

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้มีการศึกษาวิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตั้งแต่อดีต ซึ่งการก่อการร้ายได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมาช้านาน โดยมีรูปแบบที่มีความแตกต่างในแง่ของความรุนแรงต่างกันไปตามวิวัฒนาการของสังคมโลก สภาพสังคมในช่วงเวลาต่าง ๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การก่อการร้ายถูกนำมาใช้เพื่อเป้าหมายต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐต่าง ๆ ใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือทำให้ประชาคมโลกตกอยู่ในสภาวะวิตกกังวลและประหวั่นพรั่นพรึงจากการกระทำที่รุนแรงและไม่เลือกปฏิบัติดังกล่าว

ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา กรณีของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่เบื้องหลังการกระทำของกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้คุกคามความสงบเรียบร้อยของโลก จะเห็นได้จากข้อมติขององค์การสหประชาชาติที่มีการยืนยันเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ และการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้ข้อมติสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญยิ่งในการยืนยันเจตนารมณ์ของประชาคมโลก ประณามการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยรัฐ ซึ่งในส่วนของที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญา กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือที่มากฎหมายอื่น ก็ได้มีส่วนในการพิจารณาการกระทำดังกล่าวว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ และการกระทำใดที่เข้าข่ายว่าเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญในการตัดสินว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการก่อการร้ายหรือเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายก็คือ การที่ยังคงไม่มีความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นสากลเกี่ยวกับคำนิยามของการก่อการร้าย ประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในระดับเวทีระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ ประเด็นที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกระหว่างการก่อการร้ายและการต่อสู้เพื่อการปลดแอกชาติ ซึ่งเป็นช่องโหว่ที่สำคัญอันก่อให้เกิดความคลุมเครือในการพิจารณาตัดสินว่าการกระทำใดเป็นการก่อการร้ายที่ขาดการรองรับทางกฎหมาย และการกระทำใด คือการต่อสู้เพื่อปลดแอกชาติ

ในส่วนของการพิจารณาเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่นำมาใช้กับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายที่ปรากฏในที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ยังคงไม่มีความชัดเจนดังจะเห็นได้จากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ไม่มีปรากฏโดยตรง เนื่องจากการกระทำที่มีผลในแง่ของการเมืองมาก ทำให้การเกิดองค์ประกอบทั้งทางปฏิบัติของรัฐ และ *Opinio Juris* มีความเป็นไปได้ยาก จึงต้องมีการพิจารณาโดยอาศัยหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ เพราะจากลักษณะของการที่รัฐสนับสนุนให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายไปปฏิบัติการในรัฐอื่น เป็นรูปแบบหนึ่งของการรุกรานทางอ้อม ดังนั้น การอาศัยหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงเป็นไปได้ในลักษณะการกล่าวอ้างโดยการเทียบเคียงอันมีรากฐานจากหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกัน

กฎเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาในรูปแบบของสนธิสัญญา จะเห็นได้ว่าไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาใดที่ระบุเกี่ยวกับการกระทำที่สนับสนุนการก่อการร้ายของรัฐโดยตรง จะมีเพียงแต่สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุการห้ามคุกคามหรือใช้กำลังต่อความเป็นบูรณภาพของดินแดนหรือเสรีภาพทางการเมืองของรัฐอื่น ตามมาตรา 2 (4) เป็นแนวทางในการนำมาใช้ยืนยันการห้ามสนับสนุนการก่อการร้ายโดยรัฐ เนื่องจากประชาคมระหว่างประเทศและนักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านยอมรับว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะของการคุกคามต่อรัฐอื่น จึงเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย

หลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาจากแนวทางคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น มีเพียงกรณีเดียวที่สามารถนำมาวินิจฉัยได้ คือ กรณีการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มกบฏคอนทราสในนิการากัว โดยอาศัยหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐซึ่งมีมากล่าวอ้างเพื่ออธิบายลักษณะของการกระทำที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในประชาคมระหว่างประเทศ โดยมีความเห็นจากนักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านเกี่ยวกับการตีความการสนับสนุนหรือช่วยเหลือกลุ่มผู้ก่อการร้ายของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ที่วิวัฒนาการไปตามสังคมโลก ให้อยู่ในขอบเขตของหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น

และในส่วนของคุณสมบัติสมาชิกชาติใหญ่สหประชาชาติก็มิได้มีการรับเอาข้อมติที่เกี่ยวข้องกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยเฉพาะเจาะจง แต่จะกล่าวในลักษณะของการยืนยันให้ทุกรัฐระงับจากการดำเนินการหรือมีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับการก่อการร้าย และไม่มีภาระระบุว่าป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย แต่ก็ถือเป็นแนวทางที่คณะมนตรีความมั่นคงนำมาใช้ยืนยันและนำไปสู่การใช้มาตรการลงโทษ

นอกจากความไม่ชัดเจนของหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในส่วนของการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีความคลุมเคลือ โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. การพิจารณาองค์ ประกอบของความรับผิดชอบรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาพิจารณาความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนของรัฐ เนื่องจากการที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีการระบุความผิดเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายไว้โดยตรง รวมถึงในส่วนของการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศทางอาญา โดยอาศัยหลักการตีความเพื่อให้ครอบคลุมถึงลักษณะของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อเป็นการอุดช่องโหว่และสามารถนำมาใช้กับการกระทำดังกล่าวของรัฐได้

2. ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย เป็นการกระทำละเมิดทางอาญา ความรับผิดชอบของรัฐทางอาญามีข้อจำกัดบางประการ ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้พิจารณาความรับผิดชอบรัฐมีขอบเขตเพียงแค่การเยียวยาในทางแพ่งเท่านั้น ดังนั้น โทษทางอาญาจึงขยายไปสู่บุคคลที่กระทำการเบื้องหลัง โดยมีการพิจารณาในศาลอาญาระหว่างประเทศตามร่างประมวลอาชญากรรมต่อสันติภาพและความปลอดภัยของมนุษยชาติ

3. เมื่อรัฐในฐานะเป็นนิติบุคคล ความรับผิดชอบจึงเป็นไปในแนวทางการเยียวยาทางแพ่ง ซึ่งจะเป็นการพิจารณาตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยได้มีการนำมาประมวลในร่างข้อบ่งชี้ว่าด้วยความรับผิดชอบรัฐ อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ไม่สามารถตอบสนองต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่สามารถบังคับต่อรัฐที่กระทำละเมิดให้มีการเยียวยาทางกฎหมาย กฎหมายจารีต

ประเพณีจึงเป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตอบในความเป็นจริง ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้ามามีบทบาทในการใช้มาตรการลงโทษตามกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้รัฐที่สนับสนุนการก่อการร้ายดำเนินการเยียวยาตามกฎหมายต่อประเทศที่เสียหาย

4. การใช้มาตรการลงโทษภายในกรอบของสหประชาชาติต่อรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายไม่สามารถที่จะสร้างแรงกดดันให้รัฐดังกล่าวได้มากพอ ทำให้กลไกในการใช้มาตรการเพื่อช่วยเหลือตนเองของรัฐเข้ามามีส่วนในการเยียวยาจากการที่ไม่ได้รับการตอบสนองตามกฎหมายของรัฐที่กระทำละเมิด แต่ก็ต้องประสบปัญหาการตีความ เนื่องจากมีการนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการใช้มาตรการป้องกันตนเองได้มาเป็นเครื่องมือในการแก้แค้นซึ่งถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกลไกในการช่วยตนเองนั้นขาดความชัดเจน ทำให้มีการนำมาตีความเพื่อเป็นเครื่องมือแก้แค้นรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้าย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาพิจารณากรณีรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายยังคงมีความคลุมเคลือและมีช่องโหว่ ทำให้รัฐที่กระทำการดังกล่าวไม่ได้รับการลงโทษตามระบอบความรับผิดชอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้มีการใช้มาตรการลงโทษแบบรวมกลุ่มและการช่วยเหลือตนเอง (Self-help) และการแก้ไขและเยียวยาทางกฎหมายโดยสันติวิธีไม่ได้รับการปฏิบัติตามการตอบโต้และแก้แค้นด้วยการใช้กำลังกลับกลายเป็นวิถีทางที่นำมาใช้ต่อปัญหานี้ และก็นำไปสู่ข้อพิพาทที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้ศึกษามาทั้งหมด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหabeื้องต้นที่ดูเหมือนจะเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาเกี่ยวกับการก่อการร้าย คือ การขาดคำนิยามในการนำมาพิจารณาปรากฏการณ์การก่อการร้าย ซึ่งยังคงไม่สามารถที่จะหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันได้ และมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วง ประเทศที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในประชาคมโลกก็ได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดกรอบคำนิยามที่จะนำมาใช้ในเวทีประชาคมโลก และพยายามใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศเพื่อหาประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ตลอดจนการปกป้องประเทศในกลุ่มของตนที่กระทำการให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งกลายเป็นช่องโหว่ที่สำคัญ และการที่จะอุดช่องโหว่ดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ของประชาคมระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญ การใช้ผลประโยชน์ในทางการเมืองและอื่น ๆ ของบางประเทศหรือกลุ่มประเทศ ทำให้ความคลุมเคลือจากความ

พยายามที่จะนิยามยังคงมีอยู่ต่อไป การหันมารวมมือกันเพื่อหาคำจำกัดความดังกล่าวในการนำมาใช้เพื่อวินิจฉัยองค์ประกอบของความผิดฐานการก่อการร้ายจึงเป็นแนวทางที่สำคัญ

2. การจัดทำประมวลอาชญากรรมต่อสันติภาพและความปลอดภัยของมนุษยชาติ และการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศถาวรในรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ของทุกรัฐ ซึ่งการก่อการร้ายถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระทำที่คุกคามประชาคมโลก ทุกรัฐควรมีส่วนร่วมในการให้ความสนใจต่อการรักษาสันติภาพและความสงบของสังคมระหว่างประเทศ และให้การสนับสนุนการตั้งแง่ในลักษณะของการสะอำนาจอธิปไตย ไม่ควรจะนำมาเป็นเครื่องกีดกันการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

3. จากการที่การก่อการร้ายระหว่างประเทศไม่มีพรมแดน การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย เช่น อนุสัญญากรุงโตเกียวว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยาน อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำผิดต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้แทนทางการทูต เป็นต้น และอนุวัติการณ์ตามอนุสัญญาเช่นว่านั้น โดยรัฐต่าง ๆ ในประชาคมโลกจะทำให้เปรียบเทียบเหมือนการสร้างกรอบการป้องกันการใช้ลักษณะหรือรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้การจับตัวประกัน การจี้อากาศยาน เป็นรูปแบบของการก่อการร้าย และหากมีรัฐเข้าเป็นภาคีมากก็จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสากลได้

4. ในเวทีระหว่างประเทศอย่างสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติควรจะดำเนินการในการรับเอาข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามของรัฐต่าง ๆ และสร้างความสอดคล้องต้องกันเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องชอบธรรมในการก่อการร้ายหรือรัฐที่ใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ และความพยายามที่จะใช้การกระทำหลายฝ่ายเพื่อต่อต้านประเทศที่ให้ความช่วยเหลือผู้ก่อการร้าย โดยให้ความสำคัญไปยังประเทศต่าง ๆ ที่เป็นพันธมิตร เพื่อขยายความร่วมมือในการตอบโต้การกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในระดับภูมิภาค ซึ่งการสร้างเกราะเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำการก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาคตน ความใกล้ชิดและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแต่ละภูมิภาค จะมีส่วนช่วยให้ผู้ก่อการร้ายปฏิบัติการได้ลำบากมากขึ้น อีกทั้งยังมีส่วนในการสร้างแรงกดดันจากประเทศเพื่อนบ้านต่อรัฐที่ยังคงดำเนิน

การให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในภูมิภาคนั้น ดังกรณีของประเทศต่าง ๆ ในองค์การเอกภาพแห่งอาฟริกัน (OAU) ที่ออกมาประณามและเรียกร้องให้ชูดานยุติการสนับสนุนผู้ก่อการร้าย

5. เมื่อกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้ลงโทษรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายยังคงมีช่องโหว่ การลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระงับเที่ยวบินพลเรือนไม่ว่าจะมีข้อตกลงเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม ซึ่งจะเป็นการยุติความช่วยเหลือทางเทคนิคในการเดินทางที่อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือของผู้ก่อการร้าย โดยปรากฏในปฏิญญากรุงบอร์น จะเป็นการสร้างมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพในการตอบโต้รัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

6. ประเทศต่าง ๆ ควรที่จะสร้างนโยบายโดยสอดคล้องกันในการตรวจสอบการซื้อขายอาวุธให้ประเทศต่าง ๆ เนื่องจากอาจถูกนำไปใช้ในการปฏิบัติการการก่อการร้าย และไม่ควรที่จะเห็นแก่ผลประโยชน์จากการขายอาวุธให้ประเทศที่ถูกจับตามองว่าเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

7. คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) ควรเร่งกระบวนการในการร่างกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้ในการพิจารณาและลงโทษการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยรัฐต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นแนวทางในการสร้างกระบวนการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้พิจารณา หรือมาตรการในการตอบโต้ และการประณามจากประชาคมโลกต่อรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างจริงจังเป็นกลไกที่สำคัญ เนื่องจากปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่ใช่เหตุการณ์ที่ผ่านไปอย่างรวดเร็ว การสนับสนุนมีความเป็นระบบ และหยั่งรากลึกจึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาเพียงเฉพาะด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง