



บทที่ 2

บทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อปัญหาการ ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

ปัญหาการก่อการร้ายเกิดขึ้นมานานนับศตวรรษแล้วการก่อการร้ายในยุคแรกๆนั้นเกิดขึ้นในลักษณะของการที่ผู้ครองอำนาจในรัฐ หรือผู้ที่กำลังยึดครองอำนาจอยู่ใช้กำลังก่อความหวาดกลัวแก่ประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ามักจะเป็นลักษณะการก่อการร้ายที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ¹ แต่ในปัจจุบันการก่อการร้ายมักจะเป็นลักษณะของการกระทำโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลธรรมดามากกว่า ต่อมาการก่อการร้ายได้เกิดเป็นลัทธิการก่อการร้ายขึ้นซึ่งได้สร้างความหวาดกลัวให้แก่สังคมโลกมากและยังได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อสังคมระหว่างประเทศ เพราะแต่เดิมนั้นรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจใช้กำลังแต่ผู้เดียวในทุกวิถีทาง ดังนั้นเมื่อมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มีได้รับมอบอำนาจและความยินยอมจากรัฐ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยพลการและละเมิดต่อกฎหมาย ส่วนการก่อการร้ายระหว่างประเทศนั้นเป็นลักษณะการกระทำที่ไม่ใช่การทำสงคราม แต่เป็นเพียงแต่การกระทำรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายนั่นเอง นอกจากนี้ การปกครองโดยใช้ความทารุณโหดเหี้ยมของเผด็จการเบ็ดเสร็จของสตาลิน ความโหดร้ายของนาซี ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่าสามารถใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

การก่อการร้ายได้เปลี่ยนรูปแบบไปมาก ซึ่งก่อนปี ค.ศ.1990 นั้นการก่อการร้ายโน้มเอียงไปในทางการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยอิสรภาพ หรือการต่อสู้เคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านทุนนิยม แต่ในปัจจุบันจะมีเรื่องเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับศาสนามากยิ่งขึ้นด้วย โดยหากจะเปรียบเทียบการก่อการร้ายในปี ค.ศ.1970 ถึง ค.ศ.1980 กับในปัจจุบันแล้ว การก่อการร้ายในปัจจุบันนั้นมักจะใช้ระบบเครือข่ายเชื่อมโยงกลุ่มหลายๆกลุ่ม และจะพยายามหลีกเลี่ยงการปกครองกันอย่างมีลำดับชั้นในกลุ่มให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกลุ่มผู้ก่อการร้ายจะช่วยเหลือกันในการเชื่อมต่อระบบข้อมูลและสนับสนุนซึ่งกันและกันในการโจมตีต่างๆ มีการใช้ประโยชน์จากการกระจายกันทางภูมิศาสตร์และการกระจาย

¹ การุณย์ลักษณ์ พหลโยธิน, “ลัทธิการก่อการร้ายและการก่อการร้ายในทศวรรษของโซเวียต,” วารสารรามคำแหง ฉบับที่ 8 (พฤษภาคม 2524 ถึง พฤษภาคม 2525) : 78.

อำนาจกันนั้นเห็นได้อย่างชัดเจน เพราะผู้ก่อการร้ายสามารถกระทำการได้อย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความยุ่งยากในกระบวนการค้นหาและจับกุมพวกเขา²

รูปแบบใหม่ของการก่อการร้าย คือในบางครั้งผู้ก่อการร้ายจะไม่แสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง³ เช่นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 ผู้ก่อการร้ายได้ระเบิดรถเมล์ในประเทศอิสราเอล ในวันต่อมาได้มีการระบุตัวผู้วางระเบิด แต่ไม่มีกลุ่มผู้ก่อการร้าย แสดงตนรับผิดชอบว่าเป็นการกระทำของตน⁴ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ยึดถือความเชื่อทางศาสนา ทำให้เกิดความยากลำบากในการจับผู้กระทำผิดมาลงโทษและดำเนินการกับผู้ที่มีส่วนร่วมคิด นอกจากนี้ในเรื่องลักษณะของการกระทำก็เปลี่ยนแปลงไป โดยมักจะมีการใช้อาวุธต่างๆที่คาดหมายได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น การใช้ระเบิดพลีชีพ และการใช้ระเบิดรถยนต์ (Car bomb) เป็นต้น โดยการเปลี่ยนแปลงและลักษณะของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ๆเหล่านี้ทำให้การระงับภัยและการป้องกันการก่อการร้ายทำได้ยากมากยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่บ่งชี้ถึงภัยคุกคามของการก่อการร้ายที่เปลี่ยนไปอย่างมากและรวดเร็วมี 2 ประการ⁵ ประการแรก คือ การใช้กำลังและอาวุธที่มีระบบเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลก ซึ่งสามารถเข้าถึงและโจมตีฝ่ายตรงข้ามได้มากกว่าสิบประเทศ เช่น ขบวนการอัลเกด้า ซึ่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้เป็นภัยคุกคามอย่างมากต่อสหประชาชาติและประเทศต่างๆ โดยที่มีลักษณะเป็นองค์กรลับ มีจุดมุ่งหมายเพื่อละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ และประการที่สอง ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายมีหลายรูปแบบ แล้วแต่ว่าจะใช้รูปแบบใดให้บรรลุผล ไม่ว่าจะเป็นนิวเคลียร์ เคมี และชีววิทยา

² Jacqueline Ann Carberry, "Terrorism: A Global Phenomenon Mandating a Unified International Response," *Ind.J. Global Leg. Stud.* 685 (1999): 10.

³ Yorum Schweitzer, "Denying Responsibility and Liability," 9.[Online].Available from: <http://www.ict.org.il>. [2001,October 4]

⁴ Haaretz English Edition, "Haifa Police checking if bomber was aided by people in city," 17. [Online].Available from: <http://www.haaretzdaily.com/hasen/spages/269513.html>. [2003,March 6]

⁵ พงศ์ธร บุญอารีย์, "แนวคิดเกี่ยวกับลัทธิการก่อการร้ายของคณะทำงานแห่งสหประชาชาติ." *บทบัญญัติ* 61 (2548) : 108-109.

เหตุการณ์การก่อการร้ายครั้งที่สำคัญและเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญที่สุด เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 เมื่อกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ยึดเครื่องบินขับพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ ที่มหานครนิวยอร์ก และตึกเพนตากอน ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งสถานที่ทั้ง 2 แห่ง ถือเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และศูนย์บัญชาการทางทหารที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตถึงเกือบ 3,000 คน และส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายในด้านอื่นๆ อีกมากมาย โดยผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้นำในกระทำการสะเทือนขวัญครั้งนี้คือ นายโอซามา บิน ลาเดน ผู้นำกลุ่มก่อการร้ายอัลเกด้า ซึ่งคาดกันว่าอาศัยอยู่ในประเทศอัฟกานิสถานภายใต้การคุ้มครองของรัฐบาลตาลีบัน

โดยที่เหตุการณ์ที่สร้างความสะเทือนขวัญแก่ประชาคมโลกได้เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้น ได้แก่เหตุการณ์วางระเบิดในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ.2005 โดยการระเบิดในครั้งนี้มุ่งกระทำต่อระบบขนส่งมวลชนของกรุงลอนดอน ในระหว่างที่มีการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ชาติ และ รัสเซีย (G 8) ที่ประเทศสกอตแลนด์ โดยได้ระเบิดระบบรถไฟใต้ดินและรถโดยสาร รวม 4 จุด ประกอบด้วย ระเบิดบนขบวนรถซึ่งกำลังเดินทางอยู่ระหว่างสถานีอัลด์เกตฮิสท์และสถานีลิเวอร์พูลสตรีท ขบวนรถระหว่างจัตุรัสรัสเซลล์และสถานีคิงส์ครอสส์ สถานีเอดจ์แวร์โรดและบนรถโดยสารบริเวณใกล้กับจัตุรัสรัสเซลล์ ยังผลให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 49 คน และบาดเจ็บอีกประมาณ 700 คน โดยผู้เชี่ยวชาญในด้านการก่อการร้ายหลายท่านระบุว่าจากการพิจารณารูปแบบการลงมือที่มีลักษณะการกระทำอย่างต่อเนื่องและมีการระบุงลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในย่านชุมชนและย่านธุรกิจนั้นเป็นแนวทางการลงมือของกลุ่มอัลเกด้า และนอกจากนั้นนิตยสารฉบับหนึ่งก็ได้ระบุว่าในเว็บไซต์ของกลุ่มก่อการร้ายที่เรียกตนเองว่า องค์กรลับอัลเกด้าในยุโรปปรับสมอ้างว่าเป็นผู้ลงมือกระทำ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบโต้ประเทศอังกฤษที่ได้เข้าร่วมสงครามในประเทศอิรักและอัฟกานิสถาน โดยต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศอังกฤษก็ได้รับรายงานว่ามีกลุ่มผู้ก่อการร้าย 2 กลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับอัลเกด้ารับสมอ้างว่าเป็นผู้กระทำ กลุ่มแรก คือ องค์กรลับอัลเกด้าแห่งยุโรป และกลุ่มที่สอง คือ กองพันอาบู ฮาล์ฟ อัล-มัสรี

ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ได้เกิดเหตุการณ์ระเบิดขึ้นอีกครั้งที่ประเทศอียิปต์ โดยกลุ่มคนร้ายใช้รถบรรทุกจำนวน 2 คัน ขนวัตถุระเบิดจำนวนมากเข้ามาในเขตฮาร์ม เอล ซีก โดยมีการใช้กองผัดสดเป็นเครื่องอำพรางซึ่งรถคันแรกมุ่งหน้าไปยังโรงแรมกาห์ซาลา การ์เด็นส์ โดยระหว่างนั้นได้ปล่อยคนร้ายจำนวนหนึ่งซึ่งใช้กระเป่าเอกสารบรรจุวัตถุระเบิดวางไว้ในลานจอดรถ ในขณะที่คนขับรถบรรทุกระเบิดพุ่งเข้าชนบริเวณห้องรับรองแขกของ โรงแรมพร้อมทั้งได้จุดชนวนระเบิดขึ้น ส่วนรถกระบะคันที่สองได้วางระเบิดที่บริเวณโอดด์มาร์เก็ตซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ชาวอียิปต์เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงชาวต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ

รัสเซีย เนเธอร์แลนด์ ภูเวต ซาอุดีอาระเบียและการ์ต้า โดยเหตุการณ์ครั้งนี้กองพลน้อยอับลละห์ อัสซั่ม ซึ่งเป็นองค์กรอัลเคด้าในอิยิปต์ ได้ยอมรับว่าเป็นผู้กระทำ

โดยทั้งนี้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดความหวาดผวาคู่ต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก เช่น ใน นิวยอร์กมีการอพยพผู้คนออกจากสถานีเพนซิลเวเนีย หลังจากมีชายคนหนึ่งโยนกระเป๋าขึ้นไปบน รถพร้อมทั้งตะโกนว่าเป็นระเบิด แต่ก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น รวมไปถึงที่กรุงโตเกียวก็เกิดเหตุการณ์ตื่นตระหนก เมื่อมีเสียงระเบิดขึ้นที่ไปรษณีย์แห่งหนึ่ง แต่เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นระเบิดที่เกิดจาก ถ่านไฟฉายที่ส่งมาทางไปรษณีย์ได้รับความร้อนจนระเบิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายนั้นจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับหลายประเทศหรือมี องค์ประกอบเกี่ยวข้องกับในลักษณะระหว่างประเทศ โดยที่ผู้กระทำอาจเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง แล้วเดินทางเข้าไปกระทำการก่อการร้ายในอีกรัฐหรือผู้ก่อการร้ายอาจได้รับการสนับสนุนไม่ว่าจะ เรื่องทางการเงิน อาวุธ หรือกำลังคนจากอีกรัฐอื่นก็ได้ นอกจากนั้นแล้วแต่ละครั้งที่มีเหตุการณ์น่า สะพรึงกลัวเกิดขึ้นก็มักจะมีผู้เสียหายจากหลายๆประเทศและเพียงอำนาจในการจัดการกับการก่อ การร้ายของรัฐแต่ละรัฐนั้น ไม่อาจตอบสนองต่อภัยคุกคามจากการก่อการร้ายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ปัญหาได้ที่ดีที่สุด คือ ทุกๆประเทศจะต้องให้ความ ร่วมมือกันเพื่อดำเนินการป้องกันการก่อการร้าย และรวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ก่อการร้าย ด้วย ซึ่งบางส่วนของความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายจะเป็นในรูปแบบของการทำความ ตกลงแบบทวิภาคี และที่สำคัญยังมีความร่วมมือในระดับพหุภาคีซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะที่ผ่าน องค์การระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากที่สุด คือ องค์การ สหประชาชาติ เนื่องจากองค์การสหประชาชาติเป็นเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ข่าวสารต่างๆของอีกรัฐ อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายประเทศที่มี ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านต่างๆด้วย

แต่อย่างไรก็ตามก่อนจะทำการศึกษาถึงบทบาทขององค์การสหประชาชาติ ควรจะศึกษา ถึงปัญหาในการกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายก่อน เนื่องจากเป็นข้อพิจารณาที่น่าสนใจในสังคม ระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายนั้นจึงเป็น ประเด็นสำคัญที่ควรจะต้องกล่าวถึงก่อน

2.1 คำนิยามของการก่อการร้าย

คำกล่าวที่ว่า บุคคลหนึ่งเป็นผู้ก่อการร้าย คือ บุคคลผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพ (One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter) นั้น เป็นแนวความคิดที่ขัดขวางผลสำเร็จในการกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายและยังกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางความพยายามที่จะบรรลุถึงข้อตกลงที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย⁶ โดยหนทางที่จะประสบความสำเร็จในการนิยามการก่อการร้ายจะต้องอาศัยหลักภาวะวิสัยและหลักการต่างๆที่น่าเชื่อถือได้ ทั้งนี้การกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายให้สอดคล้องกันนั้น จะเห็นได้ว่าเคยมีประเทศและหน่วยงานต่างๆ ได้พยายามกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายแต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลว ไม่ว่าจะเป็นความพยายามของคณะกรรมการชุดที่หก (Sixth Committee)* แห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ความพยายามในการประชุมเพื่อจัดทำร่างธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ในเรื่องการกำหนดเขตอำนาจของศาล เป็นต้น

2.1.1 ปัญหาการให้คำนิยามการก่อการร้าย

หลายปีที่ผ่านมาสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ออกข้อมติต่าง ๆ มากมายเพื่อประณามการก่อการร้าย โดยได้ประณามทุกการกระทำทุกรูปแบบ ไม่ว่าใครเป็นผู้กระทำและไม่ว่าจะเกิดที่ใดบนโลกก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามไม่มีข้อมติใดที่กำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายอย่างแท้จริงเลย ซึ่งสังคมโลกได้พยายามหลายต่อหลายครั้งในการกำหนดคำนิยาม แต่ก็ประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด และจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องของการมีความเห็นที่ไม่ตรงกันของรัฐต่างๆ ในการประณามและการนิยามการก่อการร้ายเป็นข้อสำคัญในการขัดขวางการนิยามซึ่งทำให้การประชุมในทุกกรอบของความร่วมมือกันนั้น ไม่เคยประสบความสำเร็จเลย

⁶ Boaz Ganor , “Terrorism : Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?,” (September 1998): 7.[Online].Available from: <http://www.ict.org.il> [2002,June 9]

* คณะกรรมการชุดที่หก เป็นองค์กรย่อยในรูปแบบของคณะกรรมการย่อย รับผิดชอบหน้าที่ในด้านการให้ความช่วยเหลือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการพิจารณาปัญหาต่างๆ โดยประกอบด้วยคณะกรรมการหกชุด ซึ่งคณะกรรมการชุดที่หก จะรับผิดชอบงานในปัญหาด้านกฎหมาย

ผู้เชี่ยวชาญหลายท่านต่างตระหนักดีว่า การที่จะให้คำนิยามของการก่อการร้าย เป็นเรื่องที่ยากลำบากมากอันเนื่องจากการมีทัศนคติที่แตกต่างกัน⁷ โดยเฉพาะในเรื่องความเห็นที่ว่า การกระทำหนึ่งเป็นการใช้ความรุนแรง แต่ในขณะเดียวกัน ในอีกมุมหนึ่งการกระทำนั้นอาจเป็น วิรกรรมก็ได้ ยกตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ.1994 นายยัคเซอร์ อาราฟัต ผู้นำขบวนการปลดปล่อย ปาเลสไตน์ (PLO) ได้รับรางวัลโนเบลแต่ปัจจุบันหลายคนกลับมองว่าเขาเป็นผู้ก่อการร้าย หรือในปี ค.ศ.1980 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดให้กบฏในอัลชัลกวาดอร์ ถือเป็นกลุ่มผู้ทำลาย และต้องการโค่นล้มระบอบทางการเมือง แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศนิการากัวกลับมองกลุ่ม กบฏในอัลชัลกวาดอร์ว่าเป็นผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพ เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าความแตกต่างระหว่าง ผู้ก่อการร้ายและผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพนั้นมีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน และยิ่งไปกว่านั้นเรื่องสิทธิในการ กำหนดอนาคตของตน (self determination) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่องค์การสหประชาชาติให้การ ยอมรับโดยถือเป็นหลักในการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่อาจมีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาที่อาจกระทำการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของตนเอง ได้ก็เป็นประการหนึ่งที่ทำให้การกำหนด คำนิยามการก่อการร้ายเป็นไปอย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากจะมีการให้คำนิยามการก่อการ ร้ายจำเป็นจะต้องแยกความแตกต่างระหว่างระหว่างผู้ก่อการร้ายกับผู้ปฏิวัติให้ได้เสียก่อน ซึ่งตาม ความเห็นของผู้วิจัยนั้น การที่จะแยกแยะความแตกต่างของผู้ก่อการร้ายกับผู้ปฏิวัตินั้นมิใช่เรื่องง่าย เนื่องจากประเด็นปัญหานี้เป็นเรื่องที่มักจะเกี่ยวพันกับการเมืองหรือศาสนา ซึ่งจะมีความ ละเอียดอ่อนและขึ้นอยู่กับทัศนคติของกลุ่มคนต่างๆ ซึ่งหากจะประสบความสำเร็จในการแยกแยะ ความแตกต่างของคำสองคำนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการกำหนดกรอบของคำว่าผู้ปฏิวัติหรือผู้ ต่อสู้เพื่ออิสรภาพเสียก่อน

ในประเทศต่างๆทั่วโลกนั้นมีความพยายามอยู่หลายครั้งเพื่อให้คำนิยามการก่อ การร้าย แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จซึ่งความพยายามในการนิยามการก่อการร้ายเกิดขึ้นครั้งแรก ในศตวรรษที่ 20 โดยมีกรให้ความสำคัญกับปัญหาการนิยามคำว่า “การก่อการร้าย” ในการประชุม ระหว่างประเทศ เพื่อรวบรวมกฎหมายอาญาอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในประเทศแถบ ยุโรปตลอดปี ค.ศ.1920 ถึง ค.ศ.1930 และในปี ค.ศ.1937 ได้มีการร่วมกันร่างอนุสัญญาป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายขึ้น ซึ่งได้ให้คำนิยามการก่อการร้ายไว้ดังนี้ คือ “การกระทำความผิด ทางอาญาที่กระทำต่อรัฐและมีเจตนาหรือคาดการณ์ได้ว่าจะสร้างความสะพรึงกลัวต่อรัฐ โดยเฉพาะ ต่อจิตใจของกลุ่มคนในชาติและต่อสาธารณชน” แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามนี้ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับ

⁷Nicolas K.Laos., “Fighting Terrorism : What Can International Law Do?,” V Journal of International Affairs No.19 (2000): 22.

จากสังคมโลก และนับจากนั้นต่อมาก็ยังมีนักวิชาการและนักกฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า การก่อการร้ายไว้อีกมากมาย โดยในปี ค.ศ.1988 มีคำนิยามที่แตกต่างกันถึง 109 คำนิยาม และนับวันก็ จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนผู้พิพากษา Richard Baxter ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงประโยชน์ของการกำหนดนิยามการก่อการร้าย โดยได้กล่าวไว้ว่า “เป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ปล่อยให้การกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายมาไม่มีอิทธิพลเหนือเรา เพราะคำ คำนี้มี ความหมายสองนัย และไม่ เป็น ประโยชน์ที่จะไปกำหนดคำนิยาม”⁸

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการให้คำนิยามของการก่อ การร้าย เนื่องจากเหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 และเหตุการณ์ระเบิดบนเกาะบาห์ลีและ ในกรุงมาดริด เร่งให้เกิดแนวความคิดในการที่จะกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายขึ้นมาอีกครั้ง โดยจะเห็น ได้จากการที่คณะกรรมการชุดที่หกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การ สหประชาชาติ พยายามจะพัฒนาการให้คำนิยามของการก่อการร้ายตามร่างอนุสัญญาการก่อการ ร้ายระหว่างประเทศ* ข้อ 2(1) โดยได้กำหนดคำนิยามไว้ว่า⁹

⁸ Ben Golder and George William, “What is Terrorism? Problem of Legal Definition,” *UNSR Law Journal* 27 (2002): 270-271.

* ร่างอนุสัญญานี้ เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาเรื่องการก่อการร้ายมีการแพร่ขยายเป็น อย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาการก่อการร้าย ดังนั้น ในข้อมติของคณะกรรมการชุดที่หก ว่าด้วยการ กำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งได้เน้นในเรื่องการร่วมมือกันเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการ ก่อการร้าย โดยประเทศอินเดียได้เสนอร่าง Comprehensive Convention against International Terrorism ขึ้น เพื่อให้มีการร่วมมือกันในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ

⁹ Article 2(1) of the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism provides :

(1) Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person , by any means , unlawfully and intentionally , causes :

- (a) Death or serious bodily injury to any person ; or
- (b) Serious damage to public or private property , including a place of public use , a state or government facility , a public transportation system , infrastructure facility or the environment ; or
- (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1(b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss, when

“บุคคลใดกระทำความผิดตามความหมายในอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะโดยวิธีใด ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายและกระทำโดยเจตนา”

(a) ให้บุคคลคนใดเสียชีวิต หรือได้รับอันตรายสาหัส

(b) ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของปัจเจกชนหรือทรัพย์สินของสาธารณชน สถานทีราชการ , สาธารณูปโภคของรัฐหรือรัฐบาล , ระบบขนส่งมวลชน , ระบบโทรคมนาคม และสิ่งแวดล้อม

(c) ความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นตามข้อ (b) ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ โดยจุดมุ่งหมายของการกระทำมุ่งต่อการสร้างความสะพรึงกลัวให้เกิดขึ้นต่อประชาชน, การขับไล่รัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้ละเว้นการกระทำต่างๆ”

แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้ยังคงเป็นเพียงร่างอนุสัญญาเท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการก่อการร้ายยังคงโต้แย้งกันในเรื่องคำนิยามที่ปรากฏในอนุสัญญาฯนี้อยู่

ในด้านปัญหาการให้คำนิยามการก่อการร้ายนั้น สามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็น 2 แนวทาง คือ การนิยามแบบเฉพาะเจาะจงกับการนิยามแบบทั่วไป

การนิยามแบบเฉพาะเจาะจงนั้น เป็นลักษณะที่บ่งชี้ถึงการกระทำใดๆที่จะเป็นการก่อการร้ายหรือไม่ โดยแยกเป็นกรณีๆไป เช่น การจี้เครื่องบิน การจับบุคคลเป็นตัวประกัน โดยไม่มีการให้คำนิยามของการก่อการร้ายที่มีลักษณะเป็นกลาง ซึ่งต่างจากการนิยามแบบทั่วไปที่จะให้คำนิยามที่เป็นกลางของการก่อการร้าย โดยอ้างอิงถึงหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานต่างๆ เช่น เจตนาแรงจูงใจ และลักษณะของเหยื่อ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางแบบเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นแนวทางพิเศษซึ่งจะพิสูจน์จากกรณีเฉพาะไปสู่หลักทั่วไป ส่วนการนิยามแบบหลักทั่วไปนั้นจะพิสูจน์หลักทั่วไป ไปสู่กรณีเฉพาะซึ่งแนวทางนี้อาจนำไปสู่การสร้างคำนิยามให้เป็นหนึ่งเดียวได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการให้คำนิยามการก่อการร้ายนั้นเป็นปัญหาต่อสังคมระหว่างประเทศมายาวนาน หากแต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติลงได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบางรัฐที่แตกต่างกัน ดังนั้นแนวทางในการที่จะให้คำนิยามการก่อการร้ายในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องมีการยอมรับการให้คำนิยามที่เรียกว่าเป็นแนวทางเฉพาะเจาะจง ซึ่งจะไม่มีการให้คำนิยามความหมายของการก่อการร้ายไว้ แต่มีความพยายามที่จะให้

the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing an act.

ค่านิยมของการกระทำเป็นประเภทๆ ไปอย่างมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น การจี้นัดเครื่องบิน การจับบุคคลเป็นตัวประกัน การลอบวางระเบิด เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดค่านิยมตามแบบทั่วไป ซึ่งกำหนดค่านิยมโดยอธิบายถึงบรรทัดฐานบางอย่างที่แน่นอน เช่น เจตนา แรงจูงใจ และเหยื่อ เป็นต้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการให้ค่านิยมแบบเฉพาะเจาะจง ไม่เพียงแต่จะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองได้เท่านั้น แต่ยังมีประโยชน์ในทางปฏิบัติด้วย ทั้งนี้เพราะการให้ค่านิยมในแบบเฉพาะเจาะจงจะมีการกำหนดเนื้อหาที่แน่นอนที่ใช้ในการพิจารณา รวมถึงข้อตกลงที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุตามข้อตกลงด้วย แต่อย่างไรก็ตามการให้ค่านิยมในแนวทางดังกล่าว มีปัจจัยหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ในการกำหนดค่านิยมนั้นมักจะไม่มี ความชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้มีการกล่าวอ้างถึงอย่างตรงไปตรงมา และเนื่องจากรูปแบบของการก่อการร้ายมีการพัฒนาไปตามเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้นเรื่อยๆ หากมีการก่อการร้ายในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้น ก็ต้องมีการพิจารณาเพิ่มหลักกฎหมายตามการกระทำนั้นอยู่เรื่อยๆ จึงทำให้การให้ค่านิยมแบบเฉพาะเจาะจงไม่อาจครอบคลุมได้ในทุกเหตุการณ์ต่างจากการให้ค่านิยมแบบทั่วไปซึ่งจะมีการกำหนดค่านิยมที่เป็นสากลขึ้นมาทำให้สามารถปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ แต่ทั้งนี้ก็จะต้องพบกับความยากลำบากในการร่วมกันกำหนดค่านิยมต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะทำให้เห็นได้ว่าในกรณีที่จะกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายแบบทั่วไปนั้นมียอดประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณา ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คือการใช้ความรุนแรงซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ยกตัวอย่างเช่น การจี้นัดเครื่องบิน การใช้ระเบิดพลีชีพ เป็นต้น ซึ่งจะมีลักษณะการกระทำที่มีการข่มขู่คุกคามต่อประชาชน โดยการข่มขู่คุกคามนั้นมีจุดมุ่งหมายของการกระทำที่สำคัญแอบแฝงอยู่ คืออาจจะเป็นการเรียกร้องให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ให้กระทำ หรือควเว้นกระทำการใดๆ แต่อย่างไรก็ตาม การทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สินเป็นเพียงสัญญาณเตือนของผู้ก่อการร้ายเท่านั้น เนื่องจากเหยื่อผู้บริสุทธิ์เหล่านั้นไม่ใช่เป้าหมายหลักของผู้ก่อการร้าย แต่สิ่งที่ถือเป็นเป้าหมายสำคัญก็คือ การสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นกับสาธารณะชน ซึ่งจะเป็นการลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลด้วย เช่น การใช้ระเบิดรถยนต์หรือการใช้ระเบิดพลีชีพ อาจสร้างความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพียงไม่กี่คน แต่สามารถสร้างความสะพรึงกลัวให้เกิดขึ้นต่อสาธารณะชนได้อย่างกว้างขวาง เพราะจะทำให้ทุกคนเกิดความหวาดระแวงเนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดการระเบิดขึ้นอีกเมื่อใด จึงเห็นได้ว่าการก่อการร้ายสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับบุคคล 2 กลุ่ม คือ (1) บุคคลผู้ประสบเหตุการณ์ที่เสียชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นบุคคลผู้ที่

ได้รับผลกระทบโดยตรง และ (2) สาธารณชนผู้ที่ต้องรู้สึกหวาดกลัวและรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม

ประการที่สอง แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการก่อการร้ายนั้นมาจากสาเหตุหลายประการ และโดยส่วนใหญ่จะเกิดจาก ความขัดแย้งทางศาสนา ความขัดแย้งทางการเมือง รวมไปถึงการกระทำเพื่อต่อรองให้มีการกระทำหรือควั่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายระหว่างประเทศในปัจจุบัน สาเหตุส่วนใหญ่มักจะมาจากเรื่องทางศาสนาเป็นสำคัญ โดยเห็นได้จาก ในช่วง ค.ศ.1979 ถึง ค.ศ.1989 มีการทำสงครามโซเวียต-อัฟกัน ในประเทศอัฟกานิสถาน ซึ่งผู้ที่เรียกตนเองว่ามุจาฮิดีน (mujahadeen) ซึ่งตามรากศัพท์ คำๆนี้แปลว่า ผู้ต่อสู้เพื่อศาสนาโดยเป็นผู้เสียสละชีวิตเพื่อต่อสู้กับพวกนอกรีต รวมไปถึงเหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ที่ชาวมุสลิมกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของนาย บิน ลาเดน ผู้นำกลุ่มอัลเกด้า ได้จี้เครื่องบินพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์นั้น บางคนเรียกว่า เป็นการทำสงครามศาสนา หรือ jihad ซึ่งคำว่า jihad นั้นมีความหมายถึง การแสดงออก หรือการใช้ความพยายามต่างๆ โดยนัยดังกล่าวนี้คนบางกลุ่มอาจแปลความว่า หากมีพวกนอกรีต หรือผู้ไม่เชื่อในพระเจ้าก็อาจจะทำสงครามต่อต้านคนเหล่านั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญบางท่านก็กล่าวว่าคำๆ นี้อาจมีความหมายถึงการล้างบาปเพื่อความสงบสุขภายในใจก็ได้

ประการที่สาม เป้าหมายของการก่อการร้ายจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการก่อการร้ายส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มพลเรือนหรือประชาชนผู้บริสุทธิ์มากกว่ากองกำลังทางทหาร ดังนั้นการก่อการร้ายจึงแตกต่างจากการทำสงครามซึ่งเป็นการกระทำต่อกลุ่มบุคคลหรือกองกำลังทหารที่ติดอาวุธ ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การก่อการร้ายมักจะสร้างความสะพรึงกลัวต่อสาธารณชนมากกว่าการทำสงครามซึ่งแม้ว่าจะทำให้เกิดความสลดหดหู่ใจบ้าง แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเปรียบเทียบได้จากกรณีเหตุการณ์ที่กองกำลังทหารของประเทศญี่ปุ่นบุกถล่มอ่าวเพิร์ลฮาร์เบอร์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการถล่มกองกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสร้างความโกรธแค้นและความสลดหดหู่ใจให้แก่ชาวโลกก็ตาม แต่ความรู้สึกต่อเหตุการณ์ดังกล่าวก็ยังแตกต่างจากความรู้สึกที่มีต่อเหตุการณ์ที่เกิดจากการก่อการร้ายไม่ว่าจะเป็นการที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายขับเครื่องบินโดยสารพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ หรือกรณีการวางระเบิดที่เกาะบาห์ลี เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการกระทำในลักษณะที่เป็นก่อการร้ายนั้นมักจะเป็นการกระทำต่อเหยื่อผู้บริสุทธิ์ซึ่งส่วนมากจะเป็นสาธารณชนและไม่ระบุกลุ่มเป้าหมาย ขอบเขตความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจึงอาจมีได้อย่างกว้างขวาง และเนื่องจากไม่แน่ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด จึงทำให้มีความหวาดระแวงว่าจะเกิดเหตุการณ์

ร้ายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งแตกต่างจากกระทำต่อทหารที่ติดอาวุธที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างแน่นอนขอบเขตความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจึงมีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งการระวังป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นก็สามารถที่จะกระทำได้ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าต่างก็เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน โดยไม่ทันตั้งตัวได้เหมือนกันก็ตาม

ประการที่สี่ การปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายไม่อาจกระทำเหมือนอย่างผู้ก่ออาชญากรรมในความผิดอื่น ๆ ได้¹⁰ ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาอยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง การก่อการร้ายไม่ใช่ความผิดที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว หากแต่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้วย และ ประการที่สอง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดให้การกระทำความคิดในลักษณะที่เป็นการก่อการร้ายเป็นข้อยกเว้นของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ตาม แต่ก็เป็นที่รู้กันดีอยู่แล้วว่าความผิดที่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายมักจะเป็นความผิดที่เกี่ยวกับทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจึงอาจจะก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันได้ ดังนั้นประเทศที่จับผู้ต้องสงสัยกระทำความผิดฐานก่อการร้ายได้ก็ควรที่จะร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้องในการฟ้อง หรือส่งตัวผู้ต้องสงสัยไปยังประเทศนั้นๆ ด้วย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ยังขึ้นอยู่กับความยินยอมของแต่ละประเทศ รวมถึงจะต้องอาศัยสนธิสัญญาทวิภาคีด้วย ซึ่งอาจจะทำให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายได้ นอกจากนี้ลักษณะของการก่อการร้ายยังแตกต่างจากอาชญากรรมที่มีลักษณะรุนแรงประเภทอื่นๆ เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) หรืออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes against humanity) เพราะการกระทำความผิดเหล่านี้จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลจำนวนมากๆ ในขณะที่การก่อการร้ายไม่ให้ความสำคัญกับจำนวนเหยื่อที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายและทรัพย์สิน จำนวนเหยื่อที่เป็นเป้าหมายจึงอาจจะมีจำนวนไม่มาก แต่สามารถที่จะสื่อสารความรุนแรงให้ปรากฏต่อสาธารณะได้เท่านั้น

ประการสุดท้าย คือ องค์กร เนื่องจากบุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจจะกระทำการก่อการร้ายได้ แต่การก่อการร้ายมักจะมีองค์กรบางองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นการให้การสนับสนุนโดยการฝึกอบรม การสนับสนุนทางการเงิน หรือ การให้ที่พักพิง เป็นต้น ดังนั้นการกระทำใดๆ ที่บุคคลกระทำโดยลำพังหรือกระทำโดยกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่

¹⁰ Emmanuel Gross, "Thwarting Terrorist Acts by Attacking the Perpetrators or their Commanders as an Act of Self-defense: Human Rights versus the State Duty to protect its Citizens," *Temple international and Comparative Law Journal* 195 (2001): 35.

คนจะไม่ถือว่าเป็นการก่อการร้าย แต่เป็นเพียงการก่ออาชญากรรมธรรมดาเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การวางระเบิดตึกในเมือง โอกาโฮมา ซึ่งได้สังหารคนบริสุทธิ์ไปจำนวนมากและเป็นการกระทำโดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ นาย Timothy McVeigh ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับการตัดสินว่าเป็นการก่อการร้าย แต่เป็นเพียงอาชญากรรมเท่านั้น เพราะได้มีการเตรียมการและทำการโดยบุคคลเพียงคนเดียว

จะเห็นได้ว่า คำนียามการก่อการร้ายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นมักจะมีการกล่าวถึงเรื่องของเจตนา และวัตถุประสงค์ในการกระทำที่มุ่งเน้นไปในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันการก่อการร้าย มักจะมีเหตุผลที่แอบแฝงไปในทางอื่น โดยเฉพาะเรื่องในทางศาสนา เป็นต้น ดังนั้น การกระทำที่จะเป็นการก่อการร้ายจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาของผู้กระทำ คือมีความตั้งใจหรือเล็งเห็นผลของการกระทำของตน และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการก่อการร้ายจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่แท้จริงนอกจากการต้องการทำลายล้างชีวิตหรือทรัพย์สินต่างๆ เช่น อาจจะเป็นการกระทำเพื่อเรียกร้องให้เป็นไปตามที่ตนต้องการหรือเป็นการกระทำที่มีความเชื่อทางศาสนาอยู่เบื้องหลัง เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วเรื่องการใช้ความรุนแรงก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการก่อการร้าย โดยอาจจะเป็นการลอบวางระเบิด การจี้ยึดเครื่องบิน การลักพาตัว เป็นต้น ซึ่งการกระทำรุนแรงนั้นจะต้องส่งผลกระทบต่อจิตใจและการดำเนินชีวิตของปัจเจกชนและรวมถึงสาธารณชนด้วย นั่นหมายความว่า จะต้องสร้างความหวาดกลัว ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการทำให้เกิดใจ เกิดความกลัวอย่างรุนแรง ตื่นตระหนกและเกิดความขมแค้นด้วยเพื่อเป็นการบีบบังคับให้เกิดผลตามที่ตนหวังไว้ด้วย

ข้อสำคัญอีกประการที่จะต้องนำมาพิจารณาในการนิยามการก่อการร้าย คือในเรื่องเหยื่อที่ได้รับผลจากการกระทำว่าสมควรที่จะเป็นพลเรือนผู้บริสุทธิ์เท่านั้นหรือว่ารวมถึงพลรบด้วย โดยมีความเห็นไม่ตรงกันบางฝ่ายเห็นว่าควรจะเป็นพลเรือนผู้บริสุทธิ์เท่านั้น แต่บางฝ่ายเห็นว่าควรจะแยกแยะก่อนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีการขัดกันทางอาวุธอยู่หรือไม่ โดยหากเป็นสถานการณ์ที่มีการขัดกันทางอาวุธหรืออยู่ในบริเวณสมรภูมิรบสามารถคาดเดาได้ว่าอาจเกิดความรุนแรงขึ้นได้ อยู่เสมอ หากมีการกระทำต่อพลรบก็อาจจะไม่เป็นการก่อการร้าย แต่หากเป็นสถานการณ์ปกติไม่ได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใดก็อาจจะถือได้ว่าเป็นการก่อการร้ายได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเป็นการกระทำรุนแรงต่อทหารหรือพลรบในขณะที่เป็นสถานการณ์ปกติและบุคคลนั้นมีได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ก็ควรจะเป็นการก่อการร้ายได้ มิใช่ว่าการกระทำที่จะเป็นการก่อการร้ายได้ จะต้องเป็นการกระทำต่อพลเรือนเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการที่จะกำหนดค่านียามของการก่อการร้าย นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ยอมรับว่าการใช้กำลังของรัฐต่อประชาชนจะอยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงเจนีวา และหากเป็นการทำสงครามก็จะเป็นอาชญากรรมสงครามหรืออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ
2. การกระทำภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายทั้ง 12 ฉบับ* ถือเป็นการก่อการร้ายและเป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศซึ่งการก่อการร้ายใน

- * 1. Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft หรือ อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน ค.ศ.1963
2. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยาน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ค.ศ.1970
3. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ ค.ศ.1971
4. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลระหว่างประเทศที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้ง ผู้แทนทางการทูต ค.ศ.1973
5. International Convention against the Taking of Hostages หรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน ค.ศ.1979
6. Convention on The Physical Protection of Nuclear Material หรือ อนุสัญญาปกป้องคุ้มครองจากวัสดุนิวเคลียร์ ค.ศ.1980
7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation หรือพิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีขอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ค.ศ.1988
8. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ.1988
9. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platform Located on the Continental Shelf หรือพิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีป ค.ศ.1988
10. Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purpose of Detection หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ค.ศ.1991
11. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing หรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ค.ศ.1998
12. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism หรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 1999

สถานการณ์ขัดกันทางอาวุธจะถูกจำกัดโดยอนุสัญญาเจนีวาและพิธีสาร ซึ่งจะขอกว่าโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

3. อ้างอิงคำนิยามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 1999¹¹ และมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1566¹²

4. การกระทำการก่อการร้ายทุกประเภทเป็นการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งในอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้ายและอนุสัญญาเจนีวาและข้อมติที่ 1566 ซึ่งก็คือ เจตนาทำให้บาดเจ็บสาหัสต่อพลเรือน เมื่อวัตถุประสงค์ของการกระทำตั้งใจสร้างความสะพรึงกลัวต่อประชาชน จับได้รัฐบาลหรือให้ทำงานกระทำบางอย่าง

ดังจะเห็นได้จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น การนิยามการก่อการร้ายยังไม่มีนิยามที่เป็นสากลเนื่องมาจากปัญหาต่างๆ ในด้านทัศนคติที่ไม่ลงรอยกัน ดังนั้นแล้วในหัวข้อต่อไปจะศึกษาถึงการให้คำนิยามของที่สำคัญของบุคคล องค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงแนวคิด และหลักการของนักวิชาการรวมถึงแนวความคิดของประเทศต่างๆ ในการให้คำนิยามการก่อการร้าย โดยจะทำให้เกิดประโยชน์ในการพิจารณาถึงการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการกับการก่อการร้ายต่อไป

2.1.2 คำนิยามของนักนิติศาสตร์

เนื่องจากปัจจุบันปัญหาการก่อการร้าย เป็นปัญหาที่หลายฝ่ายให้ความสนใจ จึงมีนักนิติศาสตร์มากมายได้ให้คำนิยามไว้ แต่ที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ คำนิยามการก่อการร้ายว่า เป็นการกระทำที่ใช้กำลังบังคับ หรือการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ ซึ่งมุ่งกระทำโดยตรงต่อฝ่ายที่สามซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือไม่มีส่วนรู้เห็นด้วย เพื่อให้ได้รับผลตามที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเงิน หรือการปฏิบัติการทางจิตวิทยา และเมื่อการก่อการร้ายมีปัจจัยระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ไม่ว่าจะด้านการเงิน กำลังคน หรือความช่วยเหลือใดๆ ก็จะเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศ¹³

นอกจากนั้นจะขอนำเสนอคำนิยามของนักนิติศาสตร์บางท่าน ได้แก่

นาย เอ็ดเวิร์ด มิกโกลัส ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การใช้หรือขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงที่ผิดธรรมดาของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อดำเนินการใช้อำนาจ

¹¹ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

¹² United Nations Security Council Resolution 1566 (2004).

¹³ Robert A. Friedlander, Terrorism Document of International and Local Control.

(The United States of America: Oceana Publications, 2001), p.1-27.

หน้าที่ของรัฐโดยมุ่งต่อผลทางจิตใจและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากกว่ากลุ่มที่เป็นเหยื่อโดยตรง

นายไบรอัน เจนกินส์ ได้ให้คำนิยามว่า ยุทธศาสตร์ของความรุนแรง ซึ่งมุ่งต่อผลทางจิตใจเฉพาะอย่างยิ่ง ความหวาดกลัวของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

นาย เจ.บี.เอส. ฮาร์ดแมน ได้ให้คำนิยามว่า เป็นแนวทางปฏิบัติหรือทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังแนวทางปฏิบัติ ซึ่งกลุ่ม หรือพรรคใดๆ นำไปใช้เพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของตนที่ตั้งไว้ โดยการใช้ความรุนแรงอย่างเป็นระบบ

2.1.3 คำนิยามของประเทศต่างๆ

การให้คำนิยามของแต่ละประเทศในโลกนั้นจะมีพื้นฐานการให้คำนิยาม และองค์ประกอบที่แตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขอศึกษาคำนิยามของประเทศต่างๆ ดังนี้ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอัฟริกาใต้

คำนิยามของประเทศสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ก่อเหตุวินาศกรรมขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาหันกลับมาให้ความสำคัญกับการก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ได้มีการออกมาตรการต่างๆ ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายออกมาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการระดมความคิดจากนักวิชาการและผู้รู้ในด้านต่างๆ ร่วมกันคิดค้นวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำของผู้ก่อการร้าย เพื่อมิให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายขยายจำนวนหรือมีความเข้มแข็งขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ก็ยังได้ออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้มีการกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ โดยได้มีการออกรัฐบัญญัติเพื่อความร่วมมือในการใช้มาตรการที่เหมาะสมในการขัดขวางการก่อการร้าย The Uniting and strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA Patriot Act) ได้มีการให้คำนิยามการก่อการร้ายโดยแบ่งออกเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

และการก่อการร้ายภายในประเทศ ซึ่งตามข้อ (2) ได้ให้คำนิยามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ¹⁴ ไว้

ว่าหมายถึง การกระทำที่เป็นใช้ความรุนแรง หรือเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกาหรือรัฐอื่นๆ และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่เกิดขึ้นภายในประเทศหรือไม่ก็ตาม เพื่อก่อให้เกิดความหวาดกลัว หรือเพื่อใช้ข่มขู่ บังคับ ต่อประชาชน เพื่อสร้างอิทธิพลให้เหมือนนโยบายของรัฐบาล หรือโดยการข่มขู่ บังคับและเพื่อสร้างให้มีผลต่อการกระทำใดๆของรัฐบาล ทั้งนี้โดยการก่อให้เกิดการทำลายล้าง การลอบสังหาร การลักพาตัว รวมไปถึงการกระทำที่เป็นการสมรู้ร่วมคิด การจัดหาสถานที่เตรียมการ หรือการให้ที่หลบภัย ที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจ หรือนอกเหนือเขตแดนของประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁴ the Uniting and strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (*USA Patriot Act*) , s 802 amended the definition of domestic terrorism within Title 18 of the *United States Code* Section 2331 of Title 18 now provides:

- (2) the term international terrorism means activities that
 - (a) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or of any State;
 - (b) appear to be intended
 - (i) to intimidate or corpse a civilian population;
 - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or
 - (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and
 - (c) occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the local in which their perpetrators operate or seek asylum;.....
- (5) the term domestic terrorism means activities that
 - (a) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any states;
 - (b) appear to be intended
 - (i) to intimidate or coerce a civilian population;
 - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion;
 - (iv) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping ;and
 - (c) Occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States.

นอกจากนี้ ตาม (5) ของรัฐบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายภายในประเทศไว้ว่าหมายถึง การกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา หรือรัฐใดๆ เพื่อสร้างความหวาดกลัว หรือเพื่อข่มขู่ประชาชน เพื่อสร้างอิทธิพลให้เหมือนนโยบายของรัฐบาล หรือโดยการข่มขู่ บังคับ เพื่อสร้างผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล โดยการก่อให้เกิดการทำลายล้าง การลอบสังหาร การลักพาตัว และเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา

จะเห็นได้ว่าการกำหนดค่านิยมของการก่อการร้าย ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งที่เป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และการก่อการร้ายภายในประเทศ ได้มีการกำหนดลักษณะของการกระทำไว้อย่างเดียวกัน กล่าวคือ จะต้องเป็นการกระทำที่รุนแรง หรือเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ โดยการกระทำดังกล่าวมีเจตนาที่จะสร้างความสะพรึงกลัวให้เกิดขึ้นกับประชาชน หรือเป็นการข่มขู่ บังคับประชาชน หรือเพื่อสร้างอิทธิพลเหมือนนโยบายของรัฐบาล โดยการกระทำที่เป็นการทำลายล้าง การลอบสังหารหรือการลักพาตัว แต่จะต่างกันเพียงเขตแดนที่ใช้บังคับเท่านั้น ซึ่งตามรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การกระทำที่เป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ต้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา รวมถึงรัฐอื่นๆ หรือการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญานั้น ได้กระทำขึ้นในเขตอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐใดๆ ก็ได้ ในขณะที่การกระทำที่เป็นการก่อการร้ายภายในประเทศ ถือเอาเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ซึ่งตามค่านิยมตามกฎหมายฉบับนี้มีข้อสังเกตว่า ไม่ได้มีการกล่าวยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการประท้วง หรือการนัดหยุดงานซึ่งไม่ได้เป็นผลจากการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย ดังนั้นตามความเห็นของผู้วิจัยค่านิยมนี้เป็นค่านิยมที่มีความเคร่งครัดมาก และในกรณีที่ไม่ได้มีการกล่าวยกเว้นในเรื่องดังกล่าวไว้ก็อาจจะทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอาจถูกกระทบได้

ค่านิยมของประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร ได้มีมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้ายมาช้านานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการประณามการก่อการร้าย ค.ศ.1994 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อตอบโต้การลอบวางระเบิดของกองทัพไอริช หรือการที่ประเทศสหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายขึ้นในปี ค.ศ.2000 (The Terrorism Act 2000(UK)) ซึ่งได้มีการกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายด้วย¹⁵ โดยได้กำหนดไว้ว่าการก่อการร้าย หมายความว่า การใช้

¹⁵ The Terrorism Act 2000(UK) contains a definition of terrorism

หรือการข่มขู่ที่ใช้ความรุนแรงต่อผู้อื่นหมายความรวมถึงการข่มขู่ว่าจะใช้อาวุธระเบิดด้วย เพื่อให้
 เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้อื่นหรือการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินหรือสร้างความเสี่ยง
 ต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสาธารณะ การขัดขวาง หรือแทรกแซงระบบอิเล็กทรอนิกส์
 ทั้งนี้เพื่อเป็นการใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้อิทธิพลเหนือรัฐบาลของสหราชอาณาจักรรวมถึงรัฐบาลของ
 ต่างประเทศ หรือสร้างความสะพรึงกลัวต่อสาธารณชน หรือสถานที่สาธารณะซึ่งรวมถึงที่อยู่นอกส
 หราชอาณาจักรด้วยโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ศาสนา ทัศนคติ ให้รวมถึงการ
 กระทำที่เกิดขึ้นนอกสหราชอาณาจักรไม่คำนึงถึงว่าบุคคล ทรัพย์สิน สถานที่ที่ถูกกระทำจะอยู่ ณ ที่
 ใด และจะต้องมีวัตถุประสงค์ของการก่อการร้าย รวมถึงการกระทำเพื่อประโยชน์ขององค์กรด้วย

-
- (1) In this Act terrorism means the use or threat of action where
- (a) the action falls within subsection (2);
 - (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public; and
 - (c) The use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.
- (2) Action falls within this subsection if it
- (a) involves serious violence against a person;
 - (b) involves serious damage to property
 - (c) endangers a person life , other than that of the person committing the action;
 - (d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public ; or
 - (e) Is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.
- (3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1) (b) is satisfied.
- (4) In this section
- (a) action includes action outside the United Kingdom;
 - (b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated;
 - (c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom; and
 - (d) The government means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom.
- (5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organization.

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการก่อการร้ายของสหราชอาณาจักร ได้บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายไว้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากจะเป็นการกระทำที่ใช้ความรุนแรง สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของเอกชนและสาธารณะซึ่งพบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบันแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงการกระทำที่สร้างความเสี่ยงต่อ สุขภาพ ความปลอดภัยของสาธารณะ เช่น การใช้อาวุธเชื้อโรค การใช้แก๊สพิษ หรือสารพิษต่างๆ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางและนับวันจะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยทั้งนี้ยังรวมถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดขวางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การสื่อสาร ซึ่งในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญต่อการดำเนินเศรษฐกิจ และวิถีการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์เป็นอย่างยิ่งอีกด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ไว้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากได้กำหนดให้มีผลบังคับใช้กับการกระทำทั้งต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสถานที่ของเอกชนหรือสาธารณะที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกสหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ก็ยังได้บัญญัติถึงองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการก่อการร้ายจะต้องปรากฏว่า เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือเพื่อประโยชน์ขององค์กรที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายด้วย ดังนั้นการกระทำที่บุคคลทั่วไปเห็นว่ามีลักษณะเป็นการก่อการร้าย แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การกระทำที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือเพื่อประโยชน์ขององค์กรก่อการร้าย ก็อาจทำให้ผู้กระทำไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ข้อพิจารณาข้อหนึ่งคือ ไม่ได้มีการกำหนดยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการประท้วงหรือการนัดหยุดงานซึ่งไม่ได้เป็นผลจากการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ก็อาจจะทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอาจถูกกระทบได้เช่นกัน

ค่านิยมของประเทศแคนาดา

เดิมทีนั้นประเทศแคนาดาไม่ได้มีการให้ค่านิยมของการก่อการร้ายไว้ แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้ายจะถูกปฏิเสธไม่ให้เดินทางเข้าประเทศแคนาดา และยังได้มีการกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายไว้ว่า หมายถึง “การกระทำที่มีเจตนาทำให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือทำให้บุคคลใดไม่สามารถขัดขืนต่อสู้ได้ในสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธ โดยวัตถุประสงค์ของการกระทำเพื่อสร้างความหวาดกลัวต่อประชาชนหรือเพื่อเป็นการขับไล่รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือเพื่อให้กระทำ หรือควั่นกระทำ หรือให้ได้รับผลจากการกระทำบางอย่าง”

ต่อมา จึงได้มีพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในส่วนที่ 4 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งได้แทรกคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของแคนาดา (The Canadian Criminal Code)¹⁶ โดยคำนิยามการก่อการร้ายตามกฎหมายนี้ คือ กระทำซึ่งมีเจตนาให้ บุคคลใดถึงแก่ชีวิต บาดเจ็บสาหัส โดยการใช้ความรุนแรง กระทำอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคล ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยต่อสาธารณะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นของส่วนบุคคลหรือของสาธารณะทำให้มีการแทรกแซงในบริการพิเศษต่างๆ ระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นส่วน

¹⁶ The Canadian Criminal Code defines terrorist activity in two parts

(a) terrorist activity means an act or omission that is committed in or outside Canada and that, if committed in Canada, is one of the following offences

(b) an act or omission, in or outside Canada,

(i) that is committed

(A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause; and

(B) in whole or in part with the intention of intimidating the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, whether the public or the person, government or organization is inside or outside Canada, and

(ii) that intentionally

(A) causes death or serious bodily harm to a person by the use of violence;

(B) endangers a person life;

(C) causes a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public;

(D) causes substantial property damage, whether to public or private property, if causing such damage is likely to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C); or

(E) causes serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, whether public or private, other than as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C), and includes a conspiracy, attempt or threat to commit any such act or omission, or being an accessory after the fact or counseling in relation to any such act or omission, but, for greater certainty, does not include an act or omission that is committed during an armed conflict and that, at the time and in the place of its commission, is in accordance with customary international law or conventional international law applicable to the conflict, or the activities undertaken by military forces of a state in the exercise of their official duties, to the extent that those activities are governed by other rules of international law.

บุคคล ทั้งนี้ไม่รวมถึงการประท้วง หรือการนัดหยุดงานซึ่งไม่ได้เป็นผลจากการกระทำที่กล่าวไว้ และรวมถึงการสมรู้ร่วมคิด พยายาม หรือข่มขู่ว่าจะกระทำหรือดเว้นกระทำการ โดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ศาสนา หรือทัศนคติ เพื่อสร้างความสะพรึงกลัวให้กับสาธารณะหรือสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การจับไล่บุคคล รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้กระทำ หรือดเว้นกระทำ ไม่ว่าจะบุคคล รัฐบาล หรือ องค์การระหว่างประเทศนั้น จะอยู่ภายในหรือภายนอกประเทศแคนาดา โดยทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำหรือดเว้นกระทำที่เกิดขึ้นในหรือนอกประเทศก็ตาม โดยถ้าเป็นการกระทำภายในประเทศก็จะต้องพิจารณาถึงความผิดตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศแคนาดาด้วย

จะเห็นได้ว่า การให้คำนิยามตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้มีการกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ทั้งแนวทางเฉพาะและแนวทางทั่วไป ซึ่งที่ยอมรับกันในระดับสากล โดยในกรณีของแนวทางเฉพาะนั้น การกระทำหรือดเว้นกระทำที่เกิดขึ้นในประเทศแคนาดา จะถือว่าเป็นการก่อการร้ายก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายอาญาระบุว่าเป็นความผิดด้วย ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าขอบเขตของการใช้บังคับอาจไม่ครอบคลุมทุกการกระทำ แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติก็ได้กำหนดคำนิยามแบบแนวทางทั่วไปไว้ด้วย ซึ่งมีลักษณะสากลและระบุชัดเจนว่าการกระทำหรือดเว้นกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายจะมีลักษณะอย่างไร ซึ่งครอบคลุมทั้งการกระทำอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ ความมั่นคงของประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกประเทศก็ตาม โดยคำนิยามของประเทศแคนาดานั้นได้มีการกำหนดยกเว้นไว้ว่าไม่รวมถึงการกระทำที่ลักษณะเป็นการประท้วง หรือการนัดหยุดงานซึ่งไม่ได้เป็นผลจากการกระทำดังกล่าว

คำนิยามของประเทศออสเตรเลีย

นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ขึ้น รัฐบาลของประเทศออสเตรเลียก็ได้หันมาให้ความสนใจกับการต่อต้านการก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายด้านความมั่นคง (การก่อการร้าย) ค.ศ.2002 (The Security Legislation Amendment (Terrorism) Act 2002) ซึ่งได้บัญญัติคำนิยามใหม่ของการก่อการร้ายเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (The Criminal Code Act) ไว้ใน s 100.1 of part 5.3 ดังนี้¹⁷ ว่าหมายความถึง การกระทำหรือดเว้นกระทำการ โดยเจตนาเป็นเหตุให้บุคคล

¹⁷ The Criminal Code Act 1995 s100.1 of part 5.3 of the code and provides :
(1) In this Part:.....

ใดๆเสียชีวิต เป็นเหตุให้เกิดอันตรายทางกายภาพของบุคคลเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อ

Terrorist act means an action or threat of action where:

- (a) the action falls within subsection (2) and does not fall within subsection (3); and
- (b) the action is done or the threat is made with the intention of advancing a political, religious or ideological cause; and
- (c) the action is done or the threat is made with the intention of :
 - (i) coercing, or influencing by intimidation, the government of the Commonwealth or a state, Territory or foreign country, or of part of a state, Territory or foreign country, or of part of a state, territory or foreign country; or
 - (ii) intimidating the public or a section of the public
- (2) Action falls within this subsection if it:
 - (a) causes serious harm that is physical harm to a person; or
 - (b) causes serious damage to property; or
 - (c) causes a person death; or
 - (d) endangers a person life, other than the life of the person taking the action; or
 - (e) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public; or
 - (f) seriously interferes with, seriously disrupts, or destroys, an electronic system including, but not limited to:
 - (i) an information system; or
 - (ii) a telecommunications system; or
 - (iii) a financial system; or
 - (iv) a system used for the delivery of essential government services; or
 - (v) a system used for, or by, an essential public utility; or
 - (vi) A system used for, or by, a transport system.
- (3) Action falls within this subsection if it:
 - (a) is advocacy, protest, dissent or industrial action ; and
 - (b) is not intended:
 - (i) to cause serious harm that is physical harm to a person; or
 - (ii) to cause a person death; or
 - (iii) to endanger the life of a person, other than the person taking the action; or
 - (iv) To create a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public.
- (4) In this Division :
 - (a) a reference to any person or property is a reference to any person or property wherever situated, within or outside Australia; and
 - (b) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than Australia

ทรัพย์สินทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของบุคคลอื่น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและความปลอดภัยต่อสาธารณะ โดยเป็นการกระทำ หรือการข่มขู่ว่าจะกระทำด้วยแรงจูงใจทางการเมือง ศาสนา ทัศนคติ เพื่อข่มขู่บังคับ โดยการใช้อำนาจคุกคามต่อรัฐ ดินแดน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐ เป็นการคุกคามต่อสาธารณะ หรือ ส่วนใดส่วนหนึ่งของสาธารณะหรือเป็นการเข้าแทรกแซง ขัดขวาง ทำลายระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบโทรคมนาคม ระบบการเงิน ระบบการบริการของรัฐ สาธารณประโยชน์ต่างๆและระบบการขนส่งเป็นต้น แต่ไม่รวมถึงการกระทำที่มีลักษณะการกระทำที่เป็น การคัดค้าน การประท้วงโดยไม่เจตนาให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย ทำอันตรายต่อชีวิตหรือการดำเนินชีวิตประจำวัน หรือสร้างความเสียหายต่อสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม

พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายด้านความมั่นคง (การก่อการร้าย) ดังกล่าว ได้บัญญัติค่านิยมของการก่อการร้ายไว้ในลักษณะที่เป็นสากล กล่าวคือ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายต้องมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน สุขภาพ ความปลอดภัยของสาธารณะ สาธารณูปโภค และระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีจูงใจทางการเมือง ศาสนาหรืออุดมการณ์ขององค์กร และการกระทำนั้นได้กระทำโดยเจตนาที่จะใช้ข่มขู่บังคับ หรือเพื่อคุกคามรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลียหรือไม่ก็ตาม และที่สำคัญในพระราชบัญญัตินี้ ยังได้บัญญัติถึงการกระทำที่ไม่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายไว้ด้วย ซึ่งในการนี้ถือเป็นการเคารพถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยได้กำหนดไว้ว่า หากการกระทำนั้นมิได้มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือ ก่อความเสียหายต่อสาธารณะ และเป็นการใช้สิทธิอันสุจริตตามกฎหมาย เช่น การประท้วง การคัดค้านต่างๆ โดยไม่มีเจตนาแอบแฝงซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่สามารถจะกระทำได้ โดยตามความเห็นของผู้วิจัยนั้นค่านิยมของประเทศออสเตรเลียมีความครอบคลุมชัดเจน และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

ค่านิยมของประเทศอัฟริกาใต้

ประเทศอัฟริกาใต้ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย โดยเริ่มจากในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลอัฟริกาใต้ ได้ออกกฎบัตรต่อต้านการก่อการร้าย โดยที่กฎบัตรฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้การกระทำที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย เช่น การอำนวยความสะดวกต่อการกระทำการก่อการร้าย การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มก่อการร้ายและการสนับสนุนองค์กรการก่อการร้าย เป็นความผิดทางอาญา โดยกฎบัตรต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2003 ฉบับดังกล่าว ได้ให้อำนาจสืบสวนพิเศษและอำนาจในการจับกุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศอัฟริกาใต้ ทั้งยังสร้างข้อกำหนดทางการเงินเพื่อใช้

ปราบปรามการดำเนินการทางการเงินของผู้ก่อการร้าย หรือองค์กรการก่อการร้ายด้วย และได้กำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายไว้ โดยให้หมายความรวมถึง การกระทำที่ผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกประเทศอัฟริกาใต้ โดยการกระทำนั้น ต้องมีลักษณะดังนี้คือ

- (ก) เป็นความผิดตามอนุสัญญา
- (ข) สร้างความสะพรึงกลัวต่อสาธารณชน

โดยการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานก่อการร้าย ตามที่กำหนดไว้ในข้อ (ก) นั้นต้องเป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาที่ประเทศอัฟริกาใต้เป็นภาคีอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดฐานความผิดของอัฟริกาใต้เป็นเพียงความผิดทั่วไป ตามกฎหมายอาญาของประเทศอัฟริกาใต้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่จะมีการกำหนดความผิด ในลักษณะเป็นแนวทางเฉพาะหรือแนวทางทั่วไปไว้ด้วย มีผลให้การก่อการร้ายต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความสะพรึงกลัวต่อสาธารณชน และในขณะเดียวกัน ยังทำให้ความผิดตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายขาดความน่าเชื่อถือไปด้วย

กฎบัตรต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2003 ฉบับนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นกล่าวในคณะกรรมการด้านความยุติธรรมและรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้รับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนอยู่เป็นเวลาพอสมควร และนอกจากนั้นยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆอย่างมากรวมถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอัฟริกาใต้ โดยเฉพาะในเรื่องค่านิยมของการก่อการร้าย

ต่อมา ประเทศอัฟริกาใต้ได้ออกกฎบัตรว่าด้วยการป้องกันรัฐธรรมนูญ ต่อต้านการก่อการร้ายและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ค.ศ.2003 (the Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and related Activities Bill 2003 (2003 South African Anti-Terrorism Bill)) เพื่อนำมาใช้แทนกฎบัตรต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2003 โดยกฎบัตรฉบับหลังนี้ ยังมีส่วนคล้ายคลึงกับกฎบัตรฉบับเก่าอยู่มาก กล่าวคือ ยังกำหนดให้การกระทำที่เป็นความผิดฐานก่อการร้าย มีความสัมพันธ์กับการกระทำความผิดในทางอาญา มีการให้อำนาจสืบสวนและการจับกุมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และมีการกำหนดมาตรการทางการเงินเพื่อใช้ต่อต้านการก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ตาม กฎบัตรฉบับหลังนี้ ได้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับค่านิยมของการก่อการร้ายไว้ค่อนข้างละเอียดกว่าฉบับเดิมมาก โดยได้มีการระบุว่า การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายว่าหมายถึง¹⁸ การ

¹⁸ the Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and related Activities Bill 2003 (2003 South African Anti-Terrorism Bill) the definition of terrorist activity in clause 1(1)(xxiv) is:

(a) any act committed in or outside the Republic, which

-
- (i) involves the systematic, repeated or arbitrary use of violence by any means or method;
 - (ii) involves the systematic, repeated or arbitrary release into the environment or any part of it or distributing or exposing the public or any part of it to
 - (aa) any dangerous, hazardous, radioactive or harmful substance or organism;
 - (bb) any toxic chemical; or
 - (cc) any microbial or other biological agent or toxin;
 - (iii) endangers the life, physical integrity or physical freedom of, or violates the physical freedom of, or causes serious bodily injury to or the death of, any person, or any number or group of persons;
 - (iv) causes serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public
 - (v) causes the destruction of or substantial damages to any property, natural resource, or the environmental or cultural heritage, whether public or private
 - (vi) is designed or calculated to cause serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, or the delivery of any such service, facility or system, whether public or private, including, but not limited to
 - (aa) a system used for, or by, an electronic system, including an information system;
 - (bb) a telecommunication service or system;
 - (cc) a banking or financial system; (dd) a system used for the delivery of essential government services;
 - (ee) a system used for, or by, an essential public utility or transport provider;
 - (ff) an essential infrastructure facility; or
 - (gg) any essential emergency services, such as police, medical or civil defense service; causes any major economic loss or extensive destabilization of an economic system or a substantial devastation of the national economy of a country; or
 - (vii) creates a serious public emergency situation or a general insurrection, whether the harm contemplated in paragraphs (a)(i) to (vii) is or may be suffered in or outside the Republic, and whether the activity referred to in subparagraphs (ii) to (viii) was committed by way of any means or method; and
 - (b) which is intended, or by its nature and context, can reasonably be regarded as being intended, in whole or in part, directly or indirectly, to
 - (i) threaten the unity and territorial integrity of a State;
 - (ii) intimidate, or to induce or cause feelings of insecurity within, the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or to induce, cause or spread feelings of terror, fear or panic in a civilian population; or
 - (iii) unduly compel, intimidate, force, coerce, induce or cause a person, a government, the general public or a segment of the public, or a domestic or international body, organization or intergovernmental organization or institution, to do or to abstain or refrain from

กระทำใดๆที่เป็นการใช้ความรุนแรงไม่ว่าโดยวิธีใดรวมถึงการกระทำต่อสิ่งแวดลอมไม่ว่าจะเป็น การทำอันตราย และการใช้ความรุนแรงโดยวิธีต่างๆ การใช้อาวุธเคมี การใช้อาวุธชีวภาพ โดยทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต เสรีภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ถึงแก่ชีวิต หรือบาดเจ็บสาหัส เป็นสาเหตุให้เกิด ความเสี่ยงต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยของสาธารณะ เป็นสาเหตุในการทำลาย ทำความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิ่งแวดลอม และวัฒนธรรม คาดการณ์ได้ว่าจะเป็นการแทรกแซง หรือขัดขวาง ระบบบริการต่างๆ และระบบสาธารณูปโภค เป็นสาเหตุให้เกิดความสูญเสียหรือเป็นการทำลาย ระบบเศรษฐกิจของชาติ หรือเป็นการสร้างสถานการณ์ฉุกเฉินที่รุนแรง โดยมีจุดประสงค์เพื่อ ประโยชน์ของตน หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ศาสนา หรืออุดมการณ์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็น การคุกคามความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ การสร้างความสะพรึงกลัวต่อความมั่นคงของรัฐ รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจ การขับไล่ ช่มชู้ สร้างความสะพรึงกลัวต่อรัฐบาลหรือสาธารณชน ไม่ว่าจะ เกิดในหรือนอกประเทศและไม่ว่าจะกระทำต่อรัฐบาล บุคคล สาธารณชนที่อยู่ภายในหรือ ภายนอกประเทศก็ตาม

ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำนิยามการก่อการร้ายของประเทศอัฟริกาใต้ได้กำหนดไว้ ก่อนข้างชัดเจนและมีความละเอียดมาก ซึ่งจะส่งผลให้สามารถดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำ ความผิดได้อย่างถูกต้องแน่นอน เนื่องจากทำให้สามารถแยกแยะความผิดฐานการก่อการร้ายออก จากความผิดอาญาทั่วไป และส่งผลให้การดำเนินการกับผู้กระทำผิดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่ สำคัญมีข้อน่าสังเกตคือ มีการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดลอมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ค่อนข้างละเอียด

โดยในการให้คำนิยามของประเทศต่างๆนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าลักษณะของ การกำหนดคำนิยามจะเป็นลักษณะของการกำหนดรูปแบบการกระทำว่าการกระทำที่เข้าในลักษณะ ที่กำหนดจะถือว่าเป็นการก่อการร้าย โดยจะมีการกล่าวถึงลักษณะของการกระทำที่ค่อนข้างละเอียด และมักจะมีลักษณะของการกำหนดการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย (Terrorist Act) มากกว่าที่จะ เป็นการให้คำนิยามของการก่อการร้าย (Terrorism) ซึ่งมีลักษณะเป็นคำนิยามกลางที่กำหนดถึง ความหมายโดยรวมของการก่อการร้าย และนอกจากนั้นจะเห็นว่าในแต่ละประเทศก็จะมีการ กำหนดถึงการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศแคนาดา ได้มี

doing any act, or to adopt or abandon a particular standpoint, or to act in accordance with certain principles, whether the public or the person, government, body, or organization or institution referred to in subparagraphs (ii) or (iii), as the case may be, is inside or outside the Republic; and
(c) Which is committed, directly or indirectly, in whole or in part, for the purpose of the advancement of an individual or collective political, religious, ideological or philosophical motive, objective, cause or undertaking.

การกำหนดความผิดของการสมรู้ร่วมคิด พยายาม และข่มขู่ เอาไว้ด้วย เป็นการสะท้อนให้เห็นถึง แนวโน้มของการกำหนดขอบเขตของการกระทำความผิดดังกล่าวว่า จะมีการรวมถึงการสมรู้ร่วมคิด หรือการให้การสนับสนุนการก่อการร้าย โดยทางตรงและทางอ้อมให้มากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากว่าการ ก่อการร้ายมักจะมีการกระทำที่เป็นขั้นตอนและเป็นกระบวนการจึงควรจะมีการกำหนดถึงความผิด ของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในทุกขั้นตอน และยังมีข้อสังเกตว่าการกำหนดคำนิยามเพื่อกำหนด ความผิดการก่อการร้ายดังกล่าวข้างต้นจะมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่มีแนวโน้มในการใช้นโยบาย ตอบโต้ทางการเมือง (Political reaction) มากกว่าที่จะเป็นการใช้กฎหมายเพื่อ ดำเนินการกับการก่อการร้าย

ทั้งนี้ รายละเอียดของความแตกต่างของคำนิยามของประเทศต่างๆ มี รายละเอียดตามที่ปรากฏไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
สหรัฐอเมริกา	การกระทำที่ใช้ความรุนแรง 1.เป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ 2.เป็นการสมรู้ร่วมคิด การ จัดหาสถานที่ การเตรียม การ การให้ที่พักพิง 3.เป็นการกระทำในลักษณะ ของการลอบสังหาร และการ ลักพาตัว (เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน กฎหมายอาญาภายในรัฐหรือ ของรัฐอื่น)	ประชาชน และรัฐบาล	การเมือง ศาสนา และ ทัศนคติ	1.เพื่อสร้างความหวาดกลัว หรือข่มขู่บังคับประชาชน 2.เพื่อสร้างอิทธิพลเหนือ นโยบายของรัฐบาล 3.เพื่อสร้างผลกระทบให้ เกิดขึ้นกับการกระทำของ รัฐบาล	1.กรณีการก่อการร้าย ภายในประเทศต้องเป็น การกระทำที่เกิดขึ้น ภายในเขตอำนาจของ ประเทศสหรัฐอเมริกา 2.กรณีการก่อการร้าย ระหว่างประเทศ รวมถึง การกระทำที่เกิดขึ้น ภายในเขตอำนาจของ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือภายในเขตอำนาจ ของประเทศต่างๆ

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
สหราชอาณาจักร	<p>การกระทำที่ใช้ความรุนแรงซึ่งมีลักษณะ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.การกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิตผู้อื่น 2.การกระทำที่สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน 3.การกระทำที่สร้างความเสี่ยงภัยต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสาธารณะ 4.การกระทำที่เป็นการแทรกแซงหรือขัดขวางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (รวมถึงการใช้ระเบิดด้วย) 	<ol style="list-style-type: none"> 1.บุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำความผิด 2.ทรัพย์สินสาธารณะ รวมถึงปัจเจกชน 3.สถานที่สาธารณะ 4.รัฐบาลของสหราชอาณาจักรและของรัฐอื่น 5.ระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ 	<p>การเมือง ศาสนา และทัศนคติ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.เพื่อสร้างความหวาดกลัวหรือข่มขู่บังคับประชาชน 2.เพื่อสร้างอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล 	<p>กำหนดให้เป็นการกระทำความผิดไม่ว่าบุคคล ทรัพย์สิน หรือสถานที่ถูกกระทำจะอยู่ภายในหรือภายนอกประเทศ และรัฐบาล หมายถึงทั้งรัฐบาลของสหราชอาณาจักรและรัฐบาลของรัฐอื่น</p>

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
แคนาดา	การกระทำที่ใช้ความรุนแรง 1. เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลได้รับอันตรายถึงชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัส กระทบต่อชีวิตของประชาชน 2. เป็นการสร้างความเสี่ยงภัยต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย 3. การทำความเสียหายต่อทรัพย์สิน 4. การกระทำที่เป็นการแทรกแซงระบบสาธารณสุขโลก (ไม่รวมถึงการกระทำที่เป็นการคัดค้านการประท้วง)	1. สาธารณชน 2. รัฐบาลของประเทศแคนาดาและรัฐบาลของประเทศอื่นๆ 3. องค์การระหว่างประเทศ 4. ทรัพย์สินสาธารณะและของปัจเจกชน 5. ระบบสาธารณสุขโลกต่างๆ	การเมือง ศาสนา และทัศนคติ	1. เพื่อสร้างความหวาดกลัวต่อสาธารณะ 2. เพื่อสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับความมั่นคง เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 3. เพื่อบังคับให้บุคคล รัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศกระทำการหรืองดเว้นกระทำการต่างๆ	การกระทำที่เกิดขึ้นภายในประเทศและนอกประเทศ

T 997 (1007)

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
ออสเตรเลีย	<p>การกระทำหรือควั่นกระทำ</p> <p>1. ทำให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายถึงชีวิต อันตรายแก่ร่างกายหรือกระทบต่อความเป็นอยู่</p> <p>2. ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน</p> <p>3. ทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและความปลอดภัย</p> <p>4. การแทรกแซง ขัดขวาง ทำลาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆรวมถึงบริการสาธารณะอื่นๆ (ไม่รวมถึงการกระทำที่เป็นการคัดค้านการประท้วงที่ไม่มีเจตนาเพื่อก่อการร้าย)</p>	<p>1. บุคคลหรือสาธารณชน</p> <p>2. ดินแดนของประเทศออสเตรเลียรวมทั้งรัฐหรือดินแดนของรัฐอื่น</p> <p>3. ทรัพย์สินทั้งที่อยู่ในภายในและภายนอกประเทศ</p> <p>4. ระบบสาธารณูปโภค รวมถึงระบบการอำนวยความสะดวกต่างๆ</p>	<p>การเมือง ศาสนา และทัศนคติ</p>	<p>1. เพื่อข่มขู่หรือบีบบังคับหรือเพื่อคุกคามรัฐหรือดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐ</p> <p>2. เพื่อคุกคามสาธารณะหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสาธารณะ</p>	<p>การกระทำต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสาธารณะ ทั้งที่อยู่ในหรือนอกประเทศ</p>

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
อัฟริกาใต้	การกระทำที่เป็นความรุนแรง 1.เป็นการกระทำที่มีการใช้อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ กระบด ต่อสิ่งแวดล้อม 2.การกระทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต บาดเจ็บสาหัส ขาดเสรีภาพ 3.การกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยของสาธารณะ 4.การกระทำที่ทำให้เกิดการฆ่าตาย	1.บุคคลหรือสาธารณชน 2.ทรัพย์สินทั้งที่อยู่ในภายในและภายนอกประเทศ 3.รัฐบาลของประเทศอัฟริกาใต้และรัฐบาลของประเทศอื่นๆ 4.ระบบสาธารณูปโภค รวมถึงระบบการอำนวยความสะดวกต่างๆ 5.ระบบเศรษฐกิจของชาติ 6.สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม	การเมือง ศาสนา ทัศนคติ และผลประโยชน์ของตนเอง	1.เพื่อสร้างความหวาดกลัวต่อรัฐบาลหรือสาธารณชน 2.เพื่อสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รวมถึงระบบเศรษฐกิจ	การกระทำที่เกิดขึ้นกับ รัฐบาล บุคคล สาธารณชน ทั้งในและนอกประเทศ

ตารางเปรียบเทียบค่านิยมการก่อการร้ายของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์ค่านิยมของกฎหมายประเทศต่างๆ				
	ลักษณะของการกระทำ	เป้าหมายของการกระทำ	แรงจูงใจในการกระทำ	วัตถุประสงค์ของการกระทำ	ขอบเขตของการกระทำ
	หรือทำให้เสียหายซึ่งทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม 5.การกระทำที่มีลักษณะเป็น การแทรกแซงขัดขวางระบบ สาธารณูปโภคและบริการ สาธารณะต่างๆ 6.การกระทำที่ทำให้เกิดความ สูญเสียทางเศรษฐกิจ 7.เป็นการสร้างสถานการณ์ที่ ฉุกเฉินและรุนแรง				

2.1.4 คำนิยามขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย ได้เคยให้คำนิยามการก่อการร้ายระหว่างประเทศไว้ว่า¹⁹

1. การกระทำที่มุ่งกระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ผู้นำของรัฐหรือสมาชิกในทางการทูต
2. การกระทำที่มีจุดหมายเป็นสัดอากาศต่อเครื่องบินโดยสารพลเรือน
3. การส่งผู้ก่อการร้ายไปปฏิบัติการนอกประเทศและใช้วิธีการรุนแรง
4. ใช้ชีวิตมนุษย์ผู้บริสุทธิ์เป็นเครื่องมือ

จะเห็นได้ว่าคำนิยามการก่อการร้ายของคณะกรรมการร่างกฎหมายเป็นไปในลักษณะกว้างๆ และในขณะที่การกำหนดคำนิยามของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ในขณะนี้จึงยังไม่มีคำนิยามการก่อการร้ายที่เป็นสากล

2.1.5 คำนิยามขององค์การตำรวจสากล

องค์การตำรวจสากล ซึ่งเป็นองค์การที่มีสถานะเทียบเท่ากับองค์การในเครือองค์การสหประชาชาติ โดยมีสถานะเป็นองค์การที่ปรึกษาคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีบทบาทอย่างมากในกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ดังนี้คือ²⁰

1. การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายในการแสดงออกให้เกิดผลมากกว่าหนึ่งประเทศขึ้นไป
2. การกระทำที่ความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งและไม่สิ้นสุดลงในประเทศหนึ่ง
3. การกระทำของกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนที่มีแหล่งกำเนิดมาจากต่างประเทศ

¹⁹ “Encyclopedia of the United Nations and International Agreements, Terrorism,” Great Britain: Redwood Burn, p.799.[Online].Available from:<http://www.un.org>.[2002, August 9]

²⁰ Guide for combating International Terrorism, I.C.P.O. - Interpol, General Secretariat, p. 3. [Online].Available from:<http://www.un.org>.[2002, August 9]

4. ได้มีการวางแผนหรือเตรียมการในประเทศหนึ่งและไปปฏิบัติการในอีกประเทศหนึ่ง
5. ผู้เสียหายเป็นประชาชาติพลเมืองของประเทศต่างๆ หรือเป็นผู้เสียหายขององค์การระหว่างประเทศ
6. ความเสียหายเป็นสาเหตุให้ประเทศต่างๆ ได้รับผลร้ายหรือเกิดกับองค์การระหว่างประเทศ

2.1.6 คำนิยามตามความเห็นของผู้วิจัย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะมีการกำหนดคำนิยามการก่อการร้าย เนื่องจากว่า ปัญหาของการก่อการร้ายในปัจจุบันได้มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทั้งในเรื่องของการดำเนินการหรือกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายที่ได้มีการพัฒนาวิธีการและเทคโนโลยีต่างๆ ให้สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงควรที่จะมีการกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายให้ได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายมากขึ้น โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า การก่อการร้าย หมายถึง การกระทำโดยใช้ความรุนแรงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน หรือระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือศาสนา โดยมีความมุ่งหวังให้มีผลกระทบต่อจิตใจของประชาชนและทำให้เกิดความหวาดกลัวต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการขู่เข็ญประชาชนหรือเพื่อเป็นการข่มขู่รัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศใดๆ ปฏิบัติตามความมุ่งหวังหรือข้อเรียกร้องของตน

จากการศึกษาการให้คำนิยามการก่อการร้ายมาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆ ได้ให้คำนิยามที่แตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่แต่ละประเทศจะใช้ลักษณะการกำหนดคำนิยามแบบเฉพาะเจาะจงโดยจะไม่มีมีการกำหนดคำนิยามการก่อการร้ายที่เป็นกลาง แต่จะมีการกล่าวถึงความผิดเป็นกรณีเฉพาะลงไป เช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติที่จะใช้วิธีการกำหนดคำนิยามแบบเดียวกันนี้ แต่ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามกลางที่เป็นสากลแต่อย่างใด ดังนั้นด้วยอุปสรรคในเรื่องการไม่สามารถร่วมกันกำหนดคำนิยามกลางได้ทำให้เกิดปัญหาในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยเช่นกัน เนื่องจากทำให้การร่วมมือและการจำกัดขอบเขตความผิดทำได้ยากส่งผลให้การดำเนินมาตรการต่างๆ ลำบากเช่นกัน องค์การสหประชาชาติจึงเป็นองค์การระหว่างประเทศที่จะเข้ามามีบทบาทและเป็นศูนย์กลางในการแก้ปัญหาและช่วยในการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการนี้คณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้น

ต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกก็ได้มีข้อมติต่างๆออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายมากมาย จึงสมควรที่จะศึกษาถึงผลผูกพันของข้อมติต่าง ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงต่อไปในบทที่ 3

2.2 บทบาทขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

องค์การสหประชาชาติตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1945 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดสงคราม ซึ่งในยุคนั้นถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้ก่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในยุโรป ญี่ปุ่น เยอรมัน และอิตาลี ซึ่งแรกเริ่มมีประเทศสมาชิก 51 ประเทศ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกถึง 191 ประเทศ โดยองค์การสหประชาชาติมีองค์กรหลัก คือ สมัชชาใหญ่ คณะมนตรีความมั่นคง และ สำนักงานเลขาธิการ

อารัมภบทขององค์การสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า

“เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงครามซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานของเกียรติศักดิ์และคุณค่าของปัจเจกชน และสิทธิเสมอภาคของบุรุษ สตรี และประชาชาติน้อยใหญ่ และสถาปนาภาวะการณ์อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มาจากกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้น และปฏิบัติกรอย่างผ่อนปรน และดำรงชีวิตอยู่กันด้วยกันโดยสันติ คู่เพื่อนบ้านที่ดี และให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีการใช้กำลังอาวุธ นอกจากเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยการยอมรับหลักการและวิธีการที่จะตั้งขึ้น และใช้กลไกระหว่างประเทศสำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งปวง ”

จากอารัมภบทขององค์การสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่า หลักการที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ คือ หลักการไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่างๆ ดังจะเห็นได้จาก กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2(4) ที่ระบุไว้ว่าประเทศสมาชิกโดยทั่วไปละเว้นการใช้กำลังกับประเทศอื่นเพื่อใช้เป็นวิธีในการยุติข้อขัดแย้งต่างๆ และในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 33 ก็ยังได้กำหนดไว้ว่า การระงับข้อพิพาทต้องกระทำโดยสันติวิธี อันได้แก่ การเจรจา การได้สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ และการระงับข้อพิพาททางศาล โดยรัฐภาคีต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบุรณภาพแห่งดินแดน หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด และนอกจากนั้นแล้วยังมุ่งเน้นไปถึงการเคารพถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีด้วย โดยจะไม่มีการเข้าไป

แทรกแซงกิจการภายในของรัฐใดๆ ยกเว้นแต่จะเป็นมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงตามกฎหมาย
แห่งองค์การสหประชาชาติ

ซึ่งตามกฎหมายสหประชาชาติ ข้อ 42 ได้ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงที่จะใช้กำลัง
ทหาร หรืออนุมัติให้ประเทศสมาชิกใช้กำลังทหารจัดการกับสถานการณ์ใดๆ ซึ่งสมัชชาความมั่นคง
ลงมติว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศ และในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 51 ก็ได้
รับรองสิทธิของประเทศตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในการที่จะใช้กำลังทหารเพื่อ
ป้องกันตนเองเมื่อเกิดการ โจมตีด้วยกำลังทางทหาร และมีการป้องกันร่วมกันเพื่อช่วยป้องกัน
ประเทศอื่นด้วย

และจากกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญ คือ การใช้ระบบ
ความมั่นคงร่วมกันนั้น หมายถึง การร่วมมือกันของประเทศสมาชิกแห่งองค์การระหว่างประเทศ
เพื่อร่วมกันใช้มาตรการต่างๆ ต่อต้านการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎบัตรฉบับนี้หรือเป็นอันตรายต่อ
สันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในหมวด 7 ของกฎบัตร
สหประชาชาติ ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพและการรุกราน ซึ่งคณะ
มนตรีความมั่นคง สามารถอาศัยอำนาจตามหมวด 7 นี้ ในการดำเนินการใดๆ เพื่อธำรงไว้ซึ่ง
สันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศได้ ดังนั้นองค์การสหประชาชาติโดยคณะมนตรีความ
มั่นคง จึงสามารถดำเนินการใดๆ ที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้
แต่ทั้งนี้จะต้องใช้กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 41 ก่อน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้แก่คณะมนตรีความ
มั่นคงในการดำเนินการรักษาสันติภาพของโลกโดยวิธีการไม่ใช่กำลัง เป็นต้นว่าการใช้มาตรการตัด
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การคว่ำบาตรต่างๆ รวมไปถึงการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับ
ประเทศที่ทำการรุกราน หรือ กระทำการอันเป็นภัยต่อสันติภาพของโลก และหากยังคงมีการ
กระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกอยู่ คณะมนตรีความมั่นคงอาจอาศัยอำนาจ
ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 42 ว่าด้วยการใช้กำลังในการบีบบังคับเพื่อธำรงไว้หรือสถาปนา
สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้คืนกลับมา โดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศสมาชิก
ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากหลักการขององค์การสหประชาชาตินั้น ทำให้องค์การสหประชาชาติเข้ามามี
บทบาทอย่างมากต่อการดำเนินการกับการก่อการร้ายได้ ซึ่งทั้งนี้การจู่โจมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.
2001 ที่นิวยอร์กและวอชิงตัน ดีซี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบความมั่นคงร่วมกัน²¹ โดยใน

²¹ United Nation General Assembly A/59/565, p.18.[Online].Available from:

<http://www.un.org>. [2005 ,January 12]

วันที่ 12 กันยายน ค.ศ.2001 ประเทศฝรั่งเศสได้เสนอความเห็นดังกล่าว และในที่สุดคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ออกมติข้อที่ 1368 (ค.ศ.2001)²² ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการประณามการจู่โจม และเปิดโอกาสให้ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถนำกองกำลังทางทหารเข้าต่อสู้กับรัฐบาลตาลีบันซึ่งถือว่าเป็นการต่อต้านการก่อการร้าย และถือว่าเป็นการป้องกันตนเอง ซึ่งในวันเดียวกันนั้นเองสมัชชาใหญ่ก็ได้ประณามการก่อการร้ายด้วยเช่นกัน จนกระทั่งในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.2001 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติข้อที่ 1373 (ค.ศ.2001)²³ ซึ่งมีผลผูกพันรัฐสมาชิกภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7 ซึ่งถือว่าเป็นข้อมติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการต่อต้านการก่อการร้าย และ สามเดือนต่อมานั้น องค์การสหประชาชาติได้จัดทำ Bonn Agreement ขึ้น โดยเป็นข้อตกลงเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวเพื่อทดแทนรัฐบาลตาลีบัน รัฐบาลชั่วคราวนี้จะเป็นผู้รักษาความสงบสุข และช่วยสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยและนอกจากนั้น การจู่โจมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ยังแสดงให้เห็นว่า รัฐต่างๆ ประสบความล้มเหลวในการร่วมกันรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยอันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการคุกคาม เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร หรือการคมนาคมนำมาซึ่งความสามารถในการสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงโดยคนเพียงไม่กี่คนสามารถสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างมหาศาลโดยไม่ต้องมีรัฐใดสนับสนุน

จะเห็นได้ว่าไม่มีรัฐใดในโลกที่จะรอดพ้นจากการถูกคุกคามหากอยู่เพียงลำพัง แต่ละรัฐจึงต้องอาศัยความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การคุกคามโดยการใช้อาวุธนิวเคลียร์เป็นเครื่องมือในการก่อการร้าย โดยผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่า กลุ่มผู้ก่อการร้าย จะลักลอบขนย้ายแร่ยูเรเนียมปิ้งแต่งชั้นสูงจำนวน 50 กรัม (highly enrich uranium - HEU) ข้ามเขตแดน เพื่อใช้ในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งมีศักยภาพในการทำลายล้างเมืองเล็กๆเมืองหนึ่งๆได้เลยทีเดียว ซึ่งการควบคุมชายแดนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ในการต่อต้านการคุกคามดังกล่าว แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่ช่วย ดังนั้นการป้องกันการก่อการร้ายนั้นจึงต้องการความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง²⁴ โดยการก่อการร้ายนั้นถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งในการดำเนินการกับการก่อการร้ายต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม หลักสงครามด้วย โดยทั้งนี้ก็มีสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการก่อการร้ายเป็นเรื่องเร่งด่วนอยู่สองประการ คือ ประการแรก

²² United Nations Security Council 1368 (2001).

²³ United Nations Security Council 1373 (2001).

²⁴ United Nation General Assembly A/59/565, p.21.

ขบวนการอัลเกด้า ซึ่งเป็นการกระทำของกลุ่มคนที่มีใช้รัฐ ด้วยระบบที่มีเครือข่ายทั่วโลก และสมาชิกในกลุ่มมีความสามารถในระดับเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจู่โจมประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติไปแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ประเทศ และประการที่สอง การจู่โจมของผู้ก่อการร้ายยุคหลังๆ มักจะต้องการให้ผู้คนบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเกิดความคิดในเรื่องเกี่ยวกับความจำเป็นในการพัฒนานโยบายเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย โดยต้องอาศัยความรับผิดชอบของรัฐต่างๆอย่างมาก แต่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ และสมัชชาใหญ่จะเป็นผู้นำในการแก้ไขโดยจะเสนอแนะนโยบายต่างๆ รวมถึง

(ก) การเตือน/การให้คำแนะนำ ในการทำงานโดยแก้ไขสาเหตุ หรือในเรื่องผู้ให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้าย รวมไปถึงการสนับสนุนสิทธิทางการเมืองและสังคม หลักนิติธรรม และการปฏิรูประบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สิ้นสุดการเข้าครอบครอง และแก้ไขข้อขัดแย้งทางการเมืองต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม ลดความยากจนแก้ปัญหาการตกงาน และยับยั้งการล้มของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อลดสาเหตุของการสนับสนุนการก่อการร้าย

(ข) พยายามต่อสู้กับความรุนแรง รวมไปถึงการศึกษาและส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์ โดยในครั้งล่าสุด คือ Arab Human Development Report –UNDP ซึ่งเป็นการช่วยในเรื่องการอภิปรายในประเทศแถบตะวันออกกลางในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพทางการเมือง อิสรภาพของพลเมือง และหลักนิติธรรม

(ค) พัฒนาเครื่องมือที่จะใช้สำหรับความร่วมมือในการต่อสู้กับการก่อการร้ายภายในกรอบของกฎหมายโดยเคารพต่อเสรีภาพของประชาชน และสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นในด้านขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย การแบ่งปันข้อมูล การจัดให้มีคำปฏิเสธหรือคำสั่งห้ามในยามจำเป็น รวมทั้งการกำหนดให้มีการควบคุมทางการเงิน

(ง) สร้าง หรือเพิ่มศักยภาพของรัฐในการป้องกันการดำเนินการก่อการร้าย

(จ) ควบคุมอาวุธ วัตถุอันตรายและป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัยต่อสาธารณชน คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการกับการต่อต้านการก่อการร้าย โดยตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้พยายามปราบปรามรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้าย และให้เน้นความช่วยเหลือรัฐที่ต่อต้านการก่อการร้าย และหลังจากปี ค.ศ.1992 เป็นต้นมา คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้เพิ่มมาตรการต่อต้านรัฐหรือกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนการก่อการร้าย รวมไปถึงในปี ค.ศ.1999 และ ค.ศ.2000 ในกรณีนายบินลาเดน ขบวนการอัลเกด้า และตาลิบัน โดยการตอบโต้ในระยะแรกๆของคณะมนตรีความมั่นคงต่อการจู่โจมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 นั้นมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีมติข้อที่ 1373 บังคับใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ มอบหน้าที่ในการต่อต้านการก่อการร้ายให้แก่รัฐ พร้อมจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย หรือ

Counter Terrorism Committee (CTC) เพื่อทำหน้าที่ระงับภัยและแนะนำ อีกทั้งให้ความอำนวยความสะดวกในด้านปัญหาทางเทคนิคให้แก่รัฐ

และปัจจุบันในด้านการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เป็นศูนย์กลางของการดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว สาเหตุหนึ่งเนื่องจากการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง หากเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติแล้วก็จะผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตามองค์กรอื่นขององค์การสหประชาชาติก็ได้เข้ามามีบทบาทกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในบริบทต่างๆด้วยเช่นกัน

2.2.1 การป้องกันและการปราบปรามการก่อการร้ายในกรอบของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในองค์กรสหประชาชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือมีอำนาจอนุมัติให้ใช้กำลังในการรักษาและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 39 ถึงข้อ 50 และนอกจากนั้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 รัฐสมาชิกยังมีความผูกพันที่จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง

จะเห็นได้ว่าในองค์กรสหประชาชาตินั้น คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักและมีบทบาทมากองค์กรหนึ่ง โดยเฉพาะต่อปัญหาการก่อการร้าย เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และตามกฎบัตรสหประชาชาติ ในหมวด 7 นั้น ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินมาตรการต่างๆเพื่อยับยั้งรัฐสมาชิกให้ดำเนินการตามมาตรการต่างๆด้วย ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวน เพราะต้องการให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพนั่นเอง โดยคณะมนตรีความมั่นคงประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และสมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศ โดยทั้งนี้รัฐสมาชิกที่จะเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงได้นั้น มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบกับใช้หลักการแบ่งสรรตามเขตภูมิศาสตร์ด้วย เมื่อพิจารณาจากหลักการต่างๆ จึงเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทและมีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายได้ดีที่สุดองค์กรหนึ่ง

โดยบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติที่มีต่อปัญหาการก่อการร้ายนั้น มีผลโดยตรงต่อการแก้ปัญหา เนื่องจากว่าในกรณีที่มีเหตุการณ์ที่กระทบ

ต่อความมั่นคงและสันติภาพของโลก คณะมนตรีก็จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎบัตรสหประชาชาติที่ได้ให้อำนาจไว้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและสันติภาพของโลก โดยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามและหากรัฐสมาชิกรัฐใดไม่ปฏิบัติตามแล้วก็จะได้รับผลกระทบในด้านต่างๆ จากรัฐสมาชิกอื่นๆ

สำหรับในเรื่องการลงคะแนนเสียงนั้น ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 27 ได้กำหนดไว้ว่าสมาชิกแต่ละประเทศมีคะแนนเสียงประเทศละหนึ่งเสียง และคำวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการนั้นจะดำเนินการโดยอาศัยความเห็นชอบของสมาชิกจำนวน 9 ประเทศ ส่วนคำวินิจฉัยในเรื่องอื่นๆอาศัยคะแนนเสียง 9 ประเทศ ซึ่งรวมไปถึงคะแนนเสียงเห็นชอบที่เป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศด้วย โดยที่การจะวินิจฉัยว่าปัญหาใดเป็นปัญหาวิธีการดำเนินการหรือไม่ใช่ปัญหาวิธีการดำเนินการนั้น ถือเป็นปัญหาเบื้องต้นต้องตัดสินโดยอาศัยคะแนนเสียง 7 เสียง โดยรวมถึงเสียงทั้งหมดของสมาชิกถาวรด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาการก่อการร้ายนั้น เป็นปัญหาที่มีใช้วิธีการดำเนินการ ดังนั้นในการลงมติต้องอาศัยคะแนนเสียง 9 ประเทศซึ่งรวมไปถึงคะแนนเสียงเห็นชอบที่เป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศด้วย

โดยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีบทบาทต่อสังคมโลกนั้น จะเห็นได้จากในปี ค.ศ.1988 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 748 ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเหตุการณ์ระเบิดเครื่องบินของสายการบินแพนแอมเที่ยวบินที่ 103 เหนือเมืองลือคเคอปี ประเทศสก็อตแลนด์ โดยในเหตุการณ์ครั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อประเทศลิเบียที่ไม่ดำเนินการส่งตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ ข้อมติที่ 1267 ในปี ค.ศ.1999 และ 1333 ในปี ค.ศ.2000 เป็นข้อมติที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการกับปัญหาการก่อการร้าย โดยมีการลงมติว่าการก่อการร้ายสากลนั้นถือเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีการลงมติประณามการก่อการร้ายทุกวิธีการทุกการกระทำว่าเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม และยังยอมรับว่าคณะมนตรีมีอำนาจหน้าที่และความพร้อมในการใช้บทบัญญัติภายใต้หมวด 7 เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย โดยทั้งนี้ในมตินี้กล่าวไว้ว่ารัฐภาคีผูกพันต้องปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7 ในการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลตาลิบันในประเทศอัฟกานิสถาน เพื่อบีบให้รัฐบาลตาลิบันหยุดการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายและให้ยอมมอบตัวนายโอซามา บิน ลาดิน

ต่อมา เมื่อเกิดเหตุการณ์โจมตีประเทศสหรัฐอเมริกาของกลุ่มผู้ก่อการร้าย ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ออกข้อมติต่างๆมาเพื่อตอบโต้การกระทำต่างๆของผู้ก่อการร้ายทันที โดยมีการออกข้อมติที่ 1368 เพื่อการตอบสนองเหตุการณ์โจมตีของผู้ก่อการร้ายที่กระทำต่อประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 โดยข้อมตินี้มี

สาระสำคัญ ในการเรียกร้องให้รัฐทั้งหลาย ให้ความร่วมมือกันนำตัวผู้มีส่วนร่วม ผู้สนับสนุน ในการโจมตีมาดำเนินคดีโดยเร่งด่วน พร้อมทั้งยังมีการยืนยันความพร้อมของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะใช้มาตรการต่างๆที่จำเป็นในการจัดการและตอบโต้กับการโจมตีของผู้ก่อการร้าย และนอกจากนั้นยังมีการกล่าวว่าการโจมตีของผู้ก่อการร้ายในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมไปถึงการยอมรับสิทธิที่มีอยู่ของแต่ละประเทศในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือการป้องกันตนเองร่วมกันเพื่อตอบสนองการก่อการร้าย

หลังจากนั้น ในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.2001 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้ออกข้อมติที่ 1373 เพื่อยืนยันว่าการกระทำใดๆของการก่อการร้ายสากลนั้นถือเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และต่อสิทธิการป้องกันตนเองตามกฎบัตรสหประชาชาติด้วย โดยมีหลักในการให้รัฐต่างๆกำหนดความผิดทางอาญาของประเทศตนในกรณีที่ถูกคุกคามในประเทศตนสนับสนุนทางการเงินและทรัพย์สินแก่ผู้ก่อการร้าย ทั้งนี้ให้มีบทลงโทษทางอาญา และใช้กฎระเบียบต่างๆของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงกำหนดลักษณะความผิดให้เป็นความผิดร้ายแรงและรับรองว่าจะมีการดำเนินคดีต่อบุคคลใดๆที่ทำการสนับสนุนทางการเงิน วางแผนเตรียมการ หรือสมคบกันกระทำการก่อการร้าย โดยที่ถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของข้อมตินี้ เนื่องจากว่าผู้ก่อการร้ายในปัจจุบันมักจะมีเครือข่ายโยงใยกันอยู่และมักจะมีผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเงินอยู่เสมอ ซึ่งหากขาดปัจจัยต่างๆในด้านนี้แล้วก็จะอาจทำให้การก่อการร้ายลดน้อยลงตามลำดับได้ ซึ่งเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นข้อมติก็ได้ให้มีการอายัดทรัพย์สินทางการเงินหรือทรัพย์สินทางเศรษฐกิจต่างๆของผู้ที่ให้ความสะดวกหรือพยายาม หรือกระทำการก่อการร้าย

นอกจากนั้นข้อมตินี้ก็ยังกำหนดให้รัฐต่างๆให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับการก่อการร้าย และยังเรียกร้องให้รัฐภาคีแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการปฏิบัติการเกี่ยวกับการก่อการร้าย และร่วมมือกันในความพยายามในการดำเนินมาตรการต่างๆในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยโดยหลักการสำคัญที่ข้อมตินี้ได้กำหนดขึ้นมา คือการกำหนดให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายของคณะมนตรีความมั่นคงโดยมีจุดประสงค์ในการก่อตั้ง เพื่อสังเกตการณ์การปฏิบัติตามข้อมติของประเทศต่างๆและเพื่อจัดตั้งมาตรการและโครงการทำงานต่างๆเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย

2.2.2 การป้องกันและการปราบปรามการก่อการร้ายในกรอบของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ถือว่าเป็นองค์กรหลักซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวน โดยที่รัฐสมาชิกทุกรัฐจะทำการส่งผู้แทนเข้ามาประจำในสมัชชาใหญ่นั้น สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติจึงเปรียบเสมือนเวทีจำลองของการเมืองระหว่างประเทศ²⁵ ซึ่งความเห็นและทัศนคติของแต่ละรัฐจะแสดงโดยสะท้อนออกมาทางข้อมติต่างๆของสมัชชาใหญ่ โดยสมัชชาใหญ่มีลักษณะคล้ายสภา แต่มิได้มีอำนาจในลักษณะนิติบัญญัติหรือไม่ได้มีอำนาจในการออกกฎหมายนั่นเอง แต่จะมีผู้แทนต่างๆมาร่วมกันเพื่ออภิปรายและถกเถียงหามาตรการต่างๆในการแก้ไขปัญหา โดยจะมีการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอทั้งยังถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางขององค์การสหประชาชาติโดยจะมีการประสานงานกับระบบขององค์กรอื่นในองค์การสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น มีหน้าที่คอยควบคุมงบประมาณของทบวงการชำนัญพิเศษ และประสานงานกับคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม

ในส่วนของผู้แทนจากรัฐต่างๆ จะเห็นได้ว่าสมัชชาใหญ่ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆทุกรัฐ โดยตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 9 นั้นแต่ละรัฐจะส่งผู้แทนไปประจำได้ไม่เกิน 5 คน และยังมีผู้แทนสำรองได้อีก 5 คน นอกจากนั้นยังกำหนดให้อาจจะมีผู้ทรงคุณวุฒิผู้ชำนาญการอื่น ๆ เพื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะในด้านต่างๆได้อีกด้วย โดยการประชุมของสมัชชาใหญ่จะดำเนินการประชุมทุกปี เรียกว่า การประชุมสมัชชาใหญ่สมัยสามัญ ซึ่งจะจัดขึ้นในเดือนกันยายน เป็นต้นไป และนอกจากการประชุมสมัยสามัญแล้ว เลขธิการแห่งองค์การสหประชาชาติยังอาจเรียกประชุมสมัยพิเศษนอกจากกำหนดการปกติได้ แต่มีเงื่อนไข คือ ต้องมีคณะมนตรีความมั่นคง หรือเสียงข้างมากร้องขอ

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของการทำงานของสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก รวมทั้งสมัชชาใหญ่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการอภิปรายและถกเถียงในปัญหาต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรอื่นๆ ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการย่อยช่วยในการพิจารณาปัญหาต่างๆด้วย²⁶ ดังนี้คือ

²⁵ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, สหประชาชาติ หน่วยที่ 10 เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2530), หน้า 770.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 772.

- คณะกรรมการชุดที่หนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัย
- คณะกรรมการชุดที่สอง มีหน้าที่รับผิดชอบในปัญหาทางเศรษฐกิจและการคลัง
- คณะกรรมการชุดที่สาม มีหน้าที่รับผิดชอบในปัญหาสังคมและมนุษยธรรม
- คณะกรรมการชุดที่สี่มีหน้าที่รับผิดชอบปัญหาดินแดนในภาวะทรัสตีและดินแดนที่มีได้ปกครองตนเอง
- คณะกรรมการชุดที่ห้ามีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานภายในองค์การระหว่างประเทศและปัญหาในด้านงบประมาณ
- คณะกรรมการชุดที่หก มีหน้าที่รับผิดชอบในปัญหาด้านกฎหมาย

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะมีผู้แทนรัฐประจำอยู่ ซึ่งก็คือ ผู้แทนที่ประจำอยู่ในสมัชชาใหญ่นั้นเอง ซึ่งมีผลสำคัญคือ ร่างข้อมติใดที่ได้รับการยอมรับในคณะกรรมการเหล่านี้ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่อย่างท่วมท้น หรือด้วยคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์ ก็ไม่จำเป็นต้องนำเอาข้อมตินั้นมาถกเถียงในที่ประชุมใหญ่อีก เพียงแต่ให้มีการอธิบายว่า ลักษณะการลงคะแนนเสียงเป็นอย่างไร และมีผลเป็นอย่างไร เพื่อที่จะให้ที่ประชุมใหญ่รับทราบและยอมรับ แต่ถ้าหากว่ามีการลงคะแนนเสียงใดที่เป็นเสียงส่วนใหญ่พอดีหรือไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ต้องนำเอาร่างนั้นๆมาถกเถียงในที่ประชุมสมัชชาใหญ่เพื่อหาข้อยุติต่อไป

และเนื่องจากสมัชชาใหญ่มีขอบอำนาจกว้างขวางมาก จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆได้อย่างทั่วถึง ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 22²⁷ จึงได้กำหนดให้สมัชชาใหญ่สามารถจัดตั้งองค์กรย่อยได้ตามความจำเป็นแก่การปฏิบัติงาน ซึ่งองค์กรย่อยในความหมายนี้มีอยู่หลายลักษณะ เช่น อาจจะมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ โดยองค์กรย่อยที่มีบทบาทต่อการก่อการร้าย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการลดอาวุธ และ คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เป็นต้น

ในด้านอำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้น จะเห็นได้ว่าเนื่องจากสมัชชามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการประชุมเพื่ออภิปรายในปัญหาเรื่องต่างๆซึ่งอยู่ภายในขอบเขตขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้น สมัชชาใหญ่ จึงเปรียบเสมือนเวทีแสดงความคิดเห็น หรือสะท้อนความคิดเห็นของประชาคมโลก ทำให้สังคมโลกได้เห็นทัศนคติของแต่ละ

²⁷ Charter of United Nations Article 22.

ประเทศได้ และสามารถร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆได้ด้วย นอกจากนี้ หากเป็นกรณีเพื่อ
 ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพ ก็อาจให้แนะนำในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วย

ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 18²⁸ ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกแต่ละรัฐนั้นจะมี
 หนึ่งคะแนนเสียงในการลงมติเพื่อรับรองข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ และ
 หากเป็นกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญต้องอาศัยคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาร่วมประชุมและ
 ออกเสียง ส่วนการออกเสียงในเรื่องอื่นๆทั่วไปจะอาศัยเสียงข้างมากที่มาประชุมและออกเสียงซึ่ง
 ประเด็นปัญหาสำคัญนั้นรวมไปถึงข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคง
 ระหว่างประเทศ และปัญหาในเรื่องงบประมาณด้วย นั้นหมายความว่า การลงคะแนนเสียงใน
 ประเด็นที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย ก็ใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ด้วยเช่นกัน และแม้ว่าตามกฎบัตร
 สหประชาชาตินั้นข้อมติของสมัชชาใหญ่จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่จะมี
 ลักษณะเป็นเพียงความเห็นแนะนำ (Recommendation) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วความเห็น
 แนะนำเหล่านี้เปรียบเสมือนเสียงสะท้อนของสังคมโลกซึ่งรัฐทุกรัฐก็มักจะคำนึงถึงอยู่เสมอ
 นอกจากนั้นแล้วความเห็นแนะนำก็อาจจะถูกนำมาเป็นกฎหมายจารีตประเพณีก็ได้²⁹ และเมื่อ
 พิจารณาตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว สมัชชามีอำนาจหน้าที่อยู่มากมาย เช่น ตามกฎบัตร
 สหประชาชาติ ข้อ 10³⁰ สมัชชาใหญ่สามารถจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐสมาชิกหรือต่อคณะมนตรี
 ความมั่นคงได้ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นข้อสำคัญข้อหนึ่งเนื่องจากว่าแต่ละรัฐอาจมีแนวทางการจัดการกับ
 ปัญหาต่างๆที่แตกต่างกัน และมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน แต่หากสมัชชาใหญ่เล็งเห็นปัญหาที่อาจ
 เกิดขึ้นในการดำเนินการแล้ว ก็อาจจะทำคำแนะนำเสนอไปยังรัฐต่างๆได้ ซึ่งหากรัฐต่างๆปฏิบัติ
 ตามแล้วก็จะทำให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน ซึ่งในทางปฏิบัติ
 แล้วรัฐซึ่งได้รับข้อแนะนำต่างๆจากสมัชชาใหญ่ก็มักจะกระทำตามไม่มากนักน้อย ทั้งนี้เพราะสมัชชา
 ใหญ่นั้นเป็นเสมือนเสียงสะท้อนของทุกประเทศ เนื่องจากใหญ่ประกอบไปด้วยสมาชิกจากรัฐภาคี
 ทุกรัฐนั่นเอง

²⁸ Charter of United Nations Article 18.

²⁹ ชาตรี อรรถนันทน์, “องค์การสหประชาชาติและการก่อการร้าย,” หน้า 3-2.(เอกสาร
 ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³⁰ Charter of United Nations Article 10.

นอกจากนั้น ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 13³¹ สมัชชาใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการศึกษาอบรมและให้ความรู้ในด้านต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการเสริมสร้างความร่วมมือกันทางการเมือง การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการก่อการร้าย มีความรู้ความเชี่ยวชาญในปัญหา และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้มีแนวทางการแก้ปัญหาที่มีศักยภาพมากยิ่งขึ้นทั้งนี้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมัชชาใหญ่นั้นมีบัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 17³² ได้แก่การพิจารณาและให้การรับรองงบประมาณในด้านต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 98³³ สมัชชาใหญ่ยังมีอำนาจในการมอบหมายภารกิจในด้านต่างๆ ให้เลขาธิการขององค์การสหประชาชาติดำเนินการด้วย

ที่ผ่านมาสมัชชาใหญ่ได้ออกข้อมติเพื่อแก้ปัญหาในด้านต่างๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย โดยมติเหล่านี้แม้จะไม่มีผลผูกพันให้รัฐทุกรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังเช่นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงก็ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้วทุกประเทศและทุกองค์กรก็มักจะปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่อยู่เสมอ โดยข้อมติที่สำคัญของสมัชชาใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับ เช่น ข้อมติที่ 49/60(1994)³⁴ ซึ่งได้บัญญัติเป็น “ปฏิญญาว่าด้วยมาตรการเพื่อกำจัดการก่อการร้ายสากล”, ข้อมติที่ 51/210(1996)³⁵ เป็นการกำหนดเป็นปฏิญญารองรับปฏิญญาว่าด้วยมาตรการเพื่อกำจัดการก่อการร้ายสากล ค.ศ.1994 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารอบทางกฎหมายและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ข้อมติที่ 55/158(2000)³⁶ กำหนดในเรื่องการมอบหน้าที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่จัดตั้งตามข้อมติของสมัชชาใหญ่ 51/210 ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรภูมิภาค องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติ เพื่อป้องกันและต่อสู้การก่อการร้ายในทุกรูปแบบตามหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งนี้มีการยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศใน

³¹ Charter of United Nations Article 13.

³² Charter of United Nations Article 17

³³ Charter of United Nations Article 98.

³⁴ United Nations General Assembly Resolution 49/60 (1994).

³⁵ United Nations General Assembly Resolution 51/210 (1996).

³⁶ United Nations General Assembly Resolution 55/158 (1994).

เรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย ต่อมาได้มีข้อมติที่ 56/1(2001)³⁷ เป็นการประณามการกระทำในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 และเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนำผู้ก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 มาสู่กระบวนการยุติธรรม และยังเรียกร้องให้ร่วมมือกันเพื่อป้องกันการก่อการร้าย อีกทั้งให้กำหนดความรับผิดชอบสำหรับบุคคลผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน การก่อการร้ายด้วย

จากข้อมติต่างๆ ที่กล่าวมานั้น สามารถแบ่งหลักการที่สำคัญเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายได้ ดังนี้คือ

การป้องกันการก่อการร้าย

จะเห็นได้ว่า ในข้อมติต่างๆ ไม่ได้มีการให้คำนิยามการก่อการร้ายเอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่อย่างไรก็ตามมติข้อที่ 49/60 ได้มีการลงมติไว้ว่าการก่อการร้ายนั้น มีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นการละเมิดต่อวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติอย่างร้ายแรง
- เป็นการก่อภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
- เป็นสิ่งไม่ชอบธรรมไม่ว่าจะอาศัยข้อพิจารณาทางด้านการเมือง ความเชื่อหรือศาสนาก็ตาม
- การก่อการร้ายสากลมักจะมีข้อเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับเรื่องยาเสพติดและอาวุธสงครามเสมอ

นอกจากนั้นตามข้อมติดังกล่าวยังได้เรียกร้องให้รัฐภาคีละเว้นการสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายด้วย โดยในประเด็นเรื่องการป้องกันการก่อการร้ายนั้นสมัชชาใหญ่ยังได้ลงมติในเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานเลขาธิการเพื่อดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ

- การให้ความช่วยเหลือรัฐภาคีในการพิจารณาขอบเขตทางกฎหมายเพื่อครอบคลุมให้การก่อการร้ายเป็นความผิดตามกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ
- ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมไปถึงความพยายามต่างๆทางกฎหมายเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย

³⁷ United Nations General Assembly Resolution 56/1 (2001).

- สนับสนุนในเรื่องการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคี

นอกจากนี้ ในข้อมติที่ 51/210 ยังได้เรียกร้องให้รัฐภาคีป้องกัน และขัดขวางการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ เนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมการก่อการร้ายและทำให้การก่อการร้ายแพร่กระจายและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และนอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเพื่อให้รัฐสมาชิกและองค์กรชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายขึ้นด้วย

แต่ทั้งนี้ ในเรื่องของการป้องกันการก่อการร้ายประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงคือ เรื่องการพัฒนาอนุสัญญาที่ครอบคลุมการก่อการร้าย รวมไปถึงการจัดให้มีวาระการประชุมโดยองค์การสหประชาชาติเพื่อให้มีเวทีในการหาแนวทางการป้องกันและการต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกัน ซึ่งในเรื่องนี้ข้อมติที่ 55/158 ก็ได้กล่าวถึงเอาไว้ด้วย เช่นเดียวกัน

การปราบปรามการก่อการร้าย

ในเรื่องของการปราบปรามการก่อการร้ายนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากไม่มีการปราบปรามก็จะเป็นการไม่มีความเกรงกลัวจนผู้ก่อการร้ายอาจจะดำเนินการไปเรื่อยๆจนทำให้เกิดความไม่สงบและกระทบต่อสันติภาพในโลกได้ ซึ่งในด้านของการปราบปรามนี้ ได้มีกล่าวไว้ในข้อมติที่ 49/60 โดยได้เรียกร้องให้รัฐภาคีกระทำการจับกุมผู้กระทำหรือต้องสงสัยว่ากระทำการก่อการร้าย ส่งฟ้องศาลด้วย

และจากข้อมติที่ 51/210 ก็ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกพัฒนากลวิธีและเทคโนโลยีต่างๆ ในการต่อต้านการก่อการร้าย และรวมถึงการสืบสวนผู้กระทำผิดด้วย และสมาชิกใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนและการให้ที่พักพิงกับผู้ก่อการร้ายด้วย โดยในข้อมติที่ 56/1 นั้นได้ระบุว่าผู้กระทำการช่วยเหลือสนับสนุนดังกล่าว จะต้องร่วมรับผิดชอบในเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นด้วย

การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในการแก้ปัญหาเรื่องการก่อการร้าย ลำพังประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้เอง เนื่องจากปัจจุบันนี้กลุ่มผู้ก่อการร้ายมีเครือข่ายโยงใยไปทั่วโลก และบ้างก็ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย บ้างก็ใช้เทคโนโลยีพื้นฐานต่างๆไป อาจคาดได้ว่าจะสามารถทำให้เป็นอาวุธได้ ดังนั้นการให้ความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆ และระหว่างองค์การระหว่างประเทศต่างๆ จะเป็นแนวทางที่ดีที่ช่วยแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งตามข้อมติที่ 49/60 ได้ระบุให้รัฐสมาชิกต่างๆ

แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันกับรัฐอื่นเพื่อให้มีการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายได้ทันทั่วทั้งที่ รวมไปถึงให้ความร่วมมือในเรื่องการปรับใช้ความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีอยู่ด้วย

นอกจากนั้น หลังจากเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สมัชชาใหญ่ก็ได้ออกข้อมติที่ 56/1 เพื่อประณามเหตุการณ์ดังกล่าว รวมถึงการเรียกร้องเน้นย้ำให้มีการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการล้มล้างการก่อการร้ายด้วย

ในส่วนของสมัชชาใหญ่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจอยู่อีกประเด็นหนึ่ง คือในด้านคณะกรรมการซึ่งงานส่วนมากของสมัชชาใหญ่นั้นจะเห็นได้ว่ากระทำโดยผ่านคณะกรรมการซึ่งมักจะได้รับผิดชอบดำเนินงานใดๆ เป็นเรื่องเฉพาะ โดยคณะกรรมการที่มีความสำคัญมี ดังนี้ คือ

- คณะกรรมการคณะที่หกของสมัชชา ซึ่งมีหน้าที่หลักในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในการนี้รวมไปถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 13³⁸

- คณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการก่อการร้าย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ทำงานภายใต้คณะกรรมการชุดที่หก และได้รับหน้าที่หลักในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการก่อการร้าย ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่องการก่อระเบิดของผู้ก่อการร้ายและการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีองค์กรที่ทำงานภายใต้สมัชชาใหญ่ที่มีความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย คือ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council- ECOSOC) ซึ่งถูกจัดตั้งภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 61 ถึงข้อ 71³⁹ ภายใต้อำนาจของสมัชชาใหญ่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และสังคม และร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ เพื่อทำการศึกษาและเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจ สุขอนามัย วัฒนธรรม การศึกษา และ สิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของ ECOSOC ได้ออกข้อมติมาหลายฉบับซึ่งมีความสัมพันธ์กับการต่อต้านการก่อการร้ายกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ เช่น ข้อ

³⁸ Charter of United Nations Article 13.

³⁹ Charter of United Nations Article 61-71.

มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเลขที่ 2001/37⁴⁰ โดยมีเนื้อหาสาระในการกำหนดว่าการกระทำการก่อการร้ายว่ามีดังนี้ คือ

1. เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในชีวิตและเสรีภาพจากความกลัว
2. ไม่สามารถอ้างเหตุว่าเป็นวิธีการในการเสริมสร้างและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
3. มาตรการใดๆหรือการดำเนินการต่างๆในการต่อต้านการก่อการร้ายจะต้อง

ดำเนินการไปโดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปัญหาการก่อการร้ายนั้น แม้จะมีสมาชิกใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงจะศึกษาถึงบทบาทขององค์กรอื่นๆในองค์การสหประชาชาติ ต่อไป

2.2.3 การป้องกันและการปราบปรามการก่อการร้ายในกรอบขององค์กรอื่นๆในสหประชาชาติ

องค์กรอื่นๆในกรอบของสหประชาชาตินั้นจะมีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะการก่อการร้ายเช่นกัน โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ถึงแม้ว่าบทบาทขององค์กรอื่นๆนี้จะไม่เด่นชัดเท่ากับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงและสมาชิกใหญ่ก็ตาม

2.2.3.1 สำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ

สำนักงานเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ ประกอบไปด้วย เลขาธิการและเจ้าหน้าที่ โดยดำเนินการตามการสั่งการของสมาชิกและคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายสหประชาชาติ ข้อ 99⁴¹ โดยหน้าที่หลักของเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย คือ การมีอำนาจหน้าที่ในการนำปัญหาหรือเหตุการณ์ใดๆที่คุกคามต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่ง

⁴⁰ Resolution of Economic and Social Council 2001/37, "Global Code of Ethics for Tourism," [Online]. Available from: <http://www.un.org/docs/ECOSOC/documents>. [2004, March 4]

⁴¹ Charter of United Nations Article 99.

หน่วยงานภายใต้การดูแลของสำนักเลขาธิการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย ประกอบด้วย

- สำนักงานการป้องกันการก่อการร้าย

โดยหน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1999 โดยสมัชชาใหญ่ ซึ่งหน่วยงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักเลขาธิการ ภายใต้การควบคุมของสำนักงานควบคุมยาเสพติดให้โทษและการป้องกันอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการค้นคว้าแนวโน้มกิจกรรมการก่อการร้ายต่างๆ รวมไปถึงการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการปรับปรุงขีดความสามารถในการสืบสวนและการป้องกันการก่อการร้าย เพื่อให้ประเทศต่างมีศักยภาพในการต่อต้านการก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวได้อย่างดียิ่งขึ้นด้วย และนอกจากนั้นแล้วยังมีหน้าที่ในด้านการให้ความช่วยเหลือเลขาธิการในการรายงานต่อสมัชชาใหญ่ ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่อง โอกาสที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและหลักสูตรการอบรมต่าง ๆ เพื่อฝึกการต่อสู้กับอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

- สำนักงานนิติการ

มีหน้าที่หลักในการรักษาข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงพหุภาคี และทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมไปถึงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ว่าเพียงพอหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมากน้อยเพียงใด และยังทำหน้าที่ เป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย โดยจะเป็นผู้รวบรวมบทคัดย่อของกฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

- กรมกิจการลดอาวุธ (Department of Disarmament Affairs-DDA)

มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมให้มีการลดและการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง อาวุธเคมี และชีวภาพ และนอกจากนั้นยังมีวัตถุประสงค์ในการลดอาวุธตามแบบ โดยเฉพาะระเบิดและอาวุธขนาดเล็ก โดย DDA มีหน้าที่หลัก 2 ประการดังนี้คือ

1. ให้การสนับสนุนองค์การต่างๆ สำหรับการจัดตั้งแนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับการลดอาวุธ โดยผ่านการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ
2. มีการจัดเวทีเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับ มาตรการลดอาวุธเชิงป้องกัน เช่น การเจรจา ความโปร่งใสและการสร้างความมั่นใจในเรื่องทางการทหาร และก่อให้เกิดความพยายามในการลดอาวุธในภูมิภาค

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีคณะทำงานแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อนโยบายและการก่อการร้าย(The Policy Working Group) ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยคำสั่งของสำนักเลขาธิการในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.2001 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแผนนโยบายในระยะยาวและกำหนดนโยบายในมิติที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายสำหรับองค์การสหประชาชาติและพัฒนาความเห็นแนะนำไปในชั้นที่องค์การสหประชาชาติสามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ โดยทั้งนี้ทางคณะทำงานได้ข้อสรุปว่าในรายงานจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทขององค์การสหประชาชาติในการต่อสู้กับการก่อการร้าย กิจกรรมพิเศษขององค์การเกี่ยวกับการต่อสู้กับการก่อการร้าย และรวมถึงความเห็นแนะนำในเรื่องขององค์การสหประชาชาติกับการจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ

The Policy Working Group ได้จัดตั้งกลุ่มย่อยเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆดังนี้⁴²

- กฎหมายระหว่างประเทศต่างๆและประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศ

- สิทธิมนุษยชน

- กิจกรรมต่างๆขององค์การสหประชาชาติ

- อาวุธร้ายแรง หรือเทคโนโลยีและอาวุธต่างๆ

- การใช้ความเชื่อ เช่นทางศาสนาช่วยในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย

- คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายของคณะมนตรีความมั่นคง

- สื่อต่างๆและการติดต่อสื่อสาร

- ริเริ่มการรวมตัวกันนอกจากองค์การสหประชาชาติ

โดยกลุ่มย่อยนี้ประกอบด้วยสมาชิกของ The Policy Working Group เจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ และผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ซึ่งทางกลุ่มจะมีทักษะที่หลากหลายเกี่ยวกับปัญหา โดยแต่ละกลุ่มจะเตรียมรายงานในรายละเอียดต่างๆ ซึ่งการจัดให้มีกลุ่มย่อยนี้มีวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มย่อยนี้เพื่อพัฒนาข้อมูลข่าวสารและเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและนอกระบบขององค์การสหประชาชาติ รวมไปถึงกลุ่มย่อยของเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติเพื่อป้องกันการก่อการร้ายในเรื่องการควบคุมยาเสพติดและการป้องกันอาชญากรรม (the Terrorism Prevention Branch of the United Nations Office

⁴² Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism, A/57/273, S/2002/876, p.3.[Online].Available from: <http://www.un.org>. [2003, June 3]

for Drug Control and Crime Prevention) สำนักงานการรักษาความสงบสุขระหว่างประเทศ (the International Peace Academy) และศูนย์กลางองค์การระหว่างประเทศที่มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (the Center on International Organization at Columbia University)

โดยที่สำนักงานการรักษาความสงบสุขระหว่างประเทศ (the International Peace Academy) ได้จัดทำรายงานขึ้นจำนวน 2 ฉบับและจัดการประชุมขึ้นอีก 2 ครั้ง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อมูลพื้นฐาน (background information) และแนวความคิดต่างๆ ส่วนศูนย์กลางองค์การระหว่างประเทศที่มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (the Center on International Organization at Columbia University) ได้จัดการอภิปรายถึง 4 ครั้ง ในหลายๆหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ซึ่งได้รับความสนใจจากผู้เชี่ยวชาญต่างๆ นักวิจารณ์ ตัวแทนประเทศสมาชิก และเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติ โดยศูนย์นี้ได้จัดทำรายงานจำนวน 8 ฉบับเพื่อใช้ในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

ในเดือนมกราคม ค.ศ.2002 ประธานกลุ่มได้ยื่นรายการสำหรับการเตรียมรายงาน และในเดือนมีนาคม ค.ศ.2002 ประธานกลุ่มได้ยื่นบันทึกไปยังสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับความเห็นในประเด็นหลักเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมสำคัญของรายงานฉบับสุดท้าย และงานของกลุ่มก็จะดำเนินการต่อไปในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับประเด็นที่ตนรับผิดชอบ

ข้อสำคัญในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นงานนอกเหนือจากความรับผิดชอบของ The Policy Working Group ซึ่ง The Policy Working Group จะมุ่งประเด็นไปในเรื่องที่ต้องการสหประชาชาติจะเข้าไปมีผลประโยชน์ได้เสียและทำให้เกิดความพยายามในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยจะหลีกเลี่ยงการกำหนดค่านิยมการก่อการร้าย โดยกลุ่มนี้ได้มุ่งประเด็นไปในเรื่องทางปฏิบัติซึ่งองค์การสหประชาชาติควรต้องปฏิบัติซึ่งมีรายละเอียด คือ⁴³

- การเตือนหรือให้คำแนะนำให้บุคคลหรือกลุ่มต่างๆไม่เข้าร่วมกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย
- การปฏิเสธไม่ยอมรับกลุ่มหรือบุคคลที่กระทำการหรือมีวิธีการดำเนินการเสมือนผู้ก่อการร้าย
- สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายบนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

⁴³ Resolution of Economic and Social Council 2001/37, p.1.

การต่อต้านการก่อการร้ายจะบรรลุผลสำเร็จได้ต้องอาศัยตามความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งระบบขององค์การสหประชาชาติเองก็เช่นกันสามารถช่วยสร้างความร่วมมือดังกล่าวได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมติที่ 1373 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

นอกจากนี้ทางกลุ่มยังให้ความสนใจกับแนวทางอื่นๆ ในการต่อสู้กับการก่อการร้ายทั้งในเรื่องหลักการสำคัญและอำนาจที่ได้รับมอบหมายขององค์การซึ่งได้รับจากกฎบัตรสหประชาชาติ เนื่องจากการก่อการร้ายนั้นทำลายหลักกฎหมาย สิทธิมนุษยชนและการระงับข้อพิพาทโดยสันติ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการก่อการร้ายจะใช้เทคนิคต่างๆ แต่ก็ควรจะต้องมีการทำความเข้าใจด้วยว่าสิ่งใดทำให้เกิดการก่อการร้ายขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาไม่ได้อยู่แค่เรื่องเกี่ยวกับเชื้อชาติ หรือ ศาสนา แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าความน่าสะพรึงกลัวจะถูกใช้เป็นกลยุทธ์ในเกือบทุกมุมโลก ไม่คำนึงถึงความเสียหายว่ามากน้อยเท่าไรหรือเหยื่อจะมีเพศ วัยอย่างไร การก่อการร้ายก็จะถูกนำมาใช้ในแผนการอยู่เสมอๆ

การก่อการร้ายส่วนมากจะกระทำโดยกลุ่มบางกลุ่ม โดยเฉพาะ ด้วยเป้าหมายบางเป้าหมายที่แน่นอน ใช้อาวุธเล็ก และส่วนมากจะอยู่ในพรมแดนของตน แต่การก่อการร้ายระหว่างประเทศก็มีเช่นกันที่เห็นได้ชัด คือ เหตุการณ์จู่โจมประเทศสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 แต่ตลอดเวลาที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายจะตั้งฐานอยู่ในประเทศหนึ่งอาจจะกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศได้ มีการจู่โจมข้ามพรมแดน โดยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากสมาชิกซึ่งอาจเป็นเงินส่วนตัวหรือได้รับเงินจากรัฐบาลอีกประเทศหนึ่ง และได้รับอาวุธจากแหล่งต่างๆ การก่อการร้ายในประเทศหนึ่งอาจกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความสงบสุขระดับท้องถิ่นได้เนื่องจากการได้รับผลกระทบที่แพร่กระจายไป เช่นการใช้ความรุนแรงข้ามเขตแดนและการสร้างจำนวนผู้อพยพ จะเห็นได้ว่าเป็นการยากที่จะแยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างการก่อการร้ายภายในประเทศหรือการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

2.2.3.2 ทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญ ดังนี้ คือ

ก. องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization-ICAO) มีหน้าที่หลักในการพัฒนาและกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย และความมั่นคงของการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศ รวมไปถึงการเสนออนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงทางการบินทางอากาศ ซึ่งถือว่ามีผลสำคัญเป็น

อย่างยิ่ง เนื่องจากปัจจุบันก็ได้มีอนุสัญญาเกี่ยวกับการเดินทางทางอากาศมากมายซึ่งออกมาเพื่อกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินทาง เนื่องจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมระหว่างประเทศนั้นส่วนมากก็เกิดโดยมีความเกี่ยวข้องกับการเดินทางทางอากาศ ดังนั้นหากมีการพัฒนามาตรฐาน รวมถึงออกกฎหมายให้ครอบคลุมในเรื่องนี้ก็จะช่วยป้องกันและลดการก่อการร้ายได้

นอกจากที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว หน้าที่สำคัญของ ICAO ยังมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการจัดการฝึกและการตรวจสอบเรื่องความปลอดภัยของท่าอากาศยานต่างๆ โดยทำให้มีมาตรฐานความปลอดภัยที่ดี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสมัครใจด้วย และ ICAO ยังต้องทำข้อเสนอแนะต่อองค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับมาตรการลงโทษแก่ประเทศและบุคคลต่างๆ ที่ละเมิดหรือกระทำผิดต่อมาตรฐานความปลอดภัยต่างๆ และที่สำคัญยังมีการให้ความช่วยเหลือรัฐสมาชิกโดยเฉพาะในเรื่องการให้การฝึกอบรม

ข. องค์การพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency-IAEA) เป็นศูนย์กลางของโลกในการให้ความร่วมมือกันเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ มีหน้าที่หลักในการสอดส่องและดูแลตรวจตราสถานที่เก็บวัสดุนิวเคลียร์ และรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกในการดูแลความปลอดภัยและความมั่นคงเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางนิวเคลียร์

ค. สถาบันการฝึกและค้นคว้าองค์การสหประชาชาติ (United Nations Institute for Training and Research-UNITAR) เป็นองค์กรอิสระในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพขององค์การสหประชาชาติโดยใช้วิธีการค้นคว้าและจัดการฝึกอบรม ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายสากล UNITAR ได้จัดหลักสูตรศึกษาดูด้วยตนเองทางไปรษณีย์เกี่ยวกับการก่อการร้ายสากลซึ่งเป็นหลักสูตรฝึกอบรมการรักษาสันติภาพหลักสูตรหนึ่ง

ง. องค์การเดินสมุทรระหว่างประเทศ (International Maritime Organization) เป็นองค์การที่มีความรับผิดชอบในเรื่องการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในประเทศต่างๆ ในเรื่องความร่วมมือเกี่ยวกับกฎระเบียบและการปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อ การขนส่งในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงมาตรการความปลอดภัยในการเดินเรือและการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการเดินเรือ ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาอนุสัญญาในการกำจัดการกระทำผิดกฎหมายต่อมาตรการความปลอดภัยในการเดินเรือทางทะเล และยังได้มีการจัดทำ International Ship and Port Security Code หรือ ISPS Code เพื่อใช้ในการค้าระหว่างประเทศ ให้มีการใช้

กระบวนการต่างๆที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อช่วยในการแก้ปัญหาต่างๆ รวมถึงการก่อการร้ายด้วย

จ. สหภาพไปรษณีย์สากล (Universal Postal Union-UPU) องค์การนี้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1874 เดิมเคยเป็นที่ประชุมเพื่อความร่วมมือระหว่างกันในด้านไปรษณีย์ มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งไปรษณีย์ระหว่างประเทศ รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาด้านการไปรษณีย์ ซึ่งในปี ค.ศ. 1989 UPU ได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านความปลอดภัยทางไปรษณีย์ เนื่องจากต้องการยกระดับในเรื่องการตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งนอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่า วัตถุอันตรายจะไม่ถูกส่งผ่านทางไปรษณีย์ รวมถึงกำจัดการใช้ระบบไปรษณีย์ในการลักลอบขนส่งยาเสพติด การฟอกเงิน การฉ้อโกงด้วย โดยทั้งนี้ได้มีการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆขององค์การสหประชาชาติด้วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่างๆ

จะเห็นได้ว่าบทบาทของหน่วยงานอื่นๆในสหประชาชาติจะมีบริบทของการจัดการดำเนินการภายในองค์กรตน ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยในการเพิ่มมาตรการการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของหน่วยงานอื่นๆนอกจากสำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติแล้วจะไม่ค่อยเด่นชัดในการดำเนินการกับปัญหาการก่อการร้าย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การให้คำนิยามการก่อการร้ายที่เป็นสากลนั้นในปัจจุบันยังมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน แต่ในประเทศต่างๆก็ได้มีการกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายขึ้น และนอกจากนั้นก็ยังมีอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายเพื่อเป็นการกำหนดการกระทำที่มีความผิดที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นการช่วยในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย โดยองค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย เนื่องจากมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการอยู่มากมาย โดยเฉพาะคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจตามหมวด 7 ว่าด้วยการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลกและการดำเนินการนี้จะผูกพันรัฐสมาชิกด้วย ซึ่งการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงที่สำคัญคือ การออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องดำเนินการตามข้อมติดังนั้นในบทที่ 3 จะศึกษาถึงลักษณะและรายละเอียดของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ