



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาร์การ์ตา
ในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย
ในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดี โจโก วิโดโด

จัดทำโดย นายณรุทธ์ สุนทรโรดม
รหัส 8027

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตา
ในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย
ในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดี โจโก วิโดโด

จัดทำโดย นายณรุทธ์ สุนทรโรดม
รหัส 8027

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ดร. ชีวินท์ สุพุทธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมลานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

อินโดนีเซียเป็นแหล่งประมงขนาดใหญ่ด้วยขนาดพื้นที่ทางทะเลจำนวน 5.8 ล้านตารางกิโลเมตร มีทรัพยากรทางทะเลอุดมสมบูรณ์ จึงมีศักยภาพสูงในการผลิตด้านประมงและเป็นแหล่งประมงสำคัญของผู้ประกอบการไทยที่เข้าไปแสวงหาช่องทางในการทำประมงในรูปแบบต่างๆ เป็นระยะเวลาประมาณ 30 ปี อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ภายหลังจากที่นายโจโก วิโดโด (Joko Widodo) ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี อินโดนีเซียมีการปรับเปลี่ยนนโยบายประมงไปอย่างสิ้นเชิง โดยผู้นำอินโดนีเซียแสดงความพร้อมที่จะมีบทบาทนำในการรักษาความมั่นคงทางทะเลและรักษาทรัพยากรทางทะเล ส่งเสริมการเชื่อมโยงทางทะเลโดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดตั้งหน่วยงานใหม่ในการประสานงานกิจการทางทะเลและพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถของกองทัพเรือเพื่อปกป้องพื้นที่ทางทะเล โดยรวมศูนย์อำนาจการจัดการด้านประมงไว้ที่ส่วนกลางเพื่อปกป้องทรัพยากร และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยเริ่มจากการระงับชั่วคราว (moratorium) การออกใบอนุญาตสำหรับเรือประมงที่เคยเป็นของต่างชาติ ห้ามใช้อวนลากและอวนล้อม ห้ามทำประมงในทะเลันดา ไปจนถึงมาตรการจมนเรือประมงที่ผิดกฎหมาย โดยจัดตั้งคณะทำงานปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมายภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำอินโดนีเซียในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย ในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ซึ่งมีแนวนโยบายประมงในลักษณะชาตินิยม เน้นการรักษาทรัพยากรไว้ให้คนท้องถิ่นใช้ประโยชน์เป็นสำคัญ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดและรุนแรง ทำให้เรือประมงไทยถูกจับกุมและจมนเป็นจำนวนมาก สถานเอกอัครราชทูตฯ จัดการปัญหาด้านประมงที่สำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง ในฐานะหน่วยประสานงานของฝ่ายไทยเพื่อส่งเสริมการหารือ (dialogue) กับฝ่ายอินโดนีเซีย และ (2) การกงสุล ในการดูแลและให้ความคุ้มครองลูกเรือประมงไทยและการช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีส่วนผลักดันและเสริมสร้างบรรยากาศที่สร้างสรรค์ในการจัดการปัญหาด้านประมง ในอินโดนีเซียให้เกิดบรรยากาศการหารือ/เกมบวก (positive sum game) แก่ทั้งฝ่ายไทยและ ฝ่ายอินโดนีเซีย โดยอาศัยการดำเนินงานทางการทูตและการบริหารภายใต้สำนักงานทีมประเทศไทยในอินโดนีเซีย ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการแก้ปัญหาด้านประมงจะต้องอาศัยความร่วมมือที่ดี ของสองฝ่าย โดยอาจใช้การทำงานในลักษณะเกมบวกภายใต้ทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นข้อพิจารณา

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่สถานเอกอัครราชทูตฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงการมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายอินโดนีเซียเพิ่มเติม ได้แก่ (1) การยืนยันความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการร่วมมือกับฝ่ายอินโดนีเซียเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงในทุกมิติและอย่างยั่งยืน (2) สร้างการตระหนักรับรู้ถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล โดยปฏิรูปภาคประมงไทยเพื่อขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมประมง (3) ผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านประมง ในมิติต่างๆ อย่างต่อเนื่องให้มีความคืบหน้าที่เป็น

รูปธรรม และ (4) แสดงความพร้อมที่จะเสริมสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะในการดำเนินการ โดยแบ่งการดำเนินการ ออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) การดำเนินการระยะสั้น ได้แก่ การเร่งรัดการเชิญหัวหน้าคณะทำงานป้องกันปราบปรามและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย การเชิญรัฐมนตรีที่กำกับดูแลด้านประมงเดินทางเยือนไทย การสนับสนุนให้ผู้แทนภาคเอกชนไทยเดินทางไปหารือข้อเท็จจริงกับกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียในประเด็นประมงนอกน่านน้ำ และส่งเสริมให้สองฝ่ายมีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซีย

2) การดำเนินการระยะยาว ได้แก่ การปฏิบัติตามพันธกรณีของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย สนับสนุนกรอบความตกลงทวิภาคีในด้านประมงอื่น ๆ เช่น ข้อตกลง สนธิสัญญาหรือบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียฉบับใหม่ ส่งเสริมกลไกการหารือในทุกระดับกับฝ่ายอินโดนีเซีย และประสานงานกับหน่วยงานและผู้ประกอบการฝ่ายไทย ในการแสวงหาความร่วมมือด้านประมงในมิติอื่นๆ อาทิ การวิจัยและการพัฒนา และการร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมประมงอินโดนีเซีย เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้สองฝ่ายมีการพบหารือเพื่อหาข้อยุติบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมที่ สองฝ่ายพึงพอใจ (win-win situation) กล่าวคือ มีการบรรลุข้อตกลงบางประการในด้านประมงที่ ประเทศไทยและอินโดนีเซียต่างได้รับผลประโยชน์ที่น่าพอใจมากกว่าจะเสียประโยชน์จากการมีความร่วมมือระหว่างกัน

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญของการฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และสนับสนุนการจัดการอบรมหลักสูตร นักบริหารการทูต ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เข้ารับการอบรมที่จะนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามความรับผิดชอบของแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนึกและความรู้ของหลักสูตรในสาขาต่าง ๆ ทั้งการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งทักษะการบริหาร ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา ได้แก่ เอกอัครราชทูต ภาสกร ศิริยะพันธุ์ และอัครราชทูต นิธิวดี มานิตกุล ที่กรุณาอนุมัติและสนับสนุนให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 (นบท. 8) ในครั้งนี้ หลักสูตร นบท. 8 จะไม่สามารถจะประสบความสำเร็จได้ หากปราศจากความทุ่มเทของผู้อำนวยการ (น.ส. ภัทรีรัตน์ หงษ์ทอง) และเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่ได้บริหารจัดการหลักสูตรและประสานงานกับวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและภาคส่วนต่าง ๆ อย่างจริงจังและตั้งใจ ขอขอบคุณในการดูแลเอาใจใส่ มิตรไมตรี และความเอื้ออาทรที่ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สถาบันฯ มีต่อผู้เข้ารับการอบรม นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังประทับใจมิตรภาพและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของผู้เข้ารับการอบรมร่วมรุ่นด้วย

การจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำเป็นอย่างดีจากอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ อาจารย์ ดร. ธิวินท์ สุพทธิกุล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ที่ปรึกษาอีกสองท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต อุ่ม เมฆานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เดชา ตั้งศรีฟ้า คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงขอขอบคุณทุกท่านที่สละเวลามาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำทางวิชาการที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษานี้ให้บรรลุผลสำเร็จด้วยดี

ผู้ศึกษาได้รับความเมตตาและความกรุณาอย่างยิ่งจากเอกอัครราชทูต ภาสกร ศิริยะพันธุ์ ที่ให้คำแนะนำ ความหวังใจ และสนับสนุนเอกสารและข้อสนเทศจำนวนมากในประเด็นที่เกี่ยวข้องในด้านประมงและเศรษฐกิจ และได้รับกำลังใจที่ดียิ่งจาก น.ส. สราญจิตต์ ศรีศุภน ภริยาอันเป็นที่รักและสมาชิกทุกคนในครอบครัว รวมทั้งได้รับคำแนะนำและความเอื้อเฟื้อยิ่งจากเพื่อนข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา อาทิ น.ส. ประเพ็ญพิมพ์ ประจวบปัจจนิก น.ส. เขมฤทัย เขมรัตน์ นายวรวิทย์ ภัทรนิธย์ น.ส. นพนลัท นันทวโนทยาน นายกรณิณท์ โกมารทัต นางสาววรรณ จุลจันทร์ ในระหว่างที่ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรม นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้รับเอกสารข้อมูลทางวิชาการจากเพื่อนข้าราชการในกระทรวง การต่างประเทศ ได้แก่ นายพสุวัตร ยาทิพย์ อดีตเจ้าหน้าที่โต๊ะอินโดนีเซีย กรมเอเชียตะวันออก น.ส. อรุวัชร สุกแสงดาว และนายจุลฉัตร กาญจนโอบารศิริ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ และนายกิตติเทพ เทพหัสติน ณ อยุธยา เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายและแผน จึงขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ณรุทธ์ สุนทรโรดม

สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภูมิ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 คำถามการศึกษาและสมมติฐานในการศึกษา	7
1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	8
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 ทฤษฎีเกม (Game Theory)	9
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
2.3 นโยบายและท่าทีไทยต่ออินโดนีเซีย	15
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	16
บทที่ 3 ผลการศึกษา	18
3.1 การประมงไทยในอินโดนีเซีย	18
3.2 สถานการณ์การประมงร่วมไทย-อินโดนีเซียที่ผ่านมา	22
3.3 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายประมงอินโดนีเซียต่อไทย	23
3.4 กรอบความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย	27
3.5 การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตไทยในอินโดนีเซีย	28
3.6 แนวโน้มนโยบายประมงอินโดนีเซีย	38
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	41
4.1 สรุปผลการศึกษา	41
4.2 ข้อเสนอแนะ	42
บรรณานุกรม	44
ประวัติผู้เขียน	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	กฎระเบียบด้านประมงที่สำคัญของอินโดนีเซียตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา	20
ตารางที่ 2	รายละเอียดของเรือประมงไทยที่ถูกจมโดยทางการอินโดนีเซีย	26

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	เขตการทำประมงของอินโดนีเซีย	4
--------------	-----------------------------	---

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 อินโดนีเซียในฐานะแหล่งประมงสำคัญของไทย

อินโดนีเซียมีแหล่งประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรวมประมาณ 2.7 ล้านตารางกิโลเมตร เป็นแหล่งประมงบริเวณไหล่ทวีป 1.7 ล้านตารางกิโลเมตร มีความยาวชายฝั่งประมาณ 81,000 กิโลเมตร ภายหลังจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลเมื่อปี 2523 ทำให้อินโดนีเซียมีพื้นที่ทางทะเลจำนวน 5.8 ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยอินโดนีเซียมีศักยภาพการผลิตด้านการประมงปีละประมาณ 10 ล้านตัน

อินโดนีเซียเป็นแหล่งประมงนอกน่านน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทย และเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญอันดับต้นของอุตสาหกรรมประมงไทย ฝ่ายไทยและอินโดนีเซียมีความร่วมมือในด้านการประมงมาตั้งแต่ปี 2535 โดยสินค้าประมงไทยมากกว่าร้อยละ 50 มาจากอินโดนีเซีย มูลค่าปีละประมาณ 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยผู้ประกอบการประมงภาคเอกชนของไทยได้เริ่มนำเรือประมงเข้าไปทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียแถบทะเลจีนใต้ (หมู่เกาะในทะเลนาทูนา) และทะเลอาราฟูรา โดยกิจการประมงของไทยในอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามขนาดของเรือ ได้แก่

- 1) เรือประมงขนาดเล็ก-กลาง ทำการประมงบริเวณช่องแคบมะละกาและทะเลนาทูนา ส่วนใหญ่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการประมงที่ถูกต้อง และมักลักลอบเข้าไปทำการประมงโดยเมื่อถูกทางการอินโดนีเซียติดตามจับกุม ก็จะมีกลับเข้าฝั่งทะเลทางภาคใต้ของไทย และ
- 2) เรือประมงขนาดกลาง-ใหญ่ มีการร่วมทุนกับหุ้นส่วนชาวอินโดนีเซีย และทำประมงบริเวณทะเลบันดา (เมืองสำคัญ ได้แก่ อ่าบ น ตวล เบนจินา) และทะเลอาราฟูรา ซึ่งอยู่ทางตะวันออกของอินโดนีเซียใกล้กับออสเตรเลีย

ก่อนเดือนตุลาคม 2557 กฎหมายประมงอินโดนีเซียกำหนดให้เรือต่างชาติที่จะเข้ามาทำประมงต้องเป็นเรือสัญชาติอินโดนีเซียเท่านั้น ผู้ประกอบการไทยจึงเข้ามาทำประมงในอินโดนีเซียในลักษณะร่วมลงทุน โดยขายเรือให้กับนักธุรกิจอินโดนีเซียเพื่อนำมาจดทะเบียนเป็นเรือสัญชาติอินโดนีเซียและทำประมงในพื้นที่น่านน้ำอินโดนีเซีย

1.1.2 นโยบายประมงอินโดนีเซีย

นโยบายสำคัญประการหนึ่งของนายโจโก วิโดโด (Joko Widodo) ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีคือ “การส่งเสริมแกนอำนาจทางทะเล” (Maritime Axis)¹ และเมื่อ

¹ ในระยะแรกนายโจโก วิโดโด ใช้คำว่า “Maritime Axis” ต่อมา รัฐบาลอินโดนีเซียได้ปรับเปลี่ยนไปใช้คำว่า “Maritime Fulcrum”

ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอินโดนีเซียในช่วงปลายปี 2557 นายโจโก วิโดโด จึงพยายามผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลอินโดนีเซีย สาธารณรัฐของอินโดนีเซีย ได้แก่

1) การสร้างวัฒนธรรมทางทะเล (Maritime Culture) ขึ้นใหม่ในฐานะประเทศซึ่งประกอบด้วยหมู่เกาะมากกว่า 17,000 เกาะ

2) การรักษาและบริหารทรัพยากรทางทะเล

3) การให้ความสำคัญลำดับต้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมการพัฒนาความเชื่อมโยงทางทะเล

4) การดำเนินนโยบายการทูตทางทะเลเพื่ออยู่ดีความขัดแย้งทางทะเล และ

5) การพัฒนาแสนยานุภาพการทหารทางทะเล

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2557 ในพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี นายโจโก วิโดโด ได้กล่าวถึงวิสัยทัศน์ของรัฐบาลที่จะสร้างอินโดนีเซียให้แกนน่านทางทะเลของโลกโดยยกคำขวัญของกองทัพเรืออินโดนีเซียที่ว่า “Jalesveva Jayamahe” (At sea we are victorious) สอดคล้องกับการสื่อความหมายเชิงสัญลักษณ์ที่เจาะจงเลือกเรือสำเภาเป็นสถานที่ประกาศชัยชนะเลือกตั้ง²

เมื่อวันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2557 ประธานาธิบดี โจโก วิโดโด นำเสนอวิสัยทัศน์ “Maritime Axis” อีกครั้งในการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ครั้งที่ 26 ที่กรุงปักกิ่งว่า อินโดนีเซียพร้อมที่จะมีบทบาทนำในการรักษาความมั่นคงทางทะเล เพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพภายในภูมิภาค และนางเร็ตโน เลสตารี เปเรียนซารี มาร์ซูดี (Retno Lestari Priansari Marsudi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียกล่าวถึงการแปรวิสัยทัศน์ให้มีผลเป็นรูปธรรมด้วยการเร่งผลักดันและรื้อฟื้นการเจรจาปักปันเขตแดนทางทะเลและแก้ไขข้อพิพาทดินแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีอาณาเขตทางทะเลติดกับอินโดนีเซีย 10 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย ออสเตรเลีย มาเลเซีย ปาปัวนิวกินี ปาเลา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ติมอร์-เลสเต เวียดนาม และไทย โดยในปี 2557 รัฐบาลอินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการเจรจาปักปันเขตแดนทางทะเลกับฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์

เพื่อรองรับการดำเนินการตามวิสัยทัศน์ “Maritime Axis/Maritime Fulcrum” ดังกล่าว รัฐบาลอินโดนีเซียได้ดำเนินการ ดังนี้

1) จัดตั้งสำนักงานรัฐมนตรีประสานงานด้านกิจการทางทะเล (Office of the Coordinating Minister for Maritime Affairs)

รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดตั้งสำนักงานรัฐมนตรีประสานงานกิจการทางทะเลขึ้นในเดือนตุลาคม 2557 ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานด้านกิจการทางทะเลที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงกิจการทางทะเล

² กระทรวงการต่างประเทศ, “วิสัยทัศน์ด้านการส่งเสริมแกนน่านทางทะเลของอินโดนีเซีย,” หนังสือราชการ 1302/2089 (19 พฤศจิกายน 2558).

และประมง กระทรวงการท่องเที่ยว และกระทรวงพลังงานและทรัพยากรแร่ธาตุ โดยมี ดร. อินโดรโยโน ซูซีโล (Indroyono Soesilo) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี³

2) พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถทางการทหารของกองทัพเรืออินโดนีเซีย

กองทัพเรืออินโดนีเซียเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการรักษาอธิปไตยทางทะเล โดยในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ประธานาธิบดี โจโก วิโดโด กล่าวถึงการจัดซื้อเครื่องบินไร้คนขับ (drone) และจัดตั้งศูนย์บัญชาการเครื่องบินไร้คนขับในเกาะต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลพื้นที่ทางทะเลและปกป้องทรัพยากรทางทะเลของอินโดนีเซียรวมถึงความเป็นไปได้ในการเพิ่มงบประมาณด้านการทหาร และการพัฒนาอุตสาหกรรมทางทหารเพื่อลดการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ด้านการส่งเสริมแกนอำนาจทางทะเล โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงทางทะเลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยรัฐบาลได้มุ่งพัฒนาเส้นทางเดินเรือจากเกาะสุมาตราไปยังปาปัว และการสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อรองรับการขนส่งสินค้าทางทะเลในเกาะต่าง ๆ แทนรวมทั้งได้เชิญชวนให้นักลงทุนจากต่างประเทศ เช่น จีน และญี่ปุ่น เข้าร่วม

รัฐบาลใหม่ของอินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบด้านการประมงอย่างยิ่ง โดยได้ประกาศแนวทางการดำเนินนโยบายการประมงที่มุ่งเน้นการค้า (business-oriented approach) และรวมศูนย์การบริหารจัดการด้านการประมงไว้ที่ส่วนกลางเพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลของอินโดนีเซียและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing-IUU Fishing) ของเรือประมงต่างชาติตามแผน 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) ระบุชั่วคราวการออกใบอนุญาตสำหรับเรือประมงที่เคยเป็นของต่างชาติ (moratorium)

2) ห้ามขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเล

3) ห้ามการใช้วนลากและวนล้อม

4) ห้ามจับกุ้งก้ามกรามและปู

5) ห้ามทำประมงในทะเลบันดา

6) ขอความร่วมมือรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และ

7) จมเรือประมงผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการขั้นสูงสุด⁴

เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557 ประธานาธิบดีอินโดนีเซียกล่าวถ้อยแถลงว่า รัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดต่อเรือประมงต่างชาติที่เข้ามา “ขโมย” ปลาในน่านน้ำอินโดนีเซีย ซึ่งรวมถึงการจมเรือดังกล่าวทันทีแทนการจับกุมผู้ต้องหา โดยสั่งการให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกระทรวงกิจการทางทะเลฯ ปฏิบัติตามมาตรา 69 ของกฎหมายประมงที่ 49/2009 ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานลาดตระเวนในการปฏิบัติการพิเศษ เช่น เผาหรือจมเรือประมงต่างชาติที่ทำผิดกฎหมาย

³ ต่อมา เมื่อมีประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ปรับคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2558 นายริซาล รัมลี (Rizal Ramli) เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประสานงานด้านกิจการทางทะเลแทน

⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, “สถานการณ์อินโดนีเซียในรอบปี 2557 และแนวโน้มปี 2558,” หนังสือราชการ 1302/ว.460 (5 มีนาคม 2558).

ประธานาธิบดีอินโดนีเซียเห็นว่า การที่อินโดนีเซียจะจมเรือต่างชาติ 10-20 ลำ เพื่อเป็นการขู่จะเป็นการป้องปรามผู้ลักลอบทำประมงผิดกฎหมายได้ดี โดยประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ประเมินว่า มีเรือประมงต่างชาติดำเนินกิจการอย่างผิดกฎหมายในน่านน้ำอินโดนีเซียประมาณ 5,400 ลำ ทำให้อินโดนีเซียสูญเสียรายได้ปีละกว่า 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่เรือประมงของผู้ประกอบการอินโดนีเซียทำรายได้ให้รัฐเพียง 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵

การจมเรือประมงต่างชาติที่ทำประมงผิดกฎหมายเป็นมาตรการที่เคยใช้ในสมัยอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono) มาแล้วครั้งหนึ่ง ในช่วงการปรับเปลี่ยนนโยบายประมงจากระบบสัมปทานเป็นระบบร่วมทุน ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจการประมงไทย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวต่อเรือประมงไทยได้ลดน้อยจนยุติไปในที่สุดเมื่อรัฐบาลไทยและอินโดนีเซียมีการเจรจาเพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างกัน

เขตการทำประมงของอินโดนีเซีย ประกอบด้วย 11 เขต ดังปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 เขตการทำประมงของอินโดนีเซีย

ที่มา: Jakarta Post วันที่ 6 ธันวาคม 2557

เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2558 ประธานาธิบดีอินโดนีเซียและนายยาซอนนา ลาวลี (Yasonna Laoly) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชนได้ลงนามในกฎหมาย

⁵ Hasyim Widhiarto, "Jokowi declares war on illegal fishing," The Jakarta Post (2014, November 19): 6.

ประธานาธิบดี ที่ 115/2015 (Presidential Decree No. 115/2015) จัดตั้งคณะกรรมการ (Task Force) ปรามปรามการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของประธานาธิบดี และมีนางซูซี ปุดเจียสตูตี (Susi Pudjiastuti) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมงเป็นหัวหน้า/ผู้กำกับดูแลคณะกรรมการ

องค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกระทรวงกิจการทะเลและประมง กระทรวง-การคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานความมั่นคงทางทะเล (Sea Security Agency) ศูนย์วิเคราะห์และรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน และสำนักข่าวกรองแห่งชาติอินโดนีเซีย เพื่อรวบรวมข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมายในด้านต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติการประสานภารกิจเพื่อรวบรวมข้อมูล จัดตั้ง และบัญชาการให้หน่วยภายใต้คณะกรรมการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปรามปรามการทำการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า คณะทำงานดังกล่าวมีอำนาจในการสั่งให้จมเรือที่ทำประมงผิดกฎหมาย ในน่านน้ำอินโดนีเซียโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล⁶

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเห็นว่า เนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวไม่มีการระบุให้การสั่งจมเรือสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลและไม่มีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงกฎหมายประมงอินโดนีเซียที่ 45/2009 และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การให้อำนาจเรือตรวจการณ์สามารถติดอาวุธ สั่งเรือต้องสงสัยว่ามีการละเมิดกฎหมายให้หยุดเพื่อตรวจสอบและนำไปกักยักทำเรือที่ใกล้ที่สุดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย และสามารถปฏิบัติการเผาและจมเรือประมงที่ติดธงชาติอื่น ๆ หากมีหลักฐานขั้นต้นครบถ้วน คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการรองรับจากรัฐสภา เนื่องจากคณะกรรมการมีผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์ประกอบด้วย จึงสามารถใช้อำนาจของสำนักงานอัยการสูงสุดเร่งรัดการรวบรวมหลักฐานและสั่งฟ้องคดีของศาลโดยลดขั้นตอนในชั้นตุลาการได้

1.1.3 บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตาในประเด็นประมงไทย - อินโดนีเซีย

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ติดตามสถานการณ์ทางการเมืองและนโยบายประมงของรัฐบาลอินโดนีเซียอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโด เข้ามาบริหารประเทศเมื่อเดือนตุลาคม 2557 โดยได้วิเคราะห์ รายงาน ประสานงานประเด็นเรื่องประมงกับหน่วยงานฝ่ายอินโดนีเซีย และหน่วยงานคู่เจรจาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ฝ่ายไทยโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ อาทิ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ศูนย์ประสานการปฏิบัติงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) สมาคมการประมงนอกลำน้ำ นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการด้านกงสุลในการช่วยเหลือและส่งกลับลูกเรือประมงไทยที่ตกค้างอยู่ในอินโดนีเซีย และติดตามการดำเนินการทางคดีและศาล

⁶ สัมภาษณ์ ภาสกร ศิริยะพันธุ์, เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา, 16 พฤษภาคม 2559.

ประมงของอินโดนีเซียต่อเรือขนส่ง เรือประมง และลูกเรือประมงชาวไทย ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานงานให้ประเด็นประมงไทย-อินโดนีเซียมีความคืบหน้าอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

1) การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พล.อ.ฉัตรชัย สาริกัลยะ) ลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานร่วม (Working Group) ว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2558 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียเป็นประธานร่วม และมีผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ ร่วมในคณะทำงานฯ ด้วย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ประสานคำสั่งดังกล่าวไปยังกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียผ่านสถานเอกอัครราชทูตฯ และสถานเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย

2) การประสานงานเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบหารือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและกิจการประมงอินโดนีเซียเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2558 ในระหว่างการเข้าร่วมประชุมองค์การความร่วมมือไตรภาคียางพารา (International Tripartite Rubber Organization-ITRC) ซึ่งในการหารือ ฝ่ายไทยได้เชิญฝ่ายประมงอินโดนีเซียเยือนไทยอย่างเป็นทางการ และใช้โอกาสดังกล่าวในการจัดการประชุมคณะทำงานร่วมฯ ครั้งแรก

ในการหารือร่วมระหว่างสองฝ่าย ฝ่ายอินโดนีเซียประสงค์ให้ฝ่ายไทยเข้ามาซื้อปลาจากตลาดปลาในประเทศแทนการเข้ามาจับปลา รวมถึงต้องการให้เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องและสินค้าที่เกี่ยวข้อง เช่น สาหร่าย อย่างไรก็ตาม การลงทุนในอินโดนีเซียยังมีข้อจำกัดหลายด้าน อาทิ กฎระเบียบที่ซับซ้อน โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ ต้นทุนทางธุรกิจที่สูง และขีดความสามารถของบุคลากรชาวอินโดนีเซียมีจำกัด นอกจากนี้ ฝ่ายอินโดนีเซียยังแสดงความสนใจ ที่จะเรียนรู้ประสบการณ์ของไทยในเรื่องการต่อต้าน IUU Fishing โดยเฉพาะความคืบหน้าในด้านการแก้ไขกฎหมายของไทยด้วย

3) สถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการส่งกลับลูกเรือประมงไทยเพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศไทยในช่วงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2557-มิถุนายน 2559 เป็นจำนวนกว่า 1,800 คน โดยคาดว่า ยังมีลูกเรือประมงไทยที่ตกค้างในอินโดนีเซียที่เกาะอาบันและพื้นที่อื่นอีกจำนวน 50 คน

ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการประสานการทำงานร่วมกับรัฐบาลอินโดนีเซียรวมถึงภาครัฐและภาคเอกชนไทยเพื่อแก้ไขปัญหาด้านประมงที่เกิดขึ้น สืบเนื่องจากนโยบายประมงของประเทศเจ้าบ้านเปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ทำให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในวงกว้าง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อลูกเรือประมงไทยที่ไม่สามารถออกเรือได้ จำเป็นต้องเดินทางกลับประเทศไทยและบางส่วนถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทและภารกิจในการช่วยเหลือด้านกงสุลและส่งกลับลูกเรือชาวไทย ตลอดจนรายงานและติดตามสถานการณ์ด้านประมงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาช่องทางส่งเสริมความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียในระยะต่อไป รวมถึงการปรับตัวของประเทศไทยในประเด็นประมงดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาทิศทางการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการส่งเสริมความสัมพันธ์และการจัดการปัญหาด้านประมงกับอินโดนีเซีย

1.2.2 ศึกษาและติดตามการดำเนินนโยบายประมงของรัฐบาลอินโดนีเซีย

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางขับเคลื่อนความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทด้านประมงในอินโดนีเซียและพลวัตของนโยบายรัฐบาลอินโดนีเซียที่เปลี่ยนแปลงไป

1.3 คำถามการศึกษาและสมมติฐานในการศึกษา

1.3.1 คำถามการศึกษา

1) รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านประมงของรัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโดว่ามีผลกระทบต่อการทำประมงของฝ่ายไทยอย่างไร

2) ศึกษาบทบาทและการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหาด้านประมงในช่วงเวลาที่ผ่านมา และควรมีแนวทางการทำงานต่อไปอย่างไร

1.3.2 สมมติฐานในการศึกษา

1) นโยบายประมงอินโดนีเซียภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโด มีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะชาตินิยม เน้นการรักษาทรัพยากรไว้ให้ชาวอินโดนีเซียในประเทศใช้ประโยชน์เป็นสำคัญ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด รุนแรง และเบ็ดเสร็จ ทำให้เรือประมงไทยถูกจับกุมและถูกสั่งจมนับเป็นจำนวนมาก

2) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการจัดการการแก้ไขปัญหาด้านประมงไทยในอินโดนีเซียที่สำคัญใน 2 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเมือง ในฐานะหน่วยประสานงาน (coordinating point) ของฝ่ายไทยในการติดต่อประสานงานกับฝ่ายอินโดนีเซีย และ (2) ด้านการกงสุล ในการดูแลและให้ความคุ้มครองลูกเรือประมงไทยและการช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทย

ทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นแนวคิดหนึ่งที่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์การประสานงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซียได้ โดยการดำเนินการที่สัมฤทธิ์ผล จะต้องอาศัยความร่วมมือที่ดีจากทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซียภายใต้เกมบวก (Positive Sum Game) ของทฤษฎีเกม

ฝ่ายไทยโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการจัดการปัญหา ด้านประมงได้อย่างสมบูรณ์ สืบเนื่องจากจุดยืนและท่าทีของฝ่ายอินโดนีเซีย ซึ่งมาจากปัจจัยการเมืองภายในประเทศของอินโดนีเซีย ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณาปรับปรุงและส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายอินโดนีเซียเพิ่มเติม เช่น (1) การเร่งรัดการเชิญหัวหน้าคณะทำงาน (Task Force) ป้องกันปราบปรามและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมายของกระทรวงกิจการทางทะเลและการประมงอินโดนีเซียเดินทางเยือนไทย (2) การเร่งการสนับสนุนให้ผู้แทนภาคเอกชนไทยเดินทางไปหารือข้อเท็จจริงกับกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียในประเด็นประมงนอกน่านน้ำ (3) การประสานงานกับหน่วยงานและผู้ประกอบการฝ่ายไทย ในการแสวงหาความร่วมมือด้านประมงในมิติอื่นๆ อาทิ การวิจัยและการพัฒนา และการร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมประมงอินโดนีเซีย เป็นต้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหาด้านประมงนับตั้งแต่รัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโด เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการทำงาน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่จะช่วยส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางการทูตและการจัดการปัญหาด้านประมงบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.4.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่างๆ โดยเฉพาะรายงานและเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลในแบบการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (descriptive analysis) และการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังสังเคราะห์ข้อมูลจากประสบการณ์และการทำงานของเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา (นายภาสกร ศิริยะพันธุ์) และเลขานุการเอกประจำสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจ (ประมง) การเมือง และกงสุลโดยตรงอีกด้วย

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 ทราบถึงบทบาทและการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหาด้านประมงและส่งเสริมความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในอนาคต

1.5.2 ทราบความเป็นมาและความสำคัญของนโยบายประมงอินโดนีเซียต่อไทย

1.5.3 เสริมสร้างการตระหนักรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายประมงอินโดนีเซียเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมความร่วมมือด้านประมงกับฝ่ายอินโดนีเซียต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีเกม

แนวคิดทฤษฎีเกมสามารถนำมาศึกษาบทบาทและการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหาด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซียได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากสถานะของฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซียในการเจรจาประเด็นประมงมีความไม่เท่าเทียมกัน และมีแนวโน้มที่ฝ่ายไทยจะต้องปรับตัวและดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายประมง หรือ “เกม” ที่ฝ่ายอินโดนีเซียเป็นผู้กำหนด เนื่องจากประธานาธิบดีอินโดนีเซียเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายประมงโดยตรง ในการนี้ ผู้ศึกษาขออ้างอิงถึงแนวคิดทฤษฎีเกมโดยสังเขป ดังนี้

ทฤษฎีเกม (Game Theory)⁷ เป็นแนวทางหรือแนวคิดที่ใช้ในการเจรจาต่อรองที่มีการศึกษาและนำไปใช้กันในวงกว้าง ทฤษฎีเกมมีการใช้กันในวงการต่างๆ ในทางรัฐศาสตร์ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง สามารถใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์พฤติกรรมของคู่เจรจา

ในการเจรจาทางการทูต ทฤษฎีเกมสามารถพยากรณ์ผลการเจรจาได้ ทางวิชารัฐศาสตร์ ทฤษฎีเกมเคยถูกหยิบยกมาอธิบายพฤติกรรมของประเทศต่าง ๆ ในช่วงสงครามเย็น โดยประเทศต่าง ๆ มีการแบ่งระบบการเมืองออกเป็นสองขั้ว และทางเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีเกมได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ (strategic behavior)⁸

ทฤษฎีเกมถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการเจรจาต่อรองเพื่อให้การเจรจาเป็นตามเงื่อนไขหรือทิศทางที่กำหนดไว้ โดยคู่เจรจาฝ่ายที่มีข้อมูลดีกว่าและมีการเตรียมการที่ดีกว่าจะได้เปรียบ คู่เจรจาอีกฝ่ายหนึ่งที่ขาดข้อมูลและไม่มีการเตรียมการที่ดี

องค์ประกอบของเกมในบริบทด้านประมงอินโดนีเซียปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1) ผู้เล่น (players) ประกอบด้วย (ก) ฝ่ายไทย ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตฯ (ในฐานะผู้ประสานงานของหน่วยงานไทยในอินโดนีเซีย) หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย เช่น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปพม.) สมาคมการประมงนอกลำน้ำไทย เป็นต้น และ (ข) ฝ่ายอินโดนีเซีย ได้แก่ รัฐบาล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอินโดนีเซีย อาทิ กระทรวงกิจการทางทะเลและประมง คณะทำงาน (Task

⁷ แม้วานักคิดทฤษฎีเกมมีหลายคน แต่ผู้ที่มีบทบาทเด่นและมีชื่อเสียงในยุคแรก ๆ ได้แก่ นายจอห์น ฟอน นอยมันน์ (John von Neumann) ซึ่งเขียนหนังสือ “The Theory of Games and Economic Behavior” เมื่อปี ค.ศ. 1944 ต่อมา นายจอห์น แนช (John Nash) ได้พัฒนาการศึกษาทฤษฎีเกมดังกล่าว ทำให้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 1994

⁸ ชัยนัต ตันติวีสดาการ, เศรษฐศาสตร์จุลภาคประยุกต์เรื่อง ทฤษฎีเกม (Game Theory) (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 12.

Force) ปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ตำรวจ หน่วยตรวจคนเข้าเมือง ศาลประมง ฯลฯ

2) กติกา (rules) หรือกลยุทธ์ (strategies) ได้แก่ นโยบายและกฎหมายด้านประมง การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอินโดนีเซีย

3) ผลรางวัล (pay-offs) ประกอบด้วยผลประโยชน์ในภาคประมงที่ทั้งสองฝ่ายจะได้รับ หากสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงและมีความร่วมมือด้านประมงในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ทั้งนี้ สามารถจำแนกทฤษฎีเกมออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) เกมศูนย์ (Zero Sum Game)

พื้นฐานข้อเท็จจริงของเกมศูนย์ คือการเจรจาจะมีผู้ได้และผู้เสียคล้ายการเล่นไพ่ การเจรจาที่มีผู้ได้และผู้เสียจะทำให้การเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้เสียจะไม่ยอมเจรจาด้วยการเจรจาจึงต้องตั้งบนสมมติฐานว่าคุณเจรจาจะได้ผลประโยชน์จากการเจรจาร่วมดังกล่าว เกมศูนย์เป็นตัวอธิบายว่าการเจรจาจะไม่ประสบผลสำเร็จ นอกเสียจากการเจรจานั้นจะมีลักษณะที่มีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากัน

2) เกมลบ (Negative Sum Game)

การเจรจาใดๆ ที่มีผลกระทบที่ทำให้คู่เจรจาเสียผลประโยชน์ทั้งคู่ การเจรจาดังกล่าว จะไม่สามารถนำไปสู่ข้อยุติ เนื่องจากข้อยุติที่เกิดขึ้นจะส่งผลในแง่ลบต่อทุกฝ่าย ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงต้องพยายามหาทางเจรจาหาทางออกและทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อไม่ให้นำไปสู่เกมลบ

3) เกมบวก (Positive Sum Game)

เกมบวก คือ การเจรจาที่ทุกฝ่ายประสบความสำเร็จและได้ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม การเจรจาจึงต้องอยู่บนสมมติฐานว่า ความสำเร็จต้องขึ้นอยู่กับข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเป็นฝ่ายได้ (win-win Position)

ทฤษฎีเกมเป็นกลไก/เครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการเจรจาให้มีประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของการศึกษา การรู้เขารู้เรา โดยแต่ละฝ่ายมีการเตรียมการเพื่อศึกษาข้อมูลของตนเองและข้อมูลของคู่แข่งในด้านต่างๆ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ (ทฤษฎี H.M.L.) ของตนในการเจรจา และ H.M.L. ของคู่เจรจาฝ่ายตรงข้าม มีการกำหนดวัตถุประสงค์การเจรจา โดยมีการตั้งเป้าหมายให้ได้เต็มที่คือ 100% หรือระดับปานกลางคือ 75% หรือระดับต่ำคือ 50% และพยายามที่จะศึกษาคู่เจรจาฝ่ายตรงข้ามว่ามีเป้าหมายการเจรจา ระดับ 100% อยู่ที่ตรงไหน 75% อยู่ตรงไหน หรือระดับต่ำ 50% อยู่ที่ใด หลักการ H.M.L. เป็นพื้นฐานนำไปสู่กรอบการเจรจาเพื่อหาข้อยุติอยู่บนพื้นฐานซึ่งเป็นประโยชน์ของสองฝ่าย (bargaining arena) กล่าวคือ สองฝ่ายสามารถแสวงหาจุดร่วมที่แต่ละฝ่ายจะได้รับผลประโยชน์ที่น่าพอใจ หรือข้อตกลงร่วมที่ดีที่สุดของการหารือ (best alternative to a negotiated agreement : batna)⁹

องค์ประกอบแห่งความสำเร็จ (success factor) ของการเจรจาต่อรองขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เพียงพอและถูกต้อง การเข้าใจจิตวิทยา การแสดงออกถึงเงื่อนไขในการเจรจาอย่างถูกต้องและ

⁹ พิษณุ สุวรรณะชฎ, “เทคนิคการเจรจา,” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนักการทูต ข้าราชการและเลขานุการเอกของกระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ (เมษายน 2552): 6.

ในเวลาที่ถูกต้อง องค์ประกอบของการนำไปสู่ข้อยุติในการเจรจาบนพื้นฐานของทฤษฎีเกมย่อมตั้งอยู่บนสมมติฐานของการคาดคะเนได้ล่วงหน้า (predictability) โดยการเจรจาในกรอบทฤษฎีเกม นอกจากการกำหนดเงื่อนไขก่อนการเจรจา (pre-condition) แล้ว ยังต้องมีกระบวนการของการเจรจาซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับแรก คือ พยายามที่จะนำไปสู่ข้อยุติทั้งสองฝ่าย ไปสู่จุดที่เรียกว่า bargaining arena และหลังจากที่เข้าสู่บริเวณที่พอจะคาดเดาได้ (predictability) ก็สามารถหาข้อยุติได้

ระดับที่สอง คือ การกำหนดว่าจุดไหนที่จะเป็นรูปธรรมในการหาข้อยุติการเจรจา ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญของคู่เจรจาอย่างยิ่ง คู่เจรจาที่มีความสามารถสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับคู่เจรจาอีกฝ่ายหนึ่ง และเข้าใจจิตวิทยา จะสามารถดึงเกมมาสู่จุดที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด

แนวคิดการเจรจาต่อรองเชิงกลยุทธ์ (strategic negotiation)

การเจรจาต่อรอง หมายถึงกระบวนการแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป วัตถุประสงค์ของผู้ที่เข้าร่วมเจรจา คือ ความต้องการที่จะหาข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อาจกล่าวได้ว่าการเจรจาต่อรองนั้นจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

1) มีความขัดแย้งหรือความเห็นที่ไม่ตรงกัน หรือมีช่องว่างในการสื่อสารระหว่างผู้เข้าร่วมการเจรจาต่อรอง

2) จะต้องมีความเจตจำนงของผู้ที่เข้าร่วมเจรจาและหาข้อสรุปร่วมกัน ในการเจรจาต่อรอง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีเจตจำนงหรือไม่มีความตั้งใจเข้าร่วมการแก้ไข การเจรจาย่อมไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ และถ้าหากมีการเจรจาก็ไม่สามารถนำไปสู่การหาข้อยุติได้

3) ผลของการเจรจา ฝ่ายที่เข้าร่วมการเจรจาจะต้องเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ กล่าวคือ ผลที่ได้จากการหาข้อยุติ (benefit) จะต้องมากกว่าผลเสียหรือต้นทุน (cost) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเจรจาจะไม่มีทางบรรลุข้อตกลงได้ถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งเสีย กล่าวคือ การเกิดสถานการณ์ที่มีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ (winner) และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (loser) การที่จะเจรจาตกลงไปสู่ความสำเร็จ คู่เจรจาทุกฝ่ายจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้มากกว่าส่วนเสีย หรือเป็นผู้ชนะทั้งคู่ (win-win) นั่นเอง กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่จะนำไปสู่ข้อสรุปของการเจรจาได้นั้น จะต้องไม่เกิดปรากฏการณ์ ที่เรียกว่า “เกมศูนย์ (Zero Sum Game)” ซึ่งหมายถึง ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ อีกฝ่ายเป็นผู้เสีย อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่จะนำไปสู่การเจรจาที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องนำไปสู่ลักษณะที่เรียกว่า “เกมบวก (Positive Sum Game)” โดยผู้ร่วมเจรจาเป็นผู้ได้ทุกฝ่าย

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวคิดทฤษฎีเกมสามารถนำมาประยุกต์เชื่อมโยงกับสถานการณ์และประเด็นประมงที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียในลักษณะที่รัฐบาลไทย/สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นคู่เจรจาฝ่ายหนึ่งและรัฐบาลอินโดนีเซีย/หน่วยงานประมงอินโดนีเซียเป็นคู่เจรจาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยสองฝ่ายต่างกำหนดท่าทีและดำเนินการตามหลักการของผลประโยชน์แห่งชาติ และในระยะยาว ฝ่ายไทยและอินโดนีเซียจะต้องมีการพบหารือเพื่อหาข้อยุติบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ (win-win) กล่าวคือ การบรรลุข้อตกลงบางประการที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์

ในการจัดการปัญหาประมงไทย-อินโดนีเซีย อาจกล่าวได้ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นผู้เล่น (player) ตัวหนึ่ง โดยมีผู้เล่นฝ่ายไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ร่วมด้วย เปรียบได้กับเครื่อง

ดนตรีหลายชิ้นในวงออร์เคสตราเดียวกันในเวทีคอนเสิร์ตในอินโดนีเซีย ที่มีชาวอินโดนีเซียร่วมชมและรับฟังอยู่ด้วย บทบาทของเอกอัครราชทูตฯ/สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงอาจเปรียบได้กับวาทยากร (orchestra leader/conductor) ในการบรรเลงเพลง/ดนตรี (การจัดการปัญหาประมง) ในอินโดนีเซีย ซึ่งต้องใช้ความพยายามให้คอนเสิร์ตออกมาในลักษณะ “งานดี ดนตรีไพเราะ” ท่ามกลางข้อจำกัดต่างๆ เนื่องจากวาทยากรมิใช่เจ้าของลิขสิทธิ์เพลง (ประเด็นประมง) ไม่ใช่คนดนตรี และไม่ใช่อำนาจของเครื่องดนตรี แต่มีส่วนร่วมสำคัญในการผลักดัน (contribute) และเสริมสร้างบรรยากาศที่สร้างสรรค์ในการจัดการปัญหาด้านประมงในอินโดนีเซียให้เกิดเกมบวก (positive game) แก่ฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซีย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้การดำเนินการทางการทูต และการบริหารภายใต้การทำงานของทีมประเทศไทยในอินโดนีเซีย¹⁰

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เกมบวกและเกมศูนย์ภายใต้ทฤษฎีเกม

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างงานเขียนที่ใช้ทฤษฎีเกมมาอธิบายสถานการณ์และข้อเสนอทางออกต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิ ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้ ทฤษฎีเกมกับการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ทฤษฎีเกมแห่งอำนาจ และเกมศูนย์กับความเสียหายของประเทศไทย ซึ่งเป็นงานเขียนที่มุ่งสร้างบรรยากาศ win-win ผู้ศึกษาตระหนักว่า แม้ว่าจะงานเขียนเรื่องภาคใต้และการเมืองไทยดังกล่าวจะไม่เกี่ยวข้องกันนโยบายประมงอินโดนีเซียและบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างเพื่อให้ผู้อ่านเห็นประเด็นว่าด้วยเรื่องเกมและการเจรจา ที่สามารถนำมาใช้อธิบายรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ได้ ดังนี้

1) ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้¹¹

เกษียร เตชะพีระ กล่าวถึงสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเป้าหมายและข้อเรียกร้อง "แยกดินแดน" ที่เป็นเสมือนประตูปิดตาย ไม่มีพื้นที่ให้แก่การเจรจาหรือประนีประนอมใดๆ ระหว่างคู่ขัดแย้ง ความขัดแย้งกลายเป็น เกมแพ้/ชนะเด็ดขาด การที่ฝ่ายหนึ่งได้ "ดินแดน" มา อีกฝ่ายย่อมต้องเสียไป (zero-sum game) แต่หากมีการปฏิรูปประเทศไทยและปฏิรูปเศรษฐกิจทุนนิยม โดยเฉพาะชายแดนภาคใต้ให้สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องที่ถูกต้องชอบธรรมของคนในพื้นที่ ก็ย่อมไม่มีเหตุผลในการแยกดินแดน จึงถือว่าการปฏิรูปประเทศจะเป็นกุญแจสำคัญในการคลี่คลายสถานการณ์ความไม่สงบ ให้กลายเป็นการต่อสู้ทางการเมืองอย่างสันติ และเปลี่ยนสถานะจุดอับ zero-sum game ที่ถ้าฝ่ายหนึ่งได้อีกฝ่ายต้องเสีย ให้กลายเป็น win-win situation

¹⁰ ทีมประเทศไทยในอินโดนีเซียประกอบด้วยสถานเอกอัครราชทูตฯ สำนักงานผู้ช่วยทูตทหารอากาศ สำนักงานผู้ช่วยทูตทหารเรือ สำนักงานผู้ช่วยทูตทหารบก สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตร สำนักงานส่งเสริมการค้าไทยในต่างประเทศ ททท. สำนักงานกรุงจาการ์ตา และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานกรุงจาการ์ตา

¹¹ เกษียร เตชะพีระ, ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้ [ออนไลน์], 2559, แหล่งที่มา: <http://www.narater2010.blogspot.com/2012/08/3.html>.

การเอาชนะการก่อความไม่สงบด้วยการรุกทางการเมือง โดยการปฏิรูปชายแดนภาคใต้ เพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจและปกป้องคุ้มครองสิทธิระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนส่วนมากกับชนส่วนน้อยเป็นกุญแจสำคัญที่จะเอาชนะการก่อความไม่สงบ/แยกดินแดน เนื่องจากรัฐไม่สามารถเอาชนะมวลชนด้วยการทหาร แต่ต้องเอาชนะด้วยการเมือง

2) ทฤษฎีเกมกับการพูดคุยเพื่อสันติภาพ¹²

ยงยุทธ ทศยั้งยง กล่าวถึงกระบวนการการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (Peace Talk) ระหว่างรัฐบาลไทยกับตัวแทนของกลุ่ม BRN ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) ระหว่างปี 2555-2556 ซึ่งมีการสร้างอำนาจต่อรองของฝ่ายที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา เช่น เมื่อเดือนมิถุนายน 2556 ตัวแทนของ BRN ได้ยื่นข้อเสนอให้มีการ “ถอนทหาร” ออกจากพื้นที่ 3 จชต. เพื่อแลกกับการ “หยุดยิงในช่วงรอมฎอน” เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ใน 3 จชต. โดยใช้ทฤษฎีเกม ในช่วงที่เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพดังกล่าวพบว่า ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบพยายามที่จะเล่นเกมศูนย์ (Zero-Sum Game) กล่าวคือ พยายามที่จะเป็นฝ่ายชนะและให้รัฐเป็นฝ่ายแพ้ สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่า ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบยังคงมีเป้าหมายในระดับสูง (high) ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน หรือสถาปนารัฐอิสลาม เนื่องจากเงื่อนไขในพื้นที่ยังคงเอื้ออำนวยให้ฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบสามารถดำรงความมุ่งหมายได้ และยังไม่จำเป็นที่จะต้องแสดงเจตนาจนถึงเป้าหมายในระดับกลาง (medium) และระดับต่ำ (low) แต่อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันฝ่ายรัฐพยายามจะเล่นเกมบวก (Positive Sum Game) โดยพยายามดึงฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบให้มาเล่นเกมนี้ด้วย โดยฝ่ายรัฐมีเป้าหมายระดับสูง (high) คือ การดึงกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบให้เข้าสู่กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ

หนทางเดียวที่จะทำให้ผู้ก่อความไม่สงบหันมาเล่นเกมบวกคือ ต้องหาวิธีการลดเงื่อนไข/ตัวแปรเชิงลบที่มีต่อฝ่ายรัฐ แต่ในขณะที่เดียวกันก็แสวงหาวิธี หรือพัฒนาหนทางปฏิบัติใด ๆ ที่เพิ่มเงื่อนไข/ตัวแปรเชิงบวกให้กับฝ่ายรัฐ จนท้ายที่สุด กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบไม่สามารถที่จะเล่นเกมลบได้อีกต่อไป และหันมาเล่นเกมบวกหรือการยอมรับต่อการเข้าสู่กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ และการเจรจาเพื่อสันติภาพ ซึ่งเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่ฝ่ายรัฐและประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ต้องการ

3) ทฤษฎีเกมกับการเมืองไทย

ชำนาญ จันทรเรือง วิเคราะห์การเมืองไทยในบทความ “ทฤษฎีเกมแห่งอำนาจ (Game of Power Theory)”¹³ ว่าเป็นการเล่นเกมที่อำนาจโดยมีผู้เล่นหลายฝ่าย สามารถแบ่งออกได้เป็นสามฝ่ายใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) ฝ่ายเชียร์ทักษิณและต้องการให้ทักษิณหรือตัวแทนเป็นผู้นำ/นายกรัฐมนตรี (2) ฝ่ายไม่เอาทักษิณและต้องการคนกลางเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ฝ่ายพันธมิตรฯ รวมถึงพรรคประชาธิปัตย์ (ในคราวที่เรียกร้อง มาตรา 7) โดยมองว่าทักษิณคือ เป้าหมายอันดับแรกสุดที่จะต้องถูกกำจัดจากเวทีการเมืองไทย และ (3) ฝ่ายไม่เอาทักษิณ แต่ไม่ต้องการคนกลางเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายนักวิชาการหัวก้าวหน้าเห็นว่า ทั้งฝ่ายแรกและฝ่ายที่สอง ล้วนแต่เป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว หากนำทฤษฎีเกมเข้ามาวิเคราะห์

¹² ยงยุทธ ทศยั้งยง, "ทฤษฎีเกมกับการพูดคุยเพื่อสันติภาพ," นิตยสารดอกเบี๋ย (มีนาคม 2557): 18.

¹³ ชำนาญ จันทรเรือง, ทฤษฎีเกมแห่งอำนาจ [ออนไลน์], 2559, แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=946> [15 มิถุนายน 2559].

จะเห็นได้ว่า “เป็นเกมแห่งการแย่งชิงและรักษาอำนาจ” อย่างไรก็ดี การตัดสินใจแห่งอำนาจเพื่อชัยชนะทางการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั่วไป ผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ขาด คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้ที่ทำหน้าที่คอยตรวจสอบและรักษากติกา คือ องค์กรที่จัดการเลือกตั้งและองค์กรตุลาการที่พิจารณาคดี แต่กรณีของไทยนอกเหนือจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องนำมาพิจารณา อาทิ กลุ่มผลประโยชน์เบื้องหลังพรรคการเมือง กลุ่มอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจทั้งในระบบและนอกระบบ ตลอดจนผู้คนที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือในสังคมฯฯ

เขายังอ้างทฤษฎีเกมของจอห์น ฟอน นอยมันน์ (John Von Neumann) “บิดาแห่งทฤษฎีเกม” ว่าเป็นการศึกษากระบวนการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่ขัดแย้งกัน (conflict situations) โดยมีหลักการหนึ่งว่า ผู้แข่งขันควรวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวก้าวต่อไปของตนในทุก ๆ ความเป็นไปได้ เพื่อคำนวณความเคลื่อนไหวที่อาจเปิดโอกาสให้คู่แข่งสร้างความสูญเสียแก่เรามากที่สุด กลยุทธ์ที่ดีที่สุดก็คือ การเลือกการเคลื่อนไหวที่ “ก่อความสูญเสียสูงสูดน้อยที่สุด” (minimum maximum possible loss) เพราะหากแพ้จะไม่เจ็บปวดมากนัก ทฤษฎีเกมถูกนำไปใช้ในศาสตร์ต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมือง การทหาร เช่น การศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง การแย่งชิงอำนาจการเมือง การแย่งชิงตำแหน่งในหน่วยงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ สมสกุล เผ่าจินดา मुख ได้กล่าวถึงสถานการณ์การเมืองของประเทศไทยในปี 2556 จนถึงวันที่ทหารเข้ายึดอำนาจในเดือนพฤษภาคม 2557 ในบทความ “เกมศูนย์กับความเสียหายของประเทศไทย”¹⁴ ว่าการเมืองไทยอยู่ในวังวนของทฤษฎีเกมในลักษณะ zero sum ผู้เล่นหลักทั้งสองฝ่าย ได้แก่ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ได้ดำเนินการทุกอย่างเพื่อปิดกั้นการทำงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ในลักษณะเทหมดหน้าตัก แต่ฝ่ายในการเมืองไทยมองสถานการณ์เป็น zero sum ซึ่งนำไปสู่กลยุทธ์ทำลายฝ่ายตรงข้ามเนื่องจากความพ่ายแพ้ของฝ่ายตรงข้ามคือ ชัยชนะของตน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การเมืองไทยไม่ใช่ zero sum game ผลลัพธ์จากการทำลายอีกฝ่าย เลยกกลายเป็น lose-lose เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้เล่นเกมต่างใช้ประชาชนเป็นตัวประกัน มีประเทศเป็นเดิมพัน และเป็นเกมที่ไม่มีกฎกติกา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเกมในลักษณะ zero sum ได้ชัดเจน

2.2.2 ปัญหาการทำประมงของไทยในประเทศอินโดนีเซีย¹⁵

ชุมเจตน์ กาญจนเกษร¹⁶ กล่าวในรายงานการศึกษาส่วนบุคคลว่า เรือประมงของไทยต้องไปทำการประมงในน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งอินโดนีเซีย เนื่องจากอินโดนีเซียมีพื้นที่ทางทะเลกว้างใหญ่และมีทรัพยากรทางทะเลอุดมสมบูรณ์ จากการศึกษาที่ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงทะเลในอ่าวไทย ไม่สามารถควบคุมการใช้เครื่องมือประมงที่

¹⁴ สมสกุล เผ่าจินดา मुख, เกมศูนย์กับความเสียหายของประเทศไทย [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2014/05/31/news_267893.php [15 มิถุนายน 2559].

¹⁵ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, ปัญหาการทำประมงของไทยในประเทศอินโดนีเซีย (The Problem of Thai Fishery Activities in Indonesia), รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 (2555), หน้า 35.

¹⁶ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอัครราชทูต (การเกษตร) สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป ณ กรุงปารีสเซลล์

ผิดกฎหมาย มีการทำการประมงเกินกำลังการผลิตของสัตว์น้ำ (over fishing) ในอ่าวไทย ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเล (stock depletion) ส่งผลให้ปริมาณสัตว์ทะเลของไทยมีจำนวนลดลง

ทางการอินโดนีเซียมีการออกกฎหมายใหม่และกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการประมงต่างชาติต้องร่วมทุน (joint venture) กับผู้ประกอบการท้องถิ่นของอินโดนีเซีย โดยการก่อสร้าง โรงงานแปรรูปสัตว์น้ำในอินโดนีเซียก่อนจึงจะออกใบอนุญาตทำประมง โดยเรือประมงต่างชาติต้องเปลี่ยนสัญชาติเป็นอินโดนีเซีย และได้รับอนุญาตให้ใช้ลูกเรือต่างชาติในสัดส่วนร้อยละ 30 และลูกเรืออินโดนีเซียร้อยละ 70 สัตว์น้ำที่จับได้ต้องมาขึ้นท่าเทียบเรือที่กฎหมายกำหนดเพื่อรวบรวมการจับสัตว์น้ำและเสียภาษีสัตว์น้ำ ก่อนการอนุญาตให้นำใส่เรือแม่เพื่อนำกลับประเทศไทย ภาวะเปียบดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงของไทยในอินโดนีเซีย และผู้ประกอบการจำเป็นต้องมีการปรับตัว ให้สอดคล้องกับภาวะเปียบดังกล่าว

2.3 นโยบายและท่าทีไทยต่ออินโดนีเซีย

ไทยและอินโดนีเซียมีความสัมพันธ์ที่ราบรื่น ไม่มีข้อขัดแย้งทางประวัติศาสตร์ระหว่างกัน ทั้งสองประเทศมีการเฉลิมฉลองการครบรอบ 65 ปี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน เมื่อปี 2558 อินโดนีเซียเป็นมิตรที่สำคัญของไทยในอาเซียนและเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และสนับสนุนประเทศไทยในวาระที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) ในองค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) นอกจากนี้ การที่อินโดนีเซียมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว จะเปิดโอกาสใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย ปัจจุบัน นักลงทุนไทยมีแนวโน้มที่จะขยายการลงทุนในอินโดนีเซียอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจพลังงาน

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากการประกาศนโยบายแกนอำนาจทางทะเลของอินโดนีเซีย ซึ่งให้ความสำคัญกับการปกป้องทรัพยากรทางทะเลของประเทศ ไทยกับอินโดนีเซียจึงประสบกับความท้าทายด้านความสัมพันธ์ทวิภาคีจากปัญหาประมง ซึ่งทั้งสองประเทศเห็นชอบให้แยกแยะปัญหาดังกล่าวออกจากความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน และร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ในช่วงแรกของการปฏิรูปประเทศของฝ่ายไทยเมื่อปี 2557 อินโดนีเซียมีปฏิริยา/ท่าทีค่อนข้างเป็นลบเกี่ยวกับสถานการณ์การเมืองไทยที่ชัดเจนกว่าประเทศอาเซียนอื่น ๆ เนื่องจากอดีตประธานาธิบดีอินโดนีเซียและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในรัฐบาลชุดเดิมเป็นผู้ที่ต้องการแสดงบทบาทนำด้านประชาธิปไตยในภูมิภาค นอกจากนี้ ท่าทีของอินโดนีเซียในเรื่องสถานการณ์การเมืองไทยยังสอดคล้องกับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งอินโดนีเซียมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ต่อมา อินโดนีเซียมีความเข้าใจสถานการณ์การเมืองของไทยดียิ่งขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีได้พบหารือกับประธานาธิบดีอินโดนีเซียในช่วงการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกา เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2558 ที่กรุงจาการ์ตา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียเยือนไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1-2 เมษายน 2558

ไทยพร้อมร่วมมือกับอินโดนีเซียในการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหาร โดยยินดีที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ประกาศรับรอง Pest Free Area ในพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูก

หอมแดงของไทย ทำให้หอมแดงสามารถขึ้นท่าที่ท่าเรือ Tanjung Priok กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นท่าเรือหลักได้เพิ่มเติม

ภาคเอกชนไทยมีความเชื่อมั่นในศักยภาพทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซีย โดยในปี 2558 เอกชนไทยหลายรายได้เข้าไปลงทุนในอินโดนีเซีย อาทิ โรงงานปูนซีเมนต์ของบริษัท SCG และบริษัท Ichitan ที่เข้าไปลงทุนและขยายตลาดสินค้าเครื่องดื่ม ขณะเดียวกันฝ่ายไทยก็ประสงค์ให้ภาคเอกชนอินโดนีเซียขยายการลงทุนในไทยด้วย

ปัญหาประมงยังคงเป็นประเด็นละเอียดอ่อนในความสัมพันธ์ไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยและประธานาธิบดีอินโดนีเซียมีเจตนาารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาประมงอย่างรอบด้านและยั่งยืน โดยเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2558 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พบหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียในโอกาสเยือนอินโดนีเซีย เพื่อเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีไตรภาคีทางพารา โดยฝ่ายอินโดนีเซียชื่นชมและแสดงความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาประมง และฝ่ายไทยได้ยืนยันถึงความพร้อมที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย และเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลฯ เยือนไทยเพื่อหารือด้านประมงร่วมกัน¹⁷

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอินโดนีเซียยังคงมีพลวัตและตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า หากการเมืองและนโยบายประมงอินโดนีเซียผ่านการ “ลองถูกลองผิด” ในช่วงเวลาหนึ่งและ “ตกผลึก” แล้ว ด้วยบริบทของการที่อินโดนีเซียยังต้องการพัฒนาภาคประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เชื่อว่า ทั้งฝ่ายไทยและอินโดนีเซียจะต้องกลับมามีความร่วมมือด้านประมงร่วมกันอีก โดยสถานการณ์ปัจจุบัน ฝ่ายไทยจะต้องแยกแยะประเด็นเรื่องประมงออกจากความสัมพันธ์อันดีในภาพรวม ทั้งนี้ ในระดับนโยบาย นายกรัฐมนตรีของไทยได้เชิญประธานาธิบดีอินโดนีเซียเยือนไทยอย่างเป็นทางการ และฝ่ายอินโดนีเซียยังมีกำหนดเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะกรรมการความร่วมมือทวิภาคีไทย-อินโดนีเซีย ครั้งที่ 9 ในปี 2559 ด้วย

2.4 สรุปกรอบแนวคิด

จากแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทำให้พอทราบเกี่ยวกับบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเทพมหานคร รวมถึงหน่วยงานต้นสังกัดฝ่ายไทยโดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย สถานเอกอัครราชทูตฯ เปรียบเสมือน “หน้าด่าน” ในการประสานงาน รายงาน วิเคราะห์ และจัดการปัญหาด้านประมงในอินโดนีเซีย โดยมีหน่วยงานอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงกิจการทางทะเลและประมง คณะทำงานปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานคู่เจรจา/ประสานงาน

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้แก่ งานกงสุล โดยการประสานงานให้การช่วยเหลือลูกเรือประมงและผู้ประกอบการประมง และงานการเมืองในมิติ

¹⁷ กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ, แฟ้มข้อมูลและประเด็นหารือสำหรับนายดอน ปรมต์ถวินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในโอกาสเยือนสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ, 10-11 กุมภาพันธ์ 2559.

เศรษฐกิจในการหาช่องทางเจรจาและประสานงานเพื่อให้สองฝ่ายมีโอกาสพบหารือ และพยายามส่งเสริมกลไกการแก้ไขปัญหาประมงร่วมกัน

ทฤษฎีเกมสามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อใช้อธิบายท่าทีของฝ่ายอินโดนีเซียปัจจุบัน ได้ในระดับหนึ่ง โดยการจัดการปัญหาประมงจะสำเร็จมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับจุดยืนและท่าทีของฝ่ายอินโดนีเซีย ซึ่งมาจากปัจจัยการเมืองและแรงกดดันภายในประเทศ อาทิ ผลประโยชน์แห่งชาติ การไม่ประสงค์ให้ต่างชาติเข้ามาใช้ประโยชน์ในน่านน้ำ นโยบายของประธานาธิบดีอินโดนีเซีย และการดำเนินนโยบายประมงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซีย ดังนั้น ฝ่ายไทยจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือกับฝ่ายอินโดนีเซียต่อไป โดยหาช่องทางในการเจรจาที่ทำให้ทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์เท่าเทียม หรือเป็นที่น่าพอใจ ภายใต้สมมติฐานว่า ความสำเร็จในการเจรจา สองฝ่ายจะต้องอยู่ในเกมบวก (positive sum game) โดยได้ผลประโยชน์อย่างเทียบเคียงกัน และข้อสรุปของการหารือที่ทุกฝ่ายเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win position)

บทที่ 3 ผลการศึกษา

นโยบายประมงอินโดนีเซียซึ่งมีพลวัตแตกต่างจากอดีตโดยสิ้นเชิง ส่งผลให้ฝ่ายไทย โดยเฉพาะสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตา มีภารกิจมากขึ้นในการจัดการประเด็นปัญหา ด้านประมง และอาจต้องพิจารณานำเกมบวกภายใต้ทฤษฎีเกมมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทประมง ที่เปลี่ยนไป ผู้ศึกษาขอนำเสนอรายงานการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการด้านประมงไทยในอินโดนีเซีย ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายประมงอินโดนีเซียที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจภาพรวมของสถานการณ์และผลกระทบในวงกว้างที่ฝ่ายไทย ได้รับจากการปรับนโยบายประมงของรัฐบาลอินโดนีเซีย และเข้าใจการทำงาน ของสถานเอกอัครราชทูตฯ มากขึ้น ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน “หน้าด่าน” ในพื้นที่ในการประสานงานกับ หน่วยงานประมงอินโดนีเซีย เพื่อจัดการปัญหา ด้านประมง และส่งเสริมความร่วมมือด้านประมง ระหว่างไทย-อินโดนีเซีย ดังนี้

3.1 การประมงของไทยในอินโดนีเซีย

นับตั้งแต่ปี 2533 รัฐบาลอินโดนีเซียมีนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ชาวต่างชาติที่เข้าไปร่วม ทำธุรกิจจับปลากับบริษัทอินโดนีเซีย อนุญาตให้บริษัทอินโดนีเซียที่ได้รับใบอนุญาตประมงสามารถ เช่าเรือต่างชาติเข้าไปจับปลาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยใบอนุญาตมีระยะเวลาปีต่อปี

ในปี 2543 รัฐบาลอินโดนีเซียยกเลิกระเบียบการเช่าเรือต่างชาติ แต่อนุญาตให้ ผู้ประกอบการอินโดนีเซียสามารถซื้อเรือประมงและเรือบรรทุกจากต่างประเทศได้ แต่ต้องเป็น เรือเหล็กต่อใหม่ หรือเรือเก่าอายุไม่เกิน 15 ปี เพื่อทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในช่วงนี้มี เรือประมงไทยประมาณ 1,200-1,500 ลำ และมีเรือบรรทุกจำนวน 36 ลำ ทำการประมงใน อินโดนีเซีย (ทะเลอาราฟูรา) โดยเรือประมงไทยทำการประมงในลักษณะสวมทะเบียนสำหรับเรือไม้ และการซื้อขายอำพรางเรือเหล็ก เพื่อให้สามารถทำประมงได้ ก่อให้เกิดกรณีเรือประมงถูกจับเป็น ระยะเวลา¹⁸

ในปี 2545 สองฝ่ายบรรลุข้อตกลงด้านประมง โดยมีบันทึกความเข้าใจ (MoU) ที่เปิดให้ ฝ่ายไทยได้รับสัมปทานประมงในทะเลจีนใต้ (ทะเลนาทูนา) โดยอนุญาตให้เรือประมงสัญชาติไทย ทดลองทำประมงเป็นเวลาหนึ่งปี และจะต้องเทียบท่าเพื่อตรวจสอบที่ท่าเรือ Taremap, Pamangkat, Tanjung Pinang และ Batam¹⁹

¹⁸ แคมซ้อย ฐานพงษ์ และ สุมา รักแผน, “การทำประมงของกองเรือประมงไทยในน่านน้ำอินโดนีเซียตอนใต้,” กรมประมง (เมษายน 2548): 26.

¹⁹ Mirando Subiento, “Designated Ports for Fishing,” The Jakarta Post (2002, September 5): 8.

นับตั้งแต่ปี 2550 อินโดนีเซียยุติการออกใบอนุญาต (license) แก่เรือประมงต่างชาติ อย่างไรก็ตาม เรือประมงต่างชาติรวมทั้งเรือไทยยังคงสามารถทำประมงและจับสัตว์น้ำได้ในลักษณะดังนี้

1) การร่วมลงทุน (joint investment) ระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการอินโดนีเซียในลักษณะการลงทุนร่วม

2) การร่วมจับสัตว์น้ำ (joint operation) ระหว่างเจ้าของเรือต่างชาติกับเจ้าของอุตสาหกรรมในประเทศ

ต่อมารัฐบาลอินโดนีเซียกำหนดให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติต้องร่วมทุนกับชาวอินโดนีเซียในการทำธุรกิจประมงแบบครบวงจร ดังนี้

1) ต้องมีโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำ (processing plant) ในประเทศก่อน จึงจะขอใบอนุญาตนำเรือจากต่างชาติเข้ามาทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียได้

2) เรือประมงที่นำเข้ามาต้องแปลงสัญชาติเป็นเรืออินโดนีเซีย ลูกเรือจะต้องเป็นชาวอินโดนีเซียอย่างน้อยร้อยละ 70 โดยคนต่างชาติสามารถเป็นได้ทั้งและช่างเครื่องเรือได้

3) สัตว์น้ำที่จับได้ต้องนำขึ้นฝั่งที่ทำเรือในอินโดนีเซียก่อนจึงจะนำออกไปจำหน่ายในต่างประเทศได้²⁰

รัฐบาลอินโดนีเซียมุ่งหวังให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมประมงในประเทศอย่างครบวงจรทั้งในด้านการจับสัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำ การขาย และแปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำไปยังต่างประเทศ อันเป็นการเพิ่มมูลค่า (value added) แก่สัตว์น้ำในประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานเอกอัครราชทูตฯ พิจารณาภาวะเปรียบเทียบด้านประมงที่ผ่านมาและประเมินว่า นโยบายประมงใหม่ของอินโดนีเซียยังคงเป็นไปในแนวทางอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล โดยเน้นการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย และรักษาทรัพยากรไว้สำหรับคนท้องถิ่น ไม่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนด้านการจับปลา แต่เน้นการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทั้งนี้ หลังจากมาตรการระงับการออกใบอนุญาต (moratorium) ทำการประมงสิ้นสุดลง รัฐบาลอินโดนีเซียยังคงไม่มีการประกาศนโยบายหรือภาวะเปรียบเทียบใหม่เพิ่มเติมแต่อย่างใด²¹

²⁰ สัมภาษณ์ นพนลัท นันทวโนทยาน, เลขานุการเอกประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา, 12 พฤษภาคม 2559.

²¹ กระทรวงการต่างประเทศ, “มาตรการด้านการประมงของอินโดนีเซียภายใต้นโยบาย Maritime Axis,” หนังสือด่วนมาก 1302/ว.2145 (27 พฤศจิกายน 2557).

ตารางที่ 1 กฎระเบียบด้านประมงที่สำคัญของอินโดนีเซียตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา

กฎหมายประมงที่สำคัญ	
กฎหมาย ประมงที่ 45/2009 (แก้ไข กฎหมาย ประมงที่ 31/2004)	<p>-เพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ลาดตระเวน โดยระบุขอบเขตความรับผิดชอบ/หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ลาดตระเวน พื้นที่ในการปฏิบัติการลาดตระเวน โดยอาจใช้เรือลาดตระเวน อารูยิง (มาตรา 66) ซึ่งเรือลาดตระเวนสามารถติดตั้งอารูยิง และสามารถปฏิบัติการเผา/จม/ยิงเรือประมงที่พบหลักฐานการกระทำผิดเพียงพอ (มาตรา 69)</p> <p>-จัดตั้งศาลประมง ประจำเมืองท่าหลัก 5 แห่ง ได้แก่ North Jakarta, Medan, Pontianak, Bitung และ Tual และกำหนดอำนาจในการพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับกิจการประมงของเรือสัญชาติอินโดนีเซียและเรือต่างชาติในเขตจับปลาของอินโดนีเซีย (มาตรา 71)</p> <p>-เรือประมงที่ซักรงต่างชาติต้องมีใบอนุญาตจับปลา (SIPI) ในเขต EEZ และเรือประมงซักรงอินโดนีเซียและซักรงต่างชาติในเขตน่านน้ำที่กำหนดจะต้องเก็บใบอนุญาตฉบับจริงไว้บนเรือ (มาตรา 27)</p> <p>-กำหนดสัดส่วนกับตันและลูกเรือต่างชาติ โดยเรือประมงซักรงอินโดนีเซียที่จับปลาน่านน้ำอินโดนีเซียจะต้องจ้างกับตันและลูกเรือสัญชาติอินโดนีเซียทั้งหมดแต่เรือประมงซักรงต่างชาติที่จับปลาที่เขต EEZ จะต้องจ้างลูกเรือสัญชาติอินโดนีเซียร้อยละ 70 ของจำนวนลูกเรือทั้งหมดบนเรือ (มาตรา 35A)</p>
กฎกระทรวง กิจการทาง ทะเลและ ประมงที่ 5/2008 (แก้ไขระเบียบ ฉบับที่ 17/2006)	<p>-กำหนดให้การประกอบธุรกิจประมงในอินโดนีเซียเป็นไปอย่างครบวงจร ซึ่งหมายถึงการจับปลา และนำปลาที่จับได้ผ่านกระบวนการแปรรูปในอินโดนีเซีย โดยบริษัทต่างชาติจะต้อง จดทะเบียนตั้งบริษัทที่เป็นการลงทุนของต่างชาติ (foreign investment company) มีที่ตั้งในอินโดนีเซียและบริษัทดังกล่าวต้องมีสัดส่วนการร่วมทุน (joint-venture) ของนักลงทุนท้องถิ่นอย่างน้อยร้อยละ 20</p> <p>-เรือประมงทุกลำต้องจดทะเบียนเป็นเรือของอินโดนีเซียและซักรงอินโดนีเซีย (หากเป็นเรือนำเข้าต้องเปลี่ยนสัญชาติเป็นอินโดนีเซีย) ในขณะที่เรือขนส่งยังสามารถใช้เรือต่างชาติได้ แต่ต้องมีสัญญาเช่า/แบ่งปันผลประโยชน์กับบริษัทที่จดทะเบียนในอินโดนีเซียหรือบริษัทที่เป็นเจ้าของโรงงานแปรรูป</p> <p>-เรือที่สามารถนำเข้าได้ต้องมีขนาดระหว่าง 100-600 กรอสตัน เรือบรรทุกปลาที่นำเข้าได้ต้องมีขนาดระหว่าง 100-3,500 กรอสตัน ทั้งนี้ สัดส่วนของเรือนำเข้าในฝูงเรือทั้งหมดต้องมีไม่เกินร้อยละ 60</p> <p>-ปลาที่จับได้ทั้งหมดจะต้องนำขึ้นฝั่ง (ยกเว้นปลาเป็น ทุ่น่า Yellowtail ปลาเก๋า จาระเม็ดขาว/ดำ ปลาที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการแปรรูปอื่นๆ รวมทั้งกุ้ง กุ้งมังกร และปลาหมึก ที่กำหนดไว้ 22 ประเภท ซึ่งสามารถนำส่งออกได้โดยตรง แต่บางประเภทมีเงื่อนไข) ที่ท่าเรือตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และผ่านการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในโรงงานแปรรูปของบริษัทก่อนจึงจะสามารถส่งออกต่อไปได้</p>

กฎหมายประมงที่สำคัญ	
กฎกระทรวง กิจการทาง ทะเลและ ประมงที่ 12/2009 (แก้ไข กฎกระทรวง ที่5/2008)	<p>-แก้ไขสัดส่วนของลูกเรือต่างชาติบนเรือจับปลา/เรือขนถ่ายปลาเป็น ในปีแรก (หลังได้รับอนุญาต) สามารถจ้างลูกเรือต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งจะลดลงเป็นร้อยละ 30 ในปีที่ 2 และในปีที่ 3 เป็นต้นไปจะลดลงไปเหลือไม่เกินร้อยละ 10 เท่านั้น</p> <p>-เปลี่ยนการจัดสรรพื้นที่ที่จะอนุญาตให้มีการจับปลาได้ จากเดิมแบ่งเป็น 9 เขต เพิ่มเป็น 11 เขต ซึ่งจะต้องประเมินความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลในแต่ละเขตทุก 2 ปี แล้วจึงจะพิจารณาว่าจะอนุญาตให้จับปลาในเขตนั้น ๆ ได้ต่อไปอีกหรือไม่</p> <p>-กำหนดรายละเอียดของใบอนุญาตต่างๆ ที่ออกโดยกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจประมงเชิงพาณิชย์ (Commercial Fisheries License for Foreign Investment หรือ SIUP-PM) สำหรับแต่ละบริษัท โดยใบอนุญาต จะมีอายุ 30 ปี สามารถขอต่ออายุได้ แต่หากได้รับอนุญาตแล้วยังไม่ดำเนินการภายใน 2 ปี ใบอนุญาตจะถูกเพิกถอน และถูกเปลี่ยนแปลง หากจำนวนเรือในฝูงเปลี่ยนแปลงไป (2) ใบอนุญาตการจับปลาของเรือประมงแต่ละลำ (SIPI) ซึ่งกำหนดบริเวณที่อนุญาตให้ทำการประมงและท่าเรือที่ต้องนำปลาไปขึ้นท่า มีอายุ 1 ปี และจะได้รับการต่ออายุ หากจำนวนทรัพยากรในเขตที่ได้รับอนุญาตมีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอนอกจากนี้ เรือจะต้องได้รับการตรวจสภาพทุก 3 ปี และใน 1 เขตที่ได้รับอนุญาตให้จับปลาได้นั้น เรือจับปลาจะสามารถนำปลาขึ้นท่า (base port) ได้เพียง 2 แห่งเท่านั้น (3) ใบอนุญาตการขนถ่ายปลาลงเรือบรรทุกปลาแต่ละลำ (SIKPI) มีอายุเพียง 1 ปี มีเงื่อนไขการต่ออายุใบอนุญาตเช่นเดียวกับ SIPI โดยเรือจับปลาจะต้องได้รับการตรวจสภาพทุก 3 ปี และเรือบรรทุกปลาสามารถมี base port ได้ 20 แห่ง
กฎหมายประมงที่สำคัญภายใต้ประธานาธิบดี Joko Widodo	
กฎกระทรวง กิจการทาง ทะเลที่ 56/2014 และ ที่ 10/2015	<p>- ระงับการออกและการต่ออายุใบอนุญาตทำการประมงในเขตจัดการประมงอินโดนีเซีย (moratorium) เป็นระยะเวลา 6 เดือน หรือจนถึง 30 เม.ย. 2558 และขยายเวลาจนถึง 31 ต.ค. 2558</p>
กฎกระทรวง กิจการทาง ทะเลที่ 57/2014	<p>-ห้ามขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเล (transshipment)</p>

กฎหมายประมงที่สำคัญภายใต้ประธานาธิบดี Joko Widodo	
Presidential Decree (Keppres) ²² ที่ 6/2014	-จัดตั้งศาลทางประมง (Fisheries Court) เพิ่มเติม 3 แห่ง ในภาคตะวันออกของประเทศที่เมืองอัมบน จ. มาลุก เมืองโซรอง จ. ปาปัวตะวันตก และเมืองเมอเราเก จ. ปาปัวตะวันออก (จากเดิมที่มีศาลทางประมงอยู่แล้ว 7 แห่ง ที่เมืองเมดาน จาการ์ตาเหนือ พอนไทน์ก ตวล บิตุง ตันจุงปีนัง และราโน ใน จ. เกาะเรียว)
Presidential Decree (Perpres) ที่ 178/2014	-จัดตั้งบอร์ดความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Board-Bakamla) ซึ่งมีพันธกิจคล้ายคลึงกับหน่วยยามฝั่ง (coastguards) โดยให้อำนาจ Bakamla เป็นหน่วยงานที่ดูแลความปลอดภัยและความมั่นคงทางทะเลในน่านน้ำ อช.
กฎกระทรวง กิจการทางทะเลฯ ที่ 2/2015 (แก้ไข กฎกระทรวงฯ ที่ 42/2014)	-ประกาศห้ามใช้อุปกรณ์จับปลาประเภทอวนลากและอวนล้อมในเขตการบริหารการประมงอินโดนีเซีย ใช้บังคับกับทั้งเรือประมงท้องถิ่นและเรือประมงต่างชาติ โดยตามระเบียบเดิม รบ. อช. ห้ามใช้อวนลากและอวนล้อมบางประเภทในหลายพื้นที่ที่อยู่ก่อนแล้ว แต่ฉบับใหม่นี้ห้ามทุกพื้นที่ และห้ามอวนลากและอวนล้อมเกือบทุกประเภท
Presidential Decree (Perpres) ที่ 115/2015	-จัดตั้งคณะทำงานปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย โดยขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงเป็นประธาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย ผู้แทนหน่วยงานอื่นๆ ประกอบด้วยกองทัพเรือ หน่วยงานความมั่นคงทางทะเล (Sea Security Agency) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตารวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

3.2 สถานการณ์การประมงร่วมไทย-อินโดนีเซียที่ผ่านมา

อินโดนีเซียมีศักยภาพในการพัฒนาการประมง เนื่องจากมีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ได้แก่ แหล่งประมงที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ ทรัพยากรประมงที่หลากหลายอุดมสมบูรณ์ แรงงานมีจำนวนมาก หากมีการฝึกความรู้ความชำนาญจะสามารถสร้างกองเรือประมงที่มีศักยภาพได้ รัฐบาลที่ผ่านมาต่างมีนโยบายการพัฒนาประมง มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือตามเมืองท่าต่าง ๆ โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศ อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งให้เงินกู้เพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการจับปลาที่ท่าเทียบเรือและการเลี้ยงกุ้ง ธนาคารโลกให้เงินกู้การลงทุนด้านประมง

²² Presidential Decree ของอินโดนีเซียมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) Keputusan Presiden (Keppres) ซึ่งใช้สำหรับการกำหนดเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ เป็นการกระทำครั้งเดียว ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ (2) Peraturan Presiden (Perpres) ใช้สำหรับการกำหนดเรื่องที่มีลักษณะกว้าง เรื่องทั่วไป และมีความต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลง

องค์การอาหารโลกให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือในการสร้างท่าเทียบเรือประมง²³

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการประมงของอินโดนีเซียให้เต็มศักยภาพยังต้องอาศัยเวลา เนื่องจากข้อจำกัดภายในประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ดังนี้

1) ความมีเอกภาพในการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเรื่องประมงด้วยตนเอง ไม่คำนึงถึงรัฐบาลกลางเท่าใดนัก

2) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้กับการพัฒนาประมงได้อย่างเต็มที่

3) ภาคเอกชนอินโดนีเซียไม่สนใจลงทุนในธุรกิจประมง และชาวประมงอินโดนีเซียโดยทั่วไปมักขาดความสนใจที่จะทำประมงแบบธุรกิจ เนื่องจากทำประมงพื้นบ้านมาโดยตลอด จึงมีแนวโน้มที่จะขาดประสบการณ์ในการประมงเชิงพาณิชย์

4) บางพื้นที่ของประเทศมีปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ

5) การมีชายฝั่งที่มีความยาว 81,000 กิโลเมตร ต้องมีการลงทุนพัฒนาการประมงของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และมีค่าใช้จ่ายในการตรวจจับ (enforcement cost) สูงเกินกว่าที่รัฐจะสามารถรองรับได้

6) ทรัพยากรประมงของแหล่งประมงบางแห่งเสื่อมโทรมจากการลักลอบทำการประมงของเรือต่างชาติและการทำประมงแบบไม่มีการอนุรักษ์ของชาวประมงท้องถิ่น²⁴

3.3 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายประมงอินโดนีเซียต่อไทย

นับตั้งแต่ประธานาธิบดี โจโก วิโดโดเข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือนตุลาคม 2557 การทำประมงของไทยในน่านน้ำอินโดนีเซียซึ่งเป็นแหล่งทำการประมงนอกน่านน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทย ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินมาตรการด้านการประมงที่เข้มงวดของรัฐบาลอินโดนีเซีย ตามวิสัยทัศน์แกนอำนาจทางทะเลของประธานาธิบดี โดยทางการอินโดนีเซียดำเนินมาตรการ จมเรือประมง ระงับการออกใบอนุญาตทำการประมง และห้ามใช้เครื่องมือประมงจำพวกอวนลากและอวนล้อม รวมถึงร้องเรียนสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ ในประเด็นการทำประมงผิดกฎหมาย IUU และปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมง (Trafficking in Persons-TIP)

กระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียได้จัดตั้งคณะตรวจสอบและประเมินเรือที่ต่อในต่างประเทศ (Analysis and Evaluation Team-ANEV) เพื่อตรวจสอบเรือประมงขนาดใหญ่กว่า 30 ตันกรอส ซึ่งต่อในต่างประเทศหรือเคยเป็นของต่างชาติ จำนวน 1,132 ลำ ผลการตรวจสอบพบว่า มีเรือ (ซึ่งต่อในต่างประเทศหรือเคยเป็นของต่างชาติ) จำนวน 907 ลำที่กระทำผิดกฎหมายมีเพียง 225 ลำที่อยู่ในข่ายผ่านการตรวจสอบ เรือประมงไทยในอินโดนีเซียจึงได้รับผลกระทบและถูกดำเนินคดีจากทางการอินโดนีเซียและไม่สามารถทำประมงได้ ในเวลาต่อมาอุตสาหกรรมประมง

²³ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, รายงานการวิเคราะห์ข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย (กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2556), หน้า 37.

²⁴ กองประมงต่างประเทศ, การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การประมงของไทยในน่านน้ำต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2554), หน้า 60.

ต่อเนื่องของไทย ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันในลักษณะโดมิโนเป็นเวลานานกว่า 1 ปี อาทิ กิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ห้องแช่แข็ง และการส่งออกโดยผู้ประกอบการประมงไทยจะต้องใช้เวลาในการปรับตัว และมีความห่วงกังวลอย่างยิ่งต่อมาตรการจมนเรือประมงของรัฐบาลอินโดนีเซีย

นโยบายประมงที่เปลี่ยนแปลงไปในแนวทางชาตินิยมส่งผลให้กระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียได้ดำเนินนโยบายโดยออกกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายกระทรวงประมงฯ ที่ 56/2014 ว่าด้วยการระงับการออกใบอนุญาตทำประมงและการต่อใบอนุญาต (moratorium) มีผลตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557-31 ตุลาคม 2558 เพื่อตรวจสอบเรือประมงทุกลำในน่านน้ำอินโดนีเซีย เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการกำหนดนโยบายประมงใหม่ ส่งผลทำให้

- 1) เรือประมงไทยทุกลำไม่สามารถออกทำการประมงหรือเดินทางกลับประเทศไทยได้
- 2) ลูกเรือประมงชาวไทยตกค้างอยู่ที่ท่าเรือต่างๆ ในอินโดนีเซียเป็นจำนวนมาก
- 3) ในขณะเดียวกัน เรือประมงไทยจำนวนหนึ่งที่ยังลักลอบทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซีย ทำให้ถูกจับกุม และบางลำถูกศาลประมงตัดสินให้จมนเรือ²⁵

เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2558 กระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียประกาศว่า รัฐบาลอินโดนีเซียได้ทำการตรวจสอบและประเมินผลเรือประมงเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่มีการขยายระยะเวลา moratorium อีก กล่าวคือ เรือประมงที่เคยเป็นของต่างชาติที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำประมงในเขตทำการประมงของอินโดนีเซียได้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม จนถึงในห้วงปัจจุบันที่ผู้ศึกษาอยู่ในระหว่างการศึกษาและเขียนรายงานฉบับนี้ เรือประมงของไทยก็ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากท่าเรือ

กระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียได้คงการดำเนินมาตรการเด็ดขาดต่อเรือประมงต่างชาติรวมทั้งเรือประมงไทยที่เข้ามาทำประมงอย่างผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจมนเรือประมงที่ลักลอบทำประมงผิดกฎหมายตามอำนาจที่กฎหมายเดิมให้ไว้ (กฎหมายประมง ค.ศ. 2009) โดยรัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดตั้งคณะกรรมการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายขึ้นตรงกับประธานาธิบดี เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 นายภาสกร ศิริยะพันธุ์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา เข้าพบหารือนางซูซี ปุดเจียสตูตี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซีย เพื่อหารือทิศทางนโยบายประมงของอินโดนีเซียภายหลังจากการระงับชั่วคราว (moratorium) การออกใบอนุญาตสำหรับเรือประมงที่เคยเป็นของต่างชาติสิ้นสุดลง และได้รับแจ้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลฯ ดังนี้

- 1) การทำประมงเป็นอาชีพซึ่งทางการอินโดนีเซียสงวนไว้ให้กับชาวอินโดนีเซียและไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาจับปลาในอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม

ก) อินโดนีเซียพร้อมขายสัตว์น้ำที่จับได้ ให้ชาวต่างชาติประมูลตามเมืองท่าทั่วอินโดนีเซีย

²⁵ สัมภาษณ์ กรณีณ์ท์ โกมารทัต, เลขานุการเอกประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา, 27 เมษายน 2559.

ข) ต้องการให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมแปรรูปประมงในอินโดนีเซีย โดยนางซูซี่ฯ จะผลักดันให้มีการแก้กฎหมายให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของกิจการได้ 100 เปอร์เซ็นต์ จากปัจจุบันร้อยละ 30 สำหรับการลงทุนในภาคตะวันตก และร้อยละ 60 ของการลงทุนในภาคตะวันออก และ

(ค) ประสงค์ให้นักลงทุนมาลงทุนด้านแปรรูปสาหร่ายทะเล

2) กรณีเรือประมงไทยที่จดทะเบียนเป็นเรืออินโดนีเซียและยังไม่สามารถออกจากท่าเรือได้ทางการอินโดนีเซียจะมีการดำเนินการ ดังนี้

ก) อนุญาตให้เรือประมงไทยที่ถูกกักที่เมืองอำบนและเบนจินากลับประเทศไทย โดยขอการยืนยัน/รับประกัน (assurance or guarantee) จากฝ่ายไทยว่าเรือเหล่านี้จะไม่กลับมาทำการผิดกฎหมายอีก ทั้งนี้ ก่อนที่ทางการอินโดนีเซียจะออกใบอนุญาตให้เรือออกจากท่าเรือดังกล่าวจะต้องไม่ติดคดีเรื่องการค้ำมนุษย์ และเจ้าของเรือจะต้องจ่ายภาษีให้กับทางการอินโดนีเซียให้ถูกต้องก่อน

ข) ขอความร่วมมือฝ่ายไทยในการแจ้งเจ้าของเรือชาวไทยให้เดินทางกลับมาให้ปากคำ และข้อเท็จจริงกับทางการอินโดนีเซีย โดยจะไม่มีการตั้งข้อหากับเจ้าของเรือดังกล่าว เนื่องจากที่ผ่านมาอินโดนีเซียไม่ได้รับความร่วมมือจากบริษัทหน้าอินโดนีเซีย

ค) เมื่อเรือประมงไม่ติดคดีการค้ำมนุษย์และดำเนินการจ่ายภาษีแล้ว กระทรวงกิจการทะเลและประมงฯ จะเสนอแนะไปยังกระทรวงคมนาคมเพื่อถอดทะเบียนเรือประมงดังกล่าวจากสัญชาติอินโดนีเซียก่อนสำหรับเรือต่างชาติที่ซ้กธงอินโดนีเซีย และจึงออกใบอนุญาตการเดินทางเรือ (One-way sailing permit-SLO) เพื่อออกจากท่าต่อไป สำหรับเรือที่ซ้กธงไทย ฝ่ายอินโดนีเซียต้องการเฉพาะ SLO (กระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียพบว่าเรือที่ซ้กธงไทยดังกล่าวมีจำนวน 17 ลำ ในจำนวนนี้มีเรือบรรทุกปลา 4 ลำ ได้แก่ เรือ Seavic Reefer, เรือ Seavic Mariner, เรือ Marine One, และเรือ K Golden Sea ซึ่งอยู่ในระหว่างการสอบสวน) โดยมีเรือต่างชาติที่อยู่ในสถานะเดียวกันกับเรือประมงไทยดังกล่าว ได้แก่ จีน ไต้หวัน ฟิลิปปินส์และเวียดนาม

3) กรณีการจมเรือประมงไทย

รัฐบาลอินโดนีเซียประกาศใช้มาตรการเด็ดขาดต่อเรือประมงต่างชาติที่เข้ามาลักลอบจับปลาในน่านน้ำอินโดนีเซียตามมาตรา 69 ของกฎหมายประมงที่ 45/2009 ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานลาดตระเวนในการปฏิบัติการพิเศษ เช่น เผาหรือจมเรือประมงต่างชาติที่ทำผิดกฎหมายในเขตน่านน้ำอินโดนีเซีย มาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการซึ่งมีอยู่เดิม และมีการนำมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดมากขึ้นในรัฐบาลปัจจุบัน

มาตรการจมเรือประมงได้สร้างความกังวลแก่ประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเรือประมงไทยที่ทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซีย โดยทางการอินโดนีเซียได้จมเรือประมงต่างชาติไปแล้วกว่า 150 ลำ ด้วยข้อหาไม่มีใบอนุญาต ทำการประมงอย่างผิดกฎหมาย (อาทิ เรือไทย เรือเวียดนาม เรือมาเลเซีย เรือฟิลิปปินส์และเรือจีน) ซึ่งการจมเรือประมงดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามคำสั่งประธานาธิบดี ที่ไม่ได้มุ่งเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง ในจำนวนเรือที่ถูกจมข้างต้นมีเรือประมงไทยถูกจมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของอินโดนีเซีย (ได้แก่ กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ และกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง) ไปแล้วทั้งสิ้น 25 ลำ ดังนี้

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2557 จำนวน 2 ลำ

เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2557 จำนวน 2 ลำ
 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2558 จำนวน 1 ลำ
 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 จำนวน 12 ลำ
 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558 จำนวน 6 ลำ
 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558 จำนวน 2 ลำ ดังนี้

ตารางที่ 2 รายละเอียดของเรือประมงไทยที่ถูกจมโดยทางการอินโดนีเซีย

วันเดือนปี	รายละเอียด
21 ธ.ค. 2557	-กองทัพเรือ (ทร.) อินโดนีเซีย (อช.) จมเรือ Century 4 และ Century 7 ที่เกาะอำบน โดยอ้างคำตัดสินของศาลเมืองอำบนเมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2557
28 ธ.ค. 2557	-ทร.อช. จมเรือ MV Kour Son 77 (ทร.อช. จับได้เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2557) และเรือ KM G. Chawat Chai 5 (จับได้เมื่อ 11 ธ.ค. 2557) ในน่านน้ำ Anambas โดยอ้างคำตัดสินของศาลเมื่อวันที่ 23 ธ.ค. 2557
9 ก.พ. 2558	-กระทรวงกิจการทางทะเลและประมง อช. จมเรือ Laut Natuna 28 โดยมีรมว. กระทรวงกิจการทางทะเลฯ สังกัดเหตุการณ์ที่เมืองบาตัม
20 พ.ค. 2558	-รัฐบาล อช. จมเรือประมงต่างชาติจำนวน 41 ลำ เป็นเรือไทย 12 ลำ (กระทรวงกิจการทางทะเลฯ จม 2 ลำ ทร.อช. จม 10 ลำ) ตามที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลอง National Awakening Day -กระทรวงประมงฯ จม 2 ลำ (KM BKM 9/KM 026) -ทร. อช. จม 10 ลำ (KM. Chileda/KM Paindo/KM Capculada 2/KM Cahaya Laut 1/KM Jala Mitra 081/KM Sudita 5 /-8/-13/-14/KM Laut Natuna 15
18 ส.ค. 2558	-รัฐบาล อช. จมเรือประมงต่างชาติจำนวน 38 ลำ เป็นเรือไทย 6 ลำ (กระทรวงประมงฯ จม 2 ลำ ทร.อช. จม 4 ลำ) ตามที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองการประกาศเอกราช อช. ครบรอบ 70 ปี -กระทรวงกิจการทางทะเลฯ จม 2 ลำ ได้แก่ (1) KM Sudita 27 (2) KM Jala Komira 807 -ทร.อช. จม 4 ลำ ได้แก่ (3) KM Sudita 11 (4) KM Camar Laut 01 (5) KM Thindo Mina (6) KM Laut Natuna
20 ต.ค. 2558	-รบ. อช. จมเรือประมงต่างชาติ 12 ลำ เนื่องในโอกาสครบรอบ 1 ปีการบริหารประเทศของ ปธน. โจโก วิโดโด ในจำนวนนี้เป็นเรือไทย 2 ลำ ได้แก่ เรือ Sudita 15 (บาตัม) และเรือ KHF1780 (อาเจะห์)
	รวมเรือที่ถูกจมทั้งสิ้น 25 ลำ จากเรือที่โดนจับ 41 ลำ

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตารวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นและแหล่งข่าวต่าง ๆ ในอินโดนีเซีย

นับแต่เดือนตุลาคม 2557 เป็นต้นมา มีเรือประมงไทยถูกจับกุมไปแล้ว 41 ลำ ถูกจมไปแล้วทั้งสิ้น 25 ลำ และมีเรือบรรทุกปลาโดนจับกุม 1 ลำ คาดว่ายังมีเรือประมงไทยติดค้างอยู่ที่อินโดนีเซียจำนวน 124 ลำ และเรือบรรทุกปลา 4 ลำ

3.4 กรอบความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย

ที่ผ่านมา ประเทศไทยและอินโดนีเซียมีกลไกความร่วมมือด้านประมงในระดับรัฐต่อรัฐระหว่างกัน จำนวน 2 กรอบความร่วมมือ ได้แก่ บันทึกความเข้าใจ (MoU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงและคณะอนุกรรมการด้านการประมง (Sub-JC) ภายใต้คณะกรรมการการร่วม (JC) ไทย-อินโดนีเซีย ต่อมาเมื่อปี 2558 นายกรัฐมนตรีของไทยและประธานาธิบดี โจโก วิโดโดเห็นพ้องให้มีการหารือและจัดการประเด็นปัญหาประมงร่วมกันเพิ่มเติมภายใต้กลไกคณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากลไก/กรอบความร่วมมือด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซียปัจจุบัน มีจำนวน 3 กรอบ ดังนี้

3.4.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมง

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติการลงนามในบันทึกความเข้าใจฯ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 (บันทึกความเข้าใจฉบับล่าสุด ลงนามไปเมื่อปี ค.ศ. 2002 และหมดอายุไปแล้วเมื่อปี ค.ศ. 2005) โดยบันทึกความเข้าใจฯ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ป้องกัน ยับยั้ง และขจัด การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing-IUU)
- 2) ส่งเสริมมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing)
- 3) แบ่งปันข้อมูลและข้อสนเทศเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิตภัณฑ์ประมง การขนถ่ายปลา การจดทะเบียนและถอนทะเบียนเรือประมง และ
- 4) ส่งเสริมการลงทุนด้านประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แปรรูป และการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการและการวิจัย นอกจากนี้ บันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวยังมีข้อตกลงอนุวัติการ (Implementing Arrangement-IA) ในการส่งกลับลูกเรือต่างด้าวที่ตกค้างอยู่ในดินแดนของประเทศหนึ่งในกรณีการทำประมงผิดกฎหมายภายใน 6 เดือนหลังการลงนามบันทึกความเข้าใจฯ ด้วย

เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2558 กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แจ้งความพร้อมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการลงนามบันทึกความเข้าใจฯ กับฝ่ายอินโดนีเซียผ่านสถานเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายอินโดนีเซียไม่สามารถยืนยันความพร้อมในการลงนามฯ จนกว่าจะมีความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายประมงใหม่ หลังจากการขยายเวลาการระงับการออกใบอนุญาตทำประมงและต่อใบอนุญาต (moratorium) สิ้นสุดลงในวันที่ 31 ตุลาคม 2558

3.4.2 คณะอนุกรรมการด้านการประมง (Sub-Joint Committee on Fisheries Cooperation) ภายใต้กลไกคณะกรรมการความร่วมมือ (JC) ไทย-อินโดนีเซีย

เป็นกลไกที่มีอยู่เดิม โดยอธิบดีกรมประมงและอธิบดีกรมจับสัตว์น้ำอินโดนีเซียเป็นประธานร่วม ที่ผ่านมา เน้นการหารือสาระสำคัญของร่างบันทึกความเข้าใจ โดยล่าสุด ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อปี 2555

3.4.3 คณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย (Joint Working Group on Fisheries Cooperation between Thailand and Indonesia)

ตามบัญชานายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2558 นายกรัฐมนตรีได้พบหารือกับประธานาธิบดีอินโดนีเซียระหว่างการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาที่กรุงจาการ์ตา โดยได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย เพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหาด้านประมงระหว่างกันซึ่งประธานาธิบดีอินโดนีเซียตอบรับด้วยดี อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันที่ผู้ศึกษาอยู่ในระหว่างการศึกษาระหว่างการศึกษานี้ ฝ่ายอินโดนีเซียก็ยังไม่มีความคืบหน้าในเรื่องนี้มากนัก

3.5 การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตไทยในอินโดนีเซีย

สถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีนายภัสกร ศิริยะพันธุ์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา เป็นหัวหน้าสำนักงานและหัวหน้าทีมประเทศไทยในอินโดนีเซียมีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงาน/องค์กรในประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอินโดนีเซีย ในประเด็นเรื่องประมง ไทย-อินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโดมาโดยตลอด ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ ๆ ดังนี้

1) การเมือง ได้แก่ การติดต่อประสานงานกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำของอินโดนีเซีย เพื่อให้ผู้แทนฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซียมีโอกาสในการพบหารือ (dialogue) สามารถมีกรอบและกลไกการเจรจาความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย รวมถึงสถานเอกอัครราชทูตฯ มีการรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจในประเด็นประมง และให้ข้อเสนอแนะแก่กระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลไทย และ

2) การกงสุล ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งอากาศยานและเรือต่าง ๆ ของประเทศไทยในอินโดนีเซีย รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับงานสัญชาติ นิตินครณ ทะเบียนราษฎร และทะเบียนครอบครัวคนไทย/แรงงานประมงในอินโดนีเซีย ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับอินโดนีเซียในกระบวนการยุติธรรม

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาในยุครัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ซึ่งอินโดนีเซียมีการปรับเปลี่ยนนโยบายประมงและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า สามารถวิเคราะห์และ

จำแนกบทบาทและภารกิจของเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตาและสถานเอกอัครราชทูตฯ เกี่ยวกับประเด็นประมงเป็นหัวข้อสำคัญ²⁶ ดังนี้

3.5.1 การเป็นผู้แทนประเทศไทย (representation)

เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา มีบทบาทการเป็นผู้แทนประเทศไทยในการเข้าพบหารือกับผู้บริหารและผู้แทนระดับสูงของฝ่ายอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประมง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง นายมาส อาห์หมัด ซานโตซา (Mas Achmad Santosa) หัวหน้าคณะทำงานด้านการป้องกัน ป้องปรามและกำจัดการประทำประมงผิดกฎหมาย (Head of Task Force on the Prevention, Deterrence and Elimination of IUU Fishing) อธิบดีกรมเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก อธิบดีกรมพิธีการทูตและการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ อินโดนีเซีย และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่าง ๆ หลายครั้ง เพื่อหารือและรับฟังการบรรยายสรุป (briefing) ประเด็นด้านประมง

การเป็นผู้แทนของเอกอัครราชทูตฯ ในอินโดนีเซียมีความสำคัญ ทั้งในด้านพิธีการ การเมือง และเศรษฐกิจ โดยเอกอัครราชทูตฯ ได้ใช้ความสามารถในการสื่อ (communicate) และอธิบาย (articulate) ข้อความ เหตุผล และท่าทีของประเทศไทย/ฝ่ายไทยในลักษณะที่เหมาะสมและถูกต้องในทางที่จะให้ความมุ่งหมายสัมฤทธิ์ผลในการจัดการปัญหาเรื่องประมงไทย-อินโดนีเซีย เอกอัครราชทูตฯ จึงทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนรัฐบาลไทย และผู้แทนประเทศไทยในการพบหารือและประสานท่าทีต่างๆ ของประเทศไทยกับผู้แทนรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายอินโดนีเซียมาโดยตลอด

3.5.2 การเจรจาและประสานงาน (negotiation and coordination)

เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา/สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาททางการเมืองในการเจรจาและประสานงานเพื่อให้ผู้แทนไทยและอินโดนีเซียเกิดการเจรจาร่วมกัน²⁷ โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านประมงอย่างสม่ำเสมอ และได้ติดต่อประสานงานเพื่อให้หน่วยงานสองฝ่ายมีการพบหารือ (dialogue) มีความพยายามในการเสริมสร้างบรรยากาศของการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อให้สองฝ่ายได้พบหารือ เช่น การจัดงานเลี้ยงรับรอง การขอเข้าเยี่ยมคารวะ การขอพบหารือ ฯลฯ เพื่อสร้างโอกาสให้สองฝ่ายมีกรอบและกลไกการเจรจาความร่วมมือด้านประมง ซึ่งเป็นประเด็นทวิภาคีด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของทั้งสองฝ่าย โดยการประสานงานและเจรจาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของทักษะ (skill) ทางการทูตของเอกอัครราชทูตฯ/นักการทูตที่ต้องอาศัยเทคนิค (technique) และความแนบเนียน (tact) ในการดำเนินการ

1) ทักษะ (ในประเด็นประมงกับฝ่ายอินโดนีเซีย) ได้แก่ ความประจักษ์ชัดในเรื่องที่จะพบหารือ/เจรจา การรู้ฐานะในการต่อรอง (bargaining position) เพื่อเลือกใช้ข้อมูล (facts)

²⁶ ผู้ศึกษานำแนวคิดและการบรรยายของ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ เรื่อง “งานการทูตและคุณสมบัติของนักการทูต” ในสมัยที่ผู้ศึกษาเป็น เจ้าหน้าที่การทูตแรกเข้าของกระทรวงการต่างประเทศเมื่อปี 2539 มาใช้ประยุกต์ในการวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตาในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย

²⁷ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา, “การประมงกับการประกาศเป็น Maritime Axis ของอินโดนีเซีย,” โทรเลข JKT915/2557 (20 พฤศจิกายน 2557).

ข้อคารม (arguments) เหตุผล และข้อต่อรอง โดยใช้ภาษา/ถ้อยคำที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุผลให้มีการตกลงกันในลักษณะที่สมประสงค์ของฝ่ายไทย

2) เทคนิค ได้แก่ การที่เอกอัครราชทูตฯ เลือกใช้จังหวะเวลา (timing) กำหนดระดับ (level) ของเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ที่เหมาะสม ในการเข้าไปพบหารือ รู้จักขั้นตอนและวิธีการ (procedure) ของการประสานงานและพบหารือ และการกำหนดหัวข้อเจรจา (agenda) กับผู้แทนฝ่ายอินโดนีเซีย เพื่อให้ได้ผลไปสู่เป้าประสงค์ของหน่วยงานฝ่ายไทยให้มากที่สุด

3) ความแนบเนียน ได้แก่ การที่เอกอัครราชทูตฯ ได้ใช้ความสามารถในการจูงใจ (persuasion) การสร้างความเชื่อใจ (confident) ความน่าเชื่อถือ (credibility) ต่อผู้แทนประมงฝ่ายอินโดนีเซีย ซึ่งบางครั้งอาจจะต้องใช้ความตรงไปตรงมาอย่างสุภาพแต่มั่นคง ตลอดจนการรู้จักบุคลิกภาพของบุคคลสำคัญ (key persons) อาทิ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านประมง และมีความเข้าใจในท่าทีของผู้แทน/คู่เจรจาฝ่ายอินโดนีเซียเป็นอย่างดี

ที่ผ่านมา เอกอัครราชทูตฯ ศิริระพันธ์ ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และทักษะสูงทางการทูต เนื่องจากผ่านงาน/ภารกิจการดูแลและรับผิดชอบอินโดนีเซียและประเทศในภูมิภาคมาก่อนในฐานะผู้บริหารระดับสูงของกรมเอเชีย-ตะวันออก สามารถเข้าถึง (access) รัฐมนตรีฝ่ายอินโดนีเซียที่สำคัญหลายคน รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง และหัวหน้าคณะทำงานด้านการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายภายใต้กระทรวงกิจการทางทะเลฯ อธิบดีคนสำคัญ ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในหลายโอกาส เอกอัครราชทูตฯ สามารถสอบถาม/ประสานงานประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งประเด็นประมงโดยผ่านระบบ SMS และ social media ในโทรศัพท์มือถือกับฝ่ายอินโดนีเซียอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากประสบการณ์และทักษะทางการทูต ตลอดจนการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเยี่ยมของเอกอัครราชทูตฯ ที่มีปฏิสัมพันธ์และ “เข้าหา” บุคคลสำคัญ (key persons) ด้านนโยบายต่างประเทศและประมงของอินโดนีเซียอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การประสานงานระหว่างไทย-อินโดนีเซียดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายไทยสามารถติดต่อและเจรจาทันทีกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอินโดนีเซีย ภายใต้ช่องทางที่มีอยู่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ เอกอัครราชทูตฯ/สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังมีบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมงและสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย เกี่ยวกับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎระเบียบของกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซีย ตลอดจนพัฒนาการที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบาทของเอกอัครราชทูตฯ/สถานเอกอัครราชทูตฯ ในการเจรจาและประสานงานมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพบหารือและความร่วมมือด้านประมงในอนาคต บทบาทดังกล่าวเชื่อมโยงกับ “ทฤษฎีเกม” เพื่อให้ทั้งฝ่ายไทยและอินโดนีเซียตระหนักถึงการแก้ปัญหาและความร่วมมือที่สองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ (win-win situation) ภายใต้กลไกการเจรจาที่สองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน

3.5.3 การข่าวสาร (information)

เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา/สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทสำคัญในการรายงานข้อมูลให้กระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลไทย รับทราบข่าวสารและพัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายประมงของอินโดนีเซียอย่างต่อเนื่อง การรายงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการผ่านช่องทางที่เป็นทางการ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเรียกว่า “โทรเลข” การรายงาน วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ดังกล่าวเป็นงานประจำที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย รัฐบาลไทย และเอกชนในภาคประมงในประเทศไทยรับทราบข้อมูลข่าวสาร นโยบายด้านประมงของอินโดนีเซียที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองและการประมงของอินโดนีเซีย ผู้ศึกษาเชื่อว่า การทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยผลักดัน (push factor) หนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยมีการปฏิรูปภาคประมงทั้งระบบ และเอกชนไทยเกิดความตื่นตัวและเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายประมงอินโดนีเซียที่เปลี่ยนแปลงไป

3.5.4 การเสนอแนะ (recommendation) และผลักดันกรอบความร่วมมือด้านประมง

เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา เคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกและอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกระหว่างปี 2552-2555 จึงมีฐานข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ และมีความสนใจภาคการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาครวมทั้งอินโดนีเซียเป็นอย่างดี ส่งผลให้รายงานและข้อเสนอแนะ และการผลักดันประเด็นต่างๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องประมงได้รับการยอมรับและตอบสนองในเชิงบวกจากกระทรวงการต่างประเทศ (กรมเอเชียตะวันออก และกรมการกงสุล) อย่างสม่ำเสมอ สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงสามารถผลักดันประเด็นประมงที่มีความสำคัญและเป็นผลประโยชน์ของประเทศไทยในหลายโอกาสและหลายวาระ ตัวอย่างของผลพวง/ผลลัพธ์จากการเสนอแนะและผลักดันกรอบความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตฯ ปรากฏเป็นความสำเร็จภายใต้การพบหารือระหว่างไทย-อินโดนีเซียหลายครั้ง อาทิ

1) การสนับสนุนและเสนอแนะให้มีการพบหารือระดับสูงในระดับผู้นำ/นายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2558 โดยเสนอแนะให้ฝ่ายไทยนำเสนอฝ่ายอินโดนีเซียให้มีการกรอบความร่วมมือใหม่ โดยการจัดตั้งคณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้หยิบยกขึ้นหารือกับประธานาธิบดีอินโดนีเซียในการพบหารือร่วมกันระหว่างการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาเมื่อเดือนเมษายน 2558 ทำให้สองฝ่ายเห็นพ้องให้มีกลไกภายใต้คณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย

2) การผลักดันให้เกิดการเยือนและพบหารือในระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย-อินโดนีเซีย จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ การเยือนไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียเมื่อเดือนเมษายน 2558 และการเยือนอินโดนีเซียของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ซึ่งฝ่ายไทยได้หยิบยกประเด็นประมงขึ้นหารือ

3) การสนับสนุนและผลักดันให้รัฐมนตรีว่าการที่รับผิดชอบด้านประมงไทย-อินโดนีเซียมีการพบหารือร่วมกันเมื่อเดือนธันวาคม 2558

4) การเสนอแนะให้อธิบดีกรมประมงของไทยเดินทางมาพบหารือกับอธิบดีคูเจอร์จาฝ่ายอินโดนีเซียที่รับผิดชอบด้านการประมงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2558

5) การเสนอแนะให้มีการพบหารือในระดับปลัดกระทรวง อธิบดีและรองอธิบดีระหว่างไทย-อินโดนีเซียในโอกาสอื่น ๆ หลายครั้ง

6) การเสนอแนะให้กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือแสดงความห่วงกังวลต่อฝ่ายอินโดนีเซียกรณีจมนเรือประมงไทยรวม 5 ฉบับ²⁸

7) การสนับสนุนกระทรวงการต่างประเทศให้ผลักดันหน่วยงานของฝ่ายไทยให้เสนอฝ่ายอินโดนีเซียให้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย

ผู้ศึกษาเห็นว่า ผลผลิตและผลลัพธ์ (output and outcome) จากการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยการรายงาน วิเคราะห์สถานการณ์ การให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนการประสานงานอย่างใกล้ชิดของเอกอัครราชทูตฯ ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ มีผลงานเป็นที่ปรากฏและได้รับการยอมรับจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ มาโดยตลอด อาจกล่าวได้ว่า ผลงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่มีนัยของความสำเร็จสูงสุด (highlight) ในประเด็นประมง ได้แก่ การเสนอแนะและประสานงานเพื่อนายกรัฐมนตรีเดินทางเยือนอินโดนีเซีย และสร้างโอกาสให้ผู้นำไทยและอินโดนีเซียพบหารือระหว่างกันเมื่อเดือนเมษายน 2558 โดยครั้งนั้น ฝ่ายไทยได้ยืนยันเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยที่จะปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และได้ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ และความสำเร็จครั้งล่าสุดของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการผลักดันประเด็นประมง คือการเสนอแนะและประสานงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเดินทางเยือนอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ซึ่งฝ่ายไทยได้หยิบยกประเด็นประมง ขึ้นหารือกับบุคคลสำคัญของฝ่ายอินโดนีเซีย ได้แก่ รองประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอลำดับการหารือที่สำคัญว่าด้วยประเด็นประมงที่เกิดขึ้นจำนวน 22 ครั้ง ซึ่งเป็นพัฒนาการในประเด็นประมงไทย-อินโดนีเซีย และเป็นผลผลิตและผลลัพธ์จากการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยแท้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

²⁸ สืบเนื่องจากการรายงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ กระทรวงการต่างประเทศได้เชิญเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทยมาพบหารือเพื่อแสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมอบหนังสือแสดงความห่วงกังวลจำนวน 5 ฉบับ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2558 วันที่ 5 มีนาคม 2558 วันที่ 25 มิถุนายน 2558 วันที่ 29 กันยายน 2558 และวันที่ 4 ธันวาคม 2558 เพื่อแสดงความห่วงกังวลต่อรัฐบาลอินโดนีเซียโดยระบุวาระรัฐบาลไทยเคารพกฎหมายของอินโดนีเซียและไม่สนับสนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing) แต่เห็นว่า การจมนเรือเป็นการดำเนินการที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ เพราะไม่เป็นไปตามหลัก proportionality ในกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่สอดคล้องความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างสองประเทศ และเรียกร้องให้ฝ่ายอินโดนีเซียมีคำอธิบายต่อเหตุการณ์จมนเรือประมงที่เกิดขึ้น

1) 5 ธันวาคม 2557 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว) พบหารือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ณ กรุงจาการ์ตา เกี่ยวกับความพร้อมในการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย

2) 15 ธันวาคม 2557 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายดำรง ไคร์ครวญ) พบหารือผู้แทนสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทยนำโดยนายวันชัย แสงสุขเยี่ยม ที่ปรึกษา กิตติมศักดิ์ และกรรมการบริหาร และนายวิริยะ ศิริชัยเอกวัฒน์ นายกสมาคม (ในขณะนั้น) พร้อมคณะรวม 26 คน เพื่อรับทราบข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับปัญหาการทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซีย

3) 18 ธันวาคม 2557 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายดำรง ไคร์ครวญ) พบหารือ นาย Lutfi Rauf เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย เพื่อแสดงความห่วงกังวลเกี่ยวกับปัญหาการทำประมงอินโดนีเซีย ซึ่งเอกอัครราชทูตฯ แสดงความเข้าใจและรับที่จะแจ้งให้รัฐมนตรีกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงทราบต่อไป

4) 19 ธันวาคม 2557 (ก่อนการจมเรือครั้งที่ 1) เอกอัครราชทูตฯ พยายามติดต่อรัฐมนตรีกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียโดยตรง (ตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย) ทางโทรศัพท์และส่งข้อความ (SMS) หลายครั้ง เพื่อจะแจ้งว่า “สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับแจ้งจากเจ้าของเรือว่า มีหลักฐานที่จะต่อสู้ในศาลว่า เรือของตนไม่ได้ละเมิดน่านน้ำอินโดนีเซีย ในการนี้ จึงขอให้ทางการอินโดนีเซียให้ความยุติธรรมกับเจ้าของเรือด้วย ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ กับเรือ” แต่ไม่ได้รับการตอบรับ และต่อมา สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานนัดหมาย ขอเข้าพบกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในวันที่ 23 ธันวาคม 2557 แต่ก็ถูกยกเลิกไปก่อน

5) 20 ธันวาคม 2557 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายดำรง ไคร์ครวญ) พบหารือ นาย Lutfi Rauf เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย เพื่อแสดงความห่วงกังวลเกี่ยวกับการที่ได้รับแจ้งจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา ว่าจะมีการจมเรือประมงและขอให้มีการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

6) 24 ธันวาคม 2557 พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) มอบหมายให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว) เชิญเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทยมารับทราบความห่วงกังวลกรณีจมเรือประมง Century 4 และ 7

7) 23 มกราคม 2558 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายวรชาติ สิงห์เสนี) เชิญเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทยมาพบเพื่อยื่นหนังสือแสดงความห่วงกังวลต่อกรณีเหตุการณ์จมเรือประมงไทย

8) 29 มกราคม 2558 พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) ให้สมาคมประมงนอกน่านน้ำไทยเข้าพบเพื่อหารือเกี่ยวกับกรณีอินโดนีเซียจมเรือประมงไทย

9) 30 มกราคม 2558 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายดำรง ไคร์ครวญ) พบหารือเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย โดยแจ้งว่าผู้ประกอบไทยที่ร่วมทุนอย่างถูกต้องกับ BKPM (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอินโดนีเซีย) ควรได้รับการคุ้มครองดูแลจาก

ทางการอินโดนีเซีย และมาตรการจมนเรือประมงมีความรุนแรงเกินไป โดยเฉพาะสำหรับมิตรในอาเซียน เปรียบเสมือน “การใช้ปืนใหญ่ยิงขโมยที่ขึ้นบ้าน” และขอให้ทางการอินโดนีเซียช่วยอำนวยความสะดวกแก่ลูกเรือประมงไทยที่ถูกควบคุมตัว

10) 5 มีนาคม 2558 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายศรีณย์ เจริญสุวรรณ) พบหารือเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย โดยย้ำความห่วงกังวลกรณีจมนเรือประมงไทย

11) 2 เมษายน 2558 พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) พบหารือนางเร็ตโน มาร์ซูดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในระหว่างการเยือนไทยอย่างเป็นทางการ โดยได้ขอความร่วมมือฝ่ายอินโดนีเซียแจ้งให้ฝ่ายไทยทราบล่วงหน้าก่อนจะมีการจมนเรือประมง และพิจารณาผ่อนผันมาตรการจมนเรือประมง ซึ่งนางเร็ตโนรับที่จะแจ้งประธานาธิบดีอินโดนีเซีย

12) 23 เมษายน 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีพบหารือประธานาธิบดีอินโดนีเซียในระหว่างการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกา ณ กรุงจาการ์ตา โดยนายกรัฐมนตรีแจ้งว่า รัฐบาลอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคประมงอย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งในเรื่องการจัดการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และการค้ามนุษย์ โดยจะสอบสวนดำเนินคดี บังคับใช้กฎหมายกับอุตสาหกรรมประมงและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ประกอบการและลูกเรือ ตลอดจนดูแลให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งประธานาธิบดีได้ตอบรับในทันที และเห็นว่าแนวทางการร่วมมือจะช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างกัน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีแสดงความหวังว่าทั้งสองฝ่ายจะสามารถลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างกันในโอกาสแรก

13) 8 พฤษภาคม 2558 รองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายธานี แสงรัตน์) พบหารือรองอธิบดีกรมประมง (นางวราภรณ์ พรหมพจน์) เพื่อประสานความร่วมมือและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการด้านประมงตามผลการพบหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีอินโดนีเซีย โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะทำงานด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย ตามผลการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีอินโดนีเซีย

14) 8 พฤษภาคม 2558 เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา พบหารือนายอาหมัดซานโตซา หัวหน้าคณะทำงานปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อประสานข้อมูลความร่วมมือด้านการประมง โดยยืนยันความพร้อมของไทยในการให้ความร่วมมือแก่อินโดนีเซีย ในการตรวจสอบการทำประมงผิดกฎหมายและต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้นำส่งข้อมูลการตรวจสอบทะเบียนเรือประมงตามที่ได้รับแจ้งจากกรมประมงและกรมเจ้าท่าแจ้งแก่ฝ่ายอินโดนีเซียผ่านสถานเอกอัครราชทูตฯ

15) 18 พฤษภาคม 2558 เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา พบหารือ พล.ต.จ. เอ็ดเวิร์ด เปอร์นอง (Edward Pernong), Chief Bureau of Operational Guidance สำนักงานตำรวจแห่งชาติอินโดนีเซีย กรณีการค้าแรงงานบนเรือประมงในคดีการสอบสวนที่เบนจินา

16) 10 กรกฎาคม 2558 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายศรีณย์ เจริญสุวรรณ) พบหารือเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย โดยย้ำความห่วงกังวลกรณีจมนเรือประมง

17) 26 สิงหาคม 2558 ในการเดินทางไป Familiarization Trip ที่อินโดนีเซีย รองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายธานี แสงรัตน์) พบหารือนาย Ferry Akbar Pasaribu รองผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก กระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย แสดงความห่วงกังวลต่อมาตรการจมนเรือประมง โดยมีได้มีการแจ้งให้ฝ่ายไทยทราบล่วงหน้า

18) 6 ตุลาคม 2558 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายศรัณย์ เจริญสุวรรณ) พบหารือนาย Bebeb Djunjunan อัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย โดยยืนยันความพร้อมของฝ่ายไทยในการลงนามบันทึกความเข้าใจฯ และย้ำการขอความร่วมมือฝ่ายอินโดนีเซียแจ้งให้ฝ่ายไทยทราบล่วงหน้า ก่อนจะมีการจมนเรือประมง

19) 8 ตุลาคม 2558 รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายวิฑูรย์ ศรีวิหค) พบหารือเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย โดยระบุหวังที่จะเห็นนโยบายประมงอินโดนีเซียมีความชัดเจนหลังวันที่ 31 ตุลาคม 2558

20) 16 ตุลาคม 2558 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายศรัณย์ เจริญสุวรรณ) พบหารือเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย ซึ่งเอกอัครราชทูตฯ แจ้งว่า ได้รับหนังสือแสดงความห่วงกังวล กรณีการจมนเรือประมงฉบับล่าสุดจากฝ่ายไทยแล้ว รู้สึกไม่ค่อยสบายใจและยอมรับว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของทางการอินโดนีเซียต่อเรือประมงยังไม่เป็นระบบ และยังไม่ทราบข้อสรุปเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบายประมงในระยะต่อไป

21) 11 กุมภาพันธ์ 2559 นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเดินทางเยือนอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ โดยได้เข้าเยี่ยมคารวะรองประธานาธิบดีซูฟ เกลลา และพบหารือทวิภาคีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซีย โดยฝ่ายไทยหยิบยกประเด็นทวิภาคีรวมทั้งประเด็นประมงขึ้นหารือ และได้เชิญฝ่ายอินโดนีเซียให้เดินทางเยือนประเทศไทยด้วย

22) 12 เมษายน 2559 อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (นายสิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์) พบหารืออุปทูตอินโดนีเซียประจำประเทศไทย ซึ่งอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกย้ำคำเชิญของฝ่ายไทยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียให้เดินทางมาเยือนไทย เพื่อเป็นประธานการประชุมคณะทำงานร่วมด้านประมงไทย-อินโดนีเซียครั้งแรก และลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านประมง นอกจากนี้ ยังได้มอบหนังสือแสดงความห่วงกังวลกรณีที่ฝ่ายอินโดนีเซียกักลูกเรือ Silver Sea 2 โดยไม่มีการแจ้งกรอบเวลาที่ชัดเจนในการสืบสวนคดีและการปล่อยลูกเรือดังกล่าว

3.5.5 การคุ้มครอง (protection)

สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทด้านการกงสุลในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทย/ลูกเรือประมงไทยในอินโดนีเซีย การออก Certificate of Identity (C.I.) แก่ลูกเรือประมงชาวไทยเพื่อใช้เดินทางกลับประเทศไทย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านกงสุลแก่ลูกเรือประมงเรือ/ผู้ประกอบการประมงไทยที่ประสบปัญหาเรือประมงและเรือบรรทุกปลาขนาดใหญ่ ตกค้างอยู่ตามท่าเรือต่างๆ ในอินโดนีเซีย ทั้งนี้ สามารถสรุปและวิเคราะห์งานด้านกงสุล/การคุ้มครองดูแลคนไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในประเด็นประมงได้ ดังนี้

3.5.5.1 สถานเอกอัครราชทูตฯ ติดตามสถานการณ์การทำประมงของไทยในอินโดนีเซีย และให้ความช่วยเหลือลูกเรือประมงไทยและผู้ประกอบการประมงไทยอย่างเต็มที่ โดยไม่เลือกปฏิบัติเมื่อได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากลูกเรือประมงชาวไทยไม่ว่าในกรณีใด โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซีย

3.5.5.2 ในกรณีการให้ความช่วยเหลือลูกเรือประมงไทยระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2557-มิถุนายน 2559 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ส่งตัวลูกเรือประมงชาวไทยกลับแล้วกว่า 1,800 คน²⁹ โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีการประสานงานการส่งกลับร่วมกับกรมการกงสุล บริษัทประมงไทย-อินโดนีเซียในพื้นที่ ดำรวจท้องถิ่น ศาลประมง เรือนจำ/สถานกักกันท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และสายการบินต่าง ๆ มาโดยตลอด

หากพิจารณาจากสถิติดังกล่าวสามารถวิเคราะห์สถานการณ์การส่งกลับลูกเรือประมงได้ ดังนี้

1) จำนวนการส่งกลับลูกเรือเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในเดือนเมษายน 2558 ซึ่งเป็นช่วงที่มีกระแสน้ำลูกเรือประมงไทยตกค้างในอินโดนีเซีย และหน่วยงานของไทยได้ลงพื้นที่เพื่อให้การช่วยเหลือส่งกลับลูกเรือโดยเครื่องบินขนส่ง C-130 เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2558

2) ตัวเลขการส่งกลับลูกเรือที่เพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงเดือนพฤษภาคม 2558 และมีจำนวนมากในช่วงเดือนมิถุนายน-กันยายน 2558 เป็นผลมาจากปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ (ก) การดำเนินการของรัฐบาลไทยและสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการผลักดันให้เจ้าของเรือส่งกลับลูกเรือ (ข) รัฐบาลอินโดนีเซียประกาศต่ออายุ moratorium ถึงเดือน 31 ตุลาคม 2558 ซึ่งทำให้บริษัทประมงซึ่งเป็นนายจ้างหลายรายเริ่มเห็นแนวโน้มว่า คงไม่สามารถกลับมาทำประมงได้อีกและคงไม่สามารถนำเรือกลับประเทศไทยได้โดยเร็ว จึงตัดสินใจส่งลูกเรือส่วนใหญ่กลับประเทศไทย (ค) กระแสน้ำลูกเรือประมงไทยตกค้างในอินโดนีเซียช่วยกดดันให้บริษัทประมง เร่งดำเนินการส่งกลับลูกเรือ และ (ง) ใบอนุญาตทำงานของลูกเรือประมงไทยเริ่มทยอยหมดอายุ และลูกเรือ ส่วนหนึ่งเริ่มเรียกร้องขอเดินทางกลับประเทศไทย

3) จำนวนการส่งกลับลูกเรือซึ่งเพิ่มขึ้นในช่วงเดือนธันวาคม 2558-มกราคม 2559 เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลอินโดนีเซียประกาศจะดำเนินคดีกับบริษัทอินโดนีเซียที่ยังคงมีลูกเรือต่างชาติเฝ้าเรืออยู่ที่เมืองอำบน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้บริษัทต่าง ๆ เร่งส่งตัวลูกเรือกลับประเทศไทย

3.5.5.3 กรณีการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการประมง สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสานความร่วมมือกับกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงในกรณีการช่วยเหลือเรือบรรทุกสินค้าสัญชาติไทย ซึ่งถูกทางการอินโดนีเซียกักไว้ ได้แก่ เรือ Seavic Reefer เรือ Seavic Arema เรือ Marine One เรือ K Golden Sea และเรือ Silver Sea 2 โดยในกรณีของเรือ 4 ลำแรก

²⁹ สถิติการส่งกลับลูกเรือประมงชาวไทยที่ตกค้างอยู่ในอินโดนีเซีย ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557-มิถุนายน 2559 มีจำนวน 1,855 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มที่บริษัทออกค่าใช้จ่าย จำนวน 1,443 คน และ (2) กลุ่มที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้เงินอุดหนุนราชการออกให้ จำนวน 412 คน

ฝ่ายอินโดนีเซียยินยอมให้ส่งตัวลูกเรือของเรือดังกล่าวกลับประเทศไทย และได้ขอสัมภาษณ์เจ้าของเรือ ไต้ก๋ง และช่างเครื่อง เพื่อสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของตัวเรือ และการดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด/เรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบชาวอินโดนีเซีย

3.5.5.4 สำหรับกรณีเรือ Silver Sea 2 ซึ่งถูกทางการอินโดนีเซียจับกุมเมื่อเดือนสิงหาคม 2559 นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้รับการประสานจากบริษัท ซิลเวอร์ซี รีไฟเฟอร์ จำกัด ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และกรมประมงในการขอความร่วมมือตรวจสอบข้อเท็จจริงและสาเหตุการจับกุม และสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้มีรายงานมายังกระทรวงการต่างประเทศว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเรียนข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุมเรือสินค้าแช่เย็นชักรงไทย ชื่อ ซิลเวอร์ ซี 2 ในข้อหาทำการประมงผิดกฎหมาย ได้แก่ การขนถ่ายสัตว์น้ำทางทะเล (transshipment at sea) การปลอมแปลงเอกสารอันเป็นเท็จ (falsifying documents) และการไม่เปิดทำการระบบรายงานตนอัตโนมัติ (Deactivation of AIS) โดยกระทรวงกิจการทางทะเลฯ ได้ร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกองทัพเรืออินโดนีเซียทำการสืบสวนและรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำกรณีเรือซิลเวอร์ ซี 2 เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป ซึ่งกรมเอเชียตะวันออกได้มีหนังสือแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่หน่วยงานทั้งสามแห่งข้างต้นแล้ว

สถานเอกอัครราชทูตฯ เห็นว่า ปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมงโดยเฉพาะที่อำเภอบนและเบนจินามีสาเหตุจากการที่ธุรกิจประมงซึ่งมีมูลค่ามหาศาลต้องการแรงงานจำนวนมาก ประกอบกับแรงงานไทยและต่างชาติยังขาดความรู้อันจะถูกล่อลวงได้ง่าย เมื่อถูกหลอกลวงมาก็มักได้รับการกดขี่เพราะนายจ้างมุ่งหวังประโยชน์สูงสุดจากการทำธุรกิจ ดังนั้น ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุ ในการป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ การช่วยเหลือในการส่งกลับเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เหมาะสมและมีผลเฉียบพลัน สำหรับผู้ประกอบการที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีข้อได้เปรียบในประเด็นเรื่องประมงเนื่องจากเป็นผู้แทนไทยในพื้นที่และการมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อย่างไรก็ตามบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหาด้านประมงในอินโดนีเซียยังมีขอบเขตที่จำกัดประการหนึ่ง กล่าวคือ การที่สถานเอกอัครราชทูตฯ รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศมิได้เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องประมง ภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการประสานงาน รายงาน และเจรจาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ กิจการประมงของไทยในอินโดนีเซียยังประกอบด้วยหน่วยงานจากหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานรัฐ (กรมประมง ศปมผ. ศรชล. กองทัพเรือ) สมาคม/บริษัทประมงเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ดังนั้น แกนแท้ (core) ของการแก้ไขและจัดการปัญหาด้านประมงในอินโดนีเซียจะต้องเกิดขึ้นในไทยโดยอาศัยหน่วยงาน/ภาคส่วนต่างๆ ในประเทศไทยเป็นสำคัญ โดยเนื้องานที่เป็นภารกิจและพันธกิจที่แท้จริงและชัดเจนของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะเกี่ยวข้องกับงานด้านกงสุล ในการคุ้มครองดูแลลูกเรือประมงไทย/เรือประมง/ผู้ประกอบการประมงไทยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม สถานเอกอัครราชทูตฯ มีหน้าที่รายงานและประสานงานในเรื่องประมงในอินโดนีเซียในนามของผู้แทนรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการทูตและการต่างประเทศในอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ประเด็นประมงนับเป็นประเด็นที่มีพลวัต

มีผลประโยชน์ และผลกระทบต่อประเทศไทยในวงกว้าง ซึ่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ) รัฐมนตรี (กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญ³⁰

นอกจากนี้ แนวทางการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซียในช่วงที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยอาจจะขาดการมุ่งเน้น (focus) การส่งเสริมให้หน่วยงานและภาคประชาสังคมอินโดนีเซียตระหนักเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ฝ่ายอินโดนีเซียจะได้รับ ในการหันหน้ามาหาหรือความร่วมมือด้านประมงกับฝ่ายไทย ผู้ศึกษาเชื่อว่า หากฝ่ายไทยระดมสมอง สรรพกำลัง และทรัพยากรอย่างจริงจังเพื่อจูงใจให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (key persons) ตระหนักในผลประโยชน์ด้านทุน เทคโนโลยี และการจัดการประมงของไทยในการส่งเสริมภาคประมงในอินโดนีเซีย ก็น่าจะเป็นการส่งเสริมการสร้างบรรยากาศเชิงบวกเพื่อนำไปสู่เกมบวก (positive sum game) ได้ในที่สุด

3.6 แนวโน้มนโยบายประมงอินโดนีเซีย

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวโน้มนโยบายประมงอินโดนีเซียมีลักษณะที่จำแนกได้ ดังนี้

1) นโยบายประมงใหม่ของอินโดนีเซียยังคงเป็นไปในแนวทางชาตินิยม เด็ดขาด เน้นการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย และรักษาทรัพยากรประมงไว้สำหรับคนท้องถิ่น ไม่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนด้านการจับปลา

2) เน้นการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทั้งนี้ หลังจาก moratorium สิ้นสุดลง ยังคงไม่มีการประกาศนโยบายหรือกฎระเบียบใหม่เพิ่มเติมที่ชัดเจนแต่อย่างใด

3) หน่วยงานปฏิบัติภายใต้นโยบายประมงมีหลายหน่วยงาน ทำให้หลายครั้งมาตรการบังคับใช้กฎหมายด้านประมง เช่น การจับเรือประมงต่างชาติ รวมทั้งเรือประมงไทยที่ทำประมงผิดกฎหมาย ดำเนินการโดยหน่วยงานอินโดนีเซียหลายหน่วย ได้แก่ กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กระทรวงกิจการทางทะเลและประมง และคณะกรรมการปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย

4) หน่วยงานอินโดนีเซียมีการดำเนินการในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้ที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่เคยได้รับแจ้งในเรื่องนโยบายหรือมาตรการด้านประมงอย่างชัดเจนจากกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย เช่น การจับเรือเนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียก็ไม่ได้รับแจ้งเรื่องดังกล่าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของตนเองเช่นกัน

นโยบายและกฎหมายประมงอินโดนีเซียทำให้เรือประมงไทยต้องยุติการทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซีย โอกาสของเรือประมงไทยจะสามารถเข้าไปทำการประมงในอนาคตอีกหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของอินโดนีเซีย ความพร้อมและการปรับตัวของผู้ประกอบการประมงไทยให้เข้ากับ

³⁰ ประเด็นประมงไทย – อินโดนีเซียได้รับการหยิบยกขึ้นในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุม ศปมผ. และนายกรัฐมนตรี ยกขึ้นกล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” หลายโอกาส รวมทั้งการประชุมระดับอธิบดีของกระทรวงการต่างประเทศหลายครั้ง ทั้งนี้ การจัดการปัญหาประมงในอินโดนีเซียมักถูกนำไปเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหา IUU fishing กับสหภาพยุโรปด้วย

บริบทที่เปลี่ยนไปของอินโดนีเซีย ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งจะทำให้สามารถเจรจาต่อรองกันได้ในระดับหนึ่ง และความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนไทยกับอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเล็งเห็นความสำคัญของแหล่งประมงในอินโดนีเซีย โดยภาครัฐและเอกชนไทยมีการร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการเจรจาประเด็นด้านประมงกับฝ่ายอินโดนีเซีย และรัฐบาลไทยจะต้องดำเนินมาตรการควบคุมเรือประมงกลุ่มที่ลักลอบเข้าไปทำประมงผิดกฎหมายในน่านน้ำอินโดนีเซียที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องด้วย

รัฐบาลไทยปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องประมงกับอินโดนีเซีย และการส่งตัวลูกเรือประมงไทยที่ตกค้างกลับประเทศไทยอย่างมาก ประเด็นประมงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงที่ผิดกฎหมายอย่างรุนแรง เช่น การจมเรือ การจับกุมเรือบรรทุกปลาขนาดใหญ่ การดำเนินคดีไต่ถามเรือประมงในข้อหาค้ามนุษย์นับเป็นปัญหา/อุปสรรคหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์ และเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นความร่วมมือด้านประมงที่ภาครัฐและเอกชนไทยต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง และมีความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสองประเทศ

การเสนอแนวทางการจัดการปัญหาด้านประมงในอินโดนีเซียของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นประเด็นท้าทายอย่างมากของฝ่ายไทย เนื่องจากนโยบายประมงใหม่ของอินโดนีเซียเป็นการมอบนโยบายในลักษณะ top down จากประธานาธิบดีสู่หน่วยปฏิบัติโดยตรง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงเป็นตัวหลักสำคัญ (key player) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายประมงในลักษณะชาตินิยมและสงวนทรัพยากรไว้ให้แก่คนในประเทศเป็นหลักดังกล่าว ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับของชาวอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะยืนยันท่าทีในเรื่องประมงในลักษณะเดิมที่ได้ประกาศไว้ โดยรัฐบาลถือว่าได้รับอำนาจอธิปไตยจากการเลือกตั้งของประชาชน และการดำเนินมาตรการที่บางครั้งใช้ความรุนแรงต่อเรือประมงต่างชาติที่ทำประมงผิดกฎหมายได้รับการตอบรับและความนิยมจากชาวอินโดนีเซียจำนวนมาก โดยนางซูซี ปุดเจียสตูตี เป็นหนึ่งในรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลอินโดนีเซียชุดปัจจุบันที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากประชาชน

ปัญหาด้านประมงอินโดนีเซียเป็นประเด็นทวิภาคีระหว่างไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งสองฝ่ายต้องมีความร่วมมือระหว่างกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องใช้แนวทางกลยุทธ์ การประสานงาน การดำเนินการทางการทูตอย่างเต็มที่ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานไทย เพื่อโน้มน้าวให้รัฐบาลอินโดนีเซียแสดงท่าทีที่เห็นประโยชน์ของความร่วมมือด้านประมง ทั้งนี้ หากรัฐบาลอินโดนีเซียมีจุดยืนที่ไม่เปลี่ยนแปลง สองฝ่ายไม่เข้าสู่เวทีความร่วมมือ/การปรึกษาหารือ รัฐมนตรีกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียยังไม่ตอบรับการเยือนไทย กลไกหารือยังไม่สามารถเริ่มทำงานได้ การจัดการแก้ไขปัญหาประมงไทย-อินโดนีเซีย ก็ยากที่จะบรรลุผลสำเร็จในช่วงเวลาอันใกล้นี้ได้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าฝ่ายไทยรวมถึงสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องเตรียมความพร้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศในการเจรจาด้านประมงกับฝ่ายอินโดนีเซียทั้งในด้านการทูต บุคลากร ทูต และข้อมูล ตลอดจนการติดตามและประเมินสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และนโยบายประมงของอินโดนีเซียที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างต่อเนื่อง เพื่อชักชวน

ฝ่ายอินโดนีเซียให้เข้าสู่ กรอบ/กลไกหารือด้านประมงระหว่างสองฝ่าย โดยฝ่ายไทยจะต้องใช้ความอดทนและพิจารณาเป้าหมายระดับสูงและระดับกลางที่ฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซียประสงค์จะได้รับ และจะต้องคาดคะเนล่วงหน้า (predictability) ถึงผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ (benefits) และโอกาส (opportunities) ที่ฝ่ายอินโดนีเซียจะได้รับในการพบหารือกับฝ่ายไทยในประเด็นประมง เช่น การลงทุนในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การแปรรูปสัตว์น้ำ เทคโนโลยีประมง ความรู้ความชำนาญด้านประมง ฯลฯ เพื่อให้ทราบพื้นฐานของการเจรจา (bargaining arena) ระดับทวิภาคีและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยและอินโดนีเซียจะได้รับร่วมกันในระยะยาว หากสามารถมีความร่วมมือด้านประมงระหว่างกันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การเข้าสู่กระบวนการเจรจาในเรื่องประมงไทย-อินโดนีเซียเกี่ยวข้องกับเหตุปัจจัยทางการเมืองภายในของอินโดนีเซียและเจตจำนงทางการเมือง (political will) ของรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทในฐานะผู้ประสานงาน (coordinating role) ของกระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานและผู้ประกอบการฝ่ายไทย ได้แก่ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ศูนย์ประสานการปฏิบัติงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) สมาคมการประมงนอกน่านน้ำ รวมทั้งมีบทบาทในการประสานท่าทีของฝ่ายไทย ในการประสานงาน พบหารือและเจรจาในประเด็นปัญหาและความร่วมมือด้านประมงกับฝ่ายอินโดนีเซีย

ฝ่ายไทยยังเล็งเห็นความสำคัญของอินโดนีเซียในภาคประมงและศักยภาพของอินโดนีเซียในฐานะแหล่งประมงสำคัญ นโยบายประมงของรัฐบาลใหม่อินโดนีเซียที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นทั้งวิกฤตโอกาสและความท้าทายที่หน่วยงานและผู้ประกอบการไทยต้องมีการปรับตัว การเตรียมความพร้อมในโอกาสเดียวกันกับการที่ฝ่ายไทยจะต้องมีการดำเนินการในเชิงบวก (positive) และเหมาะสม (proportionate) กับคู่เจรจาเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในภาพรวมกับฝ่ายอินโดนีเซีย

ในห้วงเวลาต่อจากนี้ไป ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในน่านน้ำอินโดนีเซียที่มีอยู่จำนวนมากและความประสงค์ของฝ่ายอินโดนีเซียที่จะพัฒนาประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคประมงรวมทั้งความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในการพัฒนาภาคประมง จึงเชื่อได้ว่าเงินทุนและความพร้อมของฝ่ายไทย กอปรกับความไม่พร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทูน และบุคลากรของอินโดนีเซียในปัจจุบัน รวมทั้งอนุมานว่าการดำเนินมาตรการด้านประมงที่ “ตกผลึก” ของฝ่ายอินโดนีเซียในอนาคตจะทำให้ฝ่ายไทยมีโอกาสจะเข้าไปดำเนินความร่วมมือในลักษณะหนึ่งลักษณะใดในภาคประมงกับอินโดนีเซียเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแน่นอน

สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงมีบทบาทในการติดตามและประเมินสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจและนโยบายประมงอินโดนีเซียที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้ฝ่ายไทยมีการเตรียมความพร้อมและปรับตัวเพื่อสร้างบรรยากาศการนำไปสู่เกมบวก (positive sum game) ที่เพียงพอในการเข้าสู่กระบวนการหารือ/ความร่วมมือด้านประมงระหว่างสองฝ่าย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องดำเนินการทางการทูตอย่างสร้างสรรค์ (constructive) กับฝ่ายอินโดนีเซีย ในฐานะประเทศเจ้าบ้าน โดยพิจารณาเป้าหมายระดับสูงและระดับกลาง ประโยชน์และโอกาสที่ สองฝ่ายประสงค์จะบรรลุ (ultimate objective/goal) เพื่อให้ทราบพื้นฐานของการเจรจา ความพร้อมของฝ่ายไทยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผสานกับเจตจำนงทางการเมืองและความพร้อมของฝ่ายอินโดนีเซียหากเข้าสู่กระบวนการแสวงหาความร่วมมือและการเจรจาระหว่างกัน เชื่อว่าน่าจะ ทำให้สองฝ่ายสามารถบรรลุทางออก (best alternative to a negotiated agreement) ในการ

เจรจา ซึ่งสอดคล้องกับเกมบวกที่มุ่งสร้างบรรยากาศ win-win ภายใต้แนวคิดทฤษฎีเกม เพื่อแก้ไขปัญหาและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี โจโก วิโดโด การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในประเด็นประมง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาประมงไทย-อินโดนีเซีย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทนำ (leading role) ในฐานะหน่วยงานไทยที่ตั้งอยู่ในอินโดนีเซีย มีบทบาทในการประสานงาน (coordinating role) ในฐานะผู้ประสานงานและติดต่อกับหน่วยงานของฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซีย และการให้ความช่วยเหลือ (contributing role) กับฝ่ายอินโดนีเซีย ซึ่งอาจมีความต้องการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือทางวิชาการในภาคประมงในอนาคต

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการประมวลข้อมูลและข้อเสนอเทศด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งได้รับจากกรมเอเชียตะวันออก กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตา ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อส่งเสริมบรรยากาศให้เกิดเกมบวก (positive sum game) ซึ่งสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์ และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแก้ไขปัญหาด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซีย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ยืนยันความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการร่วมมือกับฝ่ายอินโดนีเซียเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงในทุกมิติและอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมง การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลตามผลการพบหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีอินโดนีเซียในระหว่างการประชุมผู้นำเอเชีย-แอฟริกา ทั้งนี้ การที่สถานีวิทยุแห่งชาติ (สนช.) ได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนด (พรก.) การประมง พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2558 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2558 แล้วนับเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการยืนยันความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาประมงทั้งระบบ และจะช่วยส่งเสริมและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ทั้งฝ่ายอินโดนีเซียและสหภาพยุโรป

2) สร้างการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล โดยรัฐบาลต้องมุ่งมั่นตั้งใจจริงในการปฏิรูปภาคประมงไทยเพื่อจัดการทำประมงผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมประมงเพื่อให้เกิดการทำประมงที่ได้มาตรฐานสากล มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

3) ผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านประมงในมิติต่างๆ อย่างต่อเนื่องให้มีความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรม ทั้งการปรับปรุงกรอบกฎหมายประมง การจัดทำแผนบริหารจัดการการประมง และการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิด

4) ประเทศไทยต้องแสดงความพร้อมที่จะเสริมสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

เพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียให้เกิดผลเป็นรูปธรรมให้เกิดบรรยากาศของ “การหันหน้าเข้าหากัน” ตระหนักในผลประโยชน์ร่วมในอนาคตตามเกมบวก/ทฤษฎีเกม และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีเจตนารมณ์ที่จะการแก้ไขปัญหาและเคยแจ้งฝ่ายอินโดนีเซียไปแล้วเมื่อปี 2558 ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจดำเนินการตามแนวทาง/แนวนโยบายของนายกรัฐมนตรีตามผลการเยือนเมื่อปี 2558 และกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

4.2.2.1 การดำเนินการในระยะสั้น ได้แก่

1) พิจารณาประสานงานงานกับหน่วยงานฝ่ายไทยในการเชิญหัวหน้าคณะทำงานด้านการป้องกันป้องปรามและกำจัดการประมงผิดกฎหมาย (Head of Task Force on the Prevention, Deterrence and Elimination of IUU Fishing) (นาย Mas Achmad Santosa) กระทรวงกิจการทางทะเลและการประมงอินโดนีเซียเดินทางเยือนไทยภายในเวลา 1-2 เดือน นับจากนี้ เพื่อหารือประเด็นประมงและเตรียมการเกี่ยวกับการเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทางทะเลและประมงอินโดนีเซียเดินทางเยือนไทย

2) พิจารณาประสานงานหน่วยงานฝ่ายไทยให้เชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียเยือนไทยและเป็นประธานร่วมการประชุมคณะทำงานร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านการประมงไทย-อินโดนีเซีย ภายในเวลา 2-3 เดือน

3) พิจารณาสันับสนุนและประสานงานให้ผู้แทนภาคเอกชนไทยเดินทางไปหารือข้อเท็จจริงกับกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียในโอกาสแรก เพื่อหารือประเด็นประมงนอกน่านน้ำในอินโดนีเซีย และข้อกำหนดในการปล่อยเรือไทยให้เดินทางกลับประเทศ

4) ประสานงานเพื่อให้สองฝ่ายมีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซีย ในระหว่างการเยือนไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมงอินโดนีเซียในช่วงเวลาเดียวกับการเยือนตามข้อ (2) รวมทั้งการพิจารณาเชิญให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลฯ เป็นประธานร่วมในการประชุมคณะทำงานร่วม (Working Group) ว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียครั้งแรก

4.2.2.2 การดำเนินการในระยะยาว ได้แก่

1) ประสานงานกับหน่วยงานฝ่ายไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย

2) สนับสนุนกรอบความตกลงทวิภาคีในด้านประมงอื่นๆ เช่น ข้อตกลงสนธิสัญญาหรือบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซียฉบับใหม่ตามที่สองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันในอนาคต

3) ส่งเสริมกลไกการหารือในทุกระดับกับฝ่ายอินโดนีเซีย และพิจารณาหยิบยกประเด็นประมงในการพบหารือทวิภาคีและพหุภาคีในโอกาสต่าง ๆ

4) การประสานงานกับหน่วยงานและผู้ประกอบการฝ่ายไทย ในการแสวงหาความร่วมมือด้านประมงในมิติอื่น ๆ อาทิ การวิจัยและการพัฒนา และการร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมประมงอินโดนีเซีย

บรรณานุกรม

หนังสือ/บทความ

- กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล. ผลสำเร็จและความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงไทยในอินโดนีเซีย. 17 พฤษภาคม 2559.
- กองประมงต่างประเทศ. การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การประมงของไทยในน่านน้ำต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2554.
- กองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย. กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, เมษายน 2559.
- _____. ข้อมูลเรื่อง Presidential Decree ที่ 115/2015 ว่าด้วยการจัดตั้งคณะทำงานปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย. กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2 พฤศจิกายน 2558.
- _____. ปัญหาการทำประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียและการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 1 ปี (ตุลาคม 2557-ตุลาคม 2558). กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, พฤศจิกายน 2558.
- ชัยนต์ ต้นดีวิศาการ. เศรษฐศาสตร์จุลภาคประยุกต์เรื่อง ทฤษฎีเกม (Game Theory). กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. ปัญหาการทำประมงของไทยในประเทศอินโดนีเซีย (The Problem of Thai Fishery Activities in Indonesia). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4, 2555.
- เข้มชัย ฐานพงษ์ และ สุมา รักแผน. การทำประมงของกองเรือประมงไทยในน่านน้ำอินโดนีเซียตอนใต้. กรมประมง (เมษายน 2548): 26.
- ธิตี สุวรรณพัทธ์. วิทยานิพนธ์ของแนช. หน้า 6 (มิถุนายน 2559).
- บรรจง อมรชีวิน. กลยุทธ์การเจรจาต่อรองข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2553.
- พิชญ์ สุวรรณะชญ. เทคนิคการเจรจา. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนักการทูตชำนาญการและเลขานุการเอกของกระทรวงการต่างประเทศ. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ (เมษายน 2552): 6.
- ภาสกร ศิริยะพันธุ์. สรุปข่าวด้านประมงของอินโดนีเซียจากหนังสือพิมพ์ Jakarta Post ระหว่างปี 2557-2559.
- มีเดียคอม. หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน ชุดประเทศอินโดนีเซีย. กรุงเทพฯ: บริษัท เจเนซิส มีเดียคอม จำกัด, 2556.
- ยงยุทธ ทศยั้ง. ทฤษฎีเกมกับการพูดคุยเพื่อสันติภาพ. นิตยสารดอกเบี๋ย (มีนาคม 2557): 18.
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. ข้อมูลประมงอินโดนีเซีย. 25 พฤศจิกายน 2558

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. รายงานการวิเคราะห์ข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
ของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2556.

Hasyim Widhiarto. Jokowi declares war on illegal fishing. The Jakarta Post (2014.
November 19): 6.

Mirando Subiento. Designated Ports for Fishing. The Jakarta Post (2002. September 5): 8.

เอกสารทางราชการ

กรมเอเชียตะวันออก. เพิ่มข้อมูลและประเด็นหารือสำหรับนายดอน ปรมต์ถวินัย รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศ ในโอกาสเยือนสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ.
กระทรวงการต่างประเทศ, 10-11 กุมภาพันธ์ 2559.

กระทรวงการต่างประเทศ. มาตรการด้านการประมงของอินโดนีเซียภายใต้นโยบาย Maritime Axis.
หนังสือด่วนมาก 1302/ว.2145 (27 พฤศจิกายน 2557).

_____. วิสัยทัศน์ด้านการส่งเสริมแกนอำนาจทางทะเลของอินโดนีเซีย. หนังสือราชการ
1302/2089 (19 พฤศจิกายน 2558).

_____. สถานการณ์อินโดนีเซียในรอบปี 2557 และแนวโน้มปี 2558. หนังสือราชการ 1302/ว.
460 (5 มีนาคม 2558).

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. การประมงกับการประกาศเป็น Maritime Axis ของ
อินโดนีเซีย. โทรเลข JKT915/2557 (20 พฤศจิกายน 2557).

การสัมภาษณ์

กรณีณ์ท์ โกมารทัต. เลขานุการเอกประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. สัมภาษณ์. 27
เมษายน 2559.

นพนลัท นันทวโนทยาน. เลขานุการเอกประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. สัมภาษณ์.
12 พฤษภาคม 2559.

ภาสกร ศิริยะพันธุ์. เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. สัมภาษณ์. 16 พฤษภาคม 2559.

วรวิทย์ ภัทรนิตย์. เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา. สัมภาษณ์. 27 เมษายน
2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกษียร เตชะพีระ. ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้. [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:
<http://www.narater2010.blogspot.com/2012/08/3.html> [15 มิถุนายน 2559].

ไกร โพธิ์งาม. ทฤษฎีเกมกับการตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.slideshare.net/bank-//ss-26693668> [15 มิถุนายน 2559].

ชำนาญ จันทรเรือง. ทฤษฎีเกมแห่งอำนาจ. [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view/asp?id=946> [15 มิถุนายน 2559].

สมสกุล เผ่าจินตามุข. เกมศูนย์กับความเสียหายของประเทศไทย. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:
http://www.bangkokbiznews.com/2014/05/31/news_267893.php [15 มิถุนายน
2559].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายณรุทธ์ สุนทรโรดม
ประวัติการศึกษา	– รัฐศาสตรบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – M.B.A. (International Management), Baldwin-Wallace College สหรัฐฯ
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2535-2536	เจ้าหน้าที่บุคคล บริษัท ยางสยามอุตสาหกรรม จำกัด
พ.ศ. 2539	Media Planner, Ogilvy & Mather (Thailand) Ltd.
พ.ศ. 2539-2540	เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2541-2542	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และ แอฟริกา
พ.ศ. 2542	เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ไทเป
พ.ศ. 2542-2546	เจ้าหน้าที่การทูต 5 สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ไทเป
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ไทเป
พ.ศ. 2546-2547	เจ้าหน้าที่การทูต 6 คณะทำงานด้านภารกิจต่อต้านการก่อการร้าย ของกระทรวงการต่างประเทศ/กลุ่มงานต่อต้านการก่อการร้าย สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2548-2551	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน
พ.ศ. 2552	นักการทูตชำนาญการ กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2552-2554	นักการทูตชำนาญการ สำนักงานรัฐมนตรี
พ.ศ. 2554-2557	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2557-2558	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา