

## บทที่ 5

### บทสรุปและเสนอแนะ

ในปัจจุบันการก่อการร้ายยังไม่มี การจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอนและได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ การกำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายในแต่ละประเทศได้มีการนิยามการก่อการร้ายแตกต่างกันออกไปทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ แม้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหลายฉบับได้พยายามให้มีการกำหนดคำนิยามการก่อการร้ายแต่ก็ยังไม่สามารถให้ความหมายที่เป็นหนึ่งเดียวกันได้

#### 5.1 บทสรุป

การก่อการร้ายมักจะมีลักษณะพิเศษคือเป็นการกระทำที่ต้องการผลร้ายแรงโดยใช้ความรุนแรง และปราศจากความเมตตาปราณี กระทำต่อผู้บริสุทธิ์ตลอดจนสร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนอาจกระทำโดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรซึ่งมักจะมีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ของกลุ่มที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างและมีแนวโน้มที่จะเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ความสำคัญและผลกระทบจากการก่อการร้ายทำให้หลายประเทศต่างให้ความสำคัญของภัยจากการก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างมากต่อประชาคมโลกสมควรที่จะมีการร่วมมือกันป้องกันและปราบปราม แต่จะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายนั้นปัญหาไม่ได้อยู่ที่ฐานความผิดหรือการกระทำความผิดอาญาเพราะในทุกประเทศต่างก็เห็นว่าการก่อการร้ายเป็นการกระทำตามความผิดอาญาสามัญอยู่แล้ว แต่สิ่งที่เห็นต่างกันก็คือในส่วนของเจตนาพิเศษเรื่อง ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือศาสนา เนื่องจากเจตนาพิเศษส่วนนี้เป็นเรื่องทางนามธรรมและเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในการแยกความผิดฐานก่อการร้ายออกจากความผิดฐานอื่นเพราะในแต่ละประเทศก็อาจมีความเห็นแตกต่างกันว่าหากผู้ก่อการร้ายมีอุดมการณ์ในการแบ่งแยกดินแดนหรือขับไล่ต่อต้านรัฐบาลอาจเป็นการกระทำความผิดอาชญากรรมทางการเมืองหรือการก่อการร้าย

และเนื่องจากการก่อการร้ายมีลักษณะพิเศษมีความแตกต่างจากความผิดและอาชญากรรมประเภทอื่นไม่ใช่ความผิดสามัญทั่วไป ทำให้ต้องมีการบัญญัติความผิดฐานใหม่และต้องหามาตรการใหม่ๆ เพื่อรับมือกับการก่อการร้ายจึงได้มีการกำหนดฐานความผิดและวิธีการพิเศษสำหรับการก่อการร้ายขึ้น ในประเทศไทยก็เช่นกัน โดยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วย

การต่อต้านการก่อการร้ายขององค์การสหประชาชาติพร้อมทั้งบัญญัติกฎหมายภายในให้การก่อการร้ายเป็นการกระทำความผิดอาญาและมีโทษตามกฎหมาย ที่ผ่านมาประเทศไทยเคยประสบกับปัญหาในลักษณะของการก่อการร้าย ดังเช่น ในกรณีปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และยังคงใช้ความผิดอาญาสามัญในการลงโทษผู้กระทำความผิดอยู่จนกระทั่งได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นฐานความผิดใน มาตรา 135/1 -135/4 ประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษาพบว่าคุณธรรมทางกฎหมายของการก่อการร้ายคือความสงบสุขของประชาชนและให้ความคุ้มครองประชาชนให้อยู่อย่างสงบสุขปลอดภัยปราศจากจากความหวาดกลัว ดังนั้นการบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายขึ้นใหม่ก็ควรบัญญัติโดยกำหนดให้ความผิดอาญาที่จะทำให้เกิดความหวาดกลัวได้รุนแรงมากพอ โดยเพิ่มเจตนาพิเศษคือการกระจ่ายความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของผู้ก่อการร้ายในการกระทำความผิด เพื่อให้ได้กฎหมายที่ใช้บังคับกับการก่อการร้ายอย่างมีเอกภาพไม่ทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนของความผิดฐานก่อการร้าย เราจึงควรแยกการก่อการร้ายให้ชัดเจนเด็ดขาดจากความผิดอื่น

แต่นิยามการก่อการร้ายของไทยมาตรา 135/1 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้ (1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ” มาตรา 135/1 ไม่ได้เน้นถึงลักษณะพิเศษของการก่อการร้าย แต่เป็นการกำหนดฐานความผิดอาญาทั่วไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้คำนึงว่าต้องเป็นการกระทำต่อผู้บริสุทธิ์ ไม่ได้กำหนดขอบเขตความร้ายแรงของการกระทำความผิดอาญาสามัญและไม่สนใจว่าการกระทำความผิดจะกระทำโดยลำพังหรือเป็นคณะบุคคล ซึ่งล้วนเป็นลักษณะพิเศษของการก่อการร้าย การกำหนดเอาลักษณะของการกระทำความผิดเช่นนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงการขาดความชัดเจนแน่นอนและไม่เหมาะสมของการบัญญัติลักษณะการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดอาญาเพียงเล็กน้อยและไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างอันจะทำให้เกิดความหวาดกลัวของประชาชนในสังคมก็อาจเป็นผู้ก่อการร้ายได้ทั้งสิ้น ซึ่งการก่อการร้ายควรจะต้องกระทบต่อคนหมู่มากต้องเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไปไม่ใช่กระทบต่อบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น

ปัญหาของความผิดฐานก่อการร้ายนอกจากจะเป็นปัญหาเรื่องการตีความนิยามการก่อการร้ายแล้วยังเป็นปัญหาเรื่องการบัญญัติความผิดอาญาด้วย ซึ่งการบัญญัติความผิดอาญานั้นมีหลักที่สำคัญคือ “หลักประกันในกฎหมายอาญา” ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 วรรคหนึ่ง วางหลักไว้ว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการ อันกฎหมายที่ใช้

ในขณะที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” และยังเป็นหลักในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 ที่วางหลักไว้ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” หลักประกันในกฎหมายอาญามีเนื้อหาสำคัญ 4 ประการคือ (1) การห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีในกฎหมายอาญา (2) การห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งในกฎหมายอาญา (3) กฎหมายอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอน และ (4) กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งหลักกฎหมายอาญาต้องบัญญัติชัดเจนแน่นอนนั้น เพราะโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รุนแรงที่รัฐใช้กับประชาชนเพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายอาญาให้ชัดเจนแน่นอนที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้เพราะประชาชนจะมีความผิดและได้รับโทษก็ต้องเป็นกรณีที่รู้ว่าการกระทำใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ไม่เช่นนั้นแล้วก็ไม่เป็นธรรม ซึ่งการกำหนดลักษณะการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายไว้ อย่างกว้างขวางในมาตราเดียวเช่นนี้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการกำหนดอัตราโทษที่สูงและกว้างมากตั้งแต่จำคุกน้อยสุดคือ สามปีไปจนถึงประหารชีวิตไว้ในมาตราเดียวเช่นนี้เป็นการให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษอย่างกว้างขวางมากเกินไป อาจเกิดปัญหาการกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมและผลของการกระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดอาจทำให้ได้รับโทษเกินกว่าที่ได้กระทำ

ปัญหาของบทบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ที่สำคัญคือปัญหาเรื่องกำนิยามการก่อการร้ายที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ให้มีความชัดเจนแน่นอน มิฉะนั้นแล้วการกระทำความผิดอาญาสามัญทั่วไปเพียงเล็กน้อยหรือความผิดที่เป็นปัจเจกชนก็สามารถเป็นการก่อการร้ายได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาดังนั้นจึงต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา โดยการกำหนดให้การกระทำความผิดอาญาที่จะทำให้เกิดความหวาดกลัวได้รุนแรงมากพอและกระทบต่อประชาชนหรือต่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องส่งกระทบต่อคนหมู่มากและต้องเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไปไม่ใช่กระทบต่อกลุ่มบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้นที่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายเพื่อไม่ให้การกระทำความผิดอาญาที่เล็กน้อยไม่ส่งผลกระทบต่อวงกว้าง ไม่มีผลต่อการข่มขู่และทำให้ประชาชนหวาดกลัวว่าเป็นการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายได้ โดยมีเจตนาพิเศษในคือการกระจายความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนเป็นวัตถุประสงค์หลักและเป็นเอกลักษณ์ของการกระทำความผิดฐานการก่อการร้าย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ความผิดฐานก่อการร้ายนั้นในต่างประเทศรวมถึงประเทศไทยถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดทางอาญาโดยในบางประเทศได้มีการบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายแยกเป็นพระราชบัญญัติ ออกไปต่างหากอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอังกฤษเพื่อให้มีมาตรการพิเศษในการ ป้องกันปราบปรามได้อย่างสมบูรณ์รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ส่วนในประเทศไทยได้บัญญัติ ความผิดฐานก่อการร้ายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเนื่องจากลักษณะพิเศษของการก่อการร้ายที่ แตกต่างจากจากความผิดอาญาสามัญและอาชญากรรมประเภทอื่น ทั้งยังมีผลกระทบที่รุนแรงต่อ ประชาชนจึงควรกำหนดลักษณะของการก่อการร้ายให้ชัดเจนเจาะจง โดยเฉพาะการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นการกระทำ ความผิดอาญาที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของ ประชาชนโดยทั่วไปไม่ใช่กระทบต่อกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้นและก่อให้เกิดความหวาดกลัว หรือส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ หรือส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐเพราะจะทำให้ผู้กระทำ ความผิดมีอำนาจต่อรองเหนือรัฐได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษของการ ก่อการร้าย ที่ต้องการผลร้าย แรงกระทำต่อผู้บริสุทธิ์ตลอดจนสร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนและก่อผลกระทบเป็นวงกว้าง

ดังนั้นผู้จัดทำจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะการกระทำ ความผิดฐาน ก่อการร้ายให้มีความชัดเจนแน่นอน เพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

**5.2.1 มาตรา 135/1** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้าย การกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายควรกำหนดเฉพาะการกระทำ ความผิดที่รุนแรงเท่านั้นที่จะสร้างความหวาดกลัวให้เกิดในหมู่ประชาชน ถ้าให้ความผิดเสียทุกอย่างแม้เพียงเล็กน้อยก็เป็นความผิด ฐานการก่อการร้ายแล้วจะทำให้ประเทศไทยมีผู้ก่อการร้ายเต็มไปหมด ผู้จัดทำเห็นว่าควรเพิ่มเติม เจื่อนใจแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยเข้าไปในความผิดฐานก่อการร้าย โดยกำหนดให้การกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นการกระทำ ความผิดอาญาที่โหดร้ายรุนแรงอันมีผลกระทบต่อวิถีการ ดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไป หรือกระทบอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ประโยชน์สาธารณะ หรือความมั่นคงของประเทศซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกหวาดกลัวและไม่ปลอดภัย ของประชาชน

**5.2.2 มาตรา 135/1 วรรคสอง** บัญญัติเรื่อง โทษของความผิดฐานก่อการร้าย มาตรานี้กำหนด โทษของการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายไว้สูงมาก ผู้กระทำ ความผิดฐาน ก่อการร้าย ต้องระวาง โทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึง หนึ่งล้านบาท ซึ่งการที่กำหนดลักษณะการกระทำ ความผิดฐาน ก่อการร้ายไว้กว้างและไม่ชัดเจนนี้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ ซึ่งการกำหนดโทษในอัตราที่สูงนั้นผู้ต้องหาจะต้อง

ได้รับความลำบากมากขึ้น ผู้จัดทำมีความเห็นว่าควรกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับพฤติกรรม และผลของการก่อการร้ายโดยอาจกำหนดโทษจำคุกและปรับในระดับหนึ่งสำหรับพฤติกรรม การก่อการร้ายทั่วไปและกำหนดโทษสูงขึ้นสำหรับพฤติกรรม การก่อการร้ายที่มีความรุนแรงโดย บัญญัติในลักษณะของเหตุเพิ่มโทษ เช่น หากการกระทำความผิดนั้นได้ก่อให้เกิดความตายแก่บุคคล คนหนึ่งหรือหลายคนจะต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น

**5.2.3 มาตรา 135/1 วรรคท้าย** เนื่องจากความผิดฐานก่อการร้ายเป็นคนละกรณีกับการ เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญ เมื่อเจตนาเป็นคนละเรื่องกันผู้กระทำย่อมไม่มีความผิดฐานก่อการร้ายอยู่แล้วดังนั้น มาตรา 135/1 วรรคท้าย จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความจำเป็นเมื่อผู้กระทำใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ผิดฐานก่อการร้ายอยู่แล้ว ผู้จัดทำจึงเห็นว่าสมควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 135/1 วรรคท้าย ทั้งมาตรา

**5.2.4 มาตรา 135/4 เป็นการกำหนดความผิดโดยจากการเป็นสมาชิกคณะบุคคลที่มีการ กระทำอันเป็นการก่อการร้ายตามที่มติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติกำหนด การที่ประเทศไทยบัญญัติให้ผู้ที่ เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือ ประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำ เป็นการก่อการร้ายมีความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา 135/4 นี้ อาจเป็นผลร้ายกับประเทศไทย มากกว่าเพราะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จะทำให้ประเทศไทยประกาศสงครามและตกเป็นเป้าของ กลุ่มผู้ก่อการร้ายทั่วโลก ซึ่งในต่างประเทศก็ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้ไว้เป็นกฎหมาย ภายใน การบัญญัติความผิดลักษณะนี้ต่างจากการกำหนดความผิดอาญาทั่วไปและขัดกับหลักการ ของกฎหมายอาญาที่ต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยจึงจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ อีกทั้ง กฎหมายของแต่ละประเทศก็ยังมีนิยามการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายไว้ต่างกันการพิจารณา พิพากษาว่าการกระทำใดเป็นการก่อการร้ายนั้นควรอยู่ในอำนาจศาลที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณา พิพากษาคดี ซึ่งแม้จะไม่มีมาตรา 135/4 ประเทศไทยก็สามารถเอาผิดกับผู้ก่อการร้ายระหว่าง ประเทศได้อยู่แล้วเนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 (1/1) ให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เป็นความผิดสากล ผู้จัดทำจึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 135/4 เป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม และไม่มีความเป็นธรรม สมควรยกเลิกมาตรานี้ทั้งมาตรา**