

ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง

ปัจจุบันความพยายามพัฒนาขีดความสามารถของอาวุธจากประเทศต่างๆ ที่อยู่ในภูมิภาคที่มีความขัดแย้งรุนแรงรวมถึงกลุ่มก่อการร้ายที่มีเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางและก้าวกระโดด จึงมีความพยายามในการจำกัดขีดความสามารถในการพัฒนาอาวุธที่มีขีดทำลายล้างสูงให้อยู่ในวงจำกัด ทำให้ต้องมีการควบคุมการส่งออกสินค้าสำหรับสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ในเชิงพาณิชย์แต่อาจนำไปพัฒนาเป็นอาวุธทำลายล้างสูงได้ หรือที่เรียกว่า สินค้าที่ใช้ได้สองทาง หรือ Dual – Use Items (DUI) เพื่อไม่ให้สินค้า เทคโนโลยีและวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ได้สองทางที่อาจนำไปพัฒนาเป็นอาวุธ ถูกผลิตหรือส่งผ่านไปยังกลุ่มก่อการร้าย¹ เมื่อพิจารณาในระดับระหว่างประเทศ ได้มีการจัดทำตราสารที่เป็นพื้นฐานหลักเพื่อ “จำกัด” และ “กำจัด” อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : WMD) ทั้ง ๓ ประเภท ได้แก่ สนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Non – Proliferation of Nuclear Weapons : NPT) อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ (Biological Weapons Convention : BWC) และอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention : CWC) นอกจากนี้ยังมีตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีกมากมาย

เมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ WMD เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลดและไม่แพร่ขยายอาวุธ ซึ่งเป็นประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิม (Traditional Security Issue) และจัดว่าเป็นประเด็น “Hard Security” รวมทั้งมิได้เป็นประเด็นที่เป็นข้อห่วงกังวลของประเทศในภูมิภาคนี้มากเท่ากับภูมิภาคอื่น เมื่อเทียบกับประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในอาเซียนโดยตรง อาทิ ปัญหาภัยพิบัติ การโยกย้ายถิ่นฐาน หรืออาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีสาเหตุมาจากประเทศในอาเซียนไม่เคยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงโดยตรงจากการใช้ WMD ประกอบกับปัจจุบันประเทศในอาเซียนมิได้มีความขัดแย้งทางการเมืองที่ลึกซึ้งและรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียนมุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในสาขาต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในภูมิภาค การรับรู้ถึงภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่เกิดจาก WMD จึงมีไม่มากและไม่ชัดเจน และความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศในอาเซียนจึงมุ่งไปที่ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Security Issue) มากกว่า² ดังจะเห็นได้จากการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the South East Asia Nuclear Weapons Free Zone) เมื่อปี ๒๕๓๘ และการจัดทำกฎบัตรอาเซียนซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือน ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์และปลอดจากอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงอื่นๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ง่ายและชัดเจนที่สุด ได้แก่ สถานการณ์เป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศทั้ง ๓ ฉบับ NPT BWC และ CWC อย่างไรก็ตาม การที่ทุกประเทศในอาเซียนยอมรับและรับรองกฎบัตรอาเซียน ซึ่งระบุเรื่องเขตปลอด WMD อย่างชัดเจน

¹ดร. สมพงษ์ เลียงโรคาพาธ “การควบคุมการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูงผ่านมาตรการควบคุมการส่งออกสินค้าของประเทศไทย” ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<http://physics.mut.ac.th/km๒๐๑๖๑๒๑๖.html>) เข้าถึงเมื่อ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๐

²ฉัตรวิจิ จินดาวงษ์ “อาเซียนกับการเป็นเขตปลอด WMD” (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-๒๐๑๒๑๒๐๔-๑๒๑๑๐๔-๕๖๙๔๖๒.pdf>) เข้าถึงเมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ในกฎบัตรอาเซียน หมวด ๑ ความมุ่งประสงค์ และหลักการของอาเซียน ข้อ ๑ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ และหลักการของอาเซียนในด้านต่างๆ ทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นทางการเมืองของประเทศในอาเซียนที่จะรักษา ให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอด WMD ซึ่งทำให้ความเป็นไปได้เกี่ยวกับภัยคุกคามจากการแพร่ขยาย WMD ในอาเซียนมีอยู่น้อยมาก

นอกจากตราสารระหว่างประเทศทั้ง ๓ ฉบับข้างต้นแล้ว ปัจจุบันยังมีตราสารอีก ๒ ฉบับ ที่สำคัญ ได้แก่ สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty : CTBT) และพิธีสารเพิ่มเติมแนบท้ายความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์กับ IAEA (Additional Protocol to Safeguards Agreement) ซึ่งกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้ IAEA สามารถเข้า ตรวจสอบกิจกรรมทางนิวเคลียร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สำหรับ CTBT และ Additional Protocol นั้นยังมีบางประเทศในอาเซียนยังมิได้ให้สัตยาบันหรือยังมิได้จัดทำ รวมทั้งประเทศไทยที่ลงนามแต่ยังไม่ให้ สัตยาบัน³ ซึ่งทำให้ของประเทศไทยในส่วนของ สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty : CTBT) ไทยไม่เห็นด้วยกับการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ทุกรูปแบบ และเห็นว่าการทดลองดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาคมโลกและควมมีเสถียรภาพ ในภูมิภาค รวมทั้งเป็นการสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจของประชาคมโลก และไทยมิได้เป็น ๑ ใน ๔๔ ประเทศที่มีศักยภาพทางนิวเคลียร์ แต่ประเทศไทยได้ลงนามใน CTBT เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และ ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบัน CTBT โดยคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งเป็น คณะกรรมการระดับชาติ ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณี ของสนธิสัญญาห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ : พปส. เป็น หน่วยงานหลักระดับชาติ) และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจอีก ๒ คณะ คือ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจตรวจว่า ด้วยการตรวจการแปลสนธิสัญญาฯ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจว่าด้วยด้านกฎหมาย เพื่อพิจารณาตรวจ การแปลสนธิสัญญาฯ เป็นภาษาไทย และออกกฎหมายภายในอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีของ สนธิสัญญาฯ⁴

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีหน่วยงานกำกับดูแลสินค้าสองทางอยู่ ๕ หน่วยงาน ได้แก่ กรมอุตสาหกรรม ทหาร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์และการแพทย์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และสำนักงาน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งทั้ง ๕ หน่วยงาน ยังไม่สามารถกำกับดูแลสินค้าสองทางได้ครอบคลุมทั้งหมดตามบัญชีของสหภาพยุโรป⁵ คณะรัฐมนตรี

³ฉัตรวิจิ จินดาวงษ์ “อาเซียนกับการเป็นเขตปลอด WMD” (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-๒๐๑๒๑๒๐๔-๑๒๑๑๐๔-๕๖๙๔๖๒.pdf>) เข้าถึงเมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐

⁴กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ กองสันติภาพ ความมั่นคง และการลดอาวุธ เรื่อง “การลดอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง” (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<http://www.mfa.go.th>) เข้าถึง เมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

⁵สำนักมาตรการทางการค้า กรมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “การควบคุมการส่งออก สินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Export Control for Dual-Use Goods)” (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<http://physics.mut.ac.th/km๒๐๑๖๑๒๑๖.html>) เข้าถึงเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ได้เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติการค้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Trade Control on Weapons of Mass Destruction related Items : TCWMD) เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายในการกำกับดูแลการส่งออก ถ่ายลำ ผ่านแดน และการเป็นคนกลางซึ่งสินค้าที่เกี่ยวข้องกับ WMD รวมทั้งสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ตลอดจนสินค้าทั่วไปที่สามารถนำไปประกอบ พัฒนา เสริมสร้างและดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับ WMD แล้วก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์จำนวนมากอย่างร้ายแรง โดยกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำกับดูแลรายการสินค้า DUI ร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อป้องกันการส่งสินค้าดังกล่าวไปยังกลุ่ม หรือบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ในขณะเดียวกันการดำเนินการควบคุมและดูแลมาตรฐานสินค้าไทยที่อาจมีส่วนประกอบเป็นสินค้าสองทางตามมาตรฐานของประเทศคู่ค้าจะสามารถช่วยรักษาตลาดสินค้าส่งออกของไทยให้เป็นไปตามประกาศ DUI ของสหภาพยุโรป ตลอดจนช่วยป้องกันไม่ให้ประเทศคู่ค้านำเหตุผลว่าไทยไม่มีการควบคุมกำกับดูแลที่ดีพอ มาเป็นเหตุในการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีต่อสินค้าส่งออกของไทย โดยมาตรการดังกล่าวจะช่วยส่งผลดีต่อภาพพจน์การค้าระหว่างประเทศของไทย ให้ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่า มีความปลอดภัยจากการแพร่ขยาย WMD ซึ่งสอดคล้องตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๕๔๐ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทย ต้องมีมาตรการภายในประเทศที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการแพร่ขยาย WMD นอกจากนี้จะเป็นการป้องกันการค้าของประเทศไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับ WMD อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี อีกทั้งยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อมิตรประเทศโดยเฉพาะประเทศคู่ค้าว่าไทยมีมาตรการควบคุมและยับยั้งการแพร่ขยาย WMD รวมทั้งป้องกันความเสี่ยงจากการก่อการร้ายในขณะเดียวกันด้วย⁶ ประเทศไทยจึงได้มีการกำหนดนโยบายในเรื่องการลดและการไม่แพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงไว้ ๓ ประเด็น⁷ ดังนี้ ประเด็นแรกนโยบายเรื่องการลดและการไม่แพร่กระจายอาวุธของไทยสอดคล้องกับกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NAM) โดยไทยให้ความสำคัญกับการลดและไม่แพร่กระจายอาวุธในฐานะเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายและเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ไทยเห็นว่าการลดและการไม่แพร่กระจายอาวุธจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปจึงจะนำไปสู่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ยั่งยืน และประเทศต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านการลดและไม่แพร่กระจายอาวุธ ประเด็นที่สอง ไทยสนับสนุนระบอบการลดและไม่แพร่กระจายอาวุธระหว่างประเทศ และให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในเรื่องการลดอาวุธและไม่แพร่กระจายอาวุธภายใต้ระบอบพหุภาคีด้วยดีมาโดยตลอด ไทยเข้าร่วมในความตกลงระหว่างประเทศด้านการลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) แล้วทุกฉบับ โดยเป็นรัฐภาคีสันติสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT) อนุสัญญาห้ามอาวุธ

⁶ประชาชาติธุรกิจ, “ร่าง พ.ร.บ. สินค้าใช้ได้สองทาง (Dual Use) ผ่าน ครม.แล้ว” ลงวันที่ ๑๑ ต.ค. ๒๕๕๙ เวลา ๑๐:๕๕:๔๐ น. เข้าถึงเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

⁷ดร.สงบ สิทธิเดช ในหลักสูตรการวิเคราะห์ผู้ใช้และการใช้งานปลายทางเพื่อการออกไปอนุญาตส่งออกสินค้าใช้ได้สองทาง (End Use - End User Licensing Analysis: EU/EU) ณ โรงแรมแลนด์มาร์ค ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ (Online) ๒๕๖๐ แหล่งที่มา (<https://sites.google.com/site/sangobsite/Home/public-administration/khwam-sakhay-khxng-hlaksutr-kar-trwc-sxb-sinkha-xawuth-thalay-lang-sung-cit-laea-khx-kdhmay-thi-keiywkhxng>) เข้าถึงเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

เคมี (CWC) อนุสัญญาห้าอาวุธชีวภาพ (BWC) ความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Safeguards Agreement) และเป็นรัฐร่วมลงนามสนธิสัญญาห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (CTBT) รวมทั้งได้ลงนามในพิธีสารเพิ่มเติม (Additional Protocol) ของ IAEA Safeguards Agreement แล้วในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประเด็นที่สาม รัฐบาลไทยมีนโยบายแน่วแน่ที่จะไม่ผลิต พัฒนา แสวงหา แพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของไทยพร้อมให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการป้องกันการแพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) และการก่อการร้าย ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี ทั้งนี้ไทยปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศด้านการลดและไม่แพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ที่ไทยเป็นภาคีอย่างเคร่งครัด โดยไทยมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเข้มงวดและมีบทลงโทษคนชาติตนที่กระทำการละเมิดพันธกรณีความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปหนทางในการจัดการของรัฐที่ต้องเผชิญกับปัญหาอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง (WMD) นั้น แม้ว่าในปัจจุบันโอกาสที่จะมีการใช้ WMD ในการทำสงครามตามแบบจะลดลงมามาก แต่ก็ยังปรากฏว่ามีข้อห่วงกังวลของนานาประเทศที่เกี่ยวกับการแพร่ขยาย WMD อยู่ในโลก และแม้ว่าภัยคุกคามจากการแพร่ขยาย (WMD) จะอยู่ในภูมิภาคอื่น และอาจมิได้ส่งผลกระทบต่ออาเซียนโดยตรง แต่ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน ผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของโลกย่อมส่งผลกระทบต่อภูมิภาคของเราไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในฐานะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอด WMD ได้แก่ การป้องกันมิให้ภูมิภาคของเราเป็นทางผ่านของวัสดุและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ WMD ไปยังประเทศที่เป็นข้อห่วงกังวลด้านการแพร่ขยายอาวุธหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่พึงประสงค์และประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะประเทศที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในภูมิภาค ควรมีมาตรการป้องกันในเรื่องนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่าอาเซียนกำลังมีความพยายามที่จะส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาค เพื่อให้การคมนาคมขนส่งในภูมิภาคสะดวกและง่ายดายยิ่งขึ้น เพื่อมิให้ความพยายามในเรื่องนี้กลายเป็นช่องว่างที่นำไปสู่การแพร่ขยาย WMD และเพื่อให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บรรลุความเป็นเขตปลอด WMD อย่างแท้จริงและมีความหมาย