



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อการร้ายในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ รูปแบบของการก่อการร้ายก็เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้ยากต่อการดำเนินการจับกุม รวมถึงการนำเอาตัวผู้กระทำผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรมด้วย โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายได้จี้เครื่องบินพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ ในนครนิวยอร์ก และชนตึกเพนตากอน ในกรุงวอชิงตัน เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตมากมาย และก่อให้เกิดความเสียหายในด้านต่างๆ อย่างมากมาย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการกระทำที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายประกาศสงครามต่อสังคมโลก โดยเฉพาะกับประเทศสหรัฐอเมริกา และหลังจากนั้นก็ได้มีการก่อการร้ายของกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่างๆ อีกหลายครั้ง และแต่ละครั้งก็ได้สร้างความสะพรึงกลัวและความเสียหายแก่ชาวโลกอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ระเบิดบนเกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ.2002 และเหตุการณ์ก่อการร้ายด้วยการวางระเบิดถล่มขบวนรถไฟ 4 ขบวน ในประเทศสเปน เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.2004 เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ได้มีเหตุการณ์ระเบิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในกรุงลอนดอน ซึ่งเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในขณะที่มีการประชุมประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ชาติ และรัสเซีย หรือ G 8 ที่ประเทศสกอตแลนด์ โดยเกิดเหตุระเบิดขึ้นคือการระเบิดบนขบวนรถซึ่งเดินทางระหว่างสถานีอัลด์เกตฮิสต์และสถานีลิเวอร์พูลสตรีท ขบวนรถระหว่างสถานีจัตุรัสรัสเซลล์และสถานีคิงส์ครอสส์ ขบวนรถที่สถานีเอดจ์แวร์สตรีต และ ยังเกิดเหตุระเบิดรถโดยสารใกล้กับจัตุรัสรัสเซลล์ ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บมากมายเป็นการก่อให้เกิดความสะพรึงกลัวต่อประชาคมโลกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้จากลักษณะการดำเนินการเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำขององค์กรอัลเกด้า และนอกจากนั้นในเว็บไซต์ของกลุ่มก่อการร้าย องค์กรลับ-อัลเกด้าในยุโรป ก็เป็นผู้ยอมรับว่าเป็นผู้ก่อเหตุการก่อการร้ายในครั้งนี้ เนื่องจากต้องการตอบโต้ในการที่อังกฤษเข้าร่วมในสงครามต่ออิรักและอัฟกานิสถาน ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ก่อการร้ายในทุกวันนี้มีการแพร่ขยายออกไปมาก โดยมีการใช้รูปแบบใหม่รวมทั้งมักจะทำร้ายพลเรือนและใช้การระเบิดที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงอีกด้วย โดยทั้งนี้จะมีการใช้เครื่องมือที่มีเทคโนโลยีสูงและใช้อาวุธที่สามารถหาได้ง่ายแต่มีอำนาจการทำลายล้างสูง

โดยกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่สำคัญซึ่งมักจะก่อปัญหาแก่ประชาคมโลกในปัจจุบัน คือ กลุ่มก่อการร้ายที่เรียกว่า ขบวนการอัลเคด้า (al-Quida) มีความหมายถึง ฐานที่มั่น เริ่มจัดตั้งในปีค.ศ. 1989 เพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียตที่รุกรานอัฟกานิสถาน ซึ่งมีนายโอซามา บิน ลาดิน เป็นผู้นำขบวนการ โดยเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่มีเครือข่ายทั่วโลกและมีสมาชิกจากหลายประเทศและมีจุดประสงค์เพื่อการจัดตั้งรัฐอิสลามสากลขึ้น เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลต่างๆที่ไม่ใช่อิสลามด้วยการใช้ความรุนแรง และหนึ่งในหลักการสำคัญคือ การขับไล่กองกำลังของสหรัฐอเมริกาออกจากซาอุดีอาระเบีย และโซมาเลีย รวมถึงกองกำลังอื่นๆในดินแดนอาหรับ และมีการคาดการณ์กันว่าเมืองคาร์รอน หรือ เซลล์ กระจายอยู่ใน 50 ประเทศ และนอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายต่างๆที่ปฏิบัติการอยู่ เช่น กลุ่มอัลจีฮัด และกลุ่มอิสลามาบัด เป็นต้น¹ โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ก่อเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้นอยู่เรื่อยๆ ยิ่งไปกว่านั้นในระยะหลังยังมีการออกประกาศของบิน ลาดิน เพื่อข่มขู่ว่าจะมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นอีกหลายครั้งทำให้ทุกประเทศต่างหวั่นวิตกกับการกระทำของขบวนการดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสภาพจิตใจของประชาชนในประเทศต่างๆ เพราะมีอาจคาดหมายได้ว่าจะมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นอีกในสถานที่และเวลาใด

เนื่องจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายในปัจจุบันมีอยู่มากมายและมีเครือข่ายอย่างกว้างขวาง และจากเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นได้เป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือต่างๆในสังคมโลกเพื่อที่จะป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในหลายๆด้าน โดยเฉพาะในกรอบขององค์การสหประชาชาติซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทอย่างมากในโลกก็ได้ให้ความสำคัญและความ สนใจกับปัญหาการก่อการร้ายเป็นพิเศษด้วย

โดยองค์การสหประชาชาติเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากโครงสร้างสำคัญขององค์การสหประชาชาตินั้นได้แก่

- สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหลักที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวนอันประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐซึ่งเข้าร่วม และมีหน้าที่หลักเพื่ออภิปรายถกเถียง และหาหนทางแก้ไขปัญหาต่างๆ
- คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) เป็นองค์กรที่มีสมาชิกจำกัดจำนวน เนื่องจากต้องการการปฏิบัติงานที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

¹ ณรงค์ โตะเชียว, ซ็อกโลก ผู้ก่อการร้ายสากล. พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ซี. พี. บุ๊คสแตนด์การ์ด, 2546), หน้า 73-74.

- สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกคือเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก อำนาจในการบริหาร หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการประชุมขององค์กรและคณะกรรมการต่างๆ รวมทั้งการประชุมเฉพาะเรื่องที่สหประชาชาติจัดขึ้นเป็นครั้งคราว และประการที่สอง อำนาจในทางด้านการปฏิบัติการซึ่งกำหนดให้เลขาธิการอาจนำเรื่องใดๆซึ่งตามความเห็นตนอาจคุกคามการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงได้ ส่วนที่สองคือ เจ้าพนักงานองค์การระหว่างประเทศคือบุคคลที่ถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิก

นอกจากนั้นแล้วข้อที่น่าพิจารณาประการต่อมาคือ ในเรื่องของข้อมติต่างๆที่ออกโดยสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยหลักการก็คือ คำวินิจฉัยของสมัชชาใหญ่ตามมาตรา 18 นั้นมิได้มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด เพราะสมัชชาใหญ่มิได้มีอำนาจในการออกข้อมติที่มีผลผูกพันรัฐสมาชิก ดังนั้นคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นเพียงแต่คำเสนอแนะเท่านั้น ส่วนคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นข้อมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐที่ต้องปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อมติของสมัชชาใหญ่ซึ่งโดยสภาพเป็นแค่คำเสนอแนะ มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงการไม่ปฏิบัติตามคำเสนอแนะของสมัชชาใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในสังคมจะก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีและส่งผลในเรื่องการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ นอกจากนั้นพึงสังเกตว่าหากข้อมติของสมัชชาใหญ่ได้ประมวลเอากฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศมาบรรจุไว้ในข้อมติ หรือว่าเป็นพันธกรณีตามกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสนธิสัญญา และโดยเอากฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปข้อมติมาใช้ก็อาจเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ด้วยเช่นกัน

ในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงคำวินิจฉัยเป็นเรื่องที่มีพันธะตามกฎหมาย ต่อเมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับหมวด 7 ซึ่งเป็นการออกคำวินิจฉัยตาม มาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพของโลกซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายจึงมีผลผูกพันรัฐและก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องทำตามข้อมตินั้นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติอย่างมากมาย โดยเฉพาะหลังจากเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 เช่นข้อมติที่ 1373 ที่อาจจะถือได้ว่าเป็นข้อมติที่สำคัญมากมติดีหนึ่ง โดยเน้นการตอบโต้การก่อการร้ายให้ประเทศต่างๆให้ความ

ร่วมมือซึ่งกันและกัน การกำหนดให้ทุกรัฐต้องเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทั้ง 12 ฉบับให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เน้นในเรื่องการป้องกันการสนับสนุนทางการเงิน และการให้ที่หลบภัยด้วย ทั้งยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย โดยที่รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องรายงานวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อผูกพันภายใน 90 วันให้คณะกรรมการการปราบปรามผลการดำเนินงานด้วย

นอกจากนั้นด้วยข้อมติที่ 1438 ,1440 และ 1450 คณะมนตรีความมั่นคงได้ประณามการวางระเบิดที่เกาะบาห์ลี การบุกยึดเครื่องบินที่มอสโคว์ และการการจู่โจมมอมบาซ่า ว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยเรียกร้องให้รัฐต่างๆ ร่วมมือกันป้องกันการก่อการร้าย รวมถึงการเข้าแทรกแซงระบบการปกครองของตาลิบันก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการต่อสู้กับการก่อการร้ายระหว่างประเทศด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ามติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีอยู่มากมายโดยผู้วิจัยจะนำเอามติในเรื่องสำคัญมาศึกษาโดยละเอียด

ในส่วนของประเทศไทยนั้นก็ยังมีพันธกรณีตามข้อมติต่างๆ ที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งอาศัยอำนาจตามหมวด 7 เช่นกัน ซึ่งในบางประการประเทศไทยก็ได้มีการกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของข้อมติต่างๆ แล้ว แต่ก็มีอยู่บางกรณีในประเทศไทยยังไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งในอนาคตข้างหน้าก็ต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า สมควรจะศึกษาถึงพันธกรณีของประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างไร และประเทศไทยได้ดำเนินการหรือจะดำเนินการประการใดบ้างเพื่อใช้ประกอบเป็นข้อพิจารณาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในเรื่องการก่อการร้าย โดยศึกษาถึงสถานการณ์ที่สำคัญในปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่างๆ รวมถึงศึกษาถึงเรื่องคำนิยามของการก่อการร้ายซึ่งปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อีกด้วย
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย รวมถึงโครงสร้างขององค์การสหประชาชาติด้วย
3. เพื่อศึกษาถึงข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก รวมถึงศึกษาถึงพันธกรณีของประเทศไทยต่อข้อมติดังกล่าว และการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีด้วย

1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย

ศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ รวมถึงจะวิจัยถึงพันธกรณีของประเทศไทยต่อคณะมนตรีความมั่นคงและการดำเนินการต่างๆของประเทศไทยด้วย

การวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยมีการวิจัยบทความ จากห้องสมุดปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และรายงานการดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของประเทศไทยเป็นหลัก

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

เนื่องจากปัญหาการก่อการร้ายในปัจจุบัน เป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ องค์การสหประชาชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้มีมาตรการต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมากมาย และตามกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันรัฐสมาชิก ดังนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก จึงมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์การก่อการร้ายที่สำคัญในโลก รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การให้คำนิยามจากหลายๆฝ่าย
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมขององค์การสหประชาชาติ บทบาทขององค์การสหประชาชาติ ต่อปัญหาการก่อการร้าย
3. ทำให้ทราบถึงข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและพันธกรณีของประเทศไทยต่อข้อมตินั้น รวมถึงความคืบหน้าในการดำเนินการของประเทศไทยตามข้อมติด้วย