

บทที่ 1

วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการ การปราบปรามการค้าอาวุธด้วยนิวเคลียร์

เหตุผลประการสำคัญของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการค้าอาวุธด้วยนิวเคลียร์นี้ เกิดขึ้นมาจากการที่หลายประเทศในปัจจุบันได้มีการส่งสมวัสดุนิวเคลียร์กันมากขึ้นทั้งที่มีอย่างเปิดเผยเป็นทางการ และที่คาดว่าอาจจะมิอย่างเปิดเผยเป็นทางการ และยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบัน เนื่องด้วยความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่พัฒนาก้าวหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง จึงทำให้ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีทางด้านนิวเคลียร์ขึ้น แต่นอกจากความก้าวหน้าในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติแล้ว ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์ความรู้ดังกล่าวสามารถนำไปพัฒนาต่อในทางที่อาจกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลกด้วย เนื่องจาก การที่หลายประเทศต่างมีนิวเคลียร์ไว้ในครอบครองทั้งที่เป็นวัสดุนิวเคลียร์และอาวุธนิวเคลียร์นั้น หากมองในอีกแง่มุมก็จะเป็นคลังสะสมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างร้ายแรงมาก ถ้าหากอาวุธนิวเคลียร์ที่สะสมดังกล่าวเกิดระเบิดขึ้นมาก็จะทำให้โลกทั้งใบพังพินาศได้ภายในพริบตา ด้วยเหตุนี้เองการที่สหรัฐอเมริกา และโลกตะวันตกต่างพยายามสกัดกั้นไม่ให้เกาหลีเหนือและอิหร่านหรือกลุ่มก่อการร้ายผลิตอาวุธนิวเคลียร์นั้น เป็นเพียงความพยายามไม่ให้โลกนี้มีอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างร้ายแรงอื่นๆ เพิ่มจากที่มีอยู่ ซึ่งมีมากเกินไปแล้ว เท่านั้น หากพิจารณาถึงบรรดาอาวุธนิวเคลียร์ที่มีการสะสมกันอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าที่ได้ทำลายส่วนหนึ่งไปแล้ว คาดว่ามีกระจายอยู่ในประเทศต่อไปนี้

1. ประเทศที่ประกาศอย่างเปิดเผยว่ามีอาวุธนิวเคลียร์และเป็นสมาชิกสนธิสัญญาห้ามแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์(Non-Proliferation Treaty : NPT) คือ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย¹ อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน และประเทศล่าสุดคือ อินเดียและปากีสถาน แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศหลังยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสนธิสัญญาห้ามแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์แต่อย่างใด แต่ทั้งอินเดียและปากีสถานก็มีการทดลองระเบิดนิวเคลียร์อยู่เสมอ โดยเหตุผลประการหนึ่งที่สองประเทศนี้ใช้อ้าง

¹ รัสเซียปัจจุบันซึ่งมีฐานทัพและจรวดขีปนาวุธติดหัวรบนิวเคลียร์ประจำอยู่ตามรัฐต่างๆ ซึ่งต่อมาได้แยกตัวเองออกเป็นรัฐเอกราช ที่เรียกว่ารัฐอิสระในเครือจักรภพหรือ CIS รัฐเหล่านี้ เช่น คาซัคสถาน ยูเครน เบลารุส ฯลฯ ได้ส่งคืนอาวุธและจรวดให้กับรัสเซียหมดแล้ว

เพื่อทดลองระเบิดนิวเคลียร์ คือ ชาติที่มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่แล้วมีได้ทำอะไรเลยในการลดอาวุธนิวเคลียร์ที่อยู่ในความครอบครอง

2. เกาหลีเหนือ และอิสราเอล โดยเฉพาะเกาหลีเหนือที่ปัจจุบันได้มีการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ใต้ดิน และทดลองยิงขีปนาวุธห้วงนิวเคลียร์โดยไม่ฟังคำคัดค้านของประชาคมโลกแต่อย่างใด ส่วนอิสราเอลก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการคาดการณ์ว่ามีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง แม้ว่าจะไม่มีการทดลองให้ปรากฏต่อประชาคมโลกก็ตาม

3. ประเทศที่ถูกตั้งข้อสันนิษฐานจากประชาคมโลกว่ามีโครงการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ในปัจจุบัน คือ ประเทศอิหร่าน

4. ประเทศที่มีขีดความสามารถในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ แต่ในปัจจุบันได้ยกเลิกโครงการไปแล้วมีทั้งหมด 31 ประเทศ ส่วนประเทศที่เคยผลิตและยกเลิกไปแล้วเมื่อ พ.ศ.2534 คือ สหภาพแอฟริกาใต้

นอกจากนี้ยังมีประเทศที่มีจรวดขีปนาวุธ²ข้ามทวีประยะไกลเกินกว่า 1,000 กิโลเมตร คือ ปากีสถาน อินเดีย อิหร่าน อิสราเอล เกาหลีเหนือ ซาอุดีอาระเบีย³ ดังนั้นจึงมีความวิตกกังวลว่า อาจมีการนำเอาเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์มาผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ หรืออาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ และยังไปกว่านั้นยังเป็นที่หวาดวิตกกังวลว่ากลุ่มผู้ก่อการร้ายมีแนวโน้มที่จะนำเอาเทคโนโลยีทางด้านนิวเคลียร์มาใช้ในการก่อการร้ายได้ในอนาคตอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ประชาคมโลกจึงมีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ขึ้นเพิ่มเติมจากการก่อการร้ายในรูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นการป้องกัน สกัดกั้น และปราบปรามการก่อการร้ายทางนิวเคลียร์ ก่อนที่จะเกิดขึ้นจริงในอนาคต

ดังนั้นใน บทที่ 1 นี้จะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองหัวข้อ กล่าวคือ ในเบื้องต้นจะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายที่มีแต่เดิมจนกระทั่งมาถึงการยกร่าง “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ ค.ศ.2005” เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดทำ

² ขีปนาวุธ (Missile) เป็นคำที่เรียกรวมของจรวดและหัวรบ เนื่องจากจรวดมีราคาสูง และมีพิสัยบรรทุกไม่มาก หัวรบที่บรรทุกขึ้นไปจึงมักมีขนาดเล็ก แต่มีอำนาจการทำลายล้างที่สูงมาก เช่น หัวรบนิวเคลียร์ เป็นต้น

³ ภัยคุกคามที่โลกเสื่อม สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2552 จาก http://www.the-thainews.com/analyzed/inter/int111048_1.htm.

อนุสัญญาฉบับนี้ และลักษณะพิเศษของอนุสัญญาฉบับนี้ว่ามีความแตกต่างกับอนุสัญญาเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายฉบับอื่นๆอย่างไร

1. วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปราม การก่อการร้าย

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้าย โดยจะเริ่มศึกษาตั้งแต่วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายในยุคก่อนที่จะมีกฎบัตรสหประชาชาติ จนกระทั่งถึงยุคกฎบัตรสหประชาชาติ

1.1 ยุคก่อนที่จะมีกฎบัตรสหประชาชาติ

ปัญหาการก่อการร้ายนั้น มิใช่ปัญหาที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นในศตวรรษที่ผ่านมา แต่เป็นปัญหาเกิดขึ้นมาแล้วอย่างน้อย 2000 ปี โดยหากย้อนกลับไปในยุคของอียิปต์โบราณ ก็พบว่าเริ่มมีการก่อการร้ายแล้ว โดยในยุคนี้มักมีการนำเอาการก่อการร้ายมาใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองเพื่อโค่นล้มผู้ปกครอง จนกระทั่งในยุคนี้ได้มีการตกลงกันไว้ในอนุสัญญาสันติภาพระหว่างอียิปต์กับพวกฮิตไทท์ (Egyptian Hittite Peace Convention) ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งตัวผู้ก่อการร้ายที่เป็นศัตรูทางการเมืองซึ่งหลบหนีไปอยู่ยังอีกประเทศหนึ่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนส่งกลับมาดำเนินคดีในรัฐหรือแคว้นของตน⁴ หลังจากนั้นในยุคโรมัน ซึ่งเป็นยุคหนึ่งที่มีการใช้ความรุนแรงในการปกครอง ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้การก่อการร้ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายที่มีลักษณะเป็นการลอบสังหาร (Assassination) ได้ถูกมาเป็นเครื่องมือในทางการเมืองเช่นเดียวกับยุคอียิปต์โบราณ ยกตัวอย่างเช่น มีการก่อการร้ายโดยการลอบสังหารเพื่อทำการล้มล้าง

⁴ พรชัย ด้านวิวัฒน์, “การก่อการร้ายระหว่างประเทศ ข้อยกเว้นความผิดทางการเมือง (ศึกษาเฉพาะกรณีความหมายตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา),” วารสารอัยการ, เล่มที่ 175, ปีที่ 15, น.29-30 (กันยายน 2535).

เปลี่ยนแปลงการปกครอง⁵ นอกจากนั้นแล้วยังพบกลุ่ม Sicari และ Zealots ชาวยิวที่ต่อต้านจักรวรรดิโรมันที่เข้ายึดครองปาเลสไตน์⁶ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในอดีตที่ผ่านมา แม้ในช่วงเริ่มต้นนั้นการก่อการร้ายในยุคแรกๆนั้นมักเกิดขึ้นในลักษณะของผู้ที่ครองอำนาจในรัฐอยู่ หรือผู้ที่กำลังจะเข้ายึดครองอำนาจ ใช้กำลังก่อให้เกิดความหวาดกลัวขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะของการก่อการร้ายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับทางการเมืองเป็นสำคัญ⁷ แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าการก่อการร้ายมีจุดประสงค์ในด้านอื่นๆที่ไม่ใช่ทางการเมืองด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น จุดประสงค์ในด้านศาสนา ดังจะเห็นได้จากการก่อการร้ายที่มีจุดประสงค์มาจากลัทธิคัลลิ่งศาสนาต่างๆ สถานการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 โดยกลุ่มศาสนาอิสลาม ที่ใช้ชื่อกลุ่มว่า ผู้ลอบสังหาร (the Assassins)⁸ หรือนิกาย Thugees ในอินเดียซึ่งมีความเชื่อเกี่ยวกับการจมนุชย์มาสังเวญเจ้าแม่กาลิ เป็นต้น⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งในปัจจุบันเองก็ยังคงมีการก่อการร้ายโดยมีจุดประสงค์ในด้านศาสนาในลักษณะนี้อยู่¹⁰ ด้วยเหตุนี้เองการก่อการร้ายในลักษณะนี้จึงถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของการก่อการร้ายโดยกลุ่มบุคคล (Terrorist group) นั่นเอง

⁵ Robert A. Friedlander, "Terrorism" Encyclopedia of Public International Law Installments 9: International Relation and Legal Cooperation in General Diplomacy and Consular Relation, 371(1986).

⁶ สุรชาติ บำรุงสุข, การก่อการร้ายในศตวรรษที่ 21 [จุลสาร], ฉบับที่ 4, (โครงการความมั่นคงศึกษา: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) (เมษายน 2549), น.7.

⁷ การุณย์ลักษณ์ พหลโยธิน, "ลัทธิการก่อการร้ายและการก่อการร้ายในทศวรรษของไซเวียต," วารสารรวมคำแหง, ฉบับที่ 8, น. 78 (พฤษภาคม 2524-พฤษภาคม 2525).

⁸ *Supra note* 15, p. 9.

⁹ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น. 9.

¹⁰ องค์การก่อการร้ายที่มีจุดประสงค์ทางศาสนาในปัจจุบัน ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมโลกในปัจจุบันอย่างมากคือ กลุ่มก่อการร้ายที่เรียกว่า ขบวนการอัลกออิดะห์ หรืออัลไกด้า (al-quida) หมายถึง ฐานที่มั่น เริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 เริ่มแรกเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียตที่รุกรานอัฟกานิสถาน และมีผู้นำขบวนการที่เป็นที่รู้จักไปทั่วโลก นั่นคือ นายโอซามา บิน ลาเดน โดยขบวนการอัลไกด้า นี้เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่คาดว่าจะมีเครือข่ายกระจายอยู่ใน 50 ประเทศทั่วโลก และมีสมาชิกจากหลายประเทศ รวมทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งรัฐอิสลามสากลขึ้น กล่าวคือ จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลต่างๆที่ไม่ใช่อิสลามกระทำการตอบโต้และสร้างความเสียหายและก่อความ

แนวความคิดของการก่อการร้ายที่ชัดเจนมากที่สุด เริ่มมีขึ้นในยุคแห่งการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปีค.ศ. 1789 ถึง ค.ศ. 1794 (The French Revolution and The Jacobin Reign of Terror) การก่อการร้ายในยุคนี้เป็นการนำเอาการก่อการร้ายมาใช้เป็นวิธีการในการบริหารปกครองประชาชนของผู้นำประเทศฝรั่งเศส¹¹ กล่าวคือ เป็นการนำเอาความหวาดกลัวมาใช้ในการบริหารปกครองบ้านเมืองของผู้นำ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการแสวงหาอำนาจทางการเมืองที่ได้มีการใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การมีอำนาจ¹² ซึ่งจากยุคแห่งการปฏิวัตินี้ได้กล่าว ได้มีการนำเอาคำว่า “Terrorism” มาใช้ในภาษาอังกฤษเป็นครั้งแรก โดย Edmund Burke นักปรัชญาการเมืองและรัฐบุรุษชาวอังกฤษ โดยอ้างอิงมาจากคำในภาษาฝรั่งเศสที่ว่า Regime de la Terreur

ไม่สงบในประเทศต่างๆ นอกจากนี้แล้วยังคาดการณ์กันว่ากลุ่มก่อการร้ายอัลไกด้า ยังมีความสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ ที่ปฏิบัติการอยู่ เช่น กลุ่มอัลจีฮัด และกลุ่มอิสลามาบัด อีกด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ณรงค์ โตเขียว, ซ็อคโลก ผู้ก่อการร้ายสากล, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ซีพี. บุคสแตนด์การ์ด, 2546), น. 73-74. หนึ่งในเหตุการณ์ก่อการร้ายครั้งที่สำคัญที่สุดเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เมื่อกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ยึดเครื่องบินขับเข้าพุ่งชนตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตเกือบสามพันคน และยังส่งผลให้เกิดความเสียหายในด้านอื่นๆ อีกมากมาย โดยผู้ที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้นำในการก่อการร้ายที่สะเทือนขวัญครั้งนี้ก็คือ นาย โอซามา บิน ลาเดน ผู้นำกลุ่มก่อการร้ายอัลไกด้านั่นเอง และแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการออกมาเปิดเผยว่าผู้นำคนสำคัญอย่าง นาย โอซามา บิน ลาเดน จะถูกสังหารไปแล้วก็ตามท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียงการจัดฉากเท่านั้น นาย โอซามา บิน ลาเดน น่าจะยังคงมีชีวิตอยู่ ซึ่งก็ไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของกลุ่มก่อการร้ายอัลไกด้าแต่อย่างใด และเหตุการณ์ที่สร้างความตื่นตระหนกให้กับประเทศสหรัฐอเมริกาอีกครั้ง คือเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2009 นายอุมาร์ ฟารุก อับดุลมุตัลลิบ ซาวันจีเรียวัย 23 ปีซึ่งโดยสารมากับเครื่องบินของสายการบินนอร์ทเวสต์ ขณะจะลงจอดที่สนามบินดีทรอยต์ รัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยพยายามที่จะระเบิดPETNที่แอบซุกซ่อนมาในตัวของเขาและผ่านการตรวจค้นมาได้ แต่เคราะห์ดีที่ระเบิดไม่ทำงาน เป็นเหตุให้ถูกผู้โดยสารช่วยกันรวบตัวไว้ได้ และภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวกลุ่มอัลไกด้าก็ออกมายอมรับว่าอยู่เบื้องหลังการกระทำของชายดังกล่าว

¹¹ พงศ์ธร บุญอารีย์, กฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), น. 107.

¹² การุณลักษณ์ พหลโยธิน, “ลัทธิการก่อการร้ายและการก่อการร้ายในทัศนะของไซเยียด,” วารสารรวมคำแห่ง, เล่มที่ 8 ,ปีที่ 6 ,น. 78, 81 (ฉบับรัฐศาสตร์ 1, 2524).

(Reign of Terror) ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกระบอบการปกครองของฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789¹³ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่า ลักษณะของการก่อการร้ายในยุคแรกๆนี้ จะมีความหมายที่ค่อนข้างแคบ กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึงการก่อการร้ายก็หมายถึงการใช้ความรุนแรงเป็นหลัก

แนวคิดลักษณะนี้ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษต่อมา จากการใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือในการปกครองรัฐ มาเป็นการใช้การก่อการร้ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการล้มล้างผู้นำประเทศแทน แนวคิดในลักษณะนี้เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 20 ซึ่งผู้นำประเทศและราชวงศ์หลายพระองค์ได้ตกเป็นเหยื่อของการลอบสังหาร เช่น การลอบสังหาร Archduke Franz Ferdinand ของออสเตรียในวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1914 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่นำมาสู่การเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง การลอบสังหารนายกรัฐมนตรีของสเปน ในปี ค.ศ. 1921 และการลอบสังหารรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันในปีต่อมา ซึ่งการก่อการร้ายในรูปแบบนี้ถือเป็นการก่อการร้ายในแนวใหม่กล่าวคือ มีความครอบคลุมการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ และการกระทำต่อเป้าหมายโดยไม่จำกัด เพื่อสร้างความหวาดกลัวต่อประชาชนหมู่มากอันจะนำไปสู่สิ่งที่ตนต้องการเท่านั้น ดังนั้นการก่อการร้ายในยุคใหม่จึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันทำให้กำหนดความหมายของการก่อการร้ายได้ค่อนข้างกว้างยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน

จากพัฒนาการของการก่อการร้ายและความรุนแรงของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจึงจะต้องมีการดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจากนานาประเทศทั่วโลก ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเรียกร้องในเวทีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายอาญาคั้งแรกที่กรุง Warsaw ในปี ค.ศ. 1927 (The First Conference for the Unification of Penal Law) ในการนี้ถือได้ว่าการประชุมดังกล่าวมีการบรรจุประเด็นที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้เป็นครั้งแรกในการประชุมระหว่างประเทศ¹⁴ โดยได้มีการพิจารณาการกระทำดังกล่าวในฐานะของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตามในการประชุมครั้งนี้ก็ยังมิได้มีการกำหนดลักษณะของการก่อการร้ายเอาไว้แต่อย่างใด คงมีเพียงแต่การยอมรับหลักการที่จะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดดังกล่าว และถือได้ว่าการก่อการร้ายเป็นความผิดสากลที่นานาประเทศต้องให้ความร่วมมือกันปราบปราม ภายใต้หลักการ “International Use of Means Capable of Bringing forth a Common Danger”

¹³ อังแล้ว เชิงอรุณทิ 16, น. 9.

¹⁴ M. Cherif Bassionuni & Ved P.Nanda, Eds. A Treatise on International Criminal Law. Vol.1 Crimes and Punishment (Springfield: ILL., Thomas, 1973), pp. 494-496.

ต่อมาในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายอาญาในครั้งที่ 6 ในปี ค.ศ. 1935 ที่กรุง Copenhagen ที่ประชุมได้มีการเสนอให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันในการปราบปรามการก่อการร้ายอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการทำรายงานร่างข้อตกลงในการปราบปรามการก่อการร้าย รวมทั้งสิ้น 18 มาตรา เพื่อให้มีการบรรจุไว้ในกฎหมายอาญาของประเทศต่างๆ¹⁵

จนกระทั่งในปีค.ศ. 1937 ในการประชุมสันนิบาตชาติที่ Geneva ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ให้สมัชชาสันนิบาตชาติจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อหามาตรการและจัดทำร่างอนุสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยในที่ที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษการก่อการร้าย (Convention for the Prevention and punishment of Terrorism) ซึ่งในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายของสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในปี ค.ศ. 1937 นี้ ได้มีการพยายามกำหนดความหมายของการก่อการร้ายเอาไว้ในข้อ 1 วรรคสองของอนุสัญญาว่า “การก่อการร้าย หมายถึง การกระทำในทางอาญาที่มุ่งกระทำโดยตรงต่อรัฐ และมีความประสงค์หรือมุ่งผลที่จะเป็นการทำให้เกิดความหวาดกลัวต่อจิตใจของประชาชน หรือกลุ่มบุคคลหรือสาธารณชนทั่วไป” แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าร่างอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอันตกไป เนื่องจากมีเพียงอินเดียเท่านั้นที่ทำการให้สัตยาบัน¹⁶ ซึ่งภายหลังจากที่เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง มาตรการต่างๆ ของสันนิบาตชาติดังกล่าวก็ได้ยุติลงไปพร้อมกับการล้มเหลวและสิ้นสุดของสันนิบาตชาติ

1.2 ยุคกฎบัตรสหประชาชาติ

แม้ว่ากฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายที่ออกโดยสันนิบาตชาติ จะล้มเหลวไปพร้อมกับสันนิบาตชาติก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ได้มีการพยายามสานต่อกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวโดยองค์การสหประชาชาติในภายหลังต่อมา ดังจะเห็นได้จาก การพยายามบรรจุความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศไว้ใน ร่างประมวลความผิดเกี่ยวกับการต่อต้านความสงบสุขและความมั่นคงของมวลมนุษยชาติ (Draft

¹⁵ วรกร โอภาสนันท์, “มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 18.

¹⁶ มานะ วิวัฒน์พงษ์, “บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ: มุมมองทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 282.

Code of Offence Against the Peace and Security of Mankind) แต่อย่างไรก็ตามร่างดังกล่าวก็ยังคงเป็นเพียงร่าง เนื่องจากไม่มีการยอมรับอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

ปัญหาการก่อการร้ายนั้นมิได้มีลักษณะเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและในทางระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการแก้ปัญหการก่อการร้ายจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากนานาประเทศในการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว ในการนี้องค์การสหประชาชาติเองก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งบรรดาความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นในกรอบของสหประชาชาตินี้ จัดทำโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างกรอบความร่วมมือในทางระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายสากลในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

ในยุคมกฏบัตรสหประชาชาตินี้ ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายสากลขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยการยกฐานะอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น ซึ่งในแต่ละอนุสัญญาร่างขึ้นโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดในเฉพาะเรื่องที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายของอนุสัญญานั้นๆ ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายให้มีประสิทธิผลตามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายในปัจจุบันมีทั้งหมด 11 ฉบับ และพิธีสารอีก 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) อนุสัญญาว่าด้วยการกระทำความผิดและการกระทำให้บางประการอื่นๆบนอากาศยานที่กำลังปฏิบัติการ ค.ศ. 1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft "Tokyo Convention", 1963) ลงนามที่โตเกียววันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2506¹⁷

อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะใช้กับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการบินหรือในอากาศยาน กล่าวคือ มุ่งประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลและทรัพย์สินที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นบนอากาศยานที่จดทะเบียนภายใต้รัฐภาคนั้นๆ (แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงอากาศยานของรัฐที่ใช้ในกองทัพอากาศและงานบริการของตำรวจแต่อย่างใด) เช่น การยึด การแทรกแซง หรือ การใช้อำนาจควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่อากาศยานนั้นกำลังปฏิบัติการอยู่หรือกำลังบินอยู่เหนือ

¹⁷ United Nations, Treaty Series, Vol.704, p.218. Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>.

ผิวน้ำ หรือในเขตทะเลหลวงหรือพื้นที่ใดนอกเขตอำนาจของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยทั้งนี้อนุสัญญานี้ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับอากาศยานนั้นๆ ในการดำเนินมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาและคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมผู้โดยสารด้วย และนอกจากนี้แล้วผู้บังคับอากาศยานยังสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดลงจากอากาศยาน หรือนำส่งให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงบนอากาศยานนั้นๆ เมื่ออากาศยานได้ลงจอดแล้ว ทั้งนี้บรรดาการกระทำของผู้บังคับอากาศยาน และอากาศยานลูกเรือ รวมไปถึงผู้โดยสารที่ให้ความช่วยเหลือผู้บังคับอากาศยานและลูกเรือในการกระทำใดๆ เพื่อควบคุมดูแลอากาศยานขณะที่มีการก่อการร้าย

ซึ่งตามอนุสัญญานี้ได้สร้างพันธกรณีต่อรัฐรัฐภาคี ซึ่งจะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามรัฐภาคีที่มีใช้รัฐที่อากาศยานนั้นจดทะเบียนไว้ไม่อาจทำการแทรกแซงการบินได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เว้นเสียแต่ว่าการกระทำความผิดบนอากาศยานดังกล่าวได้กระทำโดยหรือกระทำต่อคนชาติหรือผู้ที่อยู่ที่อาศัยถาวรของรัฐนั้นและความผิดนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐนั้น หรืออาจเป็นการกระทำตามหน้าที่ภายใต้ข้อตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ ดังนั้นแล้วรัฐภาคีดังกล่าวจึงจะสามารถทำการคุมขังผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและส่งอากาศยานคืนให้กับผู้ควบคุมอากาศยานหรือนักบินได้

นอกจากนี้เมื่อพบว่ามีอาการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว รัฐภาคีต้องยอมให้มีการนำอากาศยานลงจอดได้ และต้องยอมให้ผู้โดยสารและลูกเรือเดินทางต่อไป รวมทั้งทำการคืนอากาศยานและบรรดาสัมภาระต่างๆ ให้กับผู้ที่สิทธิมีไว้ในครอบครองด้วย และนอกจากนั้นรัฐภาคีจะต้องดำเนินการควบคุมผู้ต้องสงสัยและดำเนินการเบื้องต้นในการสืบสวนสอบสวนหาความจริง ก่อนที่จะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้กับรัฐที่มีเขตอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไป

(2) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft "Hague Convention", 1970) ลงนามที่กรุงเฮกวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2513¹⁸

แม้ว่าจะมีอนุสัญญาว่าด้วยการกระทำความผิดและการกระทำบางประการอื่นๆ บนอากาศยานที่กำลังปฏิบัติการ ค.ศ. 1963 แล้วแต่อนุสัญญาดังกล่าวก็ยังคงมีช่องโหว่บางประการ

¹⁸ Retrieved January 25 , 2009, from <http://www.mcgill.ca/files/iasl/hague1970.pdf>.

เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวมิได้ระบุถึงลักษณะหรือพฤติกรรมของการยึดที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดข้อถกเถียงว่าจะใช้อนุสัญญาดังกล่าวเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดสำเร็จแล้วหรือไม่

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 ขึ้นเพื่อเป็นการขยายลักษณะหรือพฤติกรรมของการยึดอากาศยานที่ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้ใช้อนุสัญญานี้บังคับต่อการบังคับ การใช้กำลัง การข่มขู่ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อยึดอากาศยานที่มิชอบด้วยกฎหมายและควบคุมอากาศยานที่กำลังบินอยู่นอกดินแดนอาณาเขตของรัฐที่จดทะเบียนไว้ ซึ่งทำให้บุคคลและทรัพย์สินตกอยู่ในอันตราย อันจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อการจัดการบริหารทางอากาศ ไม่ว่าจะเป็นความผิดสำเร็จหรืออยู่ในชั้นพยายาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่านอกจากอนุสัญญานี้จะลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว ยังป้องกันผลสำเร็จที่อาจเกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ หากมีการข่มขู่ ขู่เข็ญหรือพยายามกระทำความผิดก็สามารถจับกุมได้ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้นจริงๆ (แต่ทั้งนี้เช่นเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยการกระทำความผิดและการกระทำบางประการอื่นๆบน อากาศยานที่กำลังปฏิบัติการ ค.ศ. 1963 ที่อนุสัญญานี้จะไม่รวมถึงอากาศยานของรัฐที่ใช้ในกองทัพ งานศุลกากร และงานบริการของตำรวจแต่อย่างใด)

ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีและรัฐภาคีจะต้องลงโทษสถานหนักสำหรับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยจะต้องมีมาตรการที่จำเป็นในการดำเนินคดีต่อผู้ที่จี้ยึดอากาศยานหรือจะต้องดำเนินการส่งตัวผู้จี้ยึดอากาศยานออกนอกประเทศโดยใช้หลักการส่งผู้ส่งร้ายข้ามแดน และประการสำคัญรัฐภาคียังจะต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย และในส่วนของผู้โดยสารและลูกเรือที่เดินทางมาพร้อมกับอากาศยานที่ถูกจี้ยึดนั้น รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ความสะดวกในการเดินทางแก่บุคคลดังกล่าวเท่าที่จะดำเนินการได้ และนอกจากนี้จะต้องคืนอากาศยานและสิ่งของต่างๆไปยังผู้ที่มีสิทธิมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชักช้าอีกด้วย

(3) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation "Montreal Convention", 1971) ลงนามที่มอนทรีออล วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2514¹⁹

¹⁹ United Nations, Treaty Series, Vol.974, No.14118. Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv3.pdf>.

อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันความเสียหายของการบินโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นกับอากาศยานโดยตรง กับบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้การเดินทางโดยอากาศยานเป็นไปด้วยความปลอดภัย(และเช่นเดียวกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับข้างต้นที่อนุสัญญานี้จะไม่รวมถึงอากาศยานของรัฐที่ใช้ในกองทัพ งานศุลกากร และงานบริการของตำรวจแต่อย่างใด) กล่าวคือใช้กับการกระทำที่เป็นการกระทำที่รุนแรงบนอากาศยาน ซึ่งได้แก่ การกระทำรุนแรงต่อบุคคลในอากาศยานซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่ออากาศยาน, การทำลายอากาศยานหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานจนไม่อาจบินต่อได้หรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, การทำลาย ทำความเสียหาย หรือแทรกแซงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และการสื่อสารข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงเพื่ออันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาโดยต้องลงโทษต่อผู้กระทำความผิดดังกล่าวสถานหนัก และจะต้องดำเนินการมาตรการต่างๆในการพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด หากว่าเป็นการกระทำความผิดในดินแดนอาณาเขตของรัฐตน หรือกระทำต่ออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐหรือเป็นการเข้าอากาศยานจากผู้ให้เข้าที่อาศัยหรือทำธุรกิจในรัฐตน หรือเมื่ออากาศยานที่มีผู้กระทำความผิดนั้นได้ร่อนลงในรัฐของตน โดยทั้งนี้หากรัฐนั้นๆไม่สามารถดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้ก็ให้ส่งตัวผู้นั้นไปยังรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และยังต้องอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อของผู้โดยสารและลูกเรือด้วย ส่วนอากาศยานให้ส่งคืนแก่ผู้เป็นเจ้าของต่อไป

(4) อนุสัญญานี้ว่าด้วยการป้องกันและลงโทษต่ออาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองในทางระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons 1973) ลงนามที่นิวยอร์ก วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2516²⁰

อนุสัญญาฉบับนี้ จะใช้กับการกระทำความผิดที่กระทำต่อผู้แทนทางการทูตหรือบุคคลอื่นที่ได้รับการคุ้มครอง เช่น ประมุขของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ รวมไปถึงตัวตัวแทนทางการทูตด้วย โดยที่ผู้กระทำความผิดอาจเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมรู้เห็นในการฆาตกรรม การลักพาตัวหรือการโจมตี ซึ่งรวมไปถึงการพยายามกระทำความผิด และการคุกคามข่มขู่บุคคล สถานที่ทางราชการ ที่พักอาศัยส่วนบุคคลด้วย ซึ่งตามอนุสัญญานี้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการที่จะต้อง

²⁰*Ibid.* Vol.1035, No.15410. Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv4.pdf>.

พิจารณาคดีต่อความผิดดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยมีการควบคุมและลงโทษที่เหมาะสมต่อผู้กระทำ ความผิด หรืออาจจะดำเนินการส่งตัวบุคคลดังกล่าวในฐานะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ได้ และ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันในการสร้างมาตรการป้องกัน และระบบการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร พยานหลักฐานต่างๆที่จะใช้ในการดำเนินคดีอาญาด้วย

(5) อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการต่อต้านการจับตัวประกัน ค.ศ. 1979 (International Convention Against the Taking of Hostages "Hostages Convention", 1979) ลงนามที่นิวยอร์ก วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2522²¹

อนุสัญญานี้ได้ให้ความหมายของการจับตัวประกัน ไว้ว่า หมายถึง การกักตัวบุคคล ใดไว้ เพื่อที่จะบังคับให้บุคคลที่สามต้องกระทำการบางอย่าง เพื่อให้มีการปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว และอนุสัญญานี้จะใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีส่วนร่วมโดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็นกับการจับ ควบคุม การคุกคามข่มขู่ว่าจะฆ่า ทำให้บาดเจ็บ หรือควบคุมตัวประกันต่อไป และรวมไปถึงผู้ที่พยายาม กระทำความผิดด้วย โดยทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของการจับตัวประกันเนื่องจากต้องการบีบบังคับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มบุคคลหรือบุคคลต่างๆให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการ บางอย่าง โดยในอนุสัญญานี้ได้สร้างพันธกรณีให้แก่อำนาจอธิปไตยที่จะต้องมีการดำเนินการพิจารณา และการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งหากรัฐภาคีมิได้ดำเนินคดีเองก็จะต้องส่งตัว ผู้กระทำความผิดโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย และในกรณีที่ตัวประกันถูกจับกุมตัวในรัฐใด รัฐนั้นก็ต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการหยุดยั้งและแก้ไขสถานการณ์การจับตัวประกัน ซึ่ง หลังจากที่มีการปล่อยตัวประกันแล้วรัฐภาคีก็ต้องอำนวยความสะดวกในการเดินทางออกนอก ประเทศของตัวประกันด้วย นอกจากนั้นแล้วอนุสัญญานี้ยังกำหนดให้รัฐภาคีต่างๆร่วมมือกันให้มี มาตรการป้องกันและให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและพยานหลักฐานต่างๆที่จำต้องใช้ ในการพิจารณาคดีด้วย

(6) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ ค.ศ. 1980 (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material ("Nuclear Materials Convention", 1980) ลงนาม ณ กรุงเวียนนา วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523²²

²¹ *Ibid.* Vol.1316, No.21931. Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv5.pdf>.

²² *Ibid.* Vol.1456, No.24631. Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv6.pdf>.

อนุสัญญาฯนี้ ได้กำหนดเกี่ยวกับการมีไว้ในครอบครอง การใช้และการโอนวัตถุเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขโมยวัตถุนิวเคลียร์ และการขู่ว่าจะใช้วัตถุนิวเคลียร์เพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายของผู้อื่น หรือเพื่อสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นความผิดทางอาญา และตามอนุสัญญาฯรัฐภาคีมีพันธกรณีในการดำเนินการตามแนวมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำในการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์ อีกทั้งการดำเนินการต่างๆ ทำให้รัฐของตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีในความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ซึ่งได้กระทำโดยบุคคลสัญชาติตน หรือกระทำในดินแดนอาณาเขต หรือในอากาศยานที่จดทะเบียนไว้กับรัฐ โดยให้มีการพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือหากไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด รัฐภาคีก็มีพันธกรณีที่จะต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปให้รัฐที่มีเขตอำนาจเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป

(7) พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, 1988)²³ ลงนามที่มอนทรีออล วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541²⁴

เป็นพิธีสารที่จัดทำขึ้นเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971หรืออนุสัญญามอนทรีออล เพื่อให้การคุ้มกันจากการโจมตีของผู้ก่อการร้ายที่สนามบินระหว่างประเทศ

(8) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือสมุทร ค.ศ. 1988 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988) ลงนามที่กรุงโรม วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2531²⁵

²³ ประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 “supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation(Extends and supplements the Montreal Convention on Air Safety)”

²⁴ Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv7.pdf>.

²⁵ Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv8.pdf>.

อนุสัญญาฉบับนี้มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการทำให้มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดต่อการเดินเรือระหว่างประเทศและการกำหนดให้การจี้ยึดเรือ การระเบิดเรือ การใช้ความรุนแรงต่อบุคคลบนเรือ การทำลายหรือทำความเสียหาย การกระทำให้อุปกรณ์ใดๆไปทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย การทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกบนเรือในการเดินเรือ และการสื่อสารข้อมูลบางประการโดยที่รู้ว่าข้อมูลนั้นเป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง เป็นความผิดตามกฎหมาย โดยในอนุสัญญาฉบับนี้ จะใช้กับการเดินเรือ หรือกำหนดการเดินเรือผ่านหรือจากน่านน้ำนอกเขตทางทะเลของรัฐหนึ่ง หรือเขตทางทะเลของประเทศที่อยู่ติดกัน เมื่อพบผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจของรัฐภาคี ซึ่งรัฐภาคีเองก็มีพันธกรณีตามอนุสัญญาในการดำเนินการให้รัฐมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเหนือการกระทำผิดที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการควบคุม การพิจารณาคดี และการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม หรืออาจจะดำเนินการส่งผู้กระทำความผิดออกนอกประเทศโดยใช้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ได้ นอกจากนี้ยังต้องมีการร่วมมือกันกำหนดมาตรการต่างๆและดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆที่จำเป็นในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องด้วย²⁶

(9) พิธีสารเพื่อปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของชานชาลา สถานีที่ตั้งอยู่บนไหล่ทวีป ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf 1988)²⁷ ลงนามที่กรุงโรม วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2531²⁸

พิธีสารฉบับนี้ ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดให้มีกฎหมายที่สามารถที่จะนำมาใช้กับการกระทำความผิดต่อแท่นขุดเจาะในเขตไหล่ทวีป กล่าวคือ ให้การกระทำ

²⁶ ปัจจุบันมีพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยใช้ความรุนแรงต่อท่าอากาศยานที่ให้บริการในการบินพลเรือนสากล Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Extends and supplements the Montreal Convention on Air Safety), (14 February 1988)

²⁷ ประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือสมุทร ค.ศ. 1988 “supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988”

²⁸ Retrieved January 25 , 2009, from http://www.undodc.org/unodc/terrorism_convention_platforms.html.

ความผิดต่อแผ่นดินจะนี้เป็นความผิดเช่นเดียวกับการกระทำต่อเรือของเอกชน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป

(10) อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อการตรวจสอบ ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection 1991) ลงนามที่มอนทรีออล วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534²⁹

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อสู้กับการก่อวินาศกรรมบนเครื่องบิน โดยมีสาระสำคัญคือ เพื่อควบคุมและจำกัดการใช้ระเบิดพลาสติกที่ไม่สามารถตรวจพบได้โดยเครื่องสแกนอาวุธ โดยรัฐภาคีจะต้องสร้างความมั่นใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมระเบิดพลาสติกที่มีได้ทำเครื่องหมายเพื่อการตรวจสอบไว้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการห้ามหรือการป้องกันการขนย้ายเข้าไปหรือออกจากดินแดนอาณาเขตซึ่งระเบิดพลาสติกยังไม่ได้ถูกทำเครื่องหมาย หรือยังไม่ได้ผสมสารตรวจจับ อีกทั้งยังต้องผสมสารตรวจจับลงในระเบิดพลาสติกในระหว่างกระบวนการผลิตตามที่อนุสัญญาได้ให้รายละเอียดไว้ในภาคผนวก และการเก็บระเบิดพลาสติกที่อยู่นอกความควบคุมดูแลของทหารและตำรวจ จะต้องถูกทำลาย หรือใช้ไปตามความมุ่งหมายที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้และผสมสารตรวจจับดังกล่าวด้วย หรือทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ อย่างถาวร

(11) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยปราบปรามการใช้ระเบิดก่อการร้าย ค.ศ. 1997 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1997) ลงนามที่นิวยอร์ก วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2540³⁰

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องสร้างระบบกฎหมายสากล ในเรื่องการใช้วัตถุระเบิดและเครื่องมือสังหารอื่นๆ ต่อที่สาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายหรือสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล โดยสาระสำคัญของอนุสัญญานี้จะเกี่ยวกับการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำหรือการพยายามส่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การวางระเบิด การปลดระเบิด การจุดระเบิด หรืออุปกรณ์ร้ายแรงอื่นใด โดยกระทำต่อสถานที่สาธารณะ หรือสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยมีเจตนาทำให้เป็นอันตรายถึงชีวิต หรือ บาดเจ็บต่อร่างกายอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการทำลายโดยมีลักษณะที่กว้างขวาง ซึ่งจะก่อให้เกิดหรือมีผลกระทบต่อการ

²⁹ Retrieved January 25, 2009, from <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv10.pdf>.

³⁰ General Assembly resolution 52/164, annex Retrieved January 25, 2009, from www.undodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html.

สูญเสียทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช้กับการกระทำที่ไม่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับทางระหว่างประเทศ โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้ในการดำเนินการให้รัฐตนมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหนือการกระทำความผิดตามที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคีด้วยหรืออาจดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือส่งเรื่องให้พิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ช่วยเหลือในการกระทำความผิดไปยังรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ และนอกจากนั้นยังจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้อีกด้วย

(12) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามเครือข่ายทางการเงินของการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999) ลงนามที่นิวยอร์ก วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2542³¹

อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและต่อต้านการให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย จับกุมผู้ที่ให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย และอายัดหรือยึดเงินทุนที่สนับสนุนการก่อการร้าย โดยมีสาระสำคัญคือ หลักการในการรักษาความลับของธนาคารจะไม่สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลที่จะปฏิเสธความร่วมมือตามอนุสัญญานี้ได้ โดยการกระทำความผิดตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ก็คือ การจงใจจัดหาหรือรวบรวมเงินทุน โดยมีขอบด้วยกฎหมายไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม โดยเจตนาใช้หรือรู้ว่าเงินดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อการกระทำความผิดตามที่อนุสัญญานี้กำหนด หรือการจงใจทำให้ประชาชนหรือพลเรือนที่ไม่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งระหว่างกันทางอาวุธถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บต่อร่างกายอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อข่มขู่ประชากร หรือบังคับรัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศให้กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาในการดำเนินการให้มีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้หลักกฎหมายภายในให้มีการตรวจหาและระงับ ยึดหรือปรับปรุงทุนใดๆ ที่ใช้หรือถูกจัดสรรสำหรับใช้ในการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา และดำเนินการเพื่อให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม หรือดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐที่มีเขตอำนาจด้วย และนอกจากนี้ยังจะต้องร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการหามาตรการป้องกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมไปถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญาระหว่างกันด้วย

³¹ General Assembly resolution 54/109, annex Retrieved January 25, 2009, from www.un.org/law/cod/finterr.htm.

(13) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ ค.ศ. 2005 (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) ลงนามเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับล่าสุดในกรอบของสหประชาชาติ³²

อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศในกรอบของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ฉบับล่าสุด มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ ไม่ว่าจะเป็นวัสดุนิวเคลียร์ อุปกรณ์ที่ก่อให้เกิดการระเบิดนิวเคลียร์หรือแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสี หรือสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ โดยกำหนดการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ไว้ กล่าวคือ เป็นการมีไว้ในครอบครอง การผลิตวัสดุกัมมันตรังสี หรือการมีไว้ในครอบครองอุปกรณ์ที่ทำให้เกิดระเบิดนิวเคลียร์ โดยมีเจตนาเพื่อให้อันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายอย่างร้ายแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หรืออุปกรณ์ทำให้เกิดการแพร่กระจายของวัสดุกัมมันตรังสี หรือใช้วัสดุนิวเคลียร์ ใช้อุปกรณ์ที่ทำให้เกิดระเบิดนิวเคลียร์ หรืออุปกรณ์ทำให้เกิดการแพร่กระจายของวัสดุกัมมันตรังสี หรือกระทำการโจมตีสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายอย่างร้ายแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อข่มขู่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือบังคับรัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศให้กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาในการดำเนินการให้มีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้หลักกฎหมายภายใน กล่าวคือ กำหนดให้การกระทำความผิดตามอนุสัญญาดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายภายใน และดำเนินการเพื่อให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม หรือหากไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดก็จะต้องดำเนินการส่งตัวบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐที่มีเขตอำนาจด้วย และนอกจากนี้ยังจะต้องร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการหามาตรการป้องกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมไปถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นในการดำเนินคดีอาญาระหว่างกันด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณากฎเกณฑ์และหลักการสำคัญในอนุสัญญาและพิธีสารแต่ละฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดเฉพาะแตกต่างกันไปตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาแต่ละฉบับ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมักเป็นการกระทำที่มักใช้ความรุนแรงหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัว หรือก่อให้เกิดหรือในประการที่น่าจะ

³² General Assembly resolution 59/290, annex Retrieved January 25, 2009, from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/Res/59/290.

ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามในอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวไม่มีการบัญญัติว่าเป็นการก่อการร้ายแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้เป็นการกระทำความผิดตามอนุสัญญาไว้เท่านั้น ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวข้างต้นล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้การก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดทางอาญา

2) สร้างพันธกรณีของรัฐภาคีในการร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยการกำหนดให้การกระทำความผิดตามอนุสัญญาเป็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายภายในและมีการกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการต่างๆในการให้รัฐภาคีมีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิดนั้นๆ เพื่อให้รัฐภาคีสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญามาสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ และหากรัฐภาคีไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด รัฐภาคีก็มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการแดนส่งตัวผู้กระทำความผิด โดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) สร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างรัฐภาคีในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินคดีอาญา การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคีในการปราบปรามการก่อการร้ายในแต่ละรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในแต่ละอนุสัญญา

ในยุคสหประชาชาตินี้เหตุการณ์สำคัญที่สุดที่ทำให้นานาชาติประเทศทั่วโลกตื่นตัวต่อการร่วมมือกันปราบปรามการก่อการร้ายมากขึ้น ก็คือ เหตุการณ์การก่อการร้ายในประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2544 อันสร้างความตื่นตระหนกไปทั่วโลก ภายหลังจากนั้นในวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2544 สมัชชาใหญ่แห่ง สหประชาชาติได้รับรองข้อมติ ที่ 56/1 และในการเดียวกันนี้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้ทำการรับรองข้อมติ ที่ 1368 (2001) ประณามการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาดังกล่าว โดยถือว่าการกระทำนั้นเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันนำตัวผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ให้การพักพิงแก่ผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้รับรองข้อมติ ที่ 1373 (2001) โดยได้ประกาศว่า“บรรดาการกระทำ วิธีการ หรือการปฏิบัติการต่างๆของการก่อการร้ายนั้น ขัดกับหลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง” และในข้อมตินี้ยังมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการ

ก่อการร้าย ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการทางการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับต่อต้านการก่อการร้าย โดยให้ประเทศสมาชิกรายงานความคืบหน้าการดำเนินการตามข้อมติดังกล่าว ให้คณะกรรมการความมั่นคงฯ ทราบภายใน 90 วัน

จากนั้นวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2544 คณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Committee : CTC) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทุกประเทศ โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ติดตามผล และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อมติฯ อย่างใกล้ชิด ในเวลาต่อมากองกำลังพันธมิตรสหรัฐฯ ได้ใช้กำลังทหารโจมตีอัฟกานิสถานในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2544 หลังจากนั้นในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2544 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ และนาย Han Seung-soo ประธานสมัชชาฯ สมัยสามัญ ครั้งที่ 56 ได้ออกแถลงการณ์ในลักษณะยอมรับว่าเป็นไปในกรอบของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1368 (2001) และ 1373 (2001) ที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่จะต่อสู้กับภัยจากการก่อการร้ายทุกวิถีทาง (by all means) และยืนยันสิทธิป้องกันตนเองตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

หลังจากนั้นในช่วงปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Committee : CTC) ได้จัดทำ guidelines ซึ่งเกี่ยวกับการรายงานการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว เวียนให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ และจะจัดทำรายชื่อ contact points ของประเทศสมาชิก ภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 พร้อมทั้งได้มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกเสนอรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อมติฯ ให้ CTC ทราบภายในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544 โดยรายงานฯ จะประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปทั้งที่เป็นมาตรการด้านกฎหมายและมาตรการด้านบริหาร ช่องว่างของกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ แผนดำเนินการเพื่อลดช่องว่าง ดังกล่าว และความต้องการในเรื่องความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคนิคด้วย ทั้งนี้ ข้อมูลของแต่ละประเทศจะถูกเวียนให้ทราบในฐานะเอกสารของคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่อย่างไรก็ตาม CTC ไม่มีอำนาจในการตัดสินว่า ประเทศใดปฏิบัติตามข้อมติฯ ครบถ้วนหรือไม่ ต้องขึ้นกับคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะเป็นผู้ทำการตัดสินและพิจารณาว่า จะมีมาตรการลงโทษใดต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติ

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการก่อการร้ายจากในอดีตมาจนถึงยุคของกฎบัตรสหประชาชาติในปัจจุบันก็จะพบว่า การก่อการร้ายได้มีการพัฒนารูปแบบไปจากการใช้กำลังทางกายภาพไปสู่การใช้กำลังในลักษณะอื่น กล่าวคือจะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายในอดีตส่วนใหญ่มักจะ

มีลักษณะการใช้กำลังทางกายภาพโดยมุ่งใช้ความรุนแรงเป็นหลัก ดังเช่น วิธีการที่ผู้ก่อการร้ายนิยมกระทำในอดีตยกตัวอย่างเช่น การจับบุคคลเป็นตัวประกัน (taking-hostage) การลักพาตัว (kidnapping) การลอบวางระเบิด (bombing) หรือ การกระทำต่ออากาศยานเช่น การจี้อากาศยาน (hi-Jacking) เป็นต้น แต่ในปัจจุบันพบว่าผู้ก่อการร้ายมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการใช้กำลังลักษณะอื่นที่ไม่ใช่กำลังทางกายภาพร่วมด้วย เช่น การก่อการร้ายที่มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (computer crimes) หรือ การก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์(ซึ่งจะทำการศึกษาต่อไปในหัวข้อที่สอง) อันสืบเนื่องมาจากการที่โลกมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นอันเป็นดาบสองคมที่ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ในทางที่ผิดเช่น การก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้แล้วการพัฒนาของการคมนาคมสื่อสารยังทำให้การก่อการร้ายมีการพัฒนาไปเป็นการก่อการร้ายที่มีลักษณะข้ามชาติ (transitional) รวมไปถึงมีการขยายรูปแบบไปเป็นการก่อการร้ายในลักษณะที่เป็นองค์กรมีเครือข่ายแบ่งแยกหน้าที่กันทำอีกด้วย

2. วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปราม การก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์

เมื่อสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เทคโนโลยีต่างๆก็มีการพัฒนาขึ้นตามไปด้วย ซึ่งมีทั้งด้านที่เป็นการพัฒนาในเชิงบวก สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการพัฒนาด้านเทคโนโลยีดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการทำลายล้างและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาคมโลกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์ความรู้ต่างๆทางด้านอาวุธหรือระเบิดนิวเคลียร์ นำมาซึ่งความหวาดวิตกว่า อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ก่อการร้ายพัฒนารูปแบบในการก่อการร้ายแนวใหม่โดยการหันมาก่อการร้ายทางนิวเคลียร์แทน ด้วยเหตุนี้เองจึงมีการพัฒนากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวมาเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญา กล่าวคือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทางนิวเคลียร์ ค.ศ.2005(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005)

ซึ่งในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของอนุสัญญานี้ โดยเริ่มตั้งแต่ก่อนที่จะมีการจัดทำอนุสัญญา ความจำเป็นและเหตุผลที่ทำให้ต้องมีการจัดทำอนุสัญญานี้ขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดทำอนุสัญญานี้ และลักษณะพิเศษของอนุสัญญานี้ว่ามีความแตกต่างกับอนุสัญญาเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายฉบับ

อื่นๆตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1 อย่างไร จนกระทั่งศึกษาถึงสถานะของอนุสัญญาฯในปัจจุบันภายหลังจากที่มีการจัดทำอนุสัญญาฯฉบับนี้แล้ว

1.1 ก่อนมีการจัดทำอนุสัญญาฯ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1 จะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายมิได้เพิ่งเกิดขึ้นในยุคปัจจุบันแต่มีวิวัฒนาการมายาวนานแล้ว ซึ่งวิวัฒนาการของการก่อการร้ายก็จะมีเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆตามยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการก่อการร้ายที่มีการขยายเครือข่ายและเป้าหมายในการโจมตีออกไปในวงกว้าง ไม่จำกัดอยู่เพียงการก่อการร้ายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ในขณะเดียวกันรูปแบบที่ใช้ในการก่อการร้ายก็มีการพัฒนาไปตามกาลเวลาอย่างไม่หยุดนิ่งมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายส่วนใหญ่แล้ว ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมากต่อชีวิต และทรัพย์สินในวงกว้างโดยมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่คนชาติ หรือทรัพย์สินของของรัฐที่ตกเป็นเป้าหมายของการก่อการร้ายเท่านั้น เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อรัฐที่อยู่ข้างเคียง หรือรัฐอื่นๆอีกด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การก่อการร้ายนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมระหว่างประเทศ อันถือได้ว่าเป็นภัยที่คุกคามต่อความมั่นคงและความสงบสุขของประชาคมโลก

ความรุนแรงของการก่อการร้ายในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาขึ้นในหลายๆด้านไม่ว่าจะเป็นในด้านวิธีการ รูปแบบในการก่อการร้าย เครื่องมือ หรือ อาวุธที่ใช้ในการก่อการร้าย ซึ่งล้วนแต่มีความรุนแรงและส่งผลให้เกิดความเสียหายมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งพัฒนาการของการก่อการร้ายเหล่านี้ ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง ส่งผลให้ผู้ก่อการร้ายหรือ กลุ่มของผู้ก่อการร้ายใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดังกล่าวเพิ่มประสิทธิภาพของการก่อการร้ายให้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีแนวโน้มว่าผู้ก่อการร้ายอาจมีรูปแบบการก่อการร้ายที่เปลี่ยนไปจากเดิม เช่น การใช้อาวุธที่มีประสิทธิภาพในการทำลายล้างสูงในการก่อการร้าย หรือ เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเหล่านี้เองที่อาจตกเป้าหมายในการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการพัฒนาและผลิตอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากนี้แล้ว อิทธิพลของการก่อการร้ายประการที่ถือว่าสำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นก็คือ อุดมการณ์ ความเชื่อทางศาสนา หรือลัทธิต่างๆ ซึ่งปัจจุบันก็มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมเช่นกัน โดยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม กล่าวคือ มีโครงสร้างของการก่อการร้ายไปในรูปแบบใหม่ ไม่เพียงแต่กระทำตามหลักการ

ของศาสนาเพียงอย่างเดียวแต่กลับกลายเป็นการต้องการที่จะแสดงแสนยานุภาพของตนให้เป็นที่ประจักษ์ไปทั่วโลก³³

แม้ว่า อาจเป็นเรื่องยากที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายจะสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถของตนจะกระทั่งสามารถผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้เองเช่นเดียวกับรัฐ³⁴ แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเรื่องดังกล่าวจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ดังนั้นแล้วประชาคมโลกจึงควรตระหนักถึงภัยดังกล่าวและร่วมมือกันป้องกันมิให้เกิดความเสียหายและสูญเสียจากการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ขึ้น ซึ่งความรุนแรงของอาวุธนิวเคลียร์นั้นได้เป็นที่ประจักษ์ต่อประชาคมโลกจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต โดยชาติแรกที่ต้องเผชิญกับความเสียหายอย่างรุนแรงจากอาวุธนิวเคลียร์ก็คือ ประเทศญี่ปุ่น โดยการทิ้งระเบิดปรมาณูของประเทศสหรัฐอเมริกา ลูกแรกที่มีชื่อว่า “Little Boy” ที่เมืองฮิโรชิมา เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1945 และลูกที่สอง “Fat Man” ที่เมืองนางาซากิ ในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1945³⁵ ซึ่งผลจากการทิ้งระเบิดปรมาณูทั้งสองลูกนี้ ทำให้ประชาชนในเมืองดังกล่าวเสียชีวิตประมาณสอง

³³ Jonathan R. White, Terrorism and introduction (Canada: Wadsworth Thomson Learning, 2001) , p. 17.

³⁴ การแข่งขันกันผลิตและทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศต่างๆ เริ่มจากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ประสบความสำเร็จจากการทดลองระเบิดปรมาณูลูกแรกในปี ค.ศ. 1945 ในรัฐนิวเม็กซิโก หลังจากนั้นสหภาพโซเวียตก็ได้พัฒนาเทคโนโลยีทางด้านนิวเคลียร์ และประสบความสำเร็จจากการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 1949 และหลังจากนั้นหลายๆประเทศก็มีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และประสบความสำเร็จจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ตามลำดับ เช่น ประเทศอังกฤษ ในปีค.ศ.1952 ประเทศฝรั่งเศส ในปีค.ศ.1958 และประเทศจีนในปี ค.ศ.1964 เป็นต้น โดยประเทศเหล่านี้ยังได้ทำการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในเวลาต่อมาอีกหลายครั้ง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน History of Nuclear Weapon Testing, <<http://archive.greenpeace.org/comms/nukes/ctbt/read9.html>>

แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่ายินดีที่ประเทศเหล่านี้ได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty : CTBT) และสนธิสัญญาห้ามแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์(Nuclear Non- Proliferation Treaty : NNPT or NPT) แล้ว

³⁵ The atomic Bombing of Hiroshima, <<http://www.cfo.doe.gov/me70/manhattan/hiroshima.htm>> and The atomic Bombing of Nakasaki <<http://www.cfo.doe.gov/me70/manhattan/nagasaki.htm>> 1 December 2009.

แสนคน บาดเจ็บต่อร่างกายอย่างร้ายแรงอีกเกือบแสนคน และยิ่งไปกว่านั้นความรุนแรงของระเบิดปรมาณูยังก่อให้เกิดการแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นเหตุให้เสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมของพืชและสัตว์ที่รอดชีวิตตามมาอีกด้วย

ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่ปรากฏว่าเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายดังกล่าวขึ้นก็ตาม แต่ได้มีการคาดการณ์กันว่าในอนาคตอาจเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ขึ้นได้ โดยได้มีการประเมินสถานการณ์ของผู้ก่อการร้ายว่าอาจมีแผนการในการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ เช่น การขโมยอาวุธนิวเคลียร์ , การขโมยหรือซื้อวัสดุที่ทำให้เกิดฟิชชันเพื่อนำไปผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์ , การโจมตีสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์โดยมุ่งหวังให้เกิดการแพร่กระจายของกัมมันตรังสีในบริเวณโดยรอบ หรือการใช้วัสดุกัมมันตรังสีเพื่อทำให้เกิดระเบิดโดยมุ่งหวังให้มีการกระจายของสารกัมมันตรังสี³⁶

ด้วยเหตุนี้เองจึงนำมาซึ่งความคิดริเริ่มในการยกร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศอันเป็นการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ขึ้น เนื่องมาจากว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ในกรอบของการต่อต้านการก่อการร้ายในขณะนั้นยังไม่ครอบคลุมถึงการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าวคงมีแต่เพียงอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ. 1980 (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material "Nuclear Materials Convention", 1980) เท่านั้น

ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ ปีค.ศ. 1980 พบว่า อนุสัญญาดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะต่อต้านการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุนิวเคลียร์และการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์และการกำหนดการกระทำความผิดตามอนุสัญญาครอบคลุมไปถึงการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ด้วย กล่าวคือ อนุสัญญานี้ได้สร้างระดับของการคุ้มครองทางกายภาพที่จำเป็นต่อวัตถุนิวเคลียร์ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของความสันติในขณะที่มีการลำเลียงระหว่างประเทศ และยังมีการกำหนดมาตรการต่อต้านการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุนิวเคลียร์เพื่อความสันติเมื่อมีการใช้ภายในประเทศกักเก็บ ลำเลียงภายในรัฐนั้นโดยผ่านทางน้ำหรือทางอากาศระหว่างประเทศ

³⁶ Gavin Cameron, Nuclear Terrorism: Weapons for Sale or Theft?, available from <http://usinfo.state.gov/journals/its/0305/ijpe/cameron.htm> (5 February 2008).

โดยในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ. 1980 นี้ มีการกำหนดให้การกระทำที่ถือว่าการกระทำทำความผิดอย่างจริงจัง ดังต่อไปนี้ เป็นกระทำความผิดตามอนุสัญญาฯ

1. การกระทำโดยปราศจากอำนาจ อันทำให้ได้รับ มีไว้ในครอบครอง ใช้ โอน ดัดแปลง ยักย้ายถ่ายเท และกำจัด วัตถุนิวเคลียร์ และทำให้เกิดหรืออาจทำให้บุคคลถึงแก่ความตาย หรือบาดเจ็บต่อร่างกายอย่างร้ายแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน

2. การลัก หรือ ปล้นวัตถุนิวเคลียร์

3. การลักลอบหรือขโมย เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุนิวเคลียร์

4. การกระทำที่เป็นการขู่เข็ญ หรือใช้กำลัง หรือรูปแบบของการขู่เข็ญอื่นๆ เพื่อจะกระทำการดังกล่าว

5. การคุกคามว่าจะกระทำการดังกล่าว

6. การใช้วัตถุนิวเคลียร์ เพื่อทำให้บุคคลถึงแก่ความตาย หรือบาดเจ็บต่อร่างกายอย่างร้ายแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน

7. การลักหรือปล้นวัตถุนิวเคลียร์ เพื่อบังคับให้บุคคลธรรมดา นิติบุคคล องค์การระหว่างประเทศ หรือรัฐ เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ

8. การพยายามกระทำความผิดใน 3 ข้อแรก

9. การกระทำที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการกระทำความผิดข้างต้นทั้งหมด

นอกจากนี้แล้ว ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ. 1980 นี้ ได้มีกำหนดพันธกรณีที่รัฐภาคีจำเป็นต้องดำเนินการที่เหมาะสมในการสร้างมาตรการต่อต้านการกระทำความผิดในกฎหมายของตน และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งสร้างกฎเกณฑ์เพื่อลงโทษผู้ซึ่งกระทำความผิด เพื่อให้แน่ใจว่า วัตถุนิวเคลียร์ที่อยู่ระหว่างการลำเลียงระหว่างประเทศ วัตถุนิวเคลียร์ที่บนเขตแดน บนเรือ หรืออากาศยานซึ่งลำเลียงอยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐตน (ไม่ว่าจะนำออกไป หรือ นำเข้ามา) ได้มีการคุ้มครองในระดับที่อนุสัญญานี้กำหนด และจะไม่ส่งออกหรือนำเข้าวัตถุนิวเคลียร์ไปยัง หรือจากประเทศที่ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญานี้ ไม่ว่าในทางบก ทางน้ำ หรือในทางอากาศ นอกจากรัฐภาคีจะแน่ใจว่ามีการคุ้มครองในระดับที่อนุสัญญานี้กำหนดในขณะลำเลียงระหว่างประเทศ โดยหากมีการขโมย ปล้น หรือ นำพาอาวุธนิวเคลียร์ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการขู่เข็ญว่าจะดำเนินการดังกล่าว รัฐภาคีจะต้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิด และให้ความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคีในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ความผิดที่กล่าวข้างต้น เป็นความผิดที่

สามารถส่งข้ามแดนระหว่างรัฐภาคีได้ ภายใต้สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ใช้บังคับอยู่ และที่จะมีขึ้นในอนาคตด้วย

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ. 1980 แล้วก็จะพบว่าแม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับวัตถุนิวเคลียร์อยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์เอาไว้โดยตรงแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่สำคัญในการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ขึ้น ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปใน หัวข้อที่ 1.2

1.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำอนุสัญญา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1 นำมาซึ่งการร่วมมือกันสร้างข้อตกลงอันเป็นการต่อสู้หรือตัดทอนกำลังของผู้ก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆผ่านทางอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการยุติ ลด ป้องกัน และปราบปรามปัญหาการก่อการร้าย อันนำมาซึ่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของประชาคมโลก โดยในปี ค.ศ.1996 เลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เตรียมรายงานการดำเนินการตามข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 50/53 กล่าวคือ เป็นการพิจารณาทบทวนกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และได้ข้อสรุปว่า จำเป็นที่ต้องเพิ่มรายละเอียดสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือโดยวิธีการอื่นๆ ในกรณีกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งในการนี้เลขาธิการฯได้เสนอให้เพิ่มการป้องกันการก่อการร้ายที่มีการใช้อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงขึ้นด้วย

ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ ได้ถูกเสนอโดยสหพันธ์รัฐรัสเซีย และได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และได้มีข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 51/210 วันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1996 ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee) เพื่อทำการพิจารณาร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าวและพร้อมกันนี้สหพันธ์รัฐรัสเซียได้ทำความเข้าใจในบันทึกคำอธิบายร่างอนุสัญญา ดังกล่าวว่า อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ.1980 มีช่องโหว่หลายประการที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย อาทิเช่น การสกัดกั้นผู้ก่อการร้าย และการจำกัดผลต่อเนื่องจากการก่อการร้าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดฐานความผิดกรณีการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ ด้วยเหตุนี้เอง

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ปี ค.ศ.1980 เพียงลำพังจึงไม่สามารถจัดอันตรายอันเกิดจากการก่อการร้ายทางนิวเคลียร์ได้

ดังนั้น ร่างอนุสัญญาฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ และอันตรายอันเกิดจากการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ การหามาตรการป้องกันการก่อการร้ายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการสร้างกลไกทางกฎหมายขึ้นเพื่อช่วยประสานงานเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายในทุกขั้นตอนระหว่างประเทศสมาชิก นอกจากนี้สหพันธรัฐรัสเซีย ยังได้กล่าวอ้างต่อไปอีกว่า ร่างอนุสัญญาฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ต่อต้านกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย ซึ่งได้ออกแบบมาโดยเฉพาะอันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีการร่างออกมาเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หรือที่เรียกว่า “เครื่องมือบังคับก่อน” (pre-emptive instrument) นั่นเอง เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายที่มีลักษณะเฉพาะเช่นนี้เป็นการโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของอนุสัญญาฉบับนี้ ที่ทำให้แตกต่างจากอนุสัญญาปราบปรามการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติฉบับอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอนุสัญญาที่ร่างขึ้นจากเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นแล้วในช่วงเวลานั้นๆ

แต่ด้วยเหตุปัจจัยหลายๆประการที่ทำให้การรับเอา (adoption) อนุสัญญานี้ เป็นไปอย่างล่าช้า อาทิเช่น การที่ประเทศต่างๆไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติข้อ 4 ของอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดากลุ่มประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง (Non-nuclear weapon state : NNWS) รวมไปถึงบรรดาประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement : NAM) ซึ่งคัดค้านเกี่ยวกับถ้อยคำในข้อ 4 ของอนุสัญญานี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธนิวเคลียร์โดยกองกำลังทางทหารของรัฐ³⁷

³⁷ Article 4 of International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005.

“ 1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international humanitarian law.

2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a State in

ในการประชุมของคณะกรรมการเฉพาะกิจ(Ad Hoc Committee) ว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายครั้งที่ 35 ได้บรรลุข้อตกลงเพื่อการลงนามบนพื้นฐานของสมาชิกประเทศโดยได้มีการอนุมัติอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13 เมษายน ค.ศ.2005 ในระหว่างการประชุมทั่วไปของสมัชชาครั้งที่ 91 โดยมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 59/290 ซึ่งอนุสัญญานี้ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการก่อการร้ายฉบับแรกที่ผ่านการอนุมัตินับตั้งแต่ที่มีเหตุการณ์ก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

อนุสัญญานี้ร่างขึ้นเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือในทางระหว่างประเทศอันเป็นการขยายความร่วมมือในระหว่างประเทศสมาชิกในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ และเป็นการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง(Weapon Mass Destruction : WMD) ด้วย อย่างไรก็ตามอนุสัญญานี้มีโครงสร้างเช่นเดียวกับอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบของสหประชาชาติฉบับอื่นๆ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการใช้ระเบิดก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing), อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามเครือข่ายทางการเงินของการก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (9 December 1999) เป็นต้น กล่าวคือ แต่ละอนุสัญญาเรียกร้องให้รัฐสมาชิก

1. กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญาตามกฎหมายภายในของรัฐภาคี และมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อให้รัฐภาคีสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญาตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีได้

the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.

3. The provisions of paragraph 2 of the present article shall not be interpreted as condoning or making lawful otherwise unlawful acts, or precluding prosecution under other laws.

4. This Convention does not address, nor can it be interpreted as addressing, in any way, the issue of the legality of the use or threat of use of nuclear weapons by States.”

2. ใช้มาตรการในทางปฏิบัติทั้งหมดในการเตรียมการและป้องกันการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นตามอนุสัญญาดังกล่าว

3. ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญา ตลอดจนสร้างกรอบความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันด้วย

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับนี้ก็ไม่ได้กำหนดข้อห้ามใหม่เกี่ยวกับการใช้อาวุธนิวเคลียร์ของรัฐสมาชิกแต่อย่างใด และแม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ยังใช้ร่วมกับอนุสัญญาป้องกันการก่อการร้ายทั้ง 11 ฉบับ ที่มีอยู่แล้วเพื่อให้กรอบการทำงานของกฎหมายระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อพิจารณา อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายดังกล่าวก็จะพบว่า แต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือเป็นการให้ความคุ้มครองต่อเป้าหมายในการโจมตีที่ต่างกันไป เช่น อากาศยาน การบิน ทรัพย์สินของรัฐ หรือบุคคลสำคัญ และป้องกันการใช้วิธีการต่างๆ ในการโจมตีเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น การใช้ระเบิด หรืออาวุธร้ายแรงอื่นๆ ทั้งนี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของอนุสัญญาแต่ละฉบับมีการพัฒนาอย่างเป็นลำดับขั้นตามการพัฒนาของวิธีการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และสถานการณ์ปัจจุบันในขณะที่มีการร่างอนุสัญญา การผันแปรของเศรษฐกิจโดยรวม รวมถึงการติดต่อสื่อสารอันรวดเร็วอันเป็นการเอื้ออำนวยให้มีการก่อการร้ายอย่างรวดเร็วและขยายวงกว้างขึ้น กล่าวคือ เป็นการจัดทำอนุสัญญาที่มีความสัมพันธ์กับการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ ทั้งนี้เพื่อปราบปรามการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ช่วงนั้นนั่นเอง

นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับนี้ยังมีลักษณะพิเศษแตกต่างกับอนุสัญญาก่อการร้ายฉบับอื่นๆ อีก กล่าวคือ เนื่องจากวัตถุประสงค์นั้นสามารถให้พลังงานที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง อาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างทั้งต่อมนุษย์ ทรัพย์สิน รวมไปถึงสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในอนุสัญญานี้จึงมีการกำหนดฐานความผิดไว้เพียงแต่ผู้ก่อการร้ายได้ทำการมีไว้ในครอบครอง หรือ ใช้วัตถุนิวเคลียร์เพื่อใช้ในการก่อการร้าย หรือเพียงแต่มีเหตุการณ์ปรากฏว่าได้มีการคุกคามโดยการข่มขู่ว่าจะใช้วัตถุกัมมันตรังสีในการก่อการร้าย หรือข่มขู่จะทำลายสถานปฏิบัติการทางนิวเคลียร์ ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำการก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ตามอนุสัญญานี้แล้ว ไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ก่อการร้ายนำเอาวัตถุนิวเคลียร์ หรือสารตั้งต้นทางนิวเคลียร์ไปผลิตเป็นอาวุธนิวเคลียร์หรือระเบิดนิวเคลียร์เพื่อนำมาใช้ในการก่อการร้ายก่อนแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออนุสัญญานี้ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นการก่อการร้ายถึงขั้นที่ผู้ก่อการร้ายนำเอานิวเคลียร์ไป

ผลิตเป็นอาวุธเพื่อมาใช้ในการโจมตี เพียงแต่ดำเนินการมีไว้ในครอบครอง ผลิต หรือใช้ ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเพื่อเป็นการข่มขู่บุคคล นิติบุคคล รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ ก็ถือได้ว่าเป็นกระทำความผิดฐานก่อการร้ายด้วยนิวเคลียร์ตามอนุสัญญานี้แล้ว เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า หากรอให้ถึงขั้นที่ผู้ก่อการร้ายใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอำนาจการทำลายล้างสูงมากกว่าอาวุธอื่นๆ แม้กระทั่งระเบิดในการโจมตีก่อน ก็เป็นการยากที่จะทำการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้มีการเปิดให้มีการลงนามที่สำนักงานใหญ่แห่งสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 2005 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2006³⁸ ซึ่งในระหว่างการประชุม High-Level Plenary Meeting สมัยที่ 60 ของสหประชาชาติในระหว่างวันที่ 14 -16 กันยายน ค.ศ. 2005 สหประชาชาติได้กำหนดจัด Treaty Event ขึ้น ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์กโดยให้บรรดารัฐสมาชิกต่างๆ ลงนามและให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ โดยสนธิสัญญาฉบับนี้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้เก็บรักษาไว้ ปัจจุบันมีรัฐสมาชิกจำนวน 115 รัฐที่ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้รวมทั้งประเทศไทยและมี 63 รัฐ³⁹ที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้ ปัจจุบันอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2007

³⁸ Article 24 of International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism.

³⁹ ข้อมูล ณ วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2553 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข หรือใน http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSOnline&mtdsg_no=XVIII~15&chapter=18&Temp=mtdsg3&lang=en#Participants