

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ปัญหาอาชญากรรมในยุคโลกาภิวัตน์มิใช่เป็นเพียงแค่ปัญหาอาชญากรรมในประเทศหนึ่งประเทศใดเท่านั้น แต่ถือเป็นปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลก กล่าวคือ แต่เดิมที่มีปัญหาอาชญากรรมอยู่แต่ภายในประเทศ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาก็จะขึ้นกับนโยบายของแต่ละประเทศ แต่ในปัจจุบันนี้อาชญากรรมได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบมาเป็นปัญหาอาชญากรรม ระหว่างประเทศ ที่ผู้กระทำความผิด หรือ กลุ่มบุคคลผู้กระทำความผิดได้ประกอบอาชญากรรมขึ้นภายในรัฐของตนหรือกระทำขึ้นในรัฐอื่น มีลักษณะการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อน และรุนแรงมากขึ้น ภายหลังกระทำความผิดแล้วผู้กระทำความผิดอาจจะหลบหนีอยู่ภายในประเทศหรืออาจหลบหนีไปอยู่ประเทศอื่น และมีจุดมุ่งหมายในการก่ออาชญากรรมมาที่ตัวประมุขของรัฐ หรือ ผู้นำของประเทศ หรือ ตัวแทนทางการทูตซึ่งถือเป็นตัวแทนของประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองให้ตนเอง หรือ กลุ่มของตนเองบรรลุเป้าหมาย

ในทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอย่างรวดเร็วหลังจากการสิ้นสุดลงของยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทวีความรุนแรงของการประกอบอาชญากรรมก็เกิดขึ้นตามมา โดยเฉพาะในเรื่องของการก่อการร้าย ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ได้มีจำนวนการปฏิบัติการหลาย ๆ ครั้งไม่ว่าจะเป็นจากองค์กร ต่างๆทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย หรือ จากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆตามมาอย่างต่อเนื่อง¹ เป็นการเริ่มต้นของยุค “การก่อการร้ายสากล” (International Terrorism)² ซึ่งหมายถึง การดำเนินการทางการเมืองด้วยวิธีการรุนแรงต่อเป้าหมายพลเรือนและทหาร โดยกลุ่มชนภายในรัฐหรือองค์กรต่างๆ เพื่อให้การกระทำดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจ

¹ เกษม อัครมาสัย, “ก่อการร้ายทำลายล้างโลก,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หลักพิมพ์ , 2549) , น.32-37

² “จักรวรรดินิยมกับการก่อการร้าย”, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน),2549) , น. 46-52

กล่าวได้ว่า การก่อการร้ายสากล คือ การบ่อนทำลายที่มีผลกระทบต่อประชาชนและเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ³ การก่อการร้ายครั้งที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ก็คือ เหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน 2544⁴ เมื่อผู้ก่อการร้ายได้จับเครื่องบินโดยสาร 2 ลำ บินพุ่งชนอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และอีก 1 ลำบินพุ่งชนอาคารที่ตั้งกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา ในกรุงวอชิงตัน จนอาคารพังทลายทำให้มีผู้เสียชีวิตและสูญหายกว่า 4,000 กว่าคน นับว่าเป็นการก่อวินาศกรรมที่รุนแรง และสั่นสะเทือนความรู้สึกของคนทั่วโลกมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ถือว่าเป็นการประกาศสงครามของกลุ่มก่อการร้ายกับสหรัฐ⁵

จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลสหรัฐ ฯ จึงประกาศทำสงครามกับกลุ่มก่อการร้าย และประเทศที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย โดยร่วมมือกับอังกฤษส่งกำลังทหารเข้าโจมตีอัฟกานิสถาน เมื่อ 7 ต.ค. 44 โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลตาลิบัน ซึ่งปกครองอัฟกานิสถานให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่มีนายโอซามา บิน ลาเดน เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อวินาศกรรมในสหรัฐ ฯ ผลของวิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศสหรัฐ ฯ และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก มาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทย แม้มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุของการก่อการร้ายสากล⁶ (ยกเว้นในกรณีของการก่อการร้ายภายในประเทศจากกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย ซึ่งมีความเคลื่อนไหวเป็นระยะ ๆ แต่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติอย่างรุนแรง) แต่ก็ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าว เนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศที่เป็นเป้าหมายการก่อการร้าย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อิสราเอล ประเทศอาหรับสายกลาง อินเดีย ปากีสถาน ฯลฯ เป็นต้น รวมทั้งเป็นที่ตั้งของชุมชนและผลประโยชน์ของประเทศเหล่านั้น ปัจจุบันอาจพิจารณาว่า เป้าหมายสำคัญของขบวนการก่อการร้ายสากลในประเทศไทย คือ คณะทูต สถานเอกอัครราชทูต สำนักงานสายการบินและทรัพย์สินของอิสราเอล

³ พลโท ดนัย ยุวบูรณ์, “ผลกระทบของการก่อการร้ายสากลกับความมั่นคงแห่งชาติ”

⁴ ขวบปีแรก 11 กันยายน 2001: ตำนานก่อการร้ายแห่งสหัสวรรษ, (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์สยามรัฐ), น.32-33

⁵ เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการต่อต้านและตอบโต้การก่อการร้าย, กรุงเทพมหานคร: กองอุปกรณ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง , 2536

⁶ การก่อการร้ายสากล, <http://www.ndcthailand.tv5.co.th/terrorism.html>

สหรัฐฯ ประเทศอาหรับสายกลาง ตุรกี เกาหลีใต้ รองลงมาคือ ญี่ปุ่น อินเดีย ฝรั่งเศส และเยอรมัน รวมทั้งบุคคลสำคัญของประเทศดังกล่าวที่มาเยือนไทยด้วย

ประเทศไทยได้เตรียมรับมือหาอันเกิดจากการก่อการร้ายสากลโดยได้ร่วมลงนามในความตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้ายสากลหลายฉบับ รวมทั้งความร่วมมือทวิภาคีกับหลายประเทศ และได้จัดตั้งองค์การรับผิดชอบด้านการก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องติดตามข่าวสารและทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรการปฏิบัติที่เหมาะสมอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรโดยส่วนรวมนั้น การทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อขบวนการก่อการร้ายสากลกับความมั่นคงแห่งชาติ จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง เพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดมาตรการเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายสากลอย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของทางราชการ

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 (ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกว่า “อนุสัญญา”) เป็น 1 ใน 12 อนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายขององค์การสหประชาชาติที่ทางสหประชาชาติเรียกร้องให้รัฐสมาชิกทั้งหลายทั่วโลกเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาทั้ง 12 ฉบับ เพื่อให้ประชาคมโลกร่วมมือกันต่อต้านการก่อการร้ายทุกรูปแบบ อนุสัญญาฉบับนี้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมายอนุวัติการ และให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยจัดทำข้อสงวนว่าจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนเฉพาะในกรณีการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกเกิน 1 ปีตามกฎหมายไทยเท่านั้น เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2550 นั้น

โดยที่อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่ได้กระทำต่อตัวแทนทางการทูตและบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งการกระทำอันมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลเหล่านี้ เป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อประชาคมระหว่างประเทศ และได้กำหนดฐานความผิดไว้ใน ข้อ 2 ของอนุสัญญาฯ ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมดังกล่าว อีกทั้งยังมีพันธกรณีที่จะต้องบัญญัติฐานความผิดต่างๆตามที่อนุสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้เป็นกฎหมายอาญาภายในของไทยอีกด้วย ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยยังไม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมความผิดฐานดังกล่าวอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยควรจะต้องมีการ

ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุสมดังเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ได้

2. สมมติฐานของการวิจัย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมายอนุวัติการ เพราะมีกฎหมายในหมวดความผิดฐานการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมดังกล่าว อีกทั้งยังมีพันธกรณีที่จะต้องบัญญัติฐานความผิดต่างๆ ตามที่อนุสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้เป็นกฎหมายอาญาภายในของไทยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายภายในของไทยยังไม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมความผิดฐานดังกล่าวอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยควรจะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ในการศึกษาเล่มนี้ แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึง ความเป็นมา แนวคิด และหลักการของ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยว่ามีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวกับเรื่องการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ ของประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ มีข้อตกลงใดที่สามารถปฏิบัติตาม หรือ ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ และมีกฎหมายมาตราใดบ้างที่มีผลบังคับใช้ สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และมีกฎหมายใดที่ กฎหมายไทย ไม่ครอบคลุม หรือ ไม่สอดคล้อง เพื่อที่จะเสนอให้เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นและสามารถนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้

4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาจะพิจารณาและวิเคราะห์ด้วยบทของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายและตัวบทกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษาตามสาระสำคัญของกฎหมายต่างๆของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่ารับรองรับอนุสัญญา ฉบับนี้หรือไม่ และสมวัตฤประสงค์ของอนุสัญญา ฉบับนี้หรือไม่

5. วิธีการศึกษา

การศึกษา จะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารในแบบ Documentary Thesis โดยการรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมายและค้นคว้าจากบทความ เอกสาร วิทยานิพนธ์ หนังสือคำพิพากษาและกฎหมายทั้งของในประเทศ และต่างประเทศ และข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต และที่สำคัญที่สุดคือตัวบทของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 ทั้ง 20 มาตรา ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 เป็นกรอบความคิดและแนวทางในการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ศึกษาในประเด็นของการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวแล้ว กฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันรองรับตัวอนุสัญญานี้มากน้อยเพียงใด กฎหมายไทยมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ โดยพิจารณาจากอนุสัญญา แล้วจึงพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ว่ามีความเพียงพอในการที่จะป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายของไทยต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบว่าอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 มีความเป็นมาและมีหลักการอย่างไร

2. ทำให้ทราบว่ากฎหมายของประเทศไทย มีกฎหมายใดบ้างที่สอดคล้องหรือขัดกันกับข้อกำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

3. ทำให้ทราบว่าปัญหาใดบ้างในการปฏิบัติตามพันธกรณีเมื่อเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนทางการทูต ค.ศ. 1973 และเนื้อหาของข้อตกลงในอนุสัญญาฯ ในความเป็นจริงว่าสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯหรือไม่