

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2557
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURES ON DUAL-USE GOODS CONTROL

Mr. Tanapol Hannoraseth



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง
โดย	นายธนพล หาญนรเศรษฐ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.สิริกัญญา โขวิไลกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.สิริกัญญา โขวิไลกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.วันดี สุชาติกุลวิทย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ กฤติกา ปั้นประเสริฐ)

ธนพล หาญนรเศรษฐ์ : มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (LEGAL MEASURES ON DUAL-USE GOODS CONTROL) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: อ. ดร.สิริกัญญา โขวิไลกุล, 141 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยและปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 พร้อมทั้งเสนอแนวทางการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในประเทศไทย เพื่อให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ และจะต้องไม่เป็นอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปริมาณค่อนข้างสูง แต่ยังไม่มีความมาตรการในการควบคุมสินค้าประเภทดังกล่าวโดยตรง โดยมีสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพียงบางรายการเท่านั้นที่อยู่ในความควบคุม และยังกระจุกกระจายอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับ ทำให้ประเทศไทยอาจถูกใช้เป็นศูนย์กลางในการส่งผ่านสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพื่อสนับสนุนและใช้ในการก่อการร้าย และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของประเทศอื่น ๆ ในการตัดสินใจนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้กฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถทำได้ในขอบเขตที่จำกัด เพราะพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการส่งออกและการนำเข้ามาเท่านั้น ประเทศไทยจึงยังไม่มีกฎหมายควบคุมการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป และการให้บริการนายหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนทั้งทางด้านการค้าและการลงทุน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเสนอแนะมาตรการในระยะสั้นให้กระทรวงพาณิชย์ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กำหนดให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตก่อนส่งออกสินค้านี้ดังกล่าว และกำหนดมาตรการระยะยาวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อสร้างระบบควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงทั้งหมด ซึ่งรวมถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ทั้งนี้ มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวควรดำเนินการควบคู่ไปกับโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอของกรมศุลกากร เพื่อเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเอกชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5485983734 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: DUAL-USE GOODS / MEASURES / END-USE / END-USER / RE-EXPORT / TRANSIT / TRANSSHIPMENT / BROKERING SERVICES / UNITED NATION SECURITY COUNCIL RESOLUTION 1540

TANAPOL HANNORASETH: LEGAL MEASURES ON DUAL-USE GOODS CONTROL. ADVISOR: LECT. DR.SIRIKANYA KOVILAIKOOL, 141 pp.

This thesis intends to study legal measures that have been adopted to control dual-use goods in Thailand and any related issues in order to be in compliance with United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) and to propose rectifications to Thai laws for a more effective and systematic control of the dual-use goods to be consistent with international standards and commitments, but it shall not unduly impede the private sector.

The study indicates that a large number of exports of dual-use goods happen in Thailand today, but no direct legal measures have been implemented. Only some dual-use goods are listed under control, and they are disseminated in numerous Acts. Thailand would be regarded as a center to transport dual-use goods for terrorist support purposes, which may in turn impact on the confidence for other countries to import goods from Thailand. However, the current legal measures in controlling dual-use goods in Thailand are rather limited as the Export and Import Goods Act (1979) constitutes only the export and import of goods. Thailand thus does not have any measures to control transit, transshipment, or re-export as well as acting as brokerage service of dual-use goods. Further, the implementation of any legal measures would have some impact on private sector in both trade and investment.

This study thus recommends that the short-term legal measures are proposed to the Ministry of Commerce under the Export and Import Goods Act (1979) to determine the specific dual-use goods that require permission prior to the export of such goods, and the long-term legal measures are proposed to the relevant government agencies to enact the specific law that establish the system relating to the control of all Weapon of Mass Destruction (WMD) including dual-use goods. However, the legal measures to control the dual-use goods shall be implemented simultaneously with the Authorized Economic Operator (AEO) standards, which may reduce the impact on private sector.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2014

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะความอนุเคราะห์จากอาจารย์ ดร.สิริกัญญา ไชววิไลกุล ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไข และชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่ต้นจนจบ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.สิริกัญญา ไชววิไลกุล เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ทัชชมัย ทองอุไร ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.วันดี สุชาติกุลวิทย์ และอาจารย์กฤติกา ปั้นประเสริฐ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยทุกท่านได้ให้คำแนะนำ ความรู้ รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อดำเนินการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายสุรพงษ์ หาญนครเศรษฐ์ นางผ่องผุด หาญนครเศรษฐ์ นางสาวบุญยณัฐ หาญนครเศรษฐ์ และนางสาวโชติกา หาญนครเศรษฐ์ ซึ่งเป็นบิดา มารดา และพี่สาวทั้งสองคนของผู้เขียน โดยทุกท่านได้ให้การสนับสนุน คอยกระตุ้นเตือน และให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวภัทราพรรณ เชื้อจินดา ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตั้งแต่เริ่มศึกษาในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ขอขอบคุณบริษัท สำนักกฎหมาย สากลสยามพรีเมียร์ จำกัด และเพื่อนร่วมงานทุกคน โดยเฉพาะนายบริพัตร ถนอมนาม และนางสาวณัฐวดี อินทวงศ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ นิติศาสตร์ทุกคนที่ได้ให้กำลังใจ และเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกคนที่คอยติดตาม ทวงถาม และให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะก่อให้เกิดประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการ ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณที่ให้แก่บุคคลทุกท่านที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 สินค้าที่ใช้ได้สองทางและมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย	7
2.1 ความเป็นมาและแนวคิดในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง	7
2.2 ความหมายและลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง.....	16
2.3 มาตรการที่อาจนำมาใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย	18
2.3.1 พระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522.....	29
2.3.2 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469	36
บทที่ 3 มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ	46
3.1 มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในสหภาพยุโรป.....	46
3.1.1 ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเศรษฐกิจ	48

3.1.2	ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม	50
3.1.3	ขอบเขตของการควบคุม	52
3.1.4	หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม	53
3.1.5	ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิบัติจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทาง ในการเยียวยาแก้ไข	60
3.2	มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสหรัฐอเมริกา	65
3.2.1	ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเศรษฐกิจ	68
3.2.2	ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม	69
3.2.3	ขอบเขตการควบคุม	72
3.2.4	หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม	74
3.2.5	ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิบัติจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทาง ในการเยียวยา	77
3.3	มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสิงคโปร์	82
3.3.1	ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเศรษฐกิจ	83
3.3.2	ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม	84
3.3.3	ขอบเขตการควบคุม	86
3.3.4	หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม	87
3.3.5	ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิบัติจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทาง ในการเยียวยา	92
3.4	วิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์	94
บทที่ 4	วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย	110
4.1	รูปแบบของกฎหมายและหน่วยงานที่ควบคุม	110
4.2	ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม	114

4.3 ขอบเขตการควบคุม.....	116
4.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม.....	118
4.5 แนวทางการลดผลกระทบหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน	121
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	128
5.1 บทสรุป.....	128
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	133
รายการอ้างอิง	136
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	141



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557	19
ตารางที่ 2 ตารางแสดงสินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทย ในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557	20
ตารางที่ 3 ตารางแสดงจำนวนคดีเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 – ปี พ.ศ. 2555 และรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่เกี่ยวข้อง.....	91
ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์	104
ตารางที่ 5 ตารางสรุปสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ.....	125

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1 แผนภาพแสดงมูลค่าการส่งออกของสินค้าที่ใช้ได้สองทางเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดในสหภาพยุโรป	49
รูปภาพที่ 2 แผนภาพแสดงมูลค่าการส่งออกของสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยังประเทศต่าง ๆ.....	49
รูปภาพที่ 3 แผนภาพแสดงหมวดหมู่ของสินค้าที่ใช้ได้สองทางและปริมาณสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมในแต่ละหมวดหมู่.....	51
รูปภาพที่ 4 แผนภาพเปรียบเทียบปริมาณการอนุญาตให้เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง จำแนกตามประเภทของใบอนุญาตในปี พ.ศ. 2554.....	56
รูปภาพที่ 5 แผนภาพแสดงจำนวนการขออนุญาตและการปฏิเสธในปี พ.ศ. 2553, พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555 .	58
รูปภาพที่ 6 แผนภาพแสดงมูลค่าของสินค้าที่มีการขออนุญาตและถูกปฏิเสธ ในปี พ.ศ. 2553, พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555 (mln EUR).....	59

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินการของกลุ่มผู้ก่อการร้ายจะใช้วิธีการรวบรวมอาวุธยุทธโปกรณ์จากกลุ่มผู้สนับสนุนในประเทศต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองกำลัง ทำให้หลายประเทศต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าจำพวกอาวุธยุทธภัณฑ์และยุทธโปกรณ์ โดยกำหนดห้ามเคลื่อนย้ายสินค้าเหล่านั้นออกนอกประเทศ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้านี้ทำได้ยากยิ่ง โดยเหตุนี้กลุ่มผู้ก่อการร้ายจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเคลื่อนย้ายสินค้าของตน โดยหันมามุ่งเน้นการเคลื่อนย้ายสินค้าที่สามารถนำไปพัฒนา ผลิต บำรุงรักษา จัดเก็บ ดัดแปลง หรือนำไปเป็นส่วนประกอบของอาวุธ แทนการเคลื่อนย้ายอาวุธสำเร็จรูป ประกอบกับกระบวนการผลิตสินค้าในปัจจุบันพัฒนาขึ้นอย่างมาก มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สินค้าธรรมดาในอดีตถูกพัฒนาและดัดแปลงจนทันสมัย สะดวกต่อการใช้งาน และตรงต่อความต้องการของผู้บริโภค ทำให้สินค้าบางชนิดที่ใช้ในเชิงพาณิชย์อาจถูกพัฒนาและดัดแปลงเป็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้ สินค้าประเภทดังกล่าวเรียกว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” เช่น เส้นใยไฟเบอร์กลาส (Fiberglass) ซึ่งโดยปกติเป็นวัสดุสำหรับใช้ทำโครงไม้เทนนิส แต่สามารถดัดแปลงนำไปใช้เป็นชิ้นส่วนของขีปนาวุธได้ หรือสารไตรเอทโนลามีน (Triethanolamine) ที่ใช้ในการทำสบู่ ผงซักฟอก และครีมบำรุงผิว สามารถดัดแปลงนำไปใช้ทำสารพิษหรือควีนพิษที่ใช้ในการก่อการร้ายได้ เป็นต้น ทำให้นานาประเทศตระหนักถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการนำสินค้าที่ใช้สองทางดังกล่าวไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ และพยายามกำหนดมาตรการควบคุมสินค้านี้ แต่เนื่องจากสินค้านี้โดยสภาพแล้วเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ ทำให้การกำหนดมาตรการใด ๆ จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเอกชน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประสบเหตุการณ์ก่อการร้ายที่คร่าชีวิตและทำลายทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เช่น การวางระเบิดที่อาคารอัลเฟรด พี เมอร์ราห์ เฟเดอรัล (Alfred P. Murrah Federal Building) ณ เมืองโอกลาโฮมาซิตี มลรัฐโอกลาโฮมา ประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้แก๊สพิษซารินโจมตีในสถานีรถไฟใต้ดิน ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2538 การโจมตีอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) ในนครนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์ก และอาคารเพนตากอน (Pentagon) ในอาร์ลิงตันเคาน์ตี มลรัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา การโจมตีด้วยจรวดหมายบรรจूसารสปอร์แอนแทรกซ์ไปยังสำนักงานข่าวหลายสำนักและสมาชิกวุฒิสภาของ

สหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2544¹ เป็นต้น นานาประเทศจึงพยายามศึกษาหามาตรการในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายโดยการลดช่องทางการเข้าถึงอาวุธหรือสินค้าที่สามารถพัฒนาเป็นอาวุธ โดยในระยะแรกมีการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้า เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าจากท่าเรือต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นมาตรการความปลอดภัยตู้สินค้า (Container Security Initiative หรือ CSI)² กฎการแจ้งล่วงหน้า (24 Hours Rule)³ หรือโครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT)⁴ เป็นต้น ส่วนในสหภาพยุโรปก็มีการจัดตั้งโครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economics Operator หรือ AEO)⁵ ขึ้น เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าไม่ให้ถูกนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการก่อการร้ายในประเทศ

¹ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "ระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 21 มกราคม 2558. แหล่งที่มา : <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=320 &ctl=DetailUserContent&mid =668&contentID=6652>

² มาตรการความปลอดภัยตู้สินค้า (Container Security Initiative หรือ CSI) เป็นโครงการของศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อเพิ่มระดับความเข้มงวดในการตรวจสอบความปลอดภัยของผู้สินค้าที่จะส่งเข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศใดที่จะเข้าร่วมโครงการดังกล่าวต้องทำสัญญาความตกลงร่วมมือ และยินยอมให้ทางการประเทศสหรัฐอเมริกาส่งเจ้าหน้าที่ศุลกากรเข้าไปประจำการ ณ ท่าเรือในประเทศตน เพื่อร่วมพิจารณาตรวจสอบตู้สินค้า รวมทั้งให้ความเห็นชอบก่อนการส่งสินค้าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาได้

³ กฎการแจ้งล่วงหน้า (24 Hours Rule) เป็นมาตรการเพิ่มเติมการบังคับใช้ระเบียบการขนส่งทางทะเลเพื่อลดความเสี่ยงของการก่อการร้ายและการลักลอบนำอาวุธร้ายแรงเข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลต้องแจ้งข้อมูลบัญชีสินค้าที่จะส่งไปประเทศสหรัฐอเมริกาให้ศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมงทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก่อนการขนส่งสินค้าลงเรือ ณ ท่าเรือต้นทาง หากเรือสินค้าใดไม่ได้แจ้งข้อมูลล่วงหน้า 24 ชั่วโมงตามที่กำหนดหรือมีข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่อนุญาตให้นำสินค้าเข้า

⁴ โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT) เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกากับภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้านระหว่างประเทศ เช่น ผู้นำเข้า ตัวแทนผู้ส่งออกสินค้า ผู้ขนส่งสินค้า ผู้ประกอบการคลังสินค้า เป็นต้น เพื่อปกป้องการค้าที่ถูกกฎหมายและเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยของประเทศสหรัฐอเมริกาจากกลุ่มก่อการร้ายที่อาจใช้กระบวนการขนส่งสินค้า (Logistic Supply Chain) เป็นเครื่องมือ โดยผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามแนวทางในการสร้างระบบป้องกันอันตรายและเสริมสร้างความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจที่ศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนด ศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาจะรับรองความถูกต้อง (Certification) ของมาตรการด้านความปลอดภัยของผู้ประกอบการแต่ละราย โดยผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการจะถูกตรวจสอบน้อยกว่าผู้ประกอบการรายอื่น เนื่องจากถือว่าได้รับการรับรองความถูกต้องในเบื้องต้นแล้ว

⁵ โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economics Operator หรือ AEO) เป็นความร่วมมือระหว่างศุลกากรและผู้ประกอบการของแต่ละประเทศเพื่อสร้างความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของการนำเข้าและส่งออกสินค้า โดยโครงการนี้จะให้การรับรองแก่ผู้ประกอบการที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูล 5 ด้าน ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัท

สืบเนื่องจากปัญหาการก่อร้ายที่ยังคงมีอยู่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 1540 (2004) ให้ประเทศต่าง ๆ ออกกฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศของตนเพื่อควบคุมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง เครื่องส่ง และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีมาตรการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป การควบคุมเงินทุนและบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าดังกล่าว และการจัดตั้งระบบควบคุมผู้ใช้สินค้าสุดท้าย ตลอดจนการบังคับใช้บทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายเพื่อไม่ให้บุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) สามารถเข้าถึงสินค้าที่สามารถพัฒนาไปใช้ในทางที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้ ทำให้ประเทศสมาชิกหลายประเทศเริ่มพิจารณาและกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าว เช่น กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย รวมถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน เช่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อควบคุมสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งโดยลักษณะแล้วเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์และไม่ได้เป็นภัยต่อความมั่นคง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน โดยเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการทั้งด้านค่าใช้จ่าย เวลา และบุคลากร ดังนั้น จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ กับการสนับสนุนส่งเสริมการค้าขายโดยเสรี ซึ่งในต่างประเทศได้มีแนวคิดในการนำมาตราการควบคุมผู้ประกอบการมาใช้ควบคู่ไปกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยกำหนดให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมแก่ผู้ประกอบการที่มีมาตรฐานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยลดอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเอกชน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติดังกล่าว โดยต้องดำเนินการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับข้อมติที่ 1540 นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้หลักร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มาจากการส่งออก โดยสินค้าไทยที่มีมูลค่าส่งออกสูงสุด 20 อันดับแรกส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีรายการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ รถยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า และเหล็ก เป็นต้น หากประเทศไทยยังไม่มีระบบควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมสินค้าที่จัดอยู่ในบัญชีสินค้าที่ใช้ได้สอง

ทางของต่างประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย ซึ่งอาจกระทบถึงบรรดาผู้ส่งออกและรายได้จากการส่งออกของประเทศได้⁶

คณะรัฐมนตรีได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2553 กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ซึ่งขณะนี้กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์อยู่ระหว่างการทบทวนพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยได้จัดให้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องตลอดระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี การพิจารณากำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยมีขอบเขตที่จำกัด เพราะพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการส่งออกและการนำเข้าสินค้านั้น ประเทศไทยจึงยังไม่มีกฎหมายควบคุมการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป และการให้บริการนำหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง นอกจากนั้น การกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนทั้งทางด้านการค้า และการลงทุน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเอกชน ประเทศไทยจึงอาจพิจารณากำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางควบคู่ไปกับการควบคุมมาตรฐานของผู้ประกอบการเช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ กล่าวคือ การนำโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอของกรมศุลกากรมาปรับใช้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งอธิบายให้เห็นถึงปัญหาของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย ศึกษาแนวทางในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ และวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และไม่ใช่อุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นการเฉพาะในลักษณะที่จะไม่ใช่อุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน

⁶ หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ 0304/1938 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การบริหารการนำเข้า – ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2553

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง
- 2) เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย
- 3) เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ
- 4) เพื่อให้ทราบปัญหาและแนวทางการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในประเทศไทย เพื่อให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐานสากลทัดเทียมกับนานาประเทศ และไม่ใช่อุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่านการถ่ายลำ การนำเข้าเพื่อส่งกลับออกไป และการให้บริการหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยไม่ครอบคลุมถึงมาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าดังกล่าว โดยผู้วิจัยจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับและปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของต่างประเทศที่เหมาะสมตามบริบทของประเทศไทยและไม่สร้างอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชนต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสารเชิงพรรณนาวิเคราะห์ โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ วารสาร จุลสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารประกอบการสัมมนา และศึกษากรณีศึกษาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยจะศึกษาทั้งกฎหมายของประเทศไทยและเปรียบเทียบกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ หลังจากที่ได้รวบรวม วิเคราะห์ เปรียบเทียบสาระที่สำคัญแล้ว จึงจะสรุปผลการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในประเทศไทย เพื่อให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐานสากลทัดเทียมกับนานาประเทศ และไม่เป็นอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน



บทที่ 2

สินค้าที่ใช้ได้สองทางและมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาและแนวคิดในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

ในยุคสงครามเย็นซึ่งเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มประเทศ 2 กลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศพันธมิตรที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย กับสหภาพโซเวียตซึ่งปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ทั้งสองฝ่ายต่างสะสมอาวุธและทำสงครามกันโดยใช้วิธีการสนับสนุนให้ประเทศพันธมิตรของตนเข้าทำสงครามแทน สงครามดังกล่าวก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของนานาประเทศเป็นอย่างมาก ประเทศพันธมิตรบางส่วนจึงได้จัดตั้งระบอบควบคุมการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์เพื่อตรวจสอบดูแลการส่งออกสินค้าที่เป็นยุทธปัจจัยและเทคโนโลยีต่าง ๆ ไม่ให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของสหภาพโซเวียตและประเทศพันธมิตร ในช่วงเวลาดังกล่าว มีการจัดตั้งระบอบควบคุมการส่งออกสากลจำนวน 4 ระบอบ ได้แก่⁷

1) Missile Technology Control Regime (MTCR) ก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มประเทศที่เป็นผู้นำด้านอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (G-7 Industrialized Countries) เมื่อปี พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) เพื่อควบคุมการส่งออก หรือโยกย้ายวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีขั้นสูงที่อาจนำไปผลิตขีปนาวุธ หรือขีปนาวุธนำวิถีที่สามารถติดหัวรบอาวุธทำลายมวลชน และอากาศยานไร้คนบังคับ รวมทั้งระบบที่สามารถบรรทุกสิ่งที่เป็นอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพขนาดเล็ก โดยสามารถแบ่งบัญชีรายการสินค้าควบคุมได้ 2 ประเภท คือรายการสินค้าที่เกี่ยวข้องกับขีปนาวุธที่มีพิสัยยิงมากกว่า 300 กิโลเมตร และมีพิถันน้ำหนักมากกว่า 500 กิโลกรัม และรายการสินค้าที่เกี่ยวข้องกับขีปนาวุธพิสัยยิงมากกว่าหรือเท่ากับ 300 กิโลเมตร โดยไม่คำนึงถึงพิถันน้ำหนัก ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ Missile Technology Control Regime จำนวน 34 ประเทศ⁸

2) Australia Group (AG) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) โดยมีแรงผลักดันมาจากการที่ประเทศอิรักนำอาวุธเคมีมาใช้ในสงครามระหว่างประเทศอิรักกับประเทศอิหร่าน ซึ่งเป็นการละเมิดพิธีสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1925 (1925 Geneva Protocol) ประเทศออสเตรเลียจึงได้

⁷ สำนักมาตรฐานการค้า กรมการค้าต่างประเทศ, "ระบอบควบคุมการส่งออกสากล (Export Control Regime)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=253>

⁸ Missile Technology Control Regime, "Introduction," [Online] Accessed: March 25, 2015. Available from: <http://www.mtcr.info/english/index.html>

เสนอให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีตั้งต้นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันนำมาสู่การจัดตั้ง Australia Group ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการส่งออกวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่สามารถนำไปใช้ผลิตอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพได้ ปัจจุบัน Australia Group ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 41 ประเทศ กับสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ข้อกำหนดการควบคุมของ Australia Group จะมีมากกว่าการควบคุมภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention) และอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ (Biological and Toxin Weapons Convention) โดยสามารถแบ่งบัญชีรายการสินค้าควบคุมได้ 6 ประเภท คือ⁹

- ก) สารเคมีตั้งต้น (Chemical Weapons Precursor)
- ข) สารชีวภาพ (Biological Agents)
- ค) เชื้อโรคจากพืช (Plant Pathogens)
- ง) เชื้อโรคและพิษจากคนและสัตว์ (Human and Animal Pathogens and Toxins)
- จ) สินค้าที่ใช้ได้สองทางและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการผลิตสารเคมี (Dual-use chemical manufacturing facilities and equipment and related technology and software)
- ช) สินค้าที่ใช้ได้สองทางและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการผลิตสารชีวภาพ (Dual-use biological equipment and related technology and software)

3) Nuclear Suppliers Group (NSG) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) โดยกลุ่มประเทศที่เป็นผู้ผลิตและจัดหาอาวุธนิวเคลียร์เพื่อควบคุมการส่งออกวัสดุ อุปกรณ์นิวเคลียร์ เครื่องมือทางอุตสาหกรรม เครื่องแยกไอโซโทป เครื่องมือทดลองใช้อาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ใช้ประโยชน์สองทางที่สามารถนำไปผลิตหรือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยสามารถแบ่งบัญชีรายการสินค้าควบคุมได้ 2 ประเภท คือ สินค้าที่ออกแบบเฉพาะสำหรับการใช้นิวเคลียร์ และสินค้าที่ใช้ได้สองทางและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ Nuclear Suppliers Group จำนวน 48 ประเทศ¹⁰

⁹ The Australia Group, "Introduction," [Online] Accessed: March 25, 2015. Available from: <http://www.australiagroup.net/en/index.html>

¹⁰ Nuclear Suppliers Group, "About the Nsg," [Online] Accessed: March, 25 2015. Available from: <http://www.nsg-online.org/en/>

4) Wassenaar Arrangements (WA) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ภายหลังจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินและการสิ้นสุดของสงครามเย็น เมื่อเทคโนโลยีทั่วโลกมีความก้าวหน้าขึ้น ประกอบกับความต้องการที่จะให้เปิดเสรีทางการค้าและลดการควบคุมการส่งออกของพลเมืองมีเพิ่มมากขึ้น บทบาทและความจำเป็นของก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการส่งออก หรือ Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom) เพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าที่เป็นยุทธปัจจัยและเทคโนโลยีต่าง ๆ ไปยังสหภาพโซเวียตและประเทศพันธมิตรจึงมีความสำคัญลดน้อยลง เนื่องจากไม่มีความจำเป็นในเรื่องการป้องกันประเทศจากสหภาพโซเวียต การดำเนินงานของ CoCom จึงได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2537 และได้มีการก่อตั้ง Wassenaar Arrangement on Export Control of Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (Wassenaar Arrangement) เพื่อควบคุมการส่งออกอาวุธ (Conventional Arms) และสินค้าหรือเทคโนโลยีที่มีลักษณะใช้ประโยชน์ได้สองทาง (Dual-use Items) โดยส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและสร้างความรับผิดชอบแก่ประเทศสมาชิกในการเคลื่อนย้ายสินค้า ทั้งนี้ รูปแบบการควบคุมภายใต้ Wassenaar Arrangement มีความแตกต่างจาก CoCom เพราะสมาชิกของ CoCom จะต้องยื่นใบอนุญาตการส่งออกสินค้าที่ต้องห้ามให้กับ CoCom พิจารณาและอนุมัติ แต่ภายใต้ Wassenaar Arrangement ได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการพิจารณาด้วยตนเองว่าจะอนุญาตให้มีการส่งออกสินค้าหรือเทคโนโลยีที่ต้องห้ามหรือไม่¹¹ โดยสามารถแบ่งบัญชีรายการสินค้าควบคุมได้ 2 ประเภท คือ รายการอาวุธ และรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ Wassenaar Arrangements จำนวน 41 ประเทศ¹²

อย่างไรก็ตาม ระบอบควบคุมการส่งออกสินค้าสากลทั้ง 4 ระบอบดังกล่าวเป็นเพียงหลักการที่ระบุไว้ทั่วไปและไม่เป็นทางการ เพื่อให้แต่ละประเทศสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการส่งออกสินค้าในประเทศของตนเท่านั้น แม้บางระบอบจะมีการจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินการภายใต้ระบอบควบคุมการส่งออกของตน แต่คู่มือดังกล่าวก็ทำได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด นอกจากนี้ ปัจจุบันมีประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในแต่ละระบอบค่อนข้างน้อย โดยมีประเทศสมาชิกไม่ถึง 50 ประเทศ ประกอบกับการบังคับใช้ระบอบควบคุมการส่งออกสินค้าดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของแต่ละระบอบเท่านั้น ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่อยู่ในสหภาพยุโรป ทั้งนี้ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง

¹¹ Antonia Alice Badway, *Controlling the Export of Dual-Use Technology in a Post - 9/11 World* (California: Pacific McGeorge School of Law, 2005), pp. 434 - 437.

¹² Wassenaar Arrangement, "Introduction," [Online] Accessed: March, 25 2015. Available from: <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html>

ที่ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกของระบอบควบคุมการส่งออกทั้ง 4 ระบอบค่อนข้างน้อย มีเหตุผลเนื่องมาจากการบริหารงานที่เป็นความลับ โดยจำกัดอยู่แต่ในกลุ่มประเทศผู้ก่อตั้งระบอบควบคุมสินค้าดังกล่าวเท่านั้น ระบอบควบคุมการส่งออกทั้ง 4 ระบอบดังกล่าวจึงเป็นเพียงหลักการทั่วไปที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ¹³

นอกจากระบอบควบคุมการส่งออกสากลที่เป็นหลักการทั่วไปแล้ว ปัจจุบันยังมีความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไม่แพร่ขยายอาวุธรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่¹⁴

1) Biological Weapons Convention (BWC) หรือ อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ ซึ่งให้นิยามคำว่า “อาวุธชีวภาพ” หมายถึง อาวุธที่เป็นเชื้อโรคและมีสารพิษ รวมทั้งเครื่องมือและระบบเครื่องส่งซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อใช้กับเชื้อโรคและสารพิษดังกล่าว โดยอนุสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีวัตถุประสงค์ในการห้ามผลิต สะสม ถ่ายโอน ได้มาซึ่ง และใช้อาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง ฉบับแรก มีสาระสำคัญ คือ ห้ามรัฐภาคีพัฒนา ผลิต สะสม ถ่ายโอน ได้มาซึ่ง และใช้อาวุธชีวภาพและสารพิษ และรัฐภาคีจะต้องทำลายอาวุธดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองด้วย อนึ่ง อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2518 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 165 ประเทศ และมีประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอีก 12 ประเทศ โดยประเทศไทยเป็นสมาชิก Biological Weapons Convention เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2518

2) Chemical Weapons Convention (CWC) หรือ อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี ซึ่งให้นิยามของคำว่า “อาวุธเคมี” หมายถึง สารเคมีที่ทำปฏิกิริยาทางเคมีแล้วนำไปใช้เป็นอาวุธ โดยทำให้เกิดการบาดเจ็บ ตาย หรือทุพพลภาพชั่วคราว รวมทั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ออกแบบมาเพื่อใช้กับอาวุธดังกล่าว อนุสัญญานี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการห้ามรัฐภาคีพัฒนา ผลิต สะสม หรือใช้อาวุธเคมีในการทำสงคราม และให้รัฐภาคีทำลายอาวุธเคมีที่ได้ผลิตหรือมีอยู่ในความครอบครองก่อนหน้าการลงนามในอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ Chemical Weapons Convention มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก 188 ประเทศ และมีประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน 2 ประเทศ โดยประเทศไทยได้ลงนาม Chemical Weapons Convention เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2536 และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2543 จึงมีผลให้ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีโดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2546

¹³ Rajiv Nayan, *Unscr 1540 Implementation and Multilateral Export Controls Regime* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2005), pp. 3 - 5.

¹⁴ สำนักมาตรฐานการค้า กรมการค้าต่างประเทศ, "ระบอบควบคุมการส่งออกสากล (Export Control Regime)" [ออนไลน์].

3) Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) หรือ สนธิสัญญาการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ มีสาระสำคัญ คือ ห้ามรัฐที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapon State หรือ NWS) ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศรัสเซีย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศจีน ส่งหรือช่วยให้ประเทศอื่น ผลิต หรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และห้ามรัฐที่ไม่ได้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Nuclear Weapon State หรือ NNWS) รับ แสวงหา หรือขอความช่วยเหลือในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ โดยให้รัฐที่ไม่ได้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์จัดทำความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Safeguards Agreement) กับทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency หรือ IAEA) ว่าจะไม่นำพลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติไปดัดแปลงและใช้ผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้ Nuclear Non-Proliferation Treaty มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 มีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 190 ประเทศ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2515 และได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการจัดทำความตกลงเรื่องมาตรการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Safeguards Agreement) กับทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ซึ่งได้ลงนามและให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2517

4) The Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (CTBT) หรือสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามรัฐภาคีทำการทดลองอาวุธนิวเคลียร์หรือระเบิดนิวเคลียร์ใด ๆ ในทุกพื้นที่ (ทั้งทางบก ทางอากาศ ใต้น้ำ หรือใต้ดิน) และเพื่อป้องกันการพัฒนาหรือการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ โดยสนธิสัญญานี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด แต่รัฐภาคีมีสิทธิที่จะถอนตัวได้ ปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว 182 ประเทศ มีประเทศที่ให้สัตยาบันแล้วจำนวน 152 ประเทศ โดยประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2539 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน¹⁵

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธทั้ง 4 ฉบับข้างต้น จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาแต่ละฉบับมุ่งควบคุมการผลิต การครอบครอง การใช้ และการพัฒนาอาวุธของรัฐภาคีโดยตรง ไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) ทำให้การดำเนินการภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายได้ นอกจากนี้ สิ้นค้าที่ถูกควบคุมภายใต้อนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว ก็จำกัดแค่เพียงสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพเท่านั้น ไม่ได้มุ่งสร้างระบบควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแต่อย่างใด

¹⁵ กระทรวงต่างประเทศ, "การลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9901-การลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง.html>

ด้วยเหตุดังกล่าว มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544 จึงอาศัยความสมัครใจของแต่ละประเทศในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไม่แพร่ขยายอาวุธหรือเข้าเป็นสมาชิกของระบอบควบคุมการส่งออกสากล ทำให้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในช่วงเวลาดังกล่าวไม่เป็นระบบ ขาดความชัดเจน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายในแต่ละครั้ง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็จะดำเนินการออกข้อมติเพื่อประณามและแสดงเจตนาปรามณ์ในการต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าว แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการทั่วไปที่เป็นรูปธรรมให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม หรือในบางกรณีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็เพียงแต่กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ก่อการร้ายแต่ละกลุ่มเท่านั้น เช่น ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1267 (1999) รับรองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2542 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดรายชื่อบุคคลและคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย Al-Qaeda และ Taliban ซึ่งประเทศสมาชิกสหประชาชาติต้องห้ามไม่ให้อากาศยานที่มีบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือเช่า ทำการขึ้น ลง หรือจอดภายในดินแดนของตน และต้องอายัดและไม่จัดหาเงินทุนและทรัพย์สินให้ รวมทั้งต้องปิดล้อมทางอาวุธของบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2542 ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติจึงมีมติอนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1267 (1999) โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/4 เพื่อรองรับพันธกรณีตามข้อมติดังกล่าว¹⁶

เหตุการณ์สำคัญที่นำมาสู่การกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง คือ เหตุการณ์โจมตีอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) ในนครนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly of United Nations หรือ UNGA) จึงได้รับรองข้อมติที่ 56/1 และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council หรือ UNSC) ได้รับรองข้อมติที่ 1368 (2001) ในวันที่ 12 กันยายน 2544 เพื่อประณามการก่อการร้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยถือว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันนำตัวผู้กระทำความผิด ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ให้การพำพิงมาเข้าสู่กระบวนการ

¹⁶ กรมองค์การระหว่างประเทศ กองสันติภาพ ความมั่นคง และการลดอาวุธ, "การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบสหประชาชาติ (Counter-Terrorism)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: [http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899-การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติ-\(Counter-.html](http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899-การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติ-(Counter-.html)

ยุติธรรม นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังได้พิจารณาออกข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อร้าย ดังนี้¹⁷

1) ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (2001) รับรองเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการด้านการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยน ข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ 13 ฉบับ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการการต่อต้านการก่อการร้าย (UN Counter Terrorism Committee หรือ CTC) และสำนักผู้บริหารด้านการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งสหประชาชาติ (Counter Terrorism Executive Directorate หรือ CTED) ขึ้น เพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามข้อมติดังกล่าว

2) ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 (2004) ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction หรือ WMD) มีการรับรองข้อมติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการภายในประเทศควบคุมดูแลให้ไม่มีการแพร่ขยายและการขนส่งอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ซึ่งได้แก่ อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพ รวมทั้งจัดตั้งระบบที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การขนถ่ายลำ การนำเข้าและส่งกลับออกไป รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง เครื่องส่ง และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มผู้ก่อการร้าย ทั้งนี้ ข้อมติดังกล่าวเป็นความพยายามของสหประชาชาติที่จะปิดช่องโหว่ของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการลดและแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นระบบที่มีบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้รัฐ (Non-State actors) เป็นตัวแปรสำคัญ¹⁸ โดยสาระสำคัญของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 (2004) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติต้องดำเนินการ ดังนี้¹⁹

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ Peter Crail, "A Risk-Baesd Approach," Report of Implementing UN Security Council Resolution 1540 Nonproliferation Review 13, 2 (2006): 355 - 357.

¹⁹ "...Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides that all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery;

ก) งดการสนับสนุนบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) ในการพัฒนา จัดหาให้ได้มา ผลิต ครอบครอง ขนส่ง โอน หรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และเครื่องส่ง

ข) ออกกฎหมายและบังคับใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อห้ามบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีใช้รัฐ ผลิต จัดหาให้ได้มา ครอบครอง พัฒนา ขนส่ง โอน หรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธ

-
2. Decides also that all States, in accordance with their national procedures, shall adopt and enforce appropriate effective laws which prohibit any non-State actor to manufacture, acquire, possess, develop, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, in particular for terrorist purposes, as well as attempts to engage in any of the foregoing activities, participate in them as an accomplice, assist or finance them;
 3. Decides also that all States shall take and enforce effective measures to establish domestic controls to prevent the proliferation of nuclear, chemical, or biological weapons and their means of delivery, including by establishing appropriate controls over related materials and to this end shall:
 - a. Develop and maintain appropriate effective measures to account for and secure such items in production, use, storage or transport;
 - b. Develop and maintain appropriate effective physical protection measures;
 - c. Develop and maintain appropriate effective border controls and law enforcement efforts to detect, deter, prevent and combat, including through international cooperation when necessary, the illicit trafficking and brokering in such items in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law;
 - d. Establish, develop, review and maintain appropriate effective national export and trans-shipment controls over such items, including appropriate laws and regulations to control export, transit, trans-shipment and re-export and controls on providing funds and services related to such export and trans-shipment such as financing, and transporting that would contribute to proliferation, as well as establishing end-user controls; and establishing and enforcing appropriate criminal or civil penalties for violations of such export control laws and regulations;
 4. Decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, for a period of no longer than two years, a Committee of the Security Council, consisting of all members of the Council, which will, calling as appropriate on other expertise, report to the Security Council for its examination, on the implementation of this resolution, and to this end calls upon States to present a first report no later than six months from the adoption of this resolution to the Committee on steps they have taken or intend to take to implement this resolution;...”

ชีวภาพ และเครื่องส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อการร้าย รวมถึงการมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมข้างต้น ไม่ว่าจะในฐานะผู้กระทำสำเร็จ ผู้ให้ความช่วยเหลือ หรือผู้สนับสนุนทางการเงิน

ค) จัดให้มีและบังคับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดตั้งระบบควบคุมสินค้าในประเทศของตน เพื่อป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และเครื่องส่ง รวมทั้งจัดตั้งมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยประเทศสมาชิกจะต้อง ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

— พัฒนาและรักษาไว้ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการและสร้างความปลอดภัยของสินค้าดังกล่าว ทั้งในด้านการผลิต การใช้ การเก็บรักษา และการขนส่ง

— พัฒนาและรักษามาตรการป้องกันทางกายภาพที่เหมาะสม

— พัฒนาและรักษาไว้ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมเขตชายแดน การป้องกันการลักลอบค้าขายผิดกฎหมาย และกิจกรรมนายหน้าค้าอาวุธและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

— จัดตั้ง พัฒนา ทบทวน และรักษาไว้ซึ่งมาตรการที่เหมาะสม พร้อมออกกฎหมายและกฎระเบียบในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป การควบคุมเงินทุน และบริการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกและถ่ายลำดังกล่าว รวมทั้งจัดตั้งระบบควบคุมผู้ใช้สินค้าลำดับสุดท้าย ตลอดจนบังคับใช้บทลงโทษทางแพ่งและอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกดังกล่าว

ง) จัดตั้งคณะกรรมการธิการซึ่งมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติของประเทศสมาชิก โดยให้เสนอรายงานฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนที่ได้ดำเนินการ หรือตั้งใจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมตินี้ ต่อคณะกรรมการภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ข้อมตินี้ได้รับความเห็นชอบ

แม้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติฉบับนี้จะไม่ได้กล่าวถึงนิยามและเนื้อหาของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” โดยตรง แต่บรรดาประเทศสมาชิกต่างเริ่มออกมาตรการควบคุมให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าว โดยมีการตีความคำว่า “วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง” ให้ครอบคลุมถึงการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางด้วย เพื่อไม่ให้สินค้าจำพวกอาวุธ เทคโนโลยี และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ได้สองทาง ถูกนำไปพัฒนาหรือผลิตเป็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction หรือ WMD) ซึ่งอาจถูกนำมาใช้ในการก่อการร้ายหรือถูกเคลื่อนย้ายไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้

เนื่องจากการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2549 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1673 (2006) เพื่อขยายระยะเวลาให้แก่ประเทศสมาชิกในการที่จะปฏิบัติตามข้อมติที่ 1540 (2004) ออกไปอีกเป็นระยะเวลา 2 ปี ต่อมาเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2551 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1810 (2008) เพื่อขยายระยะเวลาการบังคับตามข้อมติที่ 1540 (2004) ออกไปอีก 3 ปี จนถึงวันที่ 25 เมษายน 2554 โดยในครั้งนี้นักคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ระบุให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติที่ 1540 พิจารณาสถานะของการดำเนินการตามข้อมติดังกล่าว และเร่งดำเนินการอำนวยความสะดวกด้านเทคนิคต่าง ๆ แก่ประเทศสมาชิกเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อมติที่ 1540 ได้โดยเร็ว ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการจึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกของสหประชาชาติกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ในระหว่างวันที่ 30 กันยายน 2552 ถึงวันที่ 2 ตุลาคม 2552 แต่เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเล็งเห็นว่าภารกิจในการกำหนดมาตรการภายในประเทศโดยสมบูรณ์ในการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง เช่น อาวุธนิวเคลียร์ รังสี เคมี หรือชีวภาพ ตามข้อมติที่ 1540 เป็นภารกิจในระยะยาวที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2554 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1977 (2011) เพื่อขยายระยะเวลาการบังคับตามข้อมติที่ 1540 (2004) ออกไปอีกเป็นเวลา 10 ปี จนถึงปี พ.ศ. 2564 โดยกำหนดให้คณะกรรมการจะต้องทบทวนและตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อมติที่ 1540 จำนวน 2 ครั้ง กล่าวคือครั้งแรกเมื่อระยะเวลาผ่านไปแล้ว 5 ปี และอีกครั้งหนึ่งก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่ขยายออกไป ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2555 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 2055 (2012) ขยายจำนวนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการเป็น 9 คน²⁰

2.2 ความหมายและลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 (2004) ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงกำหนดให้บรรดาประเทศสมาชิกจัดให้มีมาตรการภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ได้แก่ อาวุธนิวเคลียร์ รังสี เคมี หรือชีวภาพ และจัดให้มีระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ

²⁰ 1540 Committee, "United Nations Security Council Resolution 1540 (2004)," [Online] Accessed: January 15, 2015. Available from: <http://www.un.org/en/sc/1540/>

และการนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน อย่างไรก็ตาม ข้อมติดังกล่าวไม่ได้ให้ความหมายหรือระบุเนื้อหาถึงการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง เพียงแต่กำหนดถึงการควบคุมการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงในภาพรวม พร้อมกำหนดให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อมตินั้น ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงสามารถกำหนดความหมายและลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้ด้วยตนเอง ตัวอย่างเช่น

ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมี Council Regulation (EC) No 428/2009 กำหนดนิยามของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” ว่าหมายถึงสินค้าซึ่งรวมไปถึงซอฟต์แวร์และเทคโนโลยีที่สามารถนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั้งทางเอกชนและทางทหาร รวมถึงสินค้าทุกชนิดที่สามารถใช้ได้หลายทาง ทั้งในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องและส่วนที่สามารถนำไปใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์หรือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับระเบิดนิวเคลียร์ได้²¹

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความหมายของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” ไว้ในระเบียบว่าด้วยการส่งออก (Export Administration Regulations หรือ EAR) โดยให้หมายถึง สินค้าที่สามารถใช้ได้ทั้งทางด้านการพาณิชย์ และสามารถนำไปใช้ทางด้านการทหารหรือใช้เพื่อแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้²²

ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดนิยามคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” ไว้ใน Strategic Goods (Control) Act ว่าหมายถึง สินค้าที่สามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางทหาร หรือนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหารหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้ พร้อมทั้งให้นิยามของคำว่า “เทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง” ว่าหมายถึง เทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการพัฒนา การผลิต และการใช้สินค้าที่ใช้ได้สองทาง²³

²¹ Article 2(1) of EC Regulation 428/2009 “dual-use items” shall mean items, including software and technology, which can be used for both civil and military purposes, and shall include all goods which can be used for both non-explosive uses and assisting in any way in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

²² Part 772 of Export Administration Regulation “dual use” means items that have both commercial and military or proliferation applications.

²³ Section 4A(2) of Strategic Goods (Control) Act

"dual-use goods" means goods capable of being used for both a non-military purpose and a military purpose or relevant activity;

"dual-use technology" means technology necessary for the development, production or use of any dual-use goods.

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ความหมายและบริบทของคำว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยนั้นคงไม่แตกต่างไปจากความหมายที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศมากนัก ดังเช่นที่กรมการค้าต่างประเทศได้ให้ความหมายอย่างไม่เป็นทางการของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” ว่าหมายถึง สินค้าและเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งทางสันติและทางสงคราม เช่น สารไซโตเคมีไซยาไนด์ ที่สามารถนำมาใช้ในการย้อมสีและสกัดทองคำ (ทางสันติ) หรือสามารถนำมาใช้เป็นอาวุธเคมีได้ (ทางสงคราม) เป็นต้น²⁴

ดังนั้น หากพิจารณาคำนิยาม ความหมาย และลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุมของประเทศต่าง ๆ แล้ว อาจสรุปได้ว่า คำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” นั้น หมายถึง สินค้าและเทคโนโลยีที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ได้สองทาง กล่าวคือ เป็นสินค้าที่สามารถนำมาใช้ในเชิงพาณิชย์หรือใช้ประโยชน์ทั่วไปของเอกชน หรือนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางทหารโดยการนำไปพัฒนา ผลิต จัดการขนส่ง หรือนำมาใช้เป็นอุปกรณ์หรือส่วนประกอบของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้

2.3 มาตรการที่อาจนำมาใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าไปยังประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก การส่งออกสินค้าถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญทางหนึ่งของประเทศ จากตารางที่ 1 ซึ่งแสดงมูลค่าการส่งออกและส่วนแบ่งตลาดของประเทศที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวน 737,430 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 11.0 มีมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังประเทศญี่ปุ่นจำนวน 642,931.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 9.6 มีมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังประเทศมาเลเซียจำนวน 376,912.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 5.6 และมีมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังเขตบริหารพิเศษฮ่องกงจำนวน 373,793.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 5.6 ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนมีการบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้วทั้งสิ้น จึงแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่มีการบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปริมาณค่อนข้างสูง

²⁴ สำนักมาตรฐานการค้า กรมการค้าต่างประเทศ, “นิยามศัพท์” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=255>

ตารางที่ 1 ตารางแสดงตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557

		มูลค่าการส่งออก	ส่วนแบ่งตลาด (%)
ส่งออกทั้งสิ้น		6,702,817.1	100.0
1	จีน	737,430.0	11.0
2	สหรัฐอเมริกา	700,191.9	10.4
3	ญี่ปุ่น	642,931.7	9.6
4	มาเลเซีย	376,912.4	5.6
5	ฮ่องกง	373,793.6	5.6
6	สิงคโปร์	311,843.3	4.7
7	อินโดนีเซีย	284,675.0	4.2
8	ออสเตรเลีย	271,625.1	4.1
9	เวียดนาม	230,458.2	3.4
10	ฟิลิปปินส์	173,779.7	2.6
11	ประเทศอื่น ๆ	2,599,176.2	38.8

แหล่งที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์²⁵

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับตารางที่ 2 ซึ่งแสดงประเภทของสินค้าที่ส่งออกไปยังประเทศต่าง ๆ นั้น ก็จะพบว่าประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าประเภทอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในปริมาณค่อนข้างมาก มีมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภทรถยนต์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบมากที่สุด คือ 724,967.8 ล้านบาท มีมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภทเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบมากเป็นอันดับที่สอง คือ 535,345.3 ล้านบาท ทั้งนี้ สินค้าประเภทอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ดังกล่าวจัดอยู่ในรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ควรมีมาตรการในการควบคุม

²⁵ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, "ตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2557" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.ops3.moc.go.th/infor/db_sql/gp_web_export2.asp

ตารางที่ 2 ตารางแสดงสินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทย ในช่วงเดือนมกราคม ถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557

มูลค่า : ล้านบาท

รายการสินค้า	มูลค่าการส่งออก
1 รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	724,967.8
2 เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	535,345.3
3 น้ำมันสำเร็จรูป	333,034.7
4 อัญมณีและเครื่องประดับ	300,690.8
5 เม็ดพลาสติก	287,657.8
6 เคมีภัณฑ์	253,734.1
7 ผลิตภัณฑ์ยาง	237,695.6
8 แผงวงจรไฟฟ้า	218,173.9
9 เครื่องจักรกลและส่วนประกอบของ	212,459.6
10 ยางพารา	177,665.7

แหล่งที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์²⁶

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่อาจนำมาใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางกระจายอยู่ตามกฎหมายเฉพาะจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรงทำให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้เพียงบางรายการ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 ประกอบพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในทางสงคราม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงครามออกนอกราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลเรื่องความปลอดภัยของประเทศ และธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้รัฐสามารถตราพระราชกฤษฎีกาออกมาควบคุมสินค้าได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดความหมายของสิ่งที่ใช้ในการสงครามให้หมายความรวมถึงสัมภาระ พลังสงคราม อุปกรณ์ลำเลียงที่มี

²⁶ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, "สินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2557" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.ops3.moc.go.th/infor/db_sql/gp_web_export1.asp

ค่าในการยุทธศาสตร์ และวัตถุที่มีประโยชน์ในการผลิตอาวุธ กระสุน และสิ่งที่ใช้ในการสงครามด้วย โดยจะระบุชนิดและประเภทของอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงครามอันพึงถูกควบคุมเพิ่มเติมไว้ในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้อาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงครามที่ถูกระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นสิ่งอันพึงควบคุมโดยสามารถจำแนกประเภทในเบื้องต้นได้ 4 ประเภท ดังต่อไปนี้²⁷

ก) อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ เครื่องยิง หรือเครื่องฉายพลังงานคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า และเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามได้

ข) สารเคมีที่ใช้ในการทำสงครามเคมีจำนวน 17 ชนิด อ้างอิงจากยุทธภัณฑ์ควบคุมตามบัญชีในภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี

ค) สารเคมีและสารเคมีที่ใช้เป็นส่วนผสมของวัตถุระเบิด รวมทั้งในกรณีที่มีชื่อเป็นอย่างอื่นแต่มีคุณสมบัติ สูตรโครงสร้างทางเคมี หรือส่วนผสมอย่างเดียวกัน ให้ถือเป็นยุทธภัณฑ์ที่ถูกควบคุมเช่นกัน มีจำนวนทั้งสิ้น 177 ชนิด

ง) วัตถุระเบิด รวมทั้งหากมีชื่อเป็นอย่างอื่นแต่มีคุณสมบัติ สูตรโครงสร้างทางเคมี หรือส่วนผสมอย่างเดียวกัน ให้ถือเป็นยุทธภัณฑ์ที่ถูกควบคุมเช่นกัน มีจำนวนทั้งสิ้น 55 ชนิด

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมสินค้าที่มีลักษณะเป็นอาวุธยุทธภัณฑ์หรือเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการทหารโดยตรง แม้จะมีสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางรายการที่อยู่ในการควบคุมของกฎหมายดังกล่าว เช่น ไรซิน (Ricin) ซึ่งสามารถใช้ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลหรือผลิตยาปราบศัตรูพืช แต่ในขณะเดียวกันสามารถนำมาใช้ผลิตอาวุธชีวภาพและทำลายอวัยวะภายในร่างกายได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางทั้งหมดแต่อย่างใด อนึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม และครอบคลุมเฉพาะการการส่งออกหรือการส่งผ่านสินค้าเท่านั้น

2) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เดิมประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่แล้วหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายแห่งต่างกัน ทำให้การควบคุมไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและครอบคลุมไม่ทั่วถึง ในขณะที่มีการนำวัตถุ

²⁷ สงบ สิทธิเดช, "แนวคิดการตรวจสอบสินค้าอาวุธทำลายล้างสูง (WMD)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://dr-sangob.blogspot.com/2011/06/wnd.html>

อันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น²⁸

คำว่า “วัตถุอันตราย” ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกำมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อมได้²⁹

ในการควบคุมวัตถุอันตรายไม่ว่าจะเป็นการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ได้มีการแบ่งประเภทของวัตถุอันตรายเพื่อความสะดวกและความเหมาะสมในการควบคุมตามความจำเป็น โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่³⁰

- ก) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดก่อนการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง
- ข) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย
- ค) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง
- ง) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ในการพิจารณาว่าสินค้าแต่ละชนิดเป็นวัตถุอันตรายประเภทใด ให้พิจารณาจากบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยจะมี

²⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

²⁹ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4

³⁰ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 18

การกำหนดบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายประเภทต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในการควบคุมวัตถุอันตรายชนิดนั้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตรายได้โดยสภาพของสินค้านั้น ๆ เอง ไม่ได้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถควบคุมสินค้าประเภทสารเคมีที่เป็นพิษและสารตั้งต้นอื่น ๆ ที่เป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางรายการเท่านั้น เช่น สารโปแตสเซียมไซยาไนด์ (Potassium cyanide) ซึ่งสามารถใช้ผลิตอาวุธเคมีทำลายหอดลอมและเป็นพิษต่อประสาทส่วนกลาง แต่ในขณะเดียวกันสามารถนำไปใช้ทำความสะอาดโลหะหรือสกัดสินแร่ได้ เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากเชื้อโรคและพิษจากสัตว์เป็นสิ่งที่สามารถก่ออันตรายต่อประชาชน จึงต้องกำหนดวิธีการในการควบคุมการผลิต การครอบครอง การจำหน่าย การนำเข้า การส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและสวัสดิภาพแก่ประชาชน³¹ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งควบคุมการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านเฉพาะเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ โดยคำว่า “เชื้อโรค” หมายความว่า เชื้อจุลินทรีย์ หรือเชื้ออื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งผลิตผลที่ได้จากเชื้อดังกล่าว ทั้งนี้ คำว่า “เชื้อโรค” ถูกจำกัดเฉพาะเชื้อโรคที่ทำให้เกิดโรคในคน ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะเท่านั้น ส่วนคำว่า “พิษจากสัตว์” หมายความว่า พิษที่เกิดจากสัตว์ที่ทำให้เกิดโรคในคน ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะ และสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น พิษจากงู พิษจากแมลง และพิษจากปลาปักเป้า³² เป็นต้น

นอกจากพระราชบัญญัตินี้จะครอบคลุมถึงการส่งออกสินค้าประเภทเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ กล่าวคือ นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าประเภทดังกล่าวแล้ว ยังรวมไปถึงการนำผ่านสินค้าดังกล่าวด้วย การนำผ่าน หมายถึง การนำหรือผ่านสินค้านั้นในราชอาณาจักร โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ เช่น เมื่อสินค้าส่งมาจากประเทศหนึ่ง แต่ได้มีการพักไว้ที่ประเทศไทย เพื่อที่จะขนถ่ายสินค้าหรือเปลี่ยนพาหนะที่ใช้ในการขนส่งก่อนและส่งสินค้านั้นต่อไปยังประเทศอื่นซึ่งเป็นประเทศปลายทาง กระบวนการในการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการนำผ่านสินค้า ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมและหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย โดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่ง

³¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

³² พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 4

ครอบคลุมถึงการผลิต การครอบครอง การนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านสินค้าที่เป็นเชื้อโรค และพิษจากสัตว์

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมสินค้าประเภทเชื้อโรคและพิษจากสัตว์เท่านั้น ไม่ได้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง แต่อาจสามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางประเภทที่อยู่ในกลุ่มเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ที่สามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธชีวภาพต่อไปได้ เช่น ไวรัส (Virus) ซึ่งสามารถใช้ผลิตอาวุธชีวภาพเพื่อทำลายระบบทางเดินหายใจและระบบประสาท แต่ในขณะเดียวกันสามารถนำไปผลิตเซรัมได้

4) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อประโยชน์ในทางสันติเป็นความจำเป็นและสมควรส่งเสริมเพื่อการพัฒนาของประเทศ อย่างไรก็ตาม พลังงานปรมาณูเป็นสิ่งที่มีความเสี่ยงสูง แม้จะเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางสันติก็จำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อให้การใช้เป็นไปตามหลักวิชาและความปลอดภัย³³ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมสินค้าหลัก 4 ประเภท³⁴ ได้แก่

ก) พลังงานปรมาณู หมายความว่า พลังงานไม่ว่าในลักษณะใดซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยออกมาในเมื่อมีการแยกแอมหรือแปลงนิวเคลียสของปรมาณูหรือพลังงานรังสีเอ็กซ์

ข) วัสดุต้นกำลัง หมายความว่า ยูเรเนียม ธอเรียม สารประกอบของยูเรเนียม หรือธอเรียม หรือวัสดุอื่นใดที่มีคุณสมบัติเป็นวัสดุต้นกำลังตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง รวมทั้งแร่หรือสินแร่ซึ่งประกอบด้วยวัสดุที่มีคุณสมบัติเป็นวัสดุต้นกำลังดังกล่าวอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามอัตราความเข้มข้นซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง

ค) วัสดุนิวเคลียร์พิเศษ หมายความว่า พลูโตเนียมหรือยูเรเนียมซึ่งมีความเข้มข้นของยูเรเนียม 233 หรือยูเรเนียม 235 สูงกว่าที่มีตามธรรมชาติ สารประกอบของธาตุดังกล่าว หรือวัสดุอื่นใดตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง รวมทั้งวัสดุใด ๆ ที่มีวัสดุนิวเคลียร์พิเศษดังกล่าวอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างผสมเข้าไป ทั้งนี้ไม่รวมวัสดุต้นกำลัง

ง) วัสดุพลอยได้ หมายความว่า วัสดุกัมมันตรังสีทุกชนิดนอกจากวัสดุนิวเคลียร์พิเศษซึ่งเกิดจากการผลิตหรือการใช้วัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ

³³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

³⁴ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 มาตรา 3

นอกจากสินค้าทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้วัสดุใดเป็นวัสดุต้นกำลังและวัสดุนิวเคลียร์พิเศษเพิ่มเติมได้ หากสินค้าดังกล่าวมีคุณสมบัติหรือส่วนประกอบตามที่กำหนด³⁵

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมสินค้าประเภทพลังงานปรมาณู วัสดุต้นกำลัง วัสดุนิวเคลียร์พิเศษ วัสดุกัมมันตรังสี และสารอื่นที่มีลักษณะเดียวกันตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง แต่สามารถควบคุมสารประเภทยูเรเนียม ธอเรียม พลูโตเนียม และวัสดุกัมมันตภาพรังสีบางรายการที่จัดอยู่ในประเภทสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้ เช่น ธอเรียม (Thorium) ซึ่งสามารถใช้ผลิตอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในขณะเดียวกันสามารถนำไปใช้ผลิตใส่เตาปฏิกรณ์หรือเครื่องกำเนิดพลังงานในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งครอบคลุมการนำเข้าหรือส่งออก และการนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงานปรมาณูเท่านั้น

เมื่อพิจารณาสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการควบคุมสินค้าเฉพาะรายการแตกต่างกัน เช่น ควบคุมอาวุธยุทธภัณฑ์ ควบคุมวัตถุอันตราย ควบคุมเชื้อโรค หรือควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงานปรมาณู เป็นต้น แต่ไม่ได้มุ่งเน้นควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรงและเป็นระบบที่แน่นอนชัดเจน โดยสามารถนำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นมาบังคับใช้และควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพียงบางรายการที่เข้าลักษณะตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปยังคงมีสินค้าพาณิชย์ทั่วไปที่มีลักษณะเป็นสินค้าที่ใช้ประโยชน์ได้สองทางหลายรายการที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุม กล่าวคือ จากบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปซึ่งมีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางประมาณ 1,692 รายการ แต่ประเทศไทยสามารถควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าดังกล่าวผ่านทางกฎหมายทั้ง 4 ฉบับข้างต้นเพียงประมาณ 277 รายการ คิดเป็นเพียงร้อยละ 16.37 ของรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางทั้งหมดเท่านั้น³⁶ ส่วนสินค้าที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ แต่กำหนดไว้ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศไทยจึงยังไม่มีมาตรการใด ๆ มารองรับหรือควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าต่าง ๆ ดังกล่าวแต่อย่างใด ตัวอย่างของสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งไม่อยู่ในความควบคุมภายใต้กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน เช่น

³⁵ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4

³⁶ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "ระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD)" [ออนไลน์].

- 1) หุ่นยนต์หรืออุปกรณ์ปลายแขน (Robots or End-Effectors) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้ขนถ่ายวัตถุระเบิดแรงสูงหรือวัสดุแก๊มมันตรังสี และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ในการทาสี การเชื่อมโลหะ และการพ่นหรือฉีดโฟม
- 2) ท่อผนังหลายชั้น (Multi-Walled Piping) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้ในการขนถ่ายสารเคมีในทุกส่วนของกระบวนการผลิตอาวุธเคมี และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ขนถ่ายสารเคมีในอุตสาหกรรมเคมี ปิโตรเคมี และเภสัชกรรม
- 3) มาร์จิงสตีล (Maraging Steel) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้เสริมสมรรถนะยูเรเนียม หรือใช้ประกอบถังเชื้อเพลิงขับเคลื่อน และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ในการผลิตโครงจรวดและหน้าไม้กอล์ฟ หรือใช้ในการผลิตเพลลาและเฟืองของรถยนต์
- 4) เส้นใยคาร์บอน (Carbon Fiber) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้ผลิตเครื่องเหวี่ยงแก๊ส (Gas centrifuges) หรือใช้เป็นชิ้นส่วนชิปนาอวู และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ (รถแข่ง) อุตสาหกรรมผลิตอุปกรณ์กีฬา เช่น ไม้เทนนิสและไม้กอล์ฟ
- 5) เครื่องหมักเชื้อ (Fermenters) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้ผลิตเชื้อและสารพิษ และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ในอุตสาหกรรมอาหาร เช่น การผลิตไวน์และเบียร์ การผลิตยาและวัคซีน ยาฆ่าแมลงชีวภาพ และสารเสริมในอาหารสัตว์
- 6) เครื่องวัดความเร่ง (Accelerometers) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้ติดตามตำแหน่งของอาวุธขณะที่ลอยอยู่ในอากาศ และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยนำไปใช้ควบคุมถูกลมนิรภัยของรถยนต์หรือใช้ตรวจจับความรุนแรงของแผ่นดินไหว
- 7) อุปกรณ์สวิตชิง (Switching Devices) ได้แก่ หลอดคาโทเดียน และทริกเกอร์สปาร์กแก๊ป (Triggered spark gap) สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้สำหรับการส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าจำนวนมากอย่างรวดเร็วจากตัวเก็บประจุไปยังตัวจุดระเบิด และสามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์โดยไปใช้เป็นอุปกรณ์ป้องกันสำหรับวงจรพัลส์กำลังสูงหรือเครื่องสลายนิวทริโนทางการแพทย์ (กระแสดำ)
- 8) เลเซอร์ (Lasers) ได้แก่ เลเซอร์ เลเซอร์แอมป์ไฟเบอร์ และออสซิลเลเตอร์ สามารถใช้ในทางการทหารโดยนำไปใช้สำหรับการเสริมสมรรถนะยูเรเนียม และการคัดแยกไอโซโทป และ

สามารถนำไปใช้ทางการพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการตัด การเชื่อม การทำเครื่องหมาย และการเจาะ รวมทั้งสามารถนำไปใช้ในการถ่ายภาพและการโครว์ด้วยแสงเลเซอร์³⁷

ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใด ๆ ที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ซึ่งหากประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใด ๆ เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

1) ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางผ่านประเทศไทยไปยังกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงโดยง่าย เนื่องจากรูปแบบการการเคลื่อนย้ายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการขนส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งสามารถนำไปผลิต ดัดแปลง พัฒนา หรือนำไปเป็นส่วนประกอบของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง แทนการขนส่งอาวุธยุทธภัณฑ์สำเร็จรูป ซึ่งในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มมีการออกมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย³⁸ และประเทศฟิลิปปินส์³⁹ เป็นต้น ทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายอาจเลือกใช้ประเทศไทยเป็นเส้นทางผ่านหรือศูนย์กลางของการเคลื่อนย้ายสินค้าได้

2) กระทบต่อความเชื่อมั่นในการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย จากสถิติของมูลค่าการส่งออกและส่วนแบ่งตลาดของประเทศที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่มีการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปริมาณค่อนข้างสูง โดยประเทศที่มีส่วนแบ่งตลาดและมูลค่าการส่งออกอยู่ใน 6 อันดับแรก ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์ ล้วนมีการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้วทั้งสิ้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ อาจเกิดความไม่เชื่อมั่นในการนำสินค้าเข้าจากประเทศไทย เนื่องจากระบบการควบคุมสินค้าของประเทศไทยยังไม่ได้มาตรฐานทัดเทียมกับนานาประเทศ

3) กระทบต่อผู้ส่งออกและรายได้จากการส่งออกของประเทศ จากสถิติมูลค่าการส่งออกสินค้าในประเทศไทยพบว่า มีการส่งออกสินค้าจำพวกคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ แผงวงจรไฟฟ้า รวมทั้งอุปกรณ์และส่วนประกอบที่เกี่ยวข้องในปริมาณค่อนข้างสูง โดยสินค้าดังกล่าวอยู่ใน 10 อันดับแรกของสินค้าส่งออกสำคัญ หากประเทศไทยไม่กำหนดมาตรการควบคุมสินค้าดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ อาจกำหนดให้มีการตรวจสอบหรือร้องขอเอกสารเพิ่มเติมจากผู้ประกอบการที่ได้ส่ง

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ Faizal Mohd. Yusof, "Facilitating Trade in a Secure Trading Environment," STRATEGIC TRADE ACT (STA) 2010 Seminar (2010): 3 - 5.

³⁹ Angelie C. Agustin, "Export Control," [Online] Accessed: April 28, 2015. Available from: http://www.meti.go.jp/policy/anpo/outreach/Industry_PH/pdf/ph01.pdf

สินค้าออกจากประเทศไทยได้ กรณีดังกล่าวย่อมสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ หากประเทศต่าง ๆ พิจารณานำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นที่มีศักยภาพในการผลิตสินค้า เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีการกำหนดมาตรการควบคุมการส่งออกสินค้า ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกและรายได้จากการส่งออกของประเทศได้

4) ประเทศคู่ค้าอาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกำหนดมาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measures หรือ NTMs) เพื่อกีดกันสินค้าจากประเทศไทย เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นพันธกรณีที่ทุกประเทศจะต้องดำเนินการภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ซึ่งได้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวถึงปี พ.ศ. 2564 ดังนั้น หากครบระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่ประเทศไทยกลับยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ประเทศต่าง ๆ อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกำหนดมาตรการทางการค้าที่มีใช่ภาษีเพื่อกีดกันการทำการค้าของประเทศไทยได้

5) เป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ เนื่องจากมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ได้อาศัยอำนาจตามบทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดให้ประเทศสมาชิกบัญญัติมาตรการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง รวมถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เพื่อเป็นการขจัดภัยคุกคามความสงบและความมั่นคงของนานาประเทศ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการตามข้อมติดังกล่าวภายใต้ข้อ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติ หากประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอาจพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษ (Sanction) ที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนในประเทศไทยได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีกฎหมายหลักอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง แต่พระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบและควบคุมการส่งออกและนำเข้าสินค้าเป็นการทั่วไป และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการส่งออกและนำเข้าสินค้าได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมายใดระบุหลักเกณฑ์ในเรื่องส่งออกและนำเข้าสินค้าไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อกำหนดรายการสินค้าที่จะควบคุมเป็นการชั่วคราวได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่กำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบให้การส่งออกสินค้าเป็นไปโดยถูกต้องสอดคล้องกับ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายให้เห็นถึงหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังนี้

2.3.1 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

พ.ศ. 2522

1) ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมและจัดระเบียบการส่งออกและการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ ของประเทศไทย กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมายใดระบุหลักเกณฑ์ในเรื่องส่งออกและนำเข้าสินค้าไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การดำเนินการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้ได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ได้แก่

- ก) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- ข) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า
- ค) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศปลายทางที่ประเทศไทยส่งสินค้าไปหรือประเทศต้นทางที่ส่งสินค้าเข้ามาในประเทศไทย
- ง) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- จ) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

ฉ) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁰

ดังนั้น ลักษณะของสินค้าที่ต้องควบคุมภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จึงอาจปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาด้วย โดยคำนึงถึงเหตุผลในเรื่องเศรษฐกิจ ความมั่นคง และความสงบสุขของประเทศเป็นประการสำคัญ มาตรการที่ออกภายใต้พระราชบัญญัตินี้จึงไม่ได้เป็นมาตรการถาวรที่จะมีผลบังคับตลอดไป โดยหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอาจกำหนดให้ยกเลิกมาตรการควบคุมเหล่านั้นได้ ปัจจุบันกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์เพื่อควบคุมการส่งออกสินค้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

ก) เรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ปอ ได้แก่ ผ้าผืน ด้าย และเชือก ที่ทอหรือทำด้วยปอกระเจาหรือปอแก้ว เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินมาตรการในการป้องกันการขาดแคลนกระสอบป่านบรรจุสินค้าภายในประเทศเป็นไปอย่างเรียบร้อยและได้ผล⁴¹

ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ช้างเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยได้ให้ความหมายของคำว่า “ช้าง” หมายถึง ช้างชนิดพันธุ์ *Elephas maximus* และให้หมายความรวมถึง น้ำเชื้อเอ็มบริโอ ขน เนื้อ หนัง ฟัน งา ขนลาย เล็บ กระดุก เลือด สารพันธุกรรม หรือส่วนต่าง ๆ ที่ได้จากช้างทั้งที่มีชีวิตหรือตายแล้ว ตลอดจนผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากส่วนต่าง ๆ ที่ได้มาจากช้างพันธุ์ดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเพื่อประโยชน์ของรัฐในการอนุรักษ์ช้างไทย⁴²

ข) ความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยอันดีของประชาชน

ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้อาวุธและยุทธโศปกรณ์เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกไปสาธารณรัฐชูดาน โดยให้ความหมายของคำว่า “อาวุธและยุทธโศปกรณ์” หมายถึง เครื่องกระสุนปืน ยานพาหนะทางทหาร และอุปกรณ์ อุปกรณ์เสริมทางทหาร ตลอดจนอะไหล่ของสิ่งของดังกล่าว และอาวุธยุทธโศปกรณ์ทุกประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ตามข้อมติ

⁴⁰ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5

⁴¹ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2522)

⁴² ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้ช้างเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ.

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1556 (ค.ศ. 2004) เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธและยุทธโศปกรณ์ต่อสาธารณรัฐซูดาน ซึ่งตามข้อ 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ในการส่งออกอาวุธและยุทธโศปกรณ์ไปยังสาธารณรัฐซูดานมีข้อยกเว้นว่ากรณีดังต่อไปนี้สามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ

(1) การส่งออกเพื่อใช้ในการฝึกอบรมหรือการช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อใช้ในการเฝ้าระวัง เพื่อใช้ในการตรวจสอบ หรือเพื่อใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพ โดยได้รับอนุญาตจากองค์การสหประชาชาติหรือโดยได้รับความยินยอมจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) การส่งออกอาวุธและยุทธโศปกรณ์ที่ไม่เป็นอันตรายร้ายแรงที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อนำไปใช้ในการเฝ้าระวัง และการป้องกันด้านมนุษยธรรมหรือสิทธิมนุษยชน หรือการให้ความช่วยเหลือและการฝึกอบรมทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง

(3) การส่งออกเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการป้องกัน เสื้อเกราะ และหมวกสนาม สำหรับบุคลากรของสหประชาชาติ บุคลากรด้านสิทธิมนุษยชน ผู้แทนสื่อมวลชน ผู้ปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมและด้านการพัฒนา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้เฉพาะตัว⁴³

ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้การส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสารโพแทสเซียมเปอร์แมงกาเนต (Potassium Permanganate) สูตรทางเคมี $KMnO_4$ ตามพิกัดอัตราอากรขาเข้าประเภทที่ 2841.61 เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อเป็นการแสดงว่าประเทศไทยมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในระดับประชาคมโลก⁴⁴

นอกจากการประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าต้องห้ามในการส่งออก หรือต้องดำเนินการขออนุญาตในการส่งออกแล้ว กระทรวงพาณิชย์ยังสามารถออกประกาศในลักษณะของการกำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการส่งออกได้ด้วย ตามมาตรา 5(6) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เช่น ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดมาตรการจัดระเบียบในการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 68) พ.ศ. 2537 กำหนดให้ผู้ส่งออกสับปรดกระป๋องและน้ำสับปรดเข้มข้น

⁴³ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้อาวุธและยุทธโศปกรณ์เป็นสินค้าที่ต้องห้ามส่งออกไปสาธารณรัฐซูดานพ.ศ. 2554

⁴⁴ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสารโพแทสเซียมเปอร์แมงกาเนต (Potassium Permanganate) พ.ศ. 2545

ต้องเป็นสมาชิกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปหรือสมาคมอุตสาหกรรมสับปะรดไทย เพื่อให้การส่งออกสับปะรดกระป๋องและน้ำสับปะรดเข้มข้นออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2) หลักเกณฑ์และวิธีการควบคุม

เมื่อได้มีการประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา 5(2) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย โดยกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกป็นอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นขออนุญาตส่งออก กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตส่งออกสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกตามมาตรา 5(2) ต้องยื่นคำร้องตามแบบ อ.1 พร้อมกับแบบใบอนุญาต (แบบ อ.2) ท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวที่ได้กรอกข้อความแล้วต่อกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ หรือหน่วยงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมายให้พิจารณาอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า⁴⁵

ทั้งนี้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตส่งออกว่า จะต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลนั้น กรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน หรือไม่เคยเป็นกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลที่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน

นอกจากนี้ การแสดงเอกสารหรือหลักฐานในการขออนุญาตส่งออกอันเป็นเท็จ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า การส่งออกสินค้าที่มีการปลอมปนหรือมีคุณภาพต่ำกว่าที่ตกลงกันไว้ให้แก่ผู้ซื้อในต่างประเทศ การแอบอ้างถิ่นกำเนิดสินค้าหรือการแสดงถิ่นกำเนิดของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นเท็จ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศหรือกระทบต่อนโยบายหรือผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชนโดยส่วนรวมถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศทั้งสิ้น⁴⁶

⁴⁵ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกป็นอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. 2555 ข้อ 3

⁴⁶ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกป็นอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. 2555 ข้อ 4

อนึ่ง เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นควรออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอ
อนุญาต หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ได้รับ
ใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามก็ได้⁴⁷ กล่าวคือ

- ก) กำหนดระยะเวลาการส่งออกหรือนำเข้า
- ข) ให้สำรองสินค้าประเภทเดียวกับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าตามปริมาณ
ราคาและระยะเวลาที่กำหนด
- ค) ให้รายงานปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในครอบครองและปริมาณการใช้หรือการ
จำหน่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ง) ให้ส่งสัญญาซื้อขายสินค้าที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการซื้อขายและช่วงเวลา
ในการซื้อขายสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าภายในระยะเวลาที่กำหนด
- จ) ให้ส่งออกหรือนำเข้าสินค้าเป็นการชั่วคราวซึ่งต้องนำสินค้านี้กลับ
หรือส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยให้ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าต้องวางหลักประกันอย่างหนึ่งอย่าง
ใดตามสมควร
- ฉ) เงื่อนไขอื่นที่จำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าหรือเพื่อกรณีการ
ขาดแคลนสินค้าชนิดที่ส่งออกหรือนำเข้า

ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลและบังคับให้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับ
บทบัญญัติของกฎหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่
ดังต่อไปนี้⁴⁸

- ก) เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต หรือสถานที่เก็บสินค้าหรือ
ยานพาหนะของผู้ประกอบการส่งออกหรือนำเข้าหรือของบุคคลใดในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึง
พระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจค้นสินค้าหรือตรวจสอบเมื่อมีเหตุอันควร
สงสัยว่ามีการกระทำความผิด
- ข) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากผู้ประกอบการส่งออกหรือนำเข้า
หรือจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

⁴⁷ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ข้อ
11

⁴⁸ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 17

ค) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้อกับการกระทำความผิดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด

ง) สั่งให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำ สมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานดังกล่าวมีประโยชน์แก่การค้นพบการกระทำความผิด

ในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนดำเนินการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า หรือส่งออกหรือนำเข้าสินค้าโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้กระทำการที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ พร้อมทั้งให้ริบสินค้า รวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด⁴⁹ ส่วนในกรณีที่ฝ่าฝืนมาตรการอื่นที่กำหนดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือนำเข้าตามมาตรา 5(6) ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁰

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงพาณิชย์เพื่อกำหนดให้รายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นรายการที่ต้องถูกควบคุมในลักษณะ ห้ามส่งออก ต้องดำเนินการขออนุญาตในการส่งออก หรือกำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการส่งออก โดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เพียงแต่อยู่ระหว่างการจัดทำบัญชี “รายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำระบบการควบคุมต่อไปในอนาคต โดยจะอาศัยบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปมาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย

เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการบริหารการนำเข้า - ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยเห็นชอบให้ประเทศไทยมีระบบบริหารการนำเข้า - ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (สินค้าและเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งทางพาณิชย์หรือทางสงคราม) และมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำระบบบริหารการนำเข้า - ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อกำหนดระบบการจัดการกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางในระบบมาตรฐานสากลทัดเทียมกับนานาประเทศ โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้าและการลงทุนของประเทศไทย ทั้งนี้

⁴⁹ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 20

⁵⁰ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 22

การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการนำเข้า – ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์กลับไปพิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดดังกล่าวให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2555 กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการและนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 23 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธาน และมีกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายในการควบคุมการส่งออก การผ่านแดน การถ่ายลำ และการนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไปของสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากนั้น คณะกรรมการบริหารการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและระบบกระบวนการออกใบอนุญาต ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมอุตสาหกรรมทหาร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิชาการเกษตร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมศุลกากร สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กรมการค้าต่างประเทศ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC) ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) และสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สทป.) รวม 11 หน่วยงาน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง 4 สาขา สาขาละ 1 ท่าน ได้แก่ ด้านไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ด้านสารเคมีและชีวภาพ ด้านนิวเคลียร์ และด้านเครื่องกลและอุตสาหกรรม โดยมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายการสินค้าและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของระบบกระบวนการออกใบอนุญาตการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมายและกฎระเบียบว่าด้วยสินค้าที่ใช้ได้สองทางประกอบด้วยอนุกรรมการจาก 10 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการอุตสาหกรรมทหาร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิชาการเกษตร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมศุลกากร กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และกรมการค้าต่างประเทศ โดยมีรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นประธาน คณะอนุกรรมการมีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการดำเนินการเพื่อยกร่าง แก้ไข ปรับปรุง กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง⁵¹

2.3.2 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

กรมศุลกากรมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการนำเข้า การส่งออก การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป (re-export) การส่งผ่าน (transit) การถ่ายลำ (transshipment) ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มีอำนาจตรวจสอบสิ่งของและป้องกันการลักลอบหนีภาษีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบสิ่งของ หรือการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหลักเลี่ยงกฎหมายศุลกากร การสำแดงเท็จ รวมทั้งมีอำนาจฟ้องร้อง เป็นต้น เพื่อบังคับให้การส่งออกและนำเข้าสินค้าต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กรมศุลกากรจะเป็นผู้ตรวจสอบสินค้าที่จะส่งออกในเบื้องต้นว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ หากการส่งออกไม่ได้กระทำตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นสินค้าต้องห้าม หรือต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนส่งออก ผู้กระทำการฝ่าฝืนก็จะมีผลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกรมศุลกากรมีอำนาจยึดสินค้าดังกล่าวไว้ และประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำผิดและสินค้าที่ถูกยึดได้ต่อไป

การนำเข้าหรือส่งออกในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรแล้ว สินค้าบางอย่างบางประเภทจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า - ส่งออกด้วย ซึ่งเรียกของเหล่านี้ว่า “ของต้องห้าม” และ “ต้องกักตัก” ทั้งนี้ ของต้องห้าม หมายถึง ของหรือสินค้าที่มีกฎหมายกำหนดห้ามนำเข้ามาหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด และห้ามการส่งผ่านประเทศไทยในบางกรณีด้วย ผู้ใดนำสินค้าต้องห้ามเข้ามาหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรมีความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นความผิดตามมาตรา 27 และ 27 ทวิของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ตัวอย่างของต้องห้าม เช่น วัตถุลามก สินค้าที่มีตราหรือลวดลายเป็นรูปธงชาติ ยาเสพติดให้โทษ สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ และสินค้าปลอมแปลงหรือเลียนแบบเครื่องหมายการค้า เป็นต้น ส่วนของต้องกักตัก หมายถึง ของหรือสินค้าที่มีกฎหมายกำหนดว่าหากจะมีการนำเข้า ส่งออก หรือผ่านราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เช่น ต้องมีใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออก ต้องปฏิบัติตามประกาศอันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์หรือเอกสารกำกับ เป็นต้น ผู้ใดนำของต้องกักตักเข้ามา หรือส่งออก หรือส่งผ่าน

⁵¹ สำนักมาตรฐานการค้า กรมการค้าต่างประเทศ, "การจัดทำระบบควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง" [ออนไลน์].

ราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน มีความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และเป็นความผิดตามมาตรา 27 และ 27 ทวิของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 เช่นเดียวกับสินค้าที่เป็นของต้องห้ามด้วย เช่น พันธุ์ยางและยางธรรมชาติ สัตว์และซากสัตว์ วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เป็นต้น⁵² ซึ่งในมาตรา 40 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าก่อนที่จะนำสิ่งของหรือสินค้าใด ๆ ไปจากอารักขาของศุลกากรหรือออกนอกราชอาณาจักร ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร ต้องยื่นใบขนสินค้าและเสียภาษีอากรให้ครบถ้วน หรือวางเงินประกันตามระเบียบที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด โดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือส่งออกในปัจจุบันมีประมาณ 91 ฉบับ ดังนั้น หากนำสิ่งของที่กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวกำหนดไว้เข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ต้องตรวจสอบข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในกฎหมายว่าต้องปฏิบัติอย่างไรก่อนและขณะนำเข้าหรือส่งออก เช่น ต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้าหรือส่งออก ต้องแจ้งปริมาณสิ่งของหรือสินค้านำเข้าหรือส่งออก เป็นต้น โดยติดต่อกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว หากนำเข้าหรือส่งออกสิ่งของหรือสินค้าโดยไม่ได้ขออนุญาต หรือไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการนำเข้าหรือส่งออกให้ครบถ้วน ผู้กระทำต้องรับผิดตามกฎหมายที่กำหนดของนั้น ๆ และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ต้องระวางโทษต่อการกระทำความผิดแต่ละกระทง ปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ⁵³

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออกในแต่ละปีมีจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรไม่อาจทำการตรวจสอบสินค้านำเข้าและส่งออกได้ทั้งหมด ส่งผลให้กรมศุลกากรต้องอาศัยวิธีการสุ่มตรวจในการตรวจสอบสินค้า โดยวิธีการสุ่มตรวจนั้นกรมศุลกากรจะใช้ระบบการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เข้ามาช่วยในกระบวนการสุ่มตรวจสินค้า โดยมีระบบฐานข้อมูล (Profile) ทั้งในส่วนกลาง (Central Profile) และส่วนท้องถิ่น (Local Profile) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาตรวจสอบสินค้า กล่าวคือ ระบบฐานข้อมูลส่วนกลางจะเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขส่วนกลางในการตรวจสอบสินค้า ส่วนระบบฐานข้อมูลส่วนท้องถิ่น

⁵² กรมศุลกากร, "ของต้องห้ามต้องจำกัด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา: <http://internet1.customs.go.th/ext/Prohibit/Prohibit.jsp>

⁵³ กรมศุลกากร, "ข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยของต้องห้ามต้องจำกัด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2558 แหล่งที่มา: http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/10/10_1/FCB034BD51B659B722E082ECD4B2F5C2

จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากด้านศุลกากรประจำภาคหรือสำนักงานศุลกากรพื้นที่ตามที่มีฐานข้อมูล ประวัติการกระทำความผิด หรือข้อมูลอื่นใด แล้วแต่กรณี⁵⁴

อนึ่ง สืบเนื่องจากเหตุการณ์การก่อการร้ายโจมตีอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 เป็นต้นมา ทำให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการความปลอดภัยในการขนส่งและการค้าสินค้าระหว่างประเทศ จึงได้มีมาตรการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายเกิดขึ้นหลายมาตรการโดยนานาประเทศได้สร้างระเบียบที่ให้ความสำคัญแก่การเพิ่มความเข้มงวดด้านความปลอดภัยตั้งแต่แหล่งกำเนิดสินค้าไปตลอดห่วงโซ่อุปทานของการขนส่งสินค้าด้วยการระบุสินค้าที่มีความเสี่ยงอันตรายสูงก่อนนำเข้าสินค้าชนิดต่าง ๆ การพิจารณาผู้ประกอบการค้าที่มีความน่าเชื่อถือสูงในด้านความปลอดภัย และกำหนดให้แจ้งข้อมูลล่วงหน้าก่อนการนำเข้าหรือส่งออก โดยหน่วยงานศุลกากรของแต่ละประเทศจะต้องมีความพร้อมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลล่วงหน้าระหว่างกันผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

องค์การศุลกากรโลก หรือ World Customs Organization จึงได้กำหนดกรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade หรือ SAFE) มีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือความร่วมมือระหว่างศุลกากรและผู้ประกอบการของแต่ละประเทศเพื่อสร้างความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของการนำเข้าและส่งออกสินค้า โดยองค์การศุลกากรโลกได้ริเริ่มโครงการ Authorized Economic Operator หรือ AEO ขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อควบคุมผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทานให้ดำเนินงานอย่างปลอดภัยและได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การศุลกากรโลกในเรื่องการรักษาความปลอดภัย ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนผู้ขนส่ง ผู้รวบรวม คนกลาง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน ผู้ประกอบกิจการท่ารถคลังสินค้า ผู้จัดการจำหน่าย เป็นต้น โดยหลายประเทศได้เริ่มดำเนินโครงการ Authorized Economic Operator หรือ AEO แล้ว ภายใต้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันเช่นโครงการ Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT ของประเทศสหรัฐอเมริกา โครงการ Secure Export Scheme ของประเทศนิวซีแลนด์ โครงการ Secure Trade Partnership ของประเทศสิงคโปร์ โครงการ Classified Management of Enterprises ของประเทศจีน โครงการ AEO ของประเทศเกาหลีและ

⁵⁴ เสรี ไทยจงรักษ์, "มาตรการในการควบคุมการส่งออกของกรมศุลกากร ศึกษากรณีการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-Use Goods)," ใน เอกสารวิชาการหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงระดับสูง รุ่นที่ 16, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555), หน้า 38.

ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น⁵⁵ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานเพื่อรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าภายใต้โครงการ Authorized Economic Operator หรือ AEO นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ได้⁵⁶

1) การกำหนดมาตรฐานของศุลกากรแต่ละประเทศ (Customs to Customs Standards) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- การสร้างกระบวนการควบคุมสินค้าที่ประสานกันระหว่างหน่วยงาน
- การให้ศุลกากรมีอำนาจในการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนและถ่ายลำ สินค้า นำเข้าและส่งออก
- การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการตรวจสอบสินค้า
- การนำระบบประเมินความเสี่ยงมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การนำข้อมูลและวิทยาการมาใช้ในการกำหนดสินค้าที่มีความเสี่ยงสูง
- การกำหนดให้มีการจัดส่งข้อมูลล่วงหน้าก่อนการนำเข้าหรือส่งออกสินค้ามายังศุลกากร
- การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูล
- การประเมินผลการดำเนินงานและการจัดทำรายงาน
- การประเมินผลด้านการเสริมสร้างความปลอดภัยร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
- การเสริมสร้างความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่
- การตรวจสอบสินค้าขาออกที่ประเทศต้นทางเมื่อประเทศผู้นำเข้าร้องขอ

2) การกำหนดมาตรฐานของภาคธุรกิจ (Customs to Business Standards) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- การเป็นหุ้นส่วนในการเสริมสร้างความปลอดภัยและมีส่วนร่วมในโครงการเสริมสร้างความปลอดภัย

⁵⁵ แนบท้ายประกาศกรมศุลกากรที่ 12/2556, คำแนะนำการรักษาความปลอดภัยประกอบการขอเป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator: AEO), หน้า 1.

⁵⁶ กาญจนา สุวานิช, "ผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ," ใน เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ "โครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (AEO)", (กรุงเทพฯ: ส่วนพิธีการศุลกากร กรมศุลกากร, 2556), หน้า 3 - 5.

- บริษัทที่มีสถานภาพเป็น AEO จะต้องดำเนินธุรกิจของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัย
- การกำหนดสิทธิพิเศษทางศุลกากรให้กับบริษัทที่มีสถานภาพเป็น AEO การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับตู้คอนเทนเนอร์
- การประสานงานและการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดโดยจัดให้มีช่องทางในการแสดงความเห็นและเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข
- ศุลกากรและบริษัทที่มีสถานภาพเป็น AEO จะทำงานร่วมกันเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกทางการค้าสำหรับการขนส่งตั้งแต่จุดส่งออก

สำหรับผู้ประกอบการในประเทศไทยที่สนใจเข้าร่วมโครงการ AEO จะต้องดำเนินการดังนี้⁵⁷

1) จัดทำระบบการจัดการรักษาความปลอดภัยโดยการสร้างระบบจัดการด้านการรักษาความปลอดภัยขึ้นเพื่อความต่อเนื่องของการดำเนินงาน รวมถึงการทบทวนปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอพร้อมทั้งจัดทำรายงานสรุประบบการจัดการด้านความปลอดภัยขององค์กร ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และพันธกิจในการรักษาความปลอดภัยขององค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยทั้งจากองค์กรไปยังพนักงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวมายังหน่วยงาน กระบวนการในการตรวจสอบ ทบทวนและปรับปรุงมาตรการในการรักษาความปลอดภัยอยู่เสมอตามระยะเวลาที่องค์กรกำหนด เพื่อให้มาตรการที่ใช้มีความทันสมัยต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำการประเมินความเสี่ยงในด้านการรักษาความปลอดภัยภายในสถานประกอบการกิจการของตน ซึ่งแนวทางการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจของตนรวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ก) ผู้ผลิตหรือผู้จัดหาสินค้า (Manufacturers หรือ Suppliers) โดยปกติจะเป็นหน่วยงานเริ่มต้นของเครือข่ายการค้าเคลื่อนย้ายสินค้าทั้งหมด วัตถุดิบและสินค้าที่มาจากโรงงานเหล่านี้จะต้องมีเอกสารกำกับที่ถูกต้องตั้งแต่แรกเริ่มเพื่อป้องกันความผิดพลาดของข้อมูลและลดขั้นตอนการตรวจสอบรายละเอียดในภายหลัง ดังนั้น การจัดทำบัญชีสินค้าที่ถูกต้อง การบรรจุหีบห่อ

⁵⁷ แนบท้ายประกาศกรมศุลกากรที่ 12/2556, คำแนะนำการรักษาความปลอดภัยประกอบการขอเป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator: AEO), หน้า 1 – 6.

ที่มีชัดเจนแน่นอน และการจัดส่งเอกสารที่ชัดเจน จะช่วยให้ผู้ผลิตหรือผู้จัดหาสินค้าสามารถจัดส่งสินค้าให้กับผู้รับสินค้าลำดับต่อ ๆ ไปได้อย่างปลอดภัย

ข) ผู้ประกอบการโรงพักสินค้าและเจ้าของโรงพักสินค้าเป็นผู้ได้รับมอบสินค้าจากผู้ผลิตหรือผู้จัดหาสินค้าเพื่อทำการเก็บรักษาและส่งต่อไปยังผู้รับสินค้าลำดับต่อ ๆ ไป ดังนั้นผู้ประกอบการโรงพักสินค้าและเจ้าของโรงพักสินค้าจะต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่สามารถตรวจสอบสินค้าทั้งการนำเข้ามาและการจัดเก็บ ตลอดจนสามารถจัดส่งข้อมูลให้กับผู้รับสินค้าลำดับต่อ ๆ ไปได้ทันที นอกจากนี้ โรงพักสินค้าจะต้องมีระบบการรักษาความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพเพื่อแสดงให้เห็นว่าสินค้าที่เก็บรักษาไว้มีความปลอดภัยและไม่ถูกแทรกแซงหรือเปลี่ยนแปลงในระหว่างที่อยู่ในการอารักขาของผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงพักสินค้า แล้วแต่กรณี

ค) ผู้ประกอบการขนส่งมีความรับผิดชอบหลักในการขนส่งสินค้าจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่งจะต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้ยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งถูกปล้นหรือถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด อีกทั้งจะต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่สามารถควบคุมและติดตามสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นใจว่าสินค้าที่บรรทุกไปกับยานพาหนะนั้นจะไม่ถูกสับเปลี่ยนหรือทำลายในระหว่างการขนส่งสินค้าด้วย

ง) ผู้ประกอบการท่า/ที่ มีความรับผิดชอบหลักในการดูแลสินค้าและผู้คอนเทนเนอร์ ทั้งก่อนที่จะนำขึ้นเครื่องบินหรือยานพาหนะอื่น ๆ และหลังจากนำสินค้าและผู้คอนเทนเนอร์ลงจากเครื่องบินหรือยานพาหนะนั้น โดยเฉพาอย่างยิ่งท่า/ที่ จะเป็นปลายทางในการส่งสินค้าออกและเป็นต้นทางในการนำสินค้าเข้า ดังนั้น อาคารและสถานที่ที่ใช้ในการจัดเก็บสินค้าและผู้คอนเทนเนอร์ จึงควรมีระบบการรักษาความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ในลักษณะเดียวกันกับโรงพักสินค้า

จ) ผู้ประกอบการขนส่งทางเรือ ทางอากาศยาน หรือทางทางบก ต้องมีความรับผิดชอบสำคัญในการขนส่งสินค้าจากต้นทางไปปลายทาง ดังนั้น จึงควรมีมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้นยานพาหนะถูกปล้นหรือถูกสับเปลี่ยนระหว่างการเดินทาง ผู้ประกอบการควรจะมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่สามารถควบคุมและติดตามสินค้าที่ไปกับยานพาหนะนั้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการควรจะสร้างความมั่นใจว่ายานพาหนะของตน รวมทั้งสินค้าบนยานพาหนะจะไม่ถูกสับเปลี่ยนหรือทำลายได้ในระหว่างการขนส่งดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจะต้องจัดทำรายงานสรุปขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงในด้านการรักษาความปลอดภัย โดยมีรายละเอียดครอบคลุมเกี่ยวกับแผนภูมิแสดงลำดับขั้นตอน (Flow Chart) ในการประเมินความเสี่ยง การระบุความเสี่ยงและจุดอ่อน

ด้านความปลอดภัยหลังจากที่ได้ดำเนินการประเมินความเสี่ยงแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อลดความเสี่ยงและจุดอ่อนนั้น ๆ ระยะเวลาเริ่มดำเนินการประเมินความเสี่ยง บุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการประเมินความเสี่ยง และข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) จัดทำเอกสารชี้แจงการรักษาความปลอดภัยของหน่วยงาน (Security Profile) เพื่อให้เห็นถึงการดำเนินมาตรการในการรักษาความปลอดภัยของบริษัทในภาพกว้าง ซึ่งมาตรการรักษาความปลอดภัยภายใต้คำแนะนำของกรมศุลกากรต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ 8 ประการ ได้แก่ ความปลอดภัยในการเข้า-ออกอาคารสถานที่ ความปลอดภัยในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงาน ความปลอดภัยในส่วนของพันธมิตรทางธุรกิจ ความปลอดภัยในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้า ความปลอดภัยสำหรับยานพาหนะขนส่งสินค้า ความปลอดภัยทางด้านข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน มีการจัดตั้งระบบการตรวจสอบและสืบสวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และมีระบบการจัดการเมื่อเกิดวิกฤตการณ์และแนวทางดำเนินการแก้ไข

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การศุลกากรโลกได้รับนโยบายกรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (SAFE) ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 โดยกรมศุลกากรของประเทศไทยได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการนำโครงการมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลกมาใช้กระตุ้นให้กรมศุลกากรและภาคเอกชนตระหนักถึงความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ โดยได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2550 และยังคงมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยกรมศุลกากรได้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้⁵⁸

เมื่อปี พ.ศ. 2552 กรมศุลกากรได้ดำเนินการโครงการนำร่อง AEO สำหรับผู้ส่งสินค้าออกนอกประเทศภายใต้โครงการ “ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต” โดยมีผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองสถานภาพเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต จำนวน 2 ราย

เมื่อปี พ.ศ. 2554 กรมศุลกากรได้ดำเนินการโครงการ AEO สำหรับผู้ส่งของออกอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองสถานภาพเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economic Operators หรือ AEO) จำนวน 6 ราย

เมื่อปี พ.ศ. 2555 กรมศุลกากรได้ขยายประเภทผู้ประกอบการให้ครอบคลุมทั้งผู้นำของเข้าผู้ส่งของ และตัวแทนออกสินค้า และผลักดันให้ผู้ประกอบการที่เคยเป็นผู้นำของเข้า ผู้ส่งสินค้าออก ระดับบัตรทองและตัวแทนออกสินค้านำใบอนุญาตพิเศษ เข้ามาเป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ

⁵⁸ ส่วนมาตรฐานเออีโอ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร, "กระบวนการพิจารณารับรอง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา: http://www.aeothai.com/page_content.php?page=21&menu=19

เมื่อปี พ.ศ. 2556 กรมศุลกากรได้เปลี่ยนชื่อโครงการเป็นโครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator หรือ AEO) เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2557 กรมศุลกากรได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอโดยตรง คือ ส่วนมาตรฐานเออีโอ (สมอ.) สังกัดสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร

ปัจจุบันกรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากร ที่ 12/2556 เรื่อง ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออกระดับมาตรฐานเออีโอ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมศุลกากร ที่ 79/2556 เพื่อใช้บังคับกับผู้นำเข้า ผู้ส่งออกซึ่งสินค้า และออกประกาศกรมศุลกากรที่ 13/2556 เรื่อง ตัวแทนออกของระดับมาตรฐานเออีโอ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมศุลกากร ที่ 80/2556 เพื่อใช้บังคับกับตัวแทนออกสินค้า⁵⁹ โดยมีจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และตัวแทนออกสินค้า ได้รับการพิจารณารับรองให้เป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator หรือ AEO) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับการพิจารณารับรองเป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator หรือ AEO) ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2557 จำนวนทั้งสิ้น 170 ราย แยกตามประเภทของผู้ประกอบการได้ ดังนี้⁶⁰

ประเภทของผู้ประกอบการ	จำนวนผู้สมัครเข้าร่วมโครงการ	จำนวนผู้สมัครที่ได้รับคัดเลือก
ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก	161 ราย	92 ราย
ตัวแทนออกของ	185 ราย	78 ราย
รวม	346 ราย	170 ราย

ในการพิจารณาเข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอนั้น ส่วนมาตรฐานเออีโอ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร จะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ โดยดำเนินการตรวจสอบ 2 ส่วน คือ

1) การตรวจสอบด้านเอกสาร (Documentary Audit) ซึ่งจะพิจารณาตรวจสอบเอกสารที่ผู้ประกอบการได้ยื่นในวันสมัคร เช่น หนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล แผนผังแสดงสถานที่ตั้งของอาคารสถานที่ เป็นต้น

⁵⁹ กาญจนา สุวานิช, "ผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ," ใน เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ "โครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (AEO)", หน้า 10.

⁶⁰ กรมศุลกากร, "ความเป็นมาของเออีโอ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา: <http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/8/AEO+PROGRAM/A57C4EF46AB769B31D74BCDD9461F984>

2) การตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการ (On – site Validation) เป็นการตรวจสอบและประเมินมาตรการรักษาความปลอดภัยของผู้ประกอบการว่ามีมาตรฐานรักษาความปลอดภัยเป็นไปตามที่กรมศุลกากรกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะต้องผ่านการประเมินทุกข้อ จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์การตรวจสอบ

ภายหลังการตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการแล้ว ส่วนมาตรฐานเออีโอจะพิจารณาสรุปผลการตรวจประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของผู้ประกอบการ ซึ่งหากผู้ประกอบการมีระบบควบคุมความเสี่ยงและระบบการจัดการด้านความปลอดภัยของผู้ประกอบการผ่านเกณฑ์การประเมินทุกข้อของแบบประเมินมาตรการรักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่จะเสนอกรมศุลกากรพิจารณาอนุมัติรับรองสถานภาพให้เป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอต่อไป⁶¹

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้กรมศุลกากรจะไม่ได้มีส่วนในการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง แต่เนื่องจากกรมศุลกากรเปรียบเสมือนหน่วยงานของรัฐด้านสุดท้ายก่อนที่สินค้าจะเคลื่อนย้ายผ่านออกไปนอกประเทศ การที่กรมศุลกากรนำเอานโยบายกรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลกขององค์การศุลกากรโลก และริเริ่มโครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอบ้างคับใช้ในประเทศไทยย่อมช่วยส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของการเคลื่อนย้ายสินค้า และเป็นแนวทางหนึ่งในป้องกันไม่ให้สินค้าตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อาจถูกนำไปใช้เพื่อการสงครามหรือเพื่อประโยชน์ทางการทหาร

จากที่ผู้วิจัยได้อธิบายข้างต้นจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นการเฉพาะ โดยมีเพียงกฎหมายบางฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 ที่สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางรายการ แต่ยังคงมีสินค้าที่ใช้ได้สองทางอีกจำนวนหลายรายการที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ประกอบกับปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อจัดระเบียบสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ในขณะที่กรมศุลกากรก็ไม่ได้มีส่วนในการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง ดังนั้น หากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นการเฉพาะอาจนำไปสู่ปัญหาและผลกระทบต่อ การส่งออกของประเทศไทยใน

⁶¹ ส่วนมาตรฐานเออีโอ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร, "กระบวนการพิจารณารับรอง" [ออนไลน์].

ภาพรวมและประเทศไทยอาจกลายเป็นศูนย์กลางการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้ไปอยู่ใน
ความครอบครองของผู้ก่อการร้ายได้



บทที่ 3

มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ

การควบคุมสินค้าที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งวัตถุประสงค์ทางพาณิชย์กรรมและทางทหาร หรือ “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” เป็นเรื่องสำคัญที่ในลำดับต้น ๆ ที่นานาชาติพยายามดำเนินการโดยอาศัย มาตรการทางการค้ามาจัดการให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 กล่าวคือ จะต้องมีการตรวจสอบและขออนุญาตก่อนการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยัง ประเทศที่สาม

เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางส่วนใหญ่เป็นสินค้าและเทคโนโลยีที่มีความล้ำสมัยและก้าวหน้า มาก ทำให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนนวัตกรรมและการแข่งขัน ของประเทศ ประกอบกับการซื้อขายสินค้าประเภทดังกล่าวมีปริมาณค่อนข้างสูง รัฐจึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวโดยการสร้างความสมดุลระหว่าง วัตถุประสงค์ในเรื่องความมั่นคงกับความจำเป็นในการส่งเสริมกิจกรรมทางธุรกิจ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ อันใกล้ชิดระหว่างความมั่นคงกับการค้าถือเป็นหัวใจสำคัญของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดย แต่ละประเทศจะกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแตกต่างกันไปตามความ เหมาะสม ในบทนี้ผู้วิจัยจะขออธิบายให้เห็นถึงมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในสหภาพยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่นานาชาติประเทศ ให้การยอมรับ และประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคอาเซียนประเทศแรก ๆ ที่มีการกำหนด มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

3.1 มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้อย่างมีประสิทธิภาพมาโดย ตลอด โดยได้มีการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายทางการพาณิชย์ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปให้ สอดคล้องและสมดุลกับนโยบายความมั่นคงของชาติ ในประเด็นนี้มีคำพิพากษาที่สำคัญจำนวน 2 เรื่อง ซึ่ง The European Court of Justice ได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. 2538 ได้แก่ Case C-70/94 - Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Federal Republic of Germany⁶² และ Case

⁶² Case C-70/94 Fritz Werner Industrie-Ausruestungen GmbH ได้รับคำสั่งซื้อสินค้าจากลูกค้าให้จัดหาสินค้า จำพวกเครื่องเหี่ยวนำสุญญากาศและเตาอบไปยังประเทศลิเบีย โดยได้ยื่นขอรับใบอนุญาตกับ Federal Office for Economic Affairs ประเทศเยอรมัน แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและขัดต่อกฎหมายในเรื่องการค้าระหว่าง ประเทศ Fritz Werner Industrie-Ausruestungen GmbH จึงได้นำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งต่อมาศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า Article 113

C-83/94 – Criminal proceedings against Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer⁶³ โดยในคำพิพากษาดังกล่าวระบุว่ากลุ่มสหภาพยุโรปมีความสามารถในการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางแต่เพียงผู้เดียว โดยความสามารถดังกล่าวไม่ได้รวมถึงความสามารถของประเทศสมาชิกด้วย เว้นแต่สหภาพยุโรปจะได้อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง⁶⁴ ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการเฉพาะภายในประเทศสมาชิกได้กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งออก ตาม Council Regulation (EEC) 2603/69 และ EC Regulation เรื่องการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง⁶⁵

ระบบการควบคุมการส่งออกของสหภาพยุโรปเริ่มจัดตั้งขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1990 ภายใต้ EC Regulation No 3381/94 และ Decision 94/942/CFSP โดยระบบการควบคุมดังกล่าวถูกพัฒนาให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น โดยการบังคับใช้ EC Regulation 1334/2000 เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2552 ต่อมาสหภาพยุโรปได้ประกาศใช้ EC Regulation 428/2009 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่ 27 สิงหาคม 2552 โดยกฎระเบียบฉบับนี้ได้ยกเลิก EC Regulation 1334/2000 และปรับปรุงระบบควบคุมการส่งออกสินค้า โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรปในการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านผู้ส่งออกและผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม

EC Regulation 428/2009 เป็นการจัดตั้งระบบควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ และการกระทำการเป็นนายหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 กฎระเบียบ

ของ EC Treaty ได้วางหลักเกณฑ์จำกัดการส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นอำนาจแต่ผู้เดียวของสหภาพยุโรป เว้นแต่สหภาพยุโรปจะมอบอำนาจให้ประเทศสมาชิก ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก Article 1 และ 11 ของ Council Regulation No 2603/69 ประเทศสมาชิกย่อมมีอำนาจในการจำกัดการส่งออกได้ หากประเทศสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง

⁶³ Case C-83/94 สืบเนื่องจากประเทศเยอรมันได้บังคับใช้มาตรการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (the Aussenwirtschaftsverordnung) โดยได้กำหนดให้สินค้าที่อยู่ในบัญชีรายการภาคผนวกของกฎหมายฉบับนี้จะต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตก่อนการส่งออกไปยังประเทศที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่ม OECD ซึ่งรวมไปถึงสินค้าจำพวก certain plant, plant parts และ chemical plants โดยจำเลยในคดีนี้ได้ส่งสินค้าออกไปโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ทำให้ถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งศาลก็ได้ให้เหตุผลในทำนองเดียวกับ Case C-70/94 ว่าโดยหลักการแล้วการกำหนดมาตรการควบคุมการค้าจะทำได้อย่างจำกัด และเป็นอำนาจแต่เพียงผู้เดียวของสหภาพยุโรป แต่เมื่อสหภาพยุโรปได้ออก Council Regulation No 2603/69 แล้ว ประเทศสมาชิกย่อมมีอำนาจกำหนดมาตรการควบคุมได้ หากเห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของ Council Regulation

⁶⁴ Article 2(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union

⁶⁵ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)," [Online] Accessed: March 5, 2015. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/june/tradoc_148020.pdf (p. 2)

ฉบับนี้ได้กำหนดให้การเคลื่อนย้ายสินค้าประเภทสินค้าที่ใช้ได้สองทางสามารถดำเนินการได้โดยเสรีเป็นหลัก โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้เพียงบางประการเท่านั้น มีการกำหนดหลักการและข้อกำหนดทั่วไปสำหรับการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ และการกระทำการเป็นนายหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ภายใต้กรอบนโยบายเชิงพาณิชย์ และมีการกำหนดความร่วมมือในการดำเนินการ แนวนโยบาย และเครื่องมือในการบังคับใช้กฎระเบียบฉบับนี้ โดยมุ่งเน้นที่จะควบคุมผู้ส่งออก และให้สมาชิกของสหภาพยุโรปแต่ละประเทศกำหนดมาตรการเพิ่มเติมภายใต้ระบบผสมผสาน โดยให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิกมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตการดำเนินการดังกล่าว⁶⁶

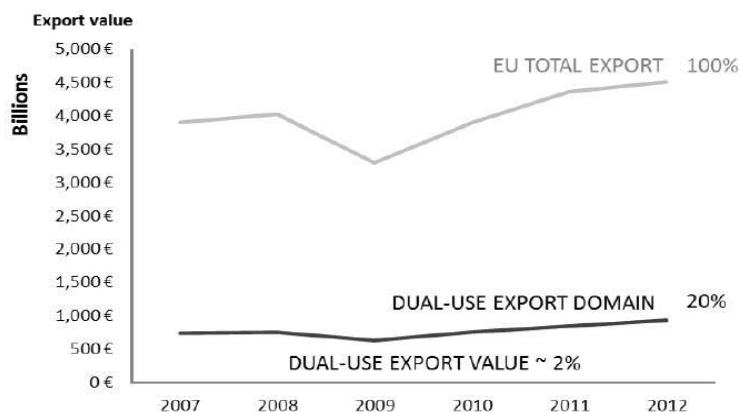
3.1.1 ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเศรษฐกิจ

จากรายงาน Green Paper ของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปพบว่าบริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในสหภาพยุโรปกว่า 5,000 บริษัท โดยอุตสาหกรรมสินค้าที่ใช้ได้สองทางครอบคลุมผู้ส่งออกหลายกลุ่มด้วยกัน เช่น นิเวศลิยร์ สารเคมี สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ เซนเซอร์ และเลเซอร์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขั้นสูงและเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อการเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยีระดับโลกของสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก⁶⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าการส่งออกของสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรงพบว่ามีมูลค่าการส่งออกเพียงร้อยละ 2 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดในสหภาพยุโรป แต่หากพิจารณาถึงสินค้าที่จำเป็นต้องอาศัยสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นส่วนประกอบพบว่ามีจำนวนมูลค่าการส่งออกประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าโดยรวมทั้งหมดของสหภาพยุโรป ดังปรากฏในรูปภาพที่ 1

⁶⁶ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)," [Online] Accessed: March 6, 2015. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151857.pdf (pp. 3 – 4)

⁶⁷ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (pp. 3 – 4)

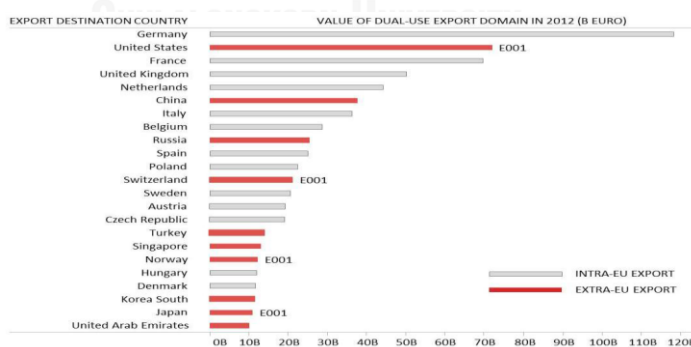
รูปภาพที่ 1 แผนภาพแสดงมูลค่าการส่งออกของสินค้าที่ใช้ได้สองทางเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดในสหภาพยุโรป



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁶⁸

ทั้งนี้ การส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางส่วนมากจะเป็นการส่งภายในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยตนเอง รวมถึงประเทศที่อยู่ในกลุ่ม E001 Countries ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศสวีเดน และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในการส่งออกภายใต้ EU General Export Authorizations หรือ EUGEAs

รูปภาพที่ 2 แผนภาพแสดงมูลค่าการส่งออกของสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยังประเทศต่าง ๆ



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁶⁹

⁶⁸ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)." (pp. 9 – 10)

⁶⁹ Ibid. (p. 10)

3.1.2 ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

EC Regulation 428/2009 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สินค้าที่ใช้ได้สองทาง” หมายถึง สินค้าซึ่งรวมไปถึงซอฟต์แวร์และเทคโนโลยี ที่สามารถนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั้งทางเอกชนและทางทหาร และให้รวมถึงสินค้าทุกชนิดที่สามารถใช้ได้ ทั้งในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตระเบิด และสามารถนำไปใช้เป็นส่วนในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ หรือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับระเบิดนิวเคลียร์ได้⁷⁰ ทั้งนี้ มีการกำหนดบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางไว้ในภาคผนวกของ EC Regulation 428/2009 ซึ่งรายการสินค้านี้ถูกกำหนดขึ้นให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับระบอบการควบคุมการส่งออกสากล (Export Control Regime) และอนุสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีพันธกรณีและความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น Australia Group (AG), Missile Technology Control Regime (MTCR), Nuclear Suppliers Group (NSG), Wassenaar Arrangements (WA) และ Chemical Weapons Convention (CWC) เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้ทันต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของสินค้าที่มีความก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก EC Regulation 428/2009 ข้อ 15 ได้กำหนดให้มีการแก้ไขและปรับปรุงรายการสินค้าให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเทคโนโลยีการผลิตที่ก้าวหน้า โดยเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2554 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ลงมติรับข้อเสนอการขอแก้ไขรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ระบุอยู่ในภาคผนวก 1 และได้แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2555 มีการออก EU Regulation 388/2012 เพื่อปรับปรุงรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งต้องอยู่ในความควบคุม โดยยกเลิกการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางรายการ รวมทั้งแก้ไขคำบรรยายและคำนิยามของสินค้าบางรายการด้วย รายการที่ปรับปรุงดังกล่าวเป็นผลมาจากการทบทวนรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบอบการควบคุมการส่งออกสากลทั้ง 4 ระบอบในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2553 โดยมีการแก้ไขกว่า 250 รายการ เช่น ในหมวดหมู่ที่ 3 ประเภทอิเล็กทรอนิกส์ ได้ยกเลิกการควบคุมวงจรรวมที่ใช้สำหรับจัดเก็บข้อมูล (Specific Storage Integrated Circuits) ในหมวดหมู่ที่ 6 ประเภทเซ็นเซอร์และเลเซอร์ ได้เพิ่มอุปกรณ์ระบบสำรวจหาความลึกของมหาสมุทรให้อยู่ในความควบคุม เป็นต้น⁷¹ ทั้งนี้ เพื่อให้สะดวกต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ รายการสินค้านี้จะจะมีผลใช้บังคับภายหลังจากที่มีการเผยแพร่ในวารสารของสหภาพยุโรป

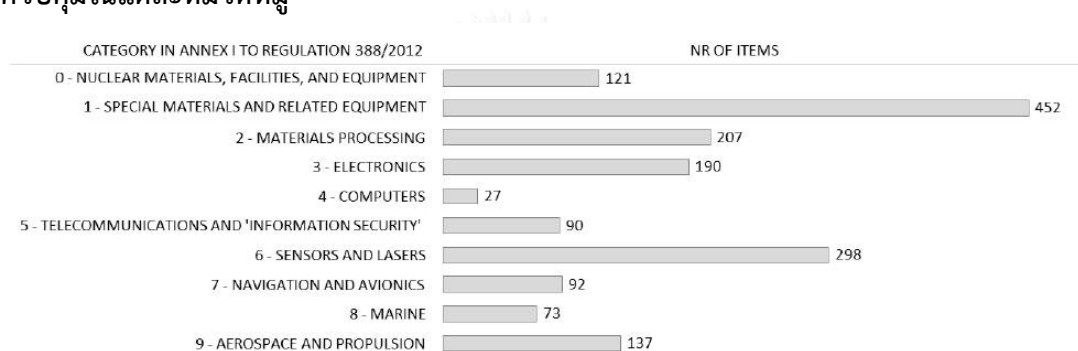
⁷⁰ Article 2-1 ของ EC Regulation 428/2009

⁷¹ Georg Pietsch, "Update of the Eu Dual-Use List (Eu Dual-Use Regulation 388/2012 Amending Council Regulation (Ec) No 428/2009)," *Newsletter No. 39* (2012): 1 - 4.

(Official Journal of the European Union) 30 วัน กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่ 15 มิถุนายน 2555⁷²

EC Regulation 428/2009 ครอบคลุมรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางกว่า 1,600 รายการ ตามที่กำหนดในภาคผนวก 1 ของกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 โดยได้แบ่งรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมออกเป็น 10 หมวดหมู่ ทั้งนี้ สินค้าที่ใช้ได้สองทางประเภทวัสดุพิเศษและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องมีสินค้าที่อยู่ในความควบคุมมากที่สุดถึง 452 รายการ ดังที่ปรากฏในรูปภาพด้านล่าง

รูปภาพที่ 3 แผนภาพแสดงหมวดหมู่ของสินค้าที่ใช้ได้สองทางและปริมาณสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมในแต่ละหมวดหมู่



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁷³

นอกจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 แล้ว ในบางกรณีแม้จะไม่ใช้สินค้าที่ระบุอยู่ในภาคผนวก 1 หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 4 ถึงข้อ 8 ของ EC Regulation 428/2009 ก็อาจถูกจัดอยู่ในความควบคุมด้วย โดยจะต้องดำเนินการขออนุญาตเพื่อที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางเฉพาะชนิดดังกล่าวไปยังประเทศปลายทางทั้งหมดหรือเฉพาะบางประเทศ ซึ่งได้แก่กรณีดังต่อไปนี้⁷⁴

1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศสมาชิกได้แจ้งแก่ผู้ส่งออกว่าสินค้าชนิดนั้นมีหรืออาจมีวัตถุประสงค์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการนำไปใช้พัฒนา ผลิต จัดการ ดำเนินการ บำรุงรักษา จัดเก็บ ตรวจสอบ จำแนก กระจาย ซึ่งสารเคมี ชีวภาพ อาวุธนิวเคลียร์ หรือเครื่องมือที่เกี่ยวกับการ

⁷² European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)." (p. 4)

⁷³ Ibid. (p. 9)

⁷⁴ Article 4 - Article 8 of EC Regulation 428/2009

ระเบิดของนิวเคลียร์ หรือเป็นสินค้าที่สามารถพัฒนา ผลิต บำรุงรักษา จัดเก็บ ซึ่งซีปนาอาวุธที่สามารถนำส่งอาวุธดังกล่าวได้

2) กรณีประเทศผู้ซื้อหรือประเทศปลายทางเป็นประเทศที่ถูกห้ามไม่ให้ส่งออกอาวุธไปยังประเทศดังกล่าวโดยการพิจารณาร่วมกันของสหภาพยุโรป หรือของ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) หรือโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และผู้ส่งออกได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าสินค้านี้มีหรืออาจมีวัตถุประสงค์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่จะนำไปใช้ในทางการทหาร

3) เหตุผลในเรื่องความมั่นคงของประเทศหรือสิทธิมนุษยชน

เมื่อประเทศสมาชิกใดกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ของ EC Regulation 428/2009 ประเทศดังกล่าวจะต้องแจ้งคณะกรรมการสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกอื่นให้ทราบถึงมาตรการและชนิดของสินค้านี้พร้อมทั้งเหตุผลโดยเร็ว เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นสามารถแจ้งข้อมูลดังกล่าวไปยังกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.1.3 ขอบเขตของการควบคุม

การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้ EC Regulation 428/2009 ครอบคลุมถึงการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ และการกระทำการเป็นนายหน้า โดย EC Regulation 428/2009 ได้กำหนดความหมายและขอบเขตของการควบคุมไว้ดังต่อไปนี้

1) การส่งออกไปนอก⁷⁵ หมายถึง

ก) การส่งออกภายใต้ความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 161 ของ Regulation (EEC) No 2913/92 (The Community Custom Code) กล่าวคือ การนำสินค้าออกจากเขตศุลกากรของประเทศสมาชิก

ข) การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป (Re-export) ภายใต้ความหมายที่กำหนดในมาตรา 182 ของ The Community Custom Code แต่ไม่รวมถึงการส่งผ่านสินค้า ซึ่งหมายถึงสินค้าของประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกอันอาจนำเข้าแล้วส่งกลับออกไปได้โดยการดำเนินการตามรูปแบบพิธีการทางศุลกากร

⁷⁵ Article 2(2) of EC Regulation 428/2009

ค) การถ่ายทอด (Transmission) ซอฟต์แวร์หรือเทคโนโลยี โดยการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงโทรสาร โทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ ที่จะส่งออกไปนอกสหภาพยุโรป ทั้งนี้ รวมถึงการทำให้บุคคลหรือหุ้นส่วนภายนอกสหภาพยุโรปสามารถใช้ประโยชน์จากซอฟต์แวร์หรือเทคโนโลยีได้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ การส่งออกยังครอบคลุมถึงกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยวาจาเมื่อมีการอธิบายผ่านทางโทรศัพท์อีกด้วย

2) การส่งผ่าน (Transit)⁷⁶ หมายถึง การขนส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่มาจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปเข้ามาและผ่านด่านศุลกากรของกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยมีสถานที่ปลายทางนอกเขตประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

3) การให้บริการนายหน้า (Brokering Services)⁷⁷ คำว่า “บริการนายหน้า (Brokering Services)” หมายความว่า

ก) การเจรจาต่อรองหรือการจัดการทำธุรกรรมซื้อ ขาย หรือจัดหาสินค้าที่ใช้ได้สองทางจากประเทศที่สามแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง

ข) การขายหรือการซื้อสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ตั้งอยู่ในประเทศที่สาม โดยจะมีการถ่ายโอนสินค้านั้นไปยังประเทศที่สามอีกประเทศหนึ่ง

ทั้งนี้ ผู้ที่จะให้บริการนายหน้านั้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือหุ้นส่วนที่มีภูมิลำเนาหรือจัดตั้งขึ้นในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดี EC Regulation 428/2009 นี้ จะไม่นำมาใช้กับกรณีการจัดหาบริการหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยี หากการจัดหาบริการหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นมีการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามประเทศด้วย⁷⁸

3.1.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม

EC Regulation 428/2009 จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเฉพาะในส่วนที่เป็นข้อสาระสำคัญ โดยจะปล่อยให้

⁷⁶ Article 2(7) of EC Regulation 428/2009

⁷⁷ Article 2(7) and Article 2(8) of EC Regulation 428/2009

⁷⁸ Article 7 of EC Regulation 428/2009

ประเทศสมาชิกกำหนดแนวทางปฏิบัติและมาตรการเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง⁷⁹ ซึ่งกรอบการควบคุมตาม EC Regulation 428/2009 จะแบ่งประเภทของการอนุญาตเพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่⁸⁰

1) EU General Export Authorizations (EU GEAs) ครอบคลุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ปลายทางที่แน่นอนที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก 2 ของ EC Regulation 428/2009 ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ในปัจจุบันมีการออก EU GEAs ทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่

ก) EU001 – ส่งออกไปยังประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศสวีเดน (รวมทั้งประเทศลิกเตนสไตน์) และประเทศสหรัฐอเมริกา

ข) EU002 – การส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ปลายทางที่กำหนดแน่นอน

ค) EU003 – การส่งออกภายหลังการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าใหม่

ง) EU004 – การส่งออกชั่วคราวเพื่อการจัดนิทรรศการหรืองานแสดงสินค้า

จ) EU005 – การสื่อสารทางโทรคมนาคม

ฉ) EU006 – สารเคมี

2) National General Export Authorizations (NGAs) เป็นการอนุญาตการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสมาชิก ซึ่งดำเนินการตามมาตรา 9(2) และตามบทบัญญัติภายในของแต่ละประเทศที่ถูกบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 9 ของ EC regulation 428/2009 ทั้งนี้ จะต้อง

ก) ไม่ขัดหรือแย้งกับใบอนุญาต EU GEAs

ข) ไม่ครอบคลุมถึงสินค้าที่กำหนดในภาคผนวก 2 ของ EC regulation 428/2009

⁷⁹ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (p. 7.)

⁸⁰ European Commission, "The Eu Dual Use Export Control Regime," [Online] Accessed: February 12, 2015. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc_152181.pdf (p. 2)

ใบอนุญาตประเภท National General Export Authorizations (NGAs) นี้ จะออกให้แก่ผู้ที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพียงบางประเทศในกลุ่มสมาชิกของสหภาพยุโรปเท่านั้น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศกรีซ ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ทำให้ส่งผลกระทบต่อลักษณะการเป็นตลาดเดียวของสหภาพยุโรป⁸¹

3) Global Export Authorizations เจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปจะอนุญาตให้ผู้ส่งออกรายใดรายหนึ่ง ส่งออกสินค้าให้กับประเทศปลายทางหรือผู้บริโภคขั้นสุดท้ายรายเดียวหรือหลายราย โดยการอนุญาตดังกล่าวอาจครอบคลุมสินค้าอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

4) Individual Export Authorization เจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ผู้ส่งออกรายใดรายหนึ่งดำเนินการ โดยการอนุญาตดังกล่าวอาจครอบคลุมสินค้าอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่ส่งออกไปยังผู้บริโภคขั้นสุดท้ายหรือผู้รับรายเดียวที่อยู่ในประเทศที่สาม

นอกจากใบอนุญาตทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น ในการเคลื่อนย้ายสินค้าภายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วยกันเองนั้น หากสินค้าที่ผู้ประกอบการประสงค์จะเคลื่อนย้ายเป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งระบุอยู่ในภาคผนวก 4 ของ EC Regulation 428/2009 ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศสมาชิก ในรูปแบบของ Intra-Community Transfers นอกจากนี้ แม้สินค้าที่ผู้ประกอบการประสงค์จะเคลื่อนย้ายจะไม่ใช่สินค้าที่ระบุอยู่ในภาคผนวก 4 ของ EC Regulation 428/2009 หากประเทศสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นว่าในขณะที่จะเคลื่อนย้ายสินค้านั้น ผู้ประกอบการทราบว่าสถานที่ปลายทางสุดท้ายซึ่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวจะถูกส่งไปนั้นอยู่นอกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน รวมทั้งประเทศสมาชิกที่จะรับหรือส่งผ่านสินค้าดังกล่าวก่อนเคลื่อนย้ายไปยังประเทศปลายทางสุดท้ายไม่มีมาตรการหรือกระบวนการตรวจสอบสินค้าที่ส่งจากประเทศสมาชิกด้วยกันตามที่กำหนดในข้อ 24 ของ Community Customs Code ประเทศสมาชิกดังกล่าวอาจกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อนการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกจากประเทศตนได้ แต่จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกอื่นทราบถึงมาตรการดังกล่าวโดยเร็ว⁸²

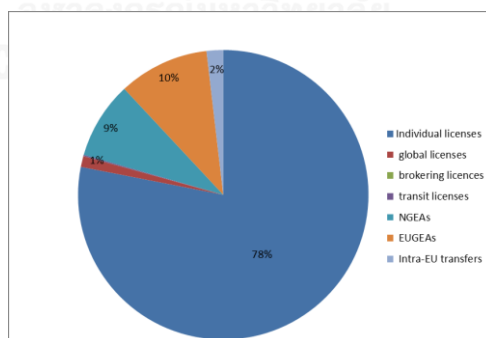
⁸¹ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (p. 7)

⁸² Article 22 of EC Regulation 428/2009

อย่างไรก็ดี EC Regulation 428/2009 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางในรูปแบบของ Intra-Community Transfers มาใช้ในกรณีที่สินค้านั้นถูกนำมาใช้ในโครงการเฉพาะอย่างของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ มาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปถูกผู้ประกอบการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ประกอบการหลายรายเห็นว่าการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าในกรณีของ Intra-Community Transfers เป็นการสร้างอุปสรรคต่อความร่วมมือในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก เพราะมาตรการดังกล่าวไม่เพียงควบคุมสินค้าทางกายภาพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว มาตรการ Intra-Community Transfers จึงเป็นอุปสรรคอย่างมากในการดำเนินโครงการของสหภาพยุโรปที่มีผู้ผลิต ผู้จำหน่ายสินค้า หรือผู้รับเหมาซึ่งอยู่นอกประเทศสมาชิก⁸³

จากสถิติในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีการขออนุญาตเพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางประเภท Individual Export Authorization มากที่สุดถึงร้อยละ 78 ของการขออนุญาตทั้งหมด รองลงมาคือการขออนุญาตประเภท EU General Export Authorizations (EU GEAs) โดยมีอัตราประมาณร้อยละ 10 ของการขออนุญาตทั้งหมด ทั้งนี้ จากสถิติจะพบว่าการขออนุญาตเพื่อให้บริการนายหน้า และการส่งผ่านสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีจำนวนน้อยมาก กล่าวคือ มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 1 ของการขออนุญาตทั้งหมด รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพด้านล่าง

รูปภาพที่ 4 แผนภาพเปรียบเทียบปริมาณการอนุญาตให้เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง จำแนกตามประเภทของใบอนุญาตในปี พ.ศ. 2554



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁸⁴

⁸³ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (p. 10)

⁸⁴ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)." (p. 12)

เมื่อบุคคลใดประสงค์จะเคลื่อนย้ายหรือให้บริการนายหน้าจัดการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง บุคคลดังกล่าวจะต้องขออนุญาตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศสมาชิกนั้น โดยจะต้องจัดเตรียม ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการยื่นขออนุญาต ดังต่อไปนี้⁸⁵

- 1) ผู้บริโภคหรือผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าเหตุอันควร เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้มีการส่งค่าเฉลี่ยของผู้บริโภคหรือผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้ายด้วย)
- 2) ประเทศปลายทาง
- 3) ลักษณะการใช้สินค้าที่ส่งออกไปในขั้นสุดท้าย
- 4) สถานที่ตั้งของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศที่สามซึ่งเป็นประเทศต้นทาง (กรณีการให้บริการนายหน้า)
- 5) คำอธิบายโดยชัดแจ้งของลักษณะสินค้าและปริมาณของสินค้าดังกล่าว (กรณีการ ให้บริการนายหน้า)
- 6) ประเทศที่สามใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม (กรณีการให้บริการนายหน้า)

ในการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางหรืออนุญาตให้มีการ ให้บริการนายหน้าเพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศที่สามนั้น EC Regulation 428/2009 ได้กำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างไว้ โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาเรื่อง ดังต่อไปนี้⁸⁶

- 1) ภาระหน้าที่และข้อผูกพันที่ประเทศนั้น ๆ ตกลงยอมรับในฐานะสมาชิกของ อนุสัญญาการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงระหว่างประเทศ หรือในฐานะสมาชิกของ ระบอบการควบคุมการส่งออกสากล หรือเป็นกรณีที่ประเทศนั้น ๆ ได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ
- 2) ภาระหน้าที่ภายใต้การกำหนดโทษ (Sanctions) ที่กำหนดร่วมกันโดยสหภาพ ยุโรป หรือโดยการพิจารณาของ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) หรือภาระหน้าที่ภายใต้ข้อผูกพันตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
- 3) พิจารณาถึงนโยบายด้านการต่างประเทศและด้านความมั่นคง ซึ่งรวมถึงนโยบาย การกำหนดท่าทีร่วมกันของสหภาพยุโรป (Council Common Position) ที่ 2008/944/CFSP เมื่อ

⁸⁵ Article 9 and Article 10 of EC Regulation 428/2009

⁸⁶ Article 12 of EC Regulation 428/2009

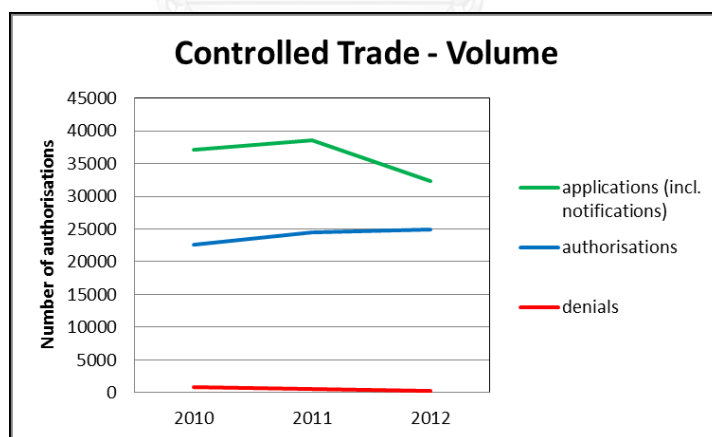
วันที่ 8 ธันวาคม 2551 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันเกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกอุปกรณ์และเทคโนโลยีทางการทหาร

4) พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจจะใช้สินค้านั้นขั้นสุดท้าย และความเสี่ยงที่สินค้าดังกล่าวจะถูกนำไปดัดแปลงเพื่อใช้โดยผิดวัตถุประสงค์

5) ในกรณีที่เป็น การขอใบอนุญาตประเภท Global Export Authorizations ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาถึงความได้สัดส่วนและความเพียงพอของมาตรการและกระบวนการภายในของผู้ขออนุญาต โดยจะต้องมั่นใจว่าผู้ขออนุญาตสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของกฎระเบียบฉบับนี้ รวมทั้งข้อกำหนดและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตได้

จากสถิติในช่วงปี พ.ศ. 2553 ถึงปี พ.ศ. 2555 พบว่าการขออนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งในด้านจำนวนของการขออนุญาตและมูลค่าของสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ขออนุญาต ซึ่งจากแผนภาพด้านล่างจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ได้รับการอนุญาตให้เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตที่แตกต่างกัน มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยรายที่ได้รับการปฏิเสธการขออนุญาตให้เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง อนึ่ง การปฏิเสธการขออนุญาตดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ ในแต่ละปี

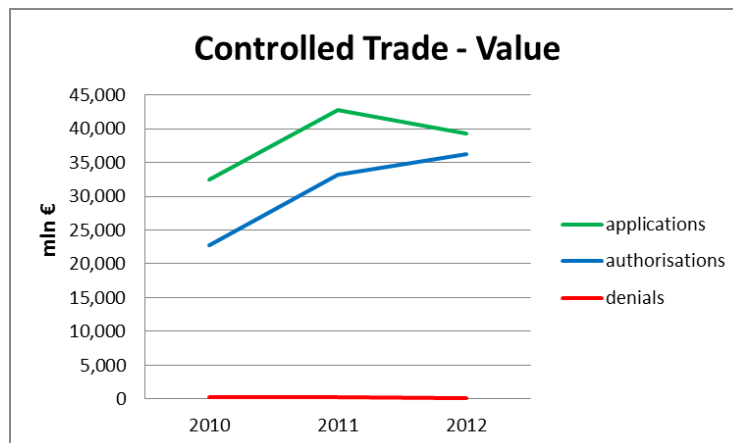
รูปภาพที่ 5 แผนภาพแสดงจำนวนการขออนุญาตและการปฏิเสธในปี พ.ศ. 2553, พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁸⁷

⁸⁷ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)." (p. 11)

รูปภาพที่ 6 แผนภาพแสดงมูลค่าของสินค้าที่มีการขออนุญาตและถูกปฏิเสธ ในปี พ.ศ. 2553, พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555 (mln EUR)



แหล่งที่มา: รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป⁸⁸

เมื่อเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศอนุญาตให้เคลื่อนย้ายหรืออนุญาตให้มีการให้บริการนายหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้ว EC Regulation 428/2009 ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางต่อไป โดยการให้ผู้ที่เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางเก็บรายละเอียดที่ได้จดทะเบียนหรือที่ได้บันทึกไว้เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าดังกล่าวตามที่กฎหมายของประเทศสมาชิคนั้น ๆ กำหนดหรือตามแนวปฏิบัติที่บังคับใช้ภายในประเทศสมาชิก รายการจดทะเบียนหรือบันทึกดังกล่าวจะต้องรวบรวมเอกสารทางพาณิชย์ต่าง ๆ เช่น ใบแจ้งหนี้ บันทึกรายการสินค้า การขนส่ง และเอกสารอื่น ๆ ที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถตรวจสอบประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) คำบรรยายลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง
- 2) ปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง
- 3) ชื่อและที่อยู่ของผู้เคลื่อนย้ายสินค้าและผู้รับสินค้า
- 4) ลักษณะการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย และผู้บริโภคหรือผู้ใช้ขั้นสุดท้าย (ในกรณีที่ทราบ)
- 5) ระยะเวลาที่สินค้าที่ใช้ได้สองทางอยู่ภายใต้การให้บริการนายหน้าและสถานที่ปลายทางของสินค้าดังกล่าว
- 6) ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการนายหน้า

⁸⁸ Ibid.

รายการจดทะเบียนบันทึกรายละเอียด หรือเอกสารต่าง ๆ ข้างต้นจะต้องเก็บรักษาไว้อย่างน้อย 3 ปี นับจากวันสุดท้ายของปีปฏิทินซึ่งได้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือได้มีการให้บริการ นายหน้า โดยผู้ที่เคลื่อนย้ายสินค้าหรือผู้ให้บริการนายหน้านั้นจะต้องส่งมอบเอกสารดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่ผู้เคลื่อนย้ายสินค้าตั้งอยู่หรือประเทศสมาชิกที่ผู้ให้บริการนายหน้ามีภูมิลำเนาหรือมีสำนักงานตั้งอยู่เพื่อตรวจสอบเมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิคนั้น⁸⁹

EC Regulation 428/2009 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในกฎระเบียบฉบับนี้โดยตรง แต่กำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศกำหนดมาตรการภายในที่เหมาะสมของตน รวมทั้งให้ประเทศสมาชิกกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วยตนเอง เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจในการบังคับใช้บทบัญญัติในกฎระเบียบฉบับนี้อย่างถูกต้อง โดย EC Regulation 428/2009 กำหนดเพียงให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศบัญญัติมาตรการและบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และสามารถปราบปรามการกระทำความผิด⁹⁰

3.1.5 ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิบัติจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทางในการเยียวยาแก้ไข

การที่สหภาพยุโรปบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางส่งผลให้บางหน่วยธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรมนิวเคลียร์เกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้มาตรการควบคุม โดยมาตรการควบคุมดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อสาขาไปยังหน่วยธุรกิจอื่น ๆ เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีผลกระทบต่อการผลิต การวิจัย และการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง หน่วยธุรกิจหลักของเศรษฐกิจสหภาพยุโรป เช่น อุตสาหกรรมพลังงาน อุตสาหกรรมยานอวกาศ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เลเซอร์ กิจการการเดินเรือ โทรคมนาคม วิทยาศาสตร์ชีวภาพ อุตสาหกรรมเคมีและยา อุตสาหกรรมการแปรรูปชิ้นส่วน อุตสาหกรรมอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และสารกึ่งตัวนำ รวมทั้งอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ จึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางด้วย นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อหน่วยธุรกิจอื่นที่ต้องใช้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นส่วนประกอบด้วย เช่น ธุรกิจทางการแพทย์ และธุรกิจยานยนต์ เป็นต้น

แม้ว่าจะมีผู้ประกอบการเพียงบางรายที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง แต่ก็มีผู้ประกอบการอีกจำนวนมากที่โดยพื้นฐานการประกอบธุรกิจของบริษัทแล้วไม่ได้เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง แต่มีสินค้าบางรายการของบริษัทที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เช่น บริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และซอฟต์แวร์ เป็นต้น การ

⁸⁹ Article 20 of EC Regulation 428/2009

⁹⁰ Article 24 of EC Regulation 428/2009

ขายสินค้าที่ใช้ได้สองทางของบริษัทดังกล่าวย่อมถูกขายรวมไปกับสินค้าหรือเทคโนโลยีอื่น ๆ ทำให้มูลค่าของสินค้าที่ส่งออกไปโดยรวมทั้งหมดได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ไม่เพียงแต่ผู้ส่งออกและบริษัทผู้ค้าเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ ผู้นำเข้า ผู้ผลิต รวมทั้งบริษัทขนส่ง ก็ได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมเช่นกัน แม้บางครั้งจะไม่ใช้การส่งออกสินค้าโดยตรง แต่การควบคุมดังกล่าวก็ส่งผลถึงการถ่ายโอนเทคโนโลยีด้วย เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางมักใช้เป็นส่วนประกอบของสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งบริษัทต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปเป็นผู้นำในตลาดโลกอยู่ในปัจจุบัน การผลิตสินค้านี้จึงได้รับผลกระทบจากการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางทั้งหมดหรือแต่บางส่วนด้วย

จากรายงานของสมาคมอุตสาหกรรมของสหภาพยุโรปพบว่าอุตสาหกรรมการบินและการขนส่งทางอากาศ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศในสหภาพยุโรป กว่า 2,000 บริษัท และบริษัทผู้จำหน่ายสินค้าอีกกว่า 80,000 ราย ได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าว โดยส่วนมากบริษัทเหล่านี้เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมีการว่าจ้างพนักงานประมาณ 696,000 คน และมีผลประกอบการประมาณ 154.7 พันล้านยูโรต่อปี⁹¹

เนื่องจาก EC Regulation 428/2009 เพียงแต่วางกรอบทั่วไปในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในสหภาพยุโรปเท่านั้น การจะบังคับใช้ในทางปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการบังคับใช้ในสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) ด้านการบริหารจัดการ เช่น ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีเงื่อนไขในการจดทะเบียนเพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางและขั้นตอนในการรายงานแตกต่างกัน นอกจากนี้ บางประเทศสมาชิกยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางต้องจัดให้มีมาตรการควบคุมภายในบริษัทก่อนจึงจะสามารถขออนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้

2) ด้านเนื้อหา ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีการบังคับใช้ระบบการอนุญาตที่กำหนดในกฎระเบียบแตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศมีการบังคับใช้ National General Export Authorizations ในขณะที่บางประเทศไม่ได้เข้าถึงมาตรการดังกล่าว

⁹¹ European Commission, "Commission Staff Working Document on Strategic Export Controls: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World – a Report on the Public Consultation Launched under the Green Paper Com (2011) 393," [Online] Accessed: March 7, 2015. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150459.pdf (pp.3 – 4)

3) ด้านการดำเนินงาน ประเทศสมาชิกมีการตีความรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ถูกควบคุมแตกต่างกัน และมีการใช้บทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้น (Catch-all Control) ในการกำหนดมาตรการควบคุมกับสินค้าที่อยู่นอกบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางแตกต่างกัน

ความแตกต่างเหล่านี้นำไปสู่สถานการณ์ที่การส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางชนิดเกิดความล่าช้าหรือแม้กระทั่งอาจถูกห้ามในประเทศสมาชิกหนึ่ง ในขณะที่หากส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวจากอีกประเทศสมาชิกหนึ่งอาจสามารถดำเนินการได้โดยสมบูรณ์โดยที่ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด หรืออาจถูกควบคุมแต่มีขั้นตอน วิธีการ หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการขออนุญาตแตกต่างกัน⁹²

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางแก้ไขเพื่อทำให้การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ดังนี้⁹³

1) จัดตั้งคณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-Use Coordination Group - DUCG) ตามข้อ 23 แห่ง EC Regulation 428/2009 โดยสมาชิกของคณะประสานงานดังกล่าวเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ถูกคัดเลือกมาจากบรรดาคณะกรรมการจากประเทศสมาชิก มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตและการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยมีเจตนาเพื่อปรับปรุงให้การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน อนึ่ง คณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อที่จะแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติและข้อมูลระหว่างผู้เชี่ยวชาญของแต่ละประเทศสมาชิก และสร้างระบบเครือข่ายสหภาพยุโรป (EU Network) ระหว่างตัวแทนในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้วหลายครั้ง

2) คณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้พัฒนาและจัดทำคู่มือสำหรับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (EU Guidelines on Dual-Use Export Controls) เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้ได้ผลในทางปฏิบัติ โดยคู่มือดังกล่าวจะอธิบายประเด็นที่ได้เคยมีการหารือมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมระบุข้อมูลที่มีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างประเทศสมาชิกตามที่กำหนดใน Regulation ปัจจุบันคู่มือฉบับดังกล่าวมุ่งใช้เฉพาะภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น ไม่ได้นำมาเผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป เนื่องจากคู่มือการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นเพียงแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใด

⁹² European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (pp. 5 – 6)

⁹³ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013)." (pp. 6 – 8)

3) การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการของภาคเอกชน คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป และผู้นำของสหภาพยุโรปได้จัดให้มีการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการของภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการภายใต้ระบบเครือข่ายสหภาพยุโรปที่จะควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ในปี พ.ศ. 2555 คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปและผู้นำของสหภาพยุโรปได้จัดให้มีการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาคเอกชนจำนวน 6 ครั้ง โดยประเด็นสำคัญที่มีการหารือกัน คือ เรื่องการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศสมาชิก (Intra-EU transfer controls) การกำหนดมาตรการยกเว้น (Catch-all controls) การถ่ายโอนเทคโนโลยี และการควบคุมอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและการสื่อสาร

4) จัดตั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-use e-System หรือ DUEs) เมื่อปี พ.ศ. 2554 ระบบนิรภัยดังกล่าวถูกควบคุมโดยคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก ระบบดังกล่าวสามารถเริ่มปฏิบัติงานได้อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2555 โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถเข้าถึงและใช้งานระบบดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ถูกปฏิเสธไม่ให้มีการเคลื่อนย้าย เอกสารโต้ตอบ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางทั้งหมด นอกจากระบบ DUEs แล้ว เจ้าหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิกยังได้จัดตั้งความร่วมมือเฉพาะกิจโดยตรงระหว่างกันผ่านระบบเครือข่ายควบคุมการส่งออกของสหภาพยุโรป (EU export control network) โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 19(1) และ 19(2) เพื่อที่จะประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก นอกจากนี้ คณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางยังได้ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิคนำระบบการออกใบอนุญาตทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ เพราะระบบดังกล่าวจะช่วยทำให้กระบวนการขอใบอนุญาตง่ายยิ่งขึ้น และยังสามารถลดระยะเวลาในการดำเนินการได้อีกด้วย ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิคนำระบบการออกใบอนุญาตทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แล้วจำนวน 8 ประเทศ มีประเทศที่อยู่ระหว่างการพัฒนาบบดังกล่าวจำนวน 6 ประเทศ และมีอีก 3 ประเทศที่อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการ

5) การพูดคุยหารือกับภาคอุตสาหกรรมและภาควิชาการ คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปอาศัยอำนาจตามข้อ 23(2) ของ EC Regulation 428/2009 จัดให้มีการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการส่งออกสินค้า และภาควิชาการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกยังได้จัดกิจกรรมและจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการทราบผ่านทางเว็บไซต์ วารสาร รวมถึงการติดต่อไปยังผู้ประกอบการโดยตรง เพื่อสร้างความตระหนักถึงมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางและแลกเปลี่ยนถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

6) การจัดให้มีหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของสินค้าร่วมกันและการทบทวนมาตรการอย่างเหมาะสม ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์กลางที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของสินค้านำมาใช้บังคับร่วมกันในทุกประเทศสมาชิก เพื่อใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้กับสินค้าที่อยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง หรือพิจารณากำหนดมาตรการเพิ่มเติมสำหรับสินค้าบางรายการ (Catch-all Control) ให้เป็นไปในทิศทางและมีมาตรฐานเดียวกันทุกประเทศสมาชิก เพื่อให้สินค้าที่มีลักษณะเดียวกันได้รับการพิจารณาที่เหมือนกัน⁹⁴

7) การบังคับใช้กฎหมายควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น เป็นหน้าที่ของกรมศุลกากรโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ เมื่อสินค้าเข้าสู่กระบวนการส่งออกและเมื่อสินค้าเข้ามาอยู่ในพรมแดนของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรทำงานได้ลำบาก เนื่องจากการดำเนินการมีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลเป็นอย่างมาก หากประเทศสมาชิกสามารถปรับปรุงกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นได้ เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรก็จะสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับใบอนุญาต ข้อมูลทางทะเบียนของผู้เคลื่อนย้ายสินค้านวมถึงหน่วยธุรกิจที่น่าไว้วางใจ เพื่อที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจะสามารถระบุถึงความเสี่ยงของธุรกรรมต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยปัจจุบัน มีการพิจารณาว่าจะนำเอาระบบผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economic Operator - AEO) มาใช้พิจารณาร่วมกับมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางด้วย⁹⁵

อย่างไรก็ดี แม้ว่ามาตรการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางจะก่อให้เกิดอุปสรรคทางค้าและก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคเอกชน แต่สหภาพยุโรปก็พยายามปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างความมั่นคงของประเทศกับการเปิดเสรีทางการค้าโดยการลดอุปสรรคต่าง ๆ ให้น้อยลง เพื่อที่จะไม่เป็นการแทรกแซงการแข่งขันในตลาด นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีความพยายามที่จะทำให้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสมาชิกเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และไม่มี ความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการภายในของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ดังเห็นได้จากการให้ความสำคัญในการซื้อขายสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเสรีเป็นหลัก ส่วนการจำกัดการค้าและการควบคุมนั้นถูกกำหนดเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังพยายามลดขั้นตอนและอุปสรรคต่าง ๆ ในการควบคุมให้มากที่สุด เมื่อพิจารณาสถิติการอนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางจะเห็นว่าผู้ประกอบการที่ยื่นขออนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางกว่าร้อยละ 90 ได้รับการอนุมัติ มีเพียงบางรายเท่านั้นที่ไม่ได้รับการอนุญาตให้

⁹⁴ European Commission, "Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011)." (pp. 14 – 17)

⁹⁵ Ibid. (p.19)

เคลื่อนย้ายสินค้า แสดงให้เห็นว่ามาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวต้องการมุ่งเน้นให้มีการเก็บข้อมูลของผู้เคลื่อนย้ายสินค้า ลักษณะของสินค้าที่เคลื่อนย้าย ผู้รับสินค้า และผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย เพื่อใช้ในการติดตามและป้องกันไม่ให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางตกไปอยู่กับผู้ก่อการร้ายเท่านั้น มาตรการดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาที่จะสร้างอุปสรรคทางการค้าแต่อย่างใด

3.2 มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสหรัฐอเมริกา

มาตรการควบคุมการส่งออกสินค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาช่วยปกป้องผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของประเทศมาเป็นเวลาเกือบ 100 ปี นับตั้งแต่การเริ่มต้นของสงครามเย็นระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต ซึ่งก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีความจำเป็นต้องออกมาตรการควบคุมการส่งออกสินค้าเพื่อบังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว โดยสภาองเกรสได้ออก Export Control Act 1949 มาเพื่อรองรับภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ มีการควบคุมการส่งออกสินค้าใน 3 รูปแบบ ด้วยกัน คือ

รูปแบบที่ 1 คือ การควบคุมสินค้าที่หายาก เพื่อควบคุมและป้องกันการส่งออกสินค้าที่ขาดแคลนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ

รูปแบบที่ 2 คือ การควบคุมนโยบายด้านการต่างประเทศซึ่งจะดำเนินการโดยประธานาธิบดี

รูปแบบที่ 3 คือ การควบคุมในด้านความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศเพื่อที่จะจำกัดการส่งออกสินค้าและเทคโนโลยีที่อาจนำไปใช้ในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนความสามารถทางการทหารของประเทศที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในระหว่างที่สงครามเย็นยังคงดำเนินต่อไป Export Control Act 1949 ได้ถูกต่ออายุออกไปถึง 7 ครั้ง โดยไม่ได้แก้ไขสาระสำคัญใด ๆ ของกฎหมายดังกล่าว อนึ่ง กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปี 1969 ในช่วงเวลาที่สภาองเกรสประกาศใช้ Export Control Act 1949 ประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรทางทหารในองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization - NATO) ได้ร่วมกันก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการส่งออก หรือ Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom) เพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าที่เป็นยุทธปัจจัยและเทคโนโลยีต่าง ๆ ไปยังสหภาพโซเวียตและประเทศพันธมิตร รูปแบบการดำเนินการของ CoCom อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์

อนึ่ง CoCom จะดำเนินการปรับปรุงและพัฒนารายการสินค้าที่อาจถูกนำไปใช้ในทางการทหาร ซึ่งทุกประเทศสมาชิกจะต้องเห็นชอบร่วมกันที่จะจำกัดการส่งออกสินค้านี้

ด้วย ประเทศสมาชิกใดประสงค์จะส่งออกสินค้าซึ่งอยู่ในรายการที่ถูกควบคุมไปยังประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของ CoCom จะต้องยื่นแบบฟอร์มเพื่อขออนุญาตส่งออกสินค้ารายการดังกล่าวเพื่อให้ CoCom พิจารณาอนุญาต โดยรูปแบบการพิจารณาของ CoCom อาจมีการใช้อำนาจยับยั้ง (Veto) ได้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งสามารถใช้สิทธิเด็ดขาดในการยับยั้งไม่ให้สมาชิกอีกประเทศหนึ่งส่งออกสินค้าที่อยู่ในรายการที่ถูกควบคุมไปยังประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของ CoCom ได้ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ข้อจำกัดการส่งออกสินค้าที่กำหนดโดย CoCom ครอบคลุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางจำนวนมาก แต่ข้อจำกัดดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับในกลุ่มธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากในทศวรรษดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจแข่งขันในธุรกิจทางด้านเทคโนโลยีค่อนข้างมาก

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ความขัดแย้งระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเริ่มคลี่คลายลง ส่งผลให้มีการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการส่งออกสินค้า โดยมีการตรา Export Administrative Act 1969 หรือ EAA 1969 ขึ้น เพื่อนำมาใช้บังคับแทน Export Control Act 1949 ที่มีลักษณะเกือบจะเป็นการห้ามการส่งออกสินค้า และต่ออายุการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดย Export Administrative Act ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นออกโดยสภาองเกรสในปี 1979

ภายหลังจากยุคล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน การสิ้นสุดของสงครามเย็น และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทั่วโลก พลเมืองของนานาประเทศต่างต้องการให้มีการในการเปิดเสรีทางการค้าและลดการควบคุมการส่งออก ในขณะเดียวกัน หน่วยธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้กดดันให้ผู้ที่มิอำนาจกำหนดนโยบายของประเทศลดข้อจำกัดในการส่งออกสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เนื่องจากไม่มีความจำเป็นในการป้องกันประเทศจากสหภาพโซเวียตอีกต่อไป นอกจากนี้ การลดข้อจำกัดดังกล่าวยังเป็นการช่วยเพิ่มอัตราการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีในเวทีโลกอีกด้วย

การดำเนินงานของ CoCom ได้สิ้นสุดลงในปี 1994 และต่อมาในปี 1997 ได้มีการก่อตั้ง Wassenaar Arrangement on Export Control of Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (Wassenaar Arrangement) เพื่อควบคุมการส่งออกอาวุธ (Conventional Arms) และสินค้าหรือเทคโนโลยีที่มีลักษณะใช้ประโยชน์ได้สองทาง (Dual-use Items) ทั้งนี้ รูปแบบการควบคุมภายใต้ Wassenaar Arrangement มีความแตกต่างจาก CoCom กล่าวคือ สมาชิกของ CoCom จะต้องยื่นใบอนุญาตการส่งออกสินค้าที่ต้องห้ามให้กับ CoCom พิจารณาและอนุมัติ แต่ Wassenaar Arrangement อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการพิจารณาได้ด้วยตนเองว่าจะอนุญาตให้ส่งออกสินค้าหรือเทคโนโลยีที่ต้องห้ามหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศใช้ดุลยพินิจพิจารณาการส่งออกสินค้าต้องห้ามได้โดยลำพังภายใต้ Wassenaar

Arrangement ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการทำลายระบบควบคุมการส่งออกสินค้าหรือเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทางไปยังประเทศที่สาม

ในการบังคับใช้ Export Administrative Act 1979 นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติของสาธารณรัฐ (Code of Federal Regulations) ลักษณะที่ 15 หมวด 7 หัวข้อย่อย C หรือที่เรียกว่า ระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออก (Export Administration Regulations หรือ EAR) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการส่งออกและการนำเข้าแล้วส่งออกของสินค้าเชิงพาณิชย์พวกสินค้าโภคภัณฑ์ ซอฟต์แวร์ และเทคโนโลยี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อสนับสนุนนโยบายด้านการต่างประเทศ หรือเพื่อจัดการปัญหาการขาดแคลนสินค้า โดยสินค้าบางชนิดจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถส่งออกได้ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตเพื่อส่งออกโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าหรือบริการที่จะส่งออก ทั้งนี้ มีหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ในการรับผิดชอบบังคับใช้และบังคับให้มีการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ คือ สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคง (Bureau of Industry and Security) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพาณิชย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁶

นอกจาก Export Administrative Act แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ชื่อ Arms Export Control Act (AECA) ที่เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการส่งออกสินค้าที่เป็นอาวุธยุทธโศปกรณ์ โดยหน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวผ่าน International Traffic in Arms Regulations (ITAR) อนึ่ง บุคคลหรือนิติบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การส่งออก การให้บริการนายหน้าของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงจะต้องขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนดำเนินการ

นอกจากนี้ Arms Export Control Act ยังกำหนดให้หน่วยงานความมั่นคงจะต้องจัดทำรายงานประจำปีและรายงานประจำไตรมาสเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการส่งออกหรือให้บริการเกี่ยวกับสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเสนอต่อสภาองเกรสด้วย⁹⁷ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะ

⁹⁶ Antonia Alice Badway, *Controlling the Export of Dual-Use Technology in a Post - 9/11 World*, pp. 434 - 437.

⁹⁷ A Resource on Strategic Trade Management and Export controls, "Overview of U.S. Export Control System," [Online] Accessed: February 2 1 , 2 0 1 5 . Available from: <http://www.state.gov/strategictrade/overview/index.htm>

บังคับใช้ควบคุมกันในการควบคุมสินค้า โดยมีจุดแตกต่างที่สำคัญคือหลักเกณฑ์ในการควบคุมและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับ⁹⁸

3.2.1 ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเศรษฐกิจ

ข้อมูลล่าสุดที่สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลและควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้รับจาก Bureau of the Census นั้น แสดงให้เห็นถึงมูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในปี พ.ศ. 2555 บริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องได้รับอนุญาตในการส่งออกกว่า 5 พันล้านรายการ และมีการส่งออกอีกกว่า 21.8 พันล้านรายการที่เป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาต หรือคิดเป็นร้อยละ 0.3 และ 1.4 ของมูลค่าการส่งออกโดยรวมทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ⁹⁹

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยการควบคุมประเทศปลายทางที่สินค้าจะส่งออกไปพบว่าในปี พ.ศ. 2555 ประเทศสหรัฐอเมริกาส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังประเทศที่ต้องถูกควบคุมจำนวนมาก มีมูลค่ากว่า 174 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 9.8 ของการส่งออกสินค้าทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2554 กว่าร้อยละ 39.2 ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลการค้าย้อนหลังจะพบว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่ถูกควบคุมต่าง ๆ นั้น มีมูลค่าลดน้อยลงยกเว้นมูลค่าการส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 77 ของการส่งออกสินค้าทั้งหมด เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นตลาดการส่งออกที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาประเทศที่ถูกควบคุม โดยประเทศรัสเซียเป็นตลาดที่มีการค้าที่มีขนาดใหญ่รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 9 ของการส่งออกสินค้าทั้งหมด อนึ่ง จากการวิเคราะห์ประเภทของสินค้าที่ส่งออกไปยังประเทศที่ถูกควบคุมพบว่าสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าจำพวกอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์การขนส่ง เครื่องจักรกล สารเคมี รวมทั้งเศษเหล็กและวัสดุเหลือใช้¹⁰⁰

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาปริมาณการอนุญาตส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง หรือปริมาณสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ส่งออกไปยังประเทศที่ต้องถูกควบคุม จะเห็นได้ว่าไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภาพรวมของประเทศสหรัฐอเมริกามากนัก มาตรการควบคุมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสินค้าบางประเภทที่เข้าข่ายที่ต้องถูกควบคุมเท่านั้น เช่น อุปกรณ์และเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง

⁹⁸ University of Delaware, Export Compliance Program Manual (Delaware: University of Delaware, 2013), p. 8.

⁹⁹ Bureau of Industry and Security, Annual Report to the Congress for Fiscal Year 2013 (Washington: U.S. Department of Commerce), p. 9.

¹⁰⁰ Ibid., 69 - 70.

กับอุตสาหกรรมเคมี โดยในปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมามีการยื่นขออนุญาตส่งออกและการนำเข้ามาแล้วส่งออกกว่า 3,092 ราย คิดเป็นมูลค่ากว่า 671.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹⁰¹

3.2.2 ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

สินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ Export Administration Regulations โดยทั่วไปจะครอบคลุมถึงสินค้าที่มีต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกชนิด หรือเป็นสินค้าที่โดยกายภาพแล้วมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนสินค้าที่มีการผลิตในต่างประเทศโดยทั่วไปจะได้รับการยกเว้นจากมาตรการควบคุมการนำเข้าแล้วส่งออก หากมีส่วนประกอบของวัสดุที่มีต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกาในปริมาณมูลค่าที่น้อยกว่ากำหนด โดยปริมาณที่กำหนดสำหรับการพิจารณาควบคุมคือร้อยละ 10 ของสินค้าที่จะส่งไปยังประเทศที่ถูกห้ามไม่ให้ส่งออก และร้อยละ 25 หากสินค้านั้นถูกส่งไปยังประเทศอื่น ๆ¹⁰²

ทั้งนี้ ระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออก ส่วนที่ 734.1 กำหนดขอบเขตลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสินค้าหรือการกระทำใดบ้างที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออกฉบับนี้ โดยในส่วนที่ 734.1 นี้เป็นส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นขั้นตอนแรกเพราะจะเป็นการบ่งชี้ว่าบุคคลใดมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออก โดยสินค้าที่อยู่ในความควบคุมของระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออกฉบับนี้ ได้แก่¹⁰³

- 1) สินค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกชนิด ตลอดจนสินค้าที่อยู่ใน U.S. Foreign Trade Zone หรือสินค้าที่ส่งผ่านประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการส่งผ่านสินค้าจากประเทศต้นทางไปยังอีกประเทศปลายทางโดยต้องนำสินค้าส่งผ่านประเทศสหรัฐอเมริกาในระหว่างการขนส่ง
- 2) สินค้าที่มีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใดก็ตาม
- 3) สินค้าของต่างประเทศที่ประกอบด้วยสินค้าซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องถูกควบคุม สินค้าของต่างประเทศที่ใช้ซอฟต์แวร์ซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องถูกควบคุม ซอฟต์แวร์ที่ผลิตในต่างประเทศแต่มีส่วนประกอบของซอฟต์แวร์ซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องถูกควบคุม และเทคโนโลยีของต่างประเทศที่มีส่วนประกอบของเทคโนโลยีซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องถูกควบคุม

¹⁰¹ Ibid., 8.

¹⁰² University of Delaware, *Export Compliance Program Manual*, p. 8.

¹⁰³ Export Administration Regulations, Part 734.3.

4) สินค้าต่างประเทศที่เป็นผลิตภัณฑ์โดยตรงจากเทคโนโลยีหรือซอฟต์แวร์ที่มีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา

Export Administration Regulations กำหนดให้มีการขออนุญาตสำหรับการส่งออกสินค้าหลายประเภทซึ่งมีขอบเขตค่อนข้างกว้างและเป็นสินค้าที่มีแนวโน้มที่จะสามารถใช้ได้สองทาง กล่าวคือ สามารถใช้ได้ทั้งทางด้านการพาณิชย์และด้านการทหาร หรือเป็นสินค้าที่มูลค่าเชิงกลยุทธ์ต่อประเทศสหรัฐอเมริกา (แม้ว่าจะไม่ได้มีคุณสมบัติที่จะอยู่ในบัญชีรายการอาวุธยุทธภัณฑ์ทางทหารโดยตรง) อย่างไรก็ตาม สินค้าที่ใช้ได้สองทางประเภทใดจะต้องขออนุญาตก่อนการส่งออกนั้นสามารถพิจารณาได้จากรายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุม (Commerce Control List หรือ CCL) ซึ่งเป็นประกาศของสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคง ส่วนสินค้าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้รายการควบคุมดังกล่าว จะถูกกำหนดให้เป็นสินค้าประเภท EAR99 และสามารถส่งออกนอกประเทศได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาต เว้นแต่จะส่งออกไปยังประเทศที่ต้องห้ามไม่ให้ส่งออก หรือส่งไปยังบุคคลหรือผู้ใช้สินค้า ทอดสุดท้ายที่ถูกต้องห้าม โดยสามารถสรุปประเภทของสินค้าที่ถูกควบคุมภายใต้ Export Administration Regulations ได้ดังนี้¹⁰⁴

1) สินค้าไมโครโหนด อาจเป็นสินค้าที่สำเร็จรูปแล้วหรือไม่ก็ได้ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ตัวประมวลผลกลางขั้นสูง (high-end microprocessors) ไปจนถึงเครื่องบิน และตลับลูกปืนเม็ดกลม

2) อุปกรณ์การผลิต ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้เฉพาะสำหรับการผลิตหรือทดสอบสินค้าไมโครโหนดที่อยู่ในความควบคุม รวมทั้งเครื่องจักรเฉพาะอย่าง เช่น คอมพิวเตอร์สำหรับใช้ควบคุมการผลิตและการทดสอบอุปกรณ์

3) วัสดุส่วนประกอบ ซึ่งรวมถึงโลหะผสมและส่วนผสมทางเคมี

4) ซอฟต์แวร์ ซึ่งรวมถึงซอฟต์แวร์ที่ใช้กับสินค้าไมโครโหนดหรืออุปกรณ์การผลิตเฉพาะอย่าง รวมทั้งซอฟต์แวร์ใด ๆ ที่มีระบบการเข้ารหัสลับหรือรหัสต้นทางที่เข้าถึงได้

5) เทคโนโลยี ซึ่ง Export Administration Regulations กำหนดให้หมายความรวมถึงข้อมูลและบริการทางเทคนิค ซึ่งมีความแตกต่างจาก International Traffic in Arms Regulations เพราะภายใต้ Export Administration Regulations มุ่งเน้นที่จะบังคับในเชิงการใช้เทคโนโลยีมากกว่าที่จะควบคุมรูปแบบหรือวิธีการผลิต

¹⁰⁴ North Dakota State University, Export Administration Regulations (Ear): Export of Commercial Dual-Use Goods and Technology (North Dakota: North Dakota State University, 2014), p. 1.

รายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุม (Commerce Control List - CCL) จะกำหนดประเภทรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุม โดยรายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมนี้มีลักษณะเหมือนกับรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ Wassenaar Arrangement แต่รายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรายการสินค้าที่ค่อนข้างมากกว่าของประเทศอื่น และจัดหมวดหมู่ของสินค้าที่ถูกควบคุมไว้ 10 หมวดหมู่ ดังนี้

- หมวด 0 วัสดุนิวเคลียร์ เครื่องมือ และอุปกรณ์
- หมวด 1 วัตถุ สารเคมี เชื้อจุลินทรีย์ และสารพิษ
- หมวด 2 วัสดุในการผลิต
- หมวด 3 อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์
- หมวด 4 คอมพิวเตอร์
- หมวด 5 ส่วนที่ 1 การโทรคมนาคม
ส่วนที่ 2 ระบบความปลอดภัยของข้อมูล (การเข้ารหัสลับ)
- หมวด 6 เซ็นเซอร์และเลเซอร์
- หมวด 7 เทคโนโลยีการเดินเรือและการบิน
- หมวด 8 เรือเดินสมุทร (เรือ แรงขับเคลื่อน และอุปกรณ์)
- หมวด 9 ระบบแรงดัน พาหนะอวกาศ (รวมถึงเครื่องบินและเครื่องบินยนต์)

อนึ่ง กรมควบคุมการค้าสินค้านำเข้าของประเทศไทย (Department of State Directorate of Defense Trade Controls) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าสินค้าประเภทใดอยู่ภายใต้การควบคุมของ International Traffic in Arms Regulations หรือสินค้าประเภทใดอยู่ภายใต้การควบคุมของ Export Administration Regulations อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการควบคุมการค้าสินค้านำเข้าที่เปิดโอกาสให้ผู้ส่งออกแต่ละรายพิจารณาจำแนกประเภทสินค้าของตนเอง ในกรณีที่มีข้อสงสัย ผู้ประกอบการสามารถยื่นข้อหารือให้กรมควบคุมการค้าสินค้านำเข้าเป็นผู้พิจารณากำหนด และเมื่อพิจารณาได้แล้วว่าสินค้าประเภทใดจะต้องถูกควบคุมภายใต้ Export Administration Regulations ผู้ส่งออกจะต้องตรวจสอบว่าสินค้าของตนนั้น อยู่ในหมายเลขควบคุมการส่งออกสินค้าหมวดหมู่ใด (Export Control Classification Number

หรือ ECCN) โดยผู้ส่งออกสินค้าสามารถหารือกับสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงเพื่อให้ได้หมายเลขที่ถูกต้องก่อนดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้า ทั้งนี้ ผู้ประกอบการสามารถยื่นคำร้อง (Classification Request) ขอให้สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงช่วยพิจารณาว่าสินค้าของตนจัดอยู่ในหมวดหมู่ใด และหากมีข้อสงสัยว่าสินค้าหรือธุรกรรมใดจำเป็นต้องขออนุญาตก่อนการดำเนินการเคลื่อนย้ายหรือส่งออกหรือไม่ ผู้ประกอบการสามารถยื่นข้อหารือกับสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงในรูปแบบของข้อหารือที่ไม่มีผลผูกพัน (non-binding advisory opinion request)¹⁰⁵ ได้

ทั้งนี้ การแบ่งประเภทของสินค้าภายใต้ Export Administration Regulations นั้น สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงจะพิจารณาสินค้าที่สมบูรณ์พร้อมส่งออกแล้วเป็นประการสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมภายใต้ International Traffic in Arms Regulations ที่มุ่งเน้นจำแนกประเภทสินค้าโดยพิจารณาจากส่วนประกอบภายในของสินค้านั้น ๆ เป็นสำคัญ¹⁰⁶

3.2.3 ขอบเขตการควบคุม

ระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออกได้กำหนดขอบเขตของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ

1) การส่งออก (Exports) หมายถึง การขนส่งหรือการถ่ายทอดสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ Export Administration Regulations ออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งครอบคลุมถึงการส่งออกสินค้าจำพวกเทคโนโลยี เช่น คำสั่งในโปรแกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ ตลอดจนการส่งออกสินค้าที่จับต้องได้ทั่วไปด้วย

2) เสมือนการส่งออก (Deemed Exports) ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออกนี้ ให้ถือว่าการเผยแพร่เทคโนโลยีภายในประเทศสหรัฐอเมริกาให้กับประเทศอื่น ๆ เป็นการส่งออก แม้ว่าการเผยแพร่เทคโนโลยีนั้นจะได้กระทำขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมการแพร่กระจายเทคโนโลยีของประเทศสหรัฐอเมริกาในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่น การสาธิต การสรุปให้ฟังด้วยวาจา การตรวจเยี่ยมโรงงาน รวมทั้งการถ่ายทอดข้อมูลที่ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไปยังผู้รับที่อยู่ต่างประเทศ เป็นต้น

3) การนำเข้ามาเพื่อส่งออก (Reexports) ระเบียบว่าด้วยการควบคุมการส่งออกพยายามที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมการนำเข้าสินค้ามาในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อส่งออก

¹⁰⁵ Export Administration Regulations, Part 748.3.

¹⁰⁶ University of Delaware, *Export Compliance Program Manual*, pp. 9 - 10.

สินค้านั้นไปยังประเทศปลายทาง กล่าวคือ การขนส่งและการถ่ายโอนสินค้าไปยังประเทศปลายทาง โดยพิจารณาว่าสินค้าหรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ดังกล่าวถูกส่งออกมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา

4) เสมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออก (Deemed Reexports) ระบุว่าด้วยการควบคุมการส่งออกกำหนดความหมายของคำว่าเสมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออก หมายถึง การเผยแพร่เทคโนโลยีจากประเทศหนึ่งซึ่งได้รับอนุญาตให้รับเทคโนโลยีดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาได้ ไปยังอีกประเทศหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตให้รับเทคโนโลยีดังกล่าว ตัวอย่างเช่น เทคโนโลยีประเภท ECCN 5E001 อาจส่งออกไปยังมหาวิทยาลัยในประเทศไอซ์แลนด์ภายใต้ข้อยกเว้นเกี่ยวกับใบอนุญาตการส่งออกเทคโนโลยีและซอฟต์แวร์ แต่อาจจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตการส่งออกประเภทเสมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออกก่อนที่จะเผยแพร่ไปยังนักเรียนหรือลูกจ้างชาวต่างชาติที่เป็นชาวรัสเซียของมหาวิทยาลัยในประเทศไอซ์แลนด์¹⁰⁷

ส่วนการดำเนินการในลักษณะนายหน้าขายสินค้านั้น ระบุว่าด้วยการควบคุมการส่งออกไม่ได้กำหนดครอบคลุมถึงการดำเนินการในลักษณะการเป็นนายหน้าไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่หากพิจารณาประกอบกับ Arms Export Control Act หรือ AECA ซึ่งควบคุมการส่งออกสินค้าประเภทอาวุธยุทธภัณฑ์นั้น มีการกำหนดมาตรการควบคุมกิจกรรมในลักษณะนายหน้าขายอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ดำเนินการโดยบุคคลทุกประเภท (เว้นแต่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่กระทำการไปตามหน้าที่) ไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การส่งออก การนำเข้า หรือการถ่ายโอนสินค้าอาวุธยุทธภัณฑ์ หรือบริการในด้านความมั่นคงตามรายการอาวุธยุทธภัณฑ์ที่กำหนดใน International Traffic in Arms Regulations ซึ่งรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมนั้นไม่เพียงแต่กำหนดขอบเขตเฉพาะสินค้าหรือบริการที่มีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงสินค้าหรือบริการที่มีต้นกำเนิดในต่างประเทศด้วย โดย International Traffic in Arms Regulations ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “นายหน้า” หมายถึง บุคคลใด ๆ ที่กระทำการเป็นตัวแทนให้กับบุคคลอื่นในการเจรจาหรือจัดการสัญญา การซื้อ การขาย หรือการถ่ายโอนซึ่งสินค้ายุทธภัณฑ์หรือบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ค่านายหน้า หรือผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ และคำว่า “กิจกรรมนายหน้า” ให้หมายความรวมถึงการสนับสนุนทางการเงิน การขนส่ง การรับขน หรือการดำเนินการอื่นใดที่เป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับการผลิต การส่งออก การนำเข้า หรือการถ่ายโอนสินค้ายุทธภัณฑ์หรือบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงโดยไม่คำนึงถึงต้นกำเนิดของสินค้า รวมถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยคนสัญชาติสหรัฐอเมริกาไม่

¹⁰⁷ University of Pittsburgh, Export of Commercial or Dual-Use Items – Ear (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2013), pp. 3 - 4.

ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือไม่ก็ตาม หรือบุคคลสัญชาติอื่นที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกี่ยวข้องกับสินค้ายุทธภัณฑ์หรือบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงที่มีต้นกำเนิดไม่ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยคนสัญชาติอเมริกาซึ่งจำกัดเฉพาะการขายหรือการถ่ายโอนภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หรือบุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน การขนส่ง การรับขน ซึ่งกิจกรรมทางธุรกิจของบุคคลดังกล่าวนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการนายหน้าของสินค้ายุทธภัณฑ์หรือบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงแต่อย่างใด¹⁰⁸

3.2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม

สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงทำหน้าที่ควบคุมการส่งออกสินค้าและเทคโนโลยีเชิงพาณิชย์ภายใต้ Export Administration Regulations 15 C.F.R. §§ 730 - 774 โดยมีบางส่วนที่ดำเนินการควบคุมคู่ขนานไปกับ International Traffic in Arms Regulations แต่ก็มีความแตกต่างที่สำคัญบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการส่งออกสินค้าในกฎหมายแต่ละฉบับ กล่าวคือ Export Administration Regulations จะครอบคลุมขอบเขตของสินค้าและเทคโนโลยีที่กว้างขวางกว่า กระบวนการจำแนกประเภทของสินค้าจะค่อนข้างเน้นไปทางเทคนิค และการพิจารณาออกใบอนุญาตส่งออกไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้าที่ส่งออกเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงสถานที่ปลายทางที่สินค้านั้นจะส่งไปด้วย¹⁰⁹

ในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น ผู้ส่งออกจะต้องทำการตรวจสอบว่าสินค้าของตนอยู่ในข่ายเป็นสินค้าที่ต้องถูกควบคุมและต้องได้รับใบอนุญาตหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วว่าจะต้องได้รับใบอนุญาต ผู้ส่งออกจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตส่งออกต่อสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคง ซึ่งมีความแตกต่างจากการควบคุมการส่งออกสินค้าภายใต้ International Traffic in Arms Regulations เนื่องจากไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนอย่างเป็นทางการก่อนหน้าที่จะดำเนินการขออนุญาตส่งออกแต่ประการใด

อนึ่ง สินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุม (Commerce Control List หรือ CCL) แต่ละรายการจะมีหมายเลขควบคุมหมวดหมู่การส่งออกสินค้า (Export Control Classification Number หรือ ECCN) สำหรับสินค้าแต่ละรายการซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภท ตั้งแต่ A ถึง E โดย A หมายถึงระบบหรืออุปกรณ์เฉพาะ (รวมถึงส่วนประกอบ) B หมายถึง อุปกรณ์ทดสอบ อุปกรณ์ตรวจสอบ และอุปกรณ์การผลิต C หมายถึง วัสดุ สิ่งของ D หมายถึง ซอฟต์แวร์ และ E หมายถึง

¹⁰⁸ A Resource on Strategic Trade Management and Export controls, "Overview of U.S. Export Control System."

¹⁰⁹ University of Delaware, Export Compliance Program Manual, p. 9.

เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์เฉพาะอย่าง เช่น คอมพิวเตอร์ที่นำมาใช้ทางการพาณิชย์ทั่วไปส่วนใหญ่จะถูกจัดให้อยู่ภายใต้หมายเลขควบคุม ECCN4A994 ตัวเลข 4 ตัวแรก หมายถึง หมวดหมู่ที่ 4 ของรายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมซึ่งก็คือคอมพิวเตอร์ และ A หมายถึง หมวดหมู่ย่อย กล่าวคือ ประเภทอุปกรณ์ นอกจากนี้ หมายเลขควบคุมหมวดหมู่การส่งออกสินค้าดังกล่าวยังแสดงถึงระดับความเข้มงวดในการส่งออกสินค้านั้น ๆ ด้วย กล่าวคือ หากตัวเลขสามลำดับสุดท้ายขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือ เลข 1 เช่น 4A001 สินค้าดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวด แต่หากสินค้านั้นมีตัวเลขสามลำดับสุดท้ายขึ้นต้นด้วยเลข 9 เช่น 4A994 สินค้าดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การควบคุมการส่งออกในระดับความเข้มงวดที่น้อยลง

เมื่อสินค้าได้ถูกจำแนกตามหมายเลข ECCN แล้ว ผู้ส่งออกก็สามารถพิจารณาได้ว่าสินค้าของตนจำเป็นที่จะต้องได้รับใบอนุญาตสำหรับการส่งออกสินค้าไปยังประเทศปลายทางหรือไม่ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อมูลในแต่ละหมวดหมู่ ECCN ซึ่งจะมีการระบุเหตุผลในการควบคุมโดยใช้สัญลักษณ์ตัวย่อต่าง ๆ เช่น AT คือ ต่อต้านการก่อการร้าย CC คือ ควบคุมอาชญากรรม NP คือ ควบคุมการแพร่ขยายของนิวเคลียร์ SS คือ การขาดแคลนสินค้า NS คือ ความมั่นคงของรัฐ RS คือ ความมั่นคงของภูมิภาค และ XP คือ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น แต่เหตุผลส่วนใหญ่ที่ใช้ในการควบคุมคือการต่อต้านการก่อการร้ายและเรื่องความมั่นคงของรัฐ ส่วนเหตุผลอื่น ๆ จะนำมาปรับใช้กับสินค้าบางประเภทเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น

หลังจากการจำแนกประเภทสินค้าตามหมายเลข ECCN และการตรวจสอบว่าสินค้านั้นสามารถส่งออกไปยังประเทศปลายทางได้หรือไม่แล้ว ผู้ส่งออกสินค้าต้องตรวจสอบประเทศปลายทางที่สินค้าตนจะส่งไปถึงตามตารางในส่วน 15 C.F.R. § 738, Supp. 1 ซึ่งในตารางประเทศคู่ค้าดังกล่าวจะระบุประเทศปลายทางที่ไม่ถูกควบคุม ผู้ประกอบการจึงอาจส่งสินค้าไปยังประเทศดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต (No License Required หรือ NLR) แต่หากมีการกำหนดมาตรการควบคุมสำหรับประเทศปลายทาง ผู้ส่งออกสินค้าต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถส่งออกสินค้าไปยังประเทศปลายทางได้ เช่น การส่งออกไปยังประเทศซีเรียซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในรายการประเทศที่ต้องถูกควบคุม ผู้ส่งออกจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถส่งออกไปยังประเทศซีเรียได้ ทั้งนี้ หมายเลขควบคุม ECCN และตารางประเทศคู่ค้า เป็นเพียงตัวบ่งชี้ว่าสินค้านั้นสามารถส่งออกไปยังประเทศปลายทางดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถตีความได้ว่าการส่งออกของผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาตในทุกกรณี เพราะในการพิจารณาว่าการส่งออกจะต้องขอรับใบอนุญาตก่อนหรือไม่ นั้น สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงยังจะต้องพิจารณาถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การเป็น

ผู้ประกอบการต้องห้าม กิจกรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ ชีปนาวุธ สารเคมี สารชีวภาพ การส่งออกไปยังประเทศที่ถูกคว่ำบาตร หรือกรณีการใช้มาตรการ Catch-all Control เป็นต้น¹¹⁰

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก Export Administration Regulations ได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้หลายกรณีด้วยกัน ดังนั้น ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงต้องตรวจสอบว่าการดำเนินการของตนเข้าหลักเกณฑ์ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตเพื่อส่งออกสินค้าหรือไม่ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของข้อยกเว้นออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อยกเว้นตามหมายเลขควบคุมหมวดหมู่การส่งออกสินค้า เช่น LVS คือ สินค้าที่มีมูลค่าจำกัด (มูลค่าของสินค้าแต่ละประเภทจะถูกกำหนดแยกไว้ตามหมายเลข ECCN), GBS คือ สินค้าที่ถูกควบคุมด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐที่ถูกส่งไปยังประเทศในกลุ่ม B, CIV คือ สินค้าที่ถูกควบคุมด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐที่ถูกส่งไปยังประเทศหนึ่ง ๆ โดยมีพลเมืองทั่วไปเป็นคนใช้งานสินค้าดังกล่าวเป็นลำดับสุดท้าย เป็นต้น และข้อยกเว้นตามสถานการณ์เฉพาะ เช่น TMT คือ การส่งออก การนำเข้าแล้วส่งออก และการนำเข้าสินค้าบางประเภทแบบชั่วคราว รวมทั้งการส่งผ่านสินค้านั้นเข้ามาในประเทศสหรัฐอเมริกา, GOV คือ การส่งออกไปยังหน่วยงานของรัฐที่กำหนด GFT คือ การบริจาคหรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น¹¹¹

ในส่วนของบุคคลที่จะประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจกรรมนายหน้าจะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา และได้รับการอนุมัติสำหรับการดำเนินธุรกรรมนายหน้าในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ กิจกรรมนายหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ไม่อยู่ในรายการอาวุธยุทธภัณฑ์ แต่เป็นที่รู้โดยทั่วไปสำหรับผู้ก่อการร้ายว่าจุดหมายปลายทางของสินค้าจะถูกส่งไปเพื่อใช้ในกิจกรรมเกี่ยวกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงหรือชีปนาวุธ จะถูกควบคุมภายใต้บทบัญญัติ Catch-all Controls นอกจากนี้ บุคคลผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นนายหน้าจะต้องจัดทำรายงานประจำปีส่งให้กับรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะต้องแจกแจงและอธิบายเกี่ยวกับกิจกรรมนายหน้าของตน¹¹²

บุคคลหรือนิติบุคคลใดทำการเป็นนายหน้า ส่งออก หรือพยายามส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งถูกควบคุมการส่งออกโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตต้องได้รับโทษทางอาญาและมีความรับผิดทางแพ่งด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการกำหนดจำนวนชั้นสูงของบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญา แต่การกระทำความผิดแต่ละครั้งมักจะรวมเอาหลายการกระทำเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งการกำหนดโทษจะลงแยกเป็นรายความผิดไป ทำให้ในบางครั้งการกระทำหนึ่งอย่างอาจต้องได้รับโทษสุทธิต่อเนื่องข้างสูงมาก เช่น การเคลื่อนย้ายสินค้าที่ฝ่าฝืน Export Administration

¹¹⁰ University of Pittsburgh, *Export of Commercial or Dual-Use Items – Far*, pp. 5 - 6.

¹¹¹ University of Delaware, *Export Compliance Program Manual*, pp. 12 - 13.

¹¹² A Resource on Strategic Trade Management and Export controls, "Overview of U.S. Export Control System."

Regulations มีโทษทางอาญาปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อการกระทำผิดแต่ละครั้ง และไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อการกระทำผิดแต่ละครั้ง ในกรณีที่สามารถยุติกระบวนการได้ในชั้นฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ ผู้ที่กระทำความผิดอาจต้องรับโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 20 ปี และผู้กระทำความผิดอาจถูกตัดสิทธิพิเศษในการส่งออกสินค้า รวมทั้งถูกยึดและ/หรือริบสินค้าด้วย ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติศาลจะกำหนดทั้งโทษทางแพ่งและโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดในแต่ละครั้ง ซึ่งการกำหนดบทลงโทษทางแพ่งโดยการตัดสิทธิพิเศษในการส่งออกสินค้านี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่กระทำความผิดเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวไม่สามารถส่งสินค้าออกไปนอกประเทศได้ หรือห้ามไม่ให้ต่างประเทศซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการรายดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ จากสถิติพบว่าคดีส่วนใหญ่จะยุติในชั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทหรือบุคคลผู้กระทำความผิดโดยสมัครใจ ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณากำหนดบทลงโทษ โดยอาจได้รับการกำหนดโทษในอัตราที่ต่ำมาก แต่อาจมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าผู้ประกอบการรายดังกล่าวจะต้องดำเนินการจัดให้มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมในภายหลัง¹¹³

ในปีงบประมาณ 2556 สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงได้จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 โดยระบุว่าในปีงบประมาณดังกล่าว สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงได้ดำเนินการพิจารณาใบอนุญาตการส่งออกที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางกว่า 24,782 รายการ ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับการขออนุญาตส่งออกของปี พ.ศ. 2555 ที่มีการขออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางประมาณ 23,229 ราย โดยสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงได้พิจารณาอนุมัติจำนวน 20,948 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.5 คืบหน้าให้ผู้ขออนุญาตกลับไปดำเนินการเพิ่มเติมจำนวน 3,656 ราย คิดเป็นร้อยละ 14.8 และไม่อนุมัติจำนวน 177 ราย ซึ่งน้อยกว่าร้อยละ 1 เท่านั้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2556 สำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงใช้เวลาพิจารณาคำขออนุญาตโดยเฉลี่ยประมาณ 26 วัน¹¹⁴

3.2.5 ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิบัติจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทางในการเยียวยา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมเป็นการสร้างขั้นตอนและอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการแข่งขันของบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่า

¹¹³ University of Delaware, *Export Compliance Program Manual*, pp. 17 - 18.

¹¹⁴ Bureau of Industry and Security, *Annual Report to the Congress for Fiscal Year 2013*, p. 8.

จะไม่ได้มีการเปิดเผยถึงตัวเลขที่ได้จากการประเมินหรือวิเคราะห์ว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเพียงใด แต่รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าว โดยหน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Customs and Border Protection) ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการปฏิบัติการเชิงพาณิชย์ (Advisory Committee on Commercial Operations – COAC) ได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544¹¹⁵ โดยเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกากับภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ เช่น ผู้นำเข้า ตัวแทนผู้ส่งออกสินค้า ผู้ขนส่งสินค้า ผู้ประกอบการคลังสินค้า เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องการค้าที่ถูกกฎหมาย และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศสหรัฐอเมริกาจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่จะใช้กระบวนการขนส่งสินค้า (Logistic Supply Chain) เป็นเครื่องมือในการลักลอบขนส่งสินค้าที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงสินค้าลักลอบผ่านศุลกากรอย่างไม่ถูกต้อง¹¹⁶ ซึ่งมาตรฐานด้านความมั่นคงปลอดภัยอย่างน้อยควรมีประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ความมั่นคงปลอดภัยด้านบุคคล (Personnel Security) ได้แก่ การคัดเลือกบุคลากร การบ่งชี้ด้านบุคคล การตรวจสอบประวัติอาชญากรรม การจัดการบุคคลเมื่อสิ้นสภาพการจ้าง และการที่ผู้บริหารระดับสูงรับเป็นพันธกิจโดยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) ความมั่นคงปลอดภัยด้านกายภาพ (Physical Security) ได้แก่ สภาพอาคาร พื้นที่รอบรั้วรอบกำแพง ประตู หน้าต่าง แสงสว่าง ที่จอดรถ ระบบลิฟต์ กล้องวงจรปิด เป็นต้น
- 3) มาตรการการควบคุมการเข้า-ออก (Access Controls) ไม่ว่าจะเป็นบุคคล พื้นที่ วัตถุติด สินค้า
- 4) ข้อกำหนดด้านความมั่นคงปลอดภัยของบริษัทคู่ค้าและการประเมินคู่ค้า (Business Partner Requirements)

¹¹⁵ U.S. Customs & Border Protection, Fact Sheet on Customs-Trade Partnership against Terrorism (Washington: U.S. Customs & Border Protection, 2014), pp. 1 - 2.

¹¹⁶ อำนาจ แก้วตาล, "การนำมาใช้ระบบ C-Tpat ในบริษัท โคห์เลอร์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)" (มหาวิทยาลัยบูรพา, 2553), หน้า 10.

- 5) มาตรการความมั่นคงปลอดภัยในกระบวนการผลิต การรับสินค้าเข้า-ออก และการบรรทุกสินค้า (Procedural Security)
- 6) ความปลอดภัยของผู้สินค้า รถบรรทุก หรือรถพ่วง (Container & Trailer Security) และความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Logistics Security)
- 7) ความมั่นคงปลอดภัยด้านข้อมูล ด้านเอกสาร และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Information Access Controls)
- 8) การอบรมด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security Training and Threat Awareness) ได้แก่ การรายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์สิ่งผิดปกติ การตระหนักด้านการก่อการร้าย เป็นต้น
- 9) การจัดทำระบบด้านความมั่นคงปลอดภัย และการตรวจประเมินภายใน (Security Management System and Internal Audit)¹¹⁷

โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) เป็นโครงการตามความสมัครใจ โดยผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดในการสร้างระบบป้องกันอันตรายและเสริมสร้างความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งภาคธุรกิจที่สามารถยื่นความจำนงเพื่อขอเข้าร่วมโครงการ ได้แก่ ผู้นำเข้าสินค้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Importer of record) ผู้ประกอบธุรกิจขนส่งสินค้า ทั้งทางทะเล ทางรถไฟ และทางอากาศ (Sea, Rail, and Air Carrier) ผู้จัดการท่าเรือ (Marine Port Authority/Terminal Operator) ผู้ขนส่งสินค้าทางอากาศ (Air Freight Consolidator) ผู้ผลิตสินค้า และผู้ส่งออกสินค้า เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปิดให้มีการสมัครเข้าร่วมโครงการดังกล่าวเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 แนวทางการดำเนินงานหลักของโครงการ คือ การให้คำแนะนำแก่กลุ่มสมาชิกผู้ค้าเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของการก่อการร้ายโดยการจัดทำแนวทางปฏิบัติ (C-TPAT Securities Guideline) ร่วมกันระหว่างหน่วยงานศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกาและภาคธุรกิจ และการให้การรับรองความถูกต้อง (Certification) โดยอาศัยหลักการประเมินความปลอดภัยของการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เช่น การดำเนินการด้านกายภาพบุคลากร รวมถึงการศึกษาและอบรม การควบคุมและความปลอดภัย การจัดทำบัญชีรายการสินค้า และการขนส่ง โดยเน้นให้ผู้เข้าร่วมโครงการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของตนเองแทนการตรวจสอบโดยหน่วยงานศุลกากร (Self-policing) รวมถึงการจัดทำ

¹¹⁷ International Law and Consulting, "C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.interlawconsulting.com/wizContent.asp?wizConID=71&txtmMenu_ID=46

แผนงานเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยทั่วทั้งกระบวนการ โดยดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดข้างต้น หรือการให้ความร่วมมือในการถ่ายทอดแนวทางดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้แก่บริษัทหรือภาคธุรกิจอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบ (Supply Chain) ของตน¹¹⁸

ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) นอกจากจะสามารถสร้างระบบการดำเนินการภายในที่ดีและได้มาตรฐานแก่กิจการของตนแล้ว ยังได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงที่หน่วยงานศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตกลงกับต่างประเทศ (Mutual Recognition Arrangement) สร้างความน่าเชื่อถือให้กับบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ ลดขั้นตอนและเวลาในการตรวจสอบสินค้าที่จะส่งออก รวมทั้งได้รับสิทธิต่าง ๆ ก่อนบริษัทที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบการรายใดเข้าร่วมโครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) ส่งผลให้สามารถลดขั้นตอนต่าง ๆ และช่วยให้กระบวนการขออนุญาตเคลื่อนย้ายส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยลดโอกาสในการที่ผู้ประกอบการจะกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติควบคุมการส่งออกที่กำหนดใน Export Administration Regulations ด้วย โดยในช่วงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มดำเนินโครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) ปรากฏว่าผู้ประกอบการที่ไม่ได้เข้าร่วมกับโครงการดังกล่าวทำการละเมิดระเบียบว่าด้วยการส่งออก ข้อกำหนด และมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก ทำให้ถูกหน่วยงานศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินคดี เช่น

1) ในระหว่างปี พ.ศ. 2545 ถึงปี พ.ศ. 2550 บริษัท DHL ได้ส่งสินค้าไปยังประเทศอิหร่านและประเทศซูดาน กว่า 3,000 ครั้ง ซึ่งประเทศทั้งสองเป็นประเทศที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจทำการค้าขายด้วย นอกจากนั้น บริษัท DHL ยังไม่ได้เก็บหลักฐานของการส่งสินค้าดังกล่าวไปยังประเทศอิหร่านตามที่กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ และยังไม่ได้รวมรายละเอียดของสินค้าที่ถูกส่งไปไว้ในใบตราส่งสินค้า (waybills) ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้บริษัท DHL ต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการละเมิดกฎระเบียบในการควบคุมการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเงิน 9.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ พร้อมทั้งถูกกำหนดให้ว่าจ้างผู้ตรวจสอบจากภายนอกมาติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบทางการค้า¹¹⁹

2) ในปี พ.ศ. 2554 บริษัท Toll Global Forwarding (TGF) ถูกตั้งข้อหาว่าก่อให้เกิด ช่วยเหลือ หรือช่วยในการกระทำซึ่งต้องห้ามภายใต้ระเบียบว่าด้วยการส่งออกของประเทศ

¹¹⁸ อำนาจ แก้วตาล, "การนำมาใช้ระบบ C-Tpat ในบริษัท โคห์เลอร์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)," หน้า 31.

¹¹⁹ Ashley McCauley, *International Trade Compliance* (2011), pp. 29 - 31.

สหรัฐอเมริกา เนื่องจากบริษัท TGF ส่งชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์มูลค่ากว่า 6,041 ดอลลาร์สหรัฐ ไปยังผู้รับในประเทศอินเดียซึ่งอยู่ในบัญชี U.S. Entity List ทำให้บริษัท TGF ต้องจ่ายค่าปรับจำนวน 27,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการละเมิดระเบียบว่าด้วยการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกา¹²⁰

3) ในปี พ.ศ. 2552 บริษัท Eastways Shipping Corporation ถูกตั้งข้อหาว่าก่อให้เกิด ช่วยเหลือ หรือช่วยในการกระทำการต้องห้ามตามมาตรการควบคุมการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากบริษัท Eastways Shipping Corporation ส่งเศษโลหะในนามของผู้ส่งออกประเทศสหรัฐอเมริกาไปยังผู้รับที่อยู่ในบัญชี U.S. Entity List ในประเทศปากีสถาน ทำให้บริษัท Eastways Shipping Corporation ต้องจ่ายค่าปรับจำนวน 70,000 ดอลลาร์สหรัฐ¹²¹

4) ในปี พ.ศ. 2551 บริษัท Cargoland Air and Ocean Cargo ถูกตั้งข้อหาว่าละเมิดระเบียบว่าด้วยการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการพยายามที่จะส่งออกหมวกปราบจลาจลไปยังประเทศเวเนซุเอล่า โดยที่ไม่มีใบอนุญาตตามที่ระเบียบว่าด้วยการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ ทำให้บริษัท Cargoland Air and Ocean Cargo ต้องจ่ายค่าปรับจำนวน 36,000 ดอลลาร์สหรัฐ¹²²

5) ในปี พ.ศ. 2551 บริษัท Elite International Transportation ถูกตั้งข้อหาว่าทำการละเมิดมาตรการควบคุมการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น 55 ครั้ง จากการที่ให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในเอกสารการส่งออก โดย บริษัท Elite International Transportation ระบุในเอกสารการส่งออกว่าไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตสำหรับสินค้าที่จัดส่ง แต่ในความเป็นจริงแล้วจำเป็นต้องมีใบอนุญาตสำหรับสินค้าที่จัดส่งและลูกค้าก็ได้ใบอนุญาตดังกล่าวมาแล้ว ทำให้บริษัท Elite International Transportation ต้องจ่ายค่าปรับจำนวน 156,000 ดอลลาร์สหรัฐ¹²³

จากคดีตัวอย่างข้างต้นทั้ง 5 คดี จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการจะต้องปรับตัวและดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการควบคุม ทั้งในเรื่องของการตรวจสอบประเทศปลายทางว่าเป็นประเทศที่ต้องห้ามส่งออกหรือไม่ การยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการส่งออก รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขก่อนการยื่นขออนุญาต ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดภาระและผลกระทบแก่ภาคเอกชน เนื่องจากความจริงแล้วสินค้าที่

¹²⁰ Ibid., 30.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., 31.

¹²³ Ibid.

ใช้ได้สองทางมีลักษณะเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ ซึ่งไม่ควรถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้ผู้ประกอบการที่
 ละเลยในการดำเนินการดังกล่าวอาจต้องได้รับโทษตามคดีตัวอย่างข้างต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านการค้าและ
 ศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) ควบคุมไปกับการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้
 สองทาง เพื่อช่วยลดผลกระทบและลดภาระให้กับผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการที่เข้าร่วม
 โครงการดังกล่าวก็จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการที่สามารถลดขั้นตอนและกระบวนการในการ
 ตรวจสอบสินค้า รวมทั้งสามารถลดค่าใช้จ่ายบางส่วนได้ ในขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาก็
 สามารถดำเนินการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงและ
 ความปลอดภัยของประเทศได้

3.3 มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสิงคโปร์

เนื่องจากการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงที่เกิดขึ้นอย่างมาก ประเทศสิงคโปร์
 ในฐานะประเทศผู้ค้าที่สำคัญรายหนึ่งของโลกจึงดำเนินการออกมาตรการภายในประเทศของตนเพื่อ
 สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะทำหน้าที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ผิด
 กฎหมายผ่านประเทศสิงคโปร์ โดยจากเดิมจะมุ่งเน้นควบคุมเพียงแค่สินค้าและอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับ
 ทางทหารโดยตรงเท่านั้น แต่เนื่องจากสินค้าต่าง ๆ มีพัฒนาการทางด้านนวัตกรรมและการผลิต
 ก้าวหน้าไปมาก รัฐบาลจึงได้เพิ่มขอบเขตของการควบคุมไปถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่สามารถนำไป
 พัฒนาเป็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้ด้วย การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสิงคโปร์
 ปรากฏอยู่ใน Strategic Goods (Control) Act ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2546 โดยเป็น
 กฎหมายที่ออกมาเพื่อกำกับดูแลการถ่ายโอนและการให้บริการนายหน้าของสินค้ายุทธภัณฑ์ ซอฟต์แวร์
 และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสินค้าและเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่สามารถพัฒนา ผลิต ปฏิบัติการ สละสม
 หรือทำให้ได้มาซึ่งอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง หรือขีปนาวุธที่สามารถขนส่งอาวุธดังกล่าวได้
 โดยการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสิงคโปร์มีแนวคิดพื้นฐานมาจากอนุสัญญาและความ
 ตกลงระหว่างประเทศ Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), Chemical Weapons
 Convention (CWC), Biological and Toxin Weapons Convention (BWC) และ United
 Nations Conventional Arms Register (UNCAR) รวมทั้งระบอบการส่งออกสากลอย่างไม่เป็น
 ทางการ 4 ระบอบ ประกอบด้วย Missile Technology Control Regime (MTCR), Nuclear
 Suppliers Group (NSG), Australia Group (AG) และ Wassenaar Arrangement (WA)¹²⁴

¹²⁴ Singapore Customs, *Strategic Goods Control Awareness Briefing* (2008), p. 5.

Strategic Goods (Control) Act เป็นกฎหมายที่ช่วยปรับปรุงและส่งเสริมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการส่งออกสินค้าของประเทศสิงคโปร์ที่มีอยู่แต่เดิม ได้แก่ Arms and Explosives Act, Chemical Weapons (Prohibition) Act, Radiation Protection Act และ Regulation of Imports and Exports Act ให้มีความรอบคอบ รัดกุม และสามารถควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์บางหมวดหมู่โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้ดียิ่งขึ้น

ในส่วนการบังคับใช้ Strategic Goods Control Act นั้น ประเทศสิงคโปร์ได้ประกาศใช้ Strategic Goods Control Regulations ในวันที่ 5 มกราคม 2547 โดยให้เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 7 มกราคม 2547 เพื่อที่จะกำหนดแนวทางสำหรับการบังคับใช้ Strategic Goods (Control) Act โดยกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาต การเพิกถอน การระงับใช้ใบอนุญาต กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรในการกำหนดสัดส่วนค่าปรับสำหรับการกระทำความผิด รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการแจ้งการดำเนินการธุรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น โดยให้กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว¹²⁵

นอกจากนี้ เพื่อพัฒนาระบบควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์ให้ดีขึ้นและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศสิงคโปร์มีอยู่ในการที่จะช่วยลดการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ประเทศสิงคโปร์จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม Strategic Goods (Control) Act ให้มีขอบเขตครอบคลุมถึงกรณีการส่งผ่านสินค้าและการถ่ายลาระหว่างการขนส่งสินค้านั้น ๆ ด้วย โดยให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551

3.3.1 ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเศรษฐกิจ

Strategic Goods (Control) Act มีผลบังคับใช้ครอบคลุมถึงสินค้าอุตสาหกรรมที่มีการซื้อขายทั่วไป เช่น แผงวงจรไฟฟ้า โลหะอลูมิเนียมผสม ตลับลูกปืนในเครื่องจักร วาล์ว เครื่องทดสอบที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ทั้งนี้ เมื่อ พ.ศ. 2553 มีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่อยู่ในความควบคุมของ Strategic Goods (Control) Act ออกจากประเทศสิงคโปร์เป็นมูลค่ารวม 24 พันล้านเหรียญสหรัฐ¹²⁶ แต่มูลค่าการส่งออกสินค้านี้ไม่ได้จำแนกกว่าเป็นมูลค่าเฉพาะส่วนของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง หรือเป็นมูลค่าของสินค้าอาวุธยุทธภัณฑ์โดยตรง จึงไม่อาจทราบมูลค่าที่แท้จริงของการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสิงคโปร์ใน พ.ศ. 2553 แต่เมื่อวิเคราะห์มูลค่าการส่งออกรวมทั้ง

¹²⁵ Singapore Customs, "Strategic Goods Control (Stgc)," [Online] Accessed: March 29, 2015. Available from: <http://www.customs.gov.sg/stgc/leftNav/ove/Legislation.html>

¹²⁶ Singapore Customs, "Making Sense of Singapore's Export Control Regime," [Online] Accessed: March 12, 2015. Available from: http://www.customs.gov.sg/insync/Issue14/article_3.html

จำนวน 24 พันล้านเหรียญสหรัฐดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นจำนวนที่ไม่มากหากเปรียบเทียบกับมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น อาจพิจารณาได้ว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทางไม่ได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์มากนัก

3.3.2 ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

สินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ Strategic Goods (Control) Act จะต้องพิจารณาจากรายการสินค้าควบคุม (Strategic Goods Control List) ซึ่งถูกประกาศในภาคผนวกของ Strategic Goods (Control) Order 2013 โดยเมื่อสินค้าหรือเทคโนโลยีใดมีคุณสมบัติทางเทคนิคเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน Strategic Goods Control List แล้ว สินค้าดังกล่าวจะต้องถูกควบคุมตามรายละเอียดที่กำหนดใน Strategic Goods (Control) Act โดย Strategic Goods Control List ประกอบด้วยสินค้า 2 ประเภทหลัก คือ สินค้าทางทหารโดยตรง กับสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันตามปกติแต่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในทางทหารและทางพลเรือน เช่น น้ำมัน วัตถุดิบ ชิ้นส่วน ส่วนประกอบ สารตั้งต้นของอุปกรณ์ หรือสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอำนาจทำลายล้างสูง ในระยะเริ่มแรกนั้นมีสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ Strategic Goods (Control) Act ประมาณ 600 รายการ ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมรายการสินค้าที่ควบคุมขึ้นตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในปัจจุบันมีสินค้าในรายการสินค้าควบคุมกว่า 1,000 รายการภายใต้ Strategic Goods (Control) Act โดยสินค้าที่เพิ่มเติมขึ้นนั้นส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทสินค้าที่ใช้ได้สองทางรวมทั้งซอฟต์แวร์และเทคโนโลยี เช่น คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์โทรคมนาคม ระบบแรงดัน ชิ้นส่วนและส่วนประกอบของเครื่องบินและยานอวกาศ เป็นต้น ซึ่งรายการสินค้าที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้จะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ถูกควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ประเทศออสเตรเลีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง¹²⁷

Strategic Goods (Control) List แบ่งประเภทของสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 10 หมวดหมู่ ได้แก่

- หมวด 0 วัสดุนิวเคลียร์ เครื่องมือ และอุปกรณ์
- หมวด 1 วัตถุ สารเคมี เชื้อจุลินทรีย์ และสารพิษ
- หมวด 2 วัสดุในการผลิต
- หมวด 3 อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

¹²⁷ Singapore Customs, *Strategic Goods Control Awareness Briefing*, pp. 7 - 9.

- หมวด 4 คอมพิวเตอร์
- หมวด 5 การโทรคมนาคมและระบบความปลอดภัยในข้อมูล (การเข้ารหัส)
- หมวด 6 เซ็นเซอร์และเลเซอร์
- หมวด 7 เทคโนโลยีการเดินเรือและการบิน
- หมวด 8 เรือเดินทะเล
- หมวด 9 ระบบแรงดัน ยานอวกาศ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

และในแต่ละหมวดหมู่ก็ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก 5 กลุ่มสินค้าดังต่อไปนี้

- ระบบหรืออุปกรณ์เฉพาะ (รวมถึงส่วนประกอบ)
- อุปกรณ์ทดสอบ อุปกรณ์ตรวจสอบ อุปกรณ์การผลิต
- วัสดุและสิ่งของ
- ซอฟต์แวร์
- เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์เฉพาะอย่าง

ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์ได้จัดทำคู่มือที่กำหนดแนวทางในการจำแนกหมวดหมู่ของสินค้า (Guidebook on the Determination of Strategic Goods) เพื่อที่ผู้ประกอบการจะได้นำมาประกอบการพิจารณาว่าสินค้าที่ผู้ประกอบการประสงค์จะเคลื่อนย้ายถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่สินค้าประเภทใด และจะยังสามารถยื่นขออนุญาตกับหน่วยงานราชการอย่างถูกต้องและรวดเร็วมากขึ้น

นอกจากสินค้าที่อยู่ในรายการควบคุมตาม The Strategic Goods Control List แล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังได้กำหนดให้มีบทบัญญัติในลักษณะ “Catch-all provision” เพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าประเภทอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในรายการควบคุม แต่มีข้อมูลที่เพียงพอและมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าสินค้านั้นอาจถูกนำไปใช้หรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนา การผลิต การจัดการ การดำเนินการ การบำรุงรักษา การจัดเก็บ การจำแนก การบ่งชี้ และการแพร่กระจายของนิวเคลียร์ สารเคมี สารชีวภาพ และอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงอื่นใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งสินค้านั้นจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตก่อนจึงจะสามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายหรือส่งออกจากประเทศสิงคโปร์ได้¹²⁸ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในลักษณะ “Catch-all provision” นี้ ไม่ได้กำหนดเป็นมา

¹²⁸ Singapore Customs, *Strategic Trade Scheme Handbook* (2014), pp. 8 - 9.

ตราทั่วไปแยกออกมาเป็นเอกเทศ แต่จะกำหนดสอดแทรกไว้ในกฎหมายเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตรวจสอบสินค้าดังกล่าวเป็นรายกรณีไป เช่น การกำหนดไว้ในมาตรา 5 (2) สำหรับการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้า หรือมาตรา 6 (2) และ 6 (3) สำหรับการกระทำการเป็นนายหน้า เป็นต้น

3.3.3 ขอบเขตการควบคุม

ประเทศสิงคโปร์ได้แบ่งการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 2 ประการสำคัญ กล่าวคือ การควบคุมการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนสินค้าประการหนึ่ง และการควบคุมการกระทำการในลักษณะเป็นนายหน้าอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ มาตรา 5 ของ Strategic Goods (Control) Act ได้กำหนดเรื่องการควบคุมการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนสินค้า โดยกำหนดนิยามให้ครอบคลุมถึงการส่งออก (export) การนำเข้ามาแล้วส่งออก (re-export) การถ่ายลำ (transship) การส่งผ่าน (bring in transit) และการถ่ายทอด (transmit) สินค้าหรือเทคโนโลยี รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ที่บันทึกข้อมูลของสินค้าและเทคโนโลยีเหล่านั้น โดยมาตรา 2 ของ Strategic Goods (Control) Act ได้กำหนดขอบเขตของการดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้าในลักษณะต่าง ๆ ไว้ดังนี้¹²⁹

1) การส่งออก หมายถึง การนำสินค้าผ่านจุดตรวจของศุลกากรและนำออกนอกประเทศสิงคโปร์ไม่ว่าโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมทั้งการขนส่งสินค้าโดยทางอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำสินค้าออกจากประเทศสิงคโปร์ แต่ไม่รวมถึงการนำออกจากประเทศสิงคโปร์ซึ่งสินค้าที่ได้มีการส่งผ่านหรือการถ่ายลำ

2) การนำเข้ามาแล้วส่งออก หมายถึง สินค้าที่ถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ และหลังจากนั้นได้ถูกส่งออกจากประเทศสิงคโปร์ไปยังประเทศปลายทาง ตลอดจนการนำเข้ามาแล้วส่งออกรวมถึงการถ่ายลำสินค้าไปยังคู่สัญญาท้องถิ่นด้วย

3) การถ่ายลำ หมายถึง การเคลื่อนย้ายสินค้าออกจากพาหนะขนส่งที่ขนส่งสินค้าดังกล่าวเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ และนำสินค้าดังกล่าวไปวางลงบนพาหนะขนส่งเดิมหรือพาหนะขนส่งอีกอันหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำสินค้าออกจากประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ การถ่ายลำดังกล่าวจะต้องดำเนินการผ่านทางใบตราส่งสินค้าทางเรือ ใบตราส่งสินค้าทางอากาศ หรือบัญชีแสดงรายการสินค้า โดยที่ไม่มีการถ่ายลำสินค้าไปยังคู่สัญญาท้องถิ่น

4) การส่งผ่าน หมายถึง การนำสินค้าจากประเทศใด ๆ เข้ามายังประเทศสิงคโปร์ไม่ว่าโดยทางบก ทางเรือ หรือทางอากาศ และสินค้านี้จะต้องถูกนำออกจากประเทศสิงคโปร์

¹²⁹ Singapore Customs, "Strategic Goods Control (Stgc)."

ด้วยพาหนะขนส่งเดิมที่ได้นำสินค้าเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ โดยที่ไม่ได้มีขนถ่ายสินค้าขึ้นในประเทศสิงคโปร์ แต่ไม่รวมถึงการใช้สิทธิการผ่านประเทศสิงคโปร์ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศ

- 5) การถ่ายทอด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใด ๆ หมายถึง
 - ก) ถ่ายทอดเทคโนโลยีในประเทศสิงคโปร์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
 - ข) ทำให้สามารถใช้งานเทคโนโลยีได้ในประเทศสิงคโปร์ผ่านทางคอมพิวเตอร์

โดยมีวัตถุประสงค์ให้บุคคลใดที่อยู่ในต่างประเทศสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีนั้นได้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการร้องขอ หรือภายใต้เงื่อนไขบังคับก่อน หรือวิธีการอื่นใด และไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นบุคคลเฉพาะ บุคคลที่อยู่ในประเภทเฉพาะ บุคคลทั่วไป หรือบุคคลผู้ดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นก็ตาม

มาตรา 6 ของ Strategic Goods (Control) Act กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดจัดการหรือเจรจาต่อรอง หรือดำเนินการใด ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้การจัดการหรือการเจรจาต่อรอง สัญญาเพื่อให้ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งสินค้าตามที่กำหนดใน Strategic Goods (Control) Order หรือสินค้าใด ๆ ที่บุคคลดังกล่าวรู้ หรือควรจะรู้ หรือได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าสินค้านั้นมีวัตถุประสงค์หรืออาจถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทั้งหมดหรือบางส่วน หากบุคคลดังกล่าวรู้หรือมีเหตุที่จะเชื่อว่าสัญญาดังกล่าวจะส่งผลหรือมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือเป็นสัญญาเพื่อให้ได้มา จำหน่ายไป หรือถ่ายทอดเทคโนโลยีตามที่กำหนดใน Strategic Goods (Control) Order หรือเทคโนโลยีใด ๆ ที่บุคคลดังกล่าวรู้ หรือควรจะรู้ หรือได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าเทคโนโลยีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หรืออาจถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งสัญญาเพื่อให้ได้มา จำหน่ายไป หรือถ่ายทอดเอกสารใด ๆ ที่มีการบันทึก จัดเก็บ หรือรวบรวมข้อมูลของเทคโนโลยีดังกล่าว หากบุคคลดังกล่าวรู้หรือมีเหตุที่จะเชื่อว่าสัญญาดังกล่าวจะส่งผลหรือมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือมีการเคลื่อนย้ายเอกสารจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

3.3.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม

สินค้าที่ใช้ได้สองที่อยู่ในรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุมตามภาคผนวกของ Strategic Goods (Control) Order 2013 เป็นสินค้าต้องห้ามไม่ให้ส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายลำ ถ่ายทอด หรือ

กระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสินค้าดังกล่าว เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ การอนุญาตให้ดำเนินการต่าง ๆ กับสินค้าที่ต้องถูกควบคุมของประเทศสิงคโปร์สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท¹³⁰ ได้แก่

1) ใบอนุญาตประเภทครั้งเดียว (Single-Use Permit) หมายถึง การอนุญาตให้ทำการส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายลำ หรือถ่ายทอดสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีที่ระบุในใบอนุญาตได้เพียง 1 ครั้ง หรืออนุญาตให้สามารถจัดการหรือเจรจาต่อรอง หรือดำเนินการใด ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกให้สำหรับการจัดการหรือการเจรจาต่อรองสัญญาเพื่อให้ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งสินค้า เทคโนโลยี หรือเอกสารใด ๆ ที่บันทึก จัดเก็บ หรือรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีดังกล่าวได้เพียง 1 ครั้ง¹³¹ ทั้งนี้ การขอใบอนุญาตประเภทครั้งเดียวนี้ต้องยื่นขออนุญาตล่วงหน้าก่อนการดำเนินการส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายลำ ถ่ายทอด หรือกระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเป็นเวลาอย่างน้อย 5 วัน¹³²

2) ใบอนุญาตรวม (Bulk Permit) เป็นการอนุญาตให้สามารถดำเนินการส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายลำ หรือถ่ายทอดสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีที่ระบุในใบอนุญาตได้หลายครั้งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนั้น¹³³ การขอใบอนุญาตรวมนี้จะต้องยื่นขออนุญาตล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ หรือการถ่ายทอดสินค้าครั้งแรก และหากจะดำเนินการต่อใบอนุญาตรวมจะต้องดำเนินการล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะสิ้นอายุ¹³⁴

ทั้งนี้ ในกรณีประสงค์จะดำเนินการเป็นตัวแทนนายหน้าของสินค้าที่อยู่ในรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวต้องมาลงทะเบียนกับองค์กรของภาครัฐให้เรียบร้อยก่อนการดำเนินการจัดการ เจรจาต่อรอง หรือดำเนินการใด ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกให้สำหรับการจัดการหรือการเจรจาต่อรองสัญญาเพื่อให้ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องมาขึ้นทะเบียนล่วงหน้าอย่างน้อย 14 วันทำการ การขึ้นทะเบียนเพื่อให้บริการเป็นตัวแทนนายหน้าดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่คำร้องขอขึ้นทะเบียนได้รับการอนุมัติ¹³⁵ และ

¹³⁰ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 3 (1).

¹³¹ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 2.

¹³² Strategic Goods (Control) Regulations, Article 3 (4) and 3 (6).

¹³³ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 2.

¹³⁴ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 3 (5) and 3 (6).

¹³⁵ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 18.

หากประสงค์จะต่ออายุการขึ้นทะเบียนเป็นตัวแทนขายหน้าดังกล่าวก็จะต้องดำเนินการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนที่ทะเบียนจะสิ้นผล¹³⁶

ในการขออนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น Strategic Goods (Control) Regulation ได้กำหนดเอกสาร หลักฐาน และข้อมูลเบื้องต้นที่ผู้ดำเนินการจะต้องจัดเตรียมเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต ดังต่อไปนี้¹³⁷

- 1) คู่มือ แผ่นพับ เอกสารรวบรวมข้อมูล หรือเอกสารใด ๆ ที่มีข้อมูลทางด้านเทคนิค หรือคุณสมบัติของสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี
- 2) ใบรับรองหรือหนังสือสำคัญของผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย
- 3) ในกรณีที่สินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี ถูกนำเข้าหรือถ่ายถอดเข้ามาในประเทศสิงคโปร์จากประเทศผู้ส่งออก และการส่งออกหรือถ่ายถอดซึ่งสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศผู้ส่งออกดังกล่าว ผู้ขออนุญาตจะต้องมีหนังสือรับรองจากประเทศผู้ส่งออกที่อนุญาตให้มีการส่งออกหรือการถ่ายถอดสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีดังกล่าวมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรของประเทศสิงคโปร์ด้วย

นอกจากนี้ กรณีใบอนุญาตรวม (Bulk Permit) ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องส่งรายงานแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีที่ได้ส่งออก ส่งผ่าน ถ้ายาลำ หรือถ่ายถอด ภายใต้ใบอนุญาตรวมที่ได้ดำเนินการไปในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไปยังเจ้าหน้าที่ ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้¹³⁸

- 1) คำอธิบายลักษณะของสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี
- 2) มูลค่าของสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี
- 3) ปริมาณของสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี
- 4) วันที่ที่สินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีได้ถูกส่งออก ส่งผ่าน ถ้ายาลำ หรือถ่ายถอด
- 5) ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดจำหน่ายสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี เท่าที่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตรวมทราบ

¹³⁶ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 14.

¹³⁷ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 4.

¹³⁸ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 7.

6) ชื่อและที่อยู่ของผู้รับและผู้ใช้ขั้นสุดท้ายของสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี เท่าที่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตรวมทราบ

7) ข้อมูลอื่นตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ

อย่างไรก็ดี Strategic Goods (Control) Regulation ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้บางกรณีที่บุคคลอาจไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายสำ หรือถ่ายทอดสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เช่น การดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจหรือเป็นการดำเนินการในนามของรัฐบาล การดำเนินการโดยหน่วยงานทางทหารของรัฐบาลต่างประเทศ การดำเนินการภายใต้ความตกลงทวิภาคีทางการทหาร การติดต่อสื่อสารทางการทูต¹³⁹ รวมถึงการถ่ายสำสินค้าที่ระบุอยู่ในภาคผนวกส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ของ Strategic Goods (Control) Order 2013 เข้าไปอยู่ในเขตปลอดภาษีทันทีหลังจากที่สินค้าดังกล่าวถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ และสินค้านี้ดังกล่าวถูกเก็บรักษาไว้ที่เขตปลอดภาษีนั้นโดยที่ไม่ได้มีการถ่ายโอนสินค้าไปยังเขตปลอดภาษีอื่นก่อนที่จะนำสินค้านี้ดังกล่าวออกจากประเทศสิงคโปร์ และสินค้านี้จะต้องไม่อยู่ในเขตปลอดภาษีเกินกว่า 45 วัน หากสินค้านี้ดังกล่าวถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ผ่านทางน้ำ และไม่เกินกว่า 21 วัน หากสินค้านี้ดังกล่าวถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ผ่านทางอากาศ หรือหากเป็นกรณีการส่งผ่านสินค้าที่ระบุอยู่ในภาคผนวกส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ของ Strategic Goods (Control) Order 2013 ระยะเวลาในการส่งผ่านสินค้านี้จะต้องไม่เกินกว่า 45 วัน หากสินค้านี้ดังกล่าวถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ผ่านทางน้ำ และไม่เกินกว่า 21 วัน หากสินค้านี้ดังกล่าวถูกนำเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ผ่านทางอากาศ¹⁴⁰

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนแล้ว Strategic Goods (Control) Regulations ยังกำหนดให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตและผู้ที่ยื่นทะเบียนกับทางรัฐจะต้องดำเนินการเก็บรักษาหรือมีวิธีการเพื่อเก็บรักษาบันทึกรายละเอียดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีที่บุคคลดังกล่าวได้ทำการส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายสำ หรือถ่ายทอด หรือได้เป็นผู้จัดการหรือเจรจาสัญญาเพื่อให้ได้มาหรือจำหน่ายไปยังสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ดังต่อไปนี้

- 1) รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยี
- 2) วันที่ดำเนินการส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายสำ ถ่ายทอด หรือกระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าเพื่อให้ได้มาหรือจำหน่ายไปยังสินค้าที่ใช้ได้สองทาง
- 3) ปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

¹³⁹ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 13 (1).

¹⁴⁰ Strategic Goods (Control) Regulations Article 13 (2).

4) ผู้บริโภคหรือผู้ใช้งานขั้นสุดท้าย (ในกรณีที่ทราบ)

5) ผู้จัดการจำหน่ายหรือผู้จัดหาสินค้า (ในกรณีที่ทราบ)

ทั้งนี้ Strategic Goods (Control) Regulations กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องเก็บเอกสารดังกล่าวเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี นับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่สามารถขอสำเนาหรือเข้าตรวจสอบเอกสารดังกล่าวของผู้ประกอบการในระยะเวลาใดก็ได้¹⁴¹

จากสถิติการบังคับใช้กฎหมายควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสิงคโปร์ที่ปรากฏในตารางที่ 3 พบว่ามีจำนวนคดีเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการทบทวนรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องควบคุมให้สอดคล้องกับระบอบควบคุมการส่งออกสากล และอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องถูกควบคุมเพิ่มเติม โดยสินค้าที่พบมาก ได้แก่ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และซอฟต์แวร์ นอกจากนี้ ยังพบที่มีการแสดงข้อมูลในการยื่นขออนุญาตและการขึ้นทะเบียนโดยไม่ถูกต้อง รวมทั้งการละเลยไม่ขึ้นทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะให้บริการ นายหน้า หรือเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการของผู้ประกอบการมีเจตนาสุดท้ายในการให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนกลุ่มผู้การก่อการร้าย ดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงจำนวนคดีเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 – ปี พ.ศ. 2555 และรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่เกี่ยวข้อง

ปี	จำนวนคดีที่เกิดขึ้น	สินค้าที่ใช้ได้สองทางที่เกี่ยวข้อง
2549	6	สารไตรเอธาโนลามีน แบตเตอรี่ทางทหาร พัดลม และ เครื่องเป่าลม
2550	15	อลูมิเนียมเส้นกลม สารไตรเอธาโนลามีน ส่วนประกอบของ อากาศยานทางทหาร
2551	13	ท่อนำแสง อุปกรณ์ช่วยในการมองในเวลากลางคืน อุปกรณ์ ตรวจจับเสียงและแรงสั่นสะเทือน อุปกรณ์เก็บข้อมูล ส่วนประกอบของอากาศยาน
2552	37	เครื่องบดผสม วงจรรวม สารเคมี เกล็ด อุปกรณ์การสื่อสาร
2553	43	วงจรรวมที่มีและไม่มีระบบถอดรหัส วัสดุเหนียวหรือใย

¹⁴¹ Strategic Goods (Control) Regulations, Article 20.

ปี	จำนวนคดีที่เกิดขึ้น	สินค้าที่ใช้ได้สองทางที่เกี่ยวข้อง
		ฝอยฟลามেন্ট อุปกรณ์การสื่อสาร
2554	52	วงจรรวมที่มีและไม่มีระบบถอดรหัส เเลนซ์ อุปกรณ์การสื่อสาร
2555	44	วงจรรวมที่มีและไม่มีระบบถอดรหัส สารเคมี ซอฟแวร์ที่ใช้รักษาความปลอดภัยของข้อมูล

แหล่งที่มา: บทความ Asia – Pacific Export Control Developments ของ William Marshall ¹⁴²

3.3.5 ผลกระทบต่อภาคเอกชน ปฏิกริยาจากภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ และแนวทางในการเยียวยา

ในขณะที่รัฐบาลของแต่ละประเทศได้พยายามที่จะหามาตรการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ประเทศสิงคโปร์ก็ได้กำหนดมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง แต่มาตรการที่เข้มงวดเกินไปก็อาจส่งผลกระทบต่อการค้าของประเทศได้ ดังนั้น เพื่อให้บริษัทเอกชนยังคงสามารถได้รับผลประโยชน์จากการค้าและเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันรัฐก็สามารถลดความเสี่ยงของภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นจากสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ดังนั้น เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2550 กรมศุลกากรของประเทศสิงคโปร์จึงได้ริเริ่มโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเชิงกลยุทธ์ (Strategic Trade Scheme หรือ STS) โดยพยายามลดความยุ่งยากของขั้นตอนทางศุลกากรทั้งหลายเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า โดยการส่งเสริมให้ผู้ค้าปฏิบัติตามมาตรการควบคุมภายในและอำนวยความสะดวกในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ค้าแต่ละราย แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวแบ่งโครงสร้างการอนุญาตออกเป็น 3 ระดับ เพื่อให้บริการแก่บริษัทผู้ค้าตามระดับความพร้อมของมาตรการควบคุมภายในของแต่ละบริษัทซึ่งมีความที่แตกต่างกัน ระดับของการอำนวยความสะดวกและความยืดหยุ่นของการออกใบอนุญาตขึ้นอยู่กับคุณภาพของการดำเนินการควบคุมภายในของบริษัทผู้ค้านั้น ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระดับที่ 1 จะอนุญาตให้บริษัทส่งออก นำเข้าแล้วส่งออก ส่งผ่าน ถ่ายสำสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้ โดยอยู่บนฐานของการอนุญาตเป็นรายครั้ง

ระดับที่ 2 บริษัทสามารถได้รับอนุญาตให้ส่งออก นำเข้าแล้วส่งออก หรือถ่ายสำสินค้าหลายประเภทและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องไปยังผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้ายที่กำหนด หรือส่งออก นำเข้าแล้ว

¹⁴² William Marshall, Asia – Pacific Export Control Developments (2012), pp. 14 - 15.

ส่งออก หรือถ่ายลำสินค้าที่กำหนดไปยังผู้ใช้สินค้าชั้นสุดท้ายหลายกลุ่มได้ ทั้งนี้ กรมศุลกากรจะให้การอนุญาตระดับที่ 2 เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทมีโปรแกรมมาตรการควบคุมภายในของบริษัทที่เหมาะสมแล้ว

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่เป็นประโยชน์มากที่สุดในกรณีที่บริษัททำการส่งออกหรือนำเข้ามาแล้วส่งออกสินค้าหลายประเภท รวมทั้งเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องไปยังลูกค้าหรือสำนักงานที่อยู่ในต่างประเทศ โดยกรมศุลกากรจะอนุญาตในระดับที่ 3 นี้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทมีโปรแกรมมาตรการควบคุมภายในของบริษัทที่เข้มแข็งแล้ว ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2550 มีบริษัท 3 บริษัทที่ได้รับการรับรองคุณภาพเป็นบริษัทในระดับที่ 3 ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ของกรมศุลกากร ได้แก่ บริษัท LSI Technology Singapore บริษัท Infineon Technologies Asia Pacific และบริษัท Symantec Asia Pacific¹⁴³

อนึ่ง ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณามาตรการควบคุมภายในของบริษัทผู้ค้าไว้ใน Strategic Trade Scheme Handbook ซึ่งระบุว่ามาตรการควบคุมภายในบริษัทหมายถึง มาตรการภายในของบริษัทที่จะทำให้มั่นใจว่าบริษัทสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบของกรมศุลกากรที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนและถูกต้อง โดยมีหลักเกณฑ์สำหรับมาตรการควบคุมภายในที่ดีทั้งสิ้น 7 ประการ กล่าวคือ¹⁴⁴

- 1) พันธกิจและนโยบายของบริษัทที่มุ่งปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการควบคุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Company's Commitment)
- 2) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับสินค้านำเข้าหรือส่งออกและสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเฉพาะ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนา บังคับใช้ และปรับปรุงมาตรการควบคุมภายในของบริษัท (Nomination of strategic goods control officers)
- 3) มีระบบการตรวจสอบและคัดเลือกสินค้า (Product screening)
- 4) มีระบบการตรวจสอบและคัดเลือกผู้ใช้สินค้าชั้นสุดท้าย (End-users screening)
- 5) มีระบบการเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความสมบูรณ์และความถูกต้องของข้อมูล (Record keeping)

¹⁴³ Singapore Customs, "Aiming for That Perfect Balance New Strategic Trade Scheme Facilitates Trade While Enhancing Control," [Online] Accessed: March 20, 2015. Available from: <http://www.customs.gov.sg/insync/issue01/features/aiming.html>

¹⁴⁴ Singapore Customs, *Strategic Trade Scheme Handbook*, pp. 22 - 34.

6) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการควบคุมสินค้า และการจัดอบรมให้แก่พนักงาน (Awareness and training)

7) การตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการควบคุมภายในเพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าได้มีการบังคับใช้และดำเนินการตามมาตรการควบคุมภายในของบริษัทได้อย่างถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ โดยหากมีช่องว่างหรือจุดอ่อนของมาตรการในส่วนใด บริษัทจะต้องรีบดำเนินการหาแนวทางแก้ไขโดยเร็ว (Audits)

นอกจากแผนยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการค้าและความมั่นคงของรัฐดังกล่าวแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังได้ดำเนินการจัดสัมมนา การบรรยายสรุปข้อมูล และจัดโปรแกรมอบรมต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างความตระหนักและแจ้งความคืบหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับพัฒนาการของมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งกฎระเบียบขั้นตอนภายใน และสร้างความมั่นใจถึงแนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับ Strategic Goods (Control) Act และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้กับผู้ค้า ซึ่งรวมถึงผู้ส่งออก ผู้ขนส่ง ตัวแทนคลังสินค้า และตัวแทนผู้ส่งสินค้าได้ทราบ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เล็งเห็นว่าการดำเนินการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางไม่อาจดำเนินการโดยใช้อำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อที่จะทำให้การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีความเข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เป็นอุปสรรคแก่การค้าสินค้าจนเกินสมควร¹⁴⁵

3.4 วิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์

เมื่อได้พิจารณาถึงมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์แล้ว พบว่าประเทศต่าง ๆ ได้มีการออกกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ต้องดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 (UN Resolution 1540) โดยมีหลักการพื้นฐานในการควบคุมที่คล้ายคลึงกัน แต่อาจมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1) รูปแบบและกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม

ภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 (UN Resolution 1540) กำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดตั้ง พัฒนา ทบทวน และรักษาไว้ซึ่งมาตรการที่เหมาะสม รวมทั้งให้มี

¹⁴⁵ Singapore Customs, "Making Sense of Singapore's Export Control Regime."

กฎหมายและกฎระเบียบในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การส่งออกกลับไปอีกครั้ง การควบคุมเงินทุน และบริการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกและถ่ายลำของสินค้า โดยไม่ได้กำหนดว่า ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อมาควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเฉพาะ กล่าวคือ อาจใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ครอบคลุมถึงรายละเอียดที่กำหนดในข้อมติดังกล่าวก็ได้

ในสหภาพยุโรปมีการออก Council Regulation (EC) No 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2552 เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเฉพาะ โดยเป็นการกำหนดหลักการสำคัญ ๆ ของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ส่วนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติ ตาม Council Regulation (EC) No 428/2009 กำหนดให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปไปออกกฎหมายภายในเองอีกครั้ง เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรมีการออก Export Control Order 2008 เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น โดยมีการออก Export Control Act 1949 เพื่อควบคุมและจำกัดการเคลื่อนย้ายสินค้าไม่ให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของสหภาพโซเวียต และได้มีการผ่อนคลายการควบคุมลงโดยมีการออก Export Administrative Act 1979 มาใช้บังคับแทน ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 1540 (UN Resolution 1540) ก็ได้มีการปรับปรุงรายละเอียดการควบคุมให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าว โดยรายละเอียดของ Export Administrative Act 1979 ครอบคลุมทั้งสินค้าพาณิชย์ทั่วไปและสินค้าที่ใช้ได้สองทาง นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ออก Export Administration Regulations เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในควบคุมการส่งออกสินค้าให้สอดคล้องกับ Export Administrative Act 1979 อีกด้วย

ในประเทศสิงคโปร์ได้มีการออก Strategic Goods Control Act เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2546 เพื่อควบคุมการถ่ายโอนและการให้บริการนายหน้าของสินค้ายุทธภัณฑ์ ซอฟต์แวร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสินค้าและเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่สามารถพัฒนา ผลิต ปฏิบัติการ สะสม หรือทำให้ได้มา ซึ่งอาวุธที่อาจก่อให้เกิดการทำลายล้างสูง หรือชิปนาฬิกาที่สามารถขนส่งอาวุธดังกล่าวได้ โดยมีการแบ่งบัญชีรายการสินค้าที่ถูกควบคุมภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ สินค้าและเทคโนโลยีที่เป็นอาวุธยุทธภัณฑ์หรือที่เกี่ยวข้องกับทางการทหาร กับสินค้าและเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง และมีการออก Strategic Goods Control Regulations เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2) หน่วยงานที่กำกับดูแล

สหภาพยุโรปได้จัดตั้งคณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางขึ้น (Dual-Use Coordination Group - DUCG) ตาม Council Regulation (EC) No 428/2009 ข้อ 23 โดยรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากคณะกรรมการสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก เพื่อตรวจสอบประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้ Council Regulation (EC) No 428/2009 ส่วนการควบคุมภายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปก็จะมีการจัดตั้งหน่วยงานในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อกำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรมีหน่วยงานควบคุมการส่งออก (Export Control Organisation) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงธุรกิจ นวัตกรรม และความเชี่ยวชาญ (Department for Business Innovation & Skills หรือ BIS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศสหราชอาณาจักร¹⁴⁶

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคง (Bureau of Industry and Security) กำกับดูแลโดยกระทรวงพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้และดำเนินการตาม Export Administrative Act 1979 และ Export Administration Regulations ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกระทรวงการต่างประเทศ (The Department of State) ทำหน้าที่กำกับดูแล Arms Export Control Act (AECA) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการส่งออกสินค้าที่เป็นอาวุธยุทธโธปกรณ์ โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวผ่าน International Traffic in Arms Regulations (ITAR)

ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลและบังคับใช้ Strategic Goods Control Act และ Strategic Goods Control Regulations โดยกรมศุลกากรจะเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต ปรับปรุงรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและสภาพเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ และตรวจสอบสินค้าก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ

3) ความสำคัญของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเศรษฐกิจ

แม้ว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทางจะเกี่ยวข้องกับสินค้าหลายกลุ่ม โดยเฉพาะสินค้าจำพวก อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ แต่หากพิจารณาเฉพาะสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องถูกควบคุมตาม

¹⁴⁶ Export Control Organisation, "Guidance UK Strategic Export Control Lists," [Online] Accessed: May 15, 2015. Available from: <https://www.gov.uk/uk-strategic-export-control-lists-the-consolidated-list-of-strategic-military-and-dual-use-items>

บัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศต่าง ๆ จะพบว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้นมีจำนวนไม่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกโดยรวมของทั้งประเทศ โดยมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 5 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมด เช่น ในสหภาพยุโรปมีมูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ในบัญชีรายการควบคุมประมาณร้อยละ 2 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดของสหภาพยุโรป และในประเทศสหรัฐอเมริกา มีมูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ในบัญชีรายการควบคุมประมาณร้อยละ 0.3 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะไม่ปรากฏข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกโดยรวมของประเทศ แต่หากพิจารณาเฉพาะมูลค่าการส่งออกสินค้าที่อยู่ในความควบคุมของ Strategic Goods Control Act ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 24 พันล้านเหรียญสหรัฐ ถือว่าเป็นมูลค่าที่ไม่ได้สูงมากนัก ดังนั้น เมื่อพิจารณาเฉพาะสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ถูกกำหนดอยู่ในบัญชีควบคุมของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์พบว่าไม่ได้มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจมากนัก

4) ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

Council Regulation (EC) No 428/2009 ของสหภาพยุโรป ได้กำหนดนิยามของคำว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง หมายถึง สินค้าซึ่งรวมถึงซอฟต์แวร์และเทคโนโลยี ที่สามารถนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั้งทางเอกชนและทางทหาร และให้รวมถึงสินค้าทุกชนิดที่สามารถใช้ได้ทั้งในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการระเบิดและขณะเดียวกันสามารถนำไปใช้เป็นส่วนในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์หรือเครื่องเมื่อที่เกี่ยวข้องกับระเบิดนิวเคลียร์ได้ และได้กำหนดบัญชีรายการสินค้าที่ถูกควบคุมไว้ในภาคผนวกของ Council Regulation (EC) No 428/2009 ซึ่งต่อมาได้มีการออก Council Regulation (EU) No 388/2012 เพื่อปรับปรุงรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ในความควบคุม โดยยกเลิกรายการสินค้าที่อยู่ในภาคผนวกของ Council Regulation (EC) No 428/2009 และให้ใช้สินค้าที่อยู่ในบัญชีแนบท้าย Council Regulation (EU) No 388/2012 แทน โดยมีการแบ่งรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 10 หมวดหมู่ รวมประมาณกว่า 1,600 รายการ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางถูกกำหนดอยู่ใน Export Administrative Act 1979 ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการควบคุมสินค้าพาณิชย์ทั่วไปด้วย ดังนั้น คำจำกัดความของสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ Export Administrative Act 1979 จึงค่อนข้างกว้าง โดยครอบคลุมถึงสินค้าที่มีต้นกำเนิดหรือมีส่วนประกอบของสินค้าจากประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทั้งหมด ไม่ได้จำกัดเพียงแค่สินค้าที่ใช้ได้สองทาง หากต้องการตรวจสอบว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทางประเภทใดถูกควบคุมภายใต้ Export Administrative Act 1979 จะต้องพิจารณาจากรายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุม (Commerce Control List - CCL) ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคงได้ประกาศไว้ใน Part 774 ของ Export Administration Regulations

รายการสินค้าพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมนั้น ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ Wassenaar Arrangement และจำแนกออกเป็น 10 หมวดหมู่เช่นเดียวกับบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป แต่มีบางรายการที่แตกต่างออกไป ส่วนสินค้าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้รายการควบคุมจะถูกกำหนดให้เป็นสินค้าประเภท EAR99 และสามารถส่งออกนอกประเทศได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาต

สำหรับประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุม (Strategic Goods Control List) ไว้ในภาคผนวกของ Strategic Goods (Control) Order โดยมีการประกาศรายการสินค้าครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550 และได้มีการทบทวนและปรับปรุงรายการสินค้าตามบัญชีดังกล่าวเป็นประจำทุกปี ปัจจุบันได้มีการประกาศรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุมตาม Strategic Goods (Control) Order 2013 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2556 เป็นต้นมา โดยรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศสิงคโปร์ได้รวบรวมรายการสินค้ามาจากระบบควบคุมการส่งออกสากลที่เกี่ยวข้องและนำรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศคู่ค้าที่สำคัญมาเป็นแนวทางในการจัดทำบัญชีของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ บัญชีของสหภาพยุโรป บัญชีของประเทศสหรัฐอเมริกา และบัญชีของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ซึ่งได้แบ่งประเภทของรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 10 หมวดหมู่เช่นเดียวกัน แต่อาจมีปริมาณของสินค้าและคำอธิบายคุณสมบัติของสินค้าแตกต่างไปจากบัญชีของสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา

5) ขอบเขตของการควบคุม

ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1540 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามและกฎระเบียบในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การส่งออกกลับไปอีกครั้ง และการควบคุมเงินทุนและบริการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกและถ่ายลำของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ประเทศสมาชิกจึงมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าว ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีวิธีการกำหนดขอบเขตการควบคุมที่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่ากฎหมายของแต่ละประเทศก็สามารถควบคุมสินค้าได้ตามขอบเขตของข้อมติดังกล่าว ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

สหภาพยุโรปมีการกำหนดขอบเขตของการควบคุมเป็น 3 กรณีหลัก ได้แก่ การส่งออกไปนอก การส่งผ่าน และการให้บริการนายหน้า แต่ภายใต้ नियามที่กำหนดใน Council Regulation (EC) No 428/2009 คำว่า “การส่งออกไปนอก” ครอบคลุมถึงการส่งออก (Export) การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป (Re-export) และการการถ่ายทอด (Transmission) ซอฟต์แวร์หรือเทคโนโลยี ส่วนคำนิยามของคำว่า “ส่งผ่าน” หมายถึง การขนส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งมีที่มาจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

ของสหภาพยุโรปเข้ามา ผ่านด่านศุลกากรของกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และมีสถานที่ปลายทางนอกเขตประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยไม่ได้จำแนกว่ามีการเปลี่ยนพาหนะในการขนส่งด้วยหรือไม่ คำว่า “ส่งผ่าน” ในที่นี้จึงครอบคลุมทั้งกรณีการส่งผ่านและการถ่ายลำตามหลักการที่กำหนดในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าขอบเขตการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้ Council Regulation (EC) No 428/2009 ครอบคลุมถึงการดำเนินการทั้งหมดที่กำหนดไว้ในข้อมติดังกล่าวแล้ว

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดขอบเขตการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเอาไว้ 4 กรณี กล่าวคือการส่งออก¹⁴⁷ เหมือนการส่งออก¹⁴⁸ การนำเข้ามาแล้วส่งออก และเหมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออก¹⁴⁹ แม้ว่าจะไม่ปรากฏนิยามของคำว่าส่งผ่านและการถ่ายลำในกฎหมาย แต่สามารถตีความจากคำนิยามของคำว่า “การนำเข้ามาแล้วส่งออก” และ “เหมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออก” ให้ครอบคลุมถึงกรณีการส่งผ่านและการถ่ายลำด้วย¹⁵⁰ ส่วนกรณีการให้บริการนายหน้านั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้การให้บริการนายหน้าในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นกิจกรรมที่ต้องถูกควบคุมด้วย โดยประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้เฉพาะสินค้าประเภทที่เกี่ยวข้องกับอาวุธยุทธภัณฑ์โดยตรงเท่านั้นที่จะต้องควบคุมการให้บริการนายหน้าตาม Arms Export Control Act (AECA) และ International Traffic in Arms Regulations

ประเทศสิงคโปร์ได้มีการกำหนดคำนิยามสำหรับการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ไว้ครบถ้วน ได้แก่ การส่งออก การนำเข้ามาแล้วส่งออก การถ่ายลำ การส่งผ่าน การถ่ายทอด และการให้บริการนายหน้า โดยในระยะแรกที่มีการบังคับใช้ Strategic Goods Control Act ในปี พ.ศ. 2546 มีขอบเขตครอบคลุมเพียงการให้บริการนายหน้าและการถ่ายโอนสินค้าเท่านั้น ในเวลาต่อมาเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่องการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง และเพื่อพัฒนาระบบควบคุมสินค้าในประเทศ ในปี พ.ศ. 2551 ประเทศสิงคโปร์จึงได้ขยายการควบคุมภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการส่งออก การส่งผ่าน และการถ่ายลำด้วย¹⁵¹

¹⁴⁷ Export Administration Regulations 15 C.F.R. § 732.2(b)

¹⁴⁸ Export Administration Regulations 15 C.F.R. § 732(b)(ii)

¹⁴⁹ Export Administration Regulations 15 C.F.R. § 732(b)(4)

¹⁵⁰ Bureau of Industry and Security, Bis “Best Practices” for Industry to Guard against Unlawful Diversion through Transshipment Trade (Washington: U.S. Department of Commerce, 2012), pp. 1 - 4.

¹⁵¹ Singapore Customs, "Strategic Goods Control (Stgc)."

6) หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม

สหภาพยุโรปได้มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตสำหรับสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ EU General Export Authorizations, National General Export Authorizations, Global Export Authorizations และ Individual Export Authorization สาเหตุที่มีการกำหนดประเภทของใบอนุญาตออกเป็นหลายประเภทเนื่องจากสหภาพยุโรปประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวนหลายประเทศ จึงมีทั้งการอนุญาตโดยคณะกรรมการสหภาพยุโรปและการอนุญาตโดยหน่วยงานภายในของประเทศสมาชิก รวมทั้งมีการแบ่งใบอนุญาตออกเป็นใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการครั้งเดียวและใบอนุญาตที่สามารถดำเนินการได้หลายครั้งภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขตามใบอนุญาต นอกจากนี้ แม้ว่าการเคลื่อนย้ายสินค้าภายในประเทศสมาชิกด้วยกันจะสามารถทำได้อย่างเสรีเนื่องจากสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นตลาดเดียว แต่ภายใต้กฎระเบียบ Council Regulation (EC) No 428/2009 ได้กำหนดมาตรการควบคุมแบบ Intra-Community Transfers สำหรับกรณีที่ประเทศสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นว่าในขณะที่จะทำการเคลื่อนย้ายสินค้านั้น ผู้ประกอบการทราบว่าสถานที่ปลายทางสุดท้ายที่สินค้าที่ใช้ได้สองทางจะถูกส่งไปอยู่นอกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ในส่วนการพิจารณาออกใบอนุญาต สหภาพยุโรปได้กำหนดข้อมูลพื้นฐานที่ผู้ประกอบการต้องจัดเตรียมเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาต ได้แก่ ผู้ใช้สินค้าคนสุดท้าย (End-user) วัตถุประสงค์สุดท้ายของการใช้สินค้า (End-use) ประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้อง ลักษณะและปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งพันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วสหภาพยุโรปยังกำหนดให้มีการเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยผู้ที่เคลื่อนย้ายสินค้าหรือผู้ให้บริการนายหน้าจะต้องส่งมอบเอกสารดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกเมื่อได้รับการร้องขอ

Council Regulation (EC) No 428/2009 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในกฎระเบียบฉบับนี้โดยตรง แต่กำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วยตนเอง

สำหรับหลักเกณฑ์ในการควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตอย่างชัดเจน โดย Export Administration Regulations กำหนดเพียงแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร กล่าวคือ อธิบายถึงวิธีการจำแนกประเภทสินค้าและวิธีการตรวจสอบว่าสินค้าของตนอยู่ภายใต้การควบคุมของ Export Administration Regulations หรือไม่ โดยตรวจสอบจากหมายเลขควบคุมหมวดหมู่การส่งออกสินค้า (Export Control

Classification Number – ECCN) ซึ่งหากเป็นสินค้าที่ต้องถูกควบคุมจะต้องขออนุญาตกับสำนักงานอุตสาหกรรมและความมั่นคง

ในส่วนการพิจารณาอนุญาตนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตไว้ดังต่อไปนี้ คือ คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทุกฝ่าย ความเหมาะสมของคุณภาพและปริมาณของสินค้าที่ส่งไปยังผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย ประเทศปลายทาง รวมทั้งพันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ Export Administration Regulations 15 C.F.R. § 762.6 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี นับแต่ที่ได้มีการดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้าด้วย¹⁵² ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน Export Administration Regulations ได้กำหนดโทษทางอาญา กล่าวคือ ปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อการกระทำผิดแต่ละครั้ง และในกรณีที่สามารถยุติเรื่องได้ในชั้นฝ่ายปกครอง ปรับสูงสุดไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อการกระทำผิดแต่ละครั้ง และอาจต้องรับโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 20 ปี โดยผู้กระทำความผิดอาจถูกตัดสิทธิพิเศษในการส่งออก รวมทั้งถูกยึดและ/หรือริบสินค้าด้วย

ประเทศสิงคโปร์มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตออกเป็น 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตครั้งเดียว (Single-Use Permit) เป็นการอนุญาตให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้าได้ 1 ครั้ง กับใบอนุญาตรวม (Bulk Permit) เป็นการอนุญาตให้สามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้าได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบอนุญาต โดยในการขออนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น Strategic Goods (Control) Regulation ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต ได้แก่ ข้อมูลทางด้านเทคนิคหรือคุณสมบัติของสินค้า ใบรับรองหรือหนังสือสำคัญของผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย วัตถุประสงค์ในการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย¹⁵³ และหนังสือรับรองจากประเทศผู้ส่งออกที่อนุญาตให้มีการส่งออกหรือการถ่ายทอดสินค้าในกรณีที่สินค้าดังกล่าวอยู่ในรายการควบคุมของประเทศผู้ส่งออก (กรณีสินค้านี้ดังกล่าวต้องผ่านประเทศสิงคโปร์)

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว Strategic Goods (Control) Regulations ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาบันทึกรายละเอียดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินค้า วันที่ดำเนินการ ปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ผู้บริโภคหรือผู้ใช้งานขั้นสุดท้าย

¹⁵² University of Pennsylvania, *Export Control Compliance Manual* (Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2012), p. 24.

¹⁵³ Singapore Customs, *Strategic Goods Control Awareness Briefing*, p. 20.

และผู้จัดจำหน่ายหรือผู้จัดหาสินค้า เป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปีนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาต

ในกรณีที่ผู้ประกอบการดำเนินการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้กระทำผิดอาจต้องรับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยหากเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือ 3 เท่าของมูลค่าสินค้าที่ฝ่าฝืนแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการกระทำความผิดในครั้งต่อ ๆ มา ผู้กระทำผิดมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือ 4 เท่าของมูลค่าสินค้าที่ฝ่าฝืนแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁵⁴

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์และขั้นตอน รวมทั้งบทลงโทษผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกัน แต่จุดร่วมที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง คือ ทุกประเทศจะนำข้อมูลเรื่องลักษณะของสินค้า ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-user) วัตถุประสงค์ในการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-use) และประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบการออกใบอนุญาต ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับข้อติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ที่มุ่งควบคุมไม่ให้บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) สามารถแพร่ขยายหรือเข้าถึงสินค้าที่สามารถพัฒนาไปใช้ผลิตอาวุธได้ นอกจากนี้ แต่ละประเทศยังมีการกำหนดมาตรการที่เรียกว่า Catch-all provision กล่าวคือ ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสินค้านั้นอาจถูกนำไปใช้ผลิตวัตถุประสงค์ โดยอาจถูกนำไปดัดแปลง ผลิต พัฒนา หรือนำไปเป็นส่วนประกอบของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง หรืออาจถูกส่งผ่านไปอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อการร้าย หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดมาตรการควบคุมสินค้านี้ดังกล่าวได้ แม้สินค้านั้นจะไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

7) ปัญหาและผลกระทบ

เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยลักษณะแล้วถือว่าเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ ดังนั้น การกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ เพราะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบว่าสินค้าของตนอยู่ภายใต้รายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุมหรือไม่ หากพิจารณาแล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ในรายการควบคุม ผู้ประกอบการก็จะต้องดำเนินการขออนุญาตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการมีภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายและจะต้องจัดหาบุคลากรเพื่อดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากขึ้นก่อนที่จะสามารถเคลื่อนย้ายสินค้าออกนอกประเทศได้ ซึ่งผลกระทบนี้เป็น

¹⁵⁴ Ibid., 31.

ผลกระทบพื้นฐานที่ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ได้รับจากการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

นอกจากผลกระทบดังกล่าวข้างต้น การกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางใน สหภาพยุโรปยังประสบปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องความแตกต่างในการบังคับใช้ มาตรการควบคุมของประเทศสมาชิก เนื่องจาก Council Regulation (EC) No 428/2009 กำหนด เพียงหลักการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น โดยประเทศสมาชิกจะต้องไปดำเนินการออก กฎหมายภายในเพื่อกำหนดรายละเอียด แนวทางปฏิบัติ และบทกำหนดโทษในแต่ละประเทศสมาชิก เองอีกครั้ง ส่งผลทำให้เกิดความแตกต่างในด้านการจัดการ ด้านเนื้อหา และด้านการดำเนินการในแต่ละ ประเทศสมาชิก อันนำมาสู่ความล่าช้าและความไม่แน่นอนในการดำเนินการ โดยสินค้าที่ใช้ได้สอง ทางชนิดหนึ่งอาจถูกห้ามในประเทศสมาชิกหนึ่ง แต่หากส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางดังกล่าวมาจากอีก ประเทศสมาชิกหนึ่งอาจสามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด หรืออาจถูก ควบคุมแต่มีขั้นตอน วิธีการ หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการขออนุญาตแตกต่างกัน ความแตกต่างที่ เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบเพิ่มเติมแก่ผู้ประกอบการ

8) แนวทางการลดผลกระทบหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน

ประเทศที่มีการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้กำหนดแนวทางในการเยียวยาผลกระทบที่เกิด ขึ้นกับผู้ประกอบการจากการสร้างภาระทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และบุคลากรในการดำเนินการตาม มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง กล่าวคือ เนื่องจากวิธีการควบคุมการแพร่ขยายของอาวุธที่มี อำนาจทำลายล้างสูงในปัจจุบันนี้ มีการควบคุมใน 2 ระดับด้วยกัน กล่าวคือ การควบคุมตัวสินค้า และการสร้างมาตรฐานและความปลอดภัยในการดำเนินการของผู้ประกอบการ โดยได้มีการนำ โครงการ Authorized Economic Operator (AEO) ภายใต้กรอบมาตรฐานในการรักษาความ ปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade : SAFE) ขององค์การศุลกากรโลก มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการ รับรองผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทานว่ามีการดำเนินงานที่ ปลอดภัย โดยมีการพิจารณากำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านพิธีการศุลกากรให้กับผู้เข้าร่วมโครงการ ดังกล่าว ทำให้กระบวนการตรวจสอบและออกใบอนุญาตทำได้รวดเร็วขึ้น และได้รับการอำนวยความสะดวก มากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป และที่สำคัญทำให้สินค้าที่ส่งออกของผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ได้รับการยอมรับจากศุลกากรต่างประเทศที่มีการทำความตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) ประเทศต่าง ๆ จึงสนับสนุนให้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ควบคู่ไปกับมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยการกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วม โครงการให้ครอบคลุมถึงกรณีของสินค้าที่ใช้ได้สองทางด้วย ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละ

ประเทศ เช่น โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economic Operator หรือ AEO) ของสหภาพยุโรป โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเชิงกลยุทธ์ (the Strategic Trade Scheme หรือ STS) ของประเทศสิงคโปร์

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างของมาตรการควบคุมของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปได้จัดตั้งคณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางขึ้น (Dual-Use Coordination Group) เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว และได้มีการจัดทำคู่มือสำหรับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (EU Guidelines on Dual-Use Export Controls) เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้มีความสอดคล้องกัน รวมทั้งได้จัดตั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางระหว่างประเทศสมาชิกด้วย

การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ในประเด็นต่าง ๆ สามารถสรุปได้ตามที่ปรากฏในตารางศึกษาเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
กฎหมายที่ควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> Council Regulation (EC) No 428/2009 กฎหมายภายในของประเทศสมาชิก 	<ul style="list-style-type: none"> Export Administrative Act 1979 Export Administration Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> Strategic Goods Control Act Strategic Goods Control Regulations
รูปแบบในการออกกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> ออกเป็นระเบียบเฉพาะเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางไว้ในกฎหมายที่ใช้ควบคุม 	<ul style="list-style-type: none"> ออกเป็นกฎหมายฉบับใหม่เพื่อควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจ

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
	โดยตรง	การส่งออกสินค้า พาณิชย์ทั่วไป	ทำลายล้างสูงทั้งหมด โดยแบ่งรายการสินค้า ที่ควบคุมออกเป็น 2 ประเภท คือ สินค้า ยุทธภัณฑ์ และสินค้า ที่ใช้ได้สองทาง
หน่วยงานที่ดูแล	<ul style="list-style-type: none"> คณะประสานงาน สินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-Use Coordination Group) หน่วยงานของรัฐ ภายในประเทศสมาชิก 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงาน อุตสาหกรรมและ ความมั่นคง (Bureau of Industry and Security) 	<ul style="list-style-type: none"> กรมศุลกากร
ความสำคัญของ สินค้าที่ใช้ได้สอง ทางในเชิง เศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ได้มีความสำคัญมาก ในเชิงเศรษฐกิจ โดยมี มูลค่าการส่งออก ประมาณ ร้อยละ 2 ของ มูลค่าการส่งออกรวม 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ได้มีความสำคัญ มากในเชิงเศรษฐกิจ โดยมีมูลค่าการ ส่งออกประมาณ ร้อย ละ 0.3 ของมูลค่าการ ส่งออกรวม 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัด
บัญชีรายการ สินค้าที่ควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> บัญชีรายการสินค้า แนบท้าย Council Regulation (EU) No 388/2012 	<ul style="list-style-type: none"> Commerce Control List – CCL ระบุอยู่ใน Part 774 ของ Export Administration Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> บัญชีรายการสินค้า แนบท้าย Strategic Goods (Control) Order 2013
ลักษณะของ	<ul style="list-style-type: none"> แบ่งรายการสินค้าที่ถูก 	<ul style="list-style-type: none"> แบ่งรายการสินค้าที่ 	<ul style="list-style-type: none"> แบ่งรายการสินค้าที่

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
สินค้าที่อยู่ใน ความควบคุม	ควบคุมออกเป็น 10 หมวดหมู่	ถูกควบคุมออกเป็น 10 หมวดหมู่	ถูกควบคุมออกเป็น 10 หมวดหมู่
ขอบเขตการ ควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> • การส่งออกไปนอก (รวมถึงการส่งออก นำเข้ามาแล้วส่งออก และการถ่ายทอด) • การส่งผ่าน • การให้บริการนายหน้า 	<ul style="list-style-type: none"> • การส่งออก • เสมือนการส่งออก • การนำเข้ามาแล้วส่งออก • เสมือนการนำเข้า มาแล้วส่งออก • การให้บริการ นายหน้า (เฉพาะ สินค้าที่เป็นอาวุธ ยุทธรณ์ภายใต้ International Traffic in Arms Regulations) 	<ul style="list-style-type: none"> • การส่งออก • การนำเข้ามาแล้ว ส่งออก • การถ่ายลำ • การส่งผ่าน • การถ่ายทอด • การให้บริการ นายหน้า
ประเภท ใบอนุญาต	<ul style="list-style-type: none"> • แบ่งออกเป็น 4 ประเภท • EU General Export Authorizations (EU GEAs) • National General Export Authorizations (NGAs) • Global Export 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่มีการแบ่งประเภท ใบอนุญาตอย่างชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> • แบ่งออกเป็น 2 ประเภท • ใบอนุญาตครั้งเดียว (Single-Use Permit) • ใบอนุญาตรวม (Bulk Permit)

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
	<p>Authorizations</p> <ul style="list-style-type: none"> Individual Export Authorization เนื่องจากสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นตลาดเดียว (Single Market) สินค้าบางชนิดอาจอยู่ภายใต้การควบคุมแบบ Intra-Community Transfers 		
<p>ข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาต</p>	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ใช้สินค้าคนสุดท้าย (End-user) วัตถุประสงค์สุดท้ายของการใช้สินค้า (End-use) ประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้อง ลักษณะและปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง พันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทุกฝ่าย ความเหมาะสมของคุณภาพและปริมาณของสินค้าที่ส่งไปยังผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย ประเทศปลายทาง พันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> ข้อมูลทางด้านเทคนิคหรือคุณสมบัติของสินค้า ใบรับรองหรือหนังสือสำคัญของผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย วัตถุประสงค์ในการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย หนังสือรับรองจากประเทศผู้ส่งออก (กรณีสินค้านี้ต้องผ่านประเทศสิงคโปร์)
<p>ระยะเวลาในการเก็บเอกสารที่</p>	<ul style="list-style-type: none"> 3 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> 5 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> 5 ปี

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
เกี่ยวข้อง			
มาตรการ Catch-all control	<ul style="list-style-type: none"> มีการกำหนดมาตรการ Catch-all control สำหรับสินค้าที่สงสัยว่าอาจถูกนำไปใช้ในการก่อการร้าย 	<ul style="list-style-type: none"> มีการกำหนด มาตรการ Catch-all control สำหรับ สินค้าที่สงสัยว่าอาจ ถูกนำไปใช้ในการก่อ การร้าย 	<ul style="list-style-type: none"> มีการกำหนด มาตรการ Catch-all control สำหรับ สินค้าที่สงสัยว่าอาจ ถูกนำไปใช้ในการก่อ การร้าย
บทลงโทษ	<ul style="list-style-type: none"> ให้ประเทศสมาชิก กำหนดบทลงโทษเอง 	<ul style="list-style-type: none"> โทษปรับทางอาญา ไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โทษปรับทาง ปกครองไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา โทษจำคุกไม่เกิน 20 ปี ถูกตัดสิทธิพิเศษใน การส่งออก รวมทั้ง ถูกยึดและ/หรือริบ สินค้า 	<ul style="list-style-type: none"> กรณีกระทำความผิด ครั้งแรก โทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา หรือ 3 เท่าของมูลค่าสินค้าที่ ฝ่าฝืนแล้วแต่จำนวน โฉดจะมากกว่า โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี สำหรับการกระทำ ความผิดในครั้งต่อ ๆ มา โทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา หรือ 4 เท่าของมูลค่าสินค้าที่ ฝ่าฝืนแล้วแต่จำนวน โฉดจะมากกว่ากัน โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

ประเทศ ประเด็น	สหภาพยุโรป	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศสิงคโปร์
ปัญหาและ ผลกระทบ	<ul style="list-style-type: none"> • สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และบุคลากร • ความแตกต่างของมาตรการในแต่ละประเทศสมาชิก ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอนในการดำเนินการ 	<ul style="list-style-type: none"> • สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และบุคลากร 	<ul style="list-style-type: none"> • สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และบุคลากร
แนวทางการลด ผลกระทบหรือ อุปสรรคที่ เกิดขึ้นแก่ ภาคเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (AEO) • จัดตั้งคณะประสานงานสินค้าที่ใช้ได้สองทางขึ้น • จัดทำคู่มือสำหรับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง • จัดตั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง 	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (C-TPAT) 	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเชิงกลยุทธ์ (STS)

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายบางฉบับที่อาจนำมาปรับใช้เพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีข้อจำกัดและไม่สามารถดำเนินการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ซึ่งในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ โดยอธิบายถึงรูปแบบหลักเกณฑ์ และแนวทางการลดผลกระทบหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชนในแต่ละประเทศ ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์การปรับใช้และแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

4.1 รูปแบบของกฎหมายและหน่วยงานที่ควบคุม

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วเบื้องต้นว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ไม่ได้กำหนดว่าประเทศสมาชิกจำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อมาควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีกฎหมายและกฎระเบียบในการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ พบว่าแต่ละประเทศมีรูปแบบการกำหนดมาตรการควบคุมที่แตกต่างกัน โดยสหภาพยุโรปได้กำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ร่วมกับกฎหมายควบคุมการส่งออกสินค้าพาณิชย์ทั่วไป และประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้ในกฎหมายสำหรับการควบคุมยุทธภัณฑ์ทั้งหมด ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรปช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนและไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง แต่การออกกฎหมายเฉพาะดังกล่าวจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก จึงอาจกระทบต่อผู้ส่งออกและรายได้จากการส่งออกของประเทศ ประเทศไทยจึงอาจนำพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาปรับใช้เพื่อจัดระเบียบสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นการชั่วคราว เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ

เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้า โดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ ที่กำหนดในมาตรา 5 กำหนดรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุมได้ ซึ่งในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี สามารถอาศัยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ออกประกาศกำหนดให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออก หรือต้องขออนุญาตในการส่งออก หรืออาจกำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ตราขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบการส่งออกและนำเข้าสินค้า โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดคานิยามของคำว่า “ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า และ “นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 จึงไม่อาจนำมาปรับใช้เพื่อควบคุมการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งกิจกรรมในลักษณะการเป็นตัวแทนนายหน้าของสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อจัดระเบียบสินค้าเป็นการชั่วคราวเท่านั้น หากเหตุผลหรือความจำเป็นในการออกมาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้หมดไป มาตรการดังกล่าวก็ควรถูกยกเลิกไปด้วย ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพราะสินค้านี้เป็นสินค้าที่เป็นภัยในตัวเองและมีอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่รัฐต้องมีมาตรการควบคุมสินค้านี้ให้เข้าไปใช้ในแนวทางที่เหมาะสม ดังนั้น การออกมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับข้อดีของสหประชาชาติที่ 1540 จึงยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้ครอบคลุมถึงกรณีการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งกิจกรรมในลักษณะการเป็นตัวแทนนายหน้า เพื่อให้สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 อาจมีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นควบคุมการนำเข้าและการส่งออกสินค้าเท่านั้น หากมีการกำหนดคานิยามเกี่ยวกับการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง และการกระทำการเป็นนายหน้า เข้าไป

เพิ่มเติมอาจก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายได้ เพราะเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มเติมค่านิยามเข้าไปในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายหลักเพียงเพื่อนำไปบังคับใช้กับสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ถูกกำหนดในประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น ประเทศไทยจึงอาจจำเป็นต้องพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อมุ่งเน้นควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงทั้งหมด ไม่ใช่เพียงแค่สินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสินค้าที่อาจมีส่วนในการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงพาณิชย์ จะต้องร่วมการหารือถึงแนวทางและขอบเขตของการควบคุมสินค้า เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งรายการสินค้าที่อยู่ในความควบคุม โดยอาจให้กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือเพื่อสร้างมาตรการควบคุมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง รวมถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ทั้งในด้านการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง และการให้บริการนายหน้า รวมทั้งเพื่อจัดตั้งระบบควบคุมผู้ใช้สุดท้าย และบังคับใช้บทลงโทษทางแพ่งและอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ละเมิดให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการดำเนินการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยควรแบ่งเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ

มาตรการระยะสั้น กระทรวงพาณิชย์ควรริบดำเนินการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและต้องปฏิบัติตามมาตรการจัดระเบียบในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้คณะอนุกรรมการจัดทำรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและระบบกระบวนการออกใบอนุญาตและคณะอนุกรรมการกฎหมายและกฎระเบียบว่าด้วยสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2555 เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบ เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการเบื้องต้นในการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการควบคุมดังกล่าวจะครอบคลุมเพียงการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอด และการให้บริการนายหน้า โดยมาตรการระยะสั้นนี้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 – 3 ปี

มาตรการระยะยาว กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ พร้อมกับหน่วยงานหลักอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปัจจุบันอีก 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการอุตสาหกรรมทหาร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และกรมศุลกากร ต้องร่วมกันจัดทำระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD) ของประเทศไทย โดยพัฒนากฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่กำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศไทยให้เป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องรวบรวมรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานต่าง ๆ มาศึกษาหาแนวทางการสร้างระบบบริหารสินค้าที่ใช้ได้สองทางและสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงทั้งหมด เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางทัดเทียมกับนานาประเทศและสอดคล้องตามหลักสากล โดยเฉพาะข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 โดยการดำเนินการตามมาตรการระยะยาวนี้สามารถปฏิบัติได้โดยใช้เวลา 3 - 5 ปี

สำหรับหน่วยงานที่จะเข้ามากำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศพบว่ามีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ ให้องค์กรด้านการพาณิชย์เข้ามากำกับดูแลด้านการออกใบอนุญาตและให้หน่วยงานด้านศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องก่อนปล่อยสินค้าออกจากพรมแดน เช่น ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป หรือประเทศสหรัฐอเมริกา กับการให้หน่วยงานด้านศุลกากรเข้ามากำกับดูแลโดยตรงทั้งการอนุญาตและการตรวจสอบ เช่น ประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและวัตถุประสงค์ของกรมศุลกากรประเทศไทยพบว่า การกำหนดให้กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะกรมศุลกากรมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร และตรวจสอบสินค้าก่อนที่สินค้าจะผ่านพรมแดนของประเทศไทยว่าได้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากกำหนดให้กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางย่อมเป็นการสร้างภาระให้กับกรมศุลกากรและสร้างความสับสนในขั้นตอนการดำเนินการ เพราะโดยหลักการแล้วควรแยกหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาอนุญาตกับหน่วยงานตรวจสอบเป็นคนละส่วนกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยควรกำหนดให้หน่วยงานด้านการพาณิชย์ ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตกำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยสร้างมาตรการควบคุมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง รวมถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทางในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้าแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง รวมถึงการให้บริการนายหน้า จัดตั้งระบบควบคุมผู้ใช้สุดท้ายและบังคับใช้บทลงโทษทางแพ่งและอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมาย และดำเนินการ

อื่น ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว โดยให้กรมศุลกากรเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบก่อนที่สินค้าจะผ่านพรมแดนประเทศไทยว่าได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่

4.2 ลักษณะของสินค้าที่อยู่ในความควบคุม

สินค้าที่ถูกกำหนดให้มีการควบคุมภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ สินค้าที่เป็นยุทธภัณฑ์โดยตรงกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง สำหรับสินค้าที่เป็นยุทธภัณฑ์โดยตรง เช่น ปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด นั้น ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าดังกล่าว ส่วนสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งหมายถึงสินค้าพาณิชย์ทั่วไปแต่สามารถดัดแปลง พัฒนา ผลิต หรือนำไปใช้เป็นส่วนประกอบของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงนั้น แม้สินค้าที่มีลักษณะเบื้องต้นดังกล่าวจะไม่ใช่รายการสินค้าที่ถูกควบคุมทั้งหมด แต่ในการพิจารณาว่าสินค้าที่ใช้ได้สองทางประเภทใดบ้างเป็นสินค้าที่ต้องถูกควบคุมแต่ละประเทศจะต้องจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องถูกควบคุมขึ้น เช่น สหภาพยุโรปจะมีการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางแนบท้าย EU Regulation 388/2012 ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Commerce Control List หรือ CCL) ระบุอยู่ใน Part 774 ของ Export Administration Regulations และประเทศสิงคโปร์ได้จัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางแนบท้าย Strategic Goods (Control) Order 2013 ซึ่งแต่ละประเทศได้มีการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยพิจารณาจากรายการสินค้าภายใต้ระบอบควบคุมการส่งออกสากล 4 ระบอบ และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไม่แพร่ขยายอาวุธอีกจำนวน 4 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการนำรายการสินค้าที่กำหนดใน Wassenaar Arrangements มาเป็นแนวทางหลักในการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เพราะระบอบการควบคุม Wassenaar Arrangements เป็นระบอบที่มีการกำหนดควบคุมสินค้าหรือเทคโนโลยีที่มีลักษณะใช้ประโยชน์ได้สองทางเป็นการเฉพาะ โดยได้มีการแบ่งประเภทของสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 10 หมวดหมู่ ได้แก่

- 1) วัสดุนิวเคลียร์ โรงงานผลิต และอุปกรณ์ (Nuclear Materials, Facilities and Equipment)
- 2) วัสดุ สารเคมี จุลชีวภาพ และสารพิษ (Special Materials and related Equipment)
- 3) วัสดุและอุปกรณ์ในการผลิต (Material Processing)
- 4) อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronics)
- 5) คอมพิวเตอร์ (Computers)

- 6) โทรคมนาคมและการรักษาความปลอดภัยข้อมูล (Telecommunications and Information Security)
- 7) เครื่องเซ็นเซอร์และเครื่องเลเซอร์ (Sensors and Lasers)
- 8) ระบบนำทางและการบิน (Navigation and Avionics)
- 9) ยานพาหนะทางน้ำ (Marine)
- 10) ระบบขับเคลื่อนจรวด ยานอวกาศ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง (Aerospace and Propulsion)

อย่างไรก็ดี แม้ประเภทของสินค้าที่ใช้ได้สองทางของแต่ละประเทศจะมีลักษณะไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการแบ่งประเภทของสินค้าที่ใช้ได้สองทางออกเป็น 10 ประเภทตามที่กล่าวข้างต้น แต่จำนวนรายการสินค้าที่กำหนดในแต่ละประเภท คุณลักษณะของสินค้า คำอธิบายของสินค้าแต่ละรายการ รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ของสินค้าบางประการจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ ภายใต้การจำแนกประเภทของสินค้าออกเป็น 10 ประเภทดังกล่าว แต่ละประเทศยังแบ่งสินค้าตามลักษณะออกเป็นหมวดหมู่ย่อยได้อีก 5 หมวดหมู่ ซึ่งการแบ่งหมวดหมู่และหมวดหมู่ย่อยนี้ นอกจากจะเป็นการแบ่งตามประเภททางเทคนิคและคุณลักษณะของสินค้าแล้ว ยังเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของหน่วยงานศุลกากรของแต่ละประเทศ โดยใช้ร่วมกับตัวเลขพิกัดศุลกากรก่อนที่จะส่งสินค้านี้ผ่านพรมแดนของประเทศตน โดยหมวดหมู่ทั้ง 5 หมวดหมู่ คือ

- 1) หมวดย่อย A ระบบ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ
- 2) หมวดย่อย B อุปกรณ์ทดสอบ อุปกรณ์ตรวจสอบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต
- 3) หมวดย่อย C วัสดุ
- 4) หมวดย่อย D ซอฟต์แวร์
- 5) หมวดย่อย E เทคโนโลยี

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เคยมีการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมาก่อน ประเทศไทยจึงต้องจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่กระทรวงพาณิชย์จะนำมาประกาศเพื่อต้องดำเนินการขออนุญาตในการส่งออก หรือกำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการส่งออกตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 รวมทั้งเป็นบัญชีที่จะถูกนำมาใช้ในอนาคตหากมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยรายการสินค้าที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตาม

พระราชบัญญัตินี้อาจอ้างอิงจาก EU Regulation 388/2012 ที่ได้มีการแก้ไขและปรับปรุงรายการสินค้าเพิ่มเติมให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับเทคโนโลยีการผลิตที่ก้าวหน้า ครอบคลุมรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางกว่า 1,600 รายการ รายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปถือเป็นรายการสินค้าที่เป็นมาตรฐานเพราะได้รวบรวมเอารายการสินค้าที่กำหนดในระบอบควบคุมการส่งออกสากลและรายการสินค้าที่กำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศเข้าไว้ด้วยกัน และหลายประเทศได้นำเอาบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปมาเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมายควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ในการนำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปมาใช้ใช้นั้น จะต้องปรับปรุงรายการในบัญชีดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

4.3 ขอบเขตการควบคุม

ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 กำหนดให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้บริการนายหน้าของสินค้าที่สามารถแพร่ขยายเป็นอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้ รวมถึงสินค้าและเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทาง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับที่กำหนดในข้อมติดังกล่าว แต่อาจมีรูปแบบในการกำหนดคำนิยามที่แตกต่างกันตามผู้วิจัยได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.4 กล่าวคือ สหภาพยุโรปกำหนดนิยามคำว่า “การส่งออกไปนอก” ให้ครอบคลุมถึงการส่งออก (Export) การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป (Re-export) และการการถ่ายทอด (Transmission) คำว่า “ส่งผ่าน” ให้ครอบคลุมถึงการถ่ายลำ และความหมายของคำว่าบริการนายหน้า ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาให้คำนิยามไว้เพียง 4 ลักษณะ คือ การส่งออก เสมือนการส่งออก การนำเข้ามาแล้วส่งออก และเสมือนการนำเข้ามาแล้วส่งออก แต่ภายใต้คำนิยามทั้ง 4 ลักษณะดังกล่าวสามารถตีความให้ครอบคลุมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่กำหนดตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ ส่วนประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดคำนิยามของการส่งออก การนำเข้ามาแล้วส่งออก การถ่ายลำ การส่งผ่าน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้บริการนายหน้าแยกเป็นแต่ละกรณีไป

ดังนั้น ในการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการกำหนดขอบเขตของการควบคุมของประเทศสิงคโปร์ที่ได้กำหนดคำนิยามสำหรับการดำเนินการแต่ละแบบตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแยกจากกันอย่างชัดเจน มีความเหมาะสม เพราะจะช่วยทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน แน่นนอน และลดปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยในการกำหนดคำนิยามนั้น ประเทศไทยอาจ

ให้ความหมายของการดำเนินการแต่ละอย่างภายใต้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ได้ดังนี้

1) การส่งออก ให้ความหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งหมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอก ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

2) การส่งผ่าน เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) หรืออนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) (Revised Kyoto Convention) ซึ่งได้มีการให้ความหมายของคำว่า การส่งผ่านไว้โดยเฉพาะ และความหมายดังกล่าวก็เป็นมาตรฐานสากล และใช้บังคับกันแพร่หลาย คำว่าส่งผ่านจึงควรมีความหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดในอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งกรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากรที่ 37/2558 เรื่องพิธีการศุลกากรว่าด้วยการผ่านแดน โดยกำหนดให้การผ่านแดนซึ่งมีลักษณะเดียวกับการส่งผ่าน หมายความว่า การปฏิบัติพิธีการศุลกากรเพื่อขนส่งของผ่านราชอาณาจักร จากท่าหรือที่แห่งหนึ่งที่ขนส่งเข้ามาไปยังท่าหรือที่อีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งออกไปภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะการขนส่งนั้นจะมีการขนถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของในคลังสินค้า การเปลี่ยนภาชนะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใด ๆ ซึ่งของนั้นในราชอาณาจักร ดังนั้น ความหมายของการส่งผ่านจึงควรอ้างอิงจากประกาศของกรมศุลกากรดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

3) การถ่ายลำ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) หรืออนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ซึ่งได้มีการให้ความหมายของคำว่า การถ่ายลำไว้โดยเฉพาะ และความหมายดังกล่าวก็เป็นมาตรฐานสากล และใช้บังคับกันแพร่หลาย กรมศุลกากรจึงได้ออกประกาศกรมศุลกากรที่ 36/2558 เรื่องพิธีการศุลกากรว่าด้วยการถ่ายลำ โดยกำหนดให้การถ่ายลำ หมายความว่า การปฏิบัติพิธีการศุลกากรเพื่อลำเลียงถ่ายของจากยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาไปยังอีกยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของออกไปภายในท่าหรือที่แห่งเดียวกัน ภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ดังนั้น ความหมายของการถ่ายลำจึงควรอ้างอิงจากประกาศของกรมศุลกากรดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

4) การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป หมายความว่า การส่งสินค้าจากประเทศใด ๆ ไปยังประเทศไทยโดยผ่านพิธีการศุลกากร แล้วส่งออกไปยังประเทศที่สามโดยสินค้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ

5) การถ่ายถอด หมายความว่า การทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลภายนอกประเทศไทยสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากซอฟต์แวร์หรือเทคโนโลยีที่อาจนำไปใช้ในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนความสามารถทางการทหารได้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

6) การให้บริการนายหน้า หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เจรจาและดำเนินการติดต่อทางธุรกิจเพื่อซื้อ ขาย หรือจัดหาสินค้าที่ใช้ได้สองทางจากประเทศที่สามไปยังประเทศอื่น ๆ หรือขายหรือซื้อสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ในประเทศที่สามใดเพื่อส่งไปยังประเทศอื่น ๆ

4.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะจะต้องดำเนินการให้เกิดความสมดุลระหว่างความมั่นคงของประเทศกับการเปิดเสรีทางการค้าและลดข้อจำกัดทางการค้าต่าง ๆ ให้น้อยลงที่สุด เพราะสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยสภาพแล้วเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ หากมีการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนโดยรวมของประเทศ ซึ่งในสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มุ่งเน้นควบคุมวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการใช้สินค้า (End-use) ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-user) และประเทศปลายทางที่จะส่งสินค้า เพื่อที่จะยืนยันให้ได้ว่าสินค้านั้นจะไม่ถูกนำไปดัดแปลงใช้ในทางการทหาร และป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) สามารถแพร่ขยายหรือเข้าถึงสินค้าที่สามารถพัฒนาไปใช้ผลิตอาวุธได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งระบบควบคุมผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ อาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น สหภาพยุโรปกำหนดให้พิจารณาลักษณะและปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รวมทั้งพันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องก่อนการอนุญาต ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทุกฝ่าย ความเหมาะสมของคุณภาพและปริมาณของสินค้าที่ส่งไปยังผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย และพันธกรณีและนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่วนประเทศสิงคโปร์กำหนดให้พิจารณาข้อมูลทางด้านเทคนิคหรือคุณสมบัติของสินค้าเพิ่มเติม

ดังนั้น ในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 หรือมาตรการเฉพาะที่จะกำหนดเพื่อควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่ประสงค์จะเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางต้องดำเนินการ

ขออนุญาตกับหน่วยงานของรัฐก่อน ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการใช้สินค้า ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย และประเทศปลายทางที่จะส่งสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ส่วนข้อพิจารณาอื่น ๆ อาจกำหนดเพิ่มเติมตามความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป

ส่วนรูปแบบของใบอนุญาตนั้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปนั้นจะมีประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายสินค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน Council Regulation (EC) No 428/2009 เป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกรุ่นไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอีกครั้ง ทำให้การนำรูปแบบใบอนุญาตของสหภาพยุโรปมาปรับใช้อาจไม่มีความเหมาะสม ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตอย่างชัดเจน โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงแต่อธิบายหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขออนุญาตเท่านั้น ส่วนประเทศสิงคโปร์มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การอนุญาตให้ดำเนินการครั้งเดียว กับการอนุญาตให้ดำเนินการหลายครั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการแบ่งประเภทของใบอนุญาตดังกล่าวค่อนข้างมีความเหมาะสม เพราะไม่มีความซับซ้อนและสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ดังนั้น ประเทศไทยจึงอาจเอารูปแบบการแบ่งประเภทใบอนุญาตของประเทศสิงคโปร์มาเป็นแนวทางในการออกใบอนุญาตของประเทศไทย ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

1) การอนุญาตให้ดำเนินการธุรกรรมครั้งเดียว หมายถึง การอนุญาตให้ทำการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป หรือการถ่ายทอด สินค้า เอกสาร หรือเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทางที่ระบุในใบอนุญาต หรือกระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าได้ 1 ครั้ง และเมื่อจะดำเนินการธุรกรรมในลักษณะดังกล่าวเพิ่มเติมก็ต้องมาขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นรายครั้งไป

2) การอนุญาตให้ดำเนินการธุรกรรมได้หลายครั้ง หมายถึง การอนุญาตให้สามารถดำเนินการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป หรือการถ่ายทอด สินค้า เอกสาร เทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทางที่ระบุในใบอนุญาต หรือกระทำการเป็นตัวแทนนายหน้าได้หลายครั้งภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต

ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและง่ายต่อการตรวจสอบ ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะทำการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป การถ่ายทอด หรือกระทำการเป็นนายหน้าในรูปแบบที่อนุญาตให้ดำเนินการธุรกรรมได้หลายครั้ง จะต้องมาขึ้นทะเบียนกับกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อที่จะได้ทำการบันทึกประวัติของผู้ประกอบการและประเภทของธุรกิจที่ดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถติดตามและตรวจสอบในภายหลังในกรณีที่เกิดปัญหาได้

นอกจากนี้ ภายหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้ว สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการของผู้ประกอบการ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือเทคโนโลยีที่ใช้ได้สองทางที่ผู้ประกอบการได้ทำการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายสำเนา การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป การถ่ายทอด หรือได้ให้บริการนายหน้า โดยหากประเทศปลายทางที่ได้รับสินค้าประสงค์จะตรวจสอบข้อมูลหรือแหล่งที่มาของสินค้านั้นๆ ประเทศต้นทางที่สินค้านั้นถูกส่งออกมาจะสามารถส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้ประเทศปลายทางตรวจสอบได้ ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีรายละเอียดของรายการเอกสารที่ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาแตกต่างกัน แต่อย่างน้อยเจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละประเทศจะต้องสามารถตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการใช้สินค้า (End-use) ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-user) และประเทศปลายทางที่จะส่งสินค้าได้ ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจกำหนดระยะเวลาให้ผู้ประกอบการต้องเก็บเอกสารดังกล่าวแตกต่างกัน กล่าวคือ สหภาพยุโรป กำหนดให้เก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้เก็บเอกสารเป็นเวลา 5 ปี ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการของผู้ประกอบการเช่นเดียวกับต่างประเทศ โดยกำหนดให้เก็บเอกสารที่สามารถแสดงวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการใช้สินค้า ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย และประเทศปลายทางที่จะส่งสินค้าภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าระยะเวลา 5 ปี ตามที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ กำหนดเป็นช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและไม่ได้สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการจนเกินควร เพราะในปัจจุบันผู้ประกอบการสามารถเก็บเอกสารในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ได้ จึงไม่จำเป็นต้องใช้สถานที่หรือพื้นที่ในการเก็บเอกสารมากนัก

นอกจากการควบคุมสินค้าที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนทำการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือให้บริการนายหน้าของสินค้านั้นๆ แล้ว สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดให้มีมาตรการในรูปแบบที่เรียกว่า Catch-all control provision เพื่อครอบคลุมถึงสินค้าอื่น ๆ ที่แม้จะไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการควบคุม แต่มีข้อมูลที่เพียงพอหรือมีเหตุตามสมควรที่จะสงสัยว่าสินค้านั้นๆ อาจถูกนำไปใช้หรือเกี่ยวข้องไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการที่จะนำสินค้านั้นไปใช้ในการพัฒนา การผลิต การจัดการ การดำเนินการ การบำรุงรักษา การจัดเก็บ การจำแนก การบ่งชี้ และการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง โดยเจ้าหน้าที่อาจกำหนดให้สินค้านั้นๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุญาตก่อนจึงจะสามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ค่อนข้างเหมาะสม เพราะปัจจุบันสินค้ามีพัฒนาการก้าวสมัยก่อนมาก โดยมีการใช้กระบวนการผลิตและนวัตกรรมใหม่ ๆ ทำให้อาจมีสินค้าบางรายการที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ต้องถูกควบคุม แต่สามารถนำไปดัดแปลงไปใช้ในทางการก่อการร้าย

ประเทศไทยจึงควรมีการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะ Catch-all control provision ไว้ โดยให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของกรมศุลกากร อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการ Catch-all control provision จะต้องกระทำอย่างจำกัด เพราะการกำหนดให้การเคลื่อนย้ายสินค้าที่ไม่ได้อยู่ในรายการควบคุมจะต้องมาขออนุญาตก่อน เป็นการสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา ดังนั้น ควรจัดทำคู่มือการบังคับใช้มาตรการ Catch-all control provision เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการสามารถนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณา

ส่วนบทลงโทษสำหรับกรณีการฝ่าฝืนเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 กำหนดให้ประเทศสมาชิกบังคับใช้บทลงโทษทางแพ่งและอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาบทลงโทษของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ จะเห็นว่ามีข้อกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยบทลงโทษทางแพ่งคือการกำหนดค่าปรับ ส่วนบทลงโทษทางอาญาคือโทษจำคุก ซึ่งถือว่าเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรงแต่ก็เป็นบทลงโทษที่มีความเหมาะสมเพราะการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมนี้อาจทำให้สินค้านั้นถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม และนำไปสู่เหตุการณ์ก่อการร้ายที่คร่าชีวิตประชาชนจำนวนมาก การบทลงโทษที่รุนแรงจะช่วยป้องปรามการกระทำความผิดได้ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาราชาอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนดำเนินการส่งออก โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือนอกเหนือไปจากที่ได้รับอนุญาตไว้ ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงิน 5 เท่าของสินค้าที่เคลื่อนย้ายไปโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือทั้งจำทั้งปรับ พร้อมทั้งให้รับสินทรัพย์รวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด¹⁵⁵ โทษดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากโทษจำคุกกำหนดไว้อย่างกว้างไม่เกิน 10 ปี ทำให้สามารถปรับใช้ได้ตามพฤติการณ์ในแต่ละกรณีไปและเป็นบทลงโทษที่ใกล้เคียงกับที่กำหนดในต่างประเทศ

4.5 แนวทางการลดผลกระทบหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน

การกำหนดมาตรการใด ๆ ก็ตามที่เป็นการเพิ่มเติมขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการของผู้ประกอบการย่อมถือเป็นการสร้างอุปสรรคหรือการกีดกันทางการค้า เพราะเท่ากับว่าเป็นการจำกัดการค้าโดยเสรีของเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการ แต่ในบางครั้งรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการใด ๆ เพิ่มเติมขึ้นมาด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ในกรณีของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางก็มีลักษณะ

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาราชาอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 20

เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่สามารถนำไปใช้หรือตัดแปลงเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร หรือนำไปพัฒนาเป็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงได้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าดังกล่าวไม่ให้ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ แต่การกำหนดมาตรการใด ๆ รัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนเพราะอาจนำไปสู่การกีดกันทางการค้าได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางไม่ว่าจะเป็นการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป การถ่ายทอด และการกระทำการเป็นนายหน้า จะต้องดำเนินการขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ ก่อนถึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เพราะผู้ประกอบการจะต้องมีภาระและค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าและการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ประกอบการที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าจะต้องแสดงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทาง เช่น ประเทศปลายทาง วัตถุประสงค์ของสินค้าขั้นสุดท้าย และผู้ใช้สินค้าสุดท้าย เพื่อขอรับใบอนุญาต และภายหลังได้รับใบอนุญาตแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 3- 5 ปี ซึ่งทำให้เกิดค่าใช้จ่ายกับผู้ประกอบการ และอาจจำเป็นต้องมีการว่าจ้างพนักงานเพื่อทำหน้าที่ดูแลการดำเนินการส่วนนี้โดยตรง และในบางกรณีเนื่องจากการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายอาจไม่เข้าใจและเกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติขึ้น

Mr. Shohei Sasaki ที่ปรึกษากฎหมายบริษัท Nagashima Ohno & Tsunematsu ซึ่งให้คำปรึกษาแก่บริษัทที่ดำเนินธุรกิจยานยนต์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศญี่ปุ่นหลายแห่งให้ความเห็นว่า “ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางหลายรายในประเทศญี่ปุ่นได้สอบถามถึงความคืบหน้าของมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทย เพราะหากประเทศไทยเริ่มบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ผู้ประกอบการจากประเทศญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่มีฐานการผลิตอยู่ในประเทศไทยจะต้องมีภาระเพิ่มเติมในการดำเนินการขออนุญาต และบ่อยครั้งที่มาตรการที่ออกใหม่ในประเทศไทยมักมีความไม่แน่นอน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอ ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับยังมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้ปัจจุบันบริษัท Nagashima Ohno & Tsunematsu ต้องคอยติดตามความคืบหน้าและผลการประชุมสัมมนาที่จัดขึ้นโดยภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่นโดยถูกต้อง เพราะมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนี้จะส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมในวงกว้าง เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่อาจนำมาเป็นส่วนประกอบในทางพาณิชย์ได้ ทำให้สินค้าที่มีสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นส่วนประกอบก็อาจได้รับผลกระทบไปด้วย” สำหรับคำถามว่าอุปสรรคแค่ไหนที่ภาคเอกชนจะ

สามารถยอมรับได้นั้น ที่ปรึกษากฎหมายรายนี้เห็นว่า “มาตรการที่ประเทศไทยจะกำหนดนั้นควรเป็นไปในทิศทางเดียวกับต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น ไม่ว่าจะในเรื่องบัญชีรายการสินค้าที่ถูกควบคุมและหลักเกณฑ์ในการควบคุมสินค้า นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดให้ระยะเวลาแก่ภาคเอกชนเพื่อเตรียมตัวล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี เพื่อสร้างระบบภายในบริษัทให้สอดคล้องกับมาตรการควบคุม”

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่นแต่เพียงประเทศเดียวเท่านั้น แต่อุปสรรคดังกล่าวเกิดขึ้นในทุกประเทศที่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุม เพราะจากเดิมที่สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรี แต่เมื่อประเทศต่าง ๆ กำหนดมาตรการควบคุมสินค้านี้ ผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์โจมตีอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) ในนครนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 พบว่าประเทศต่าง ๆ ได้มีการแบ่งการควบคุมการก่อกองการร้ายออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน กล่าวคือ การควบคุมตัวสินค้า และการสร้างมาตรฐานและความปลอดภัยในการดำเนินการของผู้ประกอบการ โดยนำเอาโครงการ Authorized Economic Operator (AEO) ภายใต้อกรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade : SAFE) ขององค์การศุลกากรโลกมาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการรับรองผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทานว่ามีการดำเนินงานที่ปลอดภัย ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงนำเอามาตรการทั้งสองมาใช้ควบคู่กันเพื่อเป็นการลดผลกระทบหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการรายใดได้รับการรับรองมาตรฐานแล้วก็จะมีการพิจารณากำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านพิธีการศุลกากรให้กับผู้ประกอบการรายดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ในด้านการควบคุมสินค้า โดยจะช่วยลดทั้งขั้นตอนและระยะเวลาในการตรวจสอบสินค้าและออกใบอนุญาตได้ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ จึงสนับสนุนให้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ควบคู่ไปกับมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยการกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วมโครงการให้ครอบคลุมถึงกรณีของสินค้าที่ใช้ได้สองทางด้วย ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economic Operator หรือ AEO) ของสหภาพยุโรป โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อกองการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเชิงกลยุทธ์ (the Strategic Trade Scheme หรือ STS) ของประเทศสิงคโปร์

สำหรับมาตรการควบคุมมาตรฐานและความปลอดภัยในการดำเนินการของผู้ประกอบการในประเทศไทย กรมศุลกากรได้ดำเนินการโครงการนำร่อง AEO สำหรับผู้ประกอบการภายใต้ชื่อโครงการว่า “โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต” ในปี พ.ศ. 2552 โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนมาตรฐานเออีโอ (สมอ.) สังกัดสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร ทำหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอโดยตรง ตามกรอบการรักษาความปลอดภัยขององค์การศุลกากรโลก (WCO SAFE FoS) ที่ต้องการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างศุลกากรและผู้ประกอบการ เพื่อสร้างความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของการนำสินค้าเข้าและส่งออก ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้นำของเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนออกของ ผู้ขนส่ง ผู้รวบรวมคนกลาง ผู้ประกอบการท่าเรือหรือท่าอากาศยาน ผู้ประกอบกิจการท่ารถ ผู้ประกอบการคลังสินค้า ตลอดจนผู้จัดจำหน่าย ให้มีการดำเนินงานตามมาตรฐานขององค์การศุลกากรโลกในเรื่องการรักษาความปลอดภัย ประเทศไทยจึงรับโครงการดังกล่าวมาดำเนินการเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทานให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล โดยผู้ประกอบการที่ได้รับมาตรฐาน AEO จะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากทางศุลกากร เช่น ให้ผ่านการตรวจสอบใบขนสินค้าขาออกโดยไม่ต้องตรวจสอบพิธีการ (Green line) และได้รับการงดเว้นการตรวจทางกายภาพเว้นแต่การสุ่มตรวจ นอกจากนี้ สินค้าที่ส่งออกจะได้รับการยอมรับจากศุลกากรต่างประเทศที่จะมีการทำความตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) กับกรมศุลกากรในอนาคต ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการตรวจปล่อยสินค้าที่นำเข้าไปยังประเทศนั้น ๆ

ปัจจุบันมีประเทศคู่ค้าที่แสดงความสนใจจะเจรจาจัดทำความตกลงยอมรับร่วมกันกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหภาพยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากร ที่ 12/2556 เรื่อง ผู้นำของเข้า ผู้ส่งออกยกระดับมาตรฐานเออีโอ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมศุลกากร ที่ 79/2556 เพื่อใช้บังคับกับผู้นำของเข้า ผู้ส่งออก และออกประกาศกรมศุลกากรที่ 13/2556 เรื่อง ตัวแทนยกระดับมาตรฐานเออีโอ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมศุลกากร ที่ 80/2556 เพื่อใช้บังคับกับตัวแทนออก โดยมีจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำของเข้า ผู้ส่งออก และตัวแทนออกของ ได้รับการพิจารณารับรองให้เป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator: AEO) ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 แล้วจำนวนทั้งสิ้น 250 ราย โดยผู้ที่เข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอจะได้รับสิทธิประโยชน์หลายประการ ทั้งทางด้านพิธีการศุลกากร ด้านภาษีอากร และด้านคดี เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปสิทธิประโยชน์ทางด้านพิธีการศุลกากรได้ ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางสรุปสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการระดับ
มาตรฐานเออีโอ

ประเภทการเคลื่อนย้ายสินค้า	สิทธิประโยชน์
นำของเข้า	<ul style="list-style-type: none"> ● ยกเว้นการตรวจ (เว้นแต่มีระเบียบพิธีการเฉพาะเรื่องกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือมีเหตุอันควรสงสัย) ● ได้รับบริการในช่องทางพิเศษ ● ได้รับสิทธิเข้าร่วมหารือเพื่อหาข้อยุติ ● ให้ช้กตัวอย่างและตรวจปล่อยไปก่อน ● ไม่ต้องวางประกันด้านปริมาณ สำหรับของกอง (Bulk Cargo)
ส่งของออก	<ul style="list-style-type: none"> ● ยกเว้นการตรวจ (เว้นแต่มีระเบียบพิธีการเฉพาะเรื่องกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือมีเหตุอันควรสงสัย) ● ได้รับบริการในช่องทางพิเศษ ● ยกเว้นการช้กตัวอย่างสินค้าที่ส่งออก ● ได้รับการอำนวยความสะดวกจากความตกลงยอมรับร่วมกัน (MRA)
ส่งของกลับออกไป (Re-Export)	<ul style="list-style-type: none"> ● สินค้านำเข้าในอารักขาของศุลกากรที่ส่งออกทางท่าอื่นที่มีไซ้ท่าที่ได้นำเข้าให้ชำระอากร 1 ใน 10 ส่วน แต่ไม่เกิน 1,000 บาทได้ ● ยกเว้นการตรวจร่วมจากสำนักสืบสวนและปราบปรามของกรมศุลกากร
สินค้าถ่ายลำ	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้การเป็นผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออกระดับมาตรฐานเออีโอแทนการวางเงินหรือหลักประกันของผู้ขอถ่ายลำ

ประเภทการเคลื่อนย้ายสินค้า	สิทธิประโยชน์
สินค้าผ่านแดน	<ul style="list-style-type: none"> ใช้การเป็นผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออกระดับมาตรฐานเออีโอแทนการวางเงินหรือหลักประกันของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน
การคืนอากรทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> ได้รับการพิจารณาคืนอากรทั่วไปที่มีรายการสินค้าไม่เกิน 50 รายการต่อใบขนสินค้าภายใน 10 วันทำการ
การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย ณ สถานประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> การตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการนำของเข้าหรือส่งของออกย้อนหลังไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันนำของเข้าหรือส่งของออก

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดผลกระทบจากการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง รัฐบาลอาจกำหนดให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพิ่มเติมในกรณีที่ผู้ประกอบการรายนั้นได้เข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอแล้วเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะช่วยลดภาระของผู้ประกอบการไม่ให้อำนาจขออนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางซ้ำซ้อนกับการขอเข้าร่วมโครงการมาตรฐานเออีโอ เพราะเมื่อผู้ประกอบการได้เข้าร่วมเป็นผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอแล้ว อาจกำหนดให้ผู้ประกอบการเพียงแต่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางทราบเมื่อจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมาดำเนินการยื่นขออนุญาตและส่งเอกสารให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบทุกครั้ง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดผลกระทบของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้ว ยังช่วยทำให้ผู้ประกอบการได้พัฒนาตนเองด้านมาตรฐานความปลอดภัย และได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอไปด้วยในคราวเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ทางด้านพิธีศุลกากรอื่น ๆ สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี และสิทธิประโยชน์ทางด้านคดีที่โครงการกำหนดอีกด้วย นอกจากนี้ การเข้าร่วมโครงการดังกล่าวยังช่วยให้ประเทศคู่ค้ามีความมั่นใจในความปลอดภัยของสินค้า รองรับแนวโน้มสถานะโลกด้านมาตรฐานความปลอดภัย (Security Control) และสอดคล้องตามแนวโน้มของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเพิ่มศักยภาพด้านการค้าระหว่างประเทศให้กับผู้ประกอบการไทยได้

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้น เนื่องจากมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย จึงควรจัดให้มีการอบรมเพื่อสร้างความ

เข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา วัตถุประสงค์ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้โดยถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเกิดความแน่นอนในทางปฏิบัติ เพราะความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งหนึ่งที่สร้างภาระและอุปสรรคให้เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ในลักษณะที่จะไม่เป็นอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน” เมื่อได้ศึกษาวิจัยแล้วพบว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้ในเบื้องต้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติมีพันธกรณีที่ จะต้องจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีออกมาตราการใด ๆ ให้สอดคล้องพันธกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณากำหนด มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางนั้นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับเอกชนด้วยเพื่อจะ ไม่เป็นการสร้างอุปสรรคเกินควรแก่การค้าของประเทศ ดังจะได้อธิบายโดยสรุปและเสนอแนะ แนวทางกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ดังนี้

5.1 บทสรุป

มาตรการในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางมีพัฒนาการมาจากการที่ผู้ก่อการร้ายได้ ปรับเปลี่ยนวิธีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง จากเดิมที่มีการ เคลื่อนย้ายสินค้าในลักษณะอาวุธโดยตรง ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการเคลื่อนย้ายสินค้าพาณิชย์ทั่วไปที่ สามารถนำไปพัฒนา ผลิต บำรุงรักษา จัดเก็บ ดัดแปลง หรือนำไปเป็นส่วนประกอบของอาวุธ ที่ เรียกว่าสินค้าใช้ได้สองทางแทน โดยนานาประเทศพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายดังกล่าว อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการร่วมกันอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์โจมตี อาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึง ได้ออกข้อมติที่ 1540 (2004) ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction หรือ WMD) กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศดำเนินการออกกฎหมาย และกฎระเบียบที่เหมาะสมในการควบคุมการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้ว ส่งกลับออกไป การบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงดเว้นการสนับสนุนบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้รัฐใน การพัฒนา ผลิต จัดหา ทำให้ได้มา ครอบครอง ขนส่ง โอน หรือใช้อาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง ซึ่งครอบคลุมถึงสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศมีพันธกรณีที่ จะต้องปฏิบัติตาม ข้อมติดังกล่าว

สำหรับประเทศไทย พบว่ามีสถิติการส่งออกสินค้าประเภทรถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ มากที่สุดคือ 724,967.8 ล้านบาท และมีมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภทเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบมากเป็นอันดับที่สองคือ 535,345.3 ล้านบาท ซึ่งสินค้าประเภทอุปกรณ์

อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์เหล่านี้ จัดอยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ต้องถูกควบคุม ประกอบกับหากพิจารณาสถิติของประเทศปลายทางที่ประเทศไทยส่งสินค้าออกไปในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่า มีการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกามีมูลค่า 737,430 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 11.0 ส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่นมีมูลค่า 642,931.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 9.6 ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีการบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้วทั้งสิ้น จึงแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าที่จัดอยู่ในประเภทสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยังประเทศที่มีการบังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้วในปริมาณค่อนข้างสูง แต่ประเทศไทยกลับยังไม่มีมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง

มาตรการทางกฎหมายที่อาจนำมาควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปัจจุบันของประเทศไทย สามารถควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพียงบางรายการ โดยกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายเฉพาะที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป่นนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 โดยกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว สามารถควบคุมสินค้าที่อยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นบัญชีที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศประมาณ 277 รายการ จากจำนวนทั้งสิ้น 1,692 รายการ คิดเป็นร้อยละ 16.37 ของรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางทั้งหมด การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยเฉพาะอาจทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางหรือทางผ่านในการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยังกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงโดยง่าย ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยอันจะกระทบผู้ส่งออกและรายได้จากการส่งออกของประเทศ โดยประเทศคู่ค้าอาจนำข้อจำกัดดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการกำหนดมาตรการทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) เพื่อกีดกันการค้าจากประเทศไทย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอาจถูกสหประชาชาติกำหนดมาตรการลงโทษจากการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ โดยเป็นการสร้างอุปสรรคและภาระให้แก่ผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น รัฐจึงควรต้องศึกษาถึงแนวทางลดผลกระทบที่จะสามารถนำมาบังคับใช้ร่วมกับมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

จากการศึกษามาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ พบว่าแต่ละประเทศมีการออกกฎหมายและกฎระเบียบ

เพื่อใช้ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยสหภาพยุโรปมี EC Regulation 428/2009 เป็นหลักเกณฑ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกที่กำหนดหลักการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางอย่างกว้าง และให้ประเทศสมาชิกดำเนินการออกกฎระเบียบภายในประเทศของตนเพื่อบังคับใช้และกำหนดโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา มี Export Administrative Act 1979 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการส่งออก โดยมีการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยตรงผ่าน Export Administration Regulations ส่วนที่ 730 – 774 สำหรับประเทศสิงคโปร์มี Strategic Goods Control Act เป็นกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์ทั้งหมด และมี Strategic Goods Control Regulations เป็นกฎหมายรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

สำหรับสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละประเทศ ส่วนมากแล้วจะอ้างอิงจากบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของ Wassenaar Arrangements และบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปที่กำหนดอยู่ใน Regulation (EU) No 388/2012 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2012 amending Council Regulation (EC) No 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items ซึ่งเป็นบัญชีรายการสินค้าที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ โดยแต่ละประเทศมักจะนำบัญชีดังกล่าวมาเป็นแม่แบบและปรับปรุงรายการในบัญชีดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศตน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกานำบัญชีดังกล่าวมาปรับใช้ แต่มีการเพิ่มรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางบางรายการเข้าไปให้อยู่ในขอบเขตการควบคุมด้วย อย่างไรก็ตาม สินค้าที่ใช้ได้สองทางส่วนมากแล้วจะแบ่งออกเป็น 10 หมวดหมู่ ได้แก่

- 1) วัสดุนิวเคลียร์ โรงงานผลิต และอุปกรณ์ (Nuclear Materials, Facilities and Equipment)
- 2) วัสดุ สารเคมี จุลชีวภาพ และสารพิษ (Special Materials and related Equipment)
- 3) วัสดุและอุปกรณ์ในการผลิต (Material Processing)
- 4) อิเล็กทรอนิกส์ (Electronics)
- 5) คอมพิวเตอร์ (Computers)
- 6) โทรคมนาคมและการรักษาความปลอดภัยข้อมูล (Telecommunications and Information Security)
- 7) เครื่องเซ็นเซอร์และเครื่องเลเซอร์ (Sensors and Lasers)

- 8) ระบบนำทางและการบิน (Navigation and Avionics)
- 9) ยานพาหนะทางน้ำ (Marine)
- 10) ระบบขับเคลื่อนจรวด ยานอวกาศ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง (Aerospace and Propulsion)

ในส่วนของขอบเขตการควบคุมนั้น แต่ละประเทศจะกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้ครอบคลุมถึงการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การนำเข้ามาแล้วส่งกลับออกไป การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้บริการนายหน้า เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540

หลักเกณฑ์การควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในต่างประเทศนั้น อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในเรื่องของรูปแบบการอนุญาต แต่จุดร่วมที่สำคัญของทุกประเทศ คือ หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องวัตถุประสงค์ของการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-use) ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-user) และประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้อง โดยรายละเอียดดังกล่าวถือเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาอนุญาต เพราะวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางก็คือเพื่อป้องกันมิให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางตกไปถึงมือของกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor) อันอาจนำไปสู่การก่อการร้ายหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่มีการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางแล้ว หลักเกณฑ์การควบคุมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้มีกระบวนการติดตามและตรวจสอบการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทาง กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าที่สามารถระบุรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เช่น คุณสมบัติหรือลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ปริมาณสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ชื่อและที่อยู่ของผู้ประกอบการและผู้รับสินค้า ประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย ผู้ใช้สินค้าคนสุดท้าย เป็นต้น เพื่อที่ประเทศปลายทางจะสามารถร้องขอมายังประเทศต้นทางเพื่อตรวจสอบแหล่งที่มาของสินค้าดังกล่าวได้ โดยหากมีการนำสินค้าดังกล่าวไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ การกำหนดให้ผู้ประกอบการเก็บเอกสารเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะของสินค้าที่ใช้ได้สองทางและปริมาณของสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ย่อมทำให้สามารถตรวจสอบพัฒนาการและรูปแบบของการดัดแปลงนำสินค้าแต่ละประเภทไปใช้ในขบวนการก่อการร้ายได้ ส่วนการกำหนดให้เก็บรักษาชื่อและที่อยู่ของผู้ประกอบการและผู้รับสินค้า ประเทศปลายทาง รวมทั้งผู้ใช้สินค้าคนสุดท้าย ย่อมทำให้สามารถตรวจสอบเส้นทางการเคลื่อนย้ายสินค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้สามารถติดตามตัวผู้กระทำความผิดและเป็นแนวทางในการวางแผนป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีการเก็บเอกสารดังกล่าวไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

เช่น 3 ปี หรือ 5 ปี และเจ้าหน้าที่สามารถขอตรวจสอบเอกสารดังกล่าวในเวลาใดก็ได้ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการควบคุมข้างต้น แต่ละประเทศจะลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลของแต่ละประเทศพยายามกำหนดมาตรการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพื่อไม่ให้สินค้านี้ตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อการร้าย แต่มาตรการที่เข้มงวดเกินไปย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของประเทศด้วยเช่นกัน เนื่องจากสินค้าที่ใช้ได้สองทางโดยสภาพแล้วเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ ดังนั้น มาตรการควบคุมของแต่ละประเทศจึงต้องมีความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้ประกอบการและรัฐ กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถได้รับผลประโยชน์จากการค้าและเทคโนโลยี ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐได้ โดยจากการศึกษา มาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางของต่างประเทศพบว่า แต่ละประเทศจะดำเนินมาตรการควบคุมสินค้าควบคุมคู่ไปกับมาตรการควบคุมผู้ประกอบการ คือ มีการนำโครงการ Authorized Economic Operator (AEO) ภายใต้กรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade : SAFE) ขององค์การศุลกากรโลก มาเป็นแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองว่าผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทานมีการดำเนินงานที่ปลอดภัย และเมื่อเป็นผู้ประกอบการที่ได้มาตรฐานแล้วก็จะพิจารณากำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านพิธีการศุลกากรให้กับผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบและออกใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางรวดเร็วขึ้น ได้รับการอำนวยความสะดวกมากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป และที่สำคัญคือการทำให้สินค้าที่ส่งออกของผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากศุลกากรต่างประเทศที่ทำความตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) ทั้งนี้ มาตรการลดผลกระทบดังกล่าวอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น โครงการผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (AEO) ของสหภาพยุโรป โครงการความร่วมมือด้านการค้าและศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs-Trade Partnership Against Terrorism หรือ C-TPAT) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเชิงกลยุทธ์ (the Strategic Trade Scheme - STS) ของประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในเชิงเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางให้สอดคล้องกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1540 ประเทศไทยจึงควรกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพื่อไม่ให้สินค้านี้ตกไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดย

มาตรการควบคุมดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักการควบคุมวัตถุประสงค์การใช้สินค้าขั้นสุดท้ายและผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้ายเป็นสิ่งสำคัญ และประเทศไทยควรนำเอาแนวคิดในการควบคุมมาตรฐานของผู้ประกอบการมาใช้ควบคู่ไปกับมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในลักษณะที่จะไม่เป็นอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชน ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในประเทศไทยในลักษณะที่จะไม่เป็นอุปสรรคเกินควรแก่ภาคเอกชนดังต่อไปนี้

1) ให้คณะอนุกรรมการจัดทำรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและกระบวนการออกใบอนุญาตที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2555 ดำเนินการจัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทาง โดยอ้างอิงจากบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางของสหภาพยุโรปที่กำหนดอยู่ใน Regulation (EU) No 388/2012 ซึ่งเป็นบัญชีรายการสินค้าที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ และอาจปรับปรุงรายการในบัญชีดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยอาจจัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการ

2) ให้คณะอนุกรรมการจัดทำรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและกระบวนการออกใบอนุญาตกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต ซึ่งคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-use) ผู้ใช้สินค้าขั้นสุดท้าย (End-user) และประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงกำหนดให้มีกระบวนการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ได้สองทางภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้เก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบที่มาและเส้นทางการเคลื่อนย้ายของสินค้าที่ใช้ได้สองทางได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการควบคุมดังกล่าวควรเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้ามาตรการ Catch-all control ได้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงสินค้าอื่น ๆ ที่แม้จะไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการควบคุม แต่มีข้อมูลเพียงพอหรือมีเหตุตามสมควรที่จะสงสัยว่าสินค้านั้นอาจถูกนำไปใช้หรือเกี่ยวข้องไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการนำสินค้านั้นไปใช้ในการพัฒนา การผลิต การจัดการ การดำเนินการ การบำรุงรักษา การจัดเก็บ การจำแนก การบ่งชี้ และการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง เพื่อให้สามารถรองรับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการผลิตสินค้าที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3) เมื่อได้จัดทำบัญชีรายการสินค้าที่ใช้ได้สองทางและหลักเกณฑ์การควบคุมเรียบร้อยแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้สินค้าที่ใช้ได้สองทางเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและต้องปฏิบัติตามมาตรการจัดระเบียบในการส่งออกป็นอกราชอาณาจักร ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีมาตรการเบื้องต้นในการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง แต่ขอบเขตของการควบคุมอาจครอบคลุมเพียงการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น โดยจะไม่ครอบคลุมถึงการส่งผ่าน การถ่ายลำ การถ่ายทอด การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป และการให้บริการนายหน้า เพราะวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบการส่งออกและนำเข้าสินค้าเท่านั้น อีกทั้งมาตรการที่กำหนดควรเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่ใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณี ไม่ใช่มาตรการถาวรที่มีผลใช้บังคับตลอดไป นอกจากนี้ ภายใต้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ออกตามมาตรา 5 ดังกล่าว อาจกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการสินค้าที่ใช้ได้สองทางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและบังคับให้มีการดำเนินการตามประกาศกระทรวงพาณิชย์นั้น

4) ให้กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ ร่วมกับหน่วยงานหลักอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางในปัจจุบันอีก 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการอุตสาหกรรมทหาร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และกรมศุลกากร ควรร่วมกันจัดทำระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD) ของประเทศไทยที่ครอบคลุมทั้งการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ การถ่ายทอด การนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป และการให้บริการนายหน้า โดยรวบรวมสินค้าที่ใช้ได้สองทางซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานต่าง ๆ มาศึกษาแนวทางการสร้างมาตรการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลสินค้าที่ใช้ได้สองทาง ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถป้องกันการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางไปยังกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคง สามารถเพิ่มมูลค่าทางการค้าให้กับสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิต ช่วยส่งเสริมการลงทุนและการผลิตสินค้าที่ใช้ได้สองทางจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการส่งออก การส่งผ่าน การถ่ายลำ ของสินค้าที่ใช้ได้สองทางในภูมิภาคอาเซียน สามารถสร้างความเชื่อมั่นและเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันให้แก่การส่งออกสินค้าของประเทศไทย รวมทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้ประเทศคู่ค้านำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกำหนดมาตรการทางการค้าที่มีไม่ภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) อีกด้วย

5) เพื่อเป็นการลดผลกระทบและอุปสรรคทางการค้าจากการกำหนดมาตรการควบคุมสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ ประเทศไทยควรบังคับใช้มาตรการควบคุม

ดังกล่าวควบลู่ไปกับโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของการเคลื่อนย้ายสินค้า และเป็นแนวทางหนึ่งในป้องกันไม่ให้สินค้าตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อการร้าย โดยอาจกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าหากผู้ประกอบการรายใดเข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอแล้ว จะได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าที่ใช้ได้สองทางเพิ่มเติม กล่าวคือ อาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสินค้า เพียงแต่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบเมื่อจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองทางเท่านั้น หรือได้รับยกเว้นการตรวจ หรือได้รับสิทธิใช้ช่องทางพิเศษในการตรวจสอบสินค้าที่ด่านศุลกากร อันเป็นการช่วยลดภาระของผู้ประกอบการไม่ให้อายุขัยขออนุญาตที่ซับซ้อนกับการขอเข้าร่วมโครงการมาตรฐานเออีโอ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวยังอาจได้รับสิทธิประโยชน์อื่นจากโครงการผู้ประกอบการมาตรฐานเออีโอไปด้วยในคราวเดียวกัน เช่น สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี และสิทธิประโยชน์ทางด้านคดี เป็นต้น

6) เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศมีอำนาจเฉพาะในส่วนการพิจารณาออกใบอนุญาตและการติดตามตรวจสอบผู้ประกอบการภายหลังได้รับใบอนุญาตแล้ว รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบสินค้าที่ใช้ได้สองทางที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้นำเข้าสินค้านี้แจ้งหรือรายงานต่อกรมการค้าต่างประเทศว่าผู้ใช้สินค้าคนสุดท้ายและวัตถุประสงค์สุดท้ายของการใช้สินค้าเป็นไปตามที่ขออนุญาตจริง ส่วนขั้นตอนการตรวจสอบสินค้าและเอกสาร รวมทั้งพิจารณาอนุญาตให้เคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้ได้สองออกนอกพรมแดนของประเทศไทยควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมศุลกากร เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรมแดน (border management)

รายการอ้างอิง

ภาษาต่างประเทศ

- 1540 Committee. United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) [Online]. Available from: <http://www.un.org/en/sc/1540/> [January 15, 2015].
- A Resource on Strategic Trade Management and Export controls. Overview of U.S. Export Control System [Online]. Available from: <http://www.state.gov/strategictrade/overview/index.htm> [February 21, 2015].
- Angelie C. Agustin. Export Control [Online]. Available from: http://www.meti.go.jp/policy/ampo/outreach/Industry_PH/pdf/ph01.pdf [April 28, 2015].
- Antonia Alice Badway. Controlling the Export of Dual-Use Technology in a Post - 9/11 World. California,,: Pacific McGeorge School of Law, 2005.
- Ashley McCauley. International Trade Compliance. 2011.
- Bureau of Industry and Security. Annual Report to the Congress for Fiscal Year 2013. Washington: U.S. Department of Commerce.
- . Bis “Best Practices” for Industry to Guard against Unlawful Diversion through Transshipment Trade. Washington: U.S. Department of Commerce, 2012.
- European Commission. Commission Staff Working Document on Strategic Export Controls: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World – a Report on the Public Consultation Launched under the Green Paper Com (2011) 393 [Online]. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150459.pdf [March 7, 2015].
- . The Eu Dual Use Export Control Regime [Online]. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc_152181.pdf [February 12, 2015].
- . Green Paper on the Dual-Use Export Control System of the European Union: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World (2011) [Online]. Available from:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/june/tradoc_148020.pdf [March 5, 2015].

———. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Regulation (Ec) No 428/2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items (2013) [Online]. Available from: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151857.pdf [March 6, 2015].

Export Control Organisation. Guidance Uk Strategic Export Control Lists [Online]. Available from: <https://www.gov.uk/uk-strategic-export-control-lists-the-consolidated-list-of-strategic-military-and-dual-use-items> [May 15, 2015].

Faizal Mohd. Yusof. Facilitating Trade in a Secure Trading Environment. STRATEGIC TRADE ACT (STA) 2010 Seminar (2010).

Georg Pietsch. Update of the Eu Dual-Use List (Eu Dual-Use Regulation 388/2012 Amending Council Regulation (Ec) No 428/2009). Newsletter No. 39 (2012).

International Law and Consulting. C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.interlaw-consulting.com/wizContent.asp?wizConID=71&txtmMenu_ID=46 [เข้าถึงเมื่อ 29 มีนาคม 2558]

Missile Technology Control Regime. Introduction [Online]. Available from: <http://www.mtcr.info/english/index.html> [March 25, 2015].

North Dakota State University. Export Administration Regulations (Ear): Export of Commercial Dual-Use Goods and Technology. North Dakota: North Dakota State University, 2014.

Nuclear Suppliers Group. About the Nsg [Online]. Available from: <http://www.nsg-online.org/en/> [March, 25 2015].

Peter Crail. A Risk-Baesd Approach. Report of Implementing UN Security Council Resolution 1540 Nonproliferation Review 13, 2 (2006).

Rajiv Nayan. Unscr 1540 Implementation and Multilateral Export Controls Regime. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2005.

- Singapore Customs. Aiming for That Perfect Balance New Strategic Trade Scheme Facilitates Trade While Enhancing Control [Online]. Available from: <http://www.customs.gov.sg/insync/issue01/features/aiming.html> [March 20, 2015].
- . Making Sense of Singapore's Export Control Regime [Online]. Available from: http://www.customs.gov.sg/insync/Issue14/article_3.html [March 12, 2015].
- . Strategic Goods Control (Stgc) [Online]. 2014. Available from: <http://www.customs.gov.sg/stgc/leftNav/ove/Legislation.html> [March 29, 2015].
- . Strategic Goods Control Awareness Briefing. 2008.
- . Strategic Trade Scheme Handbook. 2014.
- The Australia Group. Introduction [Online]. Available from: <http://www.australiagroup.net/en/index.html> [March 25, 2015].
- U.S. Customs & Border Protection. Fact Sheet on Customs-Trade Partnership against Terrorism. Washington: U.S. Customs & Border Protection, 2014.
- University of Delaware. Export Compliance Program Manual. Delaware: University of Delaware, 2013.
- University of Pennsylvania. Export Control Compliance Manual. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2012.
- University of Pittsburgh. Export of Commercial or Dual-Use Items – Ear. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2013.
- Wassenaar Arrangement. Introduction [Online]. Available from: <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html> [March, 25 2015].
- William Marshall. Asia – Pacific Export Control Developments. 2012.

ภาษาไทย

- กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. ระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=320&ctl=DetailUserContent&mid=668&contentID=6652> [เข้าถึงเมื่อ 19 มีนาคม 2558]

- . ระบบการบริหารการค้าสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Trade Management of Dual-Use Items: TMD) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=320 &ctl=DetailUserContent&mid=668&contentID=6652> [เข้าถึงเมื่อ 21 มกราคม 2558]
- กรมศุลกากร. ความเป็นมาของเออีโอ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/8/AEO+PROGRAM/A57C4EF46AB769B31D74BCDD9461F984> [เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2558]
- . ข้อกำหนดทั่วไปว่าด้วยของต้องห้ามต้องจำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/10/10_1/FCB034BD51B659B722E082ECD4B2F5C2 [เข้าถึงเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2558]
- . ของต้องห้ามต้องจำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://internet1.customs.go.th/ext/Prohibit/Prohibit.jsp> [เข้าถึงเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2558]
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กองสันติภาพ ความมั่นคง และการลดอาวุธ. การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบสหประชาชาติ (Counter-Terrorism) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899-การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติ-\(Counter-.html](http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899-การต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติ-(Counter-.html) [เข้าถึงเมื่อ 1 มีนาคม 2558]
- กระทรวงต่างประเทศ. การลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9901-การลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง.html> [เข้าถึงเมื่อ 28 มีนาคม 2558]
- กาญจนา สุวานิช. ผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ. ใน เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ "โครงการผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (AEO)". กรุงเทพฯ: ส่วนพิธีการศุลกากร กรมศุลกากร, 2556.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. สินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2557 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.ops3.moc.go.th/infor/db_sql/gp_web_export1.asp [เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2558]
- . ตลาดส่งออกสำคัญของประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2557 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.ops3.moc.go.th/infor/db_sql/gp_web_export2.asp [เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2558]

- สงบ สิทธิเดช. แนวคิดการตรวจสอบสินค้าอาวุธทำลายล้างสูง (WMD) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://dr-sangob.blogspot.com/2011/06/wnd.html> [เข้าถึงเมื่อ 12 มีนาคม 2558]
- ส่วนมาตรฐานเออีโอ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร. กระบวนการพิจารณารับรอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.aeothai.com/page_content.php?page=21&menu=19 [เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2558]
- สำนักมาตรฐานการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. การจัดทำระบบควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=420> [เข้าถึงเมื่อ 27 มกราคม 2558]
- . นิยามศัพท์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=255> [เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2558]
- . ระบอบควบคุมการส่งออกสากล (Export Control Regime) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=253> [เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2558]
- เสรี ไทยจงรักษ์. มาตรการในการควบคุมการส่งออกของกรมศุลกากร ศึกษากรณีการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-Use Goods). ใน เอกสารวิชาการหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 16. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.
- อำนาจ แก้วตาล. การนำมาใช้ระบบ C-Tpat ในบริษัท โคห์เลอร์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน). มหาวิทยาลัยบูรพา. 2553.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธนพล หาญนรเศรษฐ์ เกิดวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2531 สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาและชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนสาริตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2553 ปัจจุบันทำงานอยู่ที่บริษัท สำนักกฎหมายสากล สยามพรีเมียร์ จำกัด

