

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เนื่องจากสนธิสัญญาเป็นความตกลงระหว่างประเทศอย่างหนึ่งซึ่งมีผลผูกพันรัฐภาคีของสนธิสัญญานั้น สนธิสัญญาจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม ซึ่งในบางกรณีการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาก็อาจขัดต่อแบบแผนทางกฎหมายต่าง ๆ ทำให้การปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่รัฐเข้าเป็นภาคีอาจเกิดปัญหา หรืออุปสรรคต่าง ๆ ได้

พันธกรณีตามสนธิสัญญาของรัฐภาคีเป็นพันธกรณีที่รัฐจะต้องกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใด ๆ โดยต้องอนุวัติการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญานั้น ๆ ด้วย หากรัฐภาคีมิได้ปฏิบัติตาม หรือดำเนินการให้สอดคล้องตามอนุสัญญาแล้ว รัฐภาคีก็จะต้องมีความรับผิดชอบในฐานะการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา โดยรัฐภาคีไม่สามารถอ้างกฎหมายภายในเพื่อปฏิเสธพันธกรณีดังกล่าวได้

ตามหลักสนธิสัญญาเมื่อรัฐได้แสดงเจตนายอมรับในอนุสัญญาแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และในบางครั้งรัฐเองก็อาจต้องมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดภายในอนุสัญญานั้น แต่หากรัฐมิได้ดำเนินการตามข้อกำหนดที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ หรือมีการฝ่าฝืนพันธกรณีของอนุสัญญานั้น ๆ รัฐเป็นผู้ฝ่าฝืนก็จะต้องมีความรับผิดชอบ¹

ปัญหาเรื่องอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งในสมัยปัจจุบัน ผู้ก่ออาชญากรรมได้พุ่งเป้าการโจมตีมายังประมุขของประเทศ ตัวแทนการทูตและสถานทูต การที่บุคคลดังกล่าวได้กลายมาเป็นเป้าหมายของการก่อการร้ายก็เนื่องมาจากบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแทนของรัฐ และมีกฎหมายให้ความคุ้มครองในการดำเนินการต่าง ๆ เป็น

¹ สมพงษ์ ชูมาก ได้กล่าวไว้ว่า รัฐอาจสูญเสียอย่างใหญ่หลวงจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ นอกเหนือ จากการอาชญากรรมโทษตามกฎหมายแล้ว รัฐที่ละเมิดอาจประสบความสูญเสียทางเศรษฐกิจและการเมืองอีกด้วย

พิเศษ หากใช้กำลังรุนแรงกับบุคคลกลุ่มนี้จะทำให้มีผลกระทบต่อประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่ง เท่ากับยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว

กฎหมายระหว่างประเทศในรูปของจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น มีการยอมรับความละเมิดไม่ได้ของคณะทูตานุทูตและสถานทูตมาแล้ว แต่ในส่วนของความตกลงที่จะมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำรุนแรงต่อประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาล และบุคคลในคณะทูตานุทูตและสถานทูตนั้นยังไม่มี ความชัดเจน จึงมีความจำเป็นในการออกกฎหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะเช่นเดียวกัน

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ โดยให้หน่วยงานของทุกฝ่ายร่วมมือกันและพิจารณาถึงการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973

ทั้งนี้ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้แล้วโดยไม่ได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเรื่องมารองรับ เพราะคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายครอบคลุมแล้ว ทำให้เกิดข้อที่ควรพิจารณาว่า กฎหมายไทยที่มีอยู่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา ฉบับนี้แล้วหรือยัง

พิจารณาจากสาระสำคัญของอนุสัญญานี้คือ มีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้รัฐภาคีมีการกำหนดฐานความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ได้แก่ การลักพาตัวบุคคล โจมตีหรือทำร้ายร่างกายบุคคล การโจมตีหรือทำลายทรัพย์สินของทางราชการ หรือพาหนะที่ใช้เดินทางของตัวแทนทางการทูตและบุคคลอื่นๆ ที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ ได้แก่ ประมุขของรัฐ หรือหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับความคุ้มกันพิเศษในรัฐต่างประเทศ และครอบครัวของบุคคลเช่นว่า รวมถึง การพยายามกระทำการดังกล่าวด้วย ให้ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐภาคี

โดยที่อนุสัญญาฉบับนี้มีที่มาสืบเนื่องมาจากการกระทำประทุษร้ายต่อผู้นำบุคคลที่มีสถานะในระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังปรากฏในเหตุการณ์ที่ผ่านมา เช่น การสังหารประมุขของออสเตรเลียอันเป็นเหตุให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ประชามคมโลกจึงเห็นความสำคัญและได้มีการยกร่างอนุสัญญา ฉบับนี้ขึ้น ดังนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จึงได้กำหนดถึงเรื่องความคุ้มครองที่ให้แก่บุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศทั้ง 5 ประเภท ดังได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 3 มากเป็นพิเศษกว่ากฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐใดจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา ฉบับนี้แล้ว จึงควรตระหนักถึงเจตนารมณ์ข้อนี้ของอนุสัญญา เป็นอย่างสูง

ตามที่ได้เขียนได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 สามารถสรุปได้ว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสมกับการที่จะถือว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายในเพียงพอที่จะรองรับอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้ โดยมีประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องความคุ้มครอง

จากที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 4 ถึงเรื่องที่ว่า คณะรัฐมนตรี เห็นว่ากฎหมายไทย คือประมวลกฎหมายอาญา หมวด 4 ว่าด้วยความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติ และทบวงข้าราชการพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. 2504 นั้นเพียงพอต่อการรองรับอนุสัญญาฯ ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองบุคคล และทรัพย์สินดังที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ว่าให้ได้รับการป้องกันมากเป็นพิเศษจากการกระทำอันถือว่าเป็นความผิดตามอนุสัญญาฯ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใหม่เฉพาะเรื่องขึ้นมาใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง เพราะถ้าหากได้วิเคราะห์ แยกแยะบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฯ แต่ละประเภท รวมถึงทรัพย์สินแต่ละประเภทออกมาแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยไม่สามารถรองรับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ เพราะไม่มีตัวบทกฎหมายที่เหมาะสม คลอบคลุมในเรื่องของการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ ตลอดจนถึงทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้น สมดังความมุ่งหมายของอนุสัญญาฯ

2. ปัญหาเรื่องกำหนดฐานความผิดตามอนุสัญญาฯ

จากที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 4 ถึงเรื่องที่ว่า คณะรัฐมนตรี เห็นว่ากฎหมายไทย คือพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 นั้นเพียงพอต่อการรองรับอนุสัญญาฯ ในเรื่องของการกำหนดฐานความผิดตามอนุสัญญาฯ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใหม่เฉพาะเรื่องขึ้นมาใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง เพราะถ้าหากได้วิเคราะห์ แยกแยะฐานความผิดตามอนุสัญญาฯ แต่ละฐานทั้ง 5 ฐานออกมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความผิดฐานก่อนการร้ายตาม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยไม่สามารถรองรับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ เพราะตัวบทกฎหมายไทยมียังไม่ใช้กฎหมายที่เหมาะสม คลอบคลุมในเรื่องความผิดตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ดังที่อนุสัญญาฯ

มาตรา 2 ได้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดให้ความผิด 5 ประการตามอนุสัญญาฯ เป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐ

โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา 135/1 แล้วนั้น รัฐความผิดดังกล่าวน่าจะครอบคลุมถึงความผิดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ ที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และบทกำหนดโทษที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดดังกล่าวก็ค่อนข้างรุนแรงและเหมาะสม แต่อาจมีบางประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนนัก เช่น มีข้อสังเกตว่าความผิดตามมาตรา 135/1 นั้นจะต้องมีเจตนาพิเศษด้วย กล่าวคือ “ซึ่งต้องมีเจตนาที่จะขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน” จึงจะเข้าองค์ประกอบเป็นความผิด หากไม่มีเจตนาพิเศษดังกล่าวก็จะเป็นความผิดการก่อการร้าย

ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 135/1 จะต้องมีเจตนาพิเศษ แต่ด้วยเหตุที่ที่ผ่านมาในขณะนี้ยังไม่อาจมีข้อสรุปในเรื่องของการให้คำนิยามของการก่อการร้ายในกรอบระหว่างประเทศได้ องค์การสหประชาชาติจึงได้รวบรวมความผิดต่างๆ ตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวน 12 ฉบับ โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ก็เป็นหนึ่งในอนุสัญญาฯ ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ 12 ฉบับด้วย ดังนั้น การทำร้ายบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศนี้ จึงอาจพิจารณาได้ว่ามีเจตนาพิเศษด้วย

2) แม้มาตรา 135/1-4 ของประมวลกฎหมายอาญาจะรองรับความผิดที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ได้ทั้งหมด แต่ก็ต้องพิจารณาพันธกรณีอื่น ๆ ของอนุสัญญาฯ ด้วยเช่นเขตอำนาจศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งในส่วนของพันธกรณีเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขณะนี้ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับใหม่ได้มีข้อกำหนดครอบคลุมพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ไว้ด้วย กล่าวคือ หากไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ต้องดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหาบ้างในกรณีโทษประหารชีวิตเนื่องจากมีบางประเทศที่ไม่ยอมรับโทษประหารชีวิต จึงอาจต้องปรับเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต

3) มีข้อสังเกตว่า การข่มขู่ตามที่ระบุในข้อ 2 วรรค1(ค) ว่าการทำร้ายหรือโจมตีอาจไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 135/2 แต่น่าจะอยู่ภายใต้มาตรา 392 ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ ดังนั้น หากเป็นเพียงการขู่เข็ญว่าจะทำร้ายเท่านั้น ซึ่งมีได้มีเจตนาพิเศษดังเช่นมาตรา 135/2 จึงอาจมีปัญหบบางประการในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ นอกจากนี้โทษตามมาตรา 392 เป็นบทลงโทษ

โทษที่ค่อนข้างเบา ดังนั้นจะเป็นการกำหนดมาตรการในการลงโทษที่เหมาะสมตามที่อนุสัญญาฯ นี้ต้องการหรือไม่

ทั้งนี้ในการปรับใช้กฎหมายมาตราใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบด้วย ทั้งนี้ หากเป็นกรณีเรื่องส่วนตัว เช่น นักการทูตไปติดหนี้การพนันและถูกเจ้าหนี้การพนันข่มขู่ว่าจะทำร้ายหากไม่ใช้หนี้เช่นนี้ ก็เป็นเรื่องส่วนตัวไม่ใช่เรื่องก่อการร้ายและเห็นว่าไม่น่าเป็นความผิดภายใต้อนุสัญญาฯ แต่อย่างไร แต่หากเป็นการข่มขู่เพื่อหวังผลให้รัฐบาลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นนี้ เป็นการข่มขู่ตามมาตรา 135/2 ซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว โดยเห็นว่าควรตีความอนุสัญญาฯ อย่างแคบตามที่ได้ระบุไว้ในอารัมภบท โดยเห็นว่า หากเป็นการข่มขู่ในเรื่องส่วนตัวไม่น่าที่จะอยู่ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ซึ่งอาจจะทำคำอธิบายไว้ได้ ประกอบกับมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ ระบุให้ลงโทษโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของอาชญากรรมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ คือหากเป็นการข่มขู่ในเรื่องส่วนตัวแล้วโทษก็สมควรที่เบากว่าเรื่องก่อการร้าย

สรุป

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมายอาญา หมวด 4 ว่าด้วยความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติและทบวงชำนาญการพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. 2504 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 ในเรื่องความผิดฐานก่อการร้าย ในการที่จะใช้เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ซึ่งกฎหมายดังได้กล่าวมานั้น แม้จะมีการให้ความคุ้มครองต่อชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศอยู่ มีการกำหนดฐานความผิดตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ รวมถึงมีบทลงโทษที่เหมาะสมที่จะใช้กับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด แต่กฎหมายไทยเหล่านั้นยังไม่มีผลละเมิดเพียงพอตามที่อนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีความมุ่งหมายไว้

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ไม่ว่าจะในเรื่องของการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต หรือการกำหนดฐานความผิดเรื่องการก่อการร้าย และบทลงโทษความผิดฐานก่อการร้าย ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ รongรับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973

ดังนั้น จึงควรจะมีการปรับปรุงปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการ กำหนด นิยามของคำว่าบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดนิยามไว้ในมาตรา 1 ข้อ 1 ของอนุสัญญาฯ เพราะจากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่เพียงพอที่จะรองรับพันธกรณีตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ หรืออาจจะให้มีการจัดทำกฎหมายใหม่ออกมาโดยมีการกำหนดถึงเรื่องการป้องกัน และลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ไว้ใช้บังคับโดยเฉพาะ เหมือนกับที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับเพื่อให้รองรับต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 เพื่อให้สมกับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าว ที่มีสาระสำคัญในการมุ่งหมายให้รัฐภาคีไปตรากฎหมายที่มีการกำหนดโทษและความผิด ที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต

ทั้งนี้ประเทศอังกฤษ และสิงคโปร์ ได้มีการออกกฎหมายในเรื่องของการป้องกัน และลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ มาใช้โดยเฉพาะ