



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดมาทั้งหมด พบว่าปัญหาการก่อการร้ายนั้นในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และมักจะมีการทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล โดยมุ่งเน้นที่จะให้มีการทำลายชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาคมโลกมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายกันอย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายๆฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากการก่อการร้ายมักจะมีเครือข่ายโยงใยอยู่ทั่วโลก ดังนั้นการให้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งปัญหาหนึ่งที่สำคัญของการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ก็คือ การที่ไม่สามารถร่วมกันกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายที่เป็นสากลได้ ทำให้วิธีการแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งอุปสรรคที่ขัดขวางต่อการร่วมกันกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายที่เป็นสากลในปัจจุบัน คือความคิดและทัศนคติที่แตกต่างกันของแต่ละชาติ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า บุคคลผู้หนึ่งที่เป็นผู้ก่อการร้ายแต่ในขณะเดียวกันก็คือบุคคลที่กำลังต่อสู้เพื่ออิสรภาพ ดังนั้นปัญหาในการกำหนดค่านิยมจึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ที่แม้แต่องค์การสหประชาชาติเองในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายที่เป็นสากลได้ ดังนั้นปัจจุบันแนวทางในการแก้ปัญหานี้ คือให้มีการกำหนดความผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศในด้านต่างๆเป็นเรื่อยๆไป ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้แนวทางเฉพาะเจาะจงในการกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายแทนการกำหนดค่านิยมแบบทั่วไปที่จะต้องดำเนินการกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายที่เป็นสากล ซึ่งในปัจจุบันนี้องค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการรับรองอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายมาซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 13 ฉบับ เพื่อให้เป็นการกำหนดกรอบความผิดของการก่อการร้ายแต่ละประเภท ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ

สำหรับปัญหาการก่อการร้ายนั้นถ้าพึ่งแต่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถดำเนินการต่อต้านการก่อการร้ายได้เอง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน และองค์การระหว่างประเทศก็เป็นกรอบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทหลักและถือว่าเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย คือองค์การสหประชาชาติ โดยองค์การสหประชาชาติจะมีองค์กรหลักที่เกี่ยวข้องในการ

ดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย คือคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสามารถใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อมีการละเมิดสันติภาพและความมั่นคงของโลก ซึ่งหมวด 7 ว่าด้วยเรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการรุกราน โดยที่การวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง หรือข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องดังกล่าวจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกในการปฏิบัติตามมาตรการที่ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงกำหนดไว้ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้สมาชิกขององค์การสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีบทลงโทษโดยวิธีการต่างๆ เช่นการคว่ำบาตรทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการที่ปรากฏในข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติ ซึ่งในบางประเด็นประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ทันที แต่ในบางประเด็นอาจจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆก่อน เช่นในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามก่อการร้ายนั้น จะต้องมีการพิจารณาว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายในเพียงพอต่อการรองรับและปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่ หากมีไม่เพียงพอก็จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมติก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 224 ได้กำหนดไว้ ซึ่งในขั้นตอนของการดำเนินการต้องคำนึงถึงขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ในส่วนของการดำเนินการของประเทศไทยตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ตามรายงานการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เสนอต่อคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายตามมติ 1373 จำนวน 4 ฉบับ และรายงานที่เสนอต่อคณะกรรมการตามมติ 1267 จำนวน 1 ฉบับ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ทำเสนอไว้ นั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการดำเนินการต่างๆในมิติทางกฎหมายเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติแล้วมากมายโดยที่สำคัญได้แก่

1. การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงผู้พยายาม ผู้มีส่วนร่วม และผู้สนับสนุนการก่อการร้ายด้วย จะต้องมีความผิดและรับโทษจากการกระทำของตนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1 ถึง 135/4

2. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยมีการกำหนดให้การก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถดำเนินการยึดอายัดเงินทุนหรือทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายได้

3. การดำเนินการเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศ จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

- อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญาโตเกียว ปี ค.ศ.1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963)

- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยาน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญากรุงเฮก ปี ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970)

- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ หรือที่เรียกสั้นๆว่า อนุสัญญามอนทรีออล ปี ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 1971)

- พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีขอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation 1988)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)

- อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ปี ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purpose of Detection 1991)

นอกจากนี้ยังได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.2005 (the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) และยังมี การเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่เหลือด้วย

4. มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการเดินทางผ่านเข้าออกพรมแดนเป็นอย่างดี โดยมีมาตรการต่างๆเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารการเดินทาง

5. มีการให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ

6. ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับคณะกรรมการที่จัดตั้งภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นการรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงหรือการเก็บรักษาและปรับปรุงรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับก่อการร้ายของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่เหลืออยู่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่ทั้งนี้ในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยควรที่จะคำนึงถึงลำดับความสำคัญ ผลดีและผลเสีย รวมทั้งประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาแต่ละฉบับด้วย ยกตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 1998 ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี แต่จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันการกระทำที่เกี่ยวกับวัตถุระเบิด ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน หรือบริการสาธารณะอื่นๆ ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบันที่มีการวางระเบิดและสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นอยู่ทุกวัน ในขณะที่อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการจับตัวประกัน ค.ศ. 1979 ที่ประเทศไทยยังมีได้เข้าเป็นภาคีเช่นกัน แต่เนื่องจากเหตุการณ์การจับตัวประกันเพื่อใช้ต่อรอง หรือบีบบังคับ รัฐ หรือ องค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยมากนัก ในการตัดสินใจว่าจะเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้หรือไม่ จึงยังมีระยะเวลาพิจารณามากกว่ากรณีแรก นอกจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงกฎหมายภายในที่มีอยู่ว่ามีเพียงพอหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการเร่งดำเนินการ โดยอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมาย หรืออาจจะเพิ่มบทบาทความสำคัญของคณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หรือให้มีการจัดตั้งผู้เกี่ยวข้องในระดับสูงขึ้นเพื่อเร่งรัดการดำเนินการ เพื่อให้การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้นได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. ประเทศไทยควรจะมีการเร่งดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมพรมแดนในประเด็นเกี่ยวกับการครอบครองหนังสือเดินทางปลอมจำนวนมาก โดยควรจะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 264 ถึง มาตรา 265 เพื่อให้มีการกำหนดความผิดให้ครอบคลุม

ถึงผู้ที่มีหนังสือเดินทางปลอมแม้ว่าจะเป็นหนังสือเดินทางของต่างประเทศก็ตาม รวมถึงให้มีการกำหนดให้หนังสือเดินทางของต่างประเทศเป็นเอกสารราชการตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

3. ส่วนราชการของประเทศไทยควรรหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในระยะยาว เช่น การให้ความสำคัญกับการศึกษา ให้ความรู้ และความเข้าใจกับประชาชนในระดับ โดยจัดให้มีการศึกษา พร้อมทั้งยกระดับการศึกษาของประชาชนในทุกพื้นที่ให้เท่าเทียมกัน เนื่องจากในปัจจุบันสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์กรก่อการร้ายมักจะเป็นบุคคลที่ไม่ค่อยมีโอกาสทางการศึกษา ถูกชักจูงได้ง่าย หากสามารถสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับบุคคลเหล่านี้และชี้ให้เห็นถึงภัยที่เกิดจากการก่อการร้ายแล้วก็เชื่อได้ว่าการก่อการร้ายจะไม่ขยายตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ จะต้องทำให้ทุกคนในสังคมให้การยอมรับและเข้าใจในความเป็นอยู่ รวมทั้งวัฒนธรรมของทุกเชื้อชาติและทุกศาสนาด้วย เพื่อเป็นการลดปัญหาการแบ่งแยกกันทางเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

4. ประเทศไทยควรที่จะให้ความสำคัญในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งครอบครัวของบุคคลดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยการก่อการร้าย ผู้ที่ได้รับความเสียหายส่วนใหญ่มักจะตกอยู่ในฐานะของผู้รับเคราะห์ โดยที่ตนเองไม่ได้มีส่วนรับรู้หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวด้วย ทั้งผู้เสียหายบางราย การชดใช้ด้วยทรัพย์สิน เงินทองอาจไม่สามารถทดแทนในสิ่งที่สูญเสียไปได้ เช่นการสูญเสียพลัดพรากจากคนรัก สูญเสียอวัยวะที่สำคัญ หรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังนั้นการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลเหล่านี้ โดยการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้จึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ ด้วย เช่นการให้การรักษาฟื้นฟูสภาพจิตใจ เป็นต้น โดยทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544ของประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตในครอบคลุมถึงผู้เสียหายในความผิดฐานก่อการร้ายด้วยแต่จะเป็นการกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนในกรณีที่เป็นผู้เสียหายในคดีตามที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ประเทศไทยจึงควรที่จะดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ผู้เสียหายในคดีที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายได้รับการเยียวยา และในระยะยาวก็ควรจะมีการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายด้วย

5. ในการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงใดๆ ควรดำเนินการด้วยความรอบคอบและสอดคล้องกับมติของคณะมนตรีความมั่นคง ที่สำคัญต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายมนุษยธรรมด้วย ทั้งนี้เพราะการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัดแต่เพียง

อย่างเดีวโดยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม หรือหลักนิติธรรม นอกจากทำให้เราไม่สามารถแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วยังอาจทำปัญหาที่เกิดขึ้นลุกลามจนควบคุมได้ยากก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งยังมีมาตรการบางอย่างที่มีบุคคลหลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่ามีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เช่น ในเรื่องของการกักตัว ผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชกำหนดนี้ ให้มีการกักตัวได้โดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล เป็นต้น

6. ทุกประเทศควรหันมาให้ความสนใจกับการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์ระดัภูมิภาคถือว่าเป็นเวทีที่สำคัญ ที่จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในเบื้องต้น ก่อนที่ปัญหาเหล่านั้นจะลุกลามบานปลายออกไป และหากทุกภูมิภาคในโลกนี้ให้ความสนใจร่วมมือร่วมใจ และมีความจริงจังในการแก้ปัญหาร่วมกัน ก็จะทำให้เกิดมาตรการ เพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นก็จะค่อยๆ ลดลงไปได้ในที่สุด โดยเฉพาะในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหลายๆประเทศมองว่าเป็นแหล่งพำนักแห่งหนึ่งของผู้ก่อการร้าย จึงควรจะมีการเพิ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคให้มากขึ้น