แนวโน้มของกฎหมายความมั่นคงทางทะเลที่มีผลกระทบต่อสมุททานุภาพของไทย

เป็นที่ทราบกันดีว่า กฎหมายมีพัฒนาการของตนเองตามสภาวะแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัฒน์ ทำให้โลกมีความเชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกภาคส่วนในลักษณะที่เป็นสากล ส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายของเกือบทุกประเทศ โดยประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ทำให้จำต้องประพฤติปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายที่เป็นสากล ทั้งนี้เพื่อให้มีความทันสมัยและตอบสนองต่อพัฒนาการและภัยคุกคามที่พัฒนาคู่ขนานกันไป

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวโน้มของกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศที่จะมีผลกระทบต่อสมุททานุภาพของไทย โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งไทยเพิ่งเข้าเป็นภาคี และกฎหมายความมั่นคงทางทะเลไม่ว่าจะเป็นกฎระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code) ที่ไทยเข้าเป็นภาคีได้ไม่นาน และมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSCR) ที่ 1540 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2547 ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง และสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ.1988 (Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation 1988) พิธีสาร ค.ศ.1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88) และระบบติดตามและพิสูจน์ทราบระยะไกล (Long Range Identification and Tracking Systems: LRIT) ที่ไทยกำลังพิจารณาเข้าเป็นภาคี รวมทั้งพิธีสาร ค.ศ.2005 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายฯ หรือ SUA 2005 และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล เช่น ข้อริเริ่มเพื่อความมั่นคงจากการแพร่ขยายอาวุธ (Proliferation Security Initiative: PSI) รวมทั้งมาตรการและจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated fishing: IUU Fishing) และอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ซึ่งเป็นแรงบังคับทางอ้อมให้ไทยต้องเข้าร่วมหรือต้องปฏิบัติเพื่อความสะดวกและโอกาสในทางการค้า และการคุ้มครองแรงงาน

1. กฎหมายความมั่นคงทางทะเลที่เกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหาร

อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้ สะสม ผลิต และโอน และการทำลายทุ่นระเบิดสังหารบุคคล หรืออนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล (Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction: Mine Ban Convention) อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง (Cluster Munitions Convention) ไทยถูกผลักดันให้เข้าร่วมทั้งการประชุมและการปฏิบัติการเก็บกู้และทำลาย โดยได้รับเงินทุนจากประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

2. กฎหมายความมั่นคงทางทะเลที่ไม่เกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหาร

2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

รัฐสภาเห็นชอบให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค 11 ของอนุสัญญาฯ แล้ว ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2554 โดยทำหนังสือส่งไปยังเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ และคำประกาศตาม UNCLOS 1982 ข้อ 310 ว่า หลังการให้สัตยาบันแล้ว ไทยจะดำเนินการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดต่อไป เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับ UNCLOS ซึ่งอาจมีปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องการต้องออกกฎหมายรองรับดังกล่าวในเวลารวดเร็ว เนื่องจากมีกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นจำนวนมาก และกฎหมายก็มีลักษณะที่ทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่อีกด้วย จึงควรจะได้มีหน่วยงานหลักและกฎหมายหลักเพื่อรับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ

> "หิน (Rocks) จะไม่เป็นเกาะที่จะสามารถมีเขตไหล่ทวีปได้อีกต่อไป เพราะ UNCLOS ข้อ 121 กำหนดว่า เกาะต้องสามารถอยู่อาศัยหรือดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจได้ จึงจะมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป"

2.1.1 ทำให้พื้นที่ทำประมงในส่วนที่เป็นทะเลหลวงเสียไปประมาณ 300,000 ตารางไมล์ เมื่อมีการรับระบอบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

2.1.2 ทำให้เสรีภาพในการเดินเรือในส่วนที่เคยเป็นทะเลหลวงถูกจำกัดไป ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อกำหนดของรัฐอื่นให้แจ้งการผ่านของเรือรบ เรือประมง หรือต้องจัดเก็บเครื่องมือทำประมงในขณะผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น ซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือของไทย ไม่ว่าเรือรบหรือเรือทั่วไป และในอนาคตหากประเทศในทะเลจีนใต้ และเอเชีย-แปซิฟิค มีการประกาศเช่นว่านั้นมากยิ่งขึ้น ยิ่งจะทำการใช้สิทธิและเสรีภาพในการเดินเรือของไทย มีข้อยุ่งยากมากยิ่งขึ้น แม้การประกาศเช่นนั้นจะเป็นการประกาศฝ่ายเดียวอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างประเทศขั้นรุนแรงได้

2.1.3 หิน (Rocks) จะไม่เป็นเกาะที่จะสามารถมีเขตไหล่ทวีปได้อีกต่อไป เพราะ UNCLOS ข้อ 121 กำหนดว่า เกาะต้องสามารถอยู่อาศัยหรือดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจได้ จึงจะมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป เช่น กรณีเกาะ(หิน) โลซินที่ใช้เป็นจุดลากเส้นฐานของน่านน้ำภายในตอนที่ 4 ซึ่งถูกโต้แย้งมาตั้งแต่ต้นโดยสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป (EU) และกัมพูชาโดยเกาะโลซินอาจยังจะมีสถานะเดิมต่อไปเฉพาะรัฐที่ร่วมตกลงเรื่องการแบ่งเขตทางทะเลหรือพัฒนา

เกาะโลซินซึ่งอาจไม่เป็นเกาะแล้วตาม UNCLOS 1982 ภาพ: nivach.com

เรือประมงไทย ภาพ: http://ojphoto.informe.com

ร่วมไว้แล้ว เช่น ไทยกับมาเลเซีย ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ว่า ให้ใช้อนุสัญญาฉบับเดิมในการเจรจาครั้งต่อไป ส่วนกับเวียดนามได้ตกลงแบ่งเขตทางทะเลกันแล้ว ก็คงต้องปฏิบัติตามนั้น สำหรับกรณีกัมพูชาได้มีการตกลงตามบันทึกความเข้าใจที่ 43 (MOU 43) ที่ให้ใช้กฎหมายระหว่างประเทศในการเจรจา เมื่อทั้งสองประเทศยังคงไม่ได้เป็นภาคี UNCLOS ด้วยกันทั้งคู่ จึงต้องใช้กฎหมายทะเลฉบับเก่าไปก่อน รวมทั้งโดยหลักการบังคับใช้กฎหมายแล้วจะต้องบังคับตามกฎหมายที่บังคับในขณะทำ MOU 43 ระหว่างไทยกับกัมพูชาคือฉบับเดิม

2.1.4 การเข้าเป็นภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับการประมงไม่ว่าจะเป็น องค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (UN Fish stock) หรือการต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน IUU Fishing ซึ่งจะทำให้ไทยใช้เสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง หรือเป็น Free Rider ในทะเลหลวงได้น้อยลง แต่จะบังเกิดผลดีต่อสภาพนิเวศวิทยาทางทะเลและสิ่งแวดล้อมของโลกโดยรวมทั้งความหลากหลายของพันธุ์สัตว์น้ำ และสามารถประกอบการค้ากับสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศแรกที่ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมายดังกล่าว โดยออกเป็นกฎระเบียบที่ 1005/2008 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 โดยให้ทุกรัฐใช้มาตรการบังคับทั้ง Flag States/Port States Control ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมประมงและกรมเจ้าท่าที่จะต้องร่วมกันแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป

นอกจากนี้จากการออกกฎหมายอนุวัติการ UNCLOS เพื่อรองรับพันธกรณีตาม UNCLOS ดังกล่าว จะต้องมีเป็นการอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งการเพิ่มบุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นอาจส่งผลให้หน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า และกรมประมง ต้องมีการพัฒนาและเตรียมบุคลากร องค์วัตถุ และองค์ความรู้ โดยเฉพาะกฎหมาย และการจัดหาเรือที่เหมาะสม รวมทั้งอาจต้องปรับโครงสร้างภายในให้รองรับต่ออำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น และให้การศึกษาแก่กำลังพลผู้ปฏิบัติต่อไป

> “หน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า และกรมประมง ต้องมีการพัฒนาและเตรียมบุคลากร องค์วัตถุ และองค์ความรู้ โดยเฉพาะกฎหมาย และการจัดหาเรือที่เหมาะสม”

2.2 กฎหมายความมั่นคงทางทะเล

ไม่ว่าจะเป็นกฎระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของเรือที่ใช้ระหว่างประเทศและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code) ที่ไทยเข้าเป็นภาคีได้ไม่นาน และมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSCR) ที่ 1540 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2547 ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง และสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ. 1988 (Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation 1988) พิธีสาร ค.ศ.1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88) และระบบติดตามและพิสูจน์ทราบระยะ

ไกล (Long Range Identification and Tracking Systems: LRIT) ที่ไทยกำลังพิจารณาเข้าเป็นภาคี รวมทั้งพิธีสาร ค.ศ.2005 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายฯ หรือ SUA 2005 และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล เช่น ข้อริเริ่มเพื่อความมั่นคงจากการแพร่ขยายอาวุธ (Proliferation Security Initiative: PSI) ซึ่งกฎหมายและความร่วมมือเหล่านี้ เป็นแรงบังคับให้ไทยต้องมีส่วนร่วมและปฏิบัติภายใต้กรอบและแนวทางดังกล่าว โดยมีรายละเอียดของกฎหมายและความร่วมมือฉบับที่สำคัญดังนี้

2.2.1 ข้อบังคับการรักษาความปลอดภัยของเรือที่ใช้ระหว่างประเทศและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ (ISPS Code)

ให้มีการจัดตั้งระบบรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือ โดยให้เรือเดินทะเลระหว่างประเทศขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป ต้องติดตั้ง GPS และระบบเตือนภัย จัดทำแผนรักษาความปลอดภัยของเรือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเรือ มีใบรับรองว่าผ่านมาตรฐาน ISPS Code รวมทั้งท่าเรือต้องมีแผนและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย รวมทั้งมีอุปกรณ์เฉพาะในการรักษาความปลอดภัย

เรือประมงในอ่าวไทย ภาพ: อนาลโย กอสกุล

2.2.2 มาตรการความปลอดภัยของตู้สินค้า (Container Security Initiative)

เป็นมาตรการความร่วมมือด้านศุลกากรที่ใช้ในท่าเรือเพื่อตรวจสอบสิ่งของก่อนส่งไปประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะเป็นมาตรการแบบสมัครใจ แต่จะได้รับความสะดวกในการนำเข้าส่งออกสินค้า ประเทศส่วนใหญ่จึงเข้าร่วม รวมทั้งประเทศไทย โดยมีการดำเนินการที่ท่าเรือแหลมฉบัง

2.2.3 มาตรการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธทำลายล้างสูงและชิ้นส่วน (PSI)

PSI เป็นความร่วมมือในการป้องกัน และสกัดกั้น การแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายสูง (Weapon of Mass Destruction : WMD) และระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา โดยเน้นมาตรการปฏิบัติ และความร่วมมือในการสกัดกั้นและยับยั้งการส่งผ่าน ขนถ่าย และขนส่ง WMD ระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ โดยเรือรบของชาติที่เป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมมาตรการ PSI สามารถขึ้นตรวจค้นเรือสัญชาติที่เป็นสมาชิกที่ต้องสงสัยว่ามีการขนส่งอาวุธทำลายล้างสูง หรือวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องได้ โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเข้าร่วมเป็นส่วนใหญ่ สำหรับไทยแม้จะยังไม่ได้เข้าร่วม แต่ได้แสดงเจตนาที่จะให้การสนับสนุน

2.2.4 แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมายการประมงที่ไม่ปรากฏรายงานและการประมงที่ไร้กฎเกณฑ์ (IPA-IUU Fishing)

เป็นมาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต เป็นไปตามที่องค์การอาหารโลก (FAO) กำหนดโดยรัฐส่วนใหญ่ทำความร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ข้อ 118 โดยไทยเป็นภาคีเฉพาะความร่วมมือเกี่ยวกับการทำประมงทูน่าในมหาสมุทรอินเดียของไทยภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมาธิการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียพ.ศ. 2536 (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission, 1993) เท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีแผนปฏิบัติการขององค์การอาหารโลก (FAO) ที่ไทยในฐานะสมาชิกต้องปฏิบัติตามคือ จรรยาบรรณในเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2538 (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries) รวมทั้งยังมีแผนปฏิบัติการต่างๆ ที่ไทยถูกแรงบังคับให้ต้องปฏิบัติ คือ แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลดและเลิกการประมงที่ผิดกฎหมายการประมงที่ไม่ปรากฏรายงานและการประมงที่ไร้กฎเกณฑ์ (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) ดังกล่าว แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการจัดการความสามารถในการจับปลา (International Plan of Action on Management of Fishing Capacity: IPOA-CAPACITY) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์นกทะเลจากการทำประมงเบ็ดราว (International Plan of Action on Conservation of Seabird in Long-line Fishing: IPOA-SEABIRDS) และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาฉลาม (International Plan of Action on Conservation of Shark: IPOA-SHARKS) ซึ่งมีกรมประมงและกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

บทสรุป

จากการค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์สภาพความมีอยู่ของกฎหมายความมั่นคงและปลอดภัยทางทะเล รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อสามารถนำไปวิเคราะห์ในฐานะที่เป็นแรงบังคับประการหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาสมุททานุภาพของไทย สรุปได้ว่ามีกฎหมาย และความร่วมมือระหว่างประเทศที่ไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามและเป็นกรอบหรือแรงบังคับต่อทิศทางการพัฒนาสมุททานุภาพของไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งไทยเพิ่งเข้าเป็นภาคี จะมีผลกระทบอย่างมากต่อระบบกฎหมายภายในของไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปถึงทิศทางการพัฒนาสมุททานุภาพของไทย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านบุคลากร องค์วัตถุ และองค์ความรู้ โดยเฉพาะการจัดหาเรือที่เหมาะสม

นอกจากนี้อาจต้องปรับโครงสร้างภายในของหน่วยที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการตั้งหน่วยงานทางทะเลโดยเฉพาะขึ้น เช่น หน่วยเรือยามฝั่ง หรือพัฒนาศูนย์ประสานการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในฐานะปฏิบัติหน้าที่หน่วยเรือยามฝั่งของไทยอยู่แล้ว ให้มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่หรือมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดกรอบการปฏิบัติตามอำนาจของกฎหมายฝ่ายบริหาร เพื่อรองรับต่ออำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับการพัฒนาการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) และให้การศึกษาแก่กำลังพลผู้ปฏิบัติต่อไป

นักทำลายใต้น้ำกู้ภัยของกองทัพเรือไทย ที่มา: US Navy