



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาระหว่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาระหว่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 2/2567 | ตุลาคม 2567

อาเซียน...เตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามทางทะเลรูปแบบใหม่

ธนวัฒน์ สมจิตร¹

สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty: SEANWFZ) ที่บังคับใช้ใน ค.ศ. 1997 เป็นผลต่อเนื่องจากแนวความคิดการจัดตั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและการวางตัวเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration: ZOPFAN) และมีข้อกำหนดสำคัญที่ต้องปฏิบัติตาม อาทิ การไม่พัฒนา ไม่ผลิตและ/หรือไม่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ข้อห้ามการสร้างสถานีและทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ทั้งภายในและภายนอกขอบเขตพื้นที่ของสนธิสัญญาที่ได้กำหนดไว้ร่วมกัน และการห้ามไม่ให้สนับสนุนรัฐต่าง ๆ เพื่อให้มีขีดความสามารถทางอาวุธนิวเคลียร์ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการยับยั้งความพยายามที่จะละเมิดข้อปฏิบัติจนนำไปสู่การเปลี่ยนสถานะจากรัฐที่ไม่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ (Non-nuclear Weapon State: NNWS) ไปเป็นรัฐอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapon State: NWS) โดยสมบูรณ์ สำหรับการกำหนดขอบเขตพื้นที่ภายใต้สนธิสัญญาบังคับใช้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทางบกประกอบด้วยเขตพื้นที่อธิปไตยทางบกของประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียน และอาณาเขตทางทะเล อาทิ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป โดยที่รัฐสมาชิกได้ให้คำมั่นสัญญาร่วมกันที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อให้เกิดเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกประเทศของเรือและอากาศยานในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนเครื่องและถ่ายลำเรือภายในเขตท่าอากาศยานและ

¹ นาวาเอก ธนวัฒน์ สมจิตร หัวหน้ากลุ่มการฝึกต่างประเทศ ศรชล. รับราชการในกองทัพเรือมากกว่า 24 ปีและมีโอกาสได้ไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท สาขา Maritime Policy ณ ศูนย์ ANCORDS มหาวิทยาลัยวูลองกอง เครือรัฐออสเตรเลีย กับศึกษาหลักสูตร Executive Diploma in Strategic and Defence Studies at UPNM Malaysia อีกทั้งยังได้รับการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อหลักสูตร International anti-terrorism and piracy ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา นาวาเอก ธนวัฒน์ มีความสนใจศึกษาความรู้ในวิชาแขนงความมั่นคงทางทะเล กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายทะเล กรณีศึกษาภัยคุกคามทางทะเลในทุกรูปแบบรวมถึงการศึกษาหาความรู้ด้านความมั่นคงของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็นมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ท่าเรือที่คาดว่าจะมีการบรรทุกอาวุธนิวเคลียร์และ/หรือสารประกอบที่เกี่ยวข้องเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้ามีการละเมิดสนธิสัญญาและข้อตกลงดังกล่าวทางคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก็จะดำเนินการตรวจสอบ และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงต่อองค์การปรมาณูเพื่อสันติ (IAEA) เพื่อนำเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและการประชุมสมัชชาสหประชาชาติเพื่อกำหนดมาตรการยับยั้งและป้องกันตามลำดับต่อไป

สำหรับการเดินเรือทางทะเลนั้น สิทธิการผ่านโดยสุจริตบริเวณทะเลอาณาเขต (Right to Innocent Passage) ถือได้ว่าเป็นสิทธิการผ่านพื้นที่สำคัญและอ่อนไหวต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล หรือที่เรียกอย่างลำลองว่า กม. ทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) ค.ศ. 1982 ข้อ 19 ได้บัญญัติการปฏิบัติที่สำคัญไว้คือ การผ่านจะต้องไม่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ ความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรัฐชายฝั่ง เช่น การใช้กำลังทางทหารอันจะเป็นการละเมิดต่ออำนาจอธิปไตย และเสรีภาพทางการเมืองของรัฐชายฝั่ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหาร การโฆษณาชวนเชื่อ การค้ามนุษย์ การดักลึกลับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ การลักลอบทำประมง การควบคุมปฏิบัติการของเรือดำน้ำและจะต้องลอยลำขึ้นสู่ผิวน้ำแสดงธงสัญชาติที่ชัดเจน เป็นต้น สำหรับกรณีเรือพลังงานนิวเคลียร์ต่างชาติ อาทิ เรือรบ เรือบรรทุกเครื่องบิน และเรือดำน้ำ รวมถึงเรือบรรทุกสารนิวเคลียร์หรือสารที่เป็นอันตรายและสารที่เป็นพิษอื่น ๆ ซึ่งอาจให้ความหมายและกำหนดสถานะว่าเป็นอาวุธนิวเคลียร์ได้เมื่อเกิดการแพร่กระจายของสารประกอบที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น กม. ทะเล ข้อ 23 จึงกำหนดไว้ว่า เรือต่างชาติที่ขนส่งวัตถุอันตรายจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งและข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลในการยื่นเอกสารที่สำคัญแจ้งต่อรัฐชายฝั่งเพื่อขออนุญาตผ่าน รวมถึงการเตรียมมาตรการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลที่อาจจะทำให้เกิดการรั่วไหลและกระจายของสารประกอบอาวุธนิวเคลียร์และวัตถุอันตรายที่จะส่งผลกระทบต่อร่างกายของมนุษย์ สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงความมั่นคงของรัฐชายฝั่งไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อให้รัฐชายฝั่งสามารถกำหนดมาตรการป้องกัน เช่น การกำหนดช่องทางการเดินเรือพิเศษสำหรับควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหรือ state practice ของรัฐชายฝั่งจำนวนมากไม่น้อยยังคงปฏิเสธสิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือนั้นด้วยการประท้วงต่อรัฐบาลตนเองและองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบ เพื่อแสดงเจตนาที่ไม่ต้องการให้เรือดังกล่าวแล่นผ่านน่านน้ำด้วยการผลักดันให้พ้นทะเลอาณาเขตของตน ด้วยเหตุผลเพราะความกังวลด้านความมั่นคงและความปลอดภัยแม้เรือดังกล่าวได้ดำเนินการตามข้อกำหนดของกฎหมายทะเลและมาตรการการควบคุมอาวุธและสารประกอบนิวเคลียร์ตามมาตรฐานสากลเรียบร้อยแล้วก็ตาม เรือเหล่านั้นก็ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเดินทางผ่านเขตแดนทางทะเลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น การเดินเรือผ่านทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งโดยจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่าง ใน ค.ศ. 1992 เรือขนส่งสารประกอบวัตถุพิบหลูโตเนียมสัญชาติญี่ปุ่นชื่อ Akatsuki Maru (ภาพที่ 1) ได้เดินทางจากทวีปยุโรปเพื่อกลับไปยังประเทศตนเองโดยผ่าน แหลมกูดโฮป มหาสมุทรอินเดีย และมหาสมุทรแปซิฟิก

ภาพที่ 1 เส้นทางการเดินทางเรือ Akatsuki Maru

La "route du plutonium", ou l'odyssée de l'Akatsuki Maru



ที่มา: Science & Vie²

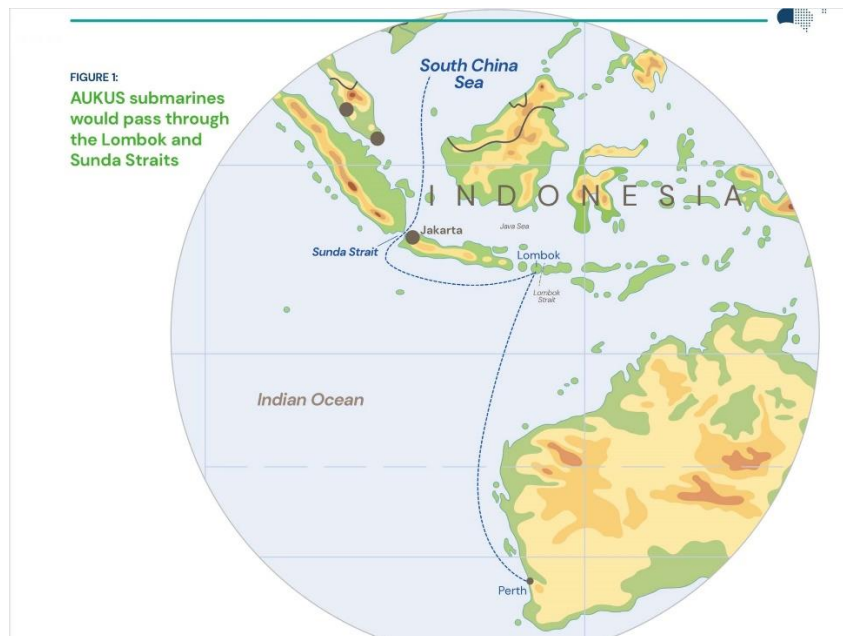
แต่ระหว่างการเดินทางผ่านบริเวณช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกที่มีความสำคัญต่อการขนส่งสินค้าและน้ำมันของโลก โดยขณะการเดินทางเรือผ่านช่องแคบนั้นเรือบรรทุกสารพิษสัญชาติญี่ปุ่นเผชิญการต่อต้านและประท้วงอย่างหนักจากรัฐชายฝั่งประกอบด้วยสิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ที่มีความกังวลจากการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลของเรือจนกระทั่งไม่สามารถควบคุมได้และเกิดความสูญเสียด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการขัดขวางจากรัฐชายฝั่งในครั้งนั้นส่งผลให้เรือญี่ปุ่นต้องเสียเวลาจากการเปลี่ยนเส้นทางเดินเรือเพื่อหลีกเลี่ยงการผ่านช่องแคบมะละกาและมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจนกว่าจะเดินทางถึงประเทศตนเอง

ในบริบทของอาเซียน อินโดนีเซียความกังวลต่อผลกระทบจากกัมมันตภาพรังสีและอาวุธนิวเคลียร์ทางทะเลต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ AUKUS (Multilateral Pack: Australia UK and USA) จากโครงการจัดหาเรือดำน้ำนิวเคลียร์ของออสเตรเลียเพื่อเข้าประจำการในอนาคตซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงความร่วมมือ AUKUS โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อินโด-แปซิฟิก และจำเป็นต้องเดินทางผ่านช่องแคบซุนดาและลอมบ็อก (ภาพที่ 2) โดยเฉพาะเรือรบ เรือดำน้ำ และอากาศยานทางทหารและสำหรับกรณีเรือดำน้ำนิวเคลียร์นั้น แม้ว่า กม.

² "On peut faire des bombes avec le plutonium de La Hague," Science & Vie, n°903, décembre 1992, https://www.dissident-media.org/infonucleaire/plutonium_bombe.html.

ทะเล 1982 ยังคงให้สิทธิคุ้มครองเรือรบและเรือดำน้ำในการใช้สิทธิการผ่านในลักษณะ transit passage ในพื้นที่ช่องแคบสำหรับการเดินเรือระหว่างประเทศราบเท่าที่การผ่านนั้นไม่ละเมิดต่อกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งและรัฐหมู่เกาะตามที่ กม. ทะเล 1982 กำหนด อีกทั้งยังได้รับสิทธิความคุ้มกันทางอธิปไตยที่ได้รับการรับรองว่าจะไม่ใช้บังคับกับ เรือรบรวมถึงเรือดำน้ำ เรือช่วยรบ หรืออากาศยานที่เกี่ยวกับการละเมิดการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมของรัฐชายฝั่งและรัฐหมู่เกาะตามบทบัญญัติ กม. ทะเล ข้อ 236 ซึ่งในกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตและการผ่านน่านน้ำของรัฐหมู่เกาะภายในทะเลอาณาเขตประเทศอินโดนีเซียจากเรือดำน้ำนิวเคลียร์ต่างชาตินี้อาจทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุจากการเดินเรือของเรือดำน้ำเอง กม. ทะเล 1982 ข้อ 31 ยังได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการผ่านทะเลอาณาเขตนั้น โดยประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศรัฐหมู่เกาะที่มีอาณาเขตทางทะเลติดกับช่องแคบทั้ง 2 ประกอบด้วยช่องแคบซุนดาและลอมบ็อก จึงสามารถออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวกับความปลอดภัยสำหรับการเดินทางผ่านช่องแคบตามบทบัญญัติ กม. ทะเล ข้อ 42 อีกทั้งยังสามารถเรียกร้องให้รัฐเจ้าของธงเรือดำน้ำนั้นแสดงความรับผิดชอบต่อความสูญเสียและการทำความเสียหายจากเรือที่ไม่ปฏิบัติตาม กม. ภายในการควบคุมมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล อีกทั้งอินโดนีเซียยังมีสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาจากรัฐเจ้าของธงเรือดำน้ำ ตาม ข้อ 42 วรรค 5 ได้อีกด้วย

ภาพที่ 2 เส้นทางเดินเรือของเรือดำน้ำโครงการ AUKUS



ที่มา: Dita Liliansa³

³ Dita Liliansa, *AUKUS Two Years On: The View from Indonesia* (Perth USAsia Centre, 2023), 3.

จากกรณีการต่อต้านการเดินเรือผ่านของเรือรบ เรือบรรทุกเครื่องบิน และเรือดำน้ำจากรัฐชายฝั่งบริเวณพื้นที่สำคัญที่เกิดขึ้นนั้น ถึงแม้ว่า กม. ทะเล 1982 ได้บัญญัติข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สิทธิเสรีภาพการผ่านโดยสุจริตและการผ่านน่านน้ำของรัฐหมู่เกาะกับเรือพลังงานนิวเคลียร์ต่างชาติ อาทิ เรือรบ เรือบรรทุกเครื่องบิน และเรือดำน้ำ รวมถึงเรือบรรทุกสารนิวเคลียร์หรือสารที่เป็นอันตรายและสารที่เป็นพิษอื่น ๆ ไว้ในแบบการถ่วงดุลทั้งสองฝ่าย (grand bargaining on resources) ระหว่างสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่งกับเสรีภาพในการเดินเรือของรัฐอื่น ๆ โดยสามารถใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตได้นั้น การให้ความสำคัญต่อเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเกี่ยวกับความมั่นคง สันติภาพ สิ่งแวดล้อม และความสงบเรียบร้อยของรัฐย่อมเป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดที่พลเมืองในชาติจะต้องตระหนักถึงเสมอโดยเฉพาะภัยคุกคามทางทะเลรูปแบบใหม่ที่อาจผนวกมากับผลกระทบจากการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลจากเรือบรรทุกสารกัมมันตภาพรังสีและเรือดำน้ำนิวเคลียร์ซึ่งอาจจะส่งผลทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลของรัฐชายฝั่งอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐชายฝั่งจำเป็นต้องใช้เวลาและทรัพยากรของชาติอย่างมหาศาลในการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลให้กลับคืนมาเป็นปกติเพื่อให้คนในชาติได้ร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลอย่างคุ้มค่าต่อไป