

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อการร้ายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ประวัติศาสตร์ของการก่อการร้ายนับจากศตวรรษแรกจนถึงศตวรรษที่ ๒๐ ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม วัฒนธรรม และศาสนา ผนวกรวมกับประเด็นทางการเมือง และที่สำคัญได้สะท้อนให้เห็นว่าการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นถือเป็นการตอบโต้ต่อการถูกกระทำ การก่อการร้ายได้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องและขยายวงกว้างอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเข้าสู่ ศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์ที่ผู้ก่อการร้ายจี้เครื่องบินพุ่งชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ และอาคารเพนตากอน ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเหตุการณ์ 9/11 จนทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 3 พันคน การก่อการร้ายยิ่งทวีความรุนแรง น่าสะพรึงกลัว ซับซ้อน และมีลักษณะกระจายตัวเป็นเครือข่ายปฏิบัติการเชื่อมโยงตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก¹ จนยากแก่การป้องกันและปราบปรามมากขึ้น ในระยะปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและปรากฏเป็นข่าวดังไปทั่วโลก เช่น เหตุการณ์ก่อการร้ายโดยมือปืนจับพนักงานและลูกค้าของร้านกาแฟเป็นตัวประกันซึ่งเกิดขึ้นบริเวณกลางเมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปลายปี 2557 หรือเหตุการณ์ที่มือปืนกราดยิงพนักงานของนิตยสาร Charlie Hebdo ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 17 คน และในช่วงต้นปี 2558 เหตุการณ์กลุ่มไอเอสได้โจมตีงานสัมมนาการ์ตูนที่เมืองกาแลนด์ รัฐเทกซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่เป็นภัยคุกคามและสร้างความหวาดกลัวถึงภัยจากการก่อการร้ายต่อประชากรโลก ส่วนในประเทศไทย การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาของประเทศที่สะสมมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ ก่อการร้ายในพื้นที่ ๓ จังหวัดภาคใต้ ซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินและประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก นอกจากนี้ด้วยความเห็นในทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการก่อความไม่สงบซึ่งอาจลุกลามกลายเป็นก่อการร้ายขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย แม้แต่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายอย่างคาดไม่ถึงจากการวางระเบิดที่ย่านราชประสงค์และบริเวณท่าเรือสะพานสารสินเมื่อกลางเดือนสิงหาคม 2558 ที่ผ่านมา

การก่อการร้ายเป็นปัญหาที่มีพัฒนาการมายาวนาน ไม่ใช่เรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่แต่มีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นกว่าในอดีต โดยมีความเกี่ยวข้องทั้งแง่โครงสร้าง สภาพแวดล้อม

¹ ดลยา เทียนทอง, ปฐมบทการก่อการร้าย รากเหง้า ความเป็นไป และพลวัต, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณคอมพิวเตอร์-การพิมพ์, 2550), น. 1 - 7.

ผลประโยชน์ อุดมการณ์ และในแง่จิตวิทยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การก่อการร้าย การก่อการร้ายไม่ใช่เรื่องที่ไกลตัวอีกต่อไป หากแต่เป็นภัยคุกคามที่มีพลังขับเคลื่อนสูง พลิกผันรวดเร็ว มีเครือข่ายรอบด้าน และนับวันจะซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงเป็นเรื่องที่แต่ละประเทศรวมทั้งประเทศไทยจะต้องเฝ้าจับตามองอย่างใกล้ชิดและที่สำคัญจะต้องเตรียมมาตรการรับมือในการป้องกันและแก้ไขให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการเพื่อเยียวยาผู้ประสบเหตุและผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศฝรั่งเศสในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้รับผลกระทบบ่อยครั้งจากการก่อการร้ายส่วนใหญ่เป็นการวางระเบิดในห้างสรรพสินค้า โรงเรียน โบสถ์ยิว สถานีรถไฟใต้ดิน ในกรุงปารีส สิ่งนี้ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อสาธารณชนเพื่อเร่งรัดให้มีการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายเพื่อป้องกันการก่อการร้ายและเพื่อสร้างความมั่นใจในการเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้ประสบภัยอย่างเพียงพอ การป้องกันตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วน กล่าวคือ รัฐบาลได้กำหนดแผนการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ โดยป้องกันการโจมตีสภาแห่งยุโรปและโบสถ์ในเมือง StrasBourg การกำหนดแผน Vigipirate ตลอดจนป้องกันอาคารสถานที่ที่เปิดให้สาธารณชน เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย อาคารสำนักงานของรัฐ สถานีรถไฟ สนามบิน ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร และเมื่อใดก็ตามที่การป้องกันล้มเหลวระบบการเยียวยาผู้ประสบภัยเพื่อ ความเสียหายจากการก่อการร้ายจะเข้ามาทดแทน โดยอยู่บนพื้นฐานของการตั้งกองทุนพิเศษเพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายหรือที่เรียกว่า Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme กองทุนนี้ให้หลักประกันแก่ผู้ประสบภัยจากการปฏิบัติการก่อการร้ายซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 9 กันยายน 1986 เพื่อก่อตั้งระบบการเยียวยาความเสียหายแก่ร่างกายที่ผู้ประสบภัยได้รับจากการก่อการร้าย

ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงบทบาทและประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายจึงน่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์สำหรับกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายที่เป็นรูปธรรมสำหรับกรณีการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย นอกเหนือจากการเยียวยาความเสียหายโดยหน่วยงานของรัฐอันได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และองค์กรการกุศลที่ดำเนินการเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายอยู่ในขณะนี้

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษางานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาการก่อการร้ายและแนวทางในการเยียวยาผู้เสียหายในมิติทางกฎหมาย โดยจำกัดกรอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้ทราบว่าผู้ที่ประสบภัยจากการก่อการร้ายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายลักษณะละเมิดได้เพียงใด
2. เพื่อให้ทราบว่ากฎหมายพิเศษใดบ้างที่เป็นช่องทางให้ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว อีกทั้งบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหายได้เป็นอย่างดี
3. เพื่อให้ทราบว่าหากมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายสมควรมีแนวคิด หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร จึงสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด
4. เพื่อให้ทราบถึงข้อดี ข้อเสีย จากแนวความคิดและความคิดเห็นจากนักวิชาการ เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการในประเทศไทย ให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้องและเป็นธรรม เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

3. ขอบเขตงานวิจัย

ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดขอบเขตของการศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจนไว้ 4 ประการ คือ

1. ความเป็นมาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ลำดับต่อมาจะศึกษาความเห็นของนักกฎหมายในการอธิบายความหมายของคำว่า “การก่อการร้าย” ตลอดจนศึกษามูลเหตุของการก่อการร้ายทั้งในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาของการก่อการร้ายอย่างลึกซึ้ง
2. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายพิเศษ และแนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาผู้ประสบภัยจากประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์และปรับใช้กับกรณีในประเทศไทย
3. ศึกษาและวิเคราะห์การเยียวยาความเสียหายของผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในกฎหมายไทย ทั้งในกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และกฎหมายพิเศษ ตลอดจนประสบการณ์ในการจัดตั้งกองทุนผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทย เพื่อรองรับการเยียวยาผู้ประสบจากการก่อการร้าย
4. ในงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นการศึกษาเฉพาะการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย โดยจะไม่กล่าวล่งไปทำการศึกษาประเด็นกฎหมายพิเศษที่บังคับใช้และเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

4. วิธีการวิจัย

แนวทางการจัดทำการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในลักษณะการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) และวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ตำรากฎหมาย ข้อเขียนทางวิชาการ เอกสารทางวิชาการต่างๆ งานวิจัยทางด้านกฎหมาย วิทยานิพนธ์ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยต่าง ๆ และถ้อยคำในตัวบทกฎหมายทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศจากข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทความของนักกฎหมายที่ได้แสดงความคิดเห็นทางวิชาการจากวารสารกฎหมายของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนแนวคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งของศาลไทยและศาลต่างประเทศ
2. สภาพในปัจจุบันของกฎหมายลักษณะละเมิดและกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องตลอดจนแนวทางการใช้การตีความของศาลอันเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายเหล่านี้
3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้การตีความและปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย
4. ศึกษาในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการปรับใช้และนิติวิธีพัฒนาแนวทางการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะสามารถอำนวยประโยชน์สำหรับวงการนิติศาสตร์ไทย คือ

1. ทราบถึงความเป็นมาของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและแนวทางการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ตลอดจนคุณค่าและความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนมาใช้เป็นเครื่องมือในเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายเป็นอย่างมาก
2. ได้รับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้การตีความกฎหมายลักษณะละเมิด เพื่อเยียวยา ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายไทย
3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย
4. สร้างความตื่นตัวและกระตุ้นให้สังคมและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเยียวยา ค่าสินไหมทดแทน เล็งเห็นถึงความสำคัญของการนำการจัดตั้งกองทุนผู้ประสบภัยมาปรับใช้เพื่อบรรเทาผลร้ายให้แก่ผู้เสียหาย