

กฎเกณฑ์ในการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่
ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงตามกฎหมายระหว่างประเทศ
และการศึกษาเปรียบเทียบการอนุวัติการ

RULES ON THE SUPPRESSION OF THE WEAPONS OF MASS
DRSTRUCTION FINANCING UNDER INTERNATIONAL LAW AND
THE COMPARATIVE STUDY ON THEIR IMPLEMENTATION

วนิดา แชมพูวงงาม*

Vanida Champuangngam

บทคัดย่อ

ปัจจุบันอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง การป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับอาวุธ วัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธดังกล่าวได้ แต่หากมีกฎเกณฑ์หรือมาตรการทางการเงินเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนก็จะเป็นการตัดท่อน้ำเลี้ยงหรือทุนที่ใช้ในการสนับสนุนแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ

อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง, การสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง, ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ, ข้อเสนอ FATF

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : jeab13.ptw@gmail.com

ABSTRACT

At present, weapons of mass destruction are considered as great threat to international peace and security, the prevention and suppression of weapons, equipment or production technology alone are not sufficient to prevent and suppress proliferation of weapons of mass destruction. Rules and financial sanction to support these existing measures, will effectively limit and coverage financial support and fund for the proliferation of mass destruction weapons.

Keywords

Weapons of Mass Destruction, Financing of Proliferation of Weapons of Mass Destruction, United Nations Security Council Resolution, FATF Recommendations

บทนำ

ด้วยวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าในสังคมปัจจุบัน เทคโนโลยีที่ล้ำสมัย ประกอบกับเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตในทุกขณะ แต่ละประเทศต่างมีความต้องการที่จะเป็นผู้ครอบครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ และต้องการทรงอิทธิพลเหนือดินแดนของรัฐอื่น อีกทั้ง ความขัดแย้งที่มีมาแต่เดิมทั้งในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์ ดังนั้น จึงแทบจะปฏิเสธไม่ได้ว่าทุกรัฐต้องการได้มาซึ่งอำนาจ หรือสิ่งซึ่งสามารถบ่งบอกถึงการแสดงแสนยานุภาพของรัฐตนเองได้ สิ่งหนึ่งซึ่งช่วยเสริมสร้างอำนาจ คือการมีความพร้อมด้านกำลังทหาร ซึ่งรวมถึงอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ จึงก่อให้เกิดอาวุธประเภทหนึ่ง ซึ่งทำให้เห็นว่า หากรัฐใดเป็นผู้ครอบครองแล้วก็ถือได้ว่ามีอิทธิพล หรืออำนาจต่อรองมากกว่ารัฐอื่น อาวุธประเภทนี้ก็คือ อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction หรือ WMD) ดังนั้น นอกจากวิธีการควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้าและวัสดุที่นำมาใช้ผลิตอาวุธดังกล่าวแล้ว การควบคุมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ใช้เพื่อยับยั้งและปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

เมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกข้อมติที่ 1540 เพื่อใช้ในการควบคุมและปราบปรามการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State actors) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการก่อการร้าย ซึ่งได้เคยมีผลบังคับใช้ก่อนหน้านี้อแล้ว ตามข้อมติที่ 1267 และบุคคลที่เกี่ยวข้องตามข้อมติที่ 1373 การสนับสนุนทางการเงินแก่การฟอกเงิน การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงนั้น เข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจในระดับระหว่างประเทศ ทั้งในเรื่องการค้า การลงทุน และธุรกรรมทางการเงิน เนื่องจากมีการปล่อยให้มีการสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำผิดดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ จึงต้องมีการออกมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมการสนับสนุนทางการเงินซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และหากประเทศใดไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมจะได้รับผลกระทบทั้งด้านการค้าและธุรกรรมทางการเงินด้วย

1. กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และสถานะทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง

1.1 กฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

1.1.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter)

องค์การสหประชาชาติถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย (Multilateral treaty) ระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (State members) เป็นกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นโดยเจตจำนงร่วมกันของนานาประเทศที่มุ่งหวังจะให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงคราม ซึ่งหากพิจารณาถึงสถานะของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น กฎบัตรสหประชาชาติมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั่วไปทั้งลักษณะเป็นสัญญา และลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สถานะของกฎบัตรจึงถือว่ามีสภาพบังคับให้รัฐทั้งที่เป็นรัฐสมาชิกและไม่ใช่อรัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ซึ่งแสดงออกโดยองค์กรภายใน

องค์การสหประชาชาติ อาทิ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยการใช้มาตรการต่างๆ อันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ รวมถึงการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การคว่ำบาตร ตลอดจนการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต

1.1.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของความเป็นสนธิสัญญา อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 ที่จัดทำโดยสหประชาชาติ ถือว่าเป็นสนธิสัญญา จึงก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา¹ ซึ่งเมื่อรัฐสมาชิกได้ลงนามและให้สัตยาบัน รัฐสมาชิคนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวทุกประการ หากมีการฝ่าฝืนพันธกรณีก็จะมีมาตรการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ กัน แล้วแต่ความร้ายแรงของการฝ่าฝืน

1.1.3 สนธิสัญญาและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

โดยที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อนุสัญญาการห้ามอาวุธเคมี อนุสัญญาการห้ามอาวุธชีวภาพประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยการออกกฎหมายภายในเพื่อมารองรับสนธิสัญญาและอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องการดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ และแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความมุ่งมั่นอย่างจริงจังที่จะป้องกันและปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง อันเป็นมหันตภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของนานาชาติ

1.2 กฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในฐานะที่เป็นข้อมติแห่งสหประชาชาติ

ข้อมติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แม้ว่าการออกข้อมติข้อวินิจฉัย หรือข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศบางข้อ จะไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายเสียทีเดียว แต่ก็มีส่วนในการที่จะก่อให้เกิดมีกฎเกณฑ์ของกฎหมายขึ้นมาภายหลัง และอาจเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศได้² และด้วยความสำคัญของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าว จึงทำให้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

¹ พรรณทิพา พูลสวัสดิ์, “หลักการและปัญหากฎหมายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.78.

² ศิริมาศ สุขประสงค์, “การป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายระหว่างประเทศและผลกระทบทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.20.

แห่งสหประชาชาติมีค่าบังคับทางกฎหมาย³ แม้ว่าจะไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น หากคณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติที่เป็นคำวินิจฉัยออกมา ข้อมตินั้นย่อมมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งข้อมติที่ 1540 และมติที่สิบเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอีกด้วย

1.3 กฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะคณะทำงานเฉพาะกิจด้านมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force : FATF) แม้ข้อเสนอแนะ FATF มิใช่สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันหรือมีค่าบังคับในตัวเอง จึงทำให้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอแนะ FATF เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (Soft Law) คือ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป เพราะนานาประเทศต่างเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติ (law as it should be) จึงมีการนำข้อเสนอแนะ FATF มาใช้เป็นแนวทางเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกด้วย⁴ ให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย หากประเทศสมาชิกฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษโดยการออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติมาบังคับเฉพาะราย เพื่อเป็นการบังคับให้ดำเนินการตามข้อมติหรือดำเนินมาตรการกีดกันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศได้

2. พันธกรณีของรัฐต่อกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และผลจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

2.1 พันธกรณีของรัฐต่อกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ

2.1.1 การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ

ตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน และในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงออกมาสันนิษฐานกรณีดังกล่าวตามข้อมติที่ 1540 เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงโดยตรง ได้แก่ ซึ่งข้อมติดังกล่าวได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงว่าเป็นภัยคุกคามที่ทุกประเทศทั่วโลกต้องให้ความสำคัญ และเน้นย้ำความจำเป็นสำหรับทุกประเทศสมาชิกที่จะต้องแก้ไขอย่างสันติให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติด้วย

2.1.2 การออกกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ได้กำหนดให้ทุกรัฐต้องนำและบังคับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อการควบคุมภายในในการป้องกันการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ เคมี ชีวภาพ และอุปกรณ์นำส่ง และในการต่อต้านการคุกคาม

³ เห่งอ้าง, น.21.

⁴ เห่งอ้าง

ดังกล่าว รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่จะนำมาผลิตอาวุธดังกล่าวด้วย และทุกรัฐจะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อร่วมมือกันป้องกันการลักลอบการค้าอาวุธนิวเคลียร์ เคมี ชีวภาพ และตามข้อเสนอแนะ FATF ข้อที่ 7 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ให้ทุกประเทศดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1540 ด้วย

2.1.3 การเข้าร่วมในสนธิสัญญาหรือความผูกพันที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1540 ได้กำหนดสนับสนุนให้สมาชิกเข้าร่วมในสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง อาทิ อาวุธนิวเคลียร์ เคมี ชีวภาพ และให้ความสำคัญกับรัฐภาคีของสนธิสัญญาในการอนุวัติการเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพระหว่างประเทศ

2.1.4 การให้ความช่วยเหลือต่อประชาคมโลก

ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติได้มีการกำหนดพันธกรณีดังกล่าวไว้โดยสมาชิกของสหประชาชาติต้องรับที่จะจัดสรรกำลังอาวุธ และความช่วยเหลือแก่คณะมนตรีความมั่นคงจัดสรรกองกำลังทางอากาศ และดำเนินการตามมาตรการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีควินิจฉัยไว้ อีกทั้ง หากคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการมาตรการป้องกันหรือบังคับต่อรัฐใด

2.2 ผลจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.2.1 ผลทางกฎหมาย

2.2.1.1 การระงับหรือการยกเลิกการใช้บังคับสนธิสัญญา

การระงับหรือการยกเลิกสนธิสัญญา เป็นผลประการหนึ่งของการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี โดยเป็นสิทธิของรัฐสมาชิกอื่นที่ไม่ได้กระทำความผิดที่จะระงับหรือยกเลิกสัญญาที่ถูกละเมิดได้ ซึ่งตามมาตรา 60 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969

2.2.1.2 การตัดสิทธิหรือฐานะของรัฐสมาชิก

การตัดสิทธิหรือฐานะรัฐสมาชิกเกิดขึ้นได้ในกรณีของสนธิสัญญาที่มีบทบัญญัติกล่าวถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏในสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ กรณีที่เป็นการตัดสิทธิ ได้แก่ สมาชิกสหประชาชาติซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนหลักการอันมีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ การกระทำอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีสนธิสัญญา จัดตั้งองค์การสหประชาชาติอาจถูกขับไล่ออกจากองค์การโดยสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงได้

2.2.1.3 การถอนตัวออกจากการเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญา

สิทธิในการถอนตัว (withdrawal) จากการเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญา เป็นสิทธิที่เกิดจากสนธิสัญญาที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ มักเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับการลดกำลังอาวุธซึ่งลักษณะของบทบัญญัติแห่งการใช้สิทธิถอนตัวนั้นมีลักษณะเป็นการลงโทษ (sanction) ต่อการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา

2.2.2 ผลทางด้านอื่น

2.2.2.1 ผลจากมาตรการทางการทูต

มาตรการทางการทูตถือว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ตอบโต้กัน เพื่อแสดงความไม่พอใจ ในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณี โดยมีทั้งการเรียกทูตกลับ การระงับความสัมพันธ์ทางการทูต การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต การไล่นักการทูต ซึ่งเป็นวิธีที่ถูกกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต ตามที่เห็นสมควร⁵

2.2.2.2 ผลจากมาตรการทางเศรษฐกิจ

(1) ด้านการค้า

มาตรการด้านการค้ามีหลายมาตรการได้แก่ การคว่ำบาตรสินค้า (Boycott) การห้ามสินค้าผ่านแดน การห้ามสินค้าส่งออก (Embargo) หรือการตัดสิทธิทางการค้า ซึ่งการตอบโต้ด้วยด้วยมาตรการทางการค้าสินค้าที่มาจากประเทศที่ได้กระทำการไม่เป็นมิตร จะส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก จึงถือว่าเป็นมาตรการที่รุนแรง แต่ก็เป็นการกระทำที่ถูกกฎหมาย เพราะประเทศเอกราชย่อมมีสิทธิที่จะเลือกทำหรือไม่กระทำการค้าขายกับประเทศใดก็ได้

(2) ด้านการทำธุรกรรมทางการเงิน

นอกจากผลด้านการค้าที่มีการห้ามดำเนินกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในด้านการทำธุรกรรมทางการเงินมีมาตรการที่เป็นผลกระทบเช่นกัน ซึ่งในประเทศที่ถูกประกาศว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยง ในคำประกาศสาธารณะ (Public Statement) เช่น เกาหลีเหนือ ซึ่งถูกห้ามการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเป็นมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ แต่ละประเทศพึงต้องออกกฎหมายมาอนุวัติหลักการในการห้ามทำธุรกรรมทางการเงิน สำหรับประเทศไทยได้มีการออก ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559

2.2.2.3 ผลจากมาตรการด้านการคมนาคม

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรการตัดเส้นทางคมนาคมจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เนื่องจากไม่สามารถติดต่อกับประเทศอื่นได้ โดยการปิดกั้นพรมแดนระหว่างประเทศ เพื่อไม่ให้มีการติดต่อทางถนน ทางรถไฟ ทางเรือ หรือทางเครื่องบิน ทำให้การค้าขายแดนหยุดชะงักได้

⁵ สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้กันในปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนธการพิมพ์ จำกัด, 2554), น.287.

2.2.2.4 ผลจากมาตรการกีดกันทางการค้า

มาตรการทางการค้าหรือการข่มขู่ ถือว่าเป็นการแสดงแสนยานุภาพทางการค้าภายในดินแดนของตน ย่อมเป็นวิธีการที่ถูกกฎหมาย แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวเพื่อเป็นการข่มขู่ประเทศใดโดยเฉพาะก็จะกลายเป็นวิธีการที่ผิดกฎหมาย

3. มาตรการในการอนุวัติการเกี่ยวกับการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงตามกฎหมายระหว่างประเทศของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 มาตรการที่เกี่ยวข้องทางการเงิน

3.1.1 มาตรการละเว้นจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การพัฒนา ผลิต ครอบครอง อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

คณะความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติ 1540 เป็นมาตรการเพื่อให้ทุกรัฐละเว้นจากการสนับสนุนในทุกรูปแบบแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีใช้รัฐ (Non-state Actor) ที่เกี่ยวกับการพัฒนา (develop) ผลิต (manufacture) ได้รับ (acquire) ครอบครอง (possess) ขนส่ง (transport) ถ่ายโอน (transfer) หรือใช้ (use) อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี หรืออาวุธชีวภาพ รวมถึงอุปกรณ์นำส่ง (means of delivery) ดังกล่าว และป้องกันและปราบปรามการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงที่มีวิธีการใช้ระบบการเงินเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อการแพร่ขยายอาวุธดังกล่าวด้วย สำหรับประเทศมาเลเซียมีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการค้าเชิงยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2010 (The Strategic Trade Act 2010) ประเทศออสเตรเลียมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ค.ศ. 1995 (Weapons of Mass Destruction (Prevention of Proliferation) Act 1995) และประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 ขึ้นบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าวเช่นกัน

3.1.2 มาตรการควบคุมการจัดการจัดหาเงินทุนและบริการเกี่ยวกับการขนส่งและส่งออก

คณะความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติ 1977 โดยเพิ่มมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออก และการถ่ายลำรวมทั้งการควบคุมจัดหาเงินทุน และการบริการโดยมาตรการดังกล่าวเน้นไปในเรื่องการสนับสนุนทางการเงินที่เกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนสำหรับการส่งออก และการถ่ายลำ ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมโดยผ่านออกไปนอกประเทศ ประเทศมาเลเซียได้อนุวัติการโดยนำมาตราการขนส่งสินค้า (Export trans-shipment and transit of strategic items) มาใช้บังคับภายในประเทศตามที่ปรากฏในมาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการค้าเชิงยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2010 สำหรับประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่การส่งออก และนำเข้าซึ่งสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงดังกล่าว

3.2 มาตรการป้องกันการค้าอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

3.2.1 มาตรการค้าอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

คณะความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติ 1540 นอกจากจะเป็นการผลิตครอบครองอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงดังกล่าวแล้ว แล้วยังหมายความรวมถึงการจำหน่ายหรือการค้าอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงเหล่านั้น ซึ่งการลักลอบค้าอาวุธดังกล่าวถือว่าการฝ่าฝืนข้อมตินี้ ซึ่งการค้าอาวุธอาจเป็นกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นขบวนการก็ได้ ประเทศออสเตรเลียได้อนุมัติการโดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ค.ศ. 1995 ได้แก่ ได้แก่ มาตรการที่เกี่ยวกับบริษัททางการค้า (Trading corporation) และบริษัทต่างชาติ (Foreign corporation) เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการร่างพระราชบัญญัติการค้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ..... (Trade Control on Weapons of Mass Destruction related Items) เพื่อให้รองรับกับข้อมติที่ 1540 อยู่ระหว่างส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

3.2.2 มาตรการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและมาตรการผู้ใช้สุดท้าย

มาตรการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและมาตรการผู้ใช้สุดท้าย เป็นมาตรการหนึ่งที่จะเป็นที่กำหนดไว้ในข้อมติที่ 1540 เนื่องจากในปัจจุบันการสินค้า (item) มีได้มีลักษณะเป็นสินค้าที่มีลักษณะเป็นอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงเพียงอย่างเดียว แต่วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ก็อาจนำมาประกอบเป็นอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้ โดยสินค้าบางประเภทอาจมีวัตถุประสงค์หนึ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจสามารถนำมาเป็นส่วนประกอบในการผลิตอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้เช่นกัน ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมสินค้าประเภทดังกล่าว ประเทศมาเลเซียตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการค้าเชิงยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2010 ประเทศมาเลเซีย ได้อนุมัติการโดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับรายการเชิงกลยุทธ์ (Strategic items) และมาตรการผู้ใช้สุดท้าย (end-users) มาบังคับใช้ ประเทศไทยได้ดำเนินการอนุมัติการตามมาตรการสินค้าที่ใช้ได้สองทางไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและกำหนดสินค้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการจัดระเบียบในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2558

3.3 มาตรการเกี่ยวกับบุคคล

3.3.1 มาตรการกำหนดรายชื่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องและการเพิกถอนรายชื่อ

มาตรการกำหนดรายชื่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง เป็นมาตรการกำหนดรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด (Designated persons and entities) ว่ามีความเกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โดยมีการกำหนดรายชื่อนี้ในบัญชีรายชื่อของสหประชาชาติ (United Nation Lists) และมีกำหนดไว้ในข้อมติสหประชาชาติซึ่งถือว่าการคว่ำบาตรประเทศที่มีการเกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

3.3.2 มาตรการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกกำหนด

มาตรการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกกำหนด หรือเรียกว่า มาตรการคว่ำบาตรทางการเงิน เป็นมาตรการระงับการดำเนินการกับธุรกรรมทางการเงิน ที่ดำเนินการกับบุคคลที่ถูกกำหนดที่มีพฤติกรรมเข้าไปเกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง อาทิ การอายัดเงิน หรือทรัพย์สิน การระงับการลงทุน การห้ามดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมการเงิน รวมถึงการให้สินเชื่อ หรือการลงทุนเพื่อการส่งออก เป็นต้น

3.4 มาตรการกำกับสถาบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงิน

มาตรการกำกับสถาบันการเงิน (Bank) และไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) มีการวางมาตรการในการดำเนินการในหลายมาตรการเพื่อให้มีการควบคุมการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ซึ่งได้ทำการศึกษาใน 5 มาตรการ ได้แก่ มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า มาตรการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเทคโนโลยีทันสมัย มาตรการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรการควบคุมภายในสำนักงานสาขาต่างประเทศและบริษัทในเครือ และมาตรการประเมินประเทศที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งประเทศไทยได้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันทั่วโลกกำลังเผชิญภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ซึ่งประเทศไทยถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์การนำผ่านสินค้าเหล่านี้ไปยังผู้ก่อการร้ายได้สะดวก ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีมาตรการตามกฎหมายเพื่อป้องกันการค้าของประเทศไทยไม่ไปเกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยเสียภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือทางการค้าเนื่องจากไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประกอบกับไม่มีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันการเสี่ยงจากการก่อการร้ายและการยับยั้งการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอย่างเพียงพอ จึงอาจทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสการเป็นศูนย์กลางการส่งออก การถ่ายลำ และการผ่านแดนสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในภูมิภาคเอเชีย และสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) ที่จะเข้ามาลงทุนผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนและมูลค่าสูงในประเทศไทย นอกจากนี้คู่ค้าอาจนำข้อมติดังกล่าวมาเป็นข้อกีดกันทางการค้าซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของประเทศไทยด้วย

แม้ว่าข้อเสนอแนะของ FATF จะมีได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ด้วยการให้การยอมรับและถือปฏิบัติ ทำให้หลายประเทศทั่วโลกได้ข้อเสนอแนะ FATF มาเป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาในการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงมาก

ยิ่งขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศต่างๆ ว่ามีความมุ่งมั่นในการร่วมมือในการจัดการปัญหาของประชาคมโลก และหากประเทศใดไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ก็ทำให้ถูกดำเนินมาตรการต่างๆ เช่น การคว่ำบาตร การไม่ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมของ เนื่องจากฝ่าฝืนการปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง และข้อเสนอแนะ FATF ได้

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีกำหนดให้มีบทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติในพระราชบัญญัติปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงและข้อเสนอแนะ FATF และเพื่อให้การปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้กันในปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนัชการพิมพ์ จำกัด, 2554) น.287.

วิทยานิพนธ์

พรรณทิพา พูลสวัสดิ์. “หลักการและปัญหากฎหมายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ศิริมาศ สุขประสงค์. “การป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายระหว่างประเทศและผลกระทบทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.