

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันการก่อการร้ายนับว่าเป็นภัยคุกคามโลกสมัยใหม่ ผู้คนในทั่วภูมิภาคของโลกต่างให้ความสนใจและตระหนักถึงความร้ายแรงของการก่อการร้ายโดยเฉพาะจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่ผู้ก่อการร้ายได้ทำการจี้เครื่องบินพาณิชย์พุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ที่นิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำมาซึ่งความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่และร้ายแรง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาในการเผชิญหน้ากับการก่อการร้าย เนื่องจากการก่อการร้ายย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งในชีวิตและทรัพย์สินทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งในที่สุดย่อมส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของรัฐ การก่อการร้ายในปัจจุบันไม่ใช่มีลักษณะของการก่อการร้ายภายในประเทศของตนเองที่เป็นลักษณะของการขัดแย้งภายในเท่านั้น แต่ได้มีการแผ่ขยายลักษณะออกไปเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศที่ไม่ใช่การขัดแย้งระหว่างกันภายในประเทศอีกต่อไป ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการเกิดขึ้นของกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ มากมายกระจายไปในแต่ละภูมิภาค โดยมีทั้งกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มก่อการร้ายภายในและกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศ อีกทั้งมีการใช้ยุทธวิธีในการกระทำความผิดต่างๆ มากมาย ซึ่งนับวันก็จะมีควมสลับซับซ้อนมากขึ้น การใช้ยุทธวิธีดั้งเดิมต่างๆ ได้แก่ การลอบสังหาร (Assassination) การจับตัวประกัน (Taking of Hostage) การลอบวางระเบิด (Bombing) การจี้เครื่องบิน (Hijacking) ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงใช้ยุทธวิธีดั้งเดิมอยู่แต่จะมีความสลับซับซ้อนในการกระทำความผิดมากขึ้น ทำให้ยากต่อการตรวจสอบและป้องกันการกระทำความผิด และโดยเฉพาะเมื่อมีการใช้เครื่องมืออุปกรณ์เทคโนโลยีเข้ามาร่วมในการกระทำความผิด ทำให้ยุทธวิธีของการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ฝ่ายรัฐมักจะตามไม่ทันอยู่เสมอ และมักไม่สามารถที่จะนำตัวผู้ก่อการร้ายมาลงโทษได้

จากการที่มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้และมีความสลับซับซ้อนในการกระทำความผิด จึงเป็นผลผลิตของการที่ได้มีการรวบรวมกลุ่มกันขึ้น มีการฝึกฝนอบรมทั้งในเรื่องการใช้ความรุนแรง ยุทธวิธีต่างๆ และทักษะของการใช้เทคโนโลยี การปฏิบัติการจึงมักได้ผลและมีความรุนแรงและเกิดการขยายรูปแบบของการก่อการร้าย เช่น Cyberterrorism หรือ การใช้อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ มาใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งมีโอกาสสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินได้เป็นอย่างมาก ในปัจจุบันนอกจากมูลเหตุจูงใจในทางการเมืองแล้ว กลุ่มก่อการร้ายอาจมีมูลเหตุจูงใจในเรื่องศาสนาและ

อุดมการณ์ความเชื่อของตนรวมทั้งยังมีแนวโน้มในการเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime Groups) ในการดำเนินธุรกิจที่ผิดกฎหมายทั้งนี้เพื่อหาเงินทุน เพื่อนำมาใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่ทุกๆ ประเทศต่างให้ความสนใจกับภัยคุกคามนี้และพยายามคิดค้นมาตรการต่างๆ มาบังคับใช้ในการป้องกันและรับมือกับภัยดังกล่าว ประเทศไทยเองก็เช่นเดียวกันที่เห็นความจำเป็นของภัยก่อการร้าย โดยเฉพาะจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดการกระทำความผิดในรูปลักษณะของการก่อการร้ายมากขึ้น และไม่มีที่ท่าว่าจะสงบลงได้โดยง่าย จึงมีการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้น ทั้งนี้มุ่งหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเป็นความร่วมมือกับนานาประเทศในการช่วยกันแก้ปัญหาในเรื่องการก่อการร้าย แต่เมื่อเราพิจารณาถึงการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในประเทศไทยแล้ว ทำให้เกิดข้อที่ควรพิจารณาว่า การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายของประเทศไทยเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ เพราะการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดควรที่จะพิจารณาถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิด เพื่อที่จะสามารถกำหนดขอบเขตและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับบทกฎหมายในเรื่องนี้ของต่างประเทศ ซึ่งสามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นตัวอย่างในความพยายามในการที่จะป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงแนวคิดและลักษณะของการกระทำความผิด ทำให้เห็นความแตกต่างของการก่อการร้ายกับความผิดประเภทอื่นๆ เช่น ความผิดอาญาสามัญที่ผู้กระทำมีเจตนากระทำความผิดโดยเฉพาะเจาะจง หรือต้องการให้ผลเกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ความผิดอาญาการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง โดยมีอุดมการณ์หรือความมุ่งหมายในการยึดอำนาจรัฐ การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ความผิดองค์กรอาชญากรรมที่เป็นกลุ่มองค์กรที่มุ่งประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เพื่อหารายได้จากการกระทำความผิด ในขณะที่การก่อการร้ายแม้ว่าจะเป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจในทางการเมือง การใช้รูปแบบการกระทำความผิดในแบบของความผิดอาญาสามัญ หรือการตั้งเป็นกลุ่มองค์กรที่มีอุดมการณ์เดียวกัน แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับหรือข่มขู่รัฐ หรือเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นการกระทำความผิดจึงพุ่งเป้าไปสู่ประชาชนผู้บริสุทธิ์และการทำลายสาธารณูปโภคของรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นแนวคิด มูลเหตุจูงใจและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย จึงมีความแตกต่างจากการกระทำความผิดในรูปแบบอื่นๆ จากการศึกษาพบว่า กฎหมายก่อการร้ายของต่างประเทศ (ในกรณีนี้ได้แก่ประเทศอังกฤษ) ซึ่งมีการกำหนดมาตรการทั้งในส่วนของการต่อต้าน การป้องกัน และการปราบปราม จึงทำให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุม เป็นระบบและเป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติ ทำให้เห็นความพยายามในการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น ที่แม้ในมาตรการบาง

ประการจะมีการเพิ่มหรือขยายอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่มากขึ้น (Crime control) โดยบางเรื่องกำหนดเป็นอำนาจในทางบริหาร แต่ก็มีความจำเป็นแก่กรณี ทั้งนี้เพื่อสามารถจัดการกับการกระทำผิดได้ทันที่ ไม่ให้เกิดการกระทำผิดซึ่งอาจมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายได้เป็นจำนวนมาก มาตรการดังกล่าวจึงอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็มีการกำหนดหน้าที่หรือวิธีการในการที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Due process) ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะไม่มีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมทั้งความจำเป็นในการกำหนดความผิดใหม่ขึ้น ทั้งกระทำต่อตัวผู้ก่อการร้ายและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย จากความเชื่อที่ว่า การกระทำการก่อการร้ายจะเกิดขึ้นมิได้ถ้าปราศจากเงินทุน<sup>1</sup>

เมื่อความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายมีแนวคิดและลักษณะการกระทำผิดแตกต่างไปจากการกระทำผิดอาญาในประเภทอื่นๆ มาตรการที่นำมาใช้จึงเป็นลักษณะของการกำหนดความผิดที่มีโทษรุนแรงและการขยายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเพิ่มอำนาจในการสืบสวนสอบสวนทั้งก่อนและหลังการกระทำผิด รวมทั้งการกำหนดมาตรการอื่นๆ ขึ้น โดยมีองค์กรที่เป็นกลางอันได้แก่ ศาล หรือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ยกเว้นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อที่จะดำเนินการได้ทันที่ก็ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ที่จะใช้ดุลยพินิจในการที่จะใช้อำนาจเหล่านั้น แต่ก็จะมีการกำหนดหน้าที่หรืออาจมีการรับรองหรือให้สัตยาบันในการกระทำดังกล่าว

กฎหมายที่จะบังคับใช้กับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย จึงควรมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการต่อต้าน การป้องกันและการปราบปราม โดยบังคับทั้งต่อตัวผู้กระทำความผิด ผู้สนับสนุน ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยอาจต้องมีกำหนดวิธีพิจารณาความไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นระบบ ในกรณีของประเทศไทยนั้น การที่นำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไปบัญญัติลงไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเฉพาะความผิดและโทษเท่านั้น ทำให้สามารถใช้มาตรการที่เป็นการลงโทษเท่านั้น ซึ่งเป็นมาตรการที่บังคับใช้เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่มีลักษณะเป็นการต่อต้าน หรือการป้องกันการกระทำความผิด ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการเพิ่มหรือขยายอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ และโดยลักษณะก็ไม่อาจที่จะกำหนดลงไว้ในประมวลกฎหมายอาญาได้ อีกประการหนึ่งเมื่อทำการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา การดำเนินคดี, การสืบสวนสอบสวน ก็จะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นมาตรฐานการดำเนินคดีกับการกระทำความผิดในกรณีสามัญ

<sup>1</sup> พรพนทิพา พูลสวัสดิ์, "หลักการและปัญหากฎหมายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ.1999," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.100.

ทั่วไป แต่เมื่อแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดการก่อการร้ายมีความแตกต่างจากการกระทำความผิดทั่วไป ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินคดี การสืบสวนสอบสวน กระบวนพิจารณาให้เหมาะสมเฉพาะแก่ลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นพิเศษ และทำให้พิจารณาได้ว่า การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายของประเทศไทย ยังมีได้ค้ำถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดมากนัก การที่ประเทศไทยจะนำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายมาบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่างหากที่มีกระบวนการครบถ้วนทั้งหมด<sup>2</sup> ย่อมสามารถที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหานี้ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น เพราะไม่จำเป็นต้องบัญญัติเฉพาะความผิดและบทลงโทษเท่านั้น สามารถที่จะกำหนดมาตรการที่เป็นการต่อต้านและการป้องกัน และรูปแบบหรือการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทั้งในเรื่องการดำเนินคดี กระบวนพิจารณาและเรื่องอื่นๆ ได้เหมาะสมกับลักษณะการกระทำความผิดมากขึ้น เช่น ในการค้นสามารถกำหนดการค้นโดยไม่มีหมาย ดังเช่น ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพื่อการจับผู้กระทำความผิด และเพื่อค้นหาพยานหลักฐานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด หรือเรียกว่าเป็นการค้นโดยไม่มีหมายที่ใช้เฉพาะกับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยตรง โดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการยึดและอายัดทรัพย์สินเหล่านั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้ ดังเช่นกรณีของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งพิจารณาได้ว่ายังมีข้อจำกัดหลายประการ และสามารถร้องขอต่อศาลให้ทำการริบทรัพย์ โดยเป็นการริบทรัพย์ในทางแพ่งได้ เพื่อใช้ควบคู่กับการริบทรัพย์จากการลงโทษในความผิดทางอาญา รวมถึงในเรื่องการคุมตัวซึ่งอาจมีการขยายเวลามากขึ้น กล่าวคืออาจจำเป็นต้องมีกระบวนการที่แตกต่างไปจากกระบวนพิจารณาปกติ<sup>3</sup> โดยทำให้มองได้ว่าเป็นการใช้กระบวนการทางอาญาใหม่ ซึ่งอาจทำให้เสียระบบของประมวลกฎหมาย<sup>4</sup> แต่การเลือกใช้วิธีการโดยอ้อมต้องค้ำถึงสภาพความร้ายแรงของความผิดและความจำเป็น โดยอาจมองว่าเป็นมาตรการที่ใช้ควบคู่ไปกับระบบประมวลกฎหมายที่ใช้เฉพาะกับความผิดก่อการร้ายโดยกำหนดเท่าที่จำเป็น ซึ่งในต่างประเทศก็พิจารณาว่าเป็นความจำเป็น ดังนั้นโดยมากจึงเน้นในเรื่องการกำหนดความผิดที่มีโทษรุนแรง การเพิ่มหรือขยายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>2</sup> เมธี ศรีอนุสรณ์, "พ.ร.ก.ก่อการร้าย สู่ความสงบหรือขัดแย้ง", วารสารข่าวกฎหมายใหม่, ปีที่ 1 ฉบับที่ 10, (สิงหาคม 2546), น.8.

<sup>3</sup> วรกร โอภาสพันธ์, "มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) น.15,92.

<sup>4</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, "พ.ร.ก.ก่อการร้ายไม่รอบคอบและขัดรัฐธรรมนูญ", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 33 ฉบับที่ 3, (กันยายน 2546), น.633.

<sup>5</sup>การเพิ่มอำนาจในลักษณะของการป้องกันการกระทำความผิดมากขึ้น เช่น การคุมตัวโดยยังไม่มี การดำเนินคดี การให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการเรียกบุคคลมาซักถามในลักษณะของการสอบสวนการ กระทำความผิดทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว และอาจเกิดขึ้น (Investigative Hearing) <sup>6</sup>หรือแม้กระทั่งมีความเห็นที่ ให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ <sup>7</sup>(International Criminal Court) ย่อมทำให้เห็นถึงความสำคัญของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น การที่ประเทศไทยจะจัดทำ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นพระราชบัญญัติต่างหากพร้อมทั้งการกำหนดมาตรการที่เป็นการ ต่อต้าน การป้องกันการกระทำความผิด รวมถึงการขยายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น จึง ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นสมควร เพราะเมื่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่อาจ ให้นิยามของการกระทำความผิดได้โดยเป็นที่ยอมรับแก่ทั่วโลก พร้อมทั้งการพัฒนาของการกระทำ ความผิดที่มีความสลับซับซ้อนและมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการกระทำความผิด หรือการใช้ อาวุธที่มีการทำลายล้างรุนแรง เช่น อาวุธเคมีหรืออาวุธชีวภาพ การพัฒนากฎหมาย การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง การเพิ่มเติมมาตรการใด เพื่อบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสม จึงมีความสะดวกมากขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการแก้ไขความต่างพร้อมของการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยการตราเป็นพระ ราชกำหนด ซึ่งมีการมองว่าเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ อันเป็นการทำลายรากฐานการปกครองใน ระบบนิติรัฐและการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่มีโทษอัน กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภาซึ่งเป็น

---

<sup>5</sup> Don Stuart, "Avoiding Myths and Challenging Minister of Justice Cotler to Undo the Injustices of Our Anti-Terrorism Laws," *The Criminal Quarterly*, Number1 Volume 51 (December 2005), p.11.

<sup>6</sup> Hamish Stewart, "Investigative Hearings into Terrorist Offences: A Challenge to the Rule of Law," *The Criminal Law Quarterly*, Number4 Volume 50 (September 2005), p.376.

<sup>7</sup> Madeline Morris, "Terrorism and Unilateralism Criminal Jurisdiction and International Relations," *Cornell International Law Journal*, Number 3 Volume 36 (2004), pp.480-489.

ตัวแทนของประชาชน ที่มีหน้าที่กลั่นกรองตรวจสอบร่างกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้ต่อประชาชน<sup>8</sup> และสามารถยกเลิกการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ (ทั้งนี้โดยนายกรัฐมนตรี) โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ จากองค์กรที่เป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน โดยเฉพาะในประเทศ หรือในพื้นที่ที่ยังไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติต่างหาก ตามที่ได้เสนอข้างต้นแล้ว อาจมีการกำหนดมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนให้สามารถป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เช่น งานด้านข่าวกรอง<sup>9</sup>ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในการป้องกันการกระทำความผิด มาตรการที่เป็นการเฝ้าระวัง (Surveillance) เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า เมื่อเราได้ศึกษาถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายแล้ว จึงทำให้เห็นความแตกต่างกับการกระทำความผิดอาญาประเภทอื่นๆ ผู้กระทำความผิดอาญาการเมือง กบฏแบ่งแยกดินแดน จึงไม่มีความผิดในเรื่องของการก่อการร้าย และสามารถพิเคราะห์ได้ว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดเฉพาะเจาะจง มีลักษณะพิเศษในตัวเอง และแตกต่างจากความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช้องโจร ซึ่งเป็นลักษณะของความผิดอาญาสามัญที่ผู้กระทำผิดไม่จำเป็นต้องมีมูลเหตุจงใจพิเศษในทางการเมืองหรืออุดมการณ์ความเชื่อ เช่น ในเรื่องศาสนา เป็นต้น แต่เป็นกลุ่มที่กระทำความผิดโดยมีมูลเหตุจงใจเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายใดๆก็ได้ เช่น ต้องการรายได้จากการกระทำความผิด (อาจมองว่าเป็นเรื่องบทเฉพาะกับบททั่วไป)

เมื่อเราทราบถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำแล้ว ย่อมทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่มีความแตกต่างจากความผิดลักษณะอื่น และทำให้สามารถกำหนดขอบเขตของกฎหมาย มาตรการในการป้องกันและปราบปรามได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องสัมพันธ์กับบทกฎหมายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) การดำเนินการตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย ความร่วมมือตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 ความร่วมมือขององค์กร

<sup>8</sup> คณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "แถลงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(2544-2547)," (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2547)น. 51-57.

<sup>9</sup> ชุม,เหะพะพาที, "เสาหลักจริยธรรม", ไทยรัฐ (25มกราคม2549): หน้า5.

เช่น INTERPOL ในส่วนของตำรวจ ความร่วมมือกันในระหว่างประเทศกรณีอื่น ๆ หรือการกระทำตามพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

สุดท้ายนี้ Walter Laqueur นักวิชาการด้านการก่อการร้าย ได้กล่าวไว้ว่า แม้แนวคิดทางการเมืองและศาสนาของผู้ก่อการร้ายจะเปลี่ยนแปลงไป แต่ขีดความสามารถที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังนั้นเราคงต้องสรุปว่า โลกในปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่ช่วงใหม่ของประวัติศาสตร์ที่มีอันตรายกว่ายุคก่อนๆ มาก<sup>10</sup> ดังนั้นการมีบทกฎหมายที่ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งการต่อต้าน ป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสามารถพัฒนาเพื่อรับมือกับการพัฒนาไปของการก่อการร้ายได้เช่นกัน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาจากบทกฎหมายของต่างประเทศนั้น ก็เพื่อเป็นแนวทางหรือเป็นเพียงตัวอย่างในความพยายามของการแก้ปัญหา และสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เพราะในการเลือกใช้มาตรการเช่นใดต้องขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความรุนแรงและนโยบายต่อปัญหานั้น แม้ว่ากฎหมายที่กำหนดบทความผิดและโทษจะมีลักษณะเป็นการรับ (Passive) ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุก็ตาม

เมื่อเราได้พิจารณาถึงแนวคิดและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ประกอบกับการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายแล้ว ที่มุ่งเน้นไปในเรื่องของข้อกำหนดความผิดและบทลงโทษที่รุนแรง รวมทั้งการเพิ่มหรือขยายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิด แม้อาจจะดูว่าไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น แต่จากลักษณะความร้ายแรง ความลับซับซ้อนและความเสียหายของการกระทำความผิด จึงควรมุ่งเน้นในเรื่องของการป้องกันและปราบปราม (Crime control) เพียงแต่จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ (Due process) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ว่าจะมีการกระทบสิทธิเพียงเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับประเทศไทยแล้ว นอกจากการที่กำหนดความผิดและบทลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว การต่อต้านและการป้องกันการกระทำ ความผิดเป็นสิ่งที่ควรให้

---

<sup>10</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "ประวัติศาสตร์ของความรุนแรง", มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1323, (ธันวาคม 2548), น.30.

ความสำคัญ เนื่องจากผลของการกระทำความผิดมีความร้ายแรงและสร้างความเสียหายได้เป็นจำนวนมาก จึงควรมีการกำหนดมาตรการในการต่อต้านและป้องกัน เพิ่มเติมเป็นมาตรการที่ใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้นในแง่นี้ การบัญญัติแต่เพียงความผิดเพื่อการลงโทษจึงไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะว่า

ในกรอบของความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น นอกจากการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาแห่งสหประชาชาติแล้ว ความร่วมมือในระดับภูมิภาคหรือระดับทวีปาก็ควรให้ความสำคัญเพื่อสร้างเครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายและจัดตั้งกลไกประสานงานและช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการให้ความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญา (mutual assistance in criminal matters) ทั้งนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 และในเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition)

ส่วนมาตรการภายในประเทศนั้น ควรที่จะแยกความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายออกจากประมวลกฎหมายอาญา เพื่อบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่างหาก ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขตัวบทที่กำหนดองค์ประกอบความผิดให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการต่อต้านและป้องกันการกระทำความผิดและกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาในเรื่องของความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่มีประสิทธิภาพ<sup>11</sup> ซึ่งอาจเป็นองค์กรอิสระหรือศาลก็ได้ มาตรการพิเศษต่างๆ ที่ควรนำมาใช้ เช่น การกำหนดเรื่องการยึด อาศัยทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้เป็นการชั่วคราว และการริบทรัพย์ทางแพ่ง (Criminal Forfeiture) มาใช้กับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยตรง การกำหนดในเรื่องการจับ ค้น คุ่มขัง เป็นพิเศษ การใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษหรือการกำหนดให้เป็นความผิดพิเศษตามกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษ การใช้มาตรการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น การดักฟังทางโทรศัพท์ การดักข้อมูลข้อมูลข่าวสารซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรสาร หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ การกำหนดวิธีพิจารณาไว้เป็นพิเศษ เช่น การใช้มาตรการผลักภาระการพิสูจน์ความผิดไปยังผู้กระทำความผิด (reversed burden of proof) เนื่องจากลักษณะการกระทำความผิดมีความซับซ้อนและยากในการพิสูจน์ความผิดจนสิ้นสงสัยตามหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไป (proof beyond a reasonable doubt) รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น และอาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง การ

<sup>11</sup> ณรงค์ ใจหาญ, "มาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจ", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24 เล่ม 4, (ธันวาคม 2537), น.879.

บัญญัติเป็นพระราชบัญญัติย่อมเป็นการง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ทั้งนี้ก็เพื่อสามารถพัฒนา  
กฎหมายรวมทั้งมาตรการต่างๆให้เหมาะสมและรับมือกับการพัฒนาไปของการกระทำผิดเกี่ยวกับการ  
ก่อการร้าย ที่นับวันก็จะยังมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น