

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในขณะนี้ภัยคุกคามต่อมวลมนุษยชาติรูปแบบหนึ่ง กำลังได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลาย ก็คือ การก่อการร้าย (Terrorism) ซึ่งได้สร้างความหวาดกลัวไปในทั่วทุกภูมิภาคของโลก รวมถึงประเทศไทย โดยนานาประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับปัญหานี้ การเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่ผู้ก่อการร้ายได้ทำการจี้เครื่องบินพาณิชย์พุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ที่นิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาจนทำให้มีประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก ได้ทำให้ทั่วโลกตระหนักถึงภัยของการก่อการร้าย พร้อมทั้งถูกตอกย้ำซึ่งเหตุการณ์ลอบวางระเบิดแหล่งบันเทิงของนักท่องเที่ยว ที่เกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียอีกในปี พ.ศ. 2545 ประชาชนล้มตายและเกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ประชาคมโลกต้องช่วยกันป้องกันและแก้ไขโดยนับวันก็จะยิ่งทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ก่อนเหตุการณ์ข้างต้น สถานการณ์ของการก่อการร้ายส่วนใหญ่จะเป็นในระดับภูมิภาคหรือในแต่ละประเทศ แม้จะมีความรุนแรงแต่ก็มิได้ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก แต่จากเหตุการณ์รุนแรงที่สำคัญทั้งสอง จึงนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อนโยบายในการต่อต้านการก่อการร้าย และนำมาซึ่งเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของโลกและมีผลกระทบต่อมาอีกมากมาย เช่น ภาวะการณ์เมืองระหว่างประเทศและภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะในเรื่องของน้ำมัน จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นยิ่งทำให้เห็นว่าขบวนการก่อการร้ายได้เติบโตและพัฒนาก้าวหน้าไปมาก มีลักษณะของการเป็นองค์กรและขยายตัวมากขึ้น ไม่ใช่แต่เพียงระดับภูมิภาคเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศและมีรูปแบบ วิธีการในการปฏิบัติการมีแนวโน้มที่จะมีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั้งในภูมิภาคเดียวกันและต่างภูมิภาค มีการร่วมมือกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำลายล้างของตนให้มากยิ่งขึ้น แต่ในขณะที่ประเทศต่างๆ หรือหน่วยงานของรัฐกลับมีกลไกหรือมาตรการในการจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายที่ยังขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นประชาคมโลกจึงต้องร่วมมือกันในการที่จะมีมาตรการเพื่อแก้ไขภัยคุกคามนี้

การก่อการร้ายนั้นไม่เฉพาะก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายและความเสียหายต่อทรัพย์สินเท่านั้น ยังก่อให้เกิดผลกระทบอีกหลายด้าน เช่น ในด้านสังคม ประชาชนต่างรู้สึกหวาดกลัวไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างราบรื่นและสงบสุขได้ ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในด้านเศรษฐกิจย่อมส่งผล

ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รัฐต้องนำงบประมาณมาใช้เพื่อเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะนำไปพัฒนาเศรษฐกิจหรือประเทศให้เจริญเติบโต ความไม่เชื่อมั่นของนักลงทุนย่อมส่งผลให้ไม่เกิดการลงทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งไม่มั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งยังคงต้องการการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ ย่อมส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป¹

การพัฒนาของกลุ่มก่อการร้ายจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การก่อการร้ายได้มีรูปแบบการปฏิบัติการที่แตกต่างออกไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเป้าหมายของการก่อการร้าย นอกจากเป้าหมายเดิม เช่น ตามสถานที่สำคัญของทางราชการต่างๆ แล้ว ยังขยายเป้าหมายไปยังสถานที่ที่มีประชาชนอาศัยหรือชุมนุมอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ห้างสรรพสินค้า สถานบันเทิง ย่านประกอบธุรกิจ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่เป็นสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งสาธารณะ ระบบสื่อสารโทรคมนาคม โรงพยาบาล เป็นต้น ในการปฏิบัติการ ได้มีการฝึกฝนและมีการวางแผนเตรียมตัวมาเป็นอย่างดี ทำให้มีทักษะและความชำนาญในการปฏิบัติการ ภารกิจจึงสำเร็จและบรรลุเป้าหมายโดยสามารถหนีรอดไปได้ และยังเห็นได้ชัดกว่ามีการทำงานในระบบเครือข่ายมีการแบ่งหน้าที่ และการกิจของตนเอง แม้จะมีความผิดพลาดหรือไม่ประสพผลสำเร็จ ถูกจับกุมได้ ภารกิจก็ยังจะดำเนินต่อไป

ในการปฏิบัติการจึงมองได้ว่าการฝึกฝนอบรม ศึกษาวางแผนเตรียมตัวมาเป็นเวลานาน รวมทั้งมีการใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้ว่าวิธีการต่างๆ จะมุ่งประสงค์ไปสู่การสร้าง ความเสียหายหรือความสูญเสียให้มากที่สุด แต่จากปัจจัยต่างๆ จึงทำให้มีการใช้วิธีการต่างๆ มากขึ้นรวมทั้งการใช้วิธีการเดิมๆ ไม่ว่าจะเป็น การบังคับจี้เครื่องบิน (Hijack) การลอบสังหาร (Assassination) การจับตัวประกัน การใช้ระเบิด เช่น การระเบิดโดยใช้รีโมทคอนโทรล การใช้รถบรรทุกระเบิดพุ่งเข้าชนเป้าหมาย (Car bomb) การระเบิดพลีชีพ (Suicide bombers) ปัจจุบันมีข่าวถึงความสนใจในการใช้ระเบิดชีวภาพ อาวุธเคมี ระเบิดนิวเคลียร์ ซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดการทำลายล้างอย่างรุนแรง ซึ่งถ้าปล่อยให้มีการกระทำเช่นนั้นได้ก็จะนำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมหาศาล และในปัจจุบันยังมีแนวโน้มที่กลุ่มก่อการร้ายจะมีความเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational organized crime groups) ทั้งนี้เพื่อต้องการเงินทุนในการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของตน จึงจำเป็นต้องหาแหล่งเงินเหล่านี้โดยเป็นไปได้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องในหลายรูปแบบ เช่น การลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติด การลักลอบค้าอาวุธ เป็นต้น

¹ รายงานของประเทศไทย, "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 11," (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2548) น.90-93.

จากความสำคัญของภัยคุกคามในเรื่องการก่อการร้าย ประชาคมโลกโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ (United nations) จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ โดยการให้ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศร่วมมือกันในการแก้ปัญหา มีการลงนามร่วมกัน และการออกกฎหมายภายในประเทศบัญญัติความผิดการก่อการร้ายเป็นฐานความผิดเฉพาะ เพื่อที่จะปราบปรามการก่อการร้ายไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด

สำหรับประเทศไทย พบว่าปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) เป็นปัญหายาวนานและปัจจุบันทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์แทบทุกวัน ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยก็ประสบกับปัญหานี้โดยลักษณะเป็นกลุ่มโจรหรือเป็นขบวนการที่มีลักษณะกระทำการโดยมีอุดมการณ์ของตนเอง เช่น ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ขบวนการโจรฟูโล ขบวนการบิอาร์เอ็น โจรฟูโลใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มที่ดำเนินการในเรื่องผิดกฎหมาย การเรียกค่าคุ้มครอง และการแบ่งแยกดินแดน โดยมากจะกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและทรัพย์สินของทางราชการ โดยมีลักษณะของกลุ่มภายในประเทศ ดังเช่นในกรณีเผาศาลากลางจังหวัด แต่ประเทศไทยก็ได้บัญญัติความผิดก่อการร้ายขึ้น ยังคงใช้กฎหมายอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น การฆ่าคนตาย การเป็นอั้งยี่ของโจร ยกตัวอย่างเช่น ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1176/2543 ซึ่งได้ลงโทษลักษณะการกระทำความผิดดังกล่าวในฐานะเป็นอั้งยี่² หรือแม้แต่ในกรณีการจับกุมตัว นายฮัมบารี ซึ่งเป็นบุคคลที่ทางการสหรัฐอเมริกาต้องการตัว อันเนื่องจากการกระทำในเรื่องก่อการร้ายในต่างประเทศแล้วหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยก็ได้จับกุมในความผิดการก่อการร้าย แต่จับกุมในฐานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ในปัจจุบันแนวโน้มการกระทำความผิด มักจะกระทำต่อผู้บริสุทธิ์หรือประชาชน หรือต่อระบบขนส่งสาธารณะและระบบโทรคมนาคม หรือองค์กรธุรกิจ หน่วยงานราชการของต่างประเทศ ที่มาดำเนินงานในประเทศและมีแนวโน้มเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศโดยมีลักษณะดำเนินงานดังได้กล่าวมาตั้งแต่ต้น เช่น กรณีชาวต่างชาติพยายามขนะเบดซีไฟร์ไปวางระเบิดสถานทูตสหรัฐอเมริกาในหลายปีที่ผ่านมา ในปัจจุบันรัฐบาลก็พยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ แต่สถานการณ์ก็ดูยังไม่ดีขึ้น ไม่ว่าจะได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของการมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การปราบปรามการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยจึงได้มีการแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การปราบปรามการก่อการร้ายสามารถทำได้เป็นระบบ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 สาระสำคัญก็เพื่อ กำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายเป็นฐานความผิดและมีบทลงโทษเฉพาะ โดย

² ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, "ยึดเงินผู้ก่อการร้าย...ไม่ต้องใช้ พ.ร.ก.ฯ", วารสารข่าวกฎหมายใหม่, ปีที่ 1 ฉบับที่ 17, (ธันวาคม 2546), น.50-51.

กำหนดองค์ประกอบความผิดและบทลงโทษไว้ในมาตรา 135/1 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นการกำหนดให้การก่อการร้าย เป็นความผิดอาญาร้ายแรงและมีบทลงโทษอย่างหนัก พร้อมทั้งลงโทษบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ผู้สนับสนุน หรือผู้มีส่วนร่วมให้มีความผิดด้วย และเพื่อที่จะสามารถตรวจสอบและสกัดกั้นการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายของไทย จึงเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาให้ได้ อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การสหประชาชาติ แต่ในกรณีของไทยเมื่อพิจารณาดูบทบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายแล้ว ยังพิจารณาได้ว่าลักษณะการบัญญัติกฎหมายได้เป็นไปตามแนวคิดที่ถูกต้องหรือไม่ เพราะการที่จะบัญญัติกฎหมายในเรื่องใด ควรที่จะพิจารณาแนวคิดและลักษณะของการกระทำ เพื่อกำหนดเนื้อหา ความขอบเขตของกฎหมายหรือการกำหนดมาตรการในการบังคับใช้ได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกัน โดยจะไม่ขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกับบทกฎหมายอื่น รวมถึงในการใช้การตีความกฎหมาย การที่ประเทศไทยได้กำหนดความผิดก่อการร้าย โดยการบัญญัติเพิ่มเติมลงในประมวลกฎหมายอาญา ก็ยังมีปัญหาอีกหลายประการต่อการบังคับใช้กฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น อาจไปทับซ้อนกับความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ซึ่งศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาลงโทษการกระทำในลักษณะก่อการร้ายในฐานะเป็นอั้งยี่มาแล้ว หรือในกรณี ในชั้นสืบสวนสอบสวน ก็มีอาจมีมาตรการ ดังเช่น ในเรื่องการจัด คุ่มขัง คั่น ที่กำหนดไว้เป็นพิเศษได้เหมือนในกรณีของกฎหมายที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เพราะเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดซึ่งมีความสำคัญ ถ้าปล่อยให้เกิดการกระทำความผิดได้ ย่อมสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมากหรือผู้เสียหายอาจเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงเป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษาและเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อที่จะสามารถนำกฎหมายมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และสามารถต่อต้านการกระทำความผิด หรือพัฒนากฎหมายต่อไป เพื่อรองรับกับลักษณะของการกระทำความผิดก่อการร้าย หรือการพัฒนาของกลุ่มก่อการร้ายโดยเฉพาะเมื่อเชื่อมโยงกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้นจึงต้องลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายต่างๆ เช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำความผิดสามารถกระทำได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เมื่อรวมกับมาตรการในด้านอื่นๆ แล้วทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับบทกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายของความผิดฐานก่อการร้ายในประเทศอังกฤษซึ่งมีประวัติในการต่อสู้กับการก่อการร้ายมาอย่างยาวนาน
- 1.2.3 เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาของการบังคับใช้ความผิดฐานก่อการร้าย

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษานบทกฎหมายความผิดฐานก่อการร้ายของประเทศอังกฤษ ได้แก่ Terrorism Act 2000 , Anti – terrorism , Crime and Security Act 2001, The Prevention of Terrorism Act 2005 และประมวลกฎหมายอาญา ในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายทั้งนี้รวมถึงหนังสือและบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยมีสมมติฐานอยู่ว่าในการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายของไทยนั้น การที่ประเทศไทยบัญญัติเพื่อกำหนดความผิดและบทลงโทษไว้เท่านั้นไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญและลักษณะการกระทำความผิดหรือปัญหา ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและมีความร้ายแรง การที่ประเทศไทยจะจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นพระราชบัญญัติแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายอาญา ดังเช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ โดยมีมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพิ่มเติมเข้ามาจะทำให้การต่อต้านการกระทำความผิด การป้องกัน และการปราบปราม รวมถึงการลงโทษการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายเพื่อสามารถกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามได้อย่างเหมาะสม .

1.5.2 ทำให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อสามารถนำกฎหมายในเรื่องความผิดฐานก่อการร้ายนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ