

สนธิสัญญากรุงนิวยอร์ก ค.ศ. 2013 ว่าด้วยการค้าอาวุธ และ  
ผลกระทบต่อกฎหมายของไทยในการเข้าเป็นภาคี  
THE 2013 NEW YORK TREATY ON ARMS TRADE AND IT ITS  
IMPACT ON THAI LAW IN BECOMING A PARTY MEMBER

ปภัตสร่า ปุตรุงค์\*

Phaphatsara Puturonk

**บทคัดย่อ**

สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อจัดและปรับปรุงระเบียบการค้าอาวุธตามแบบระหว่างประเทศที่ครอบคลุมมากที่สุดในปัจจุบัน รวมทั้งป้องกันและกำจัดการค้าอาวุธตามแบบอย่างผิดกฎหมาย ไทยในฐานะรัฐผู้ลงนามในสนธิสัญญา ฯ จึงควรศึกษามาตรการและพันธกรณี รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและความสอดคล้องของกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับอาวุธดังกล่าว เพื่อการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา ฯ ในอนาคต

**คำสำคัญ**

อาวุธตามแบบ, ค้าอาวุธ, สนธิสัญญา ATT

**ABSTRACT**

The Arms Trade Treaty is an international instrument that seeks to prevent, eradicate illicit trade and diversion of conventional arms by establishing international standards governing arms transfers. Thailand as a signatory state of the Treaty, should conduct a research to prepare internal legal reform for control, prevention and suppression of the illegal arms trafficking.

---

\* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : phaphatsara.im@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in International Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : phaphatsara.im@gmail.com

**Keywords**

Conventional Arms, Arms Trade, ATT Treaty

## บทนำ

อาวุธตามแบบ (Conventional Arms)<sup>1</sup> ถือได้ว่าเป็นอาวุธที่มีการใช้งานอย่างแพร่หลายมากที่สุดในโลกปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้และยังสามารถครอบครองอาวุธประเภทนี้ได้โดยง่าย โดยมีการใช้งานอาวุธตามแบบทั้งในด้านการปกป้องความมั่นคงแห่งชาติของรัฐบาลต่าง ๆ และการคุ้มครองตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็มีการใช้งานในลักษณะที่ผิดกฎหมาย เช่น ใช้ก่ออาชญากรรม หรือก่อการร้าย เป็นต้น อาวุธตามแบบนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทและหลายขนาด นับตั้งแต่ปืนอาวุธไปจนถึงอาวุธปืนทุกขนาด ซึ่งโดยรวมอาจกล่าวได้ว่า อาวุธตามแบบเป็นอาวุธที่มีการถ่ายโอน (ส่งออก นำเข้า นำผ่าน ถ่ายลำ) มากที่สุด จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการลักลอบค้าอาวุธอย่างผิดกฎหมายมากที่สุด อีกทั้งยังถือเป็นปัจจัยเสริมความรุนแรงของอาชญากรรม การก่อการร้าย รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายพื้นที่ทั่วโลกอีกด้วย<sup>2</sup>

เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์การขยายตัวของอุตสาหกรรมการค้าอาวุธโดยเฉพาะอาวุธตามแบบซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และครบวงจร กอปรกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย และการรั่วไหลของอาวุธตามแบบไปสู่ตลาดมืดจำนวนมากซึ่งได้สร้างความวิตกไปทั่วโลก ทำให้นานาประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมการค้าอาวุธตามแบบ จึงได้ปรากฏความพยายามในการพัฒนารูปแบบการควบคุมอาวุธดังกล่าวมาโดยตลอด ในรูปแบบต่าง ๆ จนกระทั่งนำไปสู่การจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ (Arms Trade Treaty ATT)

<sup>1</sup> โดยทั่วไปหมายถึง อาวุธที่ใช้งานค่อนข้างกว้างที่ไม่ได้เป็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (และยังหมายรวมถึงอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาด้วย) คำนิยามดังกล่าวนี้ เป็นการนิยามโดยคณะกรรมการด้านอาวุธยุทธภัณฑ์ตามแบบ (Commission for Conventional Armaments) ในข้อมติซึ่งกล่าวถึงเขตอำนาจของตนว่า “อาวุธและกำลังทางทหารทั้งหลายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการ เว้นแต่กรณีของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง” คำจำกัดความดังกล่าวได้กลายเป็นหลักเกณฑ์ในการแยกประเภทอาวุธ ระหว่างอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงและอาวุธตามแบบ สำหรับประเทศไทยนั้น คำว่า Conventional Arm หรือ Conventional Weapon พบว่า กระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้คำนิยามของคำดังกล่าว ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า อาวุธตามแบบ/อาวุธธรรมดา นั้น หมายถึง อาวุธที่ไม่ใช่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ตัวอย่างเช่น ปืน รถถัง ทุ่นระเบิดสังหารบุคคล โพรตตุรยาละเอียดในสถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, คำศัพท์-คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2556), น. 91.

<sup>2</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “ประเทศไทยกับประเด็นระหว่างประเทศ : การลดอาวุธ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9898--การลดอาวุธ.html>.

สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อจัด และปรับปรุงระเบียบการค้าอาวุธตามแบบระหว่างประเทศ ป้องกัน และกำจัดการค้าอาวุธตามแบบอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงป้องกันมิให้อาวุธตกไปอยู่กับบุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่จะใช้อาวุธดังกล่าวในทางที่ผิดกฎหมายสนธิสัญญา ฯ ดังกล่าวนี้อยู่ถือเป็นเครื่องมือแรกที่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย เพื่อให้รัฐได้ตระหนัก และปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างจริงจัง ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายอาวุธตามแบบ อันได้แก่<sup>3</sup> รถถัง (Battle Tanks) ยานรบหุ้มเกราะ (Armoured Combat Vehicles) ปืนใหญ่ (Large-Calibre Artillery Systems) อากาศยานขับไล่ (Combat Aircraft) เฮลิคอปเตอร์โจมตี (Attack Helicopters) เรือรบ (Warships) ขีปนาวุธและฐานยิง ขีปนาวุธ (Missiles and Missile Launchers) อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา (Small Arms and Light Weapons) เครื่องกระสุนปืน (Ammunition /Munitions) และ ชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์ (Parts and Components) ตามมาตรา 4 (Article 4) ที่ต้องใช้ หรือสามารถนำไปใช้กับร่วมกับอาวุธที่ถูกควบคุมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้สนธิสัญญา ฯ ยังได้กำหนดให้รัฐนำข้อบทไปใช้ในบริบทที่กว้างที่สุดและครอบคลุมอาวุธตามแบบหลาย ประเภทหลายชนิดให้มากที่สุดด้วย ซึ่งหมายรวมถึงยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ ของกองทัพ การฝึกและการเคลื่อนย้ายอากาศยาน ยานหุ้มเกราะที่ไม่ได้ใช้เพื่อการสู้รบ ระเบิดมือ และ อากาศยานไร้คนขับหรือ Drone<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐต้องจัดทำบัญชี รายการอาวุธควบคุมและจัดตั้งระบบการควบคุมภายในรัฐด้วย ซึ่งกฎหมายและระเบียบ ภายในของรัฐภาคีนี้เองจะเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการดำเนินการและการบังคับใช้ สนธิสัญญา ฯ นี้ และยังจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าหากรัฐยังไม่ได้ให้สัตยาบันหรือไม่เข้าเป็น ภาคีในสนธิสัญญา ฯ ย่อมอาจถูกโดดเดี่ยวหรือคว่ำบาตรตามมาตรการและการเข้าถึง การพัฒนาทางเทคโนโลยีป้องกันประเทศได้

---

<sup>3</sup> สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ (Arms Trade Treaty) แบ่งอาวุธตามแบบโดยเดินตาม หลักการของ United Nations Register of Conventional Arms (UNRCA) กล่าวคือ ตามระบบ ทะเบียนอาวุธตามแบบของ UNRCA ซึ่งเป็นข้อมูลความเคลื่อนไหวของอาวุธตามแบบในแต่ละ ประเทศที่ถือเป็นมาตรการควบคุมอาวุธอย่างหนึ่งนั้น แบ่งประเภทอาวุธตามแบบออกเป็น 2 กลุ่ม ด้วยกัน คือ กลุ่มอาวุธตามแบบที่มีส่วนสำคัญในปฏิบัติการทางทหาร โดยแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ด้วยกัน คือ รถถัง รถหุ้มเกราะ ปืนใหญ่ อากาศยานรบ เฮลิคอปเตอร์โจมตี เรือรบ และขีปนาวุธ และฐานยิงขีปนาวุธ และกลุ่มที่สองคือ อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา (Small Arms and Light Weapons)

<sup>4</sup> Safeworld, "Arms Trade Treaty," Retrieved on November 18, 2016, from [http:// www. saferworld.org.uk/arms-transfers/arms-trade-treaty-](http://www.saferworld.org.uk/arms-transfers/arms-trade-treaty-)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้สนธิสัญญา ฯ ได้มีการกำหนดข้อบังคับและพันธกรณีเพื่อให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามในหลายลักษณะ แต่สนธิสัญญา ฯ ยังปรากฏข้อบกพร่องหรือช่องโหว่ในการปรับใช้อยู่หลายประการด้วยกัน อาทิ

1. ปัญหาการกำหนดนิยามของการค้าอาวุธ โดยเฉพาะการเลือกใช้คำว่า “การค้าระหว่างประเทศ (International Trade)” ในมาตรา 1 ของสนธิสัญญา ฯ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจได้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะกิจกรรมในทางที่เป็นธุรกรรมทางการค้าพาณิชย์ (Commercial transaction)

2. ปัญหาการกำหนดประเภทของอาวุธ โดยสนธิสัญญา ฯ มีผลบังคับใช้กับเฉพาะอาวุธตามแบบ (Conventional Arms) 7 ประเภทอันเป็นไปตาม UN Register of Conventional Arms ซึ่งมีความชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นอาวุธชนิดใดบ้าง แต่ประเด็นสำคัญซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความประเภทอาวุธตามสนธิสัญญา ฯ ก็คือ อาวุธประเภทที่ 8 ที่กำหนดเพิ่มเติมเข้ามาในสนธิสัญญา ฯ นั่นคือ “อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา” เนื่องจากสนธิสัญญา ฯ มิได้นิยามคำจำกัดความของอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาไว้ว่าหมายถึงอะไรและประเภทใดบ้างที่จะอยู่ในข่ายของอาวุธประเภทนี้ สนธิสัญญา ฯ กำหนดแต่เพียงว่าอาวุธประเภทที่ 8 ตามสนธิสัญญา ฯ นั้นให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีว่าจะกำหนดอย่างไร ครอบคลุมเพียงใด แต่ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในตราสารระหว่างประเทศของสหประชาชาติ

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการประเมินความเสี่ยงในการส่งออกอาวุธตามแบบ โดยที่มาตรา 7 (2) ของสนธิสัญญา ฯ กำหนดให้รัฐผู้ส่งออกพิจารณาถึงมาตรการสร้างความเชื่อมั่น หรือโครงการพัฒนาร่วมระหว่างรัฐผู้ส่งออกอาวุธกับรัฐผู้นำเข้า โดยสนธิสัญญา ฯ ใช้ถ้อยคำว่า “shall also consider” แทนที่จะใช้คำว่า “act” อันเป็นการกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีการดำเนินการหรือออกมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณี

4. ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการแก้ไขปัญหา อาทิ ปัญหาหลักการสนับสนุนการดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าวนี้เป็นการสนับสนุนของรัฐภาคีผู้ส่งออกอาวุธเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งมิได้มีมาตรการหรือกฎเกณฑ์การดำเนินงานของกองทุนที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือที่ครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานทั้งหมดตั้งแต่การให้สัตยาบันไปจนถึงเมื่อเข้าเป็นภาคีแล้ว ทั้งด้านเทคนิค เงินสนับสนุน และศักยภาพของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐต่าง ๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธฉบับนี้ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อกังขาถึงความสำเร็จและประสิทธิภาพการบังคับใช้ของสนธิสัญญา ฯ คือ การที่ประเทศผู้ส่งออกอาวุธรายใหญ่ของโลก อาทิ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และจีน รวมถึง

ประเทศผู้นำเข้าอาวุธรายใหญ่อย่าง อินเดีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย และ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศ ยังไม่เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาฉบับนี้ สำหรับประเทศไทยซึ่งได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ (The Arms Trade Treaty: ATT) นี้แล้ว จึงส่งผลให้มีสถานะเป็นรัฐผู้ลงนาม (Signatory State) โดยการลงนามดังกล่าวเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองในเชิงนโยบาย และถือเป็นท่าทีที่ชัดเจนของไทยที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาฉบับนี้ ดังนั้นก่อนที่จะให้การรับรองเพื่อเข้าเป็นภาคีนั้น ไทยสมควรที่จะต้องพิจารณากฎหมายภายในของตนว่ามีความพร้อมเพียงพอที่จะรองรับตามพันธกรณี หรือไม่ ซึ่งเมื่อศึกษาและวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วพบว่า โดยส่วนใหญ่ประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่สอดคล้อง และรองรับพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาฯ ได้แก่

1. พันธกรณีตามสนธิสัญญา ฯ ในเรื่องการห้ามเคลื่อนย้ายอาวุธตามแบบ หากว่าการเคลื่อนย้ายอาวุธนั้น จะเป็นการละเมิดต่อข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะข้อมติที่เกี่ยวกับการคว่ำบาตรทางอาวุธนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้พบว่าไทยมีกฎหมายภายในที่รองรับและเกี่ยวข้องอยู่ กล่าวคือ 1) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 2) พระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอก และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 3) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวอีกสองฉบับ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2535 และพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 และ 4) พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524

นอกจากนี้ สำหรับข้อห้ามที่เป็นการห้ามเคลื่อนย้ายอาวุธและสิ่งที่ใช้ในการสงครามหากว่าการเคลื่อนย้ายอาวุธนั้น จะเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึงอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญากรุงเจนีวาทั้งสี่ฉบับนั้น พบว่าแม้ไทยจะยังไม่เคยมีบทบัญญัติทางกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขดังกล่าวไว้โดยชัดเจน แต่ก็ปรากฏกฎหมายภายในที่พอจะรองรับพันธกรณีหลัก ตามมาตรา 6 แห่งสนธิสัญญา ฯ แล้ว คือ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 และพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวอีกสองฉบับ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2535 และพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป้อนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

2. พันธกรณีตามสนธิสัญญา ฯ ในเรื่องการควบคุมการใช้ปลายทาง และผู้ใช้ปลายทางตามสนธิสัญญา ฯ นั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายภายในของไทย พบว่าตามมาตรการของกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมถึงพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวฤยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 และพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวฤยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 นั้น อาจพอสรุปได้ว่า กฎหมายภายในของไทยมีความละเอียดรอบคอบ และสามารถรองรับตามข้อกำหนดของสนธิสัญญา ฯ แล้ว อีกทั้งไทยยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นที่เรียบร้อย จึงเห็นได้ว่าในส่วนของพันธกรณีข้อนี้ไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อไทยหากจะเข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด<sup>5</sup>

3. พันธกรณีตามสนธิสัญญา ฯ ในเรื่องการควบคุมการขนผ่าน และถ่ายลำ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอาวฤยุป็น เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวฤยุป็น พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2557 ประกอบกันแล้วอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับควบคุมการขนผ่าน และถ่ายลำอาวฤยุป็น มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติไว้ค่อนข้างละเอียด อีกทั้งมีการใช้ถ้อยคำที่ครอบคลุมความหมายอย่างกว้าง และทันสมัยสามารถนำไปปรับใช้ได้เป็นอย่างดีในอนาคต จึงถือว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในสนธิสัญญา ฯ มาตรา 9 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการในการควบคุมการขนผ่าน (Transit) และการถ่ายลำ (Trans-shipment)<sup>6</sup> แล้ว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของสนธิสัญญา ฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>7</sup> ของไทยอาจสรุปได้ว่า โดยหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญแล้วมีความสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา ฯ หลายประการ แต่ยังมีบาง

<sup>5</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 20 กรกฎาคม 2553,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560, จาก <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2553-07-20.html>.

<sup>6</sup> ATT-มาตรา 9 การขนผ่าน (Transit) หรือการถ่ายลำ (Trans-shipment) มีความสำคัญกำหนดไว้ว่า รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสม (หากจำเป็นและเป็นไปได้)

<sup>7</sup> อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติอาวฤยุป็น เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวฤยุป็น พ.ศ. 2490 พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวฤยุทุโรปกรณ์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวฤยุของเอกชน พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2557

ประเด็นที่ไทยยังไม่มีกฎหมายภายในใช้บังคับหรือมีบทบัญญัติแต่ยังขาดรายละเอียด รวมถึงยังมีปัญหาบางประการที่หากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข และการบัญญัติเพิ่มเติมก็อาจเกิดปัญหาขึ้นเมื่อมีการนำไปปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้สามารถบังคับใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และเพื่อเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายให้สามารถรองรับพันธกรณีหากไทยจะเข้าเป็นภาคีในอนาคต โดยประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงเพิ่มเติมมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ดังนี้

1. พันธกรณีเรื่องการประเมินความเสี่ยงการส่งออก กฎหมายไทยมีหลักการที่สอดคล้องกับสนธิสัญญา ฯ ในมาตรการส่งออก แต่ในส่วนของ การประเมินความเสี่ยงการส่งออกนั้น กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติหรือมาตรการที่ชัดเจนครอบคลุม และสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดในมาตรา 7 ของสนธิสัญญา ฯ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องทำการประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะมีการส่งออก หรือ ขนย้ายอาวุธยุทธภัณฑ์ ตลอดจนบริภัณฑ์ของอาวุธต่าง ๆ ไปยังประเทศผู้แสดงความประสงค์จะซื้อว่ามีโอกาสที่จะนำอาวุธดังกล่าวไปใช้เพื่อกระทำการ หรือ สนับสนุนการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือ อาจนำไปใช้ในขบวนการก่อการร้ายหรืออาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ ทั้งนี้หากปรากฏว่ามีความเสี่ยงดังกล่าว รัฐเหล่านั้นจะต้องไม่ส่งออกหรือขนย้ายอาวุธให้แก่ประเทศผู้แสดงความประสงค์จะซื้ออย่างเด็ดขาด

ดังนั้นหากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา ฯ นี้ ประเทศไทยจะต้องพิจารณาปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดซึ่งกฎหมายไทยยังไม่ได้บัญญัติไว้ โดยอาจจะบูรณาการการประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ก่อนส่งออก หรือ เคลื่อนย้ายอาวุธไปต่างประเทศอย่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตีความ และเพื่อประโยชน์ในขั้นตอนการปฏิบัติงาน

2. พันธกรณีในรายนามการค้าอาวุธ ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในที่บัญญัติหรือที่เกี่ยวข้องกับการเป็นนายหน้าค้าอาวุธไว้อย่างชัดเจน และโดยเฉพาะและมีได้มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามของการเป็นนายหน้า (brokering) รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นนายหน้าไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของสนธิสัญญา ฯ แต่อย่างใด ดังนั้นไทยจึงควรต้องมีกฎหมายภายในที่มีการกำหนดนิยามของการเป็นนายหน้าค้าอาวุธและลักษณะการดำเนินกิจกรรมที่เข้าข่ายการเป็นนายหน้าค้าอาวุธไว้อย่างชัดเจน และที่สำคัญไทยควรมีกฎหมายควบคุมบัญชีรายชื่อของผู้ประกอบกิจการนายหน้าค้าอาวุธไว้โดยเฉพาะ รวมถึงควรมีกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ หรือ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งเป็นนายหน้าค้าอาวุธที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยอาจศึกษาตัวอย่างการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นนายหน้าค้าอาวุธได้จาก Arms Trade Treaty : Model Law ซึ่งรัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์ได้สนับสนุนให้มีการพัฒนาและจัดทำแม่แบบ

บทบัญญัติทางกฎหมายขึ้น เพื่อเป็นการช่วยให้รัฐในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกสามารถนำไปเป็นแนวทางในการบัญญัติหรือปรับใช้กับกฎหมายภายในของรัฐนั้น เพื่อการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา ๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยไทยอาจบัญญัติประเด็นดังกล่าวนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการพลังงานทหาร พ.ศ. ... ซึ่งเสนอโดยกระทรวงกลาโหม และขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี<sup>8</sup>

3. ปัญหาและอุปสรรคสำคัญอื่น ๆ ของประเทศไทยต่อการปรับใช้กฎหมายภายใน เพื่อการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ อาทิ ปัญหาการไม่ได้กำหนดถึงการติดตามหรือ “การตามรอย” อาวุธอย่างเป็นระบบไว้ โดยเฉพาะอาวุธขนาดเล็ก และขนาดเบาอย่างปืน และเครื่องกระสุนปืนในกฎหมายฉบับใดเลย ทั้งที่การตามรอยอาวุธที่เป็นระบบจากผู้ผลิตไปยังผู้ซื้อนั้นจะเป็นเครื่องมือที่ออกแบบมา เพื่อช่วยรัฐในการสืบหา สืบสวนสอบสวน กรณีที่มีการผลิตและลักลอบค้าอาวุธปืน ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว ไทยจึงควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้มีการระบุหรือบัญญัติให้มีการกระบวนการติดตามหรือตามรอย (tracing) ซึ่งอาจใช้วิธีการทำเครื่องหมายบนอาวุธ (marking) โดยเฉพาะบนอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา<sup>9</sup> จากผู้ขายไปยังผู้ซื้ออย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้กรณีปัญหาการกระจายของกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าอาวุธโดยเฉพาะอาวุธตามแบบนั้น อาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยวิธีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญคือ เป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ มาไว้ด้วยกันในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเป็นสารบัญ กล่าวคือ ให้มีการบัญญัติระบุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 กล่าวคือเป็นการนำพระราชบัญญัติ ๆ มาเป็นแม่แบบความคิด ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ถือเป็นการลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการค้นหาว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ

<sup>8</sup> ร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร พ.ศ. ... เสนอโดยกระทรวงกลาโหม ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>9</sup> กระทรวงกลาโหมเองก็ได้มีแนวคิดให้ทำเครื่องหมายบนอาวุธ (marking) อันจะทำให้สามารถตามร่องรอยของอาวุธที่ถูกนำมาใช้โดยผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา

สำหรับปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจำนวนมาก อันอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัตินั้น อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ด้วยการมอบหมายให้มีหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก หรือ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบโดยตรง โดยอาจอยู่ในรูปของหน่วยงานรัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง หรือ ด้านการทหาร หรือ อาจอยู่ในรูปของคณะทำงานถาวร ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักจะอยู่ในรูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทั้งศักยภาพ และงบประมาณของประเทศ

จากการศึกษา และพิจารณาความสอดคล้องรองรับ รวมถึงปัญหาช่องโหว่ของกฎหมายภายในของไทยต่อพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญา ฯ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ไทยจะต้องมีมาตรการภายในที่รัดกุม และครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการค้าอาวุธโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าอาวุธตามแบบ โดยผู้เขียนเห็นว่าไทยสมควรให้การรับรอง เพื่อเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา ฯ ซึ่งจะทำให้ไทยได้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศ และข้อมูลการค้าอาวุธของประเทศภาคีอื่น ๆ รวมถึงการที่ไทยจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดขึ้น เพื่อให้รองรับกับพันธกรณีของสนธิสัญญาฯ ฉบับนี้ จะทำให้ไทยมีความพร้อมในการรับมือกับปัญหาการค้าอาวุธตามแบบที่ผิดกฎหมาย การลักลอบขนย้าย และถ่ายลำอาวุธตามแบบโดยผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จากการที่ไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธแล้วนั้น ก็ถือเป็นการแสดงความเห็นชอบในหลักการแล้ว ดังนั้นหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำการศึกษารายละเอียดต่าง ๆ รวมถึงเครื่องมือกลไกการบังคับใช้ และความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคี อย่างรอบคอบ ทั้งนี้ไทยสามารถยื่นข้อสงวนในประเด็นที่เห็นว่าอาจยังไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างสมบูรณ์ได้ อาทิ กรณีนายหน้าค้าอาวุธ (Brokering)

## บรรณานุกรม

### เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ. “ประเทศไทยกับประเด็นระหว่างประเทศ : การลดอาวุธ.”

<http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9898--การลดอาวุธ.html>,

15 ตุลาคม 2559.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. “สรุปข่าวการประชุม

คณะรัฐมนตรี 20 กรกฎาคม 2553.” <http://www2.eppo.go.th/admin/cab /cab-2553-07-20.html>, 1 เมษายน 2560.

### ELECTRONIC MEDIA

Safeworld. “Arms Trade Treaty.” <http://www.saferworld.org.uk/arms-transfers>

/arms-trade-treaty, November 18, 2016.