

ภาคผนวก A

ชุดเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นสากลให้กับ ATT

ANNEX A

ATT UNIVERSALIZATION TOOLKIT

ภาคผนวก A

ชุดเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นสากลให้กับ ATT

1. ชุดเครื่องมือ(Toolkit)นี้จัดทำขึ้นเพื่อใคร.....	2
2. ATT คืออะไร.....	2
2.1. เพราะเหตุใดสนธิสัญญาจึงได้รับการรับรอง.....	3
2.2. การรับรองและมีผลบังคับใช้.....	3
2.3. มีกี่ประเทศที่เข้าร่วม ATT	3
3. เพราะเหตุใดการสร้างความเป็นสากล(universalization)ให้ ATT จึงมีความสำคัญ.....	3
4. ประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมสนธิสัญญาคืออะไร.....	4
4.1 ความโปร่งใส.....	5
4.2 สันติภาพและความปลอดภัย.....	5
4.2.1 ความปลอดภัยของมนุษยชาติ.....	5
4.2.2 ความมั่นคงในระดับชาติ.....	6
4.2.3 ความมั่นคงในระดับภูมิภาค.....	6
4.3 สิทธิมนุษยชน.....	7
4.4 การพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	7
4.5 การควบคุมการค้าและการยกระดับมาตรฐานการค้า.....	8
4.6 การทำงานร่วมกับกลไกอื่น ๆ.....	8
5. ปัญหาที่รัฐต้องเผชิญในการเข้าร่วมสนธิสัญญามีอะไรบ้าง.....	8
6. คำถามที่พบบ่อย(FAQ).....	9
6.1 สนธิสัญญานำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างไรในการค้าอาวุธระหว่างประเทศ	9
6.2 ประเทศที่ยังไม่เข้าร่วมสนธิสัญญาอยู่ในสถานะใด.....	10
6.3 ขอบเขตของสนธิสัญญาครอบคลุมเพียงใด.....	10
6.3.1 ATT มีผลใช้กับอาวุธประเภทใด	10
6.3.2 ATT มีผลใช้กับการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนประเภทใด.....	11
6.4 จะแน่ใจได้อย่างไรว่ารัฐภาคีจะปฏิบัติตามพันธกรณี.....	11
6.5 สนธิสัญญาป้องกันรัฐภาคีจากการนำเข้าอาวุธหรือไม่	12
6.6 องค์กรประชาสังคมมีบทบาทอย่างไรในการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา	12

1. ชุดเครื่องมือ(Toolkit)นี้จัดทำขึ้นเพื่อใคร

ชุดเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นสากล (Universalization toolkit) ได้ถูกพัฒนาขึ้นโดย ‘คณะทำงานเพื่อสร้างความเป็นสากล (WGTU)’ และเป็นเอกสารพลวัตที่ร่างขึ้นมาเพื่อช่วยภาคส่วนที่มุ่งหวังที่จะส่งเสริม ATT ให้เป็นสากล ทั้งรัฐบาล หน่วยงานด้าน ATT ภาคประชาชน ฯลฯ หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของมติและข้อแนะนำจากการประชุมระหว่างรัฐภาคีครั้งที่ 4(CSP4) รวมถึงข้อมูลและประสบการณ์ที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกได้ทำหรือแลกเปลี่ยนกันระหว่างการประชุมของคณะทำงานด้วย

2. ATT คืออะไร

สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ(ATT) คือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ควบคุมการค้าอาวุธตามแบบโดยใช้เกณฑ์สูงที่สุดในระดับสากลที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายอาวุธ เพื่อป้องกันและจัดการค้าและการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบอย่างผิดกฎหมาย

เป้าหมายของ ATT ที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 1 คือ

- เพื่อสร้างมาตรฐานสากลที่สูงที่สุดที่เป็นไปได้สำหรับวางระเบียบหรือและปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าอาวุธตามแบบ
- ป้องกันและลดจำนวนการค้าขายอาวุธตามแบบอย่างผิดกฎหมาย และป้องกันการเบี่ยงเบนเส้นทางในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ
- นำไปสู่สันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาค
- ลดสาเหตุการทุกข์ทรมานของมนุษย์
- ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ สร้างความโปร่งใส และความรับผิดชอบระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการค้าอาวุธ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐภาคี

“นี่เป็นการพลิกหน้าประวัติศาสตร์ใหม่ในความพยายามร่วมกันที่จะสร้างความรับผิดชอบ ความเชื่อมั่น และความโปร่งใสสู่การค้าอาวุธโลก” บัน คี มูน (Ban Ki Moon)¹

ATT มีส่วนในการสร้างสันติภาพ ความปลอดภัยและความมั่นคงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค ในการลดทอนความเจ็บปวดของมนุษย์และเพื่อการส่งเสริมความร่วมมือ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของประเทศภาคีสมาชิก

¹ คำปาฐกถาของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติเนื่องในโอกาสการมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2014 <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-12-23/statement-secretary-general-entry-force-arms-trade-treaty>>

2.1. เพราะเหตุใดสนธิสัญญาจึงได้รับการรับรอง

ATT ได้รับการรับรองเนื่องด้วยเหล่าประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติเล็งเห็นว่า “การที่ไม่มีบรรทัดฐานสากลในการนำเข้า ส่งออก และเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบนั้น เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง การพลัดถิ่น อาชญากรรมและการก่อการร้ายซึ่งบั่นทอนสันติภาพ ความปรองดอง ความปลอดภัย ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (ย่อหน้าที่ 9 ของมติ 61/89 “มุ่งหน้าสู่สนธิสัญญาการค้าอาวุธ : การสร้างมาตรฐานร่วมกันระหว่างประเทศสำหรับการนำเข้า ส่งออก และเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบ”)²

2.2. การรับรองและมีผลบังคับใช้

ATT ได้รับการรับรองตามมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ณ วันที่ 2 เมษายน 2013 และมีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 24 ธันวาคม 2014 โดยเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระดับโลกกว่าด้วยกฎระเบียบในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบ

2.3. มีกี่ประเทศที่เข้าร่วม ATT

ณ ปัจจุบัน มีมากกว่า 100 ประเทศที่เข้าร่วมเป็นรัฐภาคี ATT และยังมีรัฐผู้ลงนามแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอีกหลายประเทศ

สำหรับข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับประเทศที่เข้าเป็นรัฐภาคี ATT รวมถึงภาพรวมระดับภูมิภาค สามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของ ATT <https://www.thearmstradetreaty.org/treatystatus.html?templateId=209883>

3. เพราะเหตุใดการจัดทำ ATT ให้เป็นสากล(universalization)จึงมีความสำคัญ

มาตรา 17(4) ของสนธิสัญญาบัญญัติประเด็นที่ต้องพิจารณาในการประชุมของภาคีสมาชิกอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะมาตรา 17(4)(b) กำหนดไว้ชัดเจนว่าการประชุมของประเทศสมาชิกต้องมีการ “พิจารณาและรับรองข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาและบริหารจัดการ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้สนธิสัญญาเป็นสากล” จากข้อความนี้ จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญากำหนดให้การส่งเสริมความเป็นสากลเป็นปัจจัยสำคัญในการประชุมรัฐภาคี และแท้ที่จริงแล้ว ความเป็นสากลของสนธิสัญญาเป็นสิ่งสำคัญอันดับ

² มติขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับการรับรองโดยสมัชชาสามัญ ณ วันที่ 18 ธันวาคม 2006, ครั้งที่ 61, ระเบียบวาระที่ 90 <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/89&Lang=E>

แรก จนทำให้ในการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 3 ได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อสร้างความเป็นสากลให้กับสนธิสัญญา หรือ Working Group on Treaty Universalization(WGTU) ขึ้น ซึ่งคณะทำงานฯ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นสากลของสนธิสัญญาและ “สร้างกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เพื่อให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของการสร้างความเป็นสากลให้กับสนธิสัญญา”

ในการ “สร้างความเป็นสากล” ให้กับสนธิสัญญานั้น รวมถึงการเพิ่มจำนวนรัฐภาคีให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วย ถึงแม้ว่าตัวบทของสนธิสัญญา จะไม่ได้ให้คำจำกัดความของการสร้างความเป็นสากลเอาไว้ แต่สามารถตีความในเชิงปฏิบัติได้ว่า เป็นการขยายขอบเขตอำนาจของสนธิสัญญา ทั้งนี้ การมีประเทศเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี ATT จำนวนมากเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากกฎระเบียบที่เป็นสากลนั้น จะสามารถนำไปบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีจำนวนประเทศที่เข้าร่วมใช้กฎระเบียบพอสมควรนั่นเอง และจะไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ หากมีประเทศที่ส่งออกอาวุธที่ดำเนินการตามหลักคุณธรรมเพียงไม่กี่ประเทศมาประเมินความเสี่ยงในการถ่ายโอนอาวุธ ในขณะที่ที่อื่น ๆ ที่ไม่มีการควบคุมก็ยังมีการจัดหาอาวุธมาครอบครองได้อย่างผิดกฎหมายเช่นเดิม

ในทางปฏิบัติ มีสนธิสัญญาหรือข้อตกลงร่วมที่ **ทุก**ประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่น้อยมาก ดังนั้น คำถามก็คือ ในบริบทของ ATT แล้ว จำเป็นต้องมีประเทศที่เข้าร่วมจำนวนเท่าไร หรือประเทศสมาชิกแบบใดที่เราต้องการให้เข้าร่วมเพื่อทำให้เกิดความเป็นสากลในแง่การค้าอาวุธ ในเดือนมิถุนายน ปี 2018 สำนักเลขาธิการ ATT ได้ทำการวิเคราะห์จำนวนประเทศที่เข้าร่วม ATT จาก 50 ประเทศที่ส่งออกและนำเข้าอาวุธมากที่สุด ผลปรากฏว่าประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่หรือ 73% เข้าเป็นรัฐภาคีหรือรัฐผู้ลงนาม โดยปริมาณการส่งออกอาวุธของประเทศเหล่านี้คิดเป็น 71% ของปริมาณการส่งออกอาวุธทั่วโลก ในขณะที่ประเทศที่นำเข้าอาวุธเป็นอันดับต้น ๆ เข้าเป็นรัฐภาคีหรือรัฐผู้ลงนามประมาณ 53% โดยปริมาณการนำเข้าอาวุธของประเทศเหล่านี้คิดเป็น 36% ของปริมาณการนำเข้าอาวุธทั่วโลก ดังนั้น ภารกิจการสร้างความเป็นสากลยังต้องดำเนินการต่อไปอีก

จุดพลิกผันของสนธิสัญญานี้อาจจะเป็นจุดที่มีจำนวนประเทศเข้าร่วมเพียงพอและนำสนธิสัญญาไปปฏิบัติจนสนธิสัญญากลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ร่วมกันแม้แต่ในประเทศที่ยังไม่ได้เข้าเป็นรัฐภาคี ความเป็นสากลของสนธิสัญญาอาจไม่ได้อยู่ที่ว่าต้องมีจำนวนสมาชิกเท่าไร แต่ขึ้นอยู่กับท่าทีของประเทศต่าง ๆ ก็ได้

4. ประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมสนธิสัญญาคืออะไร

ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 (และส่วนที่ 1 ของเอกสารนี้) เป้าหมายของ ATT นำมาซึ่งผลลัพธ์ซึ่งเป็นประโยชน์อันระบุไว้ในเป้าหมายสูงสุดของสนธิสัญญา กล่าวคือ การเข้าร่วมสนธิสัญญา หมายถึง การได้เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกที่ปฏิบัติตามพันธกรณีของ ATT ซึ่งเป็นประชาคมที่รัฐภาคีดำเนินการค้าอาวุธตามแบบระหว่างประเทศตามกฎระเบียบเพื่อเป้าหมายที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 1

4.1 ความโปร่งใส

ATT ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยความสมัครใจด้วยการรายงานเบื้องต้น และรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธ

ATT เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้เปิดช่องทางการสื่อสารที่โปร่งใสทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อช่วยในการ

- ระบุประเด็นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน
- สร้างความเชื่อมั่น
- ร่วมมือกันเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับมาตรการการค้า
- ทำให้การประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาเป็นไปได้ง่ายขึ้น
- เข้าใจแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธ
- ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาและกรณีตัวอย่างที่ดี
- ก่อให้เกิดความร่วมมือกันในระดับสากล และ
- ช่วยประสานระหว่างประเทศที่มีทรัพยากรกับประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ

เนื่องจากทุกประเทศมีความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ATT ได้คำนึงถึงข้อกังวลนี้และอนุญาตให้ประเทศสมาชิกไม่ต้องระบุข้อมูลทางการค้าที่เป็นความลับหรือข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศลงในรายงานประจำปี และ/หรือ ให้ข้อมูลเหล่านั้นสำหรับประเทศคู่ภาคีเท่านั้นโดยไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

4.2 สันติภาพและความปลอดภัย

4.2.1 ความปลอดภัยของมนุษยชาติ

ตามที่ได้แสดงไว้ในบทนำของ ATT การค้าอาวุธแบบผิดกฎหมายและไม่มีการควบคุมนำมาซึ่งผลเสียด้านความปลอดภัย สังคม เศรษฐกิจ และมนุษยธรรม

การเข้าถึงอาวุธและนำไปใช้ในทางที่ผิดมีผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อความปลอดภัยของมนุษย์ทั้งในบริบทที่มีความขัดแย้งและไม่ขัดแย้งกัน นอกจากนี้ไม่เพียงแต่จะนำไปสู่การสูญเสียชีวิตและการบาดเจ็บเท่านั้น แต่ยังอาจนำไปสู่การพลัดถิ่นของพลเรือน และอาจทำให้เกิดปัญหาการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การเข้าถึงการศึกษาและอาหาร รวมไปถึงผลกระทบทางจิตใจและเศรษฐกิจสำหรับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

การสะสมและการแพร่กระจายของอาวุธและยุทธภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายอาจเป็นสาเหตุไปสู่ความขัดแย้งทางทหาร และแม้ความขัดแย้งจะสิ้นสุดลง ก็ยังคงคุกคามพลเรือนต่อไปได้อีกเป็นระยะเวลานาน

ATT มีส่วนในการสร้างความปลอดภัยให้กับมนุษย์ มาตรา 6(3) ระบุห้ามไม่ให้รัฐภาคีอนุมัติให้มีการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธใด ๆ ทั้งสิ้นหาก “ณ เวลาที่ทำการอนุมัติ รัฐภาคีรู้ว่าอาวุธหรือสิ่งใดจะถูกใช้ในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือกระทำอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนอนุสัญญาเจนีวา ปี 1949 อย่างร้ายแรง ตลอดจนใช้ในการโจมตีเป้าหมายที่เป็นพลเรือนหรือพลเรือนที่ได้รับการคุ้มครอง หรืออาชญากรรมสงครามอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศภาคี”

4.2.2 ความมั่นคงในระดับชาติ

สนธิสัญญาฉบับนี้บ่งชี้ในการทำให้อาวุธที่สามารถใช้ได้ อยู่ในความครอบครองของผู้ใช้ปลายทาง (end-user) ที่มีความรับผิดชอบ และลดการจัดหาอาวุธให้ขบวนการอาชญากรรม

การมีอยู่ของอาวุธที่ผิดกฎหมายสามารถสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานที่ดูแลด้านมั่นคงของรัฐ กองทัพและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับชาติ การปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาอย่างเคร่งครัดช่วยให้เข้าใจข้อบกพร่องหรือช่องโหว่ (gap) ที่มีอยู่ในระบบภายในของประเทศตนเอง กล่าวคือ เมื่อรัฐทำการวิเคราะห์ช่องโหว่แล้ว สามารถขอรับการสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคหากจำเป็นเพื่อช่วยอุดช่องโหว่นั้น ๆ ทำให้มั่นใจได้ว่าระบบการควบคุมอาวุธของประเทศมีความเข้มแข็งและครอบคลุม

สนธิสัญญายังระบุไว้อย่างชัดเจนว่าไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายอาวุธระหว่างประเทศเพื่อการใช้งานโดย/หรือในนามของรัฐภาคี ภายใต้เงื่อนไขว่าอาวุธอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐภาคี ดังนั้น การเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอุปกรณ์ไปยังฐานทัพเพื่อเตรียมการสู้รบจะไม่ถือว่าเป็น “การเคลื่อนย้ายถ่ายโอน” ตามสนธิสัญญา และไม่จำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยง トラบิตที่อาวุธนั้นไม่ถูกเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอีกทอดหนึ่ง(หรือทิ้งไว้) หลังจากเสร็จสิ้นภารกิจดังกล่าว

4.2.3 ความมั่นคงในระดับภูมิภาค

ATT มีส่วนในการนำไปสู่การป้องกันการขนถ่ายอาวุธและเครื่องกระสุนปืนเถื่อนข้ามพรมแดน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่เสถียรภาพด้านความปลอดภัยในระดับภูมิภาค อันเป็นผลมาจากการค้าอาวุธตามแบบที่ผิดกฎหมาย

สนธิสัญญายังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ความโปร่งใส และการปฏิบัติอย่างมีความรับผิดชอบ รวมทั้งยังเป็นอีกหนึ่งกรอบที่เสริมสร้างให้กรอบทางภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วเข้มแข็งขึ้น เพื่อปราบปรามการค้าอาวุธที่ผิดกฎหมายและการนำไปใช้ในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

4.3 สิทธิมนุษยชน

ตามมาตรา 6 และ 7 ของ ATT รัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นหลักในการตัดสินใจเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธ ภายใต้มาตรา 7 รัฐภาคีจะต้องใช้เกณฑ์การประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบเครื่องกระสุนปืนหรือชิ้นส่วนและอุปกรณ์ปริมาณที่น้อยที่สุดตามมาตรา 2(1) 3 และ 4 ของ ATT และปฏิเสธการส่งออกหากมี “ความเสี่ยงระดับสูง” ที่อาวุธที่ส่งออกจะถูกนำไปใช้หรือช่วยอำนวยความสะดวกด้านการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ATT ยกระดับและเสริมสร้างกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้มีความแข็งแกร่ง โดยนำกระบวนการประเมินความเสี่ยงด้านกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาใช้ ช่วยให้เกณฑ์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าอาวุธตามแบบได้รับการเคารพ ปฏิบัติตาม และบังคับใช้

สนธิสัญญาฯ ยังเน้นย้ำถึงผลกระทบจากความขัดแย้งและความรุนแรงทางอาวุธที่จะมีต่อผู้หญิงและเด็ก โดยยกประเด็นความรุนแรงทางเพศ(gender based violence)เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินความเสี่ยง (ดูมาตรา7(4))

4.4 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ATT มีบทบาทในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainment Development Goal : SDGs) ข้อ 16.4 (เพื่อ “ลดการหมุนเวียนทางการเงินและอาวุธที่ผิดกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ” ภายในปี 2030) SDG ข้อ 5.2 (เพื่อขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิงทุกรูปแบบ) และ SDGs ข้อ 11 (ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทานและยั่งยืน) การพิจารณาว่าปฏิบัติตามพันธกรณีของ ATT สามารถช่วยสนับสนุนและปรับปรุงการดำเนินงานของ SDGs ได้อย่างไรนั้น เป็นประเด็นร่วมที่คณะทำงานของ ATT ทุกคนได้รับมอบหมายให้นำมาคำนึงถึงด้วย

ข้อบทของ ATT ว่าด้วยความโปร่งใส การเก็บบันทึกและการรายงาน การแบ่งปันข้อมูล และการช่วยเหลือระหว่างประเทศจะมีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่ 16 a. ของ SDGs ที่มุ่งหวังที่จะ "เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันระดับชาติที่เกี่ยวข้องให้มีขีดความสามารถมากขึ้นในทุกระดับ ผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อป้องกันความรุนแรงและต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรม"

4.5 การควบคุมการค้าและการยกระดับมาตรฐานการค้า

ATT พยายามสร้างมาตรฐานสากล เพื่อให้เกณฑ์ประเมินความเสี่ยงสามารถนำไปใช้กับการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธทั้งหมดได้เหมือนกัน ATT ยังช่วยสร้างเวทีการแข่งขันที่เท่าเทียมกันในการค้าอาวุธ โดยการกำหนดมาตรฐานการค้าระหว่างประเทศและกรอบกติกา

ด้วยเหตุนี้ ประเทศสมาชิกอุตสาหกรรมการค้าอาวุธจึงแสดงการสนับสนุนสนธิสัญญา เนื่องจากมองว่าเป็นกลไกที่มีศักยภาพในการรับรองว่าผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายที่กำลังเกิดใหม่จะอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันกับผู้ส่งออกเดิมใ้ช้อยู่

สนธิสัญญาเปิดโอกาสในการปรับปรุงภาพลักษณ์สาธารณะของบริษัท เนื่องจากในปัจจุบันบริษัทต่าง ๆ ตระหนักถึงภาพลักษณ์สาธารณะมากกว่าในอดีต และเน้นความปลอดภัยของมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น

4.6 การทำงานร่วมกับกลไกอื่น ๆ

ATT สนับสนุนและเสริมประสิทธิภาพของกลไกควบคุมอาวุธในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เช่น พิธีสารแผนปฏิบัติการของสหประชาชาติว่าด้วยอาวุธขนาดเล็กและอาวุธปืน (UN Programme of Action on Small Arms and the Firearms Protocol)

5. ปัญหาที่รัฐต้องเผชิญในการเข้าร่วมสนธิสัญญามีอะไรบ้าง

ประเด็นเหล่านี้เป็นบางส่วนของรายการปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสนธิสัญญาให้เป็นสากล ซึ่งประธานร่วมของคณะทำงานฯ แนบไว้ในแผนการทำงานเพื่อเตรียมการประชุมครั้งที่ 4 (ดูภาคผนวก A, ATT /CSP4.WGTU /2018/CHAIR/249/M1.WorkPlan):

1. สร้างความตื่นตัวทางการเมืองที่จะนำไปสู่การให้สัตยาบันเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา
2. ยกระดับความสำคัญของ ATT ให้มาอยู่ในรายการที่สำคัญของรัฐบาลหรือรัฐสภา
3. การทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ATT หรือลดความเคลือบแคลงสงสัยในตัวสนธิสัญญา
 - 3.1 ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา
 - 3.2 ความเคลือบแคลงสงสัย โดยเฉพาะเรื่องกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
4. สถานการณ์ในประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมืองหรือความมั่นคง
 - 4.1 การเลือกตั้งทั่วไป
 - 4.2 กลุ่มที่สนับสนุนให้มีอาวุธปืนในครอบครอง
 - 4.3 ความขัดแย้ง ฯลฯ

5. สถานการณ์ความปลอดภัยระดับภูมิภาค
6. เร่งรัดการดำเนินการภายในประเทศเกี่ยวกับการให้สัตยาบัน
 - 6.1 รัฐบาลต้องใช้เวลาในการประเมินผลกระทบของภาระผูกพันตาม ATT ต่อกฎหมายภายในประเทศ
 - 6.2 การเตรียมกฎหมายรองรับในประเทศต้องใช้เวลา
 - 6.3 การประสานงานระหว่างกระทรวง และระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็น
 - 6.4 การโยกย้ายข้าราชการไม่เกิดประโยชน์
7. สร้างศักยภาพ
 - 7.1 ทรัพยากรมนุษย์หรือความเชี่ยวชาญ (เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา)
 - 7.2 ทรัพยากรทางการเงิน (เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการเงินของสนธิสัญญา)
8. พันธกรณีด้านการรายงาน
 - 8.1 ความล้มเหลวในมาตรการความโปร่งใสโดยทั่วไป การรายงานมีรายละเอียดมากเกินไป
 - 8.2 รายการที่ต้องรายงานเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงของชาติ
 - 8.3 ความเหนียวแน่นในการรายงาน
9. การรอฟายอื่นให้สัตยาบัน (รัฐเพื่อนบ้าน ผู้ส่งออกและผู้นำเข้ารายใหญ่ ฯลฯ)
10. การหาฉันทมติเกี่ยวกับของผลของการเจรจาสนธิสัญญา รวมถึงตัวบท ATT
 - 10.1 การรับรองสนธิสัญญาโดยการลงมติ
 - 10.2 มีพันธกรณีเฉพาะอยู่ในสนธิสัญญาหรือไม่

6. คำถามที่พบบ่อย(FAQ)

6.1 สนธิสัญญานำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างไรในการค้าอาวุธระหว่างประเทศ

รัฐภาคีอ้างอิง ATT มากขึ้นเมื่อสื่อสารกับสาธารณะเกี่ยวกับการตัดสินใจเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธ และในทำนองเดียวกัน ภาคประชาชนและสื่อมีการเรียกร้องให้รัฐภาคีให้เหตุผลในการตัดสินใจเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามบทบัญญัติของ ATT มากขึ้น ดังนั้น ATT กำลังกลายเป็นเกณฑ์ที่แท้จริงที่ใช้พิจารณาว่าการถ่ายโอนอาวุธนั้น ๆ มีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ แม้ว่าอาจจะเร็วเกินไปที่จะสรุปผลของ ATT ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง แต่ก็มีหลักฐานชัดเจนที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐภาคีบางรัฐจำกัดการส่งออกตามเกณฑ์ของ ATT อยู่ ในขณะที่รัฐภาคีบางรัฐก็กำลังเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองอย่างรุนแรงเพื่อให้ปฏิบัติตามนั้นเช่นกัน

6.2 ประเทศที่ยังไม่เข้าร่วมสนธิสัญญาอยู่ในสถานะใด

ATT เป็นสนธิสัญญาที่ค่อนข้างใหม่ อย่างไรก็ตาม ในเวลาเพียง 4 ปีนับตั้งแต่เริ่มมีผลบังคับใช้ มีรัฐภาคีกว่า 100 รัฐและมีอัตราการให้สัตยาบันและเข้าร่วมที่เพิ่มขึ้นรวดเร็วที่สุดในบรรดาสนธิสัญญาการปลดอาวุธทั้งหมด

การที่มีหลายรัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐเหล่านี้ที่จะเข้าร่วมสนธิสัญญาและมีผลผูกพันให้รัฐเหล่านี้ละเว้นการกระทำใด ๆ ที่ขัดกับสาระสำคัญและความมุ่งหมายของสนธิสัญญา (ดูอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี ค.ศ.1969 มาตรา 10 และมาตรา18)

มีรัฐอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้เข้าร่วมในสนธิสัญญาได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีและอยู่ในระหว่างการภาคยานุวัติในสนธิสัญญา การลงนามในสนธิสัญญาจึงไม่ได้เป็นเพียงทางเลือกอีกต่อไป หลังจากที่มีผลบังคับใช้สนธิสัญญาในเดือนธันวาคม 2014

เมื่อสนธิสัญญามีอำนาจผลบังคับและมีจำนวนรัฐภาคีเพียงพอ และรัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา รัฐที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาอาจรู้สึกถึงแรงกดดันให้ยึดถือหลักการของ ATT เนื่องจากเป็นเกณฑ์กำหนดมาตรฐานระดับโลกในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธอย่างมีความรับผิดชอบ

6.3 ขอบเขตของสนธิสัญญาครอบคลุมเพียงใด

ATT ควบคุมการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธเฉพาะประเภทในบางลักษณะ

6.3.1 ATT มีผลใช้กับอาวุธประเภทใด

ATT ควบคุมการค้าอาวุธตามแบบระหว่างประเทศตามรายการดังต่อไปนี้ (ดูมาตรา 2(1))

- 1) รถถัง
- 2) ยานรบหุ้มเกราะ
- 3) ปืนใหญ่
- 4) อากาศยานขับไล่
- 5) เฮลิคอปเตอร์โจมตี
- 6) เรือรบ
- 7) ซีปนาวุธและฐานยิงซีปนาวุธ
- 8) อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา

ATT ยังครอบคลุมการส่งออกเครื่องกระสุนปืนที่ใช้ยิง ปล่อย หรือนำส่งโดยอาวุธตามแบบข้างต้น รวมถึงชิ้นส่วนและอุปกรณ์ที่สามารถนำไปสู่การประกอบเป็นอาวุธตามแบบข้างต้นด้วย (ดูมาตรา 3 และ 4)

6.3.2 ATT มีผลใช้กับการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนประเภทใด

ATT ครอบคลุมธุรกรรมประเภทต่อไปนี้ (ดูมาตรา 2(2)):

- ส่งออก
- นำเข้า
- ขนผ่านและถ่ายลำ
- ผ่านคนกลางหรือนายหน้า

สนธิสัญญานี้ไม่สามารถใช้กับการเคลื่อนย้ายอาวูระหว่างประเทศโดย/หรือในนามของรัฐภาคีสำหรับการใช้งาน หากอาวูตามแบบยังคงอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐภาคีนั้น (ดูข้อ 2(3))

นอกจากนี้ ATT ยังตระหนักถึง “สิทธิอันชอบธรรมในการได้รับอาวูตามแบบเพื่อใช้ในการป้องกันตนเองและรักษาสันติภาพ” (ย่อหน้า 7 หลักการของ ATT)

6.4 จะแน่ใจได้อย่างไรว่ารัฐภาคีจะปฏิบัติตามพันธกรณี

ภารกิจในรายงานตามที่บัญญัติไว้ใน ATT ช่วยในการติดตามการปฏิบัติตามข้อผูกพันของรัฐภาคีภายใต้สนธิสัญญา แต่ละรัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการนำข้อผูกพันไปปฏิบัติภายในปีแรกของการเข้าเป็นรัฐภาคี และจะต้องอัปเดตรายงานที่ส่งไปครั้งแรกเป็นครั้ง ๆ ไปหากมีการนำมาตราการมาปฏิบัติตามใหม่ นอกจากนี้สำนักเลขาธิการ ATT ยังมีการบันทึกการปฏิบัติตามข้อผูกพันบางประการของรัฐภาคี ซึ่งรวมถึงการชำระเงินช่วยเหลือ การส่งข้อมูลเกี่ยวกับรายการควบคุมภายในประเทศ(มาตรา 5) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ(มาตรา 5) ผู้ประสานงานของรัฐ (มาตรา 5) และการส่งรายงานแรกเริ่มและรายงานประจำปี (มาตรา 13) ข้อมูลเหล่านี้มีสามารถดูได้จากเว็บไซต์ของ ATT แต่ข้อมูลบางอย่างสามารถเข้าถึงได้เฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว ภาคประชาชนยังมีบทบาทในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีด้วย และสื่อก็เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับการตัดสินใจเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวูของรัฐภาคีตามภาระผูกพันของสนธิสัญญามากขึ้น

ATT ไม่มีกลไกในการประเมินที่เป็นทางการในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และการปฏิบัติตามของแต่ละรัฐภาคี (เช่น การตรวจสอบซึ่งกันและกัน การตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานกำกับดูแล)

6.5 สนธิสัญญาป้องกันรัฐภาคีจากการนำเข้าอาวุธหรือไม่

มาตรา 6 ของ ATT ห้ามการเคลื่อนย้ายถ่ายโอน(รวมถึงการนำเข้า) ของอาวุธตามแบบ เครื่องกระสุนปืน ชิ้นส่วนและส่วนประกอบหากการถ่ายโอนจะละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่ระบุไว้หรือหากรัฐภาคีรู้ว่าอาวุธที่จะเคลื่อนย้ายถ่ายโอนจะนำไปใช้ในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรืออาชญากรรมสงคราม ดังนั้น สนธิสัญญาจึงป้องกัน(หรือห้าม)รัฐภาคีไม่ให้นำเข้าอาวุธในบางสถานการณ์ (และป้องกันหรือห้ามไม่ให้รัฐภาคี*ส่งออก*ไปยังรัฐในบางสถานการณ์)

ถ้าข้อเสนอในการนำเข้าหรือเคลื่อนย้ายถ่ายโอนอาวุธตามแบบ เครื่องกระสุนปืน หรือชิ้นส่วนและส่วนประกอบ ไม่ได้ถูกห้ามตามมาตรา 6 แล้ว รัฐผู้ส่งออกซึ่งเป็นรัฐภาคีของ ATT จะต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงเพิ่มเติมภายใต้มาตรา 7 ว่าอาวุธหรือหรือวัตถุนั้น “สามารถใช้เพื่อกระทำหรือช่วยให้เกิด” การละเมิดที่ร้ายแรงตาม IHL หรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายซึ่งรัฐผู้ส่งออกเป็นภาคี หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมขององค์กรข้ามชาติซึ่งรัฐผู้ส่งออกเป็นภาคีหรือไม่ ถ้าหากรัฐผู้ส่งออกพิจารณาแล้วเห็นว่ามี “ความเสี่ยงระดับสูง” (overriding risk) ที่จะเกิดผลกระทบด้านลบใด ๆ ในมาตรา 7(1) จะต้องไม่อนุญาตการส่งออก และรัฐผู้นำเข้าจะไม่สามารถนำเข้าอาวุธหรือยุทโธปกรณ์ที่ต้องการ ไม่ว่าจะรัฐผู้นำเข้าจะเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญาหรือไม่ รัฐผู้ส่งออกซึ่งเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญา จำเป็นต้องปฏิเสธการส่งออกหากการประเมินว่าการส่งออกนั้นมี “ความเสี่ยงระดับสูง” โดย *ไม่คำนึงว่า*ใครเป็นผู้นำเข้าหรือผู้ใช้ปลายทาง

โดยสรุปแล้ว ATT อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถของรัฐในการนำเข้าอาวุธตามแบบ หากมีการพิจารณาเห็นว่าอาวุธจะถูกใช้หรืออาจถูกนำไปใช้ในการเฉพาะโดยรัฐผู้นำเข้าหรือผู้ใช้ปลายทาง แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาไม่ได้อยู่ที่ว่ารัฐผู้นำเข้านั้นเป็นรัฐภาคีหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่ารัฐผู้ส่งออกเป็นรัฐภาคี ATT หรือไม่ และการส่งออกนั้นต้องใช้ข้อบทมาตรา 6 และ 7 หรือไม่

6.6 องค์กรประชาสังคมมีบทบาทอย่างไรในการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการทำให้ ATT เป็นสากลและการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา ไม่เพียงแต่สร้างแรงกดดันสาธารณะที่ยกสนธิสัญญาเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง องค์กรภาคประชาสังคมยังสนับสนุนกิจกรรมเป้าหมายในระดับชาติและระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการทำให้เป็นสากลและแบ่งปันข้อมูลอีกด้วย กิจกรรมที่จัดโดยประชาสังคมมีดังนี้ :

- ให้ความรู้ทางเทคนิคและให้คำแนะนำแก่รัฐบาลที่ต้องการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติในสนธิสัญญาอันได้แก่ ทรัพยากรเอกสาร คู่มือ ชุดเครื่องมือ เอกสารณรงค์ เพื่อช่วยในการสนับสนุนการลงนามและให้สัตยาบัน

- พัฒนาศักยภาพการดำเนินงานนโยบายที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการควบคุมอาวุธ เช่น ประเด็นที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนทิศทางไปสู่การก่อการร้ายและประเด็นที่เกี่ยวกับการเชื่อมโยงอาวุธกับเครื่องมืออื่น ๆ
- สนับสนุนและจัดสัมมนาหรือการประชุมระดับภูมิภาคแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญและ NGO ที่มุ่งเน้นในเรื่องความช่วยเหลือด้านเทคนิค รวมไปถึงการสนับสนุนการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การสร้างเครือข่ายนักวิจัยและนักวิชาการที่ให้การสนับสนุนกฎหมายของสนธิสัญญาและกระบวนการดำเนินงาน
- สนับสนุนกิจกรรมการสร้างความรู้เพื่อกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงการควบคุมอาวุธระดับชาติ และการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ
- ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐภาคีและการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญา
