



### บทที่ 3

## ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้าย

ข้อมติ (Resolution) ขององค์การระหว่างประเทศนั้น มีความหมายถึงการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศที่แสดงออกมาในรูปแบบของลายลักษณ์อักษร โดยผ่านกระบวนการวิธีต่างๆตามที่กรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ ได้ระบุไว้ การแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวถือเป็นขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเนื่องจากว่าองค์การระหว่างประเทศจะประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกต่างๆดังนั้นข้อมติต่างๆจึงถือว่าการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์อันแท้จริงของประเทศสมาชิกด้วย อย่างไรก็ตามข้อมตินี้อาจมีชื่อเรียกได้แตกต่างกันไป เช่น คำวินิจฉัย (Decision) ปฏิญญาหรือคำประกาศ (Declaration) ความเห็นแนะนำหรือข้อเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) และกฎข้อบังคับ (Regulation) และอื่นๆอีกมากมาย แต่ผลบังคับทางกฎหมายของข้อมตินั้นจะพิจารณาจากชื่อมิได้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงสภาพทางกฎหมายหรือเนื้อหาของข้อมตินั้นประกอบด้วย<sup>1</sup>

ซึ่งทั้งนี้ การจะพิจารณาถึงสภาพทางกฎหมายของข้อมติต่างๆ โดยเฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นั้นมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะและสถานะทางกฎหมายของข้อมติก่อนเพื่อจะได้มีความเข้าใจถึงพื้นฐานของการออกข้อมติก่อน

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าข้อมตินั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศนั้นๆ รวมถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศด้วย ซึ่งชื่อของข้อมติไม่อาจแสดงถึงผลทางกฎหมายของข้อมติได้ยกตัวอย่างเช่น คำว่ากฎบัตรอาจเป็นได้ทั้งสนธิสัญญา และข้อมติ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ถึงแม้จะใช้คำว่ากฎบัตร แต่สถานะทางกฎหมายที่แท้จริงนั้นมีลักษณะเป็นสนธิสัญญา เพราะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน ในขณะที่กฎบัตรว่าด้วยสิทธิหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ (Charter of economic

---

<sup>1</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศหน่วยที่ 9 : กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2530), หน้า 708.

Rights and duties of state) เป็นเพียงข้อมติขององค์การสหประชาชาติเนื่องจากรัฐสมาชิกได้ร่วมกันหารือและลงมติยอมรับ<sup>2</sup>

ข้อมตินั้นจะต้องเป็นการแสดงเจตนารมณ์ในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ก็ได้มีการจำกัดกรอบว่ารูปแบบของการออกข้อมติจะต้องเป็นอย่างไร แต่การเลือกใช้ถ้อยคำต่างๆ ในมติจะมีผลต่อตัวมติตรงที่ว่าจะเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น หากมติใช้คำว่า แนะนำ (recommend) ร้องขอ (request) เชื้อเชิญ (invite) เรียกร้อง (call Upon) เป็นต้นแล้ว ก็สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าข้อมติดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอแนะ ไม่มีผลบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งข้อมติในลักษณะนี้มักจะถูกนำมาใช้ในการออกข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ในการออกข้อมติไปยังรัฐสมาชิกต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามยังมีข้อมติบางส่วนที่มีลักษณะในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้รัฐปฏิบัติตามยกตัวอย่างเช่น ในปีค.ศ. 1960 สหประชาชาติ ได้มีการออกมติที่ 1514 ซึ่งมีลักษณะการใช้ถ้อยคำเพื่อเป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้แก่รัฐสมาชิกด้วย ได้แก่ “ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะกำหนดการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานะทางการเมือง ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”<sup>3</sup>

นอกจากนั้นแล้วหากพิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าจะไม่ปรากฏคำว่า ข้อมติ หรือ Resolution อยู่เลย แต่จะมีแค่คำว่าคำวินิจฉัย (Decision) ซึ่งมีลักษณะมีผลบังคับทางกฎหมายและส่วนมากจะเป็นลักษณะของการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และคำว่า ข้อเสนอแนะหรือความเห็นแนะนำ (reccomendation) ที่มีลักษณะเป็นเพียงการแสดงความเห็นในเรื่องต่างๆ ไม่มีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมายซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการออกข้อมติโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งในเรื่องผลผูกพันทางกฎหมายของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ศึกษาโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3.1

---

<sup>2</sup> นาดยา ทิพวันต์, “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ,” (ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 6.

<sup>3</sup> All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development

โดยทั่วไปนั้น องค์การระหว่างประเทศจะมีโครงสร้างภายในที่ประกอบไปด้วยองค์กรหลัก 3 องค์กร<sup>4</sup> ได้แก่

1. สมัชชา ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวน โดยที่รัฐสมาชิกจะต้องส่งผู้แทนเข้าประจำ ทำหน้าที่ถกเถียง อภิปรายเพื่อหาข้อสรุป ในเรื่องต่างๆ และจะมีการจัดประชุมเป็นครั้งคราวตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศกำหนดไว้

2. คณะมนตรี เป็นองค์กรที่มีสมาชิกจำกัดจำนวน เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศมีลักษณะต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น ในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 28<sup>5</sup> ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติขึ้นก็เพื่อให้มีการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

3. สำนักเลขาธิการ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานในองค์การระหว่างประเทศ รวมไปถึงการประสานงานกับองค์กรต่างๆ และการทำให้ข้อมติต่างๆมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับนำมาปฏิบัติจริงด้วย

นอกจากองค์กรหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์การระหว่างประเทศก็อาจจะมีองค์กรพิเศษได้ ซึ่งก็อาจมีอำนาจในการออกข้อมติต่างๆ ได้ด้วย เช่น ในองค์การสหประชาชาติ จะมี คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในสหประชาชาตินั้น องค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการออกข้อมติ ได้แก่ สมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคง แต่สมัชชาใหญ่นั้นจะออกข้อมติในลักษณะที่เป็นการให้ข้อเสนอแนะต่างๆเท่านั้นซึ่งเป็นเพียงการสร้างแรงกดดันทางการเมือง มิใช่การบังคับตามกฎหมาย แต่ในทางตรงกันข้ามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีลักษณะผูกพันรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามด้วย ในส่วนของการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 27<sup>6</sup> โดยทั่วไปนั้นการลงคะแนนเสียงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การลงคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์ และการลงคะแนนเสียงโดยเสียงข้างมากซึ่งมีลักษณะที่น่าสนใจที่สุดก็คือ การให้สิทธิยับยั้ง หรือ Veto แก่สมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ และปัญหาในการตีความข้อ 27 ก็คือการ

<sup>4</sup> ชุมพร ปิจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9 : กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, หน้า 133.

<sup>5</sup> Charter of United Nations Article 28.

<sup>6</sup> Charter of United Nations Article 27.

พิจารณาถึงขอบอำนาจของสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศนั่นเอง โดยทั้งนี้มีประเด็นสำคัญ 3 ประการ<sup>7</sup> คือ

1. ตามข้อ 27(2) ในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการนั้น จะไม่ได้อยู่ภายใต้การใช้สิทธิยับยั้ง แต่ทั้งนี้ยังมีประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ในกรณีการพิจารณาว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ หรือเป็นเรื่องอื่นๆ สมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศจะมีสิทธิที่จะใช้สิทธิยับยั้งได้หรือไม่ เพราะหากให้สมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศมีสิทธิยับยั้งในกรณีเช่นนี้แล้ว อาจทำให้เกิดกรณีการใช้สิทธิยับยั้งซ้อนสองครั้ง หรือ double veto ได้ กล่าวคือ การใช้สิทธิยับยั้งครั้งแรกในกรณี การลงคะแนนเสียงว่าเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ และเมื่อเป็นเรื่องอื่นๆ ก็จะสามารถใช้สิทธิยับยั้งครั้งที่สองได้ในการลงคะแนนเสียงในเนื้อหาของเรื่องนั้นๆ

การประกาศอย่างเป็นทางการในซานฟรานซิสโก (The San Francisco Statement) ของสมาชิกถาวรทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา , สหราชอาณาจักร , สหภาพโซเวียต และจีนซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการเตรียมงานสำหรับกฎบัตร โดยมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการใช้สิทธิยับยั้งซ้อนหรือ double veto ในกรณีที่มีการต้องพิจารณาถึงประเภทของเนื้อหาว่าเป็นวิธีการดำเนินการหรือไม่

2. มีการตั้งข้อสังเกตว่าในการลงมติในเรื่องอื่นๆสามารถกระทำโดยมีการละเว้นการลงคะแนนเสียงของสมาชิกถาวรได้หรือไม่ ซึ่งตามข้อ 27(3) ได้ใช้คำว่าจะต้องรวมคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกถาวรอยู่ด้วย ซึ่งจากข้อมติดังกล่าว ดูเหมือนว่าจะแตกต่างจากการละเว้นการลงคะแนนเสียงของสมาชิกถาวร ซึ่งข้อกำหนดนี้มีลักษณะที่ตีความได้แคบ ในกรณีที่สมาชิกถาวรได้ละเว้นหรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงนั้น ไม่อาจขัดขวางการลงมติในเรื่องอื่นๆได้ โดยทั้งนี้ในการประชุมที่ซาน ฟรานซิสโก ก็ได้มีการสนับสนุนการตีความดังกล่าวด้วย

ถึงแม้ว่าจะมีการยอมรับข้อมติในเรื่องต่างๆจากคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งที่มีการงดเว้นการออกเสียงของสมาชิกถาวรและข้อมติเหล่านั้นมีผลสมบูรณ์ภายในองค์กรแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องของผลผูกพันทางกฎหมายนั้น ในปี 1975 ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงทางปฏิบัตินี้ว่าเป็นลักษณะในเชิงสร้างสรรค์ และตัวอย่างที่ยกข้อยกเว้นคือภาษาต่างๆในกฎบัตรล้วนแต่มีการอนุญาตให้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงเนื้อหา แต่ทั้งนี้ข้อ

---

<sup>7</sup> Frederic L.Kirgis Jr., *International Organizations in their Legal Setting* (West Publishing CO.,1977), p.144-145.

ควรพิจารณาคือ หลักการใดบ้างที่จะสามารถนำมากำหนดว่าข้อกำหนดใดในกฎบัตรที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพัฒนาเปลี่ยนแปลงได้โดยที่ในกฎบัตรมิได้กำหนดไว้

3. กฎบัตรข้อ 27(3) กล่าวว่าคำวินิจฉัยตามหมวด 6 นั้น คู่กรณีพิพาทจะต้องละเว้นจากการลงคะแนนเสียง โดยเป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการระงับหรือแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ เพราะหากให้คู่กรณีพิพาทสามารถลงคะแนนเสียงในเรื่องของตนได้แล้วก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าตามหมวด 6 นั้น ไม่ได้หมายถึงเรื่องข้อโต้แย้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายถึงสถานการณ์ที่อาจจะนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประเทศหรืออาจก่อให้เกิดข้อพิพาทต่างๆขึ้นก็ได้ และตามกฎบัตรข้อ 34 นั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในทางกฎหมายระหว่างคำว่าข้อพิพาทและคำว่าสถานการณ์ ซึ่งในกรณีของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งสมาชิกจะต้องละเว้นจากการออกเสียงนั้นจะต้องเป็นกรณีในเรื่องข้อพิพาทที่สมาชิกเข้าไปเป็นคู่กรณีด้วย ปัจจุบันความพยายามของสหประชาชาติในการกำหนดขอบเขตของคำว่า ข้อพิพาทยังคงไม่ได้ข้อสรุป ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดทางปฏิบัติที่แน่นอนในเรื่องการลงคะแนนเสียงหรือการละเว้นการลงคะแนนเสียง

และนอกจากนั้นเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักในการออกข้อมติขององค์การสหประชาชาติจึงต้องทำการศึกษาถึงผลผูกพันของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อจะได้ทำความเข้าใจถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงและพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกจักต้องดำเนินการตามข้อมติต่างๆ

### 3.1 ผลผูกพันของมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อประเทศสมาชิก

จะเห็นได้ว่าข้อมติขององค์การสหประชาชาติมี 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

1. ข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัย คือเป็นข้อมติที่มีลักษณะการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 ว่า สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยออกมาข้อมตินั้นก็จะมีผลผูกพันรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในลักษณะดังกล่าวนั้น จะเป็นข้อมติที่กำหนดให้รัฐใดๆต้องปฏิบัติตาม และเป็นเพียงพันธกรณีที่เฉพาะเจาะจง แต่หากข้อมติได้มีการกล่าวอ้างถึงกฎเกณฑ์ที่เป็นการยอมรับโดยทั่วไปแล้ว ก็อาจเป็นบ่อเกิดของกฎหมายได้เช่นกัน

2. ข้อมติที่มีลักษณะเป็นเพียงความเห็นแนะนำ ซึ่งจะไม่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกเพียงแต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่รัฐต่างๆก็มักจะปฏิบัติตามเนื่องจากข้อมตินี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐ

สมาชิกหากไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับผลกระทบในทางด้านอื่นๆได้ และนอกจากนั้นหากข้อมติดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ด้วย

นอกจากนั้นแล้วในประเด็นของผลผูกพันของข้อมตินั้น มีข้อที่น่าพิจารณาคือ ในเรื่องผลผูกพันของข้อมิต่อประเทศที่มีใช้สมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วข้อมติดังกล่าวใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกเท่านั้นแต่ข้อมติดังกล่าวมีผลผูกพันบุคคลที่สามได้ดังนี้คือ<sup>8</sup>

**ประการที่หนึ่ง** ความยินยอมของรัฐที่มีใช้สมาชิก โดยที่ข้อมิตเป็นการกระทำทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ดังนั้น ข้อมิตที่ส่งผลไปยังรัฐที่สามก็จะใช้หลักการเดียวกันกับหลักในเรื่องสนธิสัญญาได้ คืออาศัยตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา มาตรา 34 ว่า “สนธิสัญญาข่ม ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีหรือสิทธิใดๆต่อรัฐที่สามโดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สามนั้น” ดังนั้นแล้วตามหลักการในประการที่หนึ่งนี้ต้องอาศัยความยินยอมของรัฐที่สามในการยอมรับตามข้อมิต

**ประการที่สอง** จะเห็นได้ว่า เนื่องจากองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่มีขอบเขตงานที่กว้างขวางและมีประเทศสมาชิกมากเกือบทุกรัฐในโลก การทำงานของสหประชาชาติอาจส่งผลต่อรัฐอื่นๆที่มีได้เป็นสมาชิกด้วย<sup>9</sup> ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2(6) ว่า “องค์การจักให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีใช้สมาชิกของสหประชาชาติจะพึงต้องปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ต้องอาศัยทั้งประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆที่มีใช้ประเทศสมาชิกด้วย จึงทำให้บรรลุตามหลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติได้ จึงได้มีการสร้างพันธกรณีโดยตรงแก่รัฐสมาชิกและโดยอ้อมต่อรัฐอื่นๆที่มีใช้สมาชิกด้วย ซึ่งทำให้สหประชาชาติสามารถทำการตอบโต้ต่อรัฐที่มีใช้สมาชิกได้ตามมาตรการในกฎบัตรด้วย

**ประการที่สาม** ข้อมิตที่มีลักษณะที่แสดงออกถึงกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) ซึ่งกฎหมายบังคับเด็ดขาด นั้นหมายถึง กฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นที่ยอมรับและรับรู้กันโดยประชาคมระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีข้อยกเว้น และจะแก้ไขได้โดยอาศัย

---

<sup>8</sup> นาดตา ทิพวันต์, “ข้อมิตขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ,” หน้า 36-40.

<sup>9</sup> Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, (New York : Frederrick A. Praeger , 1966), p.106-110.

กฎเกณฑ์ที่มีแบบแผนที่มีลักษณะเดียวกันในภายหลังเท่านั้น โดย Jus Cogens นี้ มีลักษณะเป็นหลักการที่ผูกพันรัฐทุกรัฐ เช่นหลักในเรื่องการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การห้ามค้าทาส และเรื่องโจรสลัด เป็นต้น ดังนั้นแล้วหากข้อมติใดที่มีลักษณะเป็น Jus Cogens ก็จะมีผลผูกพันทั้งรัฐสมาชิกและรัฐอื่นๆที่มีใช้สมาชิกด้วย

ในส่วนของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวกับเรื่องในหมวด 7 คือเกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลกแล้วก็จะจะมีผลผูกพันทั้งรัฐสมาชิกและรัฐที่มีใช้สมาชิกอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามในการที่องค์การสหประชาชาติออกข้อมติใดๆมาในทางปฏิบัติ นั้น ก็มักจะได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจากทุกประเทศในโลกอยู่เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลที่องค์การสหประชาชาติประกอบด้วยรัฐสมาชิกอยู่มากมายซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อมติโดยเคร่งครัด ซึ่งหากประเทศที่มีใช้สมาชิกไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกแรงกดดันหรือมีผลกระทบในด้านอื่นๆตามมาในภายหลังโดยปริยาย

ดังนั้นแล้วกล่าวโดยสรุปก็คือ มติของคณะมนตรีความมั่นคงอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ข้อมติที่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิก และข้อมติที่ไม่มีผลผูกพันหรือมีลักษณะเป็นเพียงความเห็นแนะนำเท่านั้น

### 3.1.1 ประเภทของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงานต่างๆขององค์การระหว่างประเทศ และในกรณีของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในเรื่องการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ดังนั้นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจึงนับว่าเป็นเครื่องมือขององค์การสหประชาชาติที่มีบทบาทมากที่สุดในปัจจุบันที่โลกต้องเผชิญกับเครือข่ายการค้าการร้ายที่มากมายเช่นนี้ ซึ่งประเทศต่างๆในโลกจะต้องผูกพันตามข้อมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงหรือไม่ จะต้องพิจารณาในแง่ผลผูกพันของข้อมติก่อนซึ่งการพิจารณาถึงข้อมติในแง่การมีผลผูกพันของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะเห็นได้ว่าอาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

#### 3.1.1.1 ข้อมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

ข้อมติที่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกและมีผลผูกพันตามกฎหมายนั้น มักจะปรากฏออกมาในรูปแบบของคำวินิจฉัยซึ่งมีผลบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 แต่อย่างไรก็ตามคณะมนตรีความมั่นคงไม่จำเป็นต้องออกข้อมติในรูปแบบของคำวินิจฉัยเท่านั้น แต่อาจจะออกมาในรูปแบบของข้อเสนอแนะก็ได้ซึ่งจะศึกษาในหัวข้อต่อไป

ซึ่งโดยส่วนมากแล้วคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะไม่ค่อยใช้อำนาจในการออกคำวินิจฉัย แต่จะออกมาในลักษณะคำเสนอแนะ ยกเว้นแต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลกแล้วคณะมนตรีความมั่นคงก็มักจะออกข้อมติเป็นคำวินิจฉัย เช่น ข้อมติที่ 1373 ก็จะมีลักษณะกำหนดให้รัฐต่างๆ ให้ความร่วมมือกัน ในการต่อต้านการก่อการร้ายและยังมีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อมติในแง่ต่างๆ ด้วย

ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาถึงอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกข้อมติต่างๆ ในลักษณะที่เป็นคำวินิจฉัยนั้น เคยมีการให้ข้อสังเกตไว้ว่า ถึงแม้คณะมนตรีความมั่นคงจะมีภาระหน้าที่ในการรับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติในหมวด 6 และการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงของโลกตามกฎบัตรสหประชาชาติในหมวด 7 ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีการที่คณะมนตรีความมั่นคงจะออกข้อมติในลักษณะที่เป็นคำวินิจฉัยซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายที่เป็นการออกข้อมติตามกฎหมายบัตรฯ ข้อ 25 ได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกเท่านั้น หากเป็นเรื่องอื่นๆ คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยตามกฎหมายบัตรฯ ข้อ 25 นั้น จะเห็นได้ว่าการตีความดังกล่าวจะมีลักษณะที่จำกัดมากเกินไป<sup>10</sup> ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้ในข้อ 25 แต่อย่างไรก็ตามจะจำกัดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกคำวินิจฉัยได้เฉพาะแต่เรื่องในหมวด 7 เท่านั้น และยังเป็นการใช้อำนาจโดยทั่วไปแก่คณะมนตรีความมั่นคงอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การมีผลผูกพันตามกฎหมายของข้อมตินั้น ไม่จำเป็นว่าข้อมติดังกล่าวจะต้องกลายเป็นข้อบังคับของกฎหมายเสมอไป เนื่องจากว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงส่วนมากจะเป็นในลักษณะที่บังคับให้รัฐต่างๆ หรือรัฐใดรัฐหนึ่งปฏิบัติตามหรืออาจจะเป็นข้อมติที่มีในลักษณะประณามการกระทำบางอย่าง แต่ทั้งนี้หากข้อมติได้มีการกล่าวอ้างหรือยืนยันหลายๆ ครั้ง ก็อาจจะทำให้ข้อมติดังกล่าวพัฒนากลายเป็นข้อบังคับของกฎหมายได้

### 3.1.1.2 ข้อมติที่ไม่มีผลทางกฎหมาย

ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นอาจจะออกมาในลักษณะที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ได้ซึ่งเป็นการออกข้อมติในรูปแบบของข้อเสนอแนะหรือความเห็นแนะนำ (Recommendation) ซึ่งจะมีลักษณะไม่มีผลบังคับต่อรัฐสมาชิกโดยตรง แต่จะมีการใช้ถ้อยคำใน

<sup>10</sup> นาดยา ทิพวันต์, “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ,” หน้า 41-42.



ลักษณะร้องขอ เรียกร้อง หรือเชื้อเชิญ เป็นต้น ซึ่งข้อมตินี้ในลักษณะนั้นองค์การระหว่างประเทศโดยส่วนมากจะใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการให้เกียรติและเคารพซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าข้อมติดังกล่าวจะไม่มีลักษณะผูกพันตามกฎหมาย แต่โดยส่วนมากในทางปฏิบัติแล้วรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ก็จะปฏิบัติตามข้อมิต่างๆอยู่แล้วเนื่องจากว่าหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้รับผลกระทบบางประการ เช่น อาจจะได้รับแรงกดดันทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งเท่ากับว่าการผูกพันโดยอ้อมอยู่แล้วและนอกจากนี้รัฐสมาชิกที่ได้ปฏิบัติตามข้อมิตี้นี้แล้วก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการปฏิบัติตามข้อมิตี้นั้น ซึ่งจะมีผู้ใดมากล่าวหาว่าการกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้

โดยทั้งนี้ข้อมตินี้ในลักษณะที่เป็นการให้ข้อเสนอแนะนี้ สามารถแยกออกได้ 3 ลักษณะ โดยใช้เกณฑ์ในเรื่องการต้องปฏิบัติตามข้อมิตำหนด<sup>11</sup> ดังนี้คือ

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะการเรียกร้องให้ปฏิบัติตามเท่านั้น โดยที่รัฐทุกรัฐยังมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ โดยข้อมิตี้นี้จะเป็นการแสดงเจตนาารมณ์และความคิดเห็นขององค์กรต่อเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเท่านั้น ซึ่งมักจะออกมาในรูปแบบของคำประกาศหรือปฏิญญา

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะบังคับให้ตอบซึ่งมีลักษณะบังคับมากกว่าประเภทแรก แต่ทั้งนี้รัฐยังคงไม่ต้องปฏิบัติตาม แต่ต้องมีการชี้แจงเหตุผลของการไม่ปฏิบัติตามให้ทราบด้วย

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะต้องการให้เกิดผลตามข้อเสนอแนะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าใกล้เคียงกับคำวินิจฉัยมากเนื่องจากรัฐต่างๆผูกพันต้องปฏิบัติตามข้อมิตเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อมิตแต่รัฐต่างๆยังคงสามารถเลือกใช้วิธีในการปฏิบัติได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงโดยส่วนมากจะมีลักษณะเป็นข้อมติประเภทนี้

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษานั้นจะเห็นได้ว่าในข้อมติข้อหนึ่งอาจจะมีทั้งเป็นลักษณะของคำวินิจฉัยซึ่งมีผลผูกพันในรัฐต้องปฏิบัติตามและมีลักษณะของข้อเสนอแนะที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อรัฐสมาชิกก็ได้

<sup>11</sup> สิทธิชัย วีระชาญพิชิต, “มติขององค์การระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย,”

### 3.1.2 บทลงโทษตามกฎหมายตราสหประชาชาติต่อประเทศสมาชิกในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

องค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้น เนื่องมาจากความต้องการตอบโต้ต่อสงครามโลกครั้งที่ 2 และป้องกันมิให้เกิดสงครามอย่างเช่นที่เคยเกิดมาก่อน ทั้งนี้เพื่อร่วมกันธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยมีกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกรอบในการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งหลักการสำคัญของสหประชาชาติมีอยู่ 3 ประการ คือการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ความเสมอภาคเท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดอนาคตของตน และการให้ความร่วมมือกันระหว่างรัฐสมาชิกในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงปัญหาด้านมนุษยธรรมและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วย

จะเห็นได้ว่าสหประชาชาติได้อาศัยมาตรการตามหมวด 7 ในการใช้มาตรการร่วมกันในการลงโทษรัฐสมาชิกได้เพื่อเป็นการส่งเสริมความสงบสุขและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นทางเลือกนอกจากการใช้กำลังทางทหารและมีผลกระทบที่ต่ำกว่าการประณามหรือการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต โดยมาตรการลงโทษ (sanction) เป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซง แต่จะไม่มีการใช้กำลัง โดยจะเป็นเรื่องของทางการทูต การเงิน เศรษฐกิจ โดยทั้งนี้จะมีรัฐผู้เกี่ยวข้องสองประเภท ได้แก่รัฐผู้ส่งหรือผู้ที่ใช้มาตรการลงโทษ และรัฐเป้าหมาย หรือรัฐซึ่งจะถูกบังคับใช้มาตรการลงโทษ<sup>12</sup>

จะเห็นได้ว่าตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินั้นมาตรการลงโทษ ถือว่าเป็นการแทรกแซงที่ชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยทั้งนี้การบังคับการใช้มาตรการลงโทษร่วมกันตามกฎหมายตราสหประชาชาตินี้จะใช้เมื่อมีการละเมิดต่อความสงบสุข หรือมีการรุกราน หรือคุกคามต่อสันติภาพ โดยอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการนี้ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 39 ซึ่งกำหนดไว้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงจักกำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพหรือการกระทำรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจักทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการอันใดตามข้อ 41 และ 42 เพื่อธำรงไว้หรือสถาปนาความสงบสุขสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2(7) จะจำกัดอำนาจของสหประชาชาติในการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐต่างไว้แต่อย่างไรก็ตาม ไม่รวมถึงการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก ตามกฎบัตร

<sup>12</sup> Felicia Swindells, "U.N. sanctions in Haiti : A Contradiction Under Articles 41 and Article 55 of The U.N. Charter," *Fordham International Law Journal* 20 (June 1997): 3-4.

สหประชาชาติ หมวด 7 ในส่วนของรัฐต่างๆจะสามารถแทรกแซงรัฐอื่นๆตามกฎหมาย สหประชาชาติ จะต้องได้รับมอบหมายจากคณะมนตรีความมั่นคง หรืออาจเป็นการผูกพันตามอนุสัญญา โดยเฉพาะเจาะจง นอกจากการใช้มาตรการลงโทษแล้ว ยังมีหนทางอื่นๆอีกในการบังคับการให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศภายใต้ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 36(3)<sup>13</sup> ซึ่งได้กำหนดว่า คณะมนตรีความมั่นคง อาจแนะนำวิธีดำเนินการหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมได้ ไม่ว่าในระยะใดๆแห่งการพิพาทอันมีลักษณะตามที่กล่าวถึงในข้อ 33 หรือแห่งสถานการณ์อันมีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น ซึ่งภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าวคณะมนตรีความมั่นคงสามารถกระตุ้นให้รัฐภาคีสงข้อพิพาทไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้และรัฐภาคีก็ยังคงต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วยและนอกจากนี้การให้ความร่วมมือระหว่างกันกับองค์กรในระดับภูมิภาคก็อาจเป็นอีกหนทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ที่มีการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การใช้มาตรการลงโทษน่าจะเป็นวิถีทางที่มีลักษณะอำนาจบังคับมากที่สุด

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นแล้วว่าการที่คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการลงโทษได้ จะต้องเป็นสถานการณ์ที่ละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎหมาย สหประชาชาติข้อ 39 ก่อน และอำนาจในการตัดสินว่าสถานการณ์ใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นของคณะมนตรีความมั่นคงในการพิจารณา โดยทั้งนี้หลักพื้นฐานของการใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นไปตามหลักในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 41<sup>14</sup> ซึ่งกำหนดไว้ว่าคณะมนตรีความมั่นคง อาจวินิจฉัยว่าจะต้องใช้มาตรการอันใดอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ เพื่อยังผลให้เกิดแก่คำวินิจฉัยของคณะมนตรีและอาจเรียกร้องให้สมาชิกแห่งสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ซึ่งการใช้มาตรการลงโทษอาจจะใช้ในกรณีที่ไม่ได้มีการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้ ถ้าหากว่าเป็นการจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

<sup>13</sup> Charter of United Nations Article 36(3).

<sup>14</sup> Charter of United Nations Article 41.

และนอกจากคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติก็อาจใช้ความเห็นแนะนำ เสนอแนะให้รัฐสมาชิกในการกำหนดการลงโทษได้โดยอาศัยความสมัครใจของรัฐนั้นๆ ถึงแม้ว่าบทบาทหลักจะยังคงเป็นของคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม

โดยทั้งนี้มาตรการลงโทษเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตัดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมักจะเกี่ยวข้องกับการคว่ำบาตร (boycott) ซึ่งถือเป็นลักษณะของการแสดงออกทางการเมืองสำหรับบุคคล รัฐ หรือองค์ภาวะต่างๆ โดยมาตรการบังคับมักจะใช้โดยรัฐซึ่งจะกระทำต่อรัฐเป้าหมาย โดยมาตรการลงโทษอาจเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนสินค้า และบุคคลต่างๆ ข้ามพรมแดน โดยมักจะเป็นการกำหนดให้มีการกีดกันทางการค้าและการเดินทาง ซึ่งมาตรการลงโทษจะใช้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างรัฐ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการลงโทษนั้นมีข้อแตกต่างกับนโยบายทางการค้า เพราะมาตรการลงโทษจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับ (coercive measures) และจะใช้เพื่อเป็นการกดดันรัฐเป้าหมายกระทำการตามนโยบายของรัฐผู้ใช้มาตรการดังกล่าว และโดยส่วนใหญ่จะใช้มาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง<sup>15</sup> ดังนั้นแล้วมาตรการลงโทษจะเป็นรูปแบบที่ใช้ลักษณะอำนาจบังคับในเรื่องทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อความพยายามในการชักจูงทางการทูต การกดดัน และการส่งเสริมเพื่อให้รัฐที่ถูกใช้มาตรการยอมทำตามที่เราเรียกร้อง โดยทั้งนี้การใช้มาตรการลงโทษร่วมกันนั้น จะใช้เมื่อรัฐมีการละเมิดดินแดนของรัฐอื่นมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงภายในรัฐ เมื่อรัฐละเมิดต่อสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือเมื่อรัฐนั้นคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งการใช้มาตรการลงโทษร่วมกันต้องกระทำอย่างเหมาะสมเพื่อแก้ไขปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แต่อย่างไรก็ตามมาตรการลงโทษถึงแม้ว่าจะจะเป็นวิถีทางสงบในการจัดการกับปัญหา ระหว่างประเทศแต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมระหว่างประเทศได้ เนื่องจากการใช้มาตรการลงโทษนั้นจะมีความน่าเชื่อถือต่อเมื่อเป็นการใช้มาตรการลงโทษต่อรัฐที่อ่อนแอกว่าเท่านั้น จึงจะเกิดผลกระทบที่แท้จริงและนอกจากนั้นเป้าหมายของการลงโทษทางเศรษฐกิจจะกระทำต่อเมื่อมีความจำเป็นและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายและจะต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนด้วย โดยการใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเคารพและปฏิบัติ

---

<sup>15</sup> Normand R. and Wicke C., "International Sanctions Against Iraq : Where Are We After Ten Years ? Human Rights, Sanctions, and Terrorist Threats : The United Nations Sanctions Against Iraq," Transnational Law & Contemporary Problems No.2 (Fall 2001): 22.

ตามกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศด้วย เพราะฉะนั้นแล้วอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงจึงมิใช่มืออยู่อย่างไม่จำกัด แต่ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 24 (2)<sup>16</sup> ได้กำหนดไว้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้คณะมนตรีความมั่นคงจัดทำให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย และหลักการของสหประชาชาติ อำนาจเฉพาะที่มอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสำหรับปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ได้กำหนดไว้แล้วในหมวด 6, 7, 8 และ 12 ดังนั้นแล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการตามหลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ ซึ่งการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนก็เป็นหน้าที่หนึ่งในหลักพื้นฐานของกฎบัตรสหประชาชาติด้วยทำให้คณะมนตรีความมั่นคงผูกพันในการต้องเคารพมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและการกระทำทุกอย่างต้องเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานต่างๆด้วย ซึ่งโดยสรุปแล้วหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ต้องในเคารพแม้ว่าจะใช้มาตรการลงโทษก็คือ ประการแรก ต้องยอมรับพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และต้องใช้มาตรการต่างๆเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย และประการสุดท้าย ก็จะต้องไม่ทำการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน<sup>17</sup>

นอกจากนั้นมาตรการลงโทษอาจจะใช้โดยรัฐฯเดียว หรือใช้ในลักษณะหลายๆฝ่ายร่วมกันก็ได้ จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปี 1900 ใช้มาตรการลงโทษมากกว่า 110 ครั้ง ส่วนการใช้มาตรการลงโทษหลายฝ่าย ก็จะมีสหประชาชาติเป็นผู้มีบทบาทหลัก ยกตัวอย่างเช่น การใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศลิเบียและต่อประเทศอิรัก เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการที่รัฐต่างๆละเมิดต่อข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นก็ถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เนื่องจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงมักจะออกตามหมวด 7 เพื่อดำเนินการกับปัญหาการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคงก็อาจจะออกข้อมติเพื่อเป็นการใช้มาตรการลงโทษต่างๆต่อรัฐนั้นๆได้

ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการใช้มาตรการลงโทษต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงและรวมไปถึงความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ หลายครั้ง ที่สำคัญ เช่น ในปี ค.ศ. 1990 สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคง ได้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรัก ซึ่งได้มีการห้ามการแลกเปลี่ยนสินค้าอย่างเสรีกับประเทศอิรัก และมีการกำหนดขอบเขตการนำเข้าและส่งออกสินค้าต่อประเทศอิรัก โดยบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการเพื่อ

<sup>16</sup> Charter of United Nations Article 24.

<sup>17</sup> Charter of United Nations Article 39.

ลงโทษประเทศอิรักนั้นเริ่มต้นจากการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 660<sup>18</sup> เพื่อเป็นการประณามการรุกรานประเทศคูเวตของอิรัก พร้อมทั้งมีการเรียกร้องให้ถอนกำลังของอิรักทั้งหมดด้วย และต่อมาจึงได้มีการออกข้อมติ 661<sup>19</sup> ซึ่งเป็นการยืนยันถึงข้อมติ 660 รวมถึงกำหนดให้มีการใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศอิรัก นอกจากนั้นแล้ว ข้อมติ 687<sup>20</sup> ยังมีการกำหนดมาตรการลงโทษรูปแบบใหม่ต่อประเทศอิรักโดยการใช้มาตรการ non-conventional weapons ให้มีการถอนอาวุธของอิรัก เพื่อเป็นการทำลายอาวุธดังกล่าวด้วย ซึ่งข้อสังเกตของข้อมติของการใช้มติ 661 และ 687 จะเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างกันอยู่ คือ มติ 687 นั้นผลสืบเนื่องของการใช้มาตรการ เนื่องจากมีการป้องกันในเรื่องเกี่ยวกับการรุกรานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

นอกจากนั้นในกรณีการวางระเบิดเครื่องบินแพน แอม 103 เหนือเมืองลอคเคอบี ประเทศสก็อตแลนด์ ในปี 1988 ซึ่งสหประชาชาติได้มีการเรียกร้องให้ประเทศลิเบียส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร แต่ประเทศลิเบียไม่ยอมปฏิบัติตามนั้น โดยอ้างว่าตนไม่มีความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศดังกล่าว และยังไม่ผูกพันตามอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ซึ่งมีการเรียกร้องให้รัฐส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ทำความผิดตามอนุสัญญานี้ คณะมนตรีความมั่นคงเองก็ได้ตอบโต้ต่อการกระทำดังกล่าว โดยออกข้อมติ 731<sup>21</sup> เพื่อร้องขอให้ลิเบียส่งตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดข้ามแดนมาเพื่อพิจารณาคดีและลงโทษ และเมื่อประเทศลิเบียไม่ปฏิบัติตาม คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติที่ 748<sup>22</sup> เพื่อดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อลิเบีย ต่อมายังมีข้อมติที่ 883<sup>23</sup> และ 1192<sup>24</sup> เพื่อกดดันลิเบียมากยิ่งขึ้น<sup>25</sup>

<sup>18</sup> United Nations Security Council Resolution 660.

<sup>19</sup> United Nations Security Council Resolution 661.

<sup>20</sup> United Nations Security Council Resolution 687.

<sup>21</sup> United Nations Security Council Resolution 731.

<sup>22</sup> United Nations Security Council Resolution 748.

<sup>23</sup> United Nations Security Council Resolution 883.

<sup>24</sup> United Nations Security Council Resolution 1192.

<sup>25</sup> Jonathan A. Frank, "A Return to Lockerby and The Montreal Convention in the Wake of the September 11<sup>TH</sup> Terrorist Attacks : Ramifications of Past Security Council and International Court of Justice Action," *Denver Journal of International Law and Policy* (summer/Fall 2002): 17.

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของประเทศเฮติ ก็เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่คณะมนตรีความมั่นคงเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการ เนื่องจากได้มีการล้มล้างประธานาธิบดีของเฮติ คือ นาย Jean Bertrand Aristide ในเดือนตุลาคม ปี 1991 โดยมาตรการลงโทษของสหประชาชาตินั้นเพื่อให้มีการคืนตำแหน่งให้แก่ประธานาธิบดี Aristide โดยสหประชาชาติเองได้ตอบโต้ต่อรัฐบาลทหาร โดยใช้การกดดันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อกดดันให้รัฐบาลทหารถอนตัวและคืนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน และรวมถึงเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย โดยต่อเหตุการณ์นี้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีการออกข้อมติเพื่อมีการอธิบายถึงสถานการณ์ของประเทศเฮติและความพยายามในการหาหนทางแก้ไขโดยสันติวิธีด้วย ซึ่งข้อมติของสมัชชาใหญ่ถือเป็นการปูทางให้คณะมนตรีความมั่นคงโดยอธิบายว่าสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อที่จะได้ให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้อำนาจตามหมวด 7 ได้โดยสะดวกขึ้น และในสถานการณ์นี้เองคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้อาศัยอำนาจตามหมวด 7 ยอมรับข้อมติ 841<sup>26</sup> เพื่อใช้มาตรการลงโทษต่อเฮติโดยการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า (Trade Embargo) และเน้นย้ำถึงการจัดการกับปัญหาสิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ รวมถึงการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย โดยในรายละเอียดนั้นมตินี้ได้กำหนดมาตรการต่อเฮติในเรื่องการห้ามหรือจำกัดการขนส่งน้ำมันและอาวุธทุกรูปแบบ รวมถึงการอายัดทรัพย์สินของรัฐบาลเฮติ โดยทั้งนี้ได้มีการเรียกร้องให้สมาชิกของสหประชาชาติดำเนินการอย่างเหมาะสมกับการใช้มาตรการดังกล่าว

ดังนั้นแล้วจึงเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้นในยุคหลังๆที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าในปี 1992 คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการออกข้อมติเพื่อใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศลิเบีย เนื่องจากมีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์ระเบิดเครื่องบินซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการลงโทษเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายอย่างจริงจัง โดยการลงโทษทางเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นแนวนโยบายที่สำคัญในการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งต่อมาเหตุการณ์ที่ใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงก็มีการกระทำต่อซูดาน และรัฐบาลตาลิบันในประเทศอัฟกานิสถานด้วย<sup>27</sup>

<sup>26</sup> United Nations Security Council Resolution 841.

<sup>27</sup> Chantal de Jonge Oudraat, Terrorism and the UN Before and After September 11

(Indiana University Press, 2004), p 153.

ในกรณีที่มีการใช้มาตรการลงโทษต่อลิเบียนั้น เกิดมาจากการลอบวางระเบิดเครื่องบิน pan am 103 เหนือเมืองลือคเคอปี ประเทศสก็อตแลนด์ และต่อ Union des Transports Aeriens (UTA) 772 ดังนั้นประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร จึงได้มีการเรียกร้องให้ลิเบียดำเนินการพิจารณาคดีและส่งตัวผู้กระทำความผิดมาเพื่อดำเนินคดี และยังคงเรียกร้องให้ลิเบียหยุดการฝึกฝนและการทำให้ความช่วยเหลือด้านทหารแก่กลุ่มผู้ก่อการร้ายด้วย จนกระทั่งในปี 1992 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 731 โดยมีใจความว่าลิเบียไม่ปฏิบัติตามการเรียกร้อง จึงให้มีการใช้มาตรการลงโทษแก่ลิเบีย และเมื่อมีความกดดันต่างๆลิเบียจึงยอมที่จะส่งตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อ UTA ไปยังศาลฝรั่งเศส ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับระเบิด Pan Am ก็จะถูกส่งตัวไปยังศาลระหว่างประเทศ แต่ทางประเทศสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันว่าต้องการให้ส่งตัวไปยังศาลประเทศสหรัฐอเมริกาและศาลอังกฤษ ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการออกข้อมติ 748 เพื่อใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศลิเบีย โดยมีการห้ามขนส่งอาวุธ (arm embargo) , การลดจำนวนบุคคลผู้ทำหน้าที่ทางการทูตกับลิเบีย และมีการจำกัดการเดินทางของคนชาติลิเบียผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับก่อการร้าย พร้อมทั้งมีการตั้งคณะกรรมการ หรือ Sanction Committee เพื่อตรวจตราการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติ ต่อมาในปี 1996 ลิเบียแสดงท่าทีที่เป็นมิตรขึ้น โดยมีการช่วยเหลือประเทศฝรั่งเศสในการสืบสวนคดี UTA และต่อมาท่าทีของทางสหรัฐอเมริกาก็อ่อนลง เมื่อลิเบียจะส่งผู้ต้องสงสัยไปยังเนเธอร์แลนด์ ซึ่งหากลิเบียไม่ปฏิบัติตามนี้ก็จะมีการใช้บังคับข้อมติ 1192 โดยในปี 1999 ผู้ต้องสงสัยในการลอบวางระเบิด PanAm ได้ถูกส่งตัวไปที่เมืองเนเธอร์แลนด์ ประเทศสก็อตแลนด์ ซึ่งสามวันต่อมามาตราการลงโทษก็ถูกระงับลง<sup>28</sup> เหตุการณ์ในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคง

นอกจากนั้นเหตุการณ์ในประเทศซูดานก็เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่สะท้อนถึงการใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศซูดานเริ่มในปี 1996 โดยข้อมติ 1054 เนื่องจากมีการปฏิเสธที่จะส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนที่ได้กระทำการพยายามลอบสังหารประธานาธิบดีประเทศอียิปต์ นาย Hosni Mubarak ในประเทศเอธิโอเปีย เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 1995 โดยมาตรการลงโทษตามหมวด 7 นี้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกดำเนินการลดผู้มีความคุ้มกันทางการทูต และจำกัดการเดินทางของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการจำกัดการเดินทางของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ทางทหารของซูดานด้วย และยังคงมีการเรียกร้องให้

<sup>28</sup> “Statement of the President of Council,” (PRST/1999/10) [Online]. Available from: <http://www.un.org>. [2001, march 7]



องค์การระหว่างประเทศหยุดการประทุมต่างๆในประเทศนี้ด้วย ซึ่งชูดานยังคงปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม โดยทั้งนี้มาตรการนี้ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ หลายๆประเทศ รวมถึงอียิปต์คัดค้านการใช้มาตรการดังกล่าวเนื่องจากเกี่ยวข้องกับเรื่องมนุษยธรรม และเนื่องจากปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับหลักมนุษยธรรมในการใช้มาตรการลงโทษต่อเฮติและอิรัก ดังกล่าวไว้ข้างต้น และปัญหาในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศชูดานต่อการพยายามลอบสังหารนั้นยังคงมีข้อโต้แย้งอยู่ ดังนั้นจึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงก็ลังเลในการใช้มาตรการต่างๆด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าชูดานจะปฏิเสธความเกี่ยวข้องกับการพยายามลอบสังหาร แต่ก็ได้แจ้งต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าจะดำเนินการเรียกร้องให้ชาวอียิปต์ ปาเลสไตน์ และอาหรับอัฟริกัน ซึ่งรวมไปถึงนายโອซามา บิน ลาดิน ออกจากประเทศไป โดยจะเห็นได้ว่ามาตรการลงโทษในประเทศชูดานนั้นเป็นเพียงสัญลักษณ์ (symbolic) มากกว่าเรื่องจริง<sup>29</sup> เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงไม่มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการบังคับการให้เป็นไปตามมติ แต่อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงเชื่อว่าชูดานยังคงเป็นสถานที่ให้ที่พักพิงแก่ผู้ก่อการร้ายอยู่<sup>30</sup> จนกระทั่งหลังจากเหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน 2001 เพื่อความร่วมมือกันในการต่อต้านการก่อการร้าย คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการออกข้อมติ 1372<sup>31</sup> เพื่อยกระดับการใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศชูดานด้วย

ซึ่งนอกจาก 2 เหตุการณ์สำคัญที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีอีกเหตุการณ์หนึ่งที่มีความสำคัญคือ ในวันที่ 28 สิงหาคม 1998 ได้มีการลอบวางระเบิดสถานทูตของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ ประเทศเคนย่า และแทนซาเนีย คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 1189<sup>32</sup> เพื่อประณามการกระทำดังกล่าว และเรียกร้องให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวนการกระทำดังกล่าวด้วย โดยทั้งนี้จากการสืบสวนของสหรัฐอเมริกา ได้ข้อมูลว่าเป็นการกระทำของนายโອซามา บิน ลาดิน ซึ่งในปี 1996 ถูกพบตัวอยู่ในประเทศอัฟกานิสถาน ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติ 1267<sup>33</sup> ในปี 1999 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลตาลีบันในอัฟกานิสถานหยุดการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายและดำเนินการส่งตัวนาย บิน ลาดิน ในฐานะผู้ร้ายข้ามแดนแต่ประเทศ

<sup>29</sup> United Nations Security Council Resolution 841.

<sup>30</sup> United Nations Security Council Resolution 1566.

<sup>31</sup> United Nations Security Council Resolution 1372.

<sup>32</sup> United Nations Security Council Resolution 1189.

<sup>33</sup> United Nations Security Council Resolution 1267.

อัฟกานิสถานมิได้ปฏิบัติตาม ดังนั้น ในปี 2000 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติ 1333<sup>34</sup> เพื่อใช้มาตรการลงโทษต่ออัฟกานิสถาน รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐสมาชิกดำเนินการปิดสำนักงานทั้งหมดของตาลีบันในรัฐตนและดำเนินการอายัดแหล่งเงินทุนของบิน ลาเคน และผู้มีส่วนร่วมกับเขา และนอกจากนั้นยังมีการห้ามขนส่งอาวุธกับตาลีบันอีกด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตั้งระบบการตรวจตราการใช้มาตรการลงโทษขึ้น ตามมติ 1363<sup>35</sup> แต่อย่างไรก็ตามต่อมาในวันที่ 11 กันยายน 2001 ก็ยังคงเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่น่าสะพรึงกลัวขึ้นอีกและยังคงมีต่อมาเรื่อยๆ ซึ่งอาจจะสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการลงโทษต่ออัฟกานิสถานนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องมาจากการดำเนินการทางเศรษฐกิจหรือแหล่งเงินทุนของตาลีบันมักจะมาจากธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจโลก ดังนั้นการมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้สร้างแรงกดดันต่อตาลีบันมากเท่าที่ควร

ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการลงโทษนั้นในบางสถานการณ์ก็ประสบความสำเร็จ แต่ในบางสถานการณ์ก็อาจจะมีผลกระทบน้อย ซึ่งทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์แวดล้อมด้วย แต่อย่างไรก็ตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงก็ยังคงมีความสำคัญในการต่อต้านการก่อการร้ายอยู่มาก และถือว่าเป็นสิ่งที่มีบทบาทหลักในปัจจุบัน ดังนั้น จึงขอกล่าวถึงรายละเอียดของมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่สำคัญในการต่อต้านการก่อการร้าย ในหัวข้อถัดไป ซึ่งหากมีรัฐต่างๆไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่ปรากฏในข้อมติที่จะทำการศึกษาในหัวข้อต่อไปแล้ว ก็จะส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะใช้มาตรการลงโทษต่างๆต่อรัฐสมาชิกได้เช่นกัน หากการกำหนดมาตรการในส่วนนั้นเป็นการกำหนดโดยการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่อย่างไรก็ตามบทลงโทษในส่วนนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจไม่มีผลกระทบต่อรัฐสมาชิกมากนัก เนื่องจากว่าเหตุที่ละเมิดมิได้เป็นเหตุการณ์ที่ร้ายแรงเท่าเหตุการณ์ต่างๆที่ได้กล่าวมา

### 3.2 หลักเกณฑ์สำคัญที่ปรากฏในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการป้องกันและการปราบปรามการก่อการร้าย

เนื่องจากการก่อการร้ายในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และมีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับหลายประเทศในการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยมาตรการต่างๆมากมายซึ่งการแก้ปัญหาและการดำเนินมาตรการต่างๆก็มักจะมีกรกล่าวถึงคำว่า combat terrorism , anti terrorism ,

<sup>34</sup> United Nations Security Council Resolution 1333(2000).

<sup>35</sup> United Nations Security Council Resolution 1363(2001).

counter terrorism ซึ่งมีความใกล้เคียงกัน แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ว่า combat terrorism หรือการต่อสู้กับการก่อการร้ายนั้นเป็นการใช้ในความหมายของการต่อสู้เผชิญหน้ากันกับการก่อการร้าย และเป็นคำที่เกิดขึ้นจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ส่วนคำว่า counter terrorism และ anti terrorism จะมีลักษณะของความเป็นสากลมากกว่า แต่ counter terrorism หรือ การตอบโต้การก่อการร้ายนั้นจะมีลักษณะไปในเชิงว่าหากมีเหตุการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นแล้วมีการดำเนินการเพื่อตอบโต้การกระทำเหล่านั้นมาตรการต่างๆที่ใช้ก็จะเป็นการตอบโต้ ส่วน anti terrorism หรือ การต่อต้านการก่อการร้ายน่าจะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และครอบคลุมการดำเนินการต่อกระทำการก่อการร้ายตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุไปจนถึงมาตรการหลังจากเกิดเหตุการณ์แล้วด้วย แต่อย่างไรก็ตามคำเหล่านี้ก็เป็นเพียงแต่การใช้คำที่แตกต่างกันเท่านั้น ในส่วนของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้นก็จะมีลักษณะเหมือนกัน

โดยทั้งนี้การดำเนินการกับปัญหาการก่อการร้ายซึ่งมีลักษณะเป็นปัญหาในทางระหว่างประเทศ ลำพังแต่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่อาจแก้ไขปัญหาเองได้ จึงต้องมีความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งองค์การสหประชาชาติก็ได้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งส่วนมากความตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ก็ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายสากล โดยทั้งนี้ปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาถึงในการต่อต้านการก่อการร้ายก็คือ ในบางรัฐนั้นจะมีอุปสรรคในการดำเนินการต่อพวกผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการที่ทุกรัฐไม่มีกฎหมายภายในที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในน่านฟ้าระหว่างประเทศ หรือในทะเลหลวง หรือจะเป็นปัญหาในประเด็นว่าการก่อการร้ายบางประการไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาของรัฐต่างๆ และนอกจากนั้นแล้วหากรัฐใดๆ ปฏิเสธหรือไม่สามารถพิจารณาคดีต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้าย รัฐนั้นก็ควรจะมีความหมายในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ดังนั้นแล้วเพื่อลดช่องว่างต่างๆดังที่ได้กล่าวมาจึงได้มีการยอมรับความตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาหลายฉบับ ซึ่งเนื้อหาสาระของสนธิสัญญาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ

1. การกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายให้เป็นความผิดอาญา
2. สร้างพันธกรณีของรัฐภาคีในการตรากฎหมายเพื่อให้ความผิดนั้นถูกลงโทษได้ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ
3. สร้างพันธกรณีของรัฐในการสอบสวนและพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้ก่อการร้าย หรือเน้นการให้ความช่วยเหลือรัฐอื่นๆในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการส่งตัวผู้กระทำผิดเพื่อไปดำเนินคดีในรัฐอื่นด้วย

ซึ่งหลายปีที่ผ่านมา องค์กรสหประชาชาติได้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างอนุสัญญาระหว่างประเทศจำนวนมาก โดยเฉพาะเพื่อดำเนินการกับผู้ก่อการร้าย ซึ่งลักษณะสำคัญของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นจะเป็นการจำกัดรูปแบบของกิจกรรมการก่อการร้าย เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มี การให้คำนิยามการก่อการร้ายที่เป็นสากล ดังกล่าวไว้ในบทที่ 2 ดังนั้นสนธิสัญญาเหล่านี้จึงมีคุณค่าสำคัญในการทำหน้าที่เป็นข้อห้าม โดยเฉพาะสำหรับกิจกรรมการก่อการร้าย ทั้งยังเป็นการสร้างข้อกำหนด หรือกำหนดพันธกรณีร่วมกันในการให้รัฐต่างๆ ร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ก่อการร้าย การสอบสวนสืบสวน การควบคุมตัวผู้ก่อการร้าย รวมถึงการส่งตัวผู้ต้องสงสัยไปรัฐอื่นเพื่อพิจารณาคดี ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาคดีในรัฐที่ควบคุมตัวอยู่ได้

โดยอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายที่สำคัญแต่เดิมมีอยู่ 12 ฉบับ แต่ในปัจจุบันได้เพิ่มเป็น 13 ฉบับแล้ว ได้แก่

(1.) อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญาโตเกียว ปี ค.ศ.1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963) โดยจะใช้กับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการบินหรือในอากาศยาน ซึ่งกำลังบินอยู่เหนือผิวน้ำหรือในเขตทะเลหลวงหรือพื้นที่ใดนอกเขตอำนาจของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยทั้งนี้อนุสัญญาฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับอากาศยานในการดำเนินมาตรการต่างๆที่จำเป็นเพื่อรักษาและคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมผู้โดยสารด้วย ซึ่งตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้สร้างพันธกรณีต่อรัฐที่เป็นภาคีมากมาย ซึ่งรัฐที่เป็นภาคีแต่ละรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อพิจารณาดำเนินคดี โดยอนุสัญญาไม่ได้จำกัดอำนาจของรัฐอื่นนอกเหนือจากรัฐที่อากาศยานนั้นจอดทะเบียน ในการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตามรัฐภาคีที่มีใช้รัฐที่อากาศยานนั้นจอดทะเบียนไว้ไม่อาจทำการแทรกแซงการบินได้ เว้นแต่ว่าการกระทำความผิดนั้นมีผลกระทบต่ออาณาเขตของรัฐที่อากาศยานนั้นบินอยู่ การกระทำความผิดโดยหรือต่อบุคคลในสัญชาติหรือผู้อยู่อาศัยถาวรของรัฐนั้น และความผิดนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐนั้น รัฐภาคีดังกล่าวจะทำการคุมขังผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและส่งอากาศยานคืนให้กับผู้ควบคุมอากาศยานหรือนักบินได้

(2.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญากรุงเฮก ปี ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970) เป็นการกำหนดพันธกรณีต่อรัฐภาคีในเรื่องเกี่ยวกับการยึดหรือควบคุมซึ่งรวมถึงการพยายามกระทำด้วย ต่ออากาศยาน ซึ่งเป็นอากาศยานที่อยู่นอกดินแดนอาณาเขตของรัฐที่จอดทะเบียนไว้ ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย และรัฐภาคี

จะต้องลงโทษสถานหนักสำหรับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยจะต้องมีการดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการดำเนินคดีต่อผู้ที่จี้ยึดอากาศยานหรือจะต้องดำเนินการส่งตัวผู้จี้ยึดอากาศยานออกนอกประเทศโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และที่สำคัญรัฐภาคีจะต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย และในส่วนของผู้โดยสารและลูกเรือที่เดินทางมาที่อากาศยานที่ถูกจี้ยึดนั้น รัฐภาคีต้องดำเนินการให้ความสะดวกในการเดินทางทันทีเท่าที่จะดำเนินการได้ และจะต้องคืนอากาศยานและสิ่งของต่างๆ ไปยังผู้มีสิทธิครอบครองโดยไม่ชักช้า

(3.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ หรือที่เรียกสั้นๆว่า อนุสัญญามอนทรีออล ปี ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 1971) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ใช้กับการกระทำที่เป็นการกระทำที่รุนแรงบนอากาศยาน ซึ่งได้แก่ การกระทำรุนแรงต่อบุคคลในอากาศยานซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่ออากาศยาน , การทำลายอากาศยานหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานจนไม่อาจบินต่อไปได้หรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน , การทำลาย ทำความเสียหาย หรือแทรกแซงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และการสื่อสารข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงเพื่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาโดยต้องลงโทษต่อผู้กระทำสถานหนัก และจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ในการพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด หากว่าเป็นการกระทำผิดในดินแดนอาณาเขตของรัฐตน หรือกระทำต่ออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐหรือเป็นการเช่าอากาศยานจากผู้ให้เช่าที่อาศัยหรือทำธุรกิจในรัฐตน หรือเมื่ออากาศยานที่มีผู้กระทำผิดนั้นได้ร่อนลงในประเทศของตน โดยทั้งนี้หากรัฐนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินคดีได้ก็ให้ส่งออกนอกประเทศโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และยังคงอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อของผู้โดยสารและลูกเรือด้วย ส่วนอากาศยานให้ส่งคืนแก่ผู้เป็นเจ้าของต่อไป

(4.) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลระหว่างประเทศที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้ง ผู้แทนทางการทูต หรือที่เรียกว่า อนุสัญญานิวออร์ค ปี ค.ศ. 1973 (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons 1973) โดยอนุสัญญาฉบับนี้จะใช้กับการกระทำความผิดที่กระทำต่อผู้แทนทางการทูตหรือบุคคลอื่นที่ได้รับการคุ้มครอง เช่น ประมุขของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงสมาชิกครอบครัวที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองพิเศษในต่างประเทศด้วย โดยที่ผู้กระทำความผิดอาจเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมรู้เห็นในการฆาตกรรม การลักพาตัว หรือการโจมตี ซึ่งรวมไปถึงการ

พยายามกระทำความผิด และการคุกคามข่มขู่บุคคล สถานที่ทางราชการ ที่פקอาศัยส่วนบุคคลด้วย ซึ่งตามอนุสัญญาที่รัฐภาคีมีพันธกรณีในการต้องพิจารณาคดีต่อความผิดดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยมีการควบคุมและลงโทษที่เหมาะสมต่อผู้กระทำความผิด หรืออาจจะดำเนินการส่งตัวบุคคลดังกล่าวในฐานะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ได้ และนอกจากนั้น ยังมีการกำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันในการสร้างมาตรการป้องกัน และระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร พยานหลักฐานต่างๆที่จะใช้ในการดำเนินคดีอาญาด้วย

(5.) อนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน ปี ค.ศ. 1979 (International Convention against the Taking of Hostages 1979) โดยอนุสัญญานี้ ได้ให้ความหมายของการจับตัวประกัน ไว้ว่า หมายถึง การกักตัวบุคคลใดไว้เพื่อที่จะบังคับให้บุคคลที่สามต้องกระทำการบางอย่าง เพื่อให้มีการปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว และอนุสัญญานี้จะใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีส่วนร่วมโดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็นกับการจับ ควบคุม การคุกคามข่มขู่ว่าจะฆ่า ทำให้บาดเจ็บหรือควบคุมตัวประกันต่อไป และรวมไปถึงผู้ที่พยายามกระทำความผิดด้วย โดยทั้งนี้จุดประสงค์ของการจับตัวประกันเนื่องจากต้องการป้องกันการบีบบังคับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มบุคคลหรือบุคคลต่างๆ ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่าง โดยอนุสัญญานี้สร้างพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีในการต้องดำเนินการพิจารณาคดีและลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งหากมิได้ดำเนินคดีเองก็ต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย และในกรณีที่ตัวประกันถูกจับกุมตัวในรัฐใดรัฐนั้นก็จะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการหยุดยั้งและแก้ไขสถานการณ์จับตัวประกัน ซึ่งหลังจากมีการปล่อยตัวประกันแล้วรัฐภาคีก็ต้องอำนวยความสะดวกในการเดินทางออกนอกประเทศของตัวประกันด้วย นอกจากนี้อนุสัญญานี้ยังกำหนดให้รัฐภาคีต่างๆร่วมมือกันให้มีมาตรการป้องกันและให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และพยานหลักฐานต่างๆที่จำต้องใช้ในการพิจารณาคดีด้วย

(6.) อนุสัญญาปกป้องคุ้มครองจากวัตถุนิวเคลียร์ ปี ค.ศ. 1980 (Convention on The Physical Protection of Nuclear Material 1980) ซึ่งอนุสัญญานี้มีสาระสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดให้การครอบครอง การใช้และการโอนวัตถุเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์โดยไม่ถูกกฎหมาย การขโมยวัตถุนิวเคลียร์ และการขู่ว่าจะใช้วัตถุนิวเคลียร์เพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายของผู้อื่น หรือเพื่อสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นความผิดทางอาญา และโดยตามอนุสัญญานี้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการดำเนินการตามแนวมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำในการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์ อีกทั้งการดำเนินการต่างๆ ทำให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาตีความผิดที่กำหนดไว้ ซึ่งได้กระทำโดยบุคคลสัญชาติตนหรือกระทำในดินแดนอาณาเขต หรือใน

อากาศยานที่จดทะเบียนไว้กับรัฐ โดยให้มีการพิจารณาคำเนิมนคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ต้องทำการส่งตัวผู้กระทำความผิดโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย

(7.) พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีขอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation 1988) ซึ่งพิธีสารฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญามอนทรีออล ที่ได้กล่าวไปในข้อ (3) เพื่อให้การคุ้มกันจากการโจมตีของผู้ก่อการร้ายที่สนามบินระหว่างประเทศ

(8.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ปี ค.ศ. 1988 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 1988) อนุสัญญานี้มีสาระสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดต่อการเดินเรือระหว่างประเทศ และการกำหนดให้การจี้ยึดเรือ การระเบิดเรือ การใช้ความรุนแรงต่อบุคคลบนเรือ การทำลายหรือทำความเสียหาย การกระทำให้อุปกรณ์ไปทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย การทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกบนในการเดินเรือ และการสื่อสารข้อมูลบางประการ โดยที่รู้ว่าข้อมูลนั้นเป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง เป็นความผิดตามกฎหมาย โดยอนุสัญญานี้จะใช้กับการเดินเรือ หรือกำหนดการเดินเรือผ่านหรือจากน่านน้ำนอกเขตทางทะเลของรัฐหนึ่ง หรือเขตทางทะเลของประเทศที่อยู่ติดกัน หรือเมื่อพบผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจของรัฐภาคี ซึ่งรัฐภาคีเองมีพันธกรณีตามอนุสัญญาในการต้องดำเนินการให้รัฐมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเหนือการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการควบคุม พิจารณาคดี และลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม หรืออาจจะดำเนินการส่งผู้กระทำความผิดออกนอกประเทศโดยใช้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ได้ นอกจากนั้นแล้วยังต้องมีการร่วมมือกันกำหนดมาตรการต่างๆ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงพยานหลักฐานต่างๆที่จำเป็นในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องด้วย

(9.) พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีป ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platform Located on the Continental Shelf 1988) โดยพิธีสารฉบับนี้ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับการกระทำความผิดต่อแท่นขุดเจาะในเขตไหล่ทวีป โดยสาระสำคัญคือ ให้การกระทำผิดต่อแท่นขุดเจาะนี้ เป็นความผิดเช่นเดียวกับการกระทำต่อเรือของเอกชน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องพิจารณาคำเนิมนคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป

(10.) อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ปี ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purpose of Detection 1991) ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อสู้กับการก่อวินาศกรรมบนเครื่องบิน โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อควบคุมและจำกัดการใช้ระเบิดพลาสติกที่ไม่สามารถตรวจพบได้ โดยรัฐภาคีต้องสร้างความมั่นใจในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมระเบิดพลาสติกที่มีได้ทำเครื่องหมายเพื่อการตรวจสอบไว้ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอนุสัญญาฉบับนี้สร้างพันธกรณีต่อรัฐภาคีให้ต้องกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการห้ามหรือการป้องกันการขนย้ายเข้าไปหรือออกจากดินแดนอาณาเขตซึ่งระเบิดพลาสติกยังไม่ได้ถูกทำเครื่องหมายหรือยังไม่ได้ผสมสารตรวจจับ อีกทั้งยังต้องผสมสารตรวจจับลงในระเบิดพลาสติกในระหว่างกระบวนการผลิตตามที่อนุสัญญาได้ให้รายละเอียดไว้ในภาคผนวก และการเก็บระเบิดพลาสติกที่อยู่นอกความควบคุมดูแลของทางการทหารและตำรวจ จะต้องถูกทำลาย หรือใช้ไปตามความมุ่งหมายที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้และผสมสารตรวจจับด้วย หรือทำให้ไม่สามารถใช้งานได้อย่างถาวร

(11.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1998 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1998) โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการสร้างระบบกฎหมายสากล ในเรื่องการใช้วัตถุระเบิดและเครื่องมือสังหารอื่นๆ ต่อสถานที่สาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตาย หรือสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล โดยสาระสำคัญของอนุสัญญานี้จะใช้กับการกระทำในเรื่องเกี่ยวกับ การกระทำหรือพยายาม ส่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การวางระเบิด การปลดระเบิด การจู่ระเบิด หรืออุปกรณ์ร้ายแรงอื่นใด โดยกระทำต่อสถานที่สาธารณะ สถานที่ของรัฐ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐบาล ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยมีเจตนาทำให้เป็นอันตรายถึงชีวิต หรือบาดเจ็บสาหัส ซึ่งเป็นการทำลายโดยมีลักษณะกว้างขวาง ซึ่งจะก่อให้เกิดหรือมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เสี่ยงภัย แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญานี้จะไม่ใช้กับการกระทำที่ไม่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับระหว่างประเทศ โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้ในการดำเนินการให้รัฐตนมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหนือการกระทำ ความผิดตามที่ได้กำหนดไว้และจะต้องสามารถลงโทษได้ภายใต้กฎหมายภายในประเทศด้วยหรืออาจดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือส่งเรื่องให้พิจารณาคำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ช่วยเหลือในการกระทำผิดก็ได้ และนอกจากนั้นยังจะต้องให้ความช่วยเหลือรัฐอื่นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ด้วย



(12.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999) อนุสัญญานี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและต่อต้านการให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย จับกุมผู้ที่ให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย และอายัดหรือยึดเงินที่สนับสนุนการก่อการร้าย โดยที่สำคัญคือ หลักในเรื่องการรักษาความลับของธนาคารจะไม่สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลที่จะปฏิเสธความร่วมมือตามอนุสัญญานี้ได้ ซึ่งสาระสำคัญของการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ก็คือ การจงใจจัดหาหรือรวบรวมเงินทุนโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยเจตนาใช้หรือรู้ว่าเงินดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้กำหนดหรือการตั้งใจทำให้ถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสซึ่งกระทำต่อประชาชนพลเรือนที่ไม่มีส่วนร่วมในการขัดแย้งระหว่างการขัดกันทางอาวุธ ทั้งนี้เพื่อข่มขู่ประชากร หรือบังคับรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีตามอนุสัญญานี้ในการดำเนินการให้มีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้หลักกฎหมายภายในให้มีการตรวจหาและระงับ ยึดหรือปรับเงินทุนใดๆที่ใช้หรือถูกจัดสรรสำหรับใช้ในการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา และดำเนินการเพื่อให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม หรือดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐอื่นๆด้วย และนอกจากนั้นยังต้องร่วมมือระหว่างกันในการหามาตรการป้องกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นในการดำเนินคดีอาญาระหว่างกันด้วย

(13.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. 2005 ( the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายฉบับใหม่ โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม รวมถึงมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาไว้ด้วย

ซึ่งรายละเอียดเพื่อเปรียบเทียบอนุสัญญาต่างๆดังกล่าว ปรากฏตามตารางต่อไปนี

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน ค.ศ.1963	ใช้กับการกระทำที่กระทำต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการบินหรือในอากาศยาน ซึ่งกำลังบินอยู่เหนือผิวน้ำหรือในเขตทะเลหลวงหรือพื้นที่ใดๆ นอกเขตอำนาจของรัฐใดๆ	1. ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อพิจารณาคดี 2. รัฐภาคีที่มีใช้รัฐที่อากาศยานจดทะเบียนไม่อาจแทรกแซงการบินได้ เว้นแต่มีผลกระทบต่ออาณาเขตของรัฐที่อากาศยานนั้นบินอยู่	- ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับอากาศยานในการดำเนินมาตรการต่างๆเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาและคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน
อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการขีดยานอากาศยาน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970	ใช้กับการกระทำที่เป็นการขีดยานหรือควบคุมอากาศยานที่อยู่นอกดินแดนของรัฐที่จดทะเบียนไว้ ซึ่งรวมถึงการพยายามกระทำความผิดด้วย	1. ต้องลงโทษสถานหนักสำหรับผู้กระทำ 2. ต้องมีการดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการดำเนินคดีต่อผู้ขีดยานอากาศยาน 3. หากมิได้ดำเนินคดีจะต้องส่งตัวผู้ขีดยานอากาศยานโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและให้ความช่วยเหลือกันในการดำเนินคดี 4. ต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารและลูกเรือในการเดินทางและขึ้นอากาศยานให้ผู้มีสิทธิครอบครองทันที	

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ ค.ศ. 1971	ใช้กับการกระทำรุนแรงบนอากาศยาน ได้แก่ การกระทำรุนแรงต่อบุคคลในอากาศยานซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่ออากาศยาน การทำลายอากาศยานหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยาน จนไม่อาจบินต่อได้หรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน การทำลาย ทำความเสียหาย หรือแทรกแซงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และการสื่อสารข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงเพื่อให้เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องลงโทษต่อผู้กระทำสถานหนัก</li> <li>2. การพิจารณาคำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด หากว่าเป็นการกระทำผิดในดินแดนอาณาเขตของรัฐตน หรือกระทำต่ออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐหรือเป็นการเช่าอากาศยานจากผู้ให้เช่าที่อาศัยหรือทำธุรกิจในรัฐตน หรือเมื่ออากาศยานที่มีผู้กระทำผิดนั้นได้ร่อนลงในรัฐของตน</li> <li>3. หากไม่สามารถดำเนินคดีได้ให้ใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน</li> <li>4. ต้องอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อของผู้โดยสารและลูกเรือด้วย ส่วนอากาศยานให้ส่งคืนแก่ผู้เป็นเจ้าของต่อไป</li> </ol>	

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลระหว่างประเทศที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งผู้แทนทางการทูต ค.ศ. 1973	ใช้กับการกระทำต่อผู้แทนทางการทูตหรือบุคคลอื่นที่ได้รับการคุ้มครอง รวมถึงการพยายาม การคุกคามข่มขู่ว่าจะกระทำทั้งต่อบุคคล สถานที่ราชการ และที่พักส่วนบุคคลด้วย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องพิจารณาความผิดที่เกิดขึ้น โดยมี การควบคุม และการลงโทษที่เหมาะสม</li> <li>2. ดำเนินการ ส่งตัวบุคคลดังกล่าวใน ลักษณะเป็นสารส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ได้</li> <li>3. สร้างมาตรการป้องกัน การแลกเปลี่ยน ข้อมูล พยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดี</li> </ol>	- ผู้กระทำอาจเป็นผู้มีส่วนร่วม โดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็น ในการกระทำก็ได้
อนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน ค.ศ. 1979	การกักตัวบุคคลใดไว้เพื่อที่จะบังคับให้บุคคลที่สามกระทำการบางประการ เพื่อให้มีการปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว รวมถึงผู้พยายามกระทำความผิดด้วย จุดประสงค์ของการจับตัวประกัน คือ ต้องการบีบบังคับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มบุคคล บุคคลต่างๆ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ดำเนินการพิจารณาคดีและมีบทลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิด</li> <li>2. หากมิได้ดำเนินคดีเองก็จะต้องส่งตัวผู้กระทำผิดโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน</li> <li>3. หากตัวประกันถูกจับกุมตัวในรัฐใด รัฐนั้นต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไข สถานการณ์การจับตัวประกัน</li> </ol>	-ใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีส่วนร่วม โดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็นกับการจับ ควบคุม การคุกคามข่มขู่ว่าจะฆ่า ทำให้บาดเจ็บ หรือควบคุม

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
	ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่าง		
อนุสัญญาปกป้องคุ้มครองจากวัตถุนิวเคลียร์ ค.ศ.1980	ให้การครอบครอง การใช้และการโอนวัตถุเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขโมยวัตถุนิวเคลียร์ และการขู่ว่าจะใช้วัตถุนิวเคลียร์เพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายของผู้อื่น หรือเพื่อสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นความผิดทางอาญา	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.การดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำในการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์</li> <li>2. การดำเนินการต่างๆ ทำมีการพิจารณาคดี ซึ่งได้กระทำโดยบุคคลสัญชาติตนหรือกระทำในดินแดนอาณาเขต หรือในอากาศยานที่จดทะเบียนไว้กับรัฐ โดยให้มีการพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด</li> <li>3. ต้องทำการส่งตัวผู้กระทำความผิดโดยใช้หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย</li> </ol>	

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีขอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ค.ศ. 1988	ใช้กับการกระทำต่อสนามบินระหว่างประเทศ	1. กำหนดมาตรการต่างๆในการพิจารณาคดีกับผู้กระทำผิดหรือส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน	- เป็นการเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ
อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ. 1988	ใช้ในกรณีการจับยึดเรือ การระเบิดเรือ การใช้ความรุนแรงต่อบุคคลบนเรือ การทำลาย ทำความเสียหาย การทำให้อุปกรณ์ไปทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย การทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกในการเดินเรือ และการสื่อสารข้อมูลบางประการ โดยที่รู้ว่าข้อมูลนั้นเป็นเท็จ โดยอนุสัญญานี้จะใช้กับการเดินเรือหรือกำหนดการเดินทาง	1. ต้องดำเนินการให้มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเหนือการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการควบคุมพิจารณาคดี และลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม 2. ดำเนินการส่งผู้กระทำความผิดออกนอกประเทศโดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน 3. ร่วมมือกันกำหนดมาตรการต่างๆในการแลกเปลี่ยนข้อมูล พยานหลักฐานต่างๆ	

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
	เรือผ่านหรือจากน่านน้ำนอกเขตทางทะเลของรัฐหนึ่ง หรือเขตทางทะเลของประเทศที่อยู่ติดกัน หรือเมื่อพบผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจของรัฐภาคี		
พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อแทนชุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีป ค.ศ. 1988	ใช้กับการกระทำผิดต่อแทนชุดเจาะว่าเป็นการกระทำผิดเช่นเดียวกับต่อเรือเอกชน	1. ต้องกำหนดให้มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับการกระทำความผิดต่อแทนชุดเจาะในเขตไหล่ทวีป 2. ต้องพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป	

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ค.ศ. 1991	ใช้เพื่อควบคุมและจำกัดการใช้ระเบิดพลาสติกที่ไม่สามารถตรวจพบได้ โดยรัฐภาคีต้องสร้างความมั่นใจในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมระเบิดพลาสติกที่มีได้ทำเครื่องหมายเพื่อการตรวจสอบไว้ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการห้ามหรือการป้องกันการขนย้ายเข้าไปหรือออกจากดินแดนอาณาเขตซึ่งระเบิดพลาสติกยังไม่ได้ถูกทำเครื่องหมายหรือยังไม่ได้ผสมสารตรวจจับ</li> <li>2. ต้องผสมสารตรวจจับลงในระเบิดพลาสติกในระหว่างกระบวนการผลิตตามที่อนุสัญญาได้ให้รายละเอียดไว้ในภาคผนวก</li> <li>3. การเก็บระเบิดพลาสติกที่อยู่นอกความควบคุมดูแลของทางการทหารและตำรวจจะต้องถูกทำลาย</li> </ol>	- มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อสู้กับการก่อวินาศกรรมบนเครื่องบิน



ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1998	ใช้กับการกระทำในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำหรือพยายาม ส่งโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย การวางระเบิด การปลดระเบิด การจุดระเบิด หรืออุปกรณ์ร้ายแรงอื่นใด โดยกระทำต่อสถานที่สาธารณะ สถานที่ของรัฐ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐบาล ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโครงสร้างสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยมีเจตนาทำให้เป็นอันตรายถึงชีวิต หรือบาดเจ็บสาหัส ซึ่งเป็นการทำลายโดยมีลักษณะกว้างขวาง	1. การดำเนินการให้รัฐตนมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหนือการกระทำความผิดตามที่ได้กำหนดไว้และจะต้องสามารถลงโทษได้ภายใต้กฎหมายภายในประเทศด้วย 2. ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือส่งเรื่องให้พิจารณาคดีดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ช่วยเหลือในการกระทำผิดก็ได้ 3. ต้องให้ความช่วยเหลือรัฐอื่นในการดำเนินคดีอาญาภายใต้อนุสัญญานี้ด้วย	- การทำลายโดยมีลักษณะกว้างขวาง ซึ่งจะก่อให้เกิดหรือมีผลกระทบต่อ การสูญเสียทางเศรษฐกิจ - ไม่ใช่กับการกระทำที่ไม่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับระหว่างประเทศ - มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการสร้างระบบกฎหมายสากลในการใช้วัตถุระเบิดและเครื่องมือสังหารอื่นๆ ต่อ สถานที่สาธารณะ โดยมีเป้าหมาย เพื่อก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตาย หรือสร้างความเสียหายอย่าง มหาศาล

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 1999	การจงใจจัดหาหรือรวบรวมเงินทุนโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยเจตนาใช้หรือรู้ว่าเงินดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อการกระทำความผิดตามที่อนุสัญญานี้กำหนดหรือการตั้งใจทำให้ถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสซึ่งกระทำต่อประชาชนพลเรือนที่ไม่มีส่วนร่วมในการขัดแย้งระหว่างการขัดกันทางอาวุธ ทั้งนี้เพื่อข่มขู่ประชากรหรือบังคับรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ดำเนินการให้มีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้หลักกฎหมายภายในให้มีการตรวจหาและระงับ ยึดหรือปรับเงินทุนใดๆที่ใช้หรือถูกจัดสรรสำหรับใช้ในการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้</li> <li>2. ดำเนินการเพื่อให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม</li> <li>3. ดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐอื่นๆ ในกรณีไม่อาจดำเนินคดีได้</li> <li>4. ต้องร่วมมือระหว่างกันในการหามาตรการป้องกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>	- มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและต่อต้านการให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย จับกุมผู้ที่ให้เงินทุนแก่ผู้ก่อการร้าย และอายัดหรือยึดเงินทุนที่สนับสนุนการก่อการร้าย โดยที่สำคัญคือ หลักในเรื่องการรักษาความลับของธนาคารจะสามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลที่จะปฏิเสธความร่วมมือตามอนุสัญญานี้ได้

ตารางเปรียบเทียบอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	ประเด็นต่างๆตามอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย		
	การกำหนดรูปแบบของการกระทำ	พันธกรณีต่างของรัฐภาคีที่สำคัญ	หมายเหตุ
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.2005	ใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อสร้างความเสียหาย	1. ดำเนินการเพื่อให้รัฐตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำ ความผิดอย่างเหมาะสม 2. ดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐอื่นๆ ในกรณีไม่อาจดำเนินคดีได้ 3. มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาไว้ด้วย	

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาต่างๆคงได้กล่าวมาข้างต้นจะมีการกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยมักจะเป็นการกระทำที่เป็นการใช้ความรุนแรงทำให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมาต่อบุคคลทั่วไป จึงมีลักษณะของการกระทำที่มีลักษณะเข้าในขอบเขตของการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย (Terrorist Act) ซึ่งมีข้อสังเกตได้ว่าในอนุสัญญาและพิธีสารเหล่านี้มิได้มีการใช้คำว่าก่อการร้ายแต่อย่างใด ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาเหล่านี้ล้วนแต่สร้างพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีในการร่วมมือกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย มีการกำหนดถึงมาตรการต่างๆในการให้รัฐภาคีมีเขตอำนาจเหนือคดีตามอนุสัญญาต่างๆ โดยดำเนินการในการนำตัวผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญาดังกล่าวมาสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษอย่างเหมาะสม และหากไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ก็ให้รัฐภาคีดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้รัฐภาคีให้ความร่วมมือระหว่างกันในการและเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและในส่วนของความช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะในเรื่องการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐานต่างๆที่จะต้องใช้ในการดำเนินคดีอาญาด้วย และนอกจากนั้นในส่วนของอนุสัญญาที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอากาศยานแล้ว ก็จะมีการกำหนดในประเด็นเรื่องการดำเนินการส่งลูกเรือกลับและการส่งอากาศยานคืนแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิครอบครองอากาศยานด้วย แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาเหล่านี้จะมีการผูกพันต่อรัฐที่เป็นภาคีเท่านั้น ส่วนรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีก็ไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้นแล้วถ้าพึ่งแต่ข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นหนทางที่ดีอีกทางหนึ่งในการสร้างมาตรการและสร้างพันธกรณีแก่รัฐต่างๆในการร่วมกันป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายได้ ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะศึกษาถึงเรื่องข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายต่อไป

### 3.2.1 สาระสำคัญของข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

ข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมักจะเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อเป็นการธำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งมีผลให้ข้อคิดเหล่านี้มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกทำให้รัฐสมาชิกต่างๆต้องดำเนินมาตรการต่างๆตามที่ข้อคิดกำหนดไว้ และเนื้อหาสาระของข้อคิดต่างๆก็มีอยู่มากมายจากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อคิดต่าง ๆ มานั้น มีความเห็นว่าข้อคิดที่ออกมาโดยส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญใกล้เคียงกัน ซึ่งในกรณีที่เป็นมาตรการที่มีความสำคัญก็จะมีการกล่าว

ยื่นยันถึงอีกต่อไปในข้อมติที่ออกมาภายหลัง โดยทั้งนี้สาระสำคัญของข้อมติเท่าที่ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์หามีดังนี้คือ

1. การดำเนินมาตรการเพื่อตัดความช่วยเหลือทางการเงินของผู้ก่อการร้าย รวมถึงการป้องกันไม่ให้คนชาติของตนสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพย์สินอื่นแก่ผู้ก่อการร้าย และการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย

โดยข้อมติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ นั้นจะเห็นได้จาก ข้อมติ 1267 ย่อหน้า 10 ข้อ 10(b) ได้กล่าวไว้ว่าให้มีการดำเนินการอายัดแหล่งเงินทุนต่างๆ ซึ่งมีการจัดการดูแลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยรัฐบาลตาลีบัน แต่ต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมด้วย และนอกจากนั้นแล้ว ข้อมติ 1333 ย่อหน้า 19 ข้อ 8(c) ยังได้มีการกำหนดให้อายัดกองทุนหรือทรัพย์สินอื่นของ นายโอซามา บิน ลาดิน รวมถึงบุคคลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และขบวนการอัลเกด้าด้วย โดยทั้งนี้รวมถึงทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การจัดการดูแลโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลดังกล่าวข้างต้นด้วย และนอกจากนั้นต่อมา ในข้อมติที่ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 1(c) ก็ยังได้กำหนดให้มีการอายัดเงินของผู้ก่อการร้าย ผู้พยายาม หรือผู้มีส่วนร่วม หรืออำนวยความสะดวกในการก่อการร้ายด้วย และยังไปกว่านั้นในข้อมติ 1526 ย่อหน้า 8 ข้อ 1(a) ยังได้กำหนดให้มีการอายัดเงินหรือกองทุนของผู้ก่อการร้าย โดยทันที ซึ่งรวมถึงเงินที่ได้รับมาจากผู้ก่อการร้าย หรือถูกควบคุมดูแลโดยผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ว่าจะกระทำโดยตนเองหรือโดยผู้อื่น ซึ่งยังรวมไปถึงผลประโยชน์ทุกอย่างที่กระทำเพื่อผู้ก่อการร้าย โดยคนชาติของรัฐตน หรือบุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐตนด้วย โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในเรื่องการดำเนินการกับเงินของผู้ก่อการร้ายนั้น ข้อมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดให้มีการอายัดเงินดังกล่าว ซึ่งก็คือ การกำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเหล่านั้นไปใช้ในการกระทำความผิดได้นั่นเอง โดยมีการกำหนดให้ใช้มาตรการนี้ กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทุกคน หรือแม้แต่ทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของผู้ก่อการร้าย แต่เป็นของบุคคลอื่นซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายเป็นผู้ดูแลอยู่ก็ตามก็จะมีการใช้มาตรการนี้ได้

ส่วนในประเด็นเรื่องการตัดความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายนั้น ก็เป็นปัญหาที่สำคัญเช่นกัน โดยในเรื่องนี้ ข้อมติ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 1(b) ได้กำหนดไว้ว่า ให้รัฐมีการดำเนินการกับเรื่องการเงินของผู้ก่อการร้าย และ ให้มีการดำเนินการกับคนชาติหรือคนที่อยู่ในดินแดนของตนที่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยรู้ว่าเงินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อการก่อการร้าย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ให้เป็นความผิดอาญา ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะทำให้ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินเกิดความเกรงกลัวในการกระทำมากขึ้น และนอกจากนั้น ในข้อมติ 1526 ย่อ

หน้า 8 ข้อ 4 ยังได้มีการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างเต็มที่และเด็ดขาดในการตัดเส้นทาง หมุนเวียนเงินทุน หรือทรัพย์สิน หรือแหล่งทางเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งมีการให้แก่องค์กรอัลเกด้า บินลา เดน และตาลีบัน โดยการใช้กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เหมาะสม โดยทั้งนี้ให้ใช้กับ องค์กรที่ไม่แสวงกำไรที่มีลักษณะการใช้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และยังกระตุ้นรัฐและองค์กร ภูมิภาคให้จัดตั้งระบบการรายงานภายใน และกระบวนการต่างๆ ในเรื่องการเคลื่อนย้ายเงินข้าม พรมแดนด้วย

2.การกำหนดให้รัฐภาคีงดเว้นจากการสนับสนุนการก่อการร้ายในด้าน ต่างๆ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เห็นความสำคัญของปัญหา ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมติต่างๆ ที่กำหนดมาตรการต่างๆ ต่อรัฐบาลตาลีบัน ใน ประเทศอัฟกานิสถาน เพื่อให้หยุดการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการก่อการร้าย ดังนี้คือ

- ข้อมติ 1267 ย่อหน้า 10 ข้อ 4(a) ได้กำหนดให้มีการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลตาลีบันหยุดการสนับสนุนผู้ก่อการร้าย โดยการไม่ให้อากาศยานที่รัฐบาลตาลีบันเป็น เจ้าของ หรือ เป็นผู้ดำเนินการ ลงจอดในดินแดนของตน

- ข้อมติ 1333 ย่อหน้า 19 ข้อ 1(a) กำหนดให้มีการป้องกันการจำหน่าย การ โอน ซึ่งอาวุธ เครื่องบิน หรือยานพาหนะอื่นๆ ที่ใช้ในกองทัพ ซึ่งรวมไปถึงส่วนใดส่วนหนึ่ง ของสิ่งต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่รัฐบาลตาลีบัน ใน ย่อหน้า 19 ข้อ 1(b) ควบคุมไม่ให้มีการให้คำแนะนำช่วยเหลือ ฝึกอบรม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทหาร ไม่ว่าจะโดย ทางตรงหรือทางอ้อม ย่อหน้า 7 ข้อ 10 ดำเนินการควบคุมดูแลไม่ให้คนชาติของตน หรือบุคคลที่ อาศัยอยู่ในดินแดนของตน ดำเนินการจำหน่าย โอน จัดหา ซึ่งสารเคมีอันสามารถติดไฟได้ ให้แก่ บุคคลต่างในประเทศอัฟกานิสถาน และย่อหน้า 7 ข้อ 11 รวมถึงการให้รัฐต่างๆ ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เครื่องบินที่มาจากประเทศอัฟกานิสถานลงจอดในดินแดนของตนหรือไม่อนุญาตให้ เครื่องบินที่กำลังจะเดินทางไป ประเทศอัฟกานิสถาน ออกจากดินแดนของตน

ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ดำเนินการออกข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการ ป้องกันมิให้รัฐสมาชิกให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายออกมามาก โดยเฉพาะหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ ก่อการร้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้ ออกข้อมติ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 1(d)<sup>36</sup>โดยมีการกำหนดว่าให้รัฐสมาชิกดำเนินการควบคุมดูแลคน

<sup>36</sup> United Nations Security Council Resolution 1373(2001).

ชาติของตน และ บุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนของตนไม่ให้ทำการสนับสนุนทางการเงิน การอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อผู้กระทำ พยายาม ให้ความสะดวก หรือมีส่วนร่วมกับผู้ก่อการร้ายทั้งสิ้น และ ยังกำหนดไว้อีกว่า รัฐต้องงดเว้นจากการให้การสนับสนุนในทุกรูปแบบแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย นอกจากนี้ ในข้อมตินี้ ยังมีข้อกำหนดให้รัฐต้องปฏิเสธการให้ที่พักพิงแก่ผู้ก่อการร้าย ผู้ให้ความช่วยเหลือ ผู้วางแผน ผู้ให้การสนับสนุน และนอกจากนั้น ในข้อมติ 1526 ย่อหน้า 8 ข้อ 1(c) ก็มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ ซึ่งเน้นไปในเรื่องการสนับสนุนอาวุธหรือความช่วยเหลือทางด้านทหารต่างๆ โดยกำหนดว่า ให้ดำเนินการป้องกันไม่ให้มีการจัดหา จำหน่าย โอน หรือใช้ เรือ หรืออากาศยาน ซึ่งติดธงสัญชาติของรัฐตน อาวุธ และวัตถุทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับอาวุธและระเบิด พาหนะทางทหาร การให้ความช่วยเหลือ การให้คำแนะนำ และการฝึกอบรมทางด้านทหารต่างๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในดินแดนของตนด้วย

3. การกำหนดให้การก่อการร้ายและการสนับสนุนการก่อการร้ายในทุก รูปแบบเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในประเทศ และให้มีการกำหนดโทษที่ร้ายแรงด้วย

โดยในข้อนี้ถือเป็นหัวใจของการปราบปรามการก่อการร้าย เนื่องจากว่า หากกฎหมายภายในของรัฐใดไม่ได้บัญญัติให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงแล้ว ก็ไม่อาจลงโทษฐานการก่อการร้ายแก่ผู้กระทำความผิดได้ ทำให้ขาดมาตรฐานทางกฎหมายในการปราบปรามการก่อการร้ายที่ดี ดังที่ ในข้อมติ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 2(e) ได้กำหนดไว้ให้มีการกำหนดให้ความผิดการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมายและกำหนดโทษด้วย

4. การเรียกร้องให้รัฐสมาชิกเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายโดยเร็วที่สุด

โดยทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญ มีอยู่จำนวน 12 ฉบับ ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งในข้อมติ 1267 ย่อหน้า 4<sup>37</sup> ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ โดยมีการยืนยันอนุสัญญาระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีของรัฐภาคีในการปฏิบัติตามอนุสัญญาเหล่านั้น โดยมีการเน้นในเรื่องการส่งตัวผู้กระทำความผิดและการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ก่อการร้าย ซึ่งต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้กล่าวถึงหลักการนี้ ในข้อมติ 1333 ย่อหน้า 6<sup>38</sup> อีกครั้ง โดยมีสาระสำคัญว่า ยืนยัน

<sup>37</sup> United Nations Security Council Resolution 1267(1999).

<sup>38</sup> United Nations Security Council Resolution 1333(2000).

อนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีของรัฐในเรื่องการส่งตัวหรือฟ้องร้องผู้ก่อการร้าย และนอกจากนั้น ในข้อมติ 1269 ย่อหน้า 5<sup>39</sup> ก็ยังมีการสนับสนุนให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ โดยทั้งนี้รวมถึงการพัฒนากฎหมายใหม่ๆด้วย และอีกทั้งให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายที่เป็นภาคีอยู่อย่างเต็มที่ และกระตุ้นให้รัฐต่างๆยอมรับและเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาที่ยังไม่ได้เป็นภาคีด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ ในข้อมติที่ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 3(d) ซึ่งเป็นมติที่ถือได้ว่าครอบคลุมในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายก็ได้ระบุไว้ว่า ให้รัฐเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาเพื่อปราบปรามแหล่งการเงินของผู้ก่อการร้าย 1999 และต่อมาในข้อมติ 1377 ย่อหน้า 9 ก็ยังได้เน้นย้ำในประเด็นนี้ โดยได้กล่าวไว้ว่า เรียกร้องให้รัฐเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันการก่อการร้าย บ่อยครั้งมักเกิดจากการระเบิด ดังนั้น ในข้อมติที่ 1450 ย่อหน้า 2 ยังกำหนดให้รัฐเข้าเป็นภาคีและทำตามพันธกรณีที่มีอยู่ต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิด โดยผู้ก่อการร้าย และอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ และนอกจากนั้นยังมีข้อมติที่กล่าวถึงในเรื่องการเข้าเป็นภาคีและการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญอีก ได้แก่ ข้อมติ 1540 ซึ่งเป็นข้อมติที่เน้นถึงการดำเนินการกับอาวุธนิวเคลียร์ และอาวุธร้ายแรงอื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อาวุธต่างๆ ดังกล่าวนั้นเป็นอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายร้ายสูง โดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์นั้นก็มีกัมมันตภาพรังสีที่สามารถผลิตเป็นระเบิดได้

#### 5. การกำหนดมาตรการในการควบคุมพรมแดนของตนที่มีประสิทธิภาพ

โดยตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 2(f) ได้ระบุไว้ว่า รัฐต้องป้องกันการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยการใช้ระบบการควบคุมพรมแดนที่มีประสิทธิภาพ และต้องมีการควบคุมในเรื่องหลักเกณฑ์การออกเอกสารประจำตัว และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง รวมทั้งให้มีมาตรการในการป้องกันไม่ให้มีการฉ้อโกง และการปลอมแปลงเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย และนอกจากนั้นในข้อมติ 1526 ย่อหน้า 8 ข้อ 1(b) ยังได้มีการกำหนดให้มีการป้องกันการเดินทางผ่านเข้าและออกดินแดนของตน โดยต้องมี

<sup>39</sup> United Nations Security Council Resolution 1269(1999).



การจำกัดด้วยกฎหมาย ในเรื่องการปฏิเสธการเดินทางผ่านเข้าและออก ซึ่งจะไม่รวมถึงการเดินทางผ่านเข้าและออกเนื่องจากความจำเป็นในการทำให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเป็นการเดินทางตามคำสั่งของคณะกรรมการเป็นกรณีๆไป โดยทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผลสมควรด้วย

6.การให้ความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงรายชื่อและความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย

โดยในข้อมติ 1269 ย่อหน้า 8 ข้อ 4 ก็ได้มีการกำหนดไว้ว่า ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีการให้ความร่วมมือกันโดยใช้มาตรการทางการปกครอง และหลักการทางกติกานิติบัญญัติ เพื่อป้องกันการก่อการร้าย และนอกจากนี้ ในข้อมติ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 3 ก็ได้มีการยืนยันถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยมีการเรียกร้องให้รัฐหาหนทางให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายและเครือข่าย การปลอมแปลงและบิดเบือนเอกสารการเดินทาง การขนย้ายอาวุธ วัตถุระเบิด การใช้ระบบคมนาคมของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และการครอบครองอาวุธของผู้ก่อการร้าย รวมถึงยังมีการกำหนดว่า ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ รวมถึงการให้ความร่วมมือกันในทางบริหาร และตุลาการในการป้องกันการก่อการร้าย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในข้อมติ 1373 นี้มีการให้ความสำคัญต่อระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย และกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายต่างๆ

7.การให้ความร่วมมือกันช่วยเหลือกันในการดำเนินคดีอาญา

ได้มีการเน้นย้ำถึงหลักการนี้ โดยในข้อมติ 1373 ย่อหน้า 10 ข้อ 2(ก)ได้มีการกำหนดให้รัฐมีความพยายามในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการสืบสวนคดีอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่เกี่ยวกับการกระทำและการสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของตนด้วย เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการ และนอกจากนั้น ในข้อมติ 1456 ย่อหน้า 2 ข้อ 2(b) ยังได้มีการกำหนดให้รัฐช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสืบสวน การฟ้องร้อง การลงโทษ เมื่อเกิดการก่อการร้ายขึ้นด้วย

8.การให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคง

ในข้อมติ 1377 ย่อหน้า 14 ได้กำหนดไว้ว่า ให้รัฐต้องอนุญาตให้ คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายเข้าตรวจสอบว่ามีหนทางใดที่รัฐ และองค์การระหว่าง ประเทศต่างๆจะให้ความร่วมมือได้ ในเรื่องเกี่ยวกับ

1. การส่งเสริมทางปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติตามมติ 1373 และรวมถึงการ เตรียมกฎหมายแม่แบบที่เหมาะสมด้วย
2. การมีเทคโนโลยี ระบบการเงิน กฎระเบียบ กฎหมาย หรือแผนงาน ต่างๆที่เพียงพอ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ 1373
3. การส่งเสริมความร่วมมือต่างๆ ในระหว่างที่ดำเนินแผนงานการให้ ความช่วยเหลือด้านต่างๆ

และนอกจากนี้ ในข้อมติ 1526 ย่อหน้า 8 ข้อ 14 ยังมีการกำหนดให้รัฐ และองค์การระหว่างประเทศให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับคณะกรรมการ และกลุ่มตรวจตรา อื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงการให้ข้อมูลต่างๆตามที่คณะกรรมการต้องการ และยังมี การเข้าถึงการเสนอ รายชื่อของสมาชิกขบวนการอัลเกด้า ตาลีบัน และผู้มีส่วนร่วมต่อ นาย บิน ลาเดน ต่อ คณะกรรมการด้วย ซึ่งต่อมาในข้อมติ 1566 ย่อหน้า 5 ก็ยังยืนยันถึงการเรียกร้องให้รัฐให้ความ ร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายที่จัดตั้งตามข้อมติ 1373 อีกด้วย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ในข้อมติ 1535 ย่อหน้า 9 ก็ยังได้ มีการกำหนดว่าให้รัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศต่างๆแจ้งไปยัง CTC ในกรณีที่ต้องการความ ช่วยเหลือในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการกำหนดให้เห็นว่านอกจากรัฐต่างๆมีหน้าที่ต้องร่วมมือกับ CTC แล้ว ยังอาจขอความช่วยเหลือต่อ CTC ได้เช่นกัน

#### 9. การให้ความร่วมมือในการจัดตั้งกองทุน

ในข้อมติ 1363 ย่อหน้า 3 ข้อ 9<sup>40</sup> ได้มีการจัดตั้งกองทุน ชื่อ Trust Fund เพื่อสนับสนุนการใช้มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงมาตรการตรวจตราการดำเนินการตาม มติ โดยกระตุ้นให้รัฐบริจาคให้แก่กองทุน

<sup>40</sup> United Nations Security Council Resolution 1363(2001).

### 3.2.2 ข้อพิจารณาบางประการของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายที่สำคัญ

ในการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้นจากการศึกษาพบว่า เนื้อหาสาระของข้อมติส่วนมากจะคล้ายคลึงกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยทั้งนี้ข้อมติบางข้ออาจจะออกมาเพื่อดำเนินมาตรการหรือประณามต่อเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง หรือในบางครั้งอาจออกมาเพื่อยืนยันถึงความสำคัญของมาตรการบางอย่างที่ได้เคยกล่าวไว้ซ้ำอีกครั้ง และนอกจากนั้นยังมีอีกกรณีคือการออกข้อมติเพื่ออธิบายถึงหลักการ ทางปฏิบัติ หรือขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น โดยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง และตามความเห็นของผู้วิจัยข้อมติที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายมีอยู่ด้วยกัน 3 ข้อมติ ได้แก่ ข้อมติ 1267 ข้อมติ 1373 และข้อมติ 1377 เนื่องจากว่าข้อมติเหล่านี้ได้มีการกล่าวถึงมาตรการที่สำคัญๆเอาไว้ และในข้อมติอื่นๆที่ออกมาภายหลังก็มักจะมีการใช้มาตรการต่างๆนี้ด้วย และนอกจากนั้นในข้อมติ 1267 และข้อมติ 1373 ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจตราและบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อมติ โดยข้อพิจารณาที่สำคัญของข้อมติเหล่านี้มีดังนี้ คือ

#### ก. ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1267 (1999)

ข้อมตินี้คณะมนตรีความมั่นคงลงมติรับเอาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1999 โดยเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อรักษาและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยทั้งนี้จุดประสงค์ของการออกข้อมตินี้ก็เพื่อประณามกลุ่มตาลีบันที่ได้ให้ที่พักพิงหลบซ่อนแก่ผู้ก่อการร้ายและกระทำการสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งได้มีมาตรการต่างๆที่เกิดขึ้นตามข้อมตินี้อย่างมากมายให้รัฐสมาชิกดำเนินการซึ่งที่สำคัญคือ การใช้มาตรการในการควบคุมพรมแดน โดยไม่ให้อากาศยานที่เป็นของหรือถูกควบคุมโดยตาลีบันลงจอดในดินแดนของรัฐตน เว้นเสียแต่ว่าเครื่องบินลำดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามย่อหน้า 6 ของข้อมตินี้อย่างมีเหตุผล โดยต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ซึ่งรวมไปถึงภาระหน้าที่ทางศาสนาด้วย เช่น การเข้าร่วมประกอบพิธีฮัจจ์ เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีมาตรการให้รัฐต่างๆอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินซึ่งเป็นของหรือถูกควบคุมโดยตาลีบัน ซึ่งอาจได้รับข้อยกเว้นจากคณะกรรมการตามข้อมตินี้เป็นกรณีๆไป แต่ทั้งนี้ต้องมีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วย โดยจะเห็นได้ว่าถึงแม้มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงจะค่อนข้างเข้มงวดแต่อย่างไรก็ตามยังมีการคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมด้วย และยังมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้อีกโดยให้คณะกรรมการตามที่ตั้งขึ้นตามข้อมตินี้เป็นผู้พิจารณาถึงข้อยกเว้นเป็นกรณีๆไปตามเหตุผลสมควร

ทั้งนี้ประเด็นที่สำคัญคือในข้อมตินี้ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อให้เป็นผู้สังเกตการณ์กานปฏิบัติตามมาตรการในข้อมติและการให้ความเห็น โดยการทำรายงานเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยมีขอบเขตหน้าที่ดังนี้คือ

-เพื่อพิจารณาว่ารัฐต่างๆมีการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยเฉพาะในประเด็นที่กล่าวไว้ข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

-เพื่อพิจารณาข้อมูลต่างๆในเรื่องการละเมิดมาตรการต่างๆ และให้คำแนะนำถึงมาตรการในการตอบโต้การละเมิดเหล่านี้ด้วย

-เพื่อทำรายงานเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องผลกระทบ และรวมไปถึงผลกระทบต่อหลักมนุษยธรรมของมาตรการด้วย

-เพื่อเสนอรายงานการละเมิดมาตรการตามมติต่อคณะมนตรีความมั่นคง

-เพื่อพิจารณาถึงข้อยกเว้นต่างๆตามข้อมติกำหนดไว้

-เพื่อทำรายงานเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของรัฐต่อคณะมนตรีความมั่นคง

นอกจากนั้นในข้อมตินี้ยังมีการเรียกร้องให้รัฐลงโทษบุคคลหรือองคภาวะใดๆ ภายในดินแดนของตนที่ได้ละเมิดต่อมาตรการต่างๆ และให้มีการกำหนดโทษที่เหมาะสมอีกด้วย ซึ่งมาตรการต่างๆที่กำหนดไว้นี้ รัฐสมาชิกมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามอย่างเต็มที่

ข. ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1373 (2001)

ข้อมตินี้คณะมนตรีความมั่นคงลงมติรับเอาเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อรักษาและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฉบับนี้ถือว่าเป็นฉบับที่มีความสำคัญมากที่สุดฉบับหนึ่งในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เนื่องจากได้มีการกำหนดมาตรการต่างๆในทางปฏิบัติไว้มากมาย รวมถึงยังมีระบบการตรวจตราและการรายงานผลที่มีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้ข้อมตินี้ให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องการเรียกร้องให้รัฐสมาชิกงดเว้นจากการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการสนับสนุนทางการเงิน โดยมีการตัดสินใจให้รัฐสมาชิกกำหนดให้การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา การกำหนดให้มีการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการใช้มาตรการในการควบคุมพรมแดนที่มีประสิทธิภาพด้วยเพื่อป้องกันการเคลื่อนไหวข้ามพรมแดนของผู้ก่อการร้าย โดยให้มีการควบคุมการอนุญาตออกเอกสารประจำตัวและเอกสารการเดินทางต่างๆ ให้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ยังมีการยืนยันในการให้รัฐต่างๆเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายด้วย รวมถึงยังมีการเรียกร้องให้มีการให้ความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายและการปลอมแปลงเอกสารการเดินทางด้วย และที่สำคัญในข้อมตินี้ยังได้มีการกำหนดไว้ให้คำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย

ยิ่งไปกว่านั้นในข้อมตินี้ยังมีระบบหรือกลไกในการตรวจตราการดำเนินการตามข้อมติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Committee-CTC) เพื่อตรวจตราและบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติ และให้ความช่วยเหลือในกรณีที่รัฐต่างๆต้องการด้วย รวมถึงมีการกำหนดให้รัฐสมาชิกเสนอรายงานต่อ CTC ด้วย โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ CTC ยังได้มีกำหนดไว้ในข้อมติ ที่ 1377 อีกด้วย

ค. ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1377 (2001)

ข้อมตินี้คณะมนตรีความมั่นคงลงมติรับเอาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 โดยข้อมตินี้มีสาระสำคัญในการเน้นถึงความสำคัญของคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเน้นย้ำให้รัฐต่างๆและคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และยิ่งไปกว่านั้นยังเน้นให้รัฐ องค์การระหว่างประเทศและองค์กรภูมิภาคร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายในเรื่องต่างๆดังนี้

- การส่งเสริมทางปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติตามข้อมติ 1373 รวมไปถึงการเตรียมกฎหมายแม่แบบในเรื่องต่างๆที่เหมาะสมด้วย

- การจัดให้มีเทคโนโลยี กฏระเบียบ กฎหมาย เงินทุน หรือแผนงานต่างๆที่เพียงพอในการดำเนินการตามข้อมติ 1373

- การส่งเสริมความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน

### 3.3 ประเด็นปัญหาและบทวิเคราะห์ของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีผลบังคับผูกพันรัฐสมาชิก มีผลให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงประเด็นปัญหาต่างๆของข้อมติในประเด็นต่างๆดังนี้คือ

### 3.3.1 ประเด็นในเรื่องการให้คำนิยามการก่อการร้ายในข้อมติ

ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคำนิยามนั้นปัจจุบันยังไม่มีกำหนดคำนิยามการก่อการร้ายที่เป็นสากลขึ้นมาดังที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 แล้วนั้น ทางสหประชาชาติเองก็ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในการขร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการก่อการร้ายฉบับสมบูรณ์ (Draft of Comprehensive Convention on International Terrorism) ข้อ 2<sup>41</sup> และในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1566(2004) ก็ได้มีการกำหนดขอบเขตคำนิยามของการก่อการร้ายเอาไว้ด้วยเช่นกัน โดยมีการให้คำนิยามไว้ว่า เป็นการกระทำความผิดทางอาญาซึ่งรวมไป

---

<sup>41</sup> มาตรา 2 ของร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการก่อการร้ายฉบับสมบูรณ์ ได้กำหนดคำนิยามว่า

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, cause :

- (a) Death or serious bodily injury to any person ; or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, State or government facility a public transportation system , an infrastructure facility or the environment; or
- (c) Damage to property , place , facility, or systems referred to in paragraph 1(b) of this article, result in major economic loss,

When the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.

2. Any person also commits an offence if that person makes a credible and serious threat to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

3. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article

4. Any person also commits an offence if that person:

- (a) Participates as an accomplice in , including aiding, abetting or facilitating , the commission of an offence as set forth in paragraph 1,2 or3 of this article;
- (b) Organizes, directs or instigates others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article; or
- (c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1,2 or 3 of the article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
  - (i) be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offences as set forth in paragraph 1 of this article; or
  - (ii) be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

ถึงการกระทำต่อประชาชน โดยเจตนาให้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บอย่างรุนแรงด้วย ด้วยความต้องการให้สาธารณชนหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดๆเกิดความสะพรึงกลัว เพื่อเป็นการคุกคามข่มขู่ต่อประชาชนหรือเพื่อให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่าง ซึ่งจะทำให้เกิดความผิดได้ต้องเป็นการกระทำภายในขอบเขตขอบเขตและคำนิยามของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางการเมือง ทศนคติ ปรัชญา เชื้อชาติ วัฒนธรรม และศาสนาที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุผลในการกระทำได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดคำนิยามของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นยังคงอิงอยู่กับหลักการในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศ โดยแม้จะมีการกำหนดถึงลักษณะของการกระทำความผิดแต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของความผิดภายใต้อนุสัญญาด้วย

### 3.3.2 ประเด็นในด้านสารบัญญัติของข้อมติ

ประเด็นในเรื่องข้อกำหนดเนื้อหาสาระที่มีลักษณะเป็นสารบัญญัติของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น จะเห็นได้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้มีการกำหนดเนื้อหาสาระเช่นนี้ไว้มากมาย ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้คือ

#### ก. การประณามการกระทำของผู้ก่อการร้าย

กรณีที่มีเหตุการณ์รุนแรงอันมีลักษณะเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการออกมติเพื่อประณามการกระทำดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะทราบตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1373 ในการประณามการจู่โจมของผู้ก่อการร้ายที่เมืองนิวยอร์ก วอชิงตัน และเพนซิลวาเนีย ในวันที่ 11 กันยายน 2001 และยังมีผลการยืนยันด้วยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งในอีกหลายข้อมติที่มีการกล่าวประณามเหตุการณ์การก่อการร้ายซึ่งเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิเช่น ข้อมติที่ 1438 (2002) ได้ประณามเหตุการณ์วางระเบิดบนเกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2002 และในข้อมติที่ 1450 (2002) ประณามการวางระเบิดโรงแรมพาราไดรซ์ ในประเทศเคนยา และการโจมตีสายการบิน Arkia Israel เที่ยวบินที่ 582 ซึ่งเดินทางไปยังเมืองมอมบาซา ประเทศเคนยา เป็นต้น ซึ่งการประณามการกระทำที่เกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ในสังคมระหว่างประเทศและถือได้ว่าอาจเป็นตัวแปรในการกำหนดเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในภายหลังได้ เช่นอาจกระทบต่อสถานการณ์ทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจต่อรัฐที่

เกี่ยวข้อง เนื่องจากเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติซึ่งมีรัฐสมาชิกจำนวนมากและมีบทบาทที่สุดในองค์การระหว่างประเทศได้ออกข้อมติเพื่อประณามการกระทำใดๆแล้วหากปรากฏว่าการกระทำนั้นเกิดโดยกลุ่มบุคคลหรือโดยรัฐใด ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและอาจถูกกีดกันในทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมไปถึงรัฐใดที่ติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลหรือรัฐนั้นๆแล้วก็อาจจะได้รับผลกระทบไปด้วย ในขณะที่เดียวกันการประณามต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ จะเป็นการกระตุ้นเตือนประเทศต่างๆให้หันมาให้ความสนใจต่อเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศต่างๆเหล่านั้นเล็งเห็นถึงภัยคุกคามอันเกิดจากการก่อการร้าย และจะทำให้เกิดความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในระหว่างประเทศได้ในที่สุด นอกจากนั้นการกล่าวประณามยังจะเป็นสื่อไปยังผู้ก่อเหตุรุนแรงให้ได้รับรู้ว่า สังคมระหว่างประเทศไม่เคยละเลยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หากแต่อยู่ระหว่างร่วมมือกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ยุติต่อไป

ข. การกำหนดให้รัฐเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเกือบจะทุกฉบับที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายก็มักจะมีการกล่าวยืนยันให้บรรดารัฐสมาชิกดำเนินการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายซึ่งได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศทั้ง 13 ฉบับดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้วด้วย จึงถือว่ามีมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงในการกำหนดให้รัฐสมาชิกเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาทั้ง 13 ฉบับนี้ เป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดมาตรการหนึ่งและรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการเป็นอันดับแรกๆ โดยที่อนุสัญญาทั้ง 13 ฉบับสหประชาชาติได้ทำขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดองค์ประกอบและขอบเขตของการกระทำต่างๆที่เป็นการก่อการร้าย เนื่องจากว่าในปัจจุบันการก่อการร้ายยังไม่สามารถกำหนดคำนิยามที่เป็นสากลขึ้นได้ โดยการที่รัฐสมาชิกของสหประชาชาติล้วนแต่มีพันธกรณีในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวนี้ทั้งสิ้น รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนี้ในระยะแรกส่วนมากจะเป็นการออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ไม่ว่าจะเป็น อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการขี้อากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ และพิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีชอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ แต่ในระยะหลังเนื่องจากเกิดการระเบิดโดยผู้ก่อการร้ายมากขึ้น จึงได้มีการออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการวางระเบิดมากขึ้นด้วย



นอกจากนี้เพื่อเป็นการตัดความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย สหประชาชาติจึงได้ออกอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้ายมาเมื่อปี ค.ศ.1999 โดยตามความเห็นของผู้วิจัย อนุสัญญานี้ถือว่ามีผลสำคัญที่สุดเพราะในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของผู้ก่อการร้ายย่อมที่จะต้องอาศัยปัจจัยทางการเงินทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนาเทคโนโลยี อาวุธ กำลังพล ซึ่งจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้ายนี้ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประเทศสมาชิก เนื่องจากในระยะเวลาเพียงไม่นานก็มีรัฐต่างๆเข้าเป็นภาคีแล้วถึง 150 ประเทศ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกในการต้องการร่วมกันหาข้อยุติในเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

นอกจากนี้ยังมีข้อมติที่กล่าวถึงในเรื่องการเข้าเป็นภาคีและการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญอีก ได้แก่ ข้อมติ 1540 ซึ่งเป็นข้อมติที่เน้นถึงการดำเนินการกับอาวุธนิวเคลียร์ และอาวุธร้ายแรงอื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อาวุธต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีกัมมันตภาพรังสีที่สามารถผลิตเป็นระเบิดร้ายแรงได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศต่างๆได้รับความสูญเสียอย่างมหาศาลหากผู้ก่อการร้ายใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการก่อการร้าย หรือหากผู้ก่อการร้ายดำเนินการโจมตีโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Nuclear Reactor) หรือโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ (Nuclear power plant) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้มีการแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีในอากาศได้ ดังนั้น การเข้าควบคุมการใช้ หรือแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาวุธนิวเคลียร์ มีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่

ฉบับแรก คือ Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในเรื่องการกำหนดพันธกรณีให้แก่ประเทศต่างๆทั้งที่มี และไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ จะต้องไม่ส่งเสริมหรือเป็นธุระจัดหาสารกัมมันตภาพรังสีหรือวัสดุอื่นๆที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ รวมไปถึงต้องไม่ส่งเสริมหรือช่วยเหลือในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและจัดหาบุคลากรทางด้านนิวเคลียร์แก่ประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งในส่วนของประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์เอง ก็จะต้องไม่ขวนขวายหาวัสดุที่ใช้ผลิตนิวเคลียร์ รวมถึงห้ามริเริ่มหรือทดลองเทคโนโลยีในด้านนี้ด้วย \*

---

\* ในสนธิสัญญานี้ได้แบ่งประเทศต่างๆออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเทศที่มี กับประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ โดยที่ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ หมายถึง ประเทศมหาอำนาจ 5

ฉบับที่สอง คือ the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุดช่องว่างของ NPT โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ทุกประเภท โดยนอกจากจะห้ามรัฐสมาชิกทดลองแล้ว ยังห้ามรัฐสมาชิกในการช่วยเหลือรัฐอื่น ๆ ที่มีได้เป็นภาคีทำการทดลองด้วย

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการถึงข้อบกพร่องของ NPT ดังนี้คือ<sup>42</sup>

1. มาตรการลงโทษต่อรัฐภาคีที่ฝ่าฝืนนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่า ถึงแม้ International Atomic Energy Agency หรือ IAEA จะมีบทบาทในการตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงการตรวจสอบประเทศมหาอำนาจทั้งห้าประเทศด้วย
2. ไม่มีมาตรการบังคับสำหรับประเทศมหาอำนาจทั้งห้าประเทศที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์อยู่แล้ว เพียงแต่กำหนดแนวทางในการเจรจาเพื่อลดอาวุธเท่านั้น
3. ไม่มีการกล่าวถึงการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ดังนั้นบางประเทศจึงอาจนำเอาโครงการที่มีวัตถุประสงค์ทางสันติ มาบังหน้าเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อื่นก็ได้
4. ไม่มีการกล่าวถึงปัญหาการใช้อาวุธนิวเคลียร์ จึงอาจทำให้ผู้อ้างได้ว่าไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศในการห้ามใช้อาวุธนิวเคลียร์

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันภายใต้การนำของสหประชาชาติได้มีการยกร่างอนุสัญญาที่เกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์อีกฉบับหนึ่ง คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.2005 ( the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม รวมถึงมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาไว้ด้วย ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการเปิดให้ลงนามอยู่ และในปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามแล้วทั้งสิ้นประมาณ 100 ประเทศ ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัยมีความเห็นว่าอนุสัญญานี้มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมากที่รัฐต่างๆควรจะร่วมเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบัน ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าอาวุธนิวเคลียร์เป็นอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง และสามารถสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้เกิดขึ้นได้ทั้งกับสิ่งที่มีชีวิต และสิ่งที่ไม่มีชีวิต ดังนั้นหากให้ผู้ก่อการร้ายได้มี

---

ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา , รัสเซีย , ฝรั่งเศส , อังกฤษ และจีน และนอกจากนี้ถือเป็นประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ทั้งสิ้น.

<sup>42</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช , “นิวเคลียร์ออกมาเคตอน ในโลกปัจจุบัน,” มติชนรายวัน (16 มิถุนายน 2548): 7.

โอกาสครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ หรือเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์ได้ ก็จะก่อให้เกิดอันตรายเป็นอย่างมาก ดัง จะเห็นได้จากสถานการณ์นิวเคลียร์ในประเทศอิหร่านในปัจจุบัน ซึ่งประเทศต่างๆ รวมทั้งสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก แม้ประเทศอิหร่านจะอ้างว่าตนครอบครองเทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อการสันติก็ตาม

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีอีกมาตรการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในมติที่ 1267 และ 1333 ซึ่งมีความสำคัญได้แก่ การกำหนดให้รัฐภาคีงดเว้นให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านอาวุธ เงินทุน เทคโนโลยี การให้ที่พักพิง การฝึกอบรมทางทหาร รวมถึงการให้คำแนะนำในด้านต่างๆด้วย โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ให้ความสำคัญกับมาตรการดังกล่าวเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากได้มีการออกข้อมติต่างๆที่กำหนดมาตรการให้รัฐสมาชิกดำเนินการเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลดาไลบัน ในประเทศอัฟกานิสถาน หยุดการให้ความช่วยเหลือการสนับสนุนการก่อการร้ายในด้านต่างๆ

ค.การให้รัฐกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายใน  
การกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมายภายในนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งในการนำมาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ดังเช่นที่ปรากฏในข้อมติ 1373 (2001) ซึ่งได้มีการกำหนดให้รัฐบัญญัติให้ความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมายภายใน รวมทั้งกำหนดโทษที่รุนแรงด้วย ซึ่งการกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เนื่องจากจะทำให้รัฐนั้นสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในรัฐของตนได้ นอกจากนี้หากทุกรัฐได้บัญญัติให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในแล้วจะส่งผลให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นไปได้ได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น อาทิเช่นในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีหลายสัญชาติ หรือกรณีการกระทำความผิดมีความคาบเกี่ยวกับหลายประเทศ ซึ่งจะทำให้การจัดส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมายภายในของรัฐมิใช่หนทางเดียวในการจะดำเนินคดีและลงโทษต่อผู้กระทำความผิด กล่าวคือ รัฐนั้นๆก็อาจสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดภายในกรอบอื่นๆตามกฎหมายภายในที่ตนมีอยู่ได้ เช่น การดำเนินคดีในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น วางเพลิง อั้งยี่ หรือช่องโจร เป็นต้น

ง.การกำหนดให้รัฐยกระดับความเข้าใจของประชาชนในเรื่องการก่อการร้าย

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเครือข่ายการก่อการร้ายได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาชนบางกลุ่มยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือทางการเมือง ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญที่นำมาสู่ปัญหาของการก่อการร้าย จึงทำให้บุคคลเหล่านั้นถูกชักจูงเข้าเป็นสมาชิกขบวนการการก่อการร้ายได้ง่าย ซึ่งสหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีข้อมติที่ 1566 (2004)<sup>43</sup> ซึ่งกำหนดให้แต่ละรัฐดำเนินการยกระดับความเข้าใจของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องการแบ่งแยกเชื้อชาติและศาสนา รวมถึงการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆ โดยเน้นการให้ความร่วมมือระหว่างกันเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชน โดยการให้การศึกษา การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงความร้ายแรงของปัญหา โดยจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาดูแล และรับผิดชอบปัญหาโดยตรง และติดตามความคืบหน้าในทุกระยะ ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นนี้ ควรที่จะให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ซึ่งการดำเนินการตามวิธีนี้จะต้องกระทำให้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่มีประสิทธิภาพ

จ.การเยียวยาผู้เสียหายในการก่อการร้าย

ในประเด็นนี้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างพอสมควร โดยมักจะมีการแสดงความเสียใจต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการก่อการร้ายอยู่บ่อยครั้ง หลังจากมีการเกิดการก่อการร้ายต่างๆ ซึ่งต่อมาในข้อมติที่ 1566 (2004) ก็ได้มีการกำหนดไว้ว่า มีความกังวลอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของเหยื่อ ซึ่งรวมไปถึงเด็ก ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการก่อการร้ายที่ใช้ความรุนแรงในโลก และนอกจากนั้น ยังยืนยันถึงความรับผิดชอบเหยื่อและครอบครัวของเขาด้วย ที่สำคัญที่สุดในประเด็นนี้ก็คือ ในข้อมตินี้ ได้เรียกร้องให้คณะทำงาน พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหาย ให้แก่เหยื่อจากการก่อการร้ายและครอบครัวของเขา ซึ่งกองทุนนี้จะได้จาการบริจาค ซึ่งบางส่วนอาจมาจากการยึดทรัพย์สินขององค์กรการก่อการร้าย สมาชิก ผู้สนับสนุน และให้คณะทำงานยื่นข้อเสนอต่อคณะมนตรีด้วย ซึ่งจะ

<sup>43</sup> United Nations Security Council Resolution 1566(2004).

เห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ให้ความสำคัญกับผู้ต้องสูญเสียชีวิตซึ่งเกิดจากเหตุการณ์การก่อการร้าย รวมถึงการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่อด้วย

สำหรับผู้วิจัยเห็นว่าในกรณีนี้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงควรจะให้ ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากเมื่อมีการก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้นจำนวนของผู้เสียหายก็มากตามไปด้วย แต่ในประชาคมโลกมักจะเน้นให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยไม่ค่อยมีการให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายมากเท่าที่ควร

### 3.3.3 ประเด็นในด้านวิธียุติของข้อมติ

จากการศึกษาข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถแบ่งข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายในประเด็นด้านวิธียุติออกได้เป็นสองประเด็น คือ

ก. การกำหนดให้รัฐนำตัวผู้ก่อการร้ายและผู้มีส่วนร่วมมาสู่กระบวนการยุติธรรม

ในประเด็นนี้ เป็นข้อกำหนดให้รัฐจะต้องมีวิธีการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาเพื่อสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งกระทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐ โดยบัญญัติให้การกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อการร้ายเป็นความผิดตามกฎหมายภายใน ทั้งนี้ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษดังกล่าว ควรจะมีการกำหนดขั้นตอน และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน และรวดเร็ว เพื่อให้การนำตัวผู้กระทำความผิด และการดำเนินกระบวนการทางยุติธรรม เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า ควรที่จะมีการกำหนดศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา รวมทั้งกำหนดวิธีพิจารณาคดีขึ้นมาต่างหาก โดยเฉพาะด้วย เนื่องจากคดีความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นคดีมีความละเอียดอ่อน และมีความซับซ้อนมากกว่าคดีอาญาทั่วไปมาก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุของการก่อการร้ายไม่ได้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ที่ส่วนมากจะเป็นการประสงค์ต่อทรัพย์ หรือต่อชีวิต แต่ในกรณีของการก่อการร้ายอาจมีสาเหตุของการกระทำ หรือวัตถุประสงค์อื่นแอบแฝงอยู่ เช่นความไม่พอใจต่อระบอบการปกครองหรือปัญหาในทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้การก่อการร้ายยังมีความเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศจึงมิใช่ความผิดที่จะอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว ดังนั้นการกำหนดให้มีศาลที่พิจารณาคดีประเภทนี้ขึ้นมา โดยเฉพาะจึงจะช่วยทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้กระทำความผิดว่าจะได้รับความเป็นธรรมที่เหมาะสมตามระบบสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

ยกตัวอย่างเช่น ในข้อมติ 1368 (2001)<sup>44</sup> ซึ่งได้เรียกร้องให้รัฐทุกรัฐดำเนินการร่วมกันอย่างเร่งด่วน ในการนำตัวผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนร่วม และผู้สนับสนุนมาสู่กระบวนการยุติธรรม และต่อมาในมติ 1373 (2001) ก็ได้มีการเน้นย้ำในเรื่องนี้ว่า ให้นำบุคคลผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการก่อการร้ายมาสู่กระบวนการยุติธรรม และให้มีมาตรการเพิ่มเติมในการนี้ด้วย ต่อมาในมติ 1456 (2003)<sup>45</sup> ก็กำหนดให้รัฐต่างๆ นำตัวผู้กระทำความผิด ผู้สนับสนุน ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ผู้ให้ที่พักพิง ผู้วางแผน มาสู่กระบวนการยุติธรรม โดยให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย ยิ่งไปกว่านั้นในมติ 1530(2004)<sup>46</sup> ก็ได้ออกมาโดยมีการยืนยันมติ 1373 ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีในมติ 1373 โดยร่วมมือกันนำตัวผู้กระทำความผิด ผู้เตรียมการ ผู้มีส่วนร่วม และผู้สนับสนุน มาสู่กระบวนการยุติธรรม จะเห็นได้ว่าจากข้อมติทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คณะมนตรีความมั่นคงให้ความสำคัญกับการนำตัวผู้ก่อการร้ายมาสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก โดยมีการกำหนดให้บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทุกชั้นตอนต้องถูกพิจารณาคดี และไม่ว่าจะกระทำความผิดสำเร็จแล้วหรือไม่ก็ตาม

ข.การให้รัฐต้องกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดการก่อการร้าย

จากการศึกษาข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้าย จะพบว่าข้อมติต่างๆมิได้กล่าวถึงระดับของบทลงโทษไว้ รวมทั้งมิได้บ่งชี้ให้รัฐจะต้องกำหนดบทลงโทษสถานใดแก่ผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงอยู่ในดุลพินิจของแต่ละรัฐในการที่จะกำหนดกรอบ หรือระดับของบทลงโทษให้มีความเหมาะสมกับสภาพของความผิด ความรุนแรงของการกระทำ และแรงจูงใจในการกระทำ ซึ่งในการที่รัฐจะกำหนดบทลงโทษดังกล่าวนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ จะต้องคำนึงถึงหลักของสิทธิมนุษยชนด้วย กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นการกำหนดบทลงโทษในลักษณะที่รุนแรงเกินไป หรือการกำหนดบทลงโทษที่แสดงออกในลักษณะของดาต่อดา ฟันต่อฟัน เป็นต้น

<sup>44</sup> United Nations Security Council Resolution 1368(2001).

<sup>45</sup> United Nations Security Council Resolution 1456(2003).

<sup>46</sup> United Nations Security Council Resolution 1530(2004).

ในประเด็นเรื่องการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดการก่อการร้ายนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐไม่ควรที่จะกำหนดให้มีบทลงโทษประหารชีวิต โดยมีเหตุผลอยู่สองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยวิธีการประหารชีวิตถือเป็นการกระทำที่รุนแรงและเป็นการไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายควรที่จะกระทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แม้ว่าการลงโทษประหารชีวิตอาจจะช่วยให้แก้ไขปัญหาการก่อการร้าย โดยทำให้ผู้กระทำเกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่รุนแรงก็ตาม

ประการที่สอง การดำเนินการลงโทษประหารชีวิตต่อผู้ก่อการร้ายนั้น อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ เนื่องจากว่า ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศกลุ่ม European Union (EU) จะไม่ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่รัฐผู้ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น มีการลงโทษประหารชีวิตในความผิดที่ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนไป

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าบทลงโทษที่เหมาะสมกับผู้ก่อการร้าย ควรจะเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงแต่จะต้องมิใช่โทษประหารชีวิต เช่น อาจกำหนดมาตรการลงโทษโดยการจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งนอกจากจะเป็นการควบคุมให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่สามารถออกไปกระทำความผิดได้อีกแล้ว ยังสามารถให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดมีทัศนคติที่ถูกต้องและไม่หันกลับไปทำผิดซ้ำที่เคยได้กระทำมาแล้วอีกต่อไป

### 3.3.4 ประเด็นในเรื่ององค์การที่ปรากฏตามข้อมติ

การที่จะทำให้มาตรการต่างๆตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และให้รัฐต่างๆปฏิบัติตามมาตรการที่มีอยู่อย่างแท้จริง จำต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของรัฐอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติตามข้อมติ ซึ่งจากการศึกษานั้นพบว่าคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายที่มีอยู่ในปัจจุบันและมีบทบาทสำคัญ ได้แก่

ก. คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1267(1999)

คณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการรับรองข้อมติฉบับนี้ เนื่องจากกลุ่มตาลีบันมีการใช้ดินแดนในประเทศอัฟกานิสถานเพื่อเป็นที่พักพิงและเป็นสถานที่ฝึกอบรม รวมถึงการวางแผนการก่อการร้าย ซึ่งถือว่าการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

จึงได้มีการออกข้อมติฉบับนี้เพื่อร่วมกันประณามการกระทำดังกล่าว อีกทั้งยังมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ซึ่งเป็นพันธกรณีแก่รัฐสมาชิกในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการอายัดเงินทุนและแหล่งทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย การใช้มาตรการควบคุมพรมแดนรวมถึงการไม่อนุญาตให้อากาศยานที่เป็นของหรือควบคุมโดยกลุ่มตาลีบันลงจอดในดินแดนของตน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญ ดังนั้นเพื่อให้รัฐสมาชิกได้มีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ ข้อมติ 1267 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกของคณะมนตรี เพื่อดำเนินการต่างๆ รวมถึงมีการสังเกตการณ์ และให้ความเห็น โดยการทำรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อมติ 1267 โดยสรุปมีดังนี้คือ

1. การตรวจสอบการปฏิบัติการตามมาตรการต่างๆ ของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของรัฐสมาชิก

2. การทำรายงานและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดมาตรการตามข้อมติ และผลกระทบของข้อมติซึ่งรวมไปถึงผลกระทบในด้านหลักมนุษยธรรมด้วย

3. การเก็บรวบรวมและรักษารายงานของรัฐสมาชิก

4. การจัดทำรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย และแจ้งให้รัฐสมาชิกทราบถึงรายชื่อดังกล่าว

5. การประเมินค่าการดำเนินการตามข้อมติเพื่อเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคง จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามข้อมติ 1267 นี้ เกิดขึ้นเนื่องมาจากกรณีที่มีเหตุการณ์คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และมีขอบเขตหน้าที่สำคัญในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย เพื่อแจ้งให้กับรัฐสมาชิกทราบ แต่มิได้มีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหา หรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายในเชิงปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงทำให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้มีบทบาทกับการแก้ไขปัญหาได้ไม่มากเท่าที่ควร

ข. คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1373(2001)

คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นโดยสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ซึ่งมีการจี้เครื่องบินโดยสารพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ และตึกเพนตากอน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่คุกคามและละเมิดต่อความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ และเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงที่สร้างความเสียหายอย่าง



มากมายอีกทั้งยังก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติ ที่ 1373 ขึ้นเพื่อประณามการกระทำดังกล่าวและกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายออกมามากมาย รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจตราการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติ และให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมแก่รัฐด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมาธิการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Committee-CTC)

โดยขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ CTC นั้นมีอยู่หลายประการ และมีข้อมติที่ออกมาในภายหลังเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ CTC อยู่เป็นระยะๆ โดยขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่

1. การตรวจสอบการปฏิบัติการตามมาตรการต่างๆ ของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของรัฐสมาชิก

2. การเสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงในการปฏิบัติการตามข้อมติของรัฐสมาชิก

3. การเก็บรวบรวมและรักษารายงานของรัฐสมาชิก

4. การตรวจสอบข้อมูลว่าจะมีทางใดที่รัฐสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือ CTC ในเรื่องเกี่ยวกับ

- การส่งเสริมทางปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติตามข้อมติ 1373 รวมถึงการเตรียมกฎหมายแม่แบบที่เหมาะสมด้วย

- การมีเทคโนโลยี ระบบการเงิน กฎระเบียบ กฎหมาย หรือแผนงานต่างๆ ที่พอเพียงในการนำไปใช้เพื่อปฏิบัติตามมติ 1373(2001)

- การส่งเสริมความร่วมมือที่เป็นไปได้ในระหว่างแผนงานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ

5. การเข้าเยี่ยมเยือนรัฐสมาชิกตามความเหมาะสมและตามความยินยอมของรัฐ

ในส่วนของการดำเนินงานของ CTC จะมีการแบ่งคณะกรรมการย่อยออกเป็นสามชุด เพื่อพิจารณารายงานและเปิดโอกาสให้รัฐที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังการอภิปรายของคณะกรรมการย่อยได้บางส่วน<sup>47</sup> โดยคณะกรรมการย่อยจะปรึกษาปัญหาทางเทคนิคของรัฐที่ได้รายงานไว้กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญซึ่งแต่งตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงานของ CTC ในด้านต่างๆ คือการ

---

<sup>47</sup> “How Does the CTC work with States,”[Online]. Available from: <http://www.un.org>. [2005, January 9]

ร่างกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน กฎหมายศุลกากร การอพยพพลีภัย การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การบังคับใช้กฎหมาย และการลักลอบขนอาวุธผิดกฎหมาย

CTC ได้วางกรอบให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามมติ 1373 ตามขั้นตอนต่างๆดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมมาตรการตามข้อมติ 1373 รวมถึงการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาทั้ง 12 ฉบับ เพื่อทำให้เกิดกลไกที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

ขั้นที่สอง รัฐต้องจัดให้มีกลไกทางบริหารให้เป็นไปตามข้อมติ 1373 เช่น การปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศุลกากร การควบคุมพรมแดน การควบคุมการใช้อาวุธของผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะในด้านการปราบปรามมิให้มีการรับสมาชิกของผู้ก่อการร้าย การเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย การให้ที่พักพิงต่อผู้ก่อการร้าย รวมถึงการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในรูปแบบอื่นๆด้วย

ขั้นที่สาม รัฐต้องให้ความร่วมมือกันทั้งในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค ระดับระหว่างประเทศ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้น CTC ยังได้เน้นบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระดับท้องถิ่น ให้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามข้อมติ โดย CTC ได้มีการจัดการประชุมพิเศษขึ้นในวันที่ 6 มีนาคม 2003 ซึ่ง CTC ได้มีการพบและอภิปรายร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระดับท้องถิ่น เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน นอกจากนี้ยังได้มีการตกลงกันว่าองค์กรระหว่างประเทศจะร่วมกันแบ่งปันข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรฐาน และทางปฏิบัติที่ดีระหว่างกัน ส่วน องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระดับท้องถิ่นจะยกระดับกลไกในการให้ความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการให้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามข้อมติ 1373 นี้เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในการให้ความร่วมมือกับรัฐ และองค์กรระหว่างประเทศระดับต่างๆ ในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้าย ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการได้จัดให้มีการประชุมระหว่างองค์กรระดับต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและวางกรอบในการให้ความร่วมมือกันอยู่เสมอ นอกจากนี้การที่คณะกรรมการชุดนี้ได้มีการวางกรอบปฏิบัติให้รัฐต้องปฏิบัติตามมติ 1373 อย่างเป็นขั้นตอนพร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการย่อยขึ้นมาเพื่อพิจารณารายงานเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่รัฐได้รายงานต่อคณะกรรมการย่อย โดยเปิดโอกาสให้รัฐที่

เกี่ยวข้องรับฟังการอภิปรายของคณะกรรมการย่อยได้ด้วยนั้นจะทำให้คณะกรรมการได้รับรู้ปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจะได้ร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้คณะกรรมการยังได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากจากการแถลงนโยบายของประธาน CTC ต่อคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2002 ซึ่งกล่าวไว้ว่า CTC ได้ดำเนินการตรวจสอบการบังคับการให้เป็นไปตามมติ 1373 โดยตรวจสอบการละเมิดต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศ การละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชน และ CTC ยังคงตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิทธิมนุษยชน โดยจะได้ดำเนินการตรวจสอบอย่างเหมาะสมต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1267 และคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย (CTC) ที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1373 เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาจากที่มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายเกิดขึ้น ซึ่งมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และ CTC แม้จะมีกรอบการทำงานที่ชัดเจน อีกทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการย่อยเพื่อดูแลงานอย่างใกล้ชิด ที่สำคัญยังมีการให้ความสำคัญกับการร่วมมือในการดำเนินงานกับองค์การระหว่างประเทศ องค์การภูมิภาค และองค์การระดับท้องถิ่น ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีศักยภาพและบทบาทมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ในด้านของการปฏิบัติงานของคณะทำงานต่างๆ ควรจะมีความเชื่อมโยงกันเนื่องจากลักษณะของงานที่เกี่ยวข้องกัน และ ถึงแม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงเองก็ได้มีข้อมติที่ 1535 (2004) เพื่อจัดตั้งองค์กรรองของคณะมนตรีความมั่นคง คือ คณะกรรมการเพื่อบริหารงานการต่อต้านการก่อการร้าย (the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate-CTED) ซึ่งจะเป็นองค์กรเสริมของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินงานเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายแล้วก็ตาม แต่ CTED ตามข้อมติ 1535 จะเน้นการปฏิบัติตามข้อมติ 1373(2001) ดังนั้นแล้วผู้วิจัยจึงเห็นว่า CTED ก็ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ทั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงควรจะได้มีการออกข้อมติเพื่อจัดตั้งหน่วยงานซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการก็ได้ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะได้มีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินมาตรการของรัฐเพื่อเป็นไปตามข้อมติในการดำเนินการแก้ปัญหาในระยะยาว และเป็นศูนย์กลางของคณะกรรมการทุกชุดและกลุ่มคณะทำงานต่างๆที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ ซึ่งคณะกรรมการและกลุ่มคณะทำงานอื่นๆที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมตินั้นยังมีอีกมากมาย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1540 (2004) เป็นต้น

### 3.3.5 ประเด็นในด้านการบังคับใช้มาตรการตามข้อมติ

ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นตามความเห็นของผู้วิจัยนั้นเห็นว่า มาตรการในประเด็นนี้เป็นมาตรการที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะจะเป็นมาตรการที่เน้นในทางปฏิบัติและจะช่วยป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายได้เป็นอย่างดี

ก.การให้รัฐดำเนินการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย รวมถึงการตัดความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

ในหัวข้อนี้ ถือเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงอย่างมาก เนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้สาเหตุที่ทำให้การก่อการร้ายแพร่ขยายและมีเครือข่ายอยู่ทั่วโลก รวมถึงยากต่อการจับกุม เนื่องจากเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น อีกทั้งยังมีแหล่งกองทุนหรือเงินจำนวนมากในการสนับสนุนการกระทำดังกล่าว ซึ่งแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้ายมักจะได้มาจากการสนับสนุนจากบุคคล กลุ่มบุคคล รัฐต่างๆ จากการรับบริจาคจากผู้ปิดบังสถานะที่แท้จริง บริษัทพาณิชย์และการลงทุน ตัวแทนค้าอาวุธ ร้านค้าปลอดภาษี บริษัทส่งออกนำเข้า และบริษัทผลิตสินค้าแล้ว ยังมาจากการประกอบธุรกิจขององค์กรก่อการร้าย ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในบางกรณีเงินทุนของผู้ก่อการร้ายดังกล่าวก็จะได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็จะมีการนำเงินเหล่านั้นไปดำเนินการเพื่อให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “การฟอกเงิน” เช่นการนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด หรือลักลอบค้าอาวุธไปลงทุนในกิจการต่างๆที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยมากจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน มีมูลค่าการลงทุนสูง องค์กรการกุศล ซึ่งโดยปกติจะเป็นกิจการที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร

ทั้งนี้ เงินที่ได้มาจากการกระทำผิดซึ่งเป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและรวมถึงเงินทุนของผู้ก่อการร้ายนั้น ข้อมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดให้มีการดำเนินการอายัดแหล่งเงินดังกล่าว ซึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดผู้วิจัยขอกล่าวถึงหลักในเรื่องการฟอกเงินก่อน เนื่องจากว่าการฟอกเงินเกี่ยวข้องกับการอายัดเงินทุนของผู้ก่อการร้ายตรงที่ว่าเงินส่วนใหญ่ที่ได้มาจากการกระทำผิดของผู้ก่อการร้ายนั้น จะมีขั้นตอนในการฟอกเงินให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงทำให้ยากแก่การสืบหาต้นตอที่แท้จริงของแหล่งเงิน และอาจทำให้มาตรการอายัดเงินทุนไม่มีประสิทธิภาพได้ การฟอกเงินนั้นเป็นอาชญากรรมด้านการเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งโดยปกติมักจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรหรืออาชญากรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ที่ผิดกฎหมายจำนวนมาก โดยการนำเงินมาเข้าสู่ระบบการค้าและการเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถกระทำผ่านองค์กรได้หลายประเภท โดยเฉพาะการทำธุรกรรมกับธนาคาร ซึ่งถือเป็นหนทางที่สะดวกที่สุด และมาตรการต่างๆที่รัฐใช้ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด

ฐานฟอกเงิน อาจจะเป็น โทษปรับหรือจำคุก และนอกจากนั้นก็อาจจะมีกำหนดให้อายัดเงินดังกล่าวที่สงสัยว่าเป็นการฟอกเงิน โดยไม่สามารถเคลื่อนย้ายเงินจำนวนดังกล่าวได้ และที่สำคัญคือมาตรการยึดทรัพย์ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมาก เนื่องจากหากกระทำแล้ว ฎกริบทรัพย์ไปก็จะขาดเงินทุนถือเป็นการตัดแรงจูงใจในการกระทำ ในส่วนของแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้น อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 1999 รวมถึงมีข้อมติต่างๆ ได้กล่าวไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งได้เน้นในเรื่องการตัดความช่วยเหลือทางการเงิน และการอายัดแหล่งเงินดังกล่าว

การอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายที่ปรากฏในข้อมติ ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นปัญหาที่น่าสนใจคือ ทรัพย์สินและเงินทุนของผู้ก่อการร้ายหลังจากที่ได้อายัดไว้ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินและเงินทุนที่สนับสนุนในการก่อการร้ายมีที่มาจากหลายทาง และมีเป็นจำนวนมาก จึงสามารถที่จะนำเงินทุนต่างๆ เหล่านั้นมาใช้ในกิจกรรมอื่นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมากมาย แต่ปรากฏว่าข้อมติกลับมิได้ให้ความสำคัญในการวางกรอบการนำเงินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์แต่อย่างใด คงมีเพียงข้อมติ 1566(2004) เท่านั้น ที่ได้กล่าวไว้ว่า กองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่อและครอบครัวจากการก่อการร้าย อาจได้เงินทุนบางส่วนมาจากการอายัดทรัพย์สินขององค์กรการก่อการร้าย และการกระตุ้นให้รัฐบาลเข้ากองทุน Trust Fund เพื่อสนับสนุนการใช้มาตรการการต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงมาตรการตรวจตราการดำเนินการตามมติโดยตรง ส่วนนี้รัฐอาจนำเงินจากการยึดอายัดมาบริจาคเข้ากองทุนก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทรัพย์สินและเงินทุนที่ได้จากการอายัดมานั้น ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นๆ ได้ เป็นต้นว่า อาจนำไปใช้ในการพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย การใช้เป็นทุนในการศึกษาและวิจัยเพื่อสร้างการศึกษาและความเข้าใจให้แก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งตรงจุดนี้ควรจะมีข้อมติที่กล่าวเรียกร้องเพื่อกำหนดกรอบที่ชัดเจนไว้เป็นแนวทางด้วย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในเรื่องการดำเนินการกับแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้ายนั้น ข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดให้มีการอายัดเงินดังกล่าว ซึ่งก็คือ การกำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเหล่านั้นไปใช้ในการกระทำความผิดได้นั่นเอง โดยมีการกำหนดให้ใช้มาตรการนี้ กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทุกคน หรือแม้แต่ทรัพย์สินนั้นจะไม่ใช่ของผู้ก่อการร้าย แต่เป็นของบุคคลอื่นซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายเป็นผู้ดูแลอยู่ก็สามารถที่จะใช้มาตรการนี้ได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องการตัดความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายนั้น ก็เป็นปัญหาที่สำคัญเช่นกัน โดยในเรื่องนี้ ข้อมติ 1373(2001) ได้กำหนดไว้ว่า

ให้รัฐมีการดำเนินการกับเรื่องการเงินของผู้ก่อการร้าย และ ให้มีการดำเนินการกับคนชาติหรือคนที่อยู่ในดินแดนของตนที่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยรู้ว่าเงินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อการก่อการร้าย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมให้เป็นความผิดอาญา ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะทำให้ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินเกิดความเกรงกลัวในการกระทำมากขึ้น และนอกจากนั้น ในข้อมติ 1526(2004) ยังได้มีการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างเต็มที่และเด็ดขาดในการตัดเส้นทางหมุนเวียนเงินทุน หรือทรัพย์สิน หรือแหล่งทางเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งมีการให้แก่องค์กรอัลเกด้า และตาลีบัน โดยการใช้กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เหมาะสม โดยทั้งนี้ให้ใช้กับองค์กรที่ไม่แสวงกำไรที่มีลักษณะการใช้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และยังกระตุ้นรัฐและองค์กรภูมิภาคให้จัดตั้งระบบการรายงานภายใน และกระบวนการต่างๆในเรื่องการเคลื่อนย้ายเงินข้ามพรมแดนด้วย

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการสนับสนุนการก่อการร้ายที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันคือ การให้การสนับสนุนทางการเงิน เนื่องจากว่าเงินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายด้านอาวุธยุทธภัณฑ์ การฝึกอบรม หรือการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นหากสามารถตัดช่องทางทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายได้ ก็จะทำให้สามารถลดปัญหาของการก่อการร้ายได้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามในการตัดการสนับสนุนทางการเงินนี้ก็ควรที่จะคำนึงถึงด้านมนุษยธรรมเนื่องจากการตัดความช่วยเหลือทางการเงินโดยเฉพาะกับประเทศที่ด้อยพัฒนาและขาดงบประมาณแล้วก็อาจส่งผลให้ประชาชนที่เป็นผู้บริสุทธิ์ โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ภายในประเทศได้รับความเดือดร้อนไปด้วย

#### ข. การกำหนดมาตรการภายในรัฐให้มีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละรัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการภายในที่ดี และเหมาะสม เพื่อให้สามารถสามารถจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายได้ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการต่างๆภายในให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่สองประการ คือ

1. การกำหนดมาตรการในการควบคุมพรมแดน ซึ่งตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1373(2001) ได้กำหนดให้รัฐต้องป้องกันการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยการใช้ระบบการควบคุมพรมแดนที่มีประสิทธิภาพ และต้องมีการควบคุมในเรื่องหลักเกณฑ์การออกเอกสารประจำตัว และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง รวมทั้งให้มีมาตรการในการป้องกันไม่ให้มีการฉ้อโกง และการปลอมแปลงเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งมาตรการนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ ปัญหาเรื่องการออกเอกสารการเดินทาง

และหลักเกณฑ์ในการเดินทางเข้าและออกประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันการคมนาคมไปยังประเทศต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และมีด้วยกันหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยทางเครื่องบิน ทางเรือ รถยนต์ หรือแม้กระทั่งการเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศเพื่อนบ้านด้วยตนเอง ซึ่งแม้แต่ละประเทศจะมีขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบการเดินทางเข้าและออกประเทศอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่าแต่ละประเทศยังมีมาตรฐาน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการออกเอกสารการเดินทาง และการตรวจสอบการเดินทางเข้าและออกประเทศที่แตกต่างกัน เช่นบางประเทศมีการให้สิทธิพิเศษกับผู้เดินทางที่ถือสัญชาติหนึ่งซึ่งสามารถเข้าประเทศของตนได้โดยไม่ต้องขอวีซ่า แต่กับผู้เดินทางที่ถืออีกสัญชาติหนึ่งกลับมีขั้นตอนในการตรวจสอบการเข้าประเทศที่ยุ่งยาก และหากไม่มีการขอวีซาก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศนั้นได้ ซึ่งการที่แต่ละประเทศยังมีมาตรการการตรวจสอบการเดินทางเข้า และออกประเทศที่แตกต่างกันเช่นนี้ อาจจะเป็นช่องทางให้ผู้ก่อการร้ายใช้เป็นประโยชน์ในการเดินทางลักลอบเข้าประเทศใดประเทศหนึ่งได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาในกรณีที่ผู้ลักลอบเดินทางเข้าประเทศดังกล่าวมิหรือใช้หนังสือที่เกี่ยวกับเอกสารการเดินทางปลอม ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะมีการร่วมประชุมกันระหว่างประเทศโดยเริ่มต้นในระดับภูมิภาค เพื่อร่วมกันสรุปหาแนวทางในการวางกรอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตรวจสอบการเดินทางเข้าออกประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะมนตรีความมั่นคงควรจะมีการออกข้อมติเพื่อเรียกร้องให้ทุกประเทศดำเนินการออกมาตรการดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างจริงจังด้วย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าวิธีนี้จะสามารถทำให้ปัญหาในการลักลอบเดินทางเข้าประเทศลดลงได้

2. การกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพ ซึ่งตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1540(2004) ได้มีการกำหนดไว้ว่า ให้ทุกรัฐมีการพิจารณากระบวนการภายในเพื่อยอมรับและบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ในการห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ครอบครอง พัฒนา อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพ โดยเฉพาะเพื่อใช้ในการก่อการร้าย เนื่องจากว่า อาวุธเหล่านี้หากถูกนำมาใช้โดยผู้ก่อการร้ายแล้ว อาจจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และนอกจากนั้นในข้อมตินี้ ยังได้มีการกำหนดไว้อีกว่า ทุกรัฐจะต้องบังคับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุม และป้องกันการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ โดยต้อง

(1.) พัฒนาและธำรงไว้ซึ่งมาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม

(2.) พัฒนาและธำรงไว้ซึ่งหลักการควบคุมพรมแดนที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ค้นพบ ขัดขวาง ป้องกัน และต่อสู้กับการขนส่งอาวุธโดยผิดกฎหมาย และรวมไปถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย

(3.) ดำเนินการสร้าง พัฒนา ทบทวน และธำรงไว้ซึ่งมาตรการควบคุมการส่งออกที่มีประสิทธิภาพ โดยรวมไปถึงการใช้กฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมการส่งออก การขนส่ง และการควบคุมการให้เงินทุนการทำให้บริการเกี่ยวกับการส่งออกและขนส่งสินค้า โดยให้มีการสร้างและบังคับใช้บทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการภายในของรัฐให้มีประสิทธิภาพเช่นกัน โดยได้เน้นให้มีการจัดทำมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมหนทางที่จะมีการครอบครอง หรือแพร่ขยายอาวุธร้ายแรงดังกล่าว และในกรณีที่มีมาตรการต่างๆ แล้ว ก็ให้มีการพัฒนาหลักการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

### 3.3.6 ประเด็นในเรื่องการให้ความร่วมมือตามข้อมติ

ปัญหาเรื่องการก่อการร้ายถือเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ที่ประเทศต่างๆ ควรหันมาให้ความสำคัญกับปัญหานี้ให้มาก ทั้งนี้เพราะภัยจากการก่อการร้ายสามารถทำลายชีวิตและสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน รวมทั้งสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนได้อย่างมหาศาล ดังที่เห็นได้จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ดังนั้นในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ใน การที่จะต้องร่วมกันหาแนวทางในการยุติปัญหา รวมทั้งต้องปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อวางกรอบการดำเนินการให้แต่ละประเทศนำไปปฏิบัติด้วย ซึ่งในการที่จะทำให้แต่ละประเทศหันมาให้ความร่วมมือกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าแต่ละประเทศควรที่จะมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน การแลกเปลี่ยน ข้อมูลที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย รวมทั้งในการให้ความช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดการให้ความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการให้ความร่วมมือที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

ก. การให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดการก่อการร้ายมาลงโทษ เป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องมาจากการกระทำความผิดการก่อการร้ายส่วนใหญ่จะกระทำ



เป็นขบวนการ ทั้งการกระทำในแต่ละชั้นตอนมักจะต้องการวางแผนดำเนินการ และช่องทางหลบหนีไว้ล่วงหน้าเสมอ นอกจากนั้นยังจะมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆที่ใช้ในการกระทำความผิด จึงเป็นการยากในการที่จะจับกุมและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้เห็นถึงความสำคัญในการที่รัฐจะต้องให้ความร่วมมือดังกล่าว จึงได้มีการเน้นย้ำถึงหลักการนี้ในข้อมติ 1373(2001) ที่ให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามอนุสัญญาเรื่องการส่งตัวผู้กระทำความผิดและการฟ้องร้องผู้ก่อการร้าย รวมทั้งข้อมติ 1456(2003) ที่ได้มีการกำหนดให้รัฐช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้าน การสืบสวน การฟ้องร้อง และการลงโทษ เมื่อเกิดการก่อการร้ายขึ้นด้วย

ตามความเห็นของผู้วิจัยในประเด็นการให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญานี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐสมาชิกควรที่ร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น การกำหนดให้แต่ละรัฐต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่พักพิงของผู้ก่อการร้ายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลการติดตาม การสืบสวนคดีอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สนับสนุน และการสนับสนุนการก่อการร้าย รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของตนเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ปัญหาเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ข. การให้ความร่วมมือกันเพื่อสร้างความตกลงในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี การที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติเกี่ยวกับเรื่องการให้ความร่วมมือเพื่อวางกรอบให้รัฐสมาชิกปฏิบัติ มติต่างๆเหล่านั้นถือเป็นแนวทางที่วางไว้ให้แต่ละรัฐนำไปปฏิบัติ แต่ทั้งนี้ เนื่องจากว่า กรอบความตกลงในระดับทวิภาคีและพหุภาคี มีความจำเป็นต่อการต่อต้านการก่อการร้าย รัฐต่างๆจึงควรที่จะให้ความร่วมมือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทำความตกลงระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เป็นต้นว่าความตกลงในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการทำความตกลงระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีอื่น หรือแม้กระทั่งอนุสัญญาที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ก็ตาม เพื่อที่จะได้มีการสร้างพันธกรณีให้แก่รัฐต่างๆในการต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

ค. ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ถือเป็นมาตรการให้ความร่วมมือที่มีความจำเป็นอย่างมาก และจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ เนื่องจากว่าการ

แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้แต่ละรัฐทราบถึงการเคลื่อนไหวด้านต่างๆ ของผู้ก่อการร้ายได้ ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมการป้องกันและรับมือกับเหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที ซึ่งประเด็นนี้ได้มีปรากฏในข้อมติ 1269(1999) ซึ่งได้วางกรอบให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีการให้ความร่วมมือกันโดยใช้มาตรการทางการปกครอง และหลักการทางกฏนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันการก่อการร้าย นอกจากนี้ ในข้อมติ 1373(2001) ก็ได้มีการยืนยันถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยมีการ เรียกร้องให้รัฐหาหนทางให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายและเครือข่าย การปลอมแปลงและ บิดเบือนเอกสารการเดินทาง การขนย้ายอาวุธ วัตถุระเบิด การใช้ระบบคมนาคมของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และการครอบครองอาวุธของผู้ก่อการร้าย รวมถึงยังมีการกำหนดว่า ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ รวมถึงการให้ความร่วมมือกันในการบริหาร และตุลาการในการป้องกันการก่อการร้าย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในข้อมติ 1373 นี้มีการให้ความสำคัญต่อระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และกิจกรรมต่างๆของผู้ก่อการร้าย

ในประเด็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นสิ่งที่แต่ละรัฐ ควรจะเร่งดำเนินการให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายได้เป็นอย่างมาก โดยอาจตกลงกันระหว่างรัฐในรูปแบบของข้อตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคีก็ได้

### 3.3.7 ผลกระทบของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงต่อรัฐสมาชิก

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในข้อมติแล้วพบว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในแต่ละข้อมติ มักจะมีการกำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินมาตรการต่างๆตามข้อมติ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะเป็นการกำหนดแนวทางในลักษณะกว้างๆ แต่มิได้มีการวางแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในบางประเด็นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงควรจะมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้การดำเนินการของรัฐสมาชิกเป็นไปตามมาตรการต่าง ๆ นั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นเรื่องของการกำหนดมาตรการในการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย การกำหนดให้รัฐใช้มาตรการควบคุมพรมแดน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เพื่อให้การดำเนินการมีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน

ตามความเห็นของผู้วิจัยนั้นมาตรการต่างๆก็ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอยู่มากพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นเรื่องการให้ความร่วมมือระหว่างกันในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดให้รัฐเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการปราบปรามการก่อการร้ายทั้งหมด และยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากคณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1373 หรือคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย เป็นองค์กรที่ถือได้ว่ามีขอบเขตหน้าที่ที่กว้างและมีการเน้นการให้ความร่วมมือทั้งกับรัฐและองค์การระหว่างประเทศ องค์การภูมิภาค และองค์การระดับท้องถิ่นด้วยแล้ว จึงยิ่งทำให้การดำเนินการกับปัญหาการก่อการร้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นข้อมติที่ 1373 (2001) ได้มีการตัดสินใจให้รัฐต้องดำเนินการต่างๆที่สำคัญ เช่น การจัดการกับกิจกรรมทางการเงินของผู้ก่อการร้าย และให้รัฐป้องกันไม่ให้มีการสนับสนุนการก่อการร้ายทุกรูปแบบ นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้ง CTC ซึ่งเป็นผู้ตรวจตราการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่คณะมนตรีความมั่นคงส่วนมากจะออกข้อมติในลักษณะของการแทรกแซงรัฐใดๆหรือเป็นการร่วมมือกับศาลเฉพาะกิจต่างๆ ซึ่งการดำเนินมาตรการก็มักจะสิ้นสุดไปโดยปริยายเมื่อสถานการณ์นั้นคลี่คลายลง แต่ข้อมติในระยะหลัง โดยเฉพาะข้อมติที่ 1373 นั้นตรงกันข้ามซึ่งไม่มีการจำกัดสถานการณ์ สามารถกล่าวได้ว่าการสร้างความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นใหม่ รวมถึงมีกลไกเพื่อดำเนินการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดด้วย<sup>48</sup>

### 3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายกับสิทธิมนุษยชน

ในประชาคมโลกนั้นมีการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมาความพยายามในการกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนก็ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทั้งนี้ในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้นมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนในประเด็นว่า ทำอย่างไรจึงจะมีการธำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของโลกโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากปัจจุบันมีการคุกคามสันติภาพและความสงบสุขของโลกด้วยการก่อการร้ายจำนวน

<sup>48</sup> Paul C. Szasz, "The Security Council Starts Legislating," The American Journal International Law 901, (October 2002) : 2-3. [Online]. Available from: <http://www.lexis.com/research/retrieve?> [2002 February]

มาก ผลก็คือ มีการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย หลักการ และมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการต่อต้านการก่อการร้ายมากยิ่งขึ้นด้วย จนในบางกรณีอาจจะไม่ได้มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วย ดังนั้นแล้วสิ่งสำคัญก็คือ การธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งหมายความรวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการรักษาศักยภาพในการตอบโต้ต่อการคุกคามความมั่นคงของโลกทั้งในระดับชาติ และระดับโลก<sup>49</sup>

โดยทั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่า มาตรฐานสิทธิมนุษยชนนั้น มีอยู่หลายประเภท ซึ่งเกิดจากความพยายามในการกำหนดรูปแบบที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้มีการปฏิบัติกับบุคคลทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรฐานสิทธิมนุษยชนจะปรากฏอยู่ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้ คือ

1. สนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights- ICCPR)
2. กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ
3. ข้อตกลงขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อ ปี 1946 ซึ่งได้มีการยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถึงแม้ว่าข้อมติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็มีลักษณะเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายจารีตประเพณี และโดยทางปฏิบัติแล้วรัฐสมาชิกสหประชาชาติก็มักจะปฏิบัติตามอยู่เสมอ
4. กฎหมายภายในต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการให้ความคุ้มครองกับพลเมืองของตนจากการกระทำของรัฐบาล

โดยที่มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มุ่งเน้นการรักษาความเท่าเทียมกันของบุคคลต่างๆ และให้ความคุ้มครองแก่บุคคลต่างๆ ด้วย ดังนั้นแล้วมาตรฐานสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จะมีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อการให้การคุ้มครองพลเมืองจากการกระทำของรัฐบาล และเป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลต้องให้สิทธิบางประการแก่พลเมือง ซึ่งพลเมืองสามารถบีบบังคับให้รัฐบาลให้สิทธิดังกล่าวแก่ตนได้ ดังนั้นแล้วมาตรฐานสิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อทุกคน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายแล้วนั้น สิทธิมนุษยชนจะต้องมี

---

<sup>49</sup> Advisory Council of Jurists, The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, “Reference on the Rule of Law in Combating Terrorism,” 16-18 February 2004 Kathmandu Nepal, Final Report ( May 2004), p.9.

ความยืดหยุ่นเพียงพอในการตอบโต้การก่อการร้าย ในขณะที่เดียวกันมาตรการต่างๆที่จะใช้เพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายก็ต้องคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1456 (2003)<sup>50</sup> โดยมีการกล่าวยืนยันในประเด็นนี้ว่าเมื่อมีการแก้ไขหรือการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการก่อการร้ายจะต้องมีการคำนึงถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้วย

ในประเด็นเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น จะเห็นได้ว่าการก่อการร้ายนั้นเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบและรัฐบาลสมควรที่จะให้การปกป้องและคุ้มครองเหยื่อจากการกระทำดังกล่าวด้วย และในทางตรงกันข้ามแล้วควรจะมีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายในการที่จะต้องถูกดำเนินการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาด้วย โดยทั้งนี้มาตรการต่อต้านการก่อการร้ายในแง่มุมต่างๆ จะต้องถูกบัญญัติเป็นกฎหมายและมีการบริหารจัดการภายในกรอบของกฎหมาย และที่สำคัญต้องเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้รวมไปถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งข้อพิจารณาข้อหนึ่งในการใช้มาตรการการต่อต้านการก่อการร้ายที่ได้ผลดีก็คือการทำควบคู่ไปกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสากลด้วย เนื่องจากบ่อยครั้งที่การก่อการร้ายเกิดขึ้นเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออาจมีการนำประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากล่าวอ้างในการก่อการร้ายของตน

โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีกรอบคำนิยามการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเป็นสากล ดังนั้นจึงมีประเด็นข้อพิจารณาตรงที่ว่าหากมีการให้คำนิยามการก่อการร้ายที่มีลักษณะกว้างและไม่ชัดเจนแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในด้านต่างๆของประชาชน เช่น สิทธิในการพูด การแสดงออก และการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ และนอกจากนั้นการใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายในทางที่ผิดวิธียังจะเป็นการยับยั้งการคัดค้านทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ด้วย<sup>51</sup> ซึ่งในเรื่องของการสืบสวนและดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายก็เป็นข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ควรจะมีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการกักขังควรจะทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายในเวลาที่เหมาะสม มีการบอกกล่าวไปยังครอบครัวของผู้ที่ถูกกักขังในเรื่องวันเวลา และสถานที่กักขัง

<sup>50</sup> United Nations Security Council Resolution 1456(2003).

<sup>51</sup> สิทธิชัย วีระชาญพิชิต, “มติขององค์การระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย,”

นอกจากนั้นในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายควรจะให้ความสำคัญกับสิทธิพิเศษของเด็กในการดำเนินคดีอาญาด้วย

และด้วยเหตุผลที่ว่า การก่อการร้ายในบางครั้งสาเหตุเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญคุ้มครอง โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจัดทำสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งในปี 1976 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้มีผลบังคับใช้ ซึ่ง ICCPR นี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า ประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในกติกา และต้องทำให้มั่นใจว่าบุคคลทุกคนในดินแดนของตนนั้น จะเคารพสิทธิดังกล่าว รวมทั้งจะต้องมีการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อตรากฎหมายภายในหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้เกิดผลต่อสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกติกาด้วย และนอกจากนั้นแล้ว กติกาฉบับนี้ยังให้โอกาสรัฐภาคีในการงดการปฏิบัติตามกติกานี้เป็นการชั่วคราวได้ เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคามต่อรัฐตน โดยทั้งนี้สถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีการประกาศให้ทราบอย่างเป็นทางการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีไม่อาจงดเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีได้หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำให้เสียชีวิตตามอำเภอใจ การทรมานหรือการกระทำการหรือการลงโทษอย่างโหดร้ายไร้มนุษยธรรม การเป็นทาสและการเกณฑ์แรงงานบังคับ การคุมขังอันเนื่องจากการเป็นหนี้นี้ การตรากฎหมายอาญาให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง และ เสรีภาพในความคิด มโนธรรม ศาสนา

ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงอีกประเด็นหนึ่งก็คือ กลไกในการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนในทางระหว่างประเทศ โดยองค์การสหประชาชาติได้มีบทบาทหลักในการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้จากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 68<sup>52</sup> ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาจได้รับคำร้องเรียนจากเหยื่อ พยาน และองค์กรเอกชนพัฒนา ซึ่งอาจดำเนินการสอบสวนและดำเนินการรายงานต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ถึงรูปแบบการละเมิดอย่างร้ายแรง ถ้าเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและสามารถพิสูจน์ได้ หลังจากนั้น คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอาจมีมติเรียกร้องให้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามพันธกรณีและยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดได้ และยังสามารถเรียกร้องให้รัฐสมาชิกอื่นโดยความสมัครใจดำเนินการลงโทษต่อรัฐที่ละเมิดได้ด้วย<sup>53</sup> และนอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสิทธิ

<sup>52</sup> Charter of the United Nations Article 68.

<sup>53</sup> Economic and Social Council resolution 1235 , 1503.

มนุษยชน ซึ่งก่อตั้งโดยกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งรัฐภาคีจะต้องดำเนินการส่งรายงานเกี่ยวกับเรื่องมาตรการต่างๆและความก้าวหน้าในการใช้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิต่างๆที่กำหนดไว้ในกติกาด้วย

นอกจากนั้นแล้ว องค์การของสหประชาชาติที่มีบทบาทต่อในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายที่สำคัญ คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงนั้นอาจใช้อำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติดำเนินการต่อการกระทำหรือประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากเห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ หรือเป็นการกระทำที่ละเมิดสันติภาพ หรือเป็นการกระทำในลักษณะที่มีการรุกราน โดยทั้งนี้กลไกของคณะมนตรีความมั่นคงในการทำให้ดำเนินการต่อการกระทำต่างๆที่เป็นการละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือละเมิดต่อสันติภาพ ได้แก่ การลงโทษทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งศาลระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาและดำเนินคดีต่อผู้ก่อการร้าย และการบังคับให้เกิดสันติภาพ ซึ่งนอกจากนี้ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงก็เป็นอีกกลไกหนึ่งซึ่งมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการละเมิดสันติภาพได้ โดยทั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้มีข้อมูลต่างๆออกมามากมาย โดยจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามสันติภาพและความสงบสุขของโลก ซึ่งในข้อมูลในบางส่วนก็จะมีการกล่าวถึงหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยซึ่งจะเป็นการสร้างพันธกรณีต่อรัฐต่างๆในการป้องกันการก่อการร้ายซึ่งนับตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2001 ในเหตุการณ์ที่มีการจู่โจมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ และตึกเพนตากอน ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้มีการตอบโต้ต่อการกระทำดังกล่าว โดยในวันที่ 28 กันยายน 2001 ได้ออกข้อมติที่ 1373(2001) ซึ่งเป็นการสร้างพันธกรณีต่อประเทศต่างๆในการแก้ไขกฎหมายและรวมไปถึงการร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้เป็นไปตามข้อมติดังกล่าว โดยเป็นเรื่องของการดำเนินการกับปัญหาการก่อการร้าย ซึ่งสาระสำคัญของข้อมตินี้ คือ การเน้นให้รัฐดำเนินการกับกองทุนหรือแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย และปฏิเสธการให้การสนับสนุนการก่อการร้าย รวมทั้งการดำเนินมาตรการต่างๆเพื่อป้องกันการก่อการร้ายด้วย แต่อย่างไรก็ตามมาตรการต่างๆที่รัฐดำเนินการนั้นควรจะมีการพิจารณาอย่างเหมาะสมในการที่จะแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือการบัญญัติกฎหมายใหม่ โดยการแก้ไขกฎหมายต้องคำนึงถึงความจำเป็นด้วย และที่สำคัญต้องมีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วย โดยในการประชุม The Asia Pasific Forum นาย Bertrand Ramcharan สมาชิกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับสูง ได้กล่าวว่า “เมื่อการประณามการก่อการร้ายเป็นที่แจ้งชัด และมีการเพิ่มนโยบาย กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายที่ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศ อาจสร้างผลกระทบในทางลบต่อการมีส่วนร่วมต่อสิทธิมนุษยชน ในเรื่องสิทธิของพลเมือง วัฒนธรรมเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม” และนอกจากนั้นแล้ว

ในข้อคดีอื่นๆ ก็ได้มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนเอาไว้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในข้อคดี 1269(1999) ได้กำหนดให้รัฐใช้มาตรการที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึงมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน และในข้อคดี 1456(2003) ได้กำหนดให้รัฐต้องทำให้มั่นใจว่าจะปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ในการต่อสู้กับการก่อการร้ายตามพันธกรณีของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และจะยอมรับมาตรการต่างๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักการเกี่ยวผู้ลี้ภัย และหลักกฎหมายมนุษยธรรมด้วย เป็นต้น

โดยทั้งนี้ ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ต้องคำนึงถึงในการต่อต้านการก่อการร้าย อยู่ตรงที่ว่าจะต้องมีการสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการรับประกันสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่ได้เข้าเป็นภาคีอยู่รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ นั้น หากเป็นในกรณีที่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่เพื่อใช้บังคับจะต้องไม่ทำให้กฎหมายใหม่ลดความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งรวมไปถึงการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและเด็กหรือผู้เยาว์ด้วย

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนกับการก่อการร้ายนั้นยังมีข้อสำคัญอีก คือในส่วนของหน้าที่รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศได้ดำเนินการในการลงโทษหรือตอบโต้ต่อผู้ก่อการร้าย โดยการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเป็นการใช้มาตรการตัดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในการสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งถือว่าการให้การสนับสนุนทางการเงินเป็นสิ่งที่ประชาคมโลกกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากข้อคดีของคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะข้อคดีที่ 1373 ซึ่งได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายเป็นอย่างมาก โดยหากมีการตัดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อรัฐที่ถูกตัดความช่วยเหลือทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐนั้นๆ และที่สำคัญในเรื่องทางสภาพสังคมจะกระทบต่อผู้ที่ยากไร้และเด็กในสังคม อาจจะทำให้เกิดสถานการณ์ขาดแคลนปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะอาหารและยารักษาโรค เป็นต้น ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมในสังคม และสภาพเหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้ายที่มากขึ้นก็ได้ ดังนั้นในการดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการลงโทษต่อรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย รวมถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้วย



ยิ่งไปกว่านั้นเลขาธิการสหประชาชาติ นาย Kofi Annan ได้เคยกล่าวไว้ว่า<sup>54</sup> "เราควรทำให้ชัดเจนด้วยตัวกันว่าไม่มีการแลกเปลี่ยนการกระทำอย่างมีประสิทธิภาพในการก่อการร้ายกับการปกป้องสิทธิมนุษยชน ในทางตรงกันข้าม ข้าพเจ้าเชื่อว่าในระยะยาวเราจะพบว่าสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปกับประชาธิปไตยและความยุติธรรมทางสังคมจะเป็นการป้องกันที่ดีที่สุดต่อการก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นความรับผิดชอบของสภานี้ แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติซึ่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามก็มีความต้องการที่จะพิจารณาถึงความชำนาญของหน่วยงานเหล่านั้นและทำให้แน่ชัดว่ามาตรการที่ท่านยอมรับนี้ต้องไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างไม่เหมาะสมหรือทำให้หน่วยงานอื่นอ้างว่าทำเช่นนั้นได้" ซึ่งจากคำกล่าวของเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาตินั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า สหประชาชาติเองก็ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปกับการใช้มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งน่าจะรวมไปถึงมาตรการต่างๆที่ปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งหมดด้วย โดยควรจะต้องมีการสร้างความสมดุลให้กระหว่างการต่อต้านการก่อการร้ายกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเองก็ได้มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมอยู่ในหลายข้อมติกตัวอย่างเช่น ข้อมติที่ 1269(1999) ได้เน้นย้ำว่าความจำเป็นในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น อยู่บนพื้นฐานของหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ บรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน และในข้อมติที่ 1373(2001) ก็ได้มีการกำหนดว่าในการใช้มาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายต้องใช้มาตรการที่เหมาะสม

---

<sup>54</sup>The counter Terrorism Commiittee, "Human Rights,"[Online].Available From:<http://www.un.org> [2006, April 22 ] "we should all be clear that there is no trade-off between effective action against terrorism and the protection of human rights. On the contrary, I believe that in the long term we shall find that human rights, along with democracy and social justice, are one of the best prophylactics against terrorism. Of course, the protection of human rights is not primarily the responsibility of this Council – it belongs to other United Nations bodies, whose work you do not need to duplicate. But there is a need to take into account the expertise of those bodies, and make sure that the measures you adopt do not unduly curtail human rights, or give others a pretext to do so."

เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิมนุษยชนด้วย จึงสะท้อนให้เห็นว่าในการใช้มาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายไม่ได้มีการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด

โดยสรุปนั้นข้อดีของคณะกรรมการความมั่นคงที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายมีหลายประการ โดยสรุปสาระสำคัญของข้อดีต่าง ๆ นั้น จะมีหลักการสำคัญต่างๆ ดังนี้คือ

1. ร่วมมือกันดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้ายใช้แหล่งเงินทุนหรือทรัพย์สินในประเทศต่างๆ หรือป้องกันไม่ให้รัฐต่างๆ ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้แก่ การอายัดเงินทุน หรือทรัพย์สินทางการเงินของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และป้องกันไม่ให้คนสัญชาติตนหรือบุคคลอื่นใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

2. การกำหนดให้การก่อการร้าย และการให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงการจัดเตรียมเงินทุนสำหรับผู้ก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาและมีการกำหนดการลงโทษอย่างรุนแรง

3. เรียกร้องให้รัฐสมาชิกเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายโดยเร็วที่สุด

4. การห้ามไม่ให้มีการจำหน่าย หรือส่งออกอาวุธให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

5. การห้ามองค์กรและบุคคลที่มีรายชื่อเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่มตาลิบันและอัลเกด้า เดินทางเข้าออกประเทศ

6. การให้ความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่างๆ และรวมถึงรายชื่อของผู้ก่อการร้ายและผู้เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

ซึ่งจากการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติประเทศไทยจึงมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามข้อดีของคณะกรรมการความมั่นคง ซึ่งรวมไปถึงพันธกรณีในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายด้วย โดยจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 4