่ก็เป็นที่จำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคพัฒนาการของโลก และเป็น “สิ่งที่ต้องทำ”

บทที่ ๕

สรุป และ ข้อเสนอแนะ

สรุป

การรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคอาเซียน เป็น “ประชาคมอาเซียน” ในอนาคตอันใกล้คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์กับประเทศสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการผนึกกำลังกันของประเทศสมาชิกเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเพิ่มศักยภาพโดยรวมของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันที่เกิดขึ้นเมื่อประเทศในยุโรปได้รวมตัวกันเป็น สหภาพยุโรป นอกจากประโยชน์ที่ได้รับจะมีลักษณะไม่แตกต่างจากที่คาดว่าจะเกิดอย่างที่ประชาคมอาเซียนคาดหวังดังกล่าวแล้ว ประสพการณ์อีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป ก็คือ สถิติอาชญากรรมข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด ทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเห็นชัดเจนถึงผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมข้ามชาติในลักษณะต่างๆ (ไม่ว่าจะเป็น การลักลอบค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์/ข่มขืน/ข่มขืน หรือ การก่อการร้าย) และได้เห็นชอบร่วมกันต้องการที่จะยกระดับความร่วมมือและการประสานงานกันของตำรวจในหมู่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (Bocaniala & Bocaniala, 2012; Dolghi & Bogdan, 2013; Popescu, 2014) ซึ่งเป็นผลโดยตรงทำให้เกิดการก่อตั้ง สำนักงานตำรวจยุโรป (Office of European Police หรือ Europol) ขึ้น

อนุสัญญาสำนักงานตำรวจยุโรป (Europol Convention) กำหนดให้ประเทศสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรป (European Union) ต้องส่งเอกสารยืนยันว่าจะร่วมเป็นสมาชิกในสำนักงานตำรวจยุโรป พร้อมทั้งอนุวัติการกฎหมายและการปฏิบัติภายในเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสำนักงานตำรวจยุโรป นอกจากนั้นจะต้องเตรียมการ/ดำเนินการเพื่อเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานตำรวจยุโรป (เช่น ส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจยุโรปจัดตั้งสำนักงานกลางตำรวจยุโรปขึ้นในประเทศของตน จัดเตรียมระบบการสื่อสาร เป็นต้น) ให้ครบถ้วนเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๑ เดือนนับแต่วันที่ประเทศได้รับแจ้งการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

ประชาคมอาเซียนกับความร่วมมือด้านกิจการตำรวจ

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของอาเซียน ที่วางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างขององค์กร ตลอดจนข้อปฏิบัติอย่างเป็นทางการของประเทศสมาชิกในการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียนได้ทำให้ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ ได้ทำให้อาเซียนมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้ว่าในรายละเอียดของกฎบัตรอาเซียน และการจัดตั้งประชาคมอาเซียนจะได้กำหนดให้มี “ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน” (ASEAN Political and Security Community) ขึ้นเป็นหนึ่งในสาม “เสาหลัก” ของประชาคมอาเซียน (ดังที่ได้กล่าวแล้วในช่วงต้น) ซึ่งได้กล่าวถึงภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติเป็นระยะๆ ในบางช่วงบางตอนของกฎบัตรฯ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีส่วนใดกฎบัตรอาเซียนที่ได้กล่าวโดยตรงถึงความสัมพันธ์หรือความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกิจการตำรวจ ที่จะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง) ที่จะต้องมีการร่วมกันพัฒนา ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดเพื่อป้องกันหรือจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวเลย

ในบัญชีภาคผนวกที่ ๑ ของ กฎบัตรอาเซียน ได้กำหนดให้มีกลไกของรัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) โดยบรรจุ การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) เป็นหนึ่งในกลไกหลักภายใต้ “เสาหลัก” ของประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน โดยให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (SOMTC) เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านยาเสพติด (ASOD) และ การประชุมอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมืองและหัวหน้างานกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ (Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Divisions of Ministries of Foreign Affairs Meeting -- DGICM) ทั้ง ๓ กลไกย่อยที่ขึ้นตรงและรายงานต่อ AMMTC

แต่เมื่อมองไปถึงกรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL) ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงหลักที่จะต้องมีการพัฒนาความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างกันเพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่จะเป็นปัญหาที่ลุกลามรุนแรงขึ้นจากการเป็นประชาคมอาเซียน กลับพบว่าถูกระบุรวมไว้ใน รายการภาคผนวกที่ ๒ ซึ่งเป็นบัญชีรายการองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน (Entities Associated with ASEAN) ในส่วนย่อยของ “ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ” (Other Stake Holders) ดังนี้ ก็น่าจะเป็นการแสดงให้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ในการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นประชาคมเดียวกันโดยมีกฎบัตรอาเซียนเป็นธรรมนูญนั้น อาจไม่ได้สังเกตเห็นความจำเป็นมากนักที่จะต้องมีการพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อรับมือกับผลกระทบในทางลบและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่จะเพิ่มทวีขึ้นจากเสรีภาพการเคลื่อนย้ายถ่ายเทภายในภูมิภาคของบุคคล สินค้า บริการ และทุนที่มากขึ้นอันเป็นความต้องการที่คาดหวังในการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องปรับ “ทัศนคติ” และสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นต่อไป

ความไว้วางใจ จุดเริ่มต้นของความสำเริง

ผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองและการต่างประเทศ อย่าง ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้ประเมินภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียน ไว้อย่างชัดเจนในการเป็นวิทยากรเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ว่า “ประชาคมอาเซียนยังมีปัญหาเรื่องการไว้นใจเชื่อใจกัน” ซึ่งก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการค้าและความร่วมมือระหว่างกันภายในภูมิภาคนี้ ที่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมตามสื่อต่างๆ อยู่เป็นระยะ ความ “ไม่ไว้วางใจกัน” อาจถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาทางการทูต และทางการเมืองระหว่างประเทศที่ต่างจะคำนึงถึงประโยชน์ชาติของตนเป็นสำคัญ แต่สำหรับงานตำราของ McFarlane (2005) ระบุว่า ความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างตำรวจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคที่มีความร่วมมือกันเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินการความร่วมมือระหว่างกัน

ในระดับบุคคลจะไม่มีใครที่ต้องการจะให้ความร่วมมือหรือทำงานร่วมกับใคร หากเขาไม่สามารถแน่ใจได้ว่าเขาจะสามารถไว้วางใจผู้ที่เข้าทำงานอยู่เคียงข้างได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการตำรวจที่ภัยคุกคามที่เผชิญอยู่ต่อหน้ามีความรุนแรงถึงชีวิต ดังนั้นความไว้วางใจระหว่างองค์กรตำรวจของประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศหุ้นส่วนความร่วมมือ หรือในภูมิภาคที่จะต้องทำงานร่วมกันในการต่อต้านการก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จะต้องสร้างความไว้วางใจระหว่างกันนี้ให้เกิดขึ้น และดำรงรักษาไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคงตลอดเวลา เหตุเพราะความไว้วางใจระหว่างกันดังกล่าวเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งสำหรับร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดระดับความไว้วางใจระหว่างกันถดถอยความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในกิจการที่มีความละเอียดอ่อนเสี่ยงอันตรายถึงชีวิตเช่นความร่วมมือระหว่างกันในการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติก็จะถูกลดทอนความสำเร็จ จนประสบความสำเร็จจนในที่สุดอาจกลายเป็นประเด็นที่บ่มเพาะความไม่เข้าใจกันระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้นได้

ลำดับแนวความคิดการดำเนินการ

กระบวนการพิจารณาร่วมกันในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน ให้เกิดขึ้นและวางแนวทางให้หน่วยงานนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นนอกจากต้องการความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มั่นคงเป็นอย่างยิ่งแล้ว ในแต่ละช่วงลำดับของการจัดตั้งองค์กรให้เป็นรูปธรรมยังต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลากหลายแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาของพัฒนาการ ซึ่งจะขอนำเสนอแนวคิดโดยสังเขปดังนี้

ในช่วงของการเสนอแนวคิดพิจารณาปรับหลักการในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนจะต้องเห็นชอบและยอมรับร่วมกันที่จะสละหรือให้ยืมอำนาจบางประการที่เป็นของรัฐตนให้กับองค์กรหนึ่งที่จะเกิดขึ้น (ได้แก่ สำนักงานตำรวจอาเซียน) เพื่อทำหน้าที่บางประการ (ซึ่งแล้วแต่จะตกลงเห็นชอบร่วมกัน) เสริมขึ้นหรือทดแทนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศตนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียน กรณีเช่นนี้เป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อนสำหรับประเทศที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ทั้งระบอบการปกครอง ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในช่วงของการก่อตั้ง ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนต้องร่วมกันพิจารณาสร้างระบบกฎหมายที่สามารถใช้เป็นรากฐานในการก่อตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน สร้างเครื่องมือทางกฎหมาย เช่น สนธิสัญญา หรือ บันทึกความเข้าใจต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินการร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการปฏิบัติงานขององค์กรฯ ตลอดจนมีรายละเอียดขั้นตอน และกฎหมายที่เอื้อให้สำนักงานตำรวจอาเซียนสามารถสืบค้นและแลกเปลี่ยนข้อมูลการข่าวอาชญากรรมระหว่างกัน กฎหมายการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การให้ความช่วยเหลือกันทางอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำอาชญากรรม (Proceeds of Crime) การยึดทรัพย์เพื่อตัดวงจรการกระทำผิดไปจนถึงอำนาจพิเศษของสำนักงานตำรวจอาเซียนในการแสวงหาพยานหลักฐานสืบสวนสอบสวนการกระทำผิด เป็นต้น

ในช่วงของการปฏิบัติงานต่อเนื่อง กระบวนการยุติธรรมของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ก็ต้องสร้างให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศสามารถมีความมั่นใจในระบบและการดำเนินการของกันและกัน ศาลต้องมีมาตรฐานมีความชำนาญ มีความสามารถ (Competency) ที่เหมาะสม ศาลจะต้องสามารถร่วมกันทำงานกับศาลอื่นในอีกเขตอำนาจศาลหนึ่งได้ เช่น การพยานหลักฐานที่นำสืบประกอบคดีในศาลของประเทศหนึ่งไปใช้ในการพิจารณาคดีในศาลของอีกประเทศหนึ่ง

สำนักงานตำรวจอาเซียน ต้องมีอำนาจพอเพียงและมีความสามารถเหมาะสม บุคลากรจะต้องมีศักยภาพที่พอเพียงที่จะสามารถทำการสืบสวนสอบสวน และมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการยึดทรัพย์สิ่งของเพื่อเป็นหลักฐานในคดี มีความชำนาญและมีเครื่องมือเครื่องมือที่เหมาะสม และหน่วยงานต้องมีสภาพทางกฎหมายที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งกับภาคธุรกิจหรือเอกชน (Public Private Partnership หรือ PPP) ได้มีการจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการภารกิจของตำรวจ ข่าวอาชญากรรม ข้อมูลการสืบสวนสอบสวนระหว่างหน่วยงานตำรวจของประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศอื่นๆ ความรู้และความเข้าใจในธรรมชาติและผลกระทบของอาชญากรรมเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตามก็ดีความสำเร็จที่แท้จริงจะขึ้นอยู่กับ

การนำความรู้หรือแนวทางการสืบสวนสอบสวนที่ได้มาจากประเทศหนึ่ง ทำการประเมินและปรับใช้อย่างที่เหมาะสมทั้งกับวัฒนธรรมและสภาวะแวดล้อมของสังคมในประเทศของตน

สำนักงานตำรวจอาเซียน ก่อร่างสร้างขึ้นใหม่ หรือ พัฒนาต่อยอดจากสิ่งที่มี การจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน ให้เป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาค นอกจากจะดำเนินการจัดตั้งสำนักงานขึ้นมาใหม่ภายใต้กฎบัตรอาเซียน หรือกรอบความร่วมมือของภูมิภาคที่มีอยู่แล้วอื่นๆ แนวความคิดทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้อีกประการหนึ่งในการพิจารณาดำเนินการก็โดยการต่อยอดจากกรอบความร่วมมือด้านกิจการตำรวจที่ทุกประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนได้จัดตั้งขึ้นไว้แล้วเป็นพื้นฐาน นั่นคือ สำนักงานเลขานุการการประชุมตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL Secretariat) ที่หัวหน้าตำรวจอาเซียนได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้นภายใต้กรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL Conference) เมื่อไม่นานมานี้ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการธุรการของการประชุมฯ และมีสำนักงานอยู่ที่ประเทศมาเลเซีย

รายละเอียดการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของแม้จะมีประเด็นที่ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบ และกำหนด ตั้งแต่การปรับเปลี่ยนชื่อองค์กรให้มีความเหมาะสมไปจนถึงประเด็นนโยบาย เช่น การปรับขยายขอบเขต หน้าที่ ความรับผิดชอบเพิ่มเติมให้มีความครอบคลุมในทุกหน้าที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจที่สมาชิกอาเซียนเห็นชอบร่วมกันว่ามีความเหมาะสม (โดยอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งก็จะยังคงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เลขานุการธุรการ ให้กับกรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน อยู่ด้วย)

ส่วนด้านการกำกับดูแลการบริหารองค์กร ของสำนักงานตำรวจอาเซียนตามแนวความคิดนี้อาจพิจารณาใช้กรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL Conference) ซึ่งจะเป็นการประชุมของหัวหน้าตำรวจของประเทศสมาชิกอาเซียนนี้เองที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นเพียงเวที หรือ โอกาสที่ผู้นำตำรวจประเทศต่างๆ จะได้มาพบปะ พูดคุย หรือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันตามที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปรับให้มีความเหมาะสม อำนาจ หน้าที่ในการร่วมกันกำหนดนโยบาย ทิศทาง ควบคุม กำกับดูแลในลักษณะเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดขององค์กร หรือ คณะกรรมการกำหนดทิศทาง (Steering Committee) ที่จะต้องให้นโยบาย กำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานขององค์กร “สำนักงานตำรวจอาเซียน” ให้กับผู้บริหารสูงสุด ขององค์กรตำรวจระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนนี้ โดยอาจเรียกชื่อตำแหน่งให้สอดคล้องกับสากลว่า “ผู้อำนวยการสำนักงานตำรวจอาเซียน” ต่อไป

แน่นอนที่สุด รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียนนี้จะมีมากมาย และประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติร่วมกัน ตั้งแต่รายละเอียดการบริหารจัดการระเบียบ ข้อกำหนด การปฏิบัติ การได้มาซึ่งผู้บริหาร งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนี้อย่างที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น การปฏิบัติงานขององค์กรนี้อาจจะต้องมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงอำนาจอธิปไตย (ในแนวคิดแบบดั้งเดิม) ของประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อบำบัดการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือปฏิบัติการบางประการเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา และอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อถึงภาพรวมของภูมิภาค ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องให้การยอมรับ และให้ความยินยอมร่วมกัน ไว้ตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการเพื่อก่อตั้งองค์กร

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาเปลี่ยนแปลง สำนักงานตำรวจยุโรปตัวอย่างเฉพาะกรณี

ขั้นตอน ระเบียบ กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานต่างๆ ของ “สำนักงานตำรวจอาเซียน” ที่เสนอให้ก่อตั้งขึ้นที่ได้กล่าวถึงข้างต้นเหล่านี้ ส่วนแต่พิจารณาได้ว่าอาจส่งผลในทางจำกัดสิทธิของรัฐและประชาชนในประเทศของตนทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนเกี่ยวข้องกับเกียรติศักดิ์ศรีของประเทศ จะขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นได้เมื่อสถานการณ์สุกงอม (ไม่ว่าจะโดยความรุนแรงของอาชญากรรมข้ามชาติ หรือมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติสมาชิก เศรษฐกิจ หรือประชาชนเพิ่มทวีสูงขึ้นจนทำให้เกิดความหวงกังวลร่วมกัน โดยทั่วไป และก่อให้เกิดแรงผลักดันให้ต้องแสวงหาวิธีการหรือกลไกใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาความร่วมมือกัน) ดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นแล้วเมื่อช่วงการก่อตั้งสำนักงานตำรวจยุโรปที่เมื่อสหภาพยุโรปมีการรวมตัวกัน เป็นผลกระทบต่อปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาด้านการก่อการร้าย ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรงทุกรูปแบบ ซึ่งทำให้บรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในครั้งนั้นต่างตระหนักถึงความสำคัญ และเล็งเห็นถึงความจำเป็น (Justify the Need) ของความร่วมมือด้านกิจการตำรวจที่จะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน จึงทำให้เกิดการก่อตั้ง สำนักงานตำรวจยุโรป หรือ Europol ขึ้น

ต่อมา ในช่วยปลายทศวรรษที่ ๑๕ และ ต้นทศวรรษที่ ๒๐ สถานการณ์ด้านการก่อการร้ายได้เพิ่มสูงขึ้นทั้งด้านความถี่ และความรุนแรง เหตุการณ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในมติการดำเนินการเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย คือ เหตุการณ์ ๙/๑๑ ในสหรัฐอเมริกา ที่เกิดขึ้นเมื่อ วันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายอิสลามได้ประสานการปฏิบัติของผู้ก่อการร้าย ๑๕ คนในการยึดเครื่องบินโดยสารถึง ๔ ลำ เพื่อใช้เป็นอาวุธในการก่อการร้ายแบบฆ่าตัวตายโดยจับเครื่องบินเข้าพุ่งชนอาคารเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ และอาคารเพ็นตากอน จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตเกือบ ๓,๐๐๐ คน ทำให้มีการ “ประกาศสงครามกับการก่อการร้ายทั่วโลก” (Global War on Terrorist) เพียงเวลาว่า ๒ ปีต่อมา ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ ก็ได้เกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายโดยวางระเบิดรถไฟโดยสารที่เมืองแมดริด

ประเทศสเปน ทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง ๑๕๑ คน และบาดเจ็บถึงกว่า ๑,๘๐๐ คน ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเรียกร้องให้สมาชิกมีความร่วมมือกันด้านกิจการตำรวจในทางลึกมากยิ่งขึ้น และไม่ปรากฏประเทศใดแสดงการคัดค้านต่อการที่สำนักงานตำรวจยุโรป ได้ปรับแนวทางการความร่วมมือกันของหน่วยต่อต้านอาชญากรรมของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยให้มีการจัดตั้ง “ชุดปฏิบัติการร่วม” (Joint Operation Team) ขึ้น ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจยุโรป ก้าวออกจากมิติของการเป็นผู้สนับสนุนที่มีบทบาทด้านการประสานงาน เป็นสื่อกลางรับส่งข้อมูล เข้าสู่มิติของการเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปฏิบัติ เล่นบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของผู้บังคับใช้กฎหมายแม้ในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจนส่งผลเป็นปัญหา/มีความสำคัญ อาจทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องพิจารณาเห็นชอบร่วมกันให้สำนักงานตำรวจยุโรป มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตการทำงานขยายล้ำเข้ามาสอดซ้อนอยู่ในขอบเขตพรมแดนที่แต่เดิมอาจพิจารณาว่าเป็น “อำนาจเหนือดินแดน” ของรัฐตนเองได้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

สถานการณ์วิกฤติที่เป็นผลเกิดจากปัญหาที่ถูกเพาะบ่มและประทุขึ้นจากการไม่ได้รับการใส่ใจดูแล หรือจากความจำเป็นที่ถูกมองข้ามไม่ได้รับการใส่ใจจนกลายเป็นปัญหาที่ตามมา อาจทำให้เกิดการค้นคิดพัฒนาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาที่มีคุณค่า เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติใหม่ขึ้นได้ ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ได้นำมาศึกษาเป็นบทเรียนตัวอย่างในครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้สูงมากที่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ณ ปัจจุบันประเทศไทยและประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนต่างๆ จะมีทางเลือกคือ รอให้ปัญหาต่างๆ ประทุขึ้นเป็นวิกฤติ ที่จะเป็นตัวจุดประกายให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในการพิจารณาคำเนิการประการใดประการหนึ่งซึ่งเป็นการดำเนินการเชิงรับเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตินั้น หรืออีกประการหนึ่งคือเรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในภูมิภาคยุโรป แล้วนำมาเตรียมแนวทางการแก้ปัญหาพัฒนาความร่วมมือกันเป็นการล่วงหน้า เป็นการดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาหรือวิกฤติการณ์ดังกล่าว

ประเทศไทย ในฐานะประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง (Founding Father) ของกรอบความร่วมมือภูมิภาคอาเซียน (ซึ่งเรียกว่า “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรือ Association of Southeast Asian Nations) มาแต่เดิม (๘ ส.ค. ๒๕๑๐) และเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทนำในภูมิภาค ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในหลายด้านของประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ ประเทศไทยจึงควรเป็นแกนหลักของภูมิภาค มีบทบาทนำในการพิจารณาเสนอแนวคิดที่สร้างสรรค์ มีแนวทางในการสร้างและพัฒนาความร่วมมือ ตลอดจนเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น (ซึ่งรวมถึงปัญหาจากอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายที่จะเพิ่มทวีขึ้นทั้ง

ปริมาณและความรุนแรง) จากการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ด้วยการจัดตั้ง สำนักงานตำรวจอาเซียน ให้เป็นกลไกหลักในการนำการตัดสินใจทางนโยบายไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในภาพรวมของประชาคมอาเซียน ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อประโยชน์เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจจะเกิดขึ้นได้จริงก็ด้วยความมุ่งมั่นหรือเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ที่มั่นคงแน่วแน่ (ของทั้งผู้บริหารประเทศ และผู้นำองค์กร) และจะเริ่มต้นขึ้นได้เพียงจาก “ความไว้วางใจ” (Trust) ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาภูมิภาคอาเซียนให้เกิดเป็นประโยชน์ (ทั้งต่อประเทศไทย ประเทศสมาชิก และประชาชนของภูมิภาค) อย่างมั่นคงยั่งยืนสืบไป

ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินความร่วมมือฯ ตลอดจนได้ทำการสำรวจรูปแบบและลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทย และในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้จะเป็นการสำรวจ ประมวล และทำความเข้าใจการดำเนินความร่วมมือฯ ดังกล่าวของประเทศไทยแล้ว ยังเป็นโอกาสในการศึกษาเพื่อชี้กำหนดประเด็นที่จะต้องดำเนินการนั้นคือ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ลดข้อจำกัด และยกระดับการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ เพื่อเผชิญกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่พิจารณาได้ว่า จะเพิ่มทวีขึ้นเมื่อประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคจะมีการรวมตัวกันเป็น ประชาคมอาเซียน” ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้

ด้วยข้อจำกัดหลายประการ การศึกษาครั้งนี้ยังไม่อาจครอบคลุมในทุกประเด็น หรือตอบคำถามที่อาจมีขึ้นในทุกขั้นตอนของการจัดตั้ง และดำเนินงานของสำนักงานตำรวจอาเซียน ซึ่งควรที่จะทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในประเด็นต่างๆ เป็นการเพิ่มเติมต่อไปดังนี้

๑. ในมิติด้านกฎหมาย ควรต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมดังนี้

๑.๑ ศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) ระหว่างสหภาพยุโรปกับประชาคมอาเซียน ดังนี้ประเด็นทางกฎหมาย ระหว่างสนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) กับกฎบัตรอาเซียน ASEAN Charter เพื่อเปรียบเทียบความคล้ายคลึง และความแตกต่างของสหภาพยุโรปกับประชาคมอาเซียน

๑.๒ ศึกษาข้อกฎหมาย หรือข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีความจำเป็นในการจัดตั้ง “สำนักงานตำรวจอาเซียน” บนพื้นฐานของการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน โดย ASEAN Charter บนพื้นฐานของการจัดตั้ง Europol โดยมี Europol Convention บนพื้นฐานของ สนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty)

๒. ในมิติด้านเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมือง ควรต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ ข้อดีข้อด้อย/ผลได้ผลเสีย (Cost-Benefit Analysis) ที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน รวมถึงการนำมากำหนดขอบเขตอำนาจ บทบาท และหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรดังกล่าวในบริบทที่แท้จริง เพื่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดของประชาคมอาเซียน

๓. ในมิติด้านสังคม วัฒนธรรม ควรต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมถึงสถานะความแตกต่างที่มีอยู่อย่างหลากหลายในแต่ละประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เพื่อทำความเข้าใจกับ ปัจจัยแวดล้อม ปัจจัยร่วม จุดต่าง เพื่อประโยชน์ในการสร้างความไว้วางใจ ระบุสภาพ (Condition) ของปัจจัยแวดล้อมและองค์ประกอบที่เหมาะสมสำหรับความร่วมมือระหว่างกันของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เพื่อความสำเร็จในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกันเพื่อก่อตั้งสำนักงานตำรวจอาเซียน และร่วมกันขับเคลื่อนหน่วยงานนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศสมาชิกและประชาคมอาเซียน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารวิจัย

วัชรพล ประสารราชกิจ, พลตำรวจตรี. “อาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย : รูปแบบ ขอบเขต ความรุนแรง และแนวทางการแก้ไขปัญหา”. เอกสารวิจัย หลักสูตรการบริหาร กระบวนการยุติธรรมระดับสูง, วิทยาลัยการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๑.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

มติชน. “สุรเกียรติ์ ชัยไทยเศรษฐกิจทรุด เพราะอยู่ในสถานการณ์ไม่ปกติ ต่างประเทศไม่เจรจาด้วย”.
ออนไลน์ เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1435638269

ภาษาต่างประเทศ

Achaya, A. (2001). Constructing a security community. New York: Routledge.

Balzer, A. J. (1996). International police cooperation: Opportunities and obstacles in policing in Central and Eastern Europe: Comparing firsthand knowledge with experience from the West. College of Police and Security Studies. Slovenia.

Bocaniala, T., & Bocaniala, A. (2012). Aspects of european cooperation in the fight against cross-border crime. Contemporary Readings in Law and Social Justice, 4(2), 509-516. Retrieved from <http://search.proquest.com.nduezproxy.idm.oclc.org/docview/1400159436?accountid=12686> Abstract (summary)

Deflem, M. (1996). Borders of police force: Historical foundations of international policing between Germany and the United States (Order No. 9717576). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global. (304281147). Retrieved from <http://search.proquest.com.nduezproxy.idm.oclc.org/docview/304281147?accountid=12686>

- Di Gennaro, G. (2001). Strengthening the International Legal System in order to Combat Transnational Crime. In D. Vlassis & P. Williams (Eds.) Combating transnational crime: Concepts, activities and responses (pp. 259-265). Oxfordshire: Frank Cass Publishers.
- Disley, E., Irving, B., Hughes, W., & Patrini, B. (2012). Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities. A Technical Report prepared for the Europol Management Board by RAND Europe. <http://www.rand.org>.
- Dolghi, D. I., & Bogdan, I. (2013). Cross-border perspectives on police and judicial cooperation in the european union. *Eurolimes*, 15, 169-182,228-229. Retrieved from <http://search.proquest.com.nduezproxy.idm.oclc.org/docview/1443456702?accountid=12686>
- Emmers, R. (2003). Cooperative security and the balance of power in ASEAN and the ARF. London: Roulledge Curzon.
- Espeland, W. (1998). The struggle for water: Politics, rationality and Identity in the American Southwest. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerspacher, N.; & Dupont, B. (2007). The nodal structure of international police cooperation: An exploration of transnational security networks. *Global Governance*, 13(3), 347-364. ProQuest.
- Godson, R. & Williams, P. (2001). Strengthening cooperation against transnational crime: A new security imperative. In D. Vlassis & P. Williams (Eds.) Combating transnational crime: Concepts, activities and responses (pp. 321-355). Oxfordshire: Frank Cass Publishers.
- Harfield, C. (2008). Paradigms, pathologies and practicalities – policing organized crime in England and Wales. *Policing* 2(1), 63-73.
- Hayes, B. (2006). The Future of Europol – more power, less regulation, precious little debate. *CILIP* 84, no.2, *Burgerrechte&Polizei*. <http://www.cilip.de>.
- Johnston, R. J. (1998). Barrier to transnational policing. *International Police Review*, 10, pp. 28-30.
- Klosek, J. (1999). The development of international police cooperation within the EU and between the EU and third party states: A discussion of the legal bases of such cooperation and the problems and promises resulting thereof. *American University International Law Review*, 14 (3), 599-656.

- Le, V., Bell, P., & Lauchs, M. (2013). Elements of best practice in policing transnational organized crime: Critical success factors for international cooperation. International Journal of Management and Administrative Sciences, 2(3), 24-34. Pakistan Society of Business and Management Research.
- Leifer, M. (1969). ASEAN and the security of Southeast Asia. London; Routledge.
- Lemieux, F. (2010). Tackling transnational drug trafficking effectively: assessing the outcomes of the Drug Enforcement Administration's international cooperation initiatives. In F. Limieux (Ed.) International police cooperation: Emerging issues, theory and practice (pp. 260-280). Devon: Willan Publishing.
- McFarlane, J. (2005). Regional and international cooperation in tackling transnational crime, terrorism and the problems of disrupted states. Journal of Financial Crime, Aug. 2005, 301-309.
- Popescu, A., PhD. (2014). The importance of international police cooperation. Acta Universitatis George Bacovia, (2), 5-1D,2D,3D,4D,5D. Retrieved from <http://search.proquest.com/nduezproxy.idm.oclc.org/docview/1644675973?accountid=12686>
- Ruland, J (2000). ASEAN and the Asian crisis: Theoretical implications and practical consequences of Southeast Asian regionalism. Pacific Review, 13, 421-422.
- Soesasto, H. & Berkin, A. (Eds.).(1996). The role of security and economic cooperation structures in the Asia Pacific Region. Jakarta:Center for Strategic and International Studies.
- Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2014" (Online). Available : <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/regional/asia-pacific>
- Wikipedia. "List of ASEAN countries by GDP (nominal)" (Online). Available: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ASEAN_countries_by_GDP_%28nominal%29

ภาคผนวก

บันทึกการสัมภาษณ์
พันตำรวจโท สุนัย หาเรือนพิษณุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
เมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

Financial Action Task Force (FATF) คืออะไร

กล่าวอย่างย่อๆ FATF เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Governmental Organization) ของรัฐบาลต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๓๔ รัฐ (jurisdictions) และ ๒ องค์กรระหว่างประเทศ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1989 (๒๕๓๒) โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย (AML/CFT) และผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐาน และประเมินผลความร่วมมือที่ทำไปแล้วในการป้องกันการใช้ระบบธนาคารและสถาบันการเงินในการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย หากรวมทั้งโลกแล้วมีประเทศกว่า ๑๘๐ ประเทศที่สัญญาว่าจะทำตามข้อเสนอแนะของ FATF ในการที่จะสนับสนุนส่งเสริม กำหนดมาตรฐาน สำหรับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

FATF ไม่ใช่องค์กรระหว่างประเทศที่มีการใช้อำนาจทางกฎหมาย โดย FATF ได้กำหนดมาตรฐานการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เรียกว่า “ ข้อเสนอแนะ ๔๐ ข้อ “ (FATF Forty Recommendations) เพื่อที่จะให้ชาติสมาชิกมีการกำหนดกฎหมายข้อบังคับให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว และในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ หลังจากเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายขั้วเครื่องบินชนตึก “World Trade” FATF ได้เสนอข้อแนะนำพิเศษเพิ่มเติมอีก ๕ ข้อ เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเพื่อไม่ให้ให้นำเงินไปสนับสนุนการก่อการร้าย การควบคุมกำกับเรื่องการโอนเงินอิเล็กทรอนิกส์ และการควบคุมการขนเงินสดและตราสารการเงินข้ามแดน จึงเรียกข้อแนะนำว่าด้วยการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ว่า “ ข้อเสนอแนะ ๔๐ + ๕ ข้อของ FATF

ดังนั้นบทบาท (Role Play) ของ FATF จะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อชาติสมาชิกมีการกำหนด/เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของ FATF โดยหากชาติสมาชิกใดไม่สามารถจะดำรงตนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF มีนโยบาย ผลกระทบก็จะเกิดกับชาตินั้นๆ ในลักษณะที่จะถูก sanction จากประเทศต่างๆ ที่สามารถบรรลุและ/หรือ มีมาตรฐานตามนโยบายของ FATF ได้

เหตุใด FATF จึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายทางการเงินของไทย

กรณีของไทยเป็นสมาชิกของกลุ่มที่เรียกว่า APG (Asia/Pacific Group on Money Laundering) ซึ่งเป็นหนึ่งในแปดเครือข่ายภูมิภาค (FSRBs; FATF Style Regional Bodies) ของ FATF ซึ่งหมายถึงพันธะกรณีที่ต้องทำตามข้อเสนอแนะของ FATF ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในปีที่แล้ว (๒๐๑๑) ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับอยู่ในกลุ่มที่สุรุ่ยสุร่าย แบบชาวบ้านว่า “อ่อนด้อย” ในการจัดการกับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เรามีพวกเดียวกันอยู่ในกลุ่มนี้รวม ๑๗ ประเทศ (รวมไทย) เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย พม่า เอธิโอเปีย คิวบา เป็นต้น หากหลุดจากกลุ่มนี้จากการประเมิน ของ FATF เราจะไปตกอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับอิหร่านและเกาหลีเหนือ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ FATF “เรียกร้อง” ให้ประเทศสมาชิกและประเทศที่ปฏิบัติตาม FATF มีมาตรการตอบโต้เพื่อที่จะป้องกันระบบการเงินระหว่างประเทศจากการฟอกเงินการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายที่มีอยู่อย่างแพร่หลายในประเทศกลุ่มนี้ เพราะว่าการเรียกร้องของ FATF ในการมีมาตรการตอบโต้จากชาติสมาชิกคงจะไม่เป็นผลดีอย่างแน่นอนต่อการค้าการลงทุนของไทย

ความเห็นของ FATF ที่มีต่อประเทศไทย (และประเทศอื่นๆ) ตาม FATF Public Statement เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ไทยเราคงต้องทำดังนี้

๑. ลงโทษทางอาญาอย่างเพียงพอต่อการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย
๒. จัดให้มีและนำมาใช้ซึ่งขบวนการที่ดีเพียงพอในการระบุและยึดทรัพย์ของผู้ก่อการร้าย
๓. ทำขบวนการกำกับดูแลการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายให้ดีขึ้นไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

ประเทศไทย ได้ดำเนินการ เพื่อให้ความร่วมมือกับ FATF อย่างไร

ในภาพรวม จะเห็นว่ามาตรการที่ FATF อยากเห็นจากไทยจะมุ่งเน้นเรื่องการต่อต้านการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (Counter Financing Terrorism: CFT) เป็นหลัก ข้อเท็จจริงทาง สำนักงาน ปปง. ได้ดำเนินการเรื่องนี้มาตามลำดับจนกระทั่งมีการพิจารณา พ.ร.บ. ฟอกเงินแก้ไขเพิ่มเติม และ พ.ร.บ. การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายในรัฐสภาซึ่งปัจจุบันอยู่ที่วุฒิสภา นอกจากนี้ก็มีการออกกฎกระทรวง เรื่องการปรับปรุงขบวนการกำกับดูแลในเรื่องนี้ ผลการพิจารณาของ FATF สามารถ “สอบผ่าน” หากประเทศไทย สอบไม่ผ่านก็อาจจะเกิดผลกระทบ ทำให้

๑. การชำระเงิน/โอนเงินระหว่างประเทศจะมีปัญหาตั้งแต่ปัญหาเล็กน้อยไปจนถึงไม่สามารถกระทำได้อย่างที่ได้กล่าวมาข้างต้น แม้ว่า FATF จะมีขอบเขตอำนาจในการบังคับตามกฎหมายน้อยมาก (เรียกว่าไม่มีก็คงไม่ได้) แต่ FATF มีอำนาจขอบเขตในการ “ขอความร่วมมือ” สูงมาก เพราะมีประเทศอีกกว่า ๑๘๐ ประเทศที่สัญญาจะทำตาม “ข้อเสนอแนะ” (Recommendation) ของ FATF นั่นคือพร้อมที่จะทำตามที่ FATF บอกดังนี้ หากประเทศไทยไม่สามารถผ่านการทดสอบของ FATF ได้ แต่ละประเทศก็จะมีมาตรการที่ “พอเหมาะพอสม” กับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการฟอกเงิน/สนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายของไทยแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมากหรือน้อยในด้านความ “แรง” ของมาตรการ สิ่งที่น่าหนักใจที่สุดก็คือจะมีผลทำให้เกิดการสะดุด ไม่สะดวก หรือเกิดการติดขัดในการชำระเงิน/โอนเงินระหว่างประเทศก็คงจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๒. เมื่อเกิดการติดขัด หรือไม่สะดวกในการชำระเงิน/โอนเงินระหว่างประเทศ ก็จะทำให้ราคาสินค้า/บริการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น (ตามหลักอุปสงค์อุปทาน) ทั้งเนื่องมาจากปริมาณสินค้า/บริการที่มีน้อยลง (เนื่องมาจากชำระได้น้อยหรือไม่ได้) และมูลค่าการส่งออกก็น่าจะน้อยลงเพราะมีผู้ที่ประสงค์จะซื้อของจากเราน้อยลง (เนื่องจากไม่อยากจะผิดจากการที่สัญญาไว้กับ FATF หรือไม่ก็โดนกีดราคา) ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะส่งผลทำให้

๓. กลไกการกระจาย (distribution) สินค้า/บริการที่มีอยู่อย่างจำกัด (Scarcity) ก็จะถูกบิดเบือนด้วยกลไกที่ไม่ใช่ราคา เช่น อภิสิทธิ์พิเศษ ใต้โต๊ะ หรือเป็นพวกของใคร/ลูกของใคร ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาได้

เมื่อครุ่นได้กล่าวถึง APG คืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร

กลุ่มคณะทำงานด้านการต่อต้านการฟอกเงินแห่งเอเชียแปซิฟิก (The Asia/Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) เป็นกลุ่มความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งมีขอบเขตการทำงานในระดับภูมิภาคครอบคลุมเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงรวมทั้งแปซิฟิกใต้ โดยวัตถุประสงค์ของกลุ่มคืออำนวยความสะดวกให้มีการจัดทำใช้และบังคับใช้มาตรฐานการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายที่เป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ

หน้าที่ของ APG รวมถึงการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในภูมิภาค ด้วยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลผ่านกระบวนการประเมินด้วยตนเอง และกระบวนการประเมินร่วมกัน

และให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศสมาชิก ปัจจุบัน APG มีสมาชิกทั้งหมด ๔๐ ประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในประเทศสมาชิกร่วมก่อตั้งของ APG

ประเทศไทย ได้ให้ความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน กับกลุ่มหรือองค์กรได้อีกบ้าง

นอกจาก APG ซึ่งพ่วงมากับ FATF แล้ว ประเทศไทยยังเป็นสมาชิกของ Egmont Group ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของประเทศต่างๆ (Financial Intelligence Unit - FIU) ที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.๑๙๙๕ โดยกลุ่ม Egmont Group มีสมาชิกทั้งหมด ๑๒๖ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความร่วมมือระหว่างประเทศและมุ่งสร้างเครือข่ายระดับโลกโดยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ระหว่าง FIU โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองทางการเงินและข้อมูลอื่นๆ กับ FIU ของต่างประเทศ FIU โดยทั่วไปเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับและวิเคราะห์ข้อมูลจากสถาบันการเงินเกี่ยวกับธุรกรรมการเงินที่น่าสงสัยหรือผิดปกติ และส่งต่อข้อมูลดังกล่าวให้หน่วยงานบังคับใช้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ Egmont Group ยังพัฒนาหลักการและมาตรฐานวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการร่วมมือระหว่างประเทศ และการแบ่งปันข้อมูลระหว่าง FIU ต่างๆ ด้วย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตำรวจตรี มโนช ตันตระเชียร
วัน เดือน ปีเกิด	๕ มิถุนายน ๒๕๐๖
การศึกษา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต Doctor of Philosophy (Public Administration), University of Colorado – Denver, USA มหาบัณฑิต Master of Public Administration, University of Missouri – Columbia, USA
ประวัติการทำงาน	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต จาก โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
โดยย่อ	ผู้บังคับการกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการบริหาร สถาบันฝึกอบรมว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมาย (International Law Enforcement Academy; ILEA- Bangkok)
	รองผู้บังคับการ สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ
	รองผู้กำกับการ - ผู้กำกับการ (ทำหน้าที่อาจารย์ภาควิชาป้องกันปราบปราม) สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ
	สารวัตร กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานนโยบายและแผน
	รองสารวัตรแผนกกลางและสถิติ กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและ เยาวชน กองบัญชาการตำรวจนครบาล
	รองสารวัตรสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน กองบังคับการ ตำรวจ นครบาลใต้ กองบัญชาการตำรวจนครบาล
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล กองบัญชาการตำรวจสันติบาล

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
ในประชาคมอาเซียน

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี มโนช ตันตระเชียร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจสันติบาล

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การให้การรับรองกฎบัตรอาเซียนของประเทศสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ได้ส่งผลทำให้การรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของชาติต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน กลายฐานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ 2 ข้อ 3) มีสถานะบุคคล มีความเป็น “ทางการ” อย่างเต็มตัว ก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างประเทศสมาชิก มีสิทธิหน้าที่ พันธกรณี มีความมุ่งหมายร่วมกัน ก่อตั้งเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community หรือ AC) ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้การรวมตัวกันเป็น “ประชาคมอาเซียน” ดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2559 ที่กำลังจะมาถึงในเร็ววันนี้

กฎบัตรอาเซียน ภายใต้วีสัยทัศน์เดียวกัน อัตลักษณ์เดียวกัน และประชาคมที่มีความเอื้ออาทรเดียวกัน” (กฎบัตรอาเซียน, อาร์มภบท) จะส่งผลทำให้เกิดเสรีการเคลื่อนย้ายถ่ายเทของบุคคลและสิ่งของข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในภูมิภาคจะเป็นไปได้โดยง่ายและมีจำนวนมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นประเทศและคนของประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอาเซียนหากได้รับอนุญาตให้เข้ามา หรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งของอาเซียน หรือแม้แต่สินค้าของบริษัทต่างภูมิภาคที่ผลิตขึ้นในอาเซียนก็จะได้รับเสรีในการเคลื่อนย้ายและถ่ายเทข้ามพรมแดนภายในภูมิภาคอาเซียนได้ในระดับเดียวกัน จากหลักการดังกล่าว ในด้านหนึ่งก็เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับการเปิดภูมิภาคอาเซียนเป็นเขตเศรษฐกิจและการค้าเสรีระหว่างกัน แต่ผลกระทบที่ตามมาประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายถ่ายเทของบุคคลและสิ่งของโดยเสรีดังกล่าวจะเป็นการเอื้อต่อการเติบโตของอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคได้

ปัจจุบันประเทศไทย โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานความมั่นคงหลักด้านกิจการตำรวจ ได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค

อาเซียน และกับประเทศต่างๆ ทั้งในภูมิภาคอื่นหลากหลายรูปแบบ และหลากหลายลักษณะ ความสัมพันธ์ ทั้งแบบไม่เป็นทางการ หรือเป็นทางการผ่านสนธิสัญญา และบันทึกความตกลงต่างๆ ในระดับทวิภาคี หรือ ระดับพหุภาคี ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยต้องทบทวน ตรวจสอบ เปรียบเทียบ และพัฒนารูปแบบ/ลักษณะของความร่วมมือระหว่างกันในด้านกิจการ ตำรวจให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ยกระดับประสิทธิภาพในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติ และภูมิภาคอาเซียนโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านกิจการตำรวจ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรูปแบบและลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ประเทศไทยมีอยู่ (ตามข้อ 1) ในประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอาเซียน ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับสากล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินความความร่วมมือในด้านกิจการตำรวจระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในประชาคมอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้นอกจากจะประมวลเปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในภาพรวม โดยวิเคราะห์ เปรียบเทียบในส่วนของข้อเด่น อันเป็นโอกาส (Opportunity) และปัญหาอันเป็นอุปสรรค (Obstacle) ตลอดจนการสังเคราะห์ข้อมูล และเสนอแนวทางนำสู่การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้การนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้จะต้องพิจารณาขยายผล (Generalization) บนพื้นฐานของกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทย และอาเซียนในภาพรวมต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวางขั้นตอนสำหรับการวิจัยไว้ดังนี้

1. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) สืบค้น ศึกษา ทบทวน วิเคราะห์เปรียบเทียบ เอกสาร กำหนดเป็นประเด็นปัจจัย (Factors) ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
2. สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเก็บข้อมูล ความคิดเห็นจากผู้ที่มีประสบการณ์ เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจ
3. นำข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ประกอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อกำหนดเป็นปัจจัยช่องโอกาส และปัญหาอุปสรรค นำสู่การเสนอแนะแนวทางหรือรูปแบบ ลักษณะความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทยในประชาคมอาเซียน

ผลการวิจัย

ปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของไทยระดับภูมิภาคอาเซียน มีทั้งในกรอบอาเซียน (คือ SOMTC และ AMMTC) และในกรอบขององค์กรตำรวจภายในภูมิภาคอาเซียน (คือ ASEANAPOL ซึ่งไม่ได้เป็นกลไกความร่วมมือภายใต้กฎบัตรอาเซียน) ทั้งสองกรอบความร่วมมือเป็นลักษณะ “เวทีการประชุม” ที่ผู้นำระดับนโยบาย และระดับบริหารของประเทศต่างๆ จะมาพูดคุย ปรึกษาหารือ เกี่ยวกับประเด็นอาชญากรรม ในภาพรวมเรียกได้ว่าเป็น “เวทีแห่งการปรึกษาหารือ” ซึ่งเมื่อสิ้นสุดการประชุมฯ ผู้แทนประเทศได้แยกย้ายกลับไปแล้ว จะนำแนวทางที่ได้ข้อยุติในการ “พูดคุย” นั้นให้ไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติภายในประเทศของตนหรือไม่ประการใด และในระดับใด ก็คงสุดแล้วแต่การพิจารณาดำเนินการของแต่ละประเทศ จนกระทั่งมีการนัดประชุมฯ อีกครั้งหนึ่งก็มีการรวบรวมผลการปฏิบัติมาแจ้งรายงานให้ที่ประชุมฯ ทราบ โดยไม่มีกลไก หรือหน่วยงานรองรับนำแนวทางข้อยุติจากการหารือในที่ประชุมฯ ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

แม้ว่ากรอบการประชุมฯ ทั้งสองกรอบดังกล่าวจะมีฝ่ายเลขานุการที่ประชุมฯ (การประชุม AMMTC และ SOMTC มีสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่เลขานุการ และการประชุม ASEANAPOL มีสำนักงานเลขาธิการ ASEANAPOL ทำหน้าที่เป็นเลขานุการการประชุม) แต่ทั้งสองสำนักงานก็ทำหน้าที่เชิงรับในงานธุรการสารบัญญัต ด้วยต่างก็ไม่มีอำนาจทางบริหารจึงไม่สามารถกำกับดูแล ไม่มีติดตามผล ประเมินประสิทธิภาพ หรือตรวจสอบการปฏิบัติของประเทศ

สมาชิกแต่ประการใด ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบาย กับปฏิบัติในภาพรวม เป็นส่วนที่ขาดหายไปในการขับเคลื่อนการดำเนินความร่วมมือด้านกิจการตำรวจในภาพรวมของอาเซียนให้เกิดผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

หากปล่อยให้วงจรการขับเคลื่อนการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกิจการตำรวจของภูมิภาคอาเซียนดำเนินต่อไปดังที่กล่าวแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งใน “เสาหลัก” ของประชาคมอาเซียนโยกคลอน และส่งผลโดยตรงไปถึงความสำเร็จของการรวมตัวกันของอาเซียนในภาพรวมต่อไปด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานตำรวจระดับภูมิภาคของอาเซียนขึ้นมาองค์กรหนึ่งเพื่อเติมเต็มในส่วนที่ขาดหายไปนี้

ข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ประสบการณ์ ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยในหลายลักษณะ และหลากหลายระดับ และการศึกษาบทเรียนของสำนักงานตำรวจยุโรป ลักษณะ โครงสร้าง และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานตำรวจอาเซียนที่มีความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง และประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ ควร ต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้

1. ต้องเป็นหน่วยงานกลางของภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของข้อตกลงระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียน
2. ต้องมีกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (Legal and Judicial Procedure) แบ่งเป็น สองมิติ คือ
 - 2.1 ในมิติของการจัดตั้งหน่วย “สำนักงานตำรวจอาเซียน” จะต้องอยู่บนพื้นฐาน ของกฎหมายระหว่างประเทศ
 - 2.2 ในมิติสภาวะภายในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็กฎหมาย ภายในของแต่ละประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศภายในประชาคมอาเซียน จะต้องมีการ พัฒนาปรับปรุง หรืออนุวัติการให้สามารถรองรับพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศของ ตำรวจให้ได้เท่าทันต่อสถานการณ์ของการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ
3. หน่วยงานต้องมีลักษณะรูปแบบการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Style) ที่ ยอมรับและเห็นชอบร่วมกันเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ บนข้อจำกัดและความแตกต่าง
4. ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็องค์กรปฏิบัติ หรือเป็องค์กร สนับสนุน/ช่วยเหลือในการบังคับใช้และรักษากฎหมายในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติของ

ประเทศสมาชิก (ซึ่งก็แล้วแต่การพิจารณาว่าเหมาะสมของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน)

5. ต้องเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะทางเทคโนโลยี มีโครงสร้างพื้นฐานในการติดต่อสื่อสาร มีระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล

6. ต้องมีระบบการประสานงานที่ชัดเจน

“สำนักงานตำรวจอาเซียน” ในอนาคตจะเป็นประโยชน์สูงสุด และดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนต้องปฏิบัติงานอยู่บนจุดที่ได้คุณภาพ โดยในด้านหนึ่งจะต้องเป็นองค์กรของทุกประเทศสมาชิก และจะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่จะนำเอานโยบายที่ได้รับความเห็นชอบกำหนดเป็นมติร่วมกันโดยผู้นำระดับประเทศไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีอำนาจหน้าที่อยู่ภายในกรอบที่ต้องไม่กว้างล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereignty of State) มากจนเกิดปัญหากลายเป็นการแทรกแซง แต่ต้องไม่จำกัดขอบเขต และการปฏิบัติงานให้แคบเสียจนไม่สามารถจะ “ยืนบนขาของตัวเอง” ในการปฏิบัติงาน และสามารถช่วยเหลือ คำจุนสนับสนุนหน่วยงานตำรวจในประเทศสมาชิกที่ยังอ่อนด้อยศักยภาพได้ด้วย