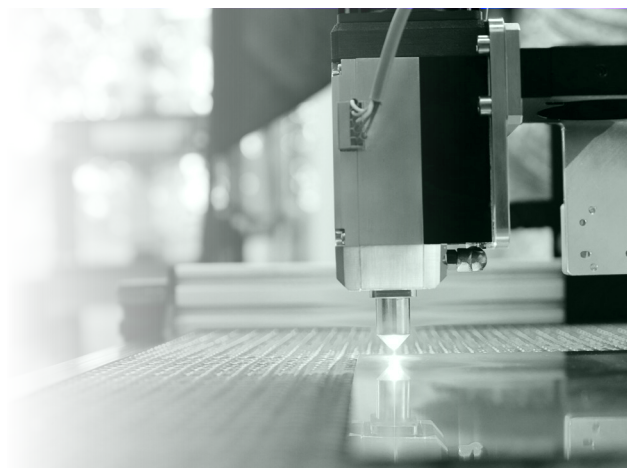
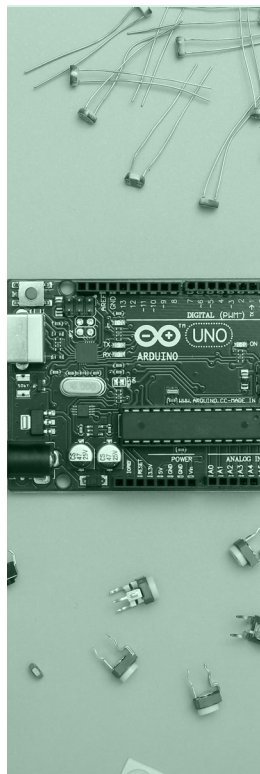


การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Control Enforcement)



สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร
ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์





CPMU
Customs Policy
Monitoring Unit

สวัสดีค่ะ ท่านผู้อ่าน

สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Goods) คือ สินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) อาวุธสงคราม และวัตถุอันตรายอื่น ๆ ที่ใช้สำหรับการผลิตและเป็นเครื่องส่งอาวุธเหล่านี้ ถือเป็นสินค้าที่ต้องได้รับการควบคุมเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นภัยต่อความมั่นคงของสังคมและห่วงโซ่อุปทานโลก โดยศุลกากรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมสินค้าเหล่านี้บริเวณพรมแดน

ทั้งนี้ การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เป็นความท้าทายของศุลกากรทั่วโลก เนื่องจากเครือข่ายผู้กระทำผิดได้พัฒนารูปแบบการลักลอบขนส่งอาวุธให้มีความแยบยลมากขึ้น และสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-use Item: DUI) ซึ่งมีการซื้อขายกันอย่างทั่วไป การควบคุมจึงไม่ควรขัดขวางการขนส่งสินค้าที่ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงด้วย ในการนี้ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) ได้เผยแพร่เอกสารคำแนะนำด้านการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Control Enforcement (STCE) Implementation Guide) เพื่อให้คำแนะนำประเทศสมาชิกในด้านดังกล่าว

รายงานการศึกษาฉบับนี้จึงจะนำเสนอเนื้อหาบางส่วนจากเอกสารคำแนะนำนี้ ซึ่งครอบคลุมการอธิบายกระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process) และบทบาทเฉพาะของศุลกากรในกระบวนการดังกล่าว ไปจนถึงคำแนะนำและกรณีศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพิธีการและนโยบายที่เกี่ยวข้องในอนาคต

บราลี รัตนปิณฑะ

บรรณาธิการที่ปรึกษา

นางสาวบราลี รัตนปิณฑะ
อัครราชทูต (ฝ่ายศุลกากร)

นายภัสสรศรีรัฐ นิลพันธ์
อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายศุลกากร)

นางสาวณัฐพร โพธิ์ยอด
เลขานุการเอก (ฝ่ายศุลกากร)

กองบรรณาธิการ

นายกรวีร์ ทองอินท์
เจ้าหน้าที่โครงการ Customs Policy
Monitoring Unit

จัดทำโดย

สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร
ประจำสถานเอกอัครราชทูต
ณ กรุงบรัสเซลส์

**Office of Customs Affairs
Royal Thai Embassy, Brussels**

Drève du Rembucher 89
1170 Brussels, Belgium
Tel. +32 2 660 5759
Email: thaicustoms@thaicustoms.be

ท่านผู้อ่านสามารถติดตาม
รายงานฉบับอื่น ๆ ได้ที่
<http://brussels.customs.go.th>
หัวข้อ: รายงานการศึกษา

สารบัญ

01

การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

คำนิยามและความจำเป็นในการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

1

2



03

ข้อเสนอแนะและความท้าทายในประเด็นสำคัญ 11

การเข้าถึงผู้ประกอบการ (Industry Outreach)	11
การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยเพื่อการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (PCA for STCE Purpose)	13
บทบาทของบุคลากรในการสืบสวน	14
ความท้าทายในการสืบสวนคดีการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์	15

02

บทบาทของบุคลากรในการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

4

กระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process)

5

กระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคลากร

8



การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Control Enforcement: STCE)

ศุลกากรมีหน้าที่ใช้บังคับนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายหลายฉบับในบริเวณพรมแดน ซึ่งนอกเหนือจากการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของสินค้า ศุลกากรยังมีหน้าที่ตรวจสอบสินค้านำเข้าและส่งออกเพื่อตรวจสอบว่ามีลักษณะตรงตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อกำหนดด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและมรดกทางวัฒนธรรม การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา และที่สำคัญ คือ ข้อกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติจากภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ จากสถานการณ์ความไม่สงบจากเหตุก่อการร้ายและสงครามที่กำลังปะทุในหลายภูมิภาคทั่วโลก ทำให้มีความเสี่ยงต่อการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Goods) ที่เป็นอาวุธอานุภาพสูงหรือสินค้าที่ใช้ผลิตและพัฒนาอาวุธเหล่านั้น

องค์การศุลกากรโลก (WCO) จึงได้ส่งเสริมการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Control Enforcement: STCE) มาตั้งแต่ปี 2556 (2013) โดยสนับสนุนความรู้และแนวทางแก่ประเทศสมาชิกในการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกทางการค้าในห่วงโซ่อุปทานโลก โครงการนี้มีส่วนในการกำหนดมาตรฐานและนโยบายควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในท่าเรือและด่านพรมแดนของประเทศสมาชิก เพื่อให้ศุลกากรสามารถระบุสินค้าที่มีความเสี่ยงสูง และสามารถอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าที่มีความเสี่ยงต่ำและมีการดำเนินพิธีการครบถ้วน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการค้าที่ถูกกฎหมาย

ต่อมาในปี 2558 (2015) คณะกรรมาธิการด้านนโยบาย (Policy Commission) ของ WCO ได้ออกมติปุนตาคานา (Punta Cana Resolution) ที่มีจุดประสงค์เพื่อเสริมบทบาทด้านความมั่นคงของศุลกากรอย่างเป็นทางการ และศุลกากรได้ถือเป็นหนึ่งในหน่วยงานต่อต้านภัยก่อการร้ายข้ามพรมแดน ภารกิจสกัดกั้นการลักลอบค้าอาวุธสงคราม และสินค้ายุทธศาสตร์อื่น ๆ ของศุลกากรจึงได้รับการเน้นย้ำอีกครั้ง

คำนิยามและความจำเป็นในการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

คู่การที่ต้องเตรียมรับมือกับสถานการณ์ภัยคุกคามทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 2 สถานการณ์ คือ

1. ความเป็นไปได้ที่จะมีการขนส่งอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction: WMD) ในห่วงโซ่อุปทานโลก และ
2. ความเป็นไปได้ที่จะมีการขนส่งวัสดุอุปกรณ์และสารที่ใช้ในการผลิตอาวุธ WMD ในห่วงโซ่อุปทานโลก

สถานการณ์แรกอยู่ในขอบเขตของโครงการรักษาความปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทาน เช่น SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework)¹ ซึ่งเป็นกรอบปฏิบัติการเพื่อสกัดกั้นการก่อการร้ายระหว่างประเทศและส่งเสริมการอำนวยความสะดวกทางการค้า และสถานการณ์ที่สองได้ถูกเพิ่มเข้ามาให้อยู่ในขอบเขตของภารกิจการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Control Enforcement: STCE) ในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ ภารกิจ STCE ของ WCO กำหนดให้สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Goods) ที่ต้องได้รับการควบคุม มีความหมายครอบคลุมสินค้านี้

อาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD)

อาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) คือ อาวุธที่มีประสิทธิภาพในการทำลายล้างสูง ทำให้คนจำนวนมากบาดเจ็บ ป่วยและเสียชีวิตในบริเวณกว้าง แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่

1. อาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapon)
2. อาวุธเคมี (Chemical Weapon)
3. อาวุธชีวภาพ (Biological Weapon)
4. อาวุธรังสี (Radiological Weapon)



อาวุธตามแบบ (Conventional Weapons)

อาวุธตามแบบ (Conventional weapons) คือ อาวุธแบบธรรมดา ซึ่งสามารถสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างร้ายแรงเช่นกัน เช่น ระเบิด อาวุธปืน มีด และดาบ เป็นต้น

¹ สามารถอ่านข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ SAFE Framework ได้ที่จดหมายข่าว CPMU News ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2561 <https://shorturl.at/afADU>

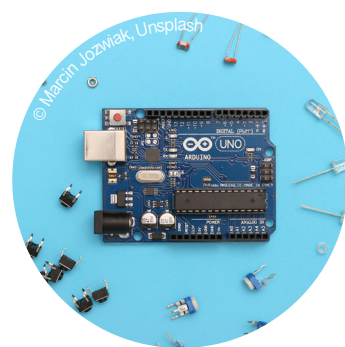
วัตถุดิบสำหรับการผลิต พัฒนา และใช้งานอาวุธ

สารเคมีหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการสร้าง การพัฒนา และใช้งานอาวุธ เช่น ไมโครชิพที่จำเป็นต่อการควบคุมอากาศยานไร้คนขับหรือโดรนเพื่อการโจมตีทางอากาศ คาร์บอนไฟเบอร์ (Carbon Fiber) ที่ใช้สำหรับสร้างส่วนหัวของขีปนาวุธ (Missile) ปุ่มในโทรทัศน์ความเข้มข้นสูงที่นำไปประกอบเป็นระเบิดแสงเครื่อง (Improvised Explosive Device: IED)

ระบบเครื่องส่ง (Delivery System)

ระบบเครื่องส่ง (Delivery System) คือ สิ่งที่น่าส่งอาวุธไปยังเป้าหมายซึ่งมีหลากหลายระบบตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อความแม่นยำของการระบุเป้าหมาย เช่น ระบบการยิงขีปนาวุธ (Ballistic Missile) อากาศยานไร้คนขับ (Unmanned Aerial Vehicle) หรือโดรน

การพัฒนาและผลิตอาวุธ/ระบบเครื่องส่งเหล่านี้ จำเป็นต้องใช้วัสดุอุปกรณ์หรือเคมีภัณฑ์หลายชนิด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายได้อย่างถูกกฎหมาย จึงถือเป็นสินค้าที่ใช้ได้สองทาง (Dual-use Item: DUI)¹ และถูกขนส่งระหว่างประเทศอย่างผิดกฎหมายบ่อยครั้ง โดยมีกลุ่มผู้ผลิต ตัวแทนออกของ และผู้ประกอบการ กลุ่มอื่น ๆ อาศัยช่องโหว่และทำการฉ้อฉลในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการบางรายอาจขนส่งสินค้ากลุ่มนี้แบบผิดกฎหมายโดยไม่มีเจตนาร้าย เนื่องจากไม่ทราบว่าเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมและต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้า-ส่งออกก็เป็นได้



การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์จึงมีความซับซ้อน โดยต้องควบคุมไม่ให้เกิดการลักลอบขนส่งเพื่อนำไปผลิตอาวุธร้ายแรง แต่ก็ต้องไม่ขัดขวางการขนส่งสินค้าที่มีวัตถุประสงค์ทางการพาณิชย์ซึ่งไม่เป็นภัยความมั่นคง ในกรณีนี้ WCO จึงได้เผยแพร่เอกสารคำแนะนำด้าน STCE แก่ประเทศสมาชิก เพื่อเป็นแนวทางควบคุมสินค้าเหล่านี้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

¹ สามารถกล่าวได้ว่าสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ครอบคลุมทั้งอาวุธ และสินค้าที่ใช้ได้สองทาง

บทบาทของศุลกากร ในการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญ ทางยุทธศาสตร์

การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่ทุกหน่วยงานของรัฐต้องมีส่วนร่วม แต่มีศุลกากรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เนื่องจากการควบคุมเหล่านี้ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของศุลกากรในการประเมินความเสี่ยง การระบุสินค้าและการขนส่งต้องสงสัย การเปิดตรวจ และการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Clearance Audit: PCA) ทั้งนี้ สินค้าที่ต้องได้รับการควบคุมเหล่านี้มักจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการนำเข้า-ส่งออก และศุลกากรจะเป็นหน่วยงานในบริเวณพรมแดนที่ตรวจสอบว่าสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับอนุญาตมาอย่างครบถ้วนหรือไม่ และทำหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

หากศุลกากรพบความผิดปกติในระหว่างการตรวจปล่อยสินค้า ศุลกากรสามารถกักสินค้าไว้เพื่อดำเนินการตรวจสอบกับหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตว่าปริมาณสินค้า ลักษณะสินค้า และข้อมูลการขนส่งนั้นถูกต้องหรือไม่ หากตรวจพบว่ามีผิดทางศุลกากรจริง (Customs Offences) ศุลกากรสามารถยึดสินค้าและดำเนินคดีต่อไป การทำงานร่วมกันระหว่างศุลกากรกับหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตและหน่วยงานใช้บังคับกฎหมายอื่น ๆ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

กระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เป็นสินค้าที่ต้องได้รับการควบคุม เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมสินค้าเหล่านี้ในบริเวณพรมแดน แต่กระบวนการควบคุมส่วนใหญ่นั้นก็มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ **กระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process)** โดยสังเขป มีดังนี้

1. Outreach and Audit



2. Risk Assessment



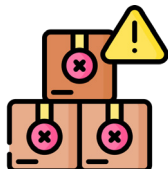
3. Profiling and Targeting



4. Inspection



5. Detention and Seizure



6. Investigation



7. Prosecution



1. การเข้าถึงผู้ประกอบการและการตรวจสอบ (Outreach and Audit)

การเข้าถึงผู้ประกอบการ (Outreach) เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับกระบวนการควบคุมและการขออนุญาตขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตขนส่งและศุลกากรสามารถให้ความรู้และช่วยเหลือผู้ประกอบการในรูปแบบการจัดสัมมนา การเผยแพร่ระเบียบที่เกี่ยวข้องในช่องทางออนไลน์ และการลงพื้นที่สถานประกอบการเพื่อเผยแพร่ข้อมูลแบบเชิงรุก

ทั้งนี้ กระบวนการเข้าถึงผู้ประกอบการมีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Audit) เนื่องจากการเข้าถึงผู้ประกอบการจะช่วยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และมีกระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่สามารถดำเนินการได้โดยผู้ประกอบการ เช่น โครงการ Audited Internal Compliance (ICP) ที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีความน่าเชื่อถือและมีประวัติดีมีสิทธิได้รับใบอนุญาตขนส่งแบบทั่วไป (General License) ที่มีกระบวนการยื่นขอเรียบง่ายกว่าและได้รับการอำนวยความสะดวกทางศุลกากร นอกเหนือจากการตรวจสอบเบื้องต้นในสถานประกอบการแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายย้อนกลับหรือการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) โดยศุลกากร ซึ่งมักดำเนินการโดยเปรียบเทียบเอกสารการซื้อขายกับใบขนสินค้าของศุลกากรและใบอนุญาตขนส่งสินค้า

การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยเป็นกระบวนการที่ศุลกากรใช้ตรวจสอบอย่างแพร่หลาย ซึ่งส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจับกุมรายได้จากผู้ประกอบการที่หลบเลี่ยงภาษีอากรเท่านั้น แต่การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยสำหรับสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต้องอาศัยทีมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายควบคุมสินค้า การออกใบอนุญาต รายการสินค้าควบคุม และวิธีดำเนินการเพื่อลักลอบขนส่งสินค้าเหล่านี้ในลักษณะต่าง ๆ และควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสินค้าส่งออกมากกว่าสินค้านำเข้า

2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นกระบวนการที่สำคัญของศุลกากรในการตรวจสอบและใช้บังคับกฎหมายในปัจจุบันที่มีปริมาณการค้ามหาศาล เจ้าหน้าที่จะอาศัยข้อมูลข่าวกรองมาวิเคราะห์ควบคู่กับปัจจัยความเสี่ยงอื่น ๆ เพื่อระบุว่าสินค้าใดมีความเสี่ยงสูงและต้องรับการตรวจสอบเอกสารเพิ่มเติม การเอกซเรย์ และการเปิดตรวจ (Physical Check)



© Vectorjuice, freepik

3. การทำแฟ้มประวัติความเสี่ยง และระบุเป้าหมาย (Profiling and Targeting)

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงจะพัฒนาไปสู่การทำแฟ้มประวัติความเสี่ยง (Risk Profile) ซึ่งเป็นการรวบรวมรายชื่อผู้ประกอบการ รายการสินค้าเสี่ยง ลักษณะการขนส่งที่มักเข้าข่ายการขนส่งแบบผิดกฎหมาย การพัฒนาแฟ้มประวัติเช่นนี้ต้องใช้ข้อมูลภายในจากศุลกากรเอง เช่น ข้อมูลการขนส่งสินค้า ข้อมูลการตรวจยึด การสอบสวน การตรวจสอบย้อนกลับ และข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะข้อมูลจากหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตขนส่งสินค้า ที่สามารถให้ข้อมูลของผู้ประกอบการต้องสงสัย และข้อมูลเกี่ยวกับการให้/ปฏิเสธใบอนุญาตขนส่ง นอกจากนี้ ศุลกากรยังสามารถข้อมูลภายนอกจากองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานในต่างประเทศที่อาจมีข้อมูลผู้ประกอบการต้องสงสัย และมีการเผยแพร่ประสบการณ์ตรวจยึด/การจับกุมในแพลตฟอร์มต่าง ๆ เช่น ระบบ CENComm ของ WCO

แฟ้มประวัติความเสี่ยงจะถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยในการระบุเป้าหมายที่อ้างอิงจากประวัติความเสี่ยง (Profile-based Targeting) ซึ่งเป็นการนำข้อมูลการขนส่งมาเปรียบเทียบกับแฟ้มความเสี่ยงที่มีอยู่ หากมีข้อมูลที่ตรงกันหรือคล้ายคลึงกับข้อมูลในแฟ้ม จะถูกคัดเลือกให้รับการตรวจสอบ ซึ่งแฟ้มประวัติความเสี่ยงจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงด้วย

4. การตรวจสอบสินค้า (Inspection)

เมื่อสินค้าถูกระบุเป้าหมายหรือประเมินว่ามีความเสี่ยงสูงจะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี โดยมักมีลำดับการดำเนินการดังนี้

- **การตรวจสอบทางเอกสาร**

(มักดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์)

การตรวจสอบความถูกต้องและเปรียบเทียบเอกสารการขนส่งที่เกี่ยวข้องว่ามีข้อมูลตรงกันหรือไม่ โดยศุลกากรจะใช้การตรวจใบขนสินค้า ใบตราส่งสินค้าเป็นหลัก หากยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ อาจมีการร้องขอเอกสารเพิ่มเติม เช่น บัญชีราคาสินค้า (Invoice) ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการตรวจสอบสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นเอกสารที่ระบุข้อมูลผู้ซื้ออย่างละเอียด สามารถนำไปตรวจสอบความเสี่ยงของผู้ใช้งานลำดับสุดท้ายได้ (End-user Screening)

- **การตรวจสอบโดยไม่เปิดตรวจ (Non-intrusive Inspection: NII) (มักดำเนินการด้วยเครื่องเอกซเรย์และเครื่องมือตรวจจับชนิดต่าง ๆ)**

ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีการตรวจสอบโดยไม่เปิดตรวจ (NII) จะเป็นที่ยอมรับสำหรับการตรวจสอบสินค้าผิดกฎหมายที่ซุกซ่อนในลักษณะต่าง ๆ และวัตถุก็มั่นคงแข็งแรง แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์/สินค้าที่ใช้ได้สองทาง (DUI) เนื่องจากสินค้าเหล่านี้มักมีวิธีการซุกซ่อนที่แตกต่างจากสินค้าประเภทอื่น และไม่มีการแพ็คเกจที่สามารถตรวจจับได้

- **การเปิดตรวจ (ดำเนินการโดยใช้การสังเกตของเจ้าหน้าที่และตรวจสอบตัวอย่างสินค้า)**

การเปิดตรวจมักเริ่มต้นจากการสังเกตด้วยตาเปล่าของเจ้าหน้าที่ โดยสังเกตความผิดปกติของหีบห่อ ฉลาก ลักษณะสินค้า เอกสารแนบ คู่มือ และใบอนุญาตการขนส่ง หากมีความจำเป็นต้องตรวจสอบเพิ่มเติมว่าสินค้านั้นเข้าข่ายเป็นสินค้า DUI หรือไม่ ต้องใช้อุปกรณ์ตรวจสอบที่สามารถทำได้เบื้องต้นในพื้นที่เลย หรือนำตัวอย่างสินค้าบางส่วนไปรับการตรวจสอบในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์

5. การกักของและตรวจยึดสินค้า (Detention and Seizure)

การกักของ (Detention) คือ การควบคุมสินค้าไว้โดยเจ้าหน้าที่เพื่อทำการตรวจสอบเพิ่มเติมว่าได้รับอนุญาตหรือมีลักษณะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศุลกากรต้องทำการตรวจสอบย้อนกลับ (Technical Reachback) ไปยังหน่วยงานที่ออกใบอนุญาต หากตรวจสอบพบว่ามี ความผิดจริง จะนำไปสู่การตรวจยึด (Seizure) เพื่อเป็นหลักฐานในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อไป



6. การสืบสวน (Investigation)

การสืบสวน (Investigation) คือ ขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการระบุตัวผู้กระทำผิดและการทำลายเครือข่ายอาชญากรในภาพกว้าง ซึ่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์อาจมีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและผู้ร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่งได้เช่นกัน โดยทั่วไปแล้ว ศุลกากรไม่มีอำนาจในการสืบสวน แต่กระบวนการตรวจสอบและระบุสินค้าเสี่ยงของศุลกากรนั้นมีความสำคัญต่อรูปคดีเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ คดีความที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ มักมีความซับซ้อนคล้ายกัน คือ สินค้าถูกผลิตและซื้อมาด้วยวิธีการที่ถูกต้องแต่ลักษณะที่ผิดกฎหมายมักเกิดขึ้นในขั้นตอนการขอใบอนุญาตขนส่งระหว่างประเทศโดยการปลอมแปลงข้อมูลของผู้รับปลายทาง และพบการลำเลียงเท็จในขณะนำเข้า ส่งออก หรือระหว่างการถ่ายลำสินค้าด้วยเช่นกัน

7. การดำเนินคดี (Prosecution)

การดำเนินคดี (Prosecution) คือ การลงโทษผู้กระทำผิดที่พยายามลักลอบขนส่งสินค้าที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจของศุลกากรเช่นกัน แต่ยังคงใช้หลักฐานที่จัดเตรียมโดยศุลกากร ศุลกากรจึงต้องมีความเข้าใจในเรื่องการเก็บหลักฐานและห่วงโซ่การคุ้มครองพยานหลักฐาน (Chain of Custody) เป็นอย่างดี

© Freepik



กระบวนการ STCE ที่เกี่ยวข้องกับศุลกากร

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่ากระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process) เป็นความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน แต่ก็มีบางหน้าที่ที่เป็นอำนาจของศุลกากรโดยเฉพาะ มีรายละเอียดดังนี้

1. การตรวจสอบย้อนกลับทางเทคนิค และการวิเคราะห์ข้อมูล (Technical Reachback and Analytical Support)

การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบย้อนกลับทางเทคนิค (Technical Reachback) เนื่องจากเป็นสินค้าที่ความซับซ้อนและต้องมียุทธศาสตร์ทางเทคนิคมายืนยันว่าเป็นสินค้า DUI จริง ทั้งนี้ หน้าที่การตรวจสอบย้อนกลับมักอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ออกใบอนุญาต โดยหน่วยงานนี้จะต้องประเมินว่าสินค้านั้นมีความน่าจะเป็นสินค้าในรายการควบคุมมากน้อยเพียงใด หรือที่เรียกว่ากระบวนการ Item Rating หรือ Commodity Classification ดังนั้น เมื่อศุลกากรตรวจพบสินค้าต้องสงสัย มักจะต้องส่งข้อมูลไปให้หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตยืนยัน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะขอข้อมูลเพิ่มเติมจากศุลกากรหากมีความจำเป็น ซึ่งเป็นได้ตั้งแต่ข้อมูลภาพเอกสาร ข้อมูลผู้ผลิต เลขรหัสสินค้า ไปจนถึงข้อมูลการวิเคราะห์สินค้า (Analytical Support) ตัวอย่างสินค้าและผลจากห้องแลป

ความท้าทายของศุลกากร คือ การส่งข้อมูลที่จำเป็นไปให้หน่วยงานออกใบอนุญาตในระยะเวลาที่จำกัด (ภายในกรอบเวลาที่สมารถกักของไว้ได้) จึงควรส่งข้อมูลการวิเคราะห์เบื้องต้น (Rapid Determination) ที่เป็นข้อมูลการสังเกตเบื้องต้น ผลการทดสอบโดยเครื่องตรวจในพื้นที่ และการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญในด้านศุลกากรโดยเร็วที่สุด เพื่อให้หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตดำเนินการ Item Rating ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

2. การฝึกอบรมและเสริมสร้างขีดความสามารถ (Training and Capacity Building)

กระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์อาศัยเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสินค้า DUI วิธีการตรวจสอบวิธีการดูแลรักษา จึงต้องมีการบรรจุความรู้เกี่ยวกับ STCE Process ไว้ในหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ และมีกิจกรรมทบทวนความรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ หน่วยงานศุลกากรสามารถจัดตั้งคณะทำงานด้าน STCE ซึ่งรวบรวมผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน STCE Process ทั้งภาครัฐและเอกชนมาร่วมกันพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้สามารถระบุเป้าหมายสินค้าที่มีความเสี่ยง และตรวจสอบย้อนกลับทางเทคนิคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถดำเนินการฝึกอบรมแบบทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศที่มีพรมแดนติดกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมจากทั้งสองฝั่ง

3. มาตรการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ (Inspector Health and Safety)

เป็นที่ทราบดีว่าสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์นั้นถือเป็นสินค้าอันตรายที่สามารถก่อให้เกิดการระเบิดและสร้างอันตรายเป็นวงกว้างได้ หากไม่ได้รับการดูแลและจัดการอย่างเหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้น สินค้าเหล่านี้ยังนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกลุ่มผู้ร้ายอาจเข้ามาช่วงชิงสินค้าด้วยวิธีการต่าง ๆ จึงต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ โดยสามารถแยกมาตรการตามประเภทของสินค้าได้ดังนี้

3.1 สารเคมีเป็นพิษ (Toxic Chemicals)

เจ้าหน้าที่สามารถศึกษาวิธีการจัดการสารเคมีที่เป็นพิษแต่ละชนิดได้จากเอกสารข้อมูลความปลอดภัย (Safety Data Sheet: SDS) ซึ่งระบุวิธีการจัดเก็บสารเคมีที่ถูกต้องและเหมาะสมสำหรับสารชนิดต่าง ๆ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ควรจัดเก็บสารเหล่านี้ไว้ในพื้นที่ที่อากาศถ่ายเทสะดวก ไกลจากแสงอาทิตย์ ความร้อน ประกายไฟ และไฟฟ้าสถิต หากพบการรั่วไหลของสารเคมีให้ติดต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญและให้อยู่ในทิศทางเหนือลมจากการรั่วไหล

3.2 สารที่มีเชื้อก่อโรค (Infectious Materials)

หากพบพัสดุ/สินค้าที่คาดว่าจะมีความอันตรายทางชีวภาพ (Biohazard) อยู่ในหีบห่อที่ชำรุดและรั่วไหล ควรแยกสินค้านั้นให้อยู่ห่างจากสินค้าอื่นและห้ามแตะต้อง โดยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล (Personal Protective Equipment: PPE) เข้ามาเคลื่อนย้ายสินค้า อพยพออกจากบริเวณที่มีความเสี่ยงไปยังทิศทางเหนือลม และให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญเข้ามาจัดการสถานการณ์ต่อ

3.3 สารก่อกระเบิด (Explosive Materials)

เจ้าหน้าที่ควรศึกษาเอกสารข้อมูลความปลอดภัย (SDS) ซึ่งมีข้อมูลที่สำคัญและวิธีการจัดการสารเคมีที่ก่อกระเบิดแต่ละประเภท² และจัดเก็บสารเหล่านี้ไว้ในพื้นที่ที่อากาศถ่ายเทสะดวก ไกลจากแสงอาทิตย์ ความร้อน ประกายไฟ และไฟฟ้าสถิต



© Storyset, Freepik

² ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาเกี่ยวกับสารก่อกระเบิดและระเบิดแสงเครื่อง (IED) ได้ในจดหมายข่าว CPMU News ฉบับเดือนธันวาคม 2565: <https://shorturl.at/aiqA8>

3.4 สารกัมมันตรังสี (Radioactive Materials)

วัสดุกัมมันตรังสี³ มีความอันตรายใน 2 ลักษณะต่อเจ้าหน้าที่ คือ 1. **การรับรังสีจากภายนอกร่างกาย (External Exposure)** ซึ่งเป็นการได้รับรังสีที่แผ่ออกมาจากต้นกำเนิดรังสีที่อยู่ภายนอกร่างกายรังสีจะกระทบกับผิวหนังก่อนที่จะเข้าไปภายในร่างกาย สามารถป้องกันด้วยระยะห่างจากแหล่งสารที่แผ่รังสีและใช้วัสดุกันรังสีคลุมวัตถุนั้นไว้ และ 2. **การรับรังสีจากภายในร่างกาย (Internal Exposure)** เกิดจากการรับประทาน การดื่ม การหายใจ และดูดซึมผ่านผิวหนังโดยเฉพาะทางบาดแผล สิ่งที่เป็นอันตรายกัมมันตรังสีเข้าไปในร่างกาย สามารถลดความเสี่ยงได้ด้วยการใช้หน้ากากกันรังสีและเพิ่มความระมัดระวัง

ในกรณีที่พบสินค้าต้องสงสัยว่าเป็นสารกัมมันตรังสีแต่ไม่มีอุปกรณ์ตรวจวัดค่ารังสีหรืออุปกรณ์ป้องกันรังสีสามารถป้องกันตนเองด้วยหลักการพื้นฐาน ดังนี้

- หลีกเลี่ยงการสัมผัสวัตถุต้องสงสัย
- หลีกเลี่ยงการทำกิจกรรมใด ๆ ในบริเวณใกล้เคียงกับวัตถุต้องสงสัย เว้นแต่การช่วยชีวิตและงานที่มีความสำคัญขั้นสุด
- ใช้อุปกรณ์ป้องกันระบบทางเดินหายใจและหลีกเลี่ยงการสูดควันในระยะ 100 เมตรจากพื้นที่ที่เกิดอัคคีภัย/การระเบิดจากวัตถุที่คาดว่าเกี่ยวข้องกับสารกัมมันตรังสี
- ห้ามนำมือเข้าปาก และเลี่ยงการสูบบุหรี่ รับประทานอาหาร ดื่มน้ำ จนกว่าจะทำความสะอาดมือและใบหน้าอย่างเหมาะสม
- เปลี่ยนเสื้อผ้าและอาบน้ำทำความสะอาดโดยเร็วที่สุด

4. การขนย้าย จัดเก็บ และกำจัดสินค้า หลังการตรวจยึด

สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างถูกกฎหมายได้ แตกต่างจากสินค้าผิดกฎหมายที่ศุลกากรตรวจยึดได้ในลักษณะอื่น ๆ เช่น สารเสพติด บุหรี่ผิดกฎหมาย สินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ต้องถูกทำลายเท่านั้น โดยศุลกากรสามารถพิจารณาการจัดการสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ที่ตรวจยึดมาได้ด้วยวิธีการต่อไปนี้

- **การคืนสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการที่ไม่เกี่ยวข้องกับ การกระทำผิดกฎหมาย** ในการขนส่งสินค้าประเภทนี้อาจมีผู้ประกอบการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำผิด ศุลกากรสามารถคืนสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ หลังตรวจสอบแล้วว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องจริง
- **การขายสินค้าทอดตลาด** ศุลกากรสามารถนำสินค้าที่ตรวจยึดมาได้ไปขายทอดตลาดและนำรายได้เข้าสู่รัฐ แต่ควรมีการตรวจสอบประวัติและความน่าเชื่อถือของผู้ซื้อเพื่อป้องกันการนำไปใช้ในทางที่ผิดกฎหมาย
- **การแบ่งปันสินค้านาระดับระหว่างประเทศ** สินค้าที่ตรวจยึดได้สามารถส่งกลับไปที่ประเทศต้นทางหรือประเทศที่เกี่ยวข้องที่มีสนธิสัญญาความร่วมมือทางอาญา (Mutual Legal Assistance Treaty: MLAT) เพื่อใช้ในการดำเนินคดีและชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการตรวจยึดแก่ภาคส่วนต่าง ๆ

³ ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาเกี่ยวกับสารกัมมันตรังสีและนิวเคลียร์ได้ที่จดหมายข่าว

ข้อเสนอแนะและความท้าทาย ในประเด็นสำคัญ

จากกระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Process) ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น WCO ได้ให้ความสำคัญกับ 3 กระบวนการ ได้แก่

1. การเข้าถึงผู้ประกอบการ (Industry Outreach) ซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระด้านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ไปได้มาก เนื่องจากช่วยแก้ไขปัญหการขนส่งผิดกฎหมายที่ไม่มีเจตนาร้ายด้วยความเข้าใจผิดของผู้ประกอบการ
2. การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) ช่วยตรวจสอบเอกสารย้อนกลับเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด
- และ 3. การสืบสวน (Investigation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญในการทำลายกลุ่มขบวนการผู้กระทำผิด โดยเล็งเห็นว่าศุลกากรสามารถส่งเสริมกระบวนการเหล่านี้ได้อย่างมีนัยยะสำคัญ สามารถลงรายละเอียดข้อเสนอแนะและกรณีศึกษาของแต่ละกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึงผู้ประกอบการ (Industry Outreach)

การเข้าถึงผู้ประกอบการควรสร้างความตระหนักรู้ว่ากระบวนการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์นั้นมิใช่การขัดขวางทางการค้า แต่เป็นกระบวนการทางความมั่นคงที่จำเป็น และเป็นการปกป้องความปลอดภัยของภาคส่วนต่าง ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน เนื่องจากการลักลอบขนส่งสินค้าเหล่านี้มักเกิดขึ้นหลังจากการซื้อขายสินค้าอย่างถูกกฎหมาย กลุ่มผู้ผลิตและผู้ประกอบการขนส่งจึงมีหน้าที่ตรวจสอบว่าการซื้อขายและการขนส่งนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับการนำไปใช้ที่ผิดกฎหมายในขั้นต้น หากศุลกากรสามารถเข้าถึงและให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการได้ดี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมและเสริมภาพลักษณ์ของประเทศว่าเป็นพื้นที่ปลอดภัยต่อการลงทุนและพัฒนาสินค้า/เทคโนโลยีที่มีความอ่อนไหวทางความมั่นคงตามไปด้วย

ทั้งนี้ วิธีการเข้าถึงผู้ประกอบการในแต่ละประเทศ อาจมีความแตกต่างกัน เนื่องจากขอบเขตอำนาจของ ศุลกากรและบทบาทการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทาง ยุทธศาสตร์นั้นแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม WCO ได้เสนอ วิธีการที่สามารถปรับใช้ได้ทั่วไป ดังต่อไปนี้

- **การตั้งตำแหน่งผู้จัดการ/ผู้รับผิดชอบโครงการสร้างความตระหนักรู้**

การมีตำแหน่งผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบประจำ โครงการสร้างความตระหนักรู้ด้าน STCE Process จะช่วยให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเข้าถึงผู้ประกอบการ อย่างมีแบบแผนและมีกลยุทธ์

- **การกำหนดแผนยุทธศาสตร์และแนวทางด้านการสื่อสาร**

โดยทั่วไปแล้ว ศุลกากรมักมีทรัพยากรเพื่อการเข้าถึงผู้ประกอบการที่จำกัด เนื่องจากไม่ใช่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาต จึงต้องมีการกำหนด แผนยุทธศาสตร์ที่รวบรวมทรัพยากร/ข้อมูลที่มีอยู่จาก หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตและสมาคมผู้ประกอบการให้ได้ มากที่สุด

- **การศึกษาวិจัยเพื่อกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรม บริษัท และสมาคมการค้าที่เป็นเป้าหมาย**

ประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดรายการสินค้าควบคุม (Controlled Commodities List) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ มาตรการควบคุมการส่งออก ซึ่งรายการสินค้านี้เป็น จุดเริ่มต้นสำคัญของการกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรม บริษัท และสมาคมการค้าที่เป็นเป้าหมาย นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ ข้อมูลการส่งออกสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Atlas) ที่ช่วยให้เห็นกลุ่มเป้าหมายและ เส้นทางทางการค้าระหว่างประเทศ

- **การประสานงานกับหน่วยงานอื่น**

เนื่องจากอาจมีหน่วยงานอื่นที่ได้เริ่มกิจกรรมเข้าถึง ผู้ประกอบการไปแล้วโดยเฉพาะหน่วยงานที่ออกใบอนุญาต ศุลกากรจึงควรติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเหล่านี้เพื่อ ป้องกันไม่ให้เกิดการทำงานทับซ้อนกัน โดยหากมีการเริ่ม กิจกรรมโดยหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว ศุลกากรสามารถพิจารณา วิธีการส่งเสริมกิจกรรมนั้น โดยการจัดกิจกรรมร่วมหรือทำ ข้อตกลงให้รับผิดชอบกลุ่มผู้ประกอบการแตกต่างกัน เช่น การให้หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตรับผิดชอบกลุ่มผู้ส่งออก และศุลกากรดูแลกลุ่มผู้ประกอบการขนส่ง

- **พัฒนาเกณฑ์สินค้าต้องสงสัย หรือ Red Flag List**

ศุลกากรควรพัฒนาเกณฑ์เพื่อเป็นจุดบ่งชี้ ความเสี่ยงของสินค้าต้องสงสัย โดยสินค้าที่ได้รับ สถานะติดธงแดง (Red Flag) คือ สินค้าที่เสี่ยงต่อ การส่งออกแบบผิดกฎหมายหรือมีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่ใน บัญชีดำ (Blacklisted Party) ซึ่งอาจพบพฤติกรรมต้อง สงสัยตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการซื้อขาย เช่น การพยายาม ปกปิดวัตถุประสงค์ของผู้ใช้งานลำดับสุดท้าย (End-user) ในใบเสนอราคา แต่ก็สามารถพบความปกติในขั้นอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนเส้นทางขนส่งกะทันหัน การสูญหายหรือการ พยายามปกปิดฉลากสินค้า ศุลกากรสามารถพัฒนาเกณฑ์ เหล่านี้ได้โดยการศึกษากรณีศึกษาของศุลกากรในต่าง ประเทศและคำแนะนำของหน่วยงานที่ออกใบอนุญาต

- **การเปิดเผยข้อมูลตามความสมัครใจ**

หากพบการขนส่งที่อาจเกี่ยวข้องกับการขนส่ง ผิดกฎหมาย ศุลกากรสามารถขอความร่วมมือให้ ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อการตรวจสอบ ตามความสมัครใจ (Voluntary Disclosure Mechanism) ซึ่งเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีและความโปร่งใสระหว่าง ศุลกากรและผู้ประกอบการ นอกจากนี้ยังช่วยลดภาระของ ศุลกากรในการเริ่มการตรวจสอบ (Audit Initiation)

- **การผลิตสื่อเพื่อเผยแพร่ข้อมูล**

บุคลากรสามารถให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ได้โดยสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ แผ่นพับ จดหมายข่าว ช่องทางออนไลน์ และการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มโอกาสเข้าถึงและให้ข้อมูลกับผู้ประกอบการได้โดยตรง

2. การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย เพื่อการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญ ทางยุทธศาสตร์ (PCA for STCE Purpose)

การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) คือ การตรวจสอบข้อมูลเอกสาร ข้อมูลทางการเงิน ความเคลื่อนไหวทางบัญชี คลังสินค้า และข้อมูลที่เป็นอื่น ๆ ของผู้ประกอบการ ภายหลังจากที่มีการตรวจปล่อยสินค้าไปแล้ว กระบวนการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยปราศจากความกดดันและความเร่งรีบในช่วงการตรวจปล่อย

จากการที่สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มีหลายรูปแบบและสามารถนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายได้ จึงเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่จะสามารถระบุและสกัดกั้นการขนส่งที่มีความเสี่ยงได้ในช่วงก่อนการตรวจปล่อย (Pre-clearance) และในระหว่าง การตรวจปล่อย กระบวนการ PCA จึงมีความจำเป็นต่อการเสริมประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามของบุคลากรนอกเหนือจากการประเมินความเสี่ยง กระบวนการ PCA ที่เน้นไปที่การควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ให้ประโยชน์ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- **การให้ข้อมูลเพื่อการทำแพ้มประวัติความเสี่ยง**

กระบวนการ PCA นอกจากจะสามารถตรวจพบการกระทำความผิดย้อนกลับของผู้ประกอบการและสาเหตุของการกระทำความผิดนั้น (โดยเจตนาและไม่เจตนา) ยังถือเป็นการเก็บข้อมูลการกระทำความผิดเพื่อรวบรวมในแฟ้มประวัติความเสี่ยงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบขณะการตรวจปล่อย

- **การตรวจสอบการกระทำผิด**

กระบวนการนี้สามารถตรวจพบการกระทำความผิด ย้อนหลังได้ดี เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลภายในของผู้ประกอบการโดยตรง

- **การสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย**

กระบวนการ PCA ควรมีจุดประสงค์มากกว่าการลงโทษผู้ประกอบการที่ทำผิด แต่รวมถึงการตรวจสอบเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาตหรือเอกสารที่จำเป็นต่อการนำเข้า-ส่งออก จากข้อผิดพลาดของผู้ประกอบการเอง แนวทางนี้จะช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากรและผู้ประกอบการ ซึ่งจะส่งผลดีในการตรวจสอบหากผู้ประกอบการพบความผิดปกติระหว่างการขนส่งในอนาคต



ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบควรได้รับการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษเพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์รูปแบบต่าง ๆ มาตรการคว่ำบาตร (Sanction) ข้อมติองค์การสหประชาชาติ (UN Resolution) ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายควบคุมการส่งออก รายการสินค้าควบคุม และกระบวนการขออนุญาตส่งออก เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานศุลกากรควรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ PCA ที่มีประสบการณ์อยู่แล้วให้สามารถตรวจสอบสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ได้ด้วย เนื่องจากอาจมีประสิทธิภาพมากกว่าการนำผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (STCE Specialist) มาดำเนินการตรวจสอบ

3. บทบาทของศุลกากรในการสืบสวน

แม้ศุลกากรจะไม่มีอำนาจในกระบวนการสืบสวนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการสืบสวนถือว่าเริ่มต้นตั้งแต่การตรวจสอบและตรวจปล่อยสินค้าของศุลกากร เพราะการตรวจสอบประวัติผู้นำเข้า-ส่งออก การตรวจสอบใบอนุญาตขนส่ง การเปิดตรวจสินค้า และการตรวจสอบย้อนกลับทางเทคนิค (Technical Reachback) ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวนแล้ว นอกจากนี้ การสืบสวนคดีการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต้องใช้มาตรการหลากหลาย ความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ และการรวบรวมข้อมูลการข่าว ซึ่งข้อมูลการตรวจยึดและข้อสังเกตของศุลกากรมีความสำคัญมากต่อกระบวนการนี้

นอกเหนือจากการสืบสวนว่าการขนส่งนั้นผิดกฎหมายจริงหรือไม่ การสืบสวนอาจนำไปสู่การจับกุมความผิดทางอาญาและเครือข่ายอาชญากรในวงกว้างด้วย และการสืบสวนอาจไม่ได้เริ่มต้นจากการตรวจยึดของศุลกากร แต่อาจเริ่มจากการติดตามการขนส่งสินค้าต้องสงสัยจากประเทศต้นทางหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลการข่าวระดับระหว่างประเทศก่อนที่สินค้าจะมาถึงประเทศปลายทาง จึงมีเทคนิคการสืบสวนหลายวิธีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการสืบสวน โดยมีตัวอย่างเทคนิคการสืบสวนดังนี้

- **การจัดส่งภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery)** คือ การที่เจ้าหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายติดตามการขนส่งสินค้าและผู้ต้องสงสัยไปจนกว่าการขนส่งจะเสร็จสิ้นเพื่อระบุตัวผู้ต้องหา หาข้อมูลหลักฐานของการลักลอบขนส่ง และทำลายเครือข่ายผู้ต้องหาในขบวนการระดับสูง แบ่งได้เป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้
 - **การควบคุมโดยไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ต้องสงสัย** คือ การติดตามการขนส่งต้องสงสัยโดยยอมให้ผ่านการตรวจสอบบริเวณพรมแดนและดำเนินการขนส่งต่อไปยังปลายทาง โดยที่ผู้ต้องสงสัยไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่ติดตามอยู่ ทั้งนี้ มีความเสี่ยงที่ผู้ต้องสงสัยจะไหวตัวทันและดำเนินแผนตั้งรับเพื่อทำลายหลักฐาน
 - **การควบคุมโดยได้รับความร่วมมือจากผู้ต้องหา** หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบการขนส่งสินค้าผิดกฎหมายและจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว สามารถทำข้อตกลงกับผู้ต้องหาให้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่โดยการให้ข้อมูลสำคัญและดำเนินการขนส่งต่อไปเพื่อสืบข้อมูลไปถึงต้นตอของขบวนการ
 - **การจารกรรม (Undercover)** คือ เทคนิคที่ใช้เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาได้ในระหว่างการขนส่ง และสับเปลี่ยนตัวผู้ขนส่งเป็นเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบหรือสายลับเพื่อเก็บข้อมูลหรือการจับกุม
- **การสับเปลี่ยนสินค้าต้องสงสัย (Flash Operation)** คือ เทคนิคการสืบสวนที่ใช้ควบคู่กับการจารกรรม โดยเจ้าหน้าที่จะหาโอกาสสับเปลี่ยนสินค้าต้องสงสัยด้วยสินค้าปลอม และปล่อยให้ผู้รับได้เข้ามาตรวจดูสินค้านั้นด้วยตัวเองเพื่อเพิ่มโอกาสในการจับกุมและเก็บหลักฐาน
- **การเก็บข้อมูลจากช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ (Communications Exploitation)** คือ การใช้ช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ทั้งหมายเลขโทรศัพท์และอีเมลในการติดต่อกับผู้ต้องสงสัยเพื่อเก็บข้อมูลที่สำคัญต่อการสืบสวน

ความท้าทายในการสืบสวนคดีการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์

การสืบสวนคดีการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มีความท้าทายที่แตกต่างจากการสืบสวนในคดีการลักลอบขนส่งสินค้าลักษณะอื่นหลายประการ ดังนี้

1. ความยากลำบากในการระบุสินค้าที่ต้องได้รับการควบคุม

สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นสินค้า DUI ที่สามารถนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายได้ด้วย และสารตั้งต้นของอาวุธ WMD หลายชนิดอาจเป็นสารเคมีทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ายู่ในรายการสินค้าควบคุม การตรวจสอบสินค้าและการกำหนดมาตรฐานว่าสินค้านั้นมีความเสี่ยงและเข้าข่ายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์หรือไม่จึงเป็นความท้าทายหลักของศุลกากร โดยเฉพาะเมื่อศุลกากรมีข้อมูลของสินค้าที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจดังกล่าว จึงต้องทำการตรวจสอบย้อนกลับทางเทคนิคและขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

2. ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทาน

ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานเป็นอีกหนึ่งความท้าทายในการสืบสวน โดยเฉพาะในบริเวณเขตปลอดอากร (Free Trade Zone: FTZ) ที่ตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าให้กับผู้ประกอบการ สินค้าที่ถูกขนส่งเข้ามายัง FTZ ถือว่าอยู่นอกเขตศุลกากรของประเทศนั้น และศุลกากรไม่สามารถทำการควบคุมสินค้าได้อย่างเต็มที่ จึงถือเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกใช้เพื่อลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ และยากต่อการหาหลักฐานและการสืบสวน

นอกจากนี้ การขนส่งสินค้าส่วนใหญ่มักใช้ตัวแทนออกของ (Customs Broker) ในการดำเนินพิธีการศุลกากร ในบางประเทศที่ไม่มีกฎระเบียบในการออกใบอนุญาตตัวแทนออกของที่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตรวจสอบตัวแทนออกของหลังการตรวจปล่อยได้ จึงมีความเสี่ยงที่ตัวแทนออกของจะเป็นตัวการในการลักลอบขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ด้วยเช่นกัน

3. การไม่ทราบข้อมูลรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด (Sanction List)

เจ้าหน้าที่ศุลกากรมักไม่ทราบว่าผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกของการขนส่งสินค้านั้นเป็นผู้ที่อยู่ในรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด (Sanction List) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธ WMD จึงทำให้สินค้าเหล่านี้ได้รับการตรวจปล่อย เจ้าหน้าที่จึงต้องติดตามรายชื่อเหล่านี้อยู่เสมอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) องค์การสหประชาชาติ (UN) สหภาพยุโรป (EU) และประกาศของประเทศต่าง ๆ



©Vectorjuice, Freepik

ข้อสรุป

บริบทด้านการค้าและภูมิรัฐศาสตร์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้ภารกิจด้านความมั่นคงกลายเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของศุลกากร ตามที่ได้เน้นย้ำไว้ในมติปณตาคานา เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายและภัยความมั่นคงข้ามพรมแดน ทั้งนี้ สินค้าที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ถือเป็นความท้าทายของศุลกากร เนื่องจากเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสาธารณสุข แต่มักไม่สามารถระบุสินค้าต้องสงสัยได้จากเฉพาะข้อมูลของศุลกากรเท่านั้น แต่ต้องใช้การประสานการทำงานในแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM) ซึ่งศุลกากรต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บริเวณชายแดนต่าง ๆ เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทหาร ตำรวจ ไปจนถึงหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตขนส่งสินค้าและหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบสินค้า อาวุธ และการรักษาความปลอดภัย เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงของสินค้าได้ตั้งแต่ขึ้นก่อนการขนส่งถึงขั้นตอนการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



อ้างอิง

WCO. "Strategic Trade Control Enforcement (STCE): Implementation Guide 2023." <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/tools-and-instruments/stce-implementation-guide/stce-implementation-guide-2023-en.pdf?db=web.pdf>. Accessed 15 July 2024.



CPMU

Customs Policy
Monitoring Unit

Office of Customs Affairs
Royal Thai Embassy Brussels

Drève du Rembucher 89
1170 Brussels, Belgium
Tel. +32 2 660 57 59

Email: thaicustoms@thaicustoms.be
<http://brussels.customs.go.th>

