



บทที่ 4

การปฏิบัติของประเทศไทยในมิติทางกฎหมายตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย

จะเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้มีการออกข้อมติต่างๆมากมายด้วยจุดประสงค์เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย โดยในแต่ละข้อมติจะมีการกำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการต่างๆ รวมถึงให้ความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกหากเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน ดังนั้นรัฐสมาชิกต่างๆรวมถึงประเทศไทยด้วยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆที่ข้อมติได้กำหนดไว้ โดยทั้งนี้การรับรองข้อมติเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยตามหมวด 7 ดังกล่าวด้วย ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจึงมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายด้วย ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 กำหนดไว้ว่าให้สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง โดยทั้งนี้หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีการกำหนดบทลงโทษโดยวิธีการต่างๆได้

การปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติหลายประการซึ่งจะทำการศึกษาในหัวข้อนี้

4.1 บทวิเคราะห์การดำเนินการตามพันธกรณีทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีต่อข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

สำหรับหัวข้อนี้จะทำการศึกษาตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อข้อมติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้นประเทศไทยได้ดำเนินการตามพันธกรณีที่มีอยู่อย่างไร ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีรายงานการบังคับการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งได้ดำเนินการ โดยกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย ตามข้อมติ 1373 จำนวน 4 ฉบับ และมีรายงานการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติ 1267 ซึ่งเป็นการทำรายงานตามที่ข้อมติ 1455 กำหนด โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ประเทศไทยกับประเด็นในเรื่องการให้คำนิยามการก่อการร้าย

ในประเด็นของการให้คำนิยามการก่อการร้ายนั้น เนื่องจากว่ายังไม่มี การกำหนดคำนิยามอย่างเป็นทางการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป อาจด้วยเหตุผลที่ว่าความคิดและทัศนคติที่ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันดังนั้นหากมีการกำหนดคำนิยามอย่างเป็นทางการขึ้นมาอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาทางการเมืองได้และด้วยเหตุผลที่ว่าปัญหาในเรื่องการก่อการร้ายเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและมีความละเอียดอ่อน ดังนั้นการกำหนดคำนิยามจึงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามองค์การสหประชาชาติและรัฐต่างๆรวมถึงประเทศไทยก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายซึ่งหากไม่มีการกำหนดกรอบของการกระทำ ความผิดเลก็จะเป็นการยากต่อการปราบปราม รัฐต่างๆจึงได้มีการกำหนดกรอบการกระทำ ความผิดซึ่งมีลักษณะของการกระทำ ความผิดฐานการก่อการร้ายไว้ในกฎหมายภายในของตน โดยคณะมนตรีความมั่นคงโดยข้อมติที่ 1566 (2004) ได้กำหนดว่าขอบเขตของคำว่า การก่อการร้ายไว้ว่า เป็นการกระทำ ความผิดทางอาญา ซึ่งรวมไปถึงการกระทำต่อประชาชน โดยเจตนาให้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บอย่างรุนแรงด้วย ด้วยความต้องการให้สาธารณชนหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดๆเกิดความสะพรึงกลัว เพื่อเป็นการคุกคามข่มขู่ต่อประชาชนหรือเพื่อให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศกระทำการหรืองดเว้นการกระทำบางอย่าง ซึ่งจะทำให้เกิดความผิดได้ต้องเป็นการกระทำภายในขอบเขตขอบเขตและคำนิยามของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางการเมือง ทัศนคติ ประชาธิปไตย เชื้อชาติ วัฒนธรรม และศาสนาที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุผลในการกระทำได้

ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดกรอบความผิดฐานการก่อการร้ายไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1-2¹ มีสาระสำคัญว่าการก่อการร้าย คือ การกระทำการอันเป็นความผิดอาญาโดยการใช้กำลัง

¹ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

- (1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ
- (2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

ประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือ โครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อมอันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ โดยทั้งนี้หากการกระทำนั้นมีจุดประสงค์เพื่อขู่ข่มหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ทั้งนี้รวมถึงการขู่ข่มว่าจะกระทำ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิด หรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่ข่มหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้ที่กระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

มาตรา 135/2 ผู้ใด

(1) ขู่ข่มว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ขู่ข่มจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย เตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือขู่ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท

การเตรียมการกระทำ และการให้การสนับสนุนการกระทำ การชู้เชื้อ และการเตรียมการดังกล่าวด้วย

ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำหนดกรอบของการกระทำความผิดฐานการก่อการร้ายของประเทศไทยนี้มีความชัดเจนและครอบคลุมในการกระทำทุกขั้นตอน เนื่องจากมีการกำหนดให้ความผิดนี้รวมถึงการชู้เชื้อและเตรียมการกระทำรวมถึงการให้การสนับสนุนการกระทำในทุกขั้นตอนด้วย และนอกจากนั้นในประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดในเรื่องการกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวก่อเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ซึ่งถือว่าการกำหนดที่ให้ความสำคัญกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน โดยการเคารพถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย เพราะหากไม่มีการกำหนดยกเว้นในเรื่องนี้เอาไว้ประชาชนในประเทศอาจไม่ได้รับความเสรีภาพในการเรียกร้องความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ได้ โดยแตกต่างจากกำหนดคำนิยามของข้อคดีที่ 1566 เนื่องจากว่าลักษณะของการกำหนดขอบเขตของคำนิยามยังคงอ้างอิงอยู่กับหลักการในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอยู่จึงมีลักษณะที่แคบกว่าการกำหนดคำนิยามของประเทศไทย

4.1.2 ประเทศไทยกับประเด็นในด้านสารบัญญัติของข้อคดี

สำหรับในประเด็นด้านสารบัญญัติของข้อคดีจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการต่างๆ ไปอย่างเต็มที่ โดยมีประเด็นต่างๆ ที่สำคัญดังนี้คือ

ก. การดำเนินการในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีความสำคัญและมักจะมีการกล่าวถึงอยู่ในข้อคดีต่างๆ เกือบทุกฉบับ โดยจะมีการเน้นย้ำให้รัฐสมาชิกดำเนินการต่างๆ เพื่อเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศ โดยถือว่ามาตรการที่ต้องดำเนินการในลำดับแรกๆ เพราะจะช่วยให้รัฐต่างๆ สามารถกำหนดกรอบของการกระทำ อีกทั้งยังทำให้รัฐต่างๆ เกิดความร่วมมือกันในการนำตัวผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญามาดำเนินคดีได้ ซึ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศและพิธีสารที่

เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายที่สำคัญนั้นมีอยู่ด้วยกัน 13 ฉบับ* แต่ละฉบับจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดให้แต่ละรัฐลงโทษแก่ผู้กระทำในความผิดที่แตกต่างกันไป ซึ่งในประเด็นนี้ประเทศไทยก็

- * (1.) อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญาโตเกียว ปี ค.ศ.1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963)
- (2.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญากรุงเฮก ปี ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970)
- (3.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ หรือที่เรียกสั้นๆว่า อนุสัญญามอนทรีออล ปี ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 1971)
- (4.) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลระหว่างประเทศที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้ง ผู้แทนทางการทูต หรือที่เรียกว่า อนุสัญญานิวยอร์ก ปี ค.ศ. 1973 (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons 1973)
- (5.) อนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน ปี ค.ศ. 1979 (International Convention against the Taking of Hostages 1979)
- (6.) อนุสัญญาปกป้องคุ้มครองจากวัตถุนิวเคลียร์ ปี ค.ศ.1980 (Convention on The Physical Protection of Nuclear Material 1980)
- (7.) พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มิชอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation 1988)
- (8.) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ปี ค.ศ. 1988 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 1988)
- (9.) พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีป ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platform Located on the Continental Shelf 1988)

ได้มีการดำเนินการอย่างเต็มที่ โดยเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2544 รัฐบาลไทยได้ให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีความจำเป็นก็อาจจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามข้อมติได้² นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้มีการให้ความเห็นชอบในหลักการให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกฉบับด้วย ทั้งนี้ต่อเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและพิธีสารแล้ว ประเทศไทยจะสามารถเข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันได้ เนื่องจากว่าการปฏิบัติตามพันธกรณีข้อนี้จะต้องมีการดำเนินการตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540³ กล่าวคือ การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายจะต้องมีการพิจารณาว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายในรองรับพันธกรณีต่างๆ ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพียงใด หากมีไม่เพียงพอหรือยังไม่มีการตราหรือเพิ่มเติมกฎหมายภายในเพื่อรองรับและขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อดำเนินการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่างๆด้วย นอกจากนั้นแล้วคณะรัฐมนตรีได้มีการลงมติ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาถึงเนื้อหาของอนุสัญญาต่างๆที่ประเทศไทยยังมีได้เข้าเป็นภาคี และความจำเป็นในการออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หรือการ

(10.) อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ปี ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purpose of Detection 1991)

(11.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1998 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1998)

(12.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)

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

² United Nations Security council S/2002/10, p.3.[Online].Available from: <http://www.un.org>. [2004, June 13]

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 24.

แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างเต็มที่ และยังมีหน้าที่ในการพิจารณาและเตรียมการให้ประเทศไทยในเรื่องการจัดการประชุมเกี่ยวกับอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย โดยคณะกรรมการฯ นี้ได้มีการทำงานกันอย่างจริงจัง เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ โดยมีการคำนึงถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 ด้วย ซึ่งตามรายงานที่ประเทศไทยได้รายงานไปยังคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น กล่าวว่าคณะกรรมการได้มีการจัดการประชุมขึ้นมา 3 ครั้ง และมีการพิจารณาถึงกฎหมายใหม่รวมถึงการแก้ไขกฎหมายเดิมด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา, พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย⁴

ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบัน (ratify) อนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายไปแล้วจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

- อนุสัญญาโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำบางประการในอากาศยาน หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญาโตเกียว ปี ค.ศ.1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963)

- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยาน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญากรุงเฮก ปี ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970)

- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศ หรือที่เรียกสั้นๆว่า อนุสัญญามอนทรีออล ปี ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 1971)

- พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำรุนแรงที่มีขอบด้วยกฎหมายที่สนามบินระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation 1988)

⁴ United Nations Security council S/2003/915 , p.7.[Online].Available from: <http://www.un.org>. [2004, June 13]

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)

- อนุสัญญาว่าด้วยการทำเครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ปี ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purpose of Detection 1991)

และนอกจากนั้นในเดือนกันยายน พ.ศ.2548 ประเทศยังได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.2005 (the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) แล้วด้วย

จะเห็นได้ว่าในส่วนประเด็นเรื่องการลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายที่เหลือนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษากฎหมายภายในประเทศไทยว่ามีกฎหมายรองรับเพียงพอเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือพิธีสารเหล่านั้นหรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ก็จะเป็นที่มาของคณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายดังกล่าวข้างต้น และหน่วยงานราชการภายในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาหรือพิธีสารแต่ละฉบับเป็นผู้พิจารณา ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.2005 (the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 2005) กระทรวงต่างประเทศก็จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นผู้พิจารณา โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายไทยนั้นเพียงพอหรือไม่ โดยทั้งนี้อนุสัญญาระหว่างประเทศที่คาดหมายได้ว่าประเทศไทยอาจจะเข้าเป็นภาคีในอนาคตอันใกล้นี้ได้แก่⁵

- อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลระหว่างประเทศที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้ง ผู้แทนทางการทูต หรือที่เรียกว่า อนุสัญญานิวออร์ค ปี ค.ศ. 1973 (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons 1973)

⁵ สัมภาษณ์ พรชัย ด่านวิวัฒน์, รองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, 25 เมษายน 2549.

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1998 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1998)

- อนุสัญญาปกป้องคุ้มครองจากวัตถุนิวเคลียร์ ปี ค.ศ.1980 (Convention on The Physical Protection of Nuclear Material 1980)

ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่เหลืออีก 3 ฉบับนั้น หน่วยงานภายในประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินการศึกษาถึงผลกระทบและพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่างๆอยู่ โดยอนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน ปี ค.ศ. 1979 (International Convention against the Taking of Hostages 1979) ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ปี ค.ศ. 1988 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 1988) นั้นอยู่ในความรับผิดชอบพิจารณาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้วและพบว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป และฉบับสุดท้ายคือ พิธีสารว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีป ปี ค.ศ. 1988 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platform Located on the Continental Shelf 1988) มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กองทัพเรือ โดยในการพิจารณานั้นยังคงต้องรอพิจารณาถึงพิธีสารฉบับใหม่ของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ก่อน

ในส่วนของข้อขัดข้องของประเทศไทยในการจะพิจารณาเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาหรือพิธีสารระหว่างประเทศนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ 2 ประการ คือ

1. ประเทศไทยใช้ระบบทวินิยม (Dualism) ซึ่งตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีการพิจารณาว่ากฎหมายภายในนั้นรองรับเนื้อหาสาระตามที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือไม่หากมีไม่เพียงพอก็ต้องแก้ไขกฎหมาย หรือหากไม่มีก็ต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งด้วยการที่ประเทศไทยใช้ระบบนี้ทำให้มีขั้นตอนก่อนที่จะมีการให้สัตยาบันรวมถึงการลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาใดๆ ได้ โดยควรจะต้องมีการกำหนดหน่วยงานขึ้นพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ภายในประเทศซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้เวลาในการศึกษาเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มีขอบเขตหน้าที่ประจำวันที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และปัญหาในการพิจารณาก็อาจจะประสบกับปัญหาได้ ดังเช่นในกรณีที่มีการพิจารณาถึงความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการทำ

เครื่องหมายบนระเบิดพลาสติกเพื่อให้มีการตรวจพบ ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งต้องพบกับปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ในเรื่องการให้คำนิยามของระเบิดพลาสติก ซึ่งก็ต้องอาศัยระยะเวลาในการพิจารณา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเทศไทยรวมไปถึงหน่วยงานต่างๆภายในประเทศต่างก็ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายไปถึง 6 ฉบับ และยังมีการลงนามอีก 1 ฉบับด้วย เท่ากับการดำเนินการของประเทศไทยได้มีความคืบหน้าอยู่เป็นระยะๆ

2. ในเรื่องการใช้หรือการแปลถ้อยคำตามกฎหมาย เนื่องจากความแตกต่างของระบบคอมมอนลอว์กับระบบซีวิลลอว์ โดยถ้อยคำต่างๆที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศบางส่วนจะใช้โดยอ้างอิงจากระบบคอมมอนลอว์ หากประเทศไทยจะมาแปลหรือถอดถ้อยคำตามกฎหมายเพื่อให้มีการกำหนดองค์ประกอบที่ครบได้เหมือนอนุสัญญาก็เป็นเรื่องทำได้ค่อนข้างลำบาก ซึ่งเวลาเขียนกฎหมายแล้วไม่ครบองค์ประกอบเหมือนที่เป็นภาษาอังกฤษแล้วบางฝ่ายอาจเห็นว่าเป็นการบิดเบือนกฎหมายก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ก็ยังมีผู้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันอยู่คือ เห็นว่าการแปลถ้อยคำอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้เหมือนกันทุกประการ โดยอาจให้มีการร่างบทบัญญัติกฎหมายไปก่อนแล้วจึงค่อยดำเนินการแก้ไขหรืออุดช่องว่างในภายหลัง ในขณะที่บางฝ่ายก็เห็นว่าควรคำนึงถึงหลักสุจริตโดยร่างบทบัญญัติกฎหมายให้ครบ ในส่วนนี้ผู้วิจัยเองมีความเห็นเช่นเดียวกับฝ่ายแรกเนื่องจากการที่จะบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามถ้อยคำในภาษาต่างประเทศโดยเคร่งครัดมากเกินไปคงจะเป็นไปได้ยาก เพราะลักษณะและการใช้ถ้อยคำของแต่ละภาษาก็แตกต่างกันในบางภาษาคำคำหนึ่งอาจใช้ครอบคลุมได้หลายสถานการณ์ แต่ในอีกภาษาหนึ่งอาจต้องแยกใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันก็ได้

สำหรับในประเด็นเรื่องการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด ในมาตรการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง และเป็นประเด็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญต่อไป โดยเฉพาะใน ส่วนของการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการระเบิดโดยผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1998 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1998) เนื่องจากว่าในปัจจุบันมีเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับการระเบิดอยู่บ่อยครั้ง โดยทั้งนี้ในการดำเนินการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับต่างๆ สมควรที่จะเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ในการประสานความร่วมมือและอำนวยความสะดวกกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย

ข. การดำเนินการ ในการให้รัฐกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายใน

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญานั้นค่อนข้างจะมีอุปสรรคเนื่องจากว่า ในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดค่านิยมการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเป็นสากล เพราะทัศนคติที่แตกต่างกันของแต่ละชาติ ซึ่งองค์การสหประชาชาติเองก็ยังมีได้มีการกำหนดค่านิยมที่เป็นสากล จึงมีการแก้ปัญหาโดยใช้กำหนดความผิดต่างๆ เป็นความผิดร้ายแรงตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อใช้บังคับแทนการกำหนดค่านิยมไปก่อน⁶ โดยในการกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายของประเทศไทยนั้น ได้มีการคำนึงถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมทั้งตัวอย่างกฎหมายจากประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น มาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย โดยทั้งนี้ได้มีการคำนึงถึงพันธกรณีตามข้อมติที่ 1373 ของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย ซึ่งกำหนดให้รัฐต่างๆ ต้องกำหนดให้การจัดเตรียมเงินทุนไม่ว่าด้วยวิธีใด ที่มีวัตถุประสงค์หรือรู้ว่าเงินทุนดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา รวมถึงบุคคลผู้มีส่วนร่วมในการให้ หา วางแผน เตรียมการ หรือลงมือกระทำการก่อการร้ายหรือช่วยเหลือเพื่อการดังกล่าวเป็นความผิดอาญา และมีบทลงโทษที่เหมาะสม

สำหรับการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญานั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ดำเนินการเพื่อร่างแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายภายใน โดยได้เชิญผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยในที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยให้เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายอาญา และให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อ โดยกำหนดให้ความผิดฐานการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐาน

⁶ ชาตรี อรรถนันทน์, “พันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยต่อการดำเนินการปราบปรามการก่อการร้าย,” หน้า 6.(เอกสารไมตรีพิมพ์เผยแพร่)

ตามพระราชบัญญัติ⁷

โดยในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1-3 ประเทศไทยใช้ค่านิยามการก่อการร้ายที่อยู่ในการร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการก่อการร้ายฉบับสมบูรณ์ (Draft of Comprehensive Convention on International Terrorism) มาเป็นต้นแบบ โดยในข้อ 2 ของร่างอนุสัญญาได้มีการให้นิยามไว้ว่า⁸

⁷ อภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ , “ความเป็นมาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 (การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย) และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ.2546 (การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน)”, วารสารกฎหมายปกครอง 22 (2548): 5-7.

⁸ มาตรา 2 ของร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการก่อการร้ายฉบับสมบูรณ์ ได้กำหนดนิยามว่า

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:

ข้อ 2 (1) บุคคลจะมีความผิดภายใต้ความหมายของอนุสัญญาฉบับนี้หากบุคคลดังกล่าวกระทำการด้วยวิธีใดๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันมีเจตนาที่จะก่อให้เกิด

(ก) ความตาย หรืออันตรายต่อร่างกายอย่างร้ายแรง หรือ

(ข) ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสถานที่ราชการ ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสถานที่หรือระบบดังกล่าว หรือความเสียหายดังกล่าวก่อให้เกิด หรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

การกระทำตาม (ก) หรือ (ข) เมื่อพิจารณาจากลักษณะหรือบริบทของการกระทำ มีความมุ่งหมายที่จะขู่เชิญประชาชน หรือขู่บังคับรัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด

(2) บุคคลจะมีความผิดหากมีการทำการเตรียมการที่จะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ใน (1)

(3) บุคคลจะมีความผิดหากมีการพยายามที่จะกระทำความผิดตาม (1)

(4) บุคคลใดมีความผิดตามอนุสัญญาหาก

(ก) มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือ , การอำนวยความสะดวก ในการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ใน (1), (2) , (3)

(ข) มีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการกระทำความผิดตาม (1) , (2) , (3)

(ค) ให้ข้อมูลพยานในการกระทำความผิดตาม (1), (2) , (3) กับกลุ่มผู้กระทำความผิดโดยมีจุดประสงค์ร่วมกันรวมทั้ง

1. มีการให้ความช่วยเหลือในกิจกรรมที่เป็นความผิดอาญา โดยกิจกรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความผิดตาม (1), (2) , (3)

2. กระทำโดยรู้ว่ากลุ่มนั้นจะมีการทำความผิดตาม (1), (2) , (3) ซึ่งจะเห็นได้ว่าในร่างอนุสัญญานี้มีสาระสำคัญในเรื่องการข่มขู่ประชาชนให้หวาดกลัวเพื่อความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการกระทำอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และทรัพย์สินที่มีความสำคัญ

(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.

โดยที่สำคัญขอขอบเขตการกระทำรวมถึงการเตรียมการ การขู่เข็ญ และการให้การสนับสนุนไม่ว่าด้วยวิธีใด

โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญานั้น ได้มีการเพิ่มมาตรา 135/1-4 โดยมีการกล่าวถึงความผิดฐานการก่อการร้ายไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ มาตรา 135/1 เป็นเรื่องการลงมือกระทำความผิด , มาตรา 135/2 เป็นเรื่องการขู่เข็ญ การเตรียมการ และการสมคบกันในการกระทำ และ มาตรา 135/3 เป็นเรื่องการสนับสนุนการกระทำตามมาตรา 135/1-2 ส่วนในมาตรา 135/4 จะเป็นการกำหนดกฎหมายเพื่อรองรับการบังคับการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อลงโทษบุคคลที่ปรากฏในรายชื่อของคณะกรรมการภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงว่าเกี่ยวข้องกับกับการก่อการร้าย ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการได้ประกาศรายชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตาลิบัน และอัลเกด้า ไปแล้วมากกว่า 400 รายชื่อ แต่อย่างไรก็ตามรายชื่อของบุคคลต่างๆมิได้มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยทันที แต่ต้องผ่านกระบวนการรับรองจากรัฐบาลไทยเสียก่อน ซึ่งในการนี้เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบรับรองรายชื่อของคณะกรรมการภายใต้มติ 1267 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁹ โดยมีรายละเอียดของกฎหมาย ดังนี้คือ

มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

- (1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ
- (2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่ง สาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ
- (3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิด หรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้ที่กระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

⁹ United Nations Security council S/2002/10, p. 9.

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โด่แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

มาตรา 135/2 ผู้ใด

(1) ชูเชิญว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ชูเชิญจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตรีเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือชูว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา 135/3 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดฐานนั้นๆ

มาตรา 135/4 ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของ หรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

จะเห็นได้ว่าจากมาตรา 135/1 ถึง 135/4 ที่กล่าวมาข้างต้นการกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญานี้ ได้บัญญัติเอาไว้ครอบคลุมการกระทำต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุน หรืออำนวยความสะดวกในการกระทำต่างๆ ก็ตาม และมีการกำหนดโทษไว้ค่อนข้างรุนแรง ซึ่งเท่ากับเป็นการกระทำตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ และนอกเหนือจากการเพิ่มบทบัญญัติความผิดฐานการก่อการร้ายแล้ว ยังมีการเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในมาตรา 135/1 ถึง 135/4 ในมาตรา 7 เพื่อให้ประเทศไทยมีเขตอำนาจศาลครอบคลุมเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่กระทำนอกราชอาณาจักร และเพื่อให้มีการดำเนินการกับเงินทุนของผู้ก่อการร้ายอย่างครอบคลุมจึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อเพิ่มความผิดฐานการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการดำเนินการกับทรัพย์สินต่างๆของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายได้ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ค.การดำเนินการในการกำหนดยกระดับความเข้าใจของประชาชนในเรื่องการก่อการร้าย

ในประเทศไทยก็ได้มีมาตรการการเฝ้าระวังสังคม หรือ Community Watch ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้สังคมเกิดความระมัดระวังภัยจากการก่อการร้าย อีกทั้งยังมีการกระตุ้นให้ประชาชนให้ความช่วยเหลือหน่วยงานต่างๆ ในการรายงานกิจกรรมหรือการดำเนินการที่น่าสงสัยที่เกิดขึ้นในสังคม¹⁰ ซึ่งมาตรการนี้ถือเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนในการช่วยเหลือสังคม ซึ่งถือเป็นการยกระดับความเข้าใจของประชาชนซึ่งจะทำให้การจัดการกับปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยในส่วนตัวเห็นของผู้วิจัยนั้นเห็นว่าประเทศไทยควรจะให้มีความสำคัญกับการดำเนินการในส่วนนี้ โดยควรที่จะกำหนดเป็นกรอบการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีศักยภาพและประสบผลสำเร็จ

ง.การดำเนินการในเรื่องการเยียวยาผู้เสียหาย

ในเรื่องการเยียวยาผู้เสียหายนั้น ประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งมีการกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาแต่จะต้องเป็นผู้เสียหายในคดีที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 ถึงมาตรา 287 ความผิดต่อชีวิต มาตรา 288 ถึง มาตรา 294 ความผิดต่อร่างกาย มาตรา 295 ถึง มาตรา 300 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 ถึง มาตรา 305 และความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนเจ็บป่วยหรือคนชรา มาตรา 306 ถึง มาตรา 308 ซึ่งถึงแม้ว่าจะครอบคลุมถึงความผิดต่อชีวิตและร่างกายแต่จะไม่รวมถึงความผิดฐานการก่อการร้ายโดยตรง ทำให้ผู้เสียหายในคดีการก่อการร้ายไม่อาจได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรจะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้รวมถึงผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐาน

¹⁰ United Nations Security council S/AC.37/2003, p.12. [Online]. Available from: <http://www.un.org>. [2004, June 13]

ก่อการร้ายด้วย เนื่องจากว่าการก่อการร้ายส่วนใหญ่แล้วจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ จำนวนมากรัฐจึงควรเข้าช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนด้วย

4.1.3 ประเทศไทยกับประเด็นในด้านวิสัยทัศน์ของข้อมติ

ในด้านการดำเนินการของประเทศไทยในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในประเด็นเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิด มีสาระสำคัญดังนี้คือ

ก. การดำเนินการในการนำตัวผู้ก่อการร้ายและผู้มีส่วนร่วมมาสู่กระบวนการยุติธรรม

จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ให้ความสำคัญกับการนำตัวผู้มีส่วนร่วมในการก่อการร้ายทุกชั้นตอนมาสู่กระบวนการยุติธรรม โดยในการนี้ประเทศไทยเองก็ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาแล้วดังกล่าวข้างต้นทำให้มีการกำหนดฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษผู้ก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของขั้นตอนในการนำตัวผู้ก่อการร้ายมาสู่กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้น มีประเด็นที่สำคัญที่ควรจะนำมาพิจารณา คือ ในเรื่องอายุความของความผิดฐานการก่อการร้าย ซึ่งเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมความผิดฐานการก่อการร้ายได้บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ได้มีการบัญญัติแก้ไขไว้โดยทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ซึ่งได้กำหนดว่า ในคดีอาญาดำมิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ ซึ่งในกรณีที่ระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี มีกำหนดอายุความ 20 ปี และความผิดฐานการก่อการร้ายซึ่งมีการกำหนดว่าต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี จึงเท่ากับว่าความผิดฐานก่อการร้ายจะมีอายุความสูงสุด 20 ปีในการติดตามตัวผู้ต้องสงสัยมาสู่กระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยมีข้อสงสัยว่า ความผิดฐานการก่อการร้ายสมควรหรือไม่ที่จะมีการกำหนดอายุความ เนื่องจากว่าด้วยลักษณะของการก่อการร้ายเป็นความผิดที่มีลักษณะสลับซับซ้อน มีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ละเอียดอ่อน และส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมืองหรือศาสนา ในบางกรณีจะมีการปฏิบัติการ โดยมีเครือข่ายที่กว้างขวาง และความผิดส่วนมากจะเกี่ยวพันกันในหลายๆประเทศ มีอยู่หลายกรณีที่มีเมื่อมีการกระทำความผิดแล้วผู้กระทำก็เดินทางออกนอกประเทศทันที ซึ่งในบางครั้งยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้เลยด้วยซ้ำ ดังนั้นการก่อการร้ายจึงมีลักษณะที่ไม่เหมือนอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

ทั่วไป มีลักษณะของการเป็นภัยคุกคามซึ่งในการดำเนินการกับปัญหาสมควรที่จะดำเนินการด้วยความจริงจังและอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ดังนั้นในประเด็นเรื่องอายุความนั้นหากมีการระบอบอย่างเคร่งครัดมากเกินไปจะส่งผลให้การนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้อย่างยากลำบาก ดังนั้นในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้ายซึ่งผู้กระทำมักจะมีการเดินทางเข้าออกประเทศอยู่เรื่อยๆและมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยืดหยุ่นการใช้อายุความ แต่หากจะให้มีการกำหนดว่าความผิดฐานการก่อการร้ายไม่มีอายุความนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ แต่หากเป็นกรณีที่กำหนดให้มีอายุความแต่อายุความดังกล่าวจะเริ่มนับหรือนับอย่างต่อเนื่องก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดอยู่ภายในประเทศไทยเท่านั้น ดังเช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการไว้ และหากเดินทางออกนอกประเทศไทยเมื่อใดอายุความก็จะหยุดนับทันที ซึ่งหากจะใช้วิธีนี้ก็คงจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในเรื่องการเดินทางออกนอกประเทศว่าพฤติการณ์เช่นใดที่จะต้องถือว่าผู้กระทำความผิดเดินทางออกนอกประเทศแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการจะต้องมีการเคารพถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้วย

ข. การดำเนินการในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดการก่อการร้าย

การกำหนดโทษแก่ผู้ก่อการร้ายถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการต่อต้านการก่อการร้าย เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบและขมขื่นในการกระทำความผิด โดยทั้งนี้ในการกำหนดโทษนั้นตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น ได้มีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้ายไว้อย่างรุนแรง โดยหากเป็นผู้กระทำความผิดอาญาโดยเป็นผู้กระทำการตามมาตรา 135/1 นั้นผู้กระทำจะต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือ จำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดฐานการก่อการร้ายนั้น กฎหมายได้กำหนดโทษสูงสุดแก่ผู้กระทำผิด คือ โทษประหารชีวิต และยังมีโทษปรับสูงสุดถึงหนึ่งล้านบาท ถือว่าเป็นการปรับเงินจำนวนมากด้วย ในกรณีที่ เป็นผู้ชู้เชื้อ เตรียมการหรือสะสมกำลังพล ซึ่งเท่ากับเป็นการลงโทษแก่ผู้พยายามกระทำความผิดด้วย แม้ว่าการกระทำยังไม่บรรลุผลสำเร็จก็ตาม โดยกฎหมายตามมาตรา 135/2 กำหนดโทษสำหรับผู้เตรียมการหรือชู้เชื้อไว้ให้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และโทษปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท ส่วนการเป็นผู้สนับสนุนการก่อการร้ายตามมาตรา 135/3 ได้กำหนดโทษแก่ผู้สนับสนุนการก่อการร้ายในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1-2 ไว้ว่าต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น และในมาตรา 135/4 ได้กำหนดโทษสำหรับผู้เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของคณะ

มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นบุคคลที่ผู้ก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศรับรองมดีแล้ว โดยมีการระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดความผิดและโทษสำหรับการก่อการร้ายนั้น ได้ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้ายได้ โดยสะดวกขึ้นหากไม่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศอื่น ได้ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อมติของคณะมนตรีความมั่นคง แต่อย่างไรก็ตาม ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นได้ระบุให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดแต่ก็มีได้กำหนดว่าให้ลงโทษรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการที่ประเทศไทยกำหนดโทษประหารชีวิต อาจกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

4.1.4 ประเทศไทยกับประเด็นในเรื่ององค์การที่ปรากฏในข้อมติ

สำหรับในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการที่จัดตั้งตามข้อมติ 1267 และ 1373 นั้นมีหน้าที่ในการตรวจตราและดูแลให้รัฐสมาชิกดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการต่างที่ปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการด้วยเช่นกัน โดยทั้งนี้ประเทศไทยได้เสนอรายงานการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงต่อคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย (CTC) ไปแล้วจำนวน 4 ฉบับ โดยในแต่ละฉบับก็จะเป็นการตอบข้อซักถามของ CTC ในเรื่องการดำเนินการของประเทศไทยให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง โดยที่จากการศึกษาและวิเคราะห์รายงานทั้ง 4 ฉบับของคณะมนตรีความมั่นคงแล้วนั้นพบว่า รายงานในฉบับแรกของประเทศไทยมักจะเป็นไปในลักษณะของการแจ้งให้ CTC ทราบถึงบทกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศไทยที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับมาตรการตามที่ระบุไว้ในข้อมติ แต่มิได้มีการกล่าวถึงสิ่งที่ประเทศไทยจะดำเนินการแก้ไขหรือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ซึ่งจากรายงาน 3 ฉบับแรกสิ่งที่เป็นรูปธรรมที่สุดที่ประเทศไทยได้เสนอต่อ CTC ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อเพิ่มความผิดฐานการก่อการร้าย และการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีการเพิ่มให้การก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ในรายงานฉบับสุดท้ายของประเทศไทยซึ่งได้เสนอต่อ CTC ไปเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2547 นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเทศไทยได้รายงานการดำเนินการของประเทศไทยในลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเองในระยะหลังก็ได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายอย่างจริงจังมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่าง

ประเทศ (Committee on Counter International Terrorism-COCIT) เพื่อร่วมมือกันในด้านนโยบาย และวิธีการต่างๆเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย และนอกจากนั้นยังได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานความร่วมมือการต่อต้านการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติแห่งชาติ หรือ ศกอช. (National Coordinating Center for Combating Terrorism and Transnational Crimes-NCC-CTTC) โดยมีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือด้านต่างๆเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงความมั่นคงภายในประเทศด้วย

นอกจากนั้นในส่วนของคณะกรรมการตามข้อมติที่ 1267 ประเทศไทยก็ได้มีการเสนอรายงานต่อคณะกรรมการเช่นกันและในประเด็นเรื่องของรายชื่อผู้ก่อการร้ายตามคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1267 นั้นประเทศไทยเองก็ได้มีการจัดเก็บ ปรับปรุงรายชื่อที่ควรเฝ้าระวัง รวมถึงมีการจัดส่งให้หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องรับทราบด้วย และนอกจากนั้นในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/4 ยังได้มีการบัญญัติกำหนดความผิดของผู้ที่มีรายชื่อเป็นสมาชิกตามที่มีมติหรือคณะมนตรีความมั่นคงประกาศ ซึ่งรวมถึงรายชื่อของคณะกรรมการตามข้อมติที่ 1267 ด้วยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย และเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ทั้งนี้รัฐบาลไทยจะต้องได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว

ในส่วนของ การดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามข้อมตินี้ ผู้วิจัยมีความเห็นโดยสรุปว่า ในระยะแรกการดำเนินการของประเทศไทยจะปรากฏออกมาในลักษณะของการพิจารณาถึงกฎหมายภายในของประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติมากเท่าที่ควร แต่ก็มี การดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เช่นกัน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในช่วงแรกๆของการดำเนินการอาจต้องอาศัยระยะเวลาในการหาแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในระยะหลังการดำเนินการของประเทศไทยก็จะมีลักษณะเป็นไปอย่างจริงจังและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นดังจะเห็นได้จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อมีหน้าที่ในการติดตาม ดูแล และประสานความร่วมมือด้านต่างๆมากยิ่งขึ้น

4.1.5 ประเทศไทยกับประเด็นในด้านการบังคับใช้มาตรการตามข้อมติ

สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติและบังคับใช้มาตรการตามข้อมติประเทศไทยก็ได้มีการปฏิบัติไปอย่างเต็มที่แล้วในบางประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

ก. การดำเนินการในการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย รวมถึงการตัดความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

แต่เดิมนั้นประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมในเรื่องการอัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มีการออกมาตรการทางบริหารโดยแจ้งไปยังธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน โดยให้มีการให้ความร่วมมือในการทำตามมติต่างๆ ต่อมาเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อมติด้อย่างเต็มที่ประเทศไทยจึงได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยในการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 (8) โดยเป็นการกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1-3 เป็นความผิดมูลฐานด้วย ซึ่งส่งผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการอัดเงินหรือแหล่งกองทุนต่าง ๆ ของผู้ก่อการร้ายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจในการตรวจสอบและจัดการทรัพย์สินที่เกี่ยวกับความผิดมูลฐาน ซึ่งรวมถึงการก่อการร้ายด้วย โดยทั้งนี้ตามมาตรา 48¹¹ คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจยึดอายัดการกระทำการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายได้สูงสุดถึง 90 วัน และมีอำนาจในการยึดทรัพย์สินที่พบว่าเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สถาบันการเงินรัฐบาลภายใต้การควบคุมของไทย และผู้ประกอบการธุรกิจที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุนจะต้องมีการรายงานพฤติกรรมที่น่าสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

จะเห็นได้ว่าการให้คำนิยามของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3¹² นี้ครอบคลุมถึงภาคการเงินทั้งหมด ซึ่งหากผู้ใดไม่

¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

¹² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

รายงานตามที่กฎหมายกำหนดมีโทษ ปรับตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้มีอำนาจในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมหรือการกระทำที่น่าสงสัย และยังมีศูนย์ข้อมูลกลางของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้พัฒนาแผนงาน โดยมีการบันทึกการดำเนินการต่างๆของธนาคารเพื่อสืบสวนหาวัตถุประสงค์ โดยในแผนงานนี้ การดำเนินงานของทุกธนาคารถูกตรวจตราถึงพฤติกรรมหรือการดำเนินการที่น่าสงสัย ซึ่งแบ่งออกเป็นสามประเภทได้แก่ ธุรกรรมด้านการเงิน ธุรกรรมด้านทรัพย์สิน และธุรกรรมที่น่าสงสัย

โดยทั้งนี้สถาบันการเงินและธนาคารต่างๆจะต้องรายงานการดำเนินธุรกรรมด้านการเงินที่มากกว่า 2 ล้านบาท และทรัพย์สินอื่นๆที่มากกว่า 5 ล้านบาท โดยถ้าหากเป็นการดำเนินการที่น่าสงสัยก็ต้องรายงานไม่ว่าจะเข้าตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ และนอกจากนี้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ยังได้มีการจัดการประชุม การสัมมนา และการฝึกอบรม ขึ้นอยู่เป็นประจำให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการเงิน ในเรื่องเกี่ยวกับการทำรายงานและการสืบหาเกี่ยวกับการดำเนินการที่น่าสงสัย เพื่อปรับปรุงศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา โดยเฉพาะในเรื่องการแยกแยะความแตกต่างของการดำเนินการที่น่าสงสัย ดังนั้นสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีการควบคุมกิจกรรมการเงินของผู้ก่อการร้าย อีกทั้งมีกระบวนการป้องกันการฟอกเงินเป็นอย่างดี รวมถึงตามรายงานนั้นธนาคารทุกแห่งก็มีการดำเนินการส่งรายงานอย่างครบถ้วนด้วย¹³ และในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการ

(3) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ คือ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹³ United Nations Security council S/2003/918, p.4-5. [Online].Available from:

หากมีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่น่าสงสัยก็จะมีภาระงานที่เกี่ยวกับทราบดีงรายชื่อเพื่อเฝ้าระวังด้วย ซึ่งในประเด็นเรื่องการดำเนินการกับมาตรการภายในประเทศเพื่อให้มีการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายนั้น จากข้อมูลต่างๆที่ศึกษามาแล้วนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเทศไทยได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือในด้านการดำเนินงานและการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตาม

นอกจากนี้ในส่วนของการร่วมมือระหว่างประเทศในการอายัดแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายประเทศไทยได้มีการมีการร่าง บันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Memorandum of Understanding Concerning Co-operation in the Exchange of Financial Intelligence Related to Money Laundering) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้เข้าเป็นสมาชิกของ EGMONT* ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 57 ประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศสมาชิกด้วย และปัจจุบันไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวข้างต้นกับประเทศต่างๆจำนวน 15 ประเทศ ได้แก่เบลเยียม บราซิล เลบานอน อินโดนีเซีย โรมานี สหราชอาณาจักร ฟินแลนด์ สาธารณรัฐเกาหลี ออสเตรเลีย โปรตุเกส อิตาลี เอสโตเนีย ฟิลิปปินส์ โปแลนด์ มัลดีฟส์ ซึ่งการร่วมมือกันเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการร่วมมือกันในการดำเนินงานเพื่อจะได้มีการดำเนินการกับแหล่งเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและยังสะท้อนให้เห็นด้วยว่าประเทศต่างๆก็ได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้เช่นกัน

ในส่วนของการตัดความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ได้มีการใช้มาตรการต่างๆดังนี้ คือ

¹⁴ United Nations Security council S/2004/1023, p.5-6. [Online]. Available from: <http://www.un.org>. [2005, May 15]

* เป็นการรวมกลุ่มเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน โดยได้มีการพัฒนาระบบเพื่อแก้ปัญหาการฟอกเงิน คือ Financial Intelligence Units (FIUs) โดยมีการเสนอให้ตัวแทนผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการฝึกอบรม ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 101 ประเทศ ที่ได้ยอมรับการดำเนินการ FIUs และจัดการประชุมปีละหนึ่งครั้ง.

1. มีการออกหนังสือเวียน เพื่อเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน รายงานการดำเนินการหรือธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือองค์การก่อการร้าย
2. มีการออกจดหมายแจ้งไปยังสถาบันการเงินเกี่ยวกับทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการเปิดบัญชี และข้อจำกัดในการใช้ชื่อ โดยให้ทำตามนโยบาย “Know your Customer” หรือ นโยบายในการรู้จักลูกค้าของตนให้มาก

ข. การดำเนินการในการกำหนดมาตรการภายในรัฐให้มีประสิทธิภาพ

ในประเด็นนี้สำหรับประเทศไทยมีประเด็นที่น่าสนใจคือ ในเรื่องการใช้มาตรการการควบคุมพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้ายในปัจจุบันมักจะมีการเคลื่อนไหวข้ามพรมแดนอยู่เป็นประจำโดยที่จะมีเครือข่ายอยู่ในหลายๆประเทศ สำหรับในเรื่องนี้ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีมาตรการตรวจตราความเคลื่อนไหวของการก่อการร้าย โดยมีรายชื่อของกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้ก่อการร้ายที่ต้องคอยเฝ้าระวัง โดยจะพยายามป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามาสู่ดินแดนประเทศไทย ทั้งนี้ยังมีการร่วมกันแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการผ่านเข้าและออกประเทศ โดยตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2001 ประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสนใจในการร่วมกันสืบสวนและค้นหาผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย โดยการตรวจสอบบันทึกการก่ออาชญากรรมและบันทึกการเดินทางผ่านเข้าออกประเทศไทย และในเรื่องเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายด้วย โดยในเรื่องนี้มีหลักการสำคัญอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในมาตรา 12(7)¹⁶ ซึ่งระบุไว้ว่าประเทศไทยมีสิทธิในการปฏิเสธการเดินทางเข้าประเทศของบุคคลที่มีพฤติกรรมน่าสงสัยว่าจะทำอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงได้ และยิ่งไปกว่านั้น หลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 ประเทศไทยได้มีการพัฒนามาตรการในการป้องกัน และการตรวจตราการเคลื่อนไหวของบุคคลหรือกลุ่มใดๆที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในองค์การก่อการร้าย เพื่อเป็นการป้องกันการลักลอบเข้าประเทศหรือป้องกันไม่ให้มีการใช้ดินแดนของประเทศไทยเป็นฐานในการก่อการร้าย¹⁷ โดยทั้งนี้ได้มีการใช้มาตรการการตรวจตราในการป้องกันและการเฝ้าระวังการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันการเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีการเพิ่มความ

¹⁶ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12(7)

¹⁷ United Nations Security council S/2002/10 , p.4.

ร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือน ตัวแทนผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยในการร่วมกันทำงานนั้นจะเน้นในเรื่องการให้และแบ่งปันข้อมูลที่ได้รับมาจากเครือข่ายระหว่างประเทศต่างๆ

สำหรับในประเด็นนี้มีการดำเนินการที่สำคัญอีกประการที่จำเป็นต้องมีการควบคุม คือ การออกหนังสือเดินทาง (passport) ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงต่างประเทศเองก็ได้ให้ความสำคัญโดยมีการยกระดับการออกหนังสือเดินทางให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล และมีการให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง โดยทั้งนี้ประวัติส่วนตัวของบุคคลต่างๆจะได้รับมาจากข้อมูลส่วนกลางของสำนักงานทะเบียนราษฎร ซึ่งที่สำคัญคือในหนังสือเดินทาง จะมีการป้องกันการปลอมแปลงไว้หลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การใช้กระดาษที่มีคุณภาพสูงผสมด้วยวัสดุที่เป็นไฟเบอร์ที่มีลักษณะที่มองเห็นได้ และมองไม่เห็นได้ด้วยตาเปล่าในบางส่วน การทำเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ไว้ในทุกหน้า การระบุตัวผู้ถือ หรือมีลักษณะระบุในข้อมูลคอมพิวเตอร์ มีการใช้แผ่นฟิล์มเพื่อป้องกันข้อมูลทางชีวภาพ และมีรอยตะเข็บซึ่งใช้ด้ายเรืองแสง ซึ่งความพยายามทั้งหมดเพื่อเป็นการยืนยันได้ว่ากระบวนการตรวจคนเข้าเมืองจะมีขั้นตอนของการตรวจสอบหนังสือเดินทางแต่ละฉบับเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้น้ำเงินเดินทางโดยผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ¹⁸

โดยในประเด็นเรื่องของหนังสือเดินทางมีประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณาคือ ในเรื่องของการปลอมแปลงหนังสือเดินทางซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเองก็ได้ให้ความสำคัญเช่นกัน โดยได้กำหนดให้รัฐสมาชิกมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้มีการปลอมแปลงหนังสือเดินทางด้วย เนื่องจากว่าการปลอมแปลงหนังสือเดินทางจะเป็นช่องทางหนึ่งที่สำคัญในการทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายสามารถเดินทางเข้าออกประเทศต่างๆเพื่อก่อเหตุการณ์ต่างๆได้อย่างง่ายดายยิ่งขึ้น ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสารและการใช้เอกสารปลอมนั้นสำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 264 , 265 และ 268 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยการกำหนดให้การปลอมแปลงเอกสาร คือ การทำเอกสารปลอมทั้งฉบับหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้ทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงและผู้ที่เกี่ยวข้องรับโทษฐานปลอมเอกสาร ส่วนหากเป็นการปลอมเอกสารราชการก็จะมีโทษหนักขึ้น และมาตรา 268 ก็จะกำหนดความผิดของผู้ที่ใช้เอกสารปลอม โดยที่รู้ว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารปลอมโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายอาญานั้นได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้ปลอมแปลง

¹⁸ United Nations Security council S/2002/10, p. 5.

เอกสารและผู้ที่ใช้เอกสารที่ปลอมเท่านั้น แต่มิได้มีการกล่าวถึงความผิดในการมีเอกสารปลอมไว้ในความครอบครองว่าเป็นความผิดแต่อย่างใด ซึ่งจุดนี้เป็นประเด็นที่หลายๆประเทศได้ให้ความสนใจ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม G 8 เนื่องจากว่าหากการที่ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินคดีต่อผู้ที่ครอบครองเอกสารปลอมได้แล้วประเทศไทยก็อาจถูกใช้เป็นทางผ่านในการขนหนังสือเดินทางปลอมดังกล่าวได้ และก็จะทำให้มาตรการในการควบคุมพรมแดนของประเทศไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพ เพราะลำพังกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการต่อการครอบครองหนังสือเดินทางได้ ด้วยเหตุผลต่างๆดังต่อไปนี้คือ

- กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสารนั้นไม่ครอบคลุมถึงการครอบครองเอกสาร และหากพบว่าบุคคลใดมีเอกสารปลอมไว้ในความครอบครองแต่มิได้มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ลงมือปลอม ก็อาจจะลงโทษบุคคลนั้นในความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสารไม่ได้ ยกเว้นแต่หากบุคคลนั้นได้ใช้เอกสารปลอมก็อาจจะมีการลงโทษฐานใช้เอกสารปลอมดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เคยมีคำชี้ขาดของอัยการสูงสุดในความเห็นแย้งที่ 111/2528 ในกรณีที่จำเลยได้ใช้หนังสือเดินทางอันเป็นเอกสารราชการ โดยตามการสอบสวนนั้นไม่มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้ปลอมหรือร่วมกับผู้อื่นปลอมหนังสือเดินทาง แต่กล่าวว่าเป็นการจ้างให้ผู้อื่นทำหนังสือเดินทางแทน ศาลก็ลงโทษฐานใช้เอกสารปลอมเท่านั้น และในคำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ 147/2529 ได้มีการชี้ขาดว่าผู้ใช้ใบขับขี่นั้นยังมีคุณสมบัติไม่ครบที่จะสามารถยื่นขอมีใบอนุญาตขับขี่ได้แต่กลับใช้เอกสารคือใบอนุญาตขับขี่รถยนต์สาธารณะปลอม ดังนั้นในเมื่อทราบดีว่าตนเองยังไม่สามารถขอใบอนุญาตขับขี่รถยนต์สาธารณะได้ แต่กลับมีการใช้เอกสารปลอมดังกล่าว พฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าได้ใช้เอกสารปลอมโดยที่รู้ย่อว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารราชการปลอม จึงมีความผิดฐานการใช้เอกสารราชการปลอม แต่ไม่มีความผิดฐานปลอมเอกสารราชการเนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ปลอมหรือให้ผู้อื่นปลอมเอกสาร

- กฎหมายจะกำหนดความผิดของการปลอมเอกสารราชการที่เจ้าพนักงานของไทยได้รับรองเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงเอกสารราชการที่เป็นของต่างประเทศด้วย ดังนั้นหากมีผู้ปลอมเอกสารราชการของต่างประเทศเช่น หนังสือเดินทางของต่างประเทศ ตามกฎหมายไทยก็ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานปลอมเอกสารราชการได้ ดังเช่นตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3835/2529 ซึ่งจำเลยได้ปลอมหนังสือเดินทางของประเทศสิงคโปร์และปลอมเอกสารราชการของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่จำเลยใช้เอกสารปลอมดังกล่าวด้วยเป็นการกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายบทซึ่งจะลงโทษจำเลยฐานใช้เอกสารปลอมเท่านั้น แต่ในกรณีนี้ศาลก็ลงโทษฐานใช้เอกสารราชการของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองกระหวัดเดียว

โดยประเด็นสำคัญก็คือ หากมีผู้ครอบครองและนำหนังสือเดินทางจำนวนมากเข้ามาภายในประเทศ หรือมีการกระทำการปลอมขึ้นภายในประเทศแต่ไม่มีพยานหลักฐานว่าบุคคลนั้นได้ปลอมจริงเพียงแต่ได้พบว่ามีหนังสือเดินทางไว้ในครอบครองเท่านั้นประเทศไทยจะสามารถดำเนินการอย่างไร เพราะลำพังกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้ไม่อาจรองรับปัญหาดังกล่าวได้ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศเองก็ได้มีการจัดการประชุมขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และก็มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ

สำหรับผู้วิจัยนั้นมีความเห็นว่า เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศไทยถูกใช้เป็นฐานในการปลอมหนังสือเดินทางสมควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยควรที่จะแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในประเด็นเรื่องการกำหนดให้การมีเอกสารปลอม ได้แก่ หนังสือเดินทางหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางทุกประเภท เช่น Border Pass (ใบอนุญาตผ่านแดน) เป็นต้น ไว้ในครอบครองเป็นจำนวนหลายฉบับเป็นข้อสันนิษฐานว่าจำเลยอาจมีไว้เพื่อจำหน่ายหรือเป็นข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้ปลอมเอกสาร เป็นความผิดอาญา และรวมถึงควรจะมีการกำหนดความหมายของเอกสารราชการให้ครอบคลุมถึงหนังสือเดินทางของต่างประเทศด้วย เพื่อจะได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น โดยทั้งนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่าควรจะมีการเพิ่มโทษในการกระทำความผิดฐานปลอมเอกสารให้หนักขึ้นกว่าเดิมด้วย และควรจะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อติดตามและดูแลในประเด็นนี้โดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะรวมเอาผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานอัยการ สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงต่างประเทศ เป็นต้น จะทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้มีการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการที่จัดตั้งตามข้อมติ 1267 ในเรื่องการกำหนดรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้ายไว้ในบัญชีรายชื่อ และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยที่จะมีการตรวจสอบรายชื่อที่ควรเฝ้าระวังของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายอยู่เสมอ ทั้งนี้ความพยายามในการยกระดับการควบคุมความเคลื่อนไหวของบุคคลที่มีประสิทธิภาพ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังได้มีการใช้เทคโนโลยีและวิธีการต่างๆ ดังนี้¹⁹

- ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อจัดเก็บ และตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้โดยสารทั้งขาเข้าและขาออกที่สนามบินนานาชาติทุกแห่ง

¹⁹ United Nations Security council S/AC.37/2003, p.8-9.

- มีการจัดเก็บรายชื่อขึ้นบัญชี หรือ black list พร้อมกับการจัดเก็บรายชื่อของ คณะกรรมการที่จัดตั้งตามมติ 1267 โดยได้มีการดำเนินการส่งให้กับศูนย์ตรวจสอบคนเข้าเมือง ทั้งหมดจำนวน 53 แห่ง เช่นเดียวกับสถานทูตไทย และสถานกงสุลไทย เพื่อปรับปรุงศักยภาพในการตรวจสอบบุคคลที่เดินทางเข้าออก ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะมีการปรับปรุงทุกๆ ครั้งเดือน

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะได้มีการเชื่อมโยงระบบเพื่อใช้กับท่าเรือทุกแห่ง เพื่อเป็นระบบออนไลน์

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีการตรวจสอบหนังสือเดินทางด้วยเครื่องมือต่างๆ เพื่อเป็นการตรวจสอบและป้องกันไม่ให้กลุ่มเป้าหมาย หรือบุคคลที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อต่างๆ เดินทางเข้าออกประเทศ

- อุปกรณ์การตรวจสอบหนังสือเดินทางจะมีการใช้ในสนามบินนานาชาติทุกแห่ง รวมถึงตามพรมแดนต่างๆ ด้วย

นอกจากนั้นในเรื่องการออกวีซ่านั้นก็เป็นมาตรการหนึ่งที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในการควบคุมการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยมีการพัฒนามาตรการในเรื่องที่ว่า จะไม่มีการออกวีซ่าในประเทศที่สาม ให้กับคนจากประเทศอัฟริกา และประเทศจากกลุ่ม ตะวันออกกลาง และเอเชียใต้ เว้นแต่ว่าจะมีการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ เป็นกรณีๆ ไป²⁰ นอกจากนี้ทางรัฐสภายังมีการให้ความเห็นชอบในการลดจำนวนประเทศที่ได้รับ การยกเว้นจากการขอวีซ่าในกรณีอยู่สูงสุด 30 วัน จาก 57 ประเทศ เหลือเพียง 38 ประเทศ และ ประเทศที่ต้องขอวีซ่าเมื่อมาถึงประเทศไทยสำหรับการอยู่ถึง 15 วัน จำนวน 96 ประเทศ เหลือเพียง 15 ประเทศเท่านั้น²¹ โดยทั้งนี้รัฐบาลไทยได้เพิ่มมาตรการที่เคร่งครัดมากขึ้นในการออกวีซ่าให้แก่ผู้ เดินทางเข้าประเทศ โดยผู้เกี่ยวข้องต้องทำการตรวจสอบรายชื่อผู้ขอวีซ่าด้วยว่าเป็นผู้ที่ถูกระบุอยู่ใน รายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้ายหรือไม่

4.1.6 ประเทศไทยกับประเด็นในเรื่องการให้ความร่วมมือตามข้อมติ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่เป็นสังคมเปิดและเป็นประชาธิปไตย โดยมีความมุ่งหวังเป็นศูนย์กลางในการสื่อสาร การบิน และการท่องเที่ยว โดยเพื่อให้ประสบตามความ มุ่งหวังนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินการหลายๆอย่าง รวมถึงการต่อต้านการก่อการร้าย โดยมี

²⁰ United Nations Security council S/2002/10 , p.5.

²¹ United Nations Security council S/AC.37/2003, p.8.

การให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศต่างๆอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย เพราะการก่อการร้ายถือเป็นภัยคุกคามต่อทุกชาติในโลก การให้ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย และตามนโยบายของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยก็ยินดีในการที่มีการให้ความร่วมมือ และมีความปรารถนาในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเพื่อความสำเร็จในการต่อต้านการก่อการร้าย นอกจากนี้หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2001 หน่วยงานต่างๆก็ได้ยกระดับความร่วมมือในด้านต่างๆทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการดำเนินการต่างๆที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการให้ความช่วยเหลือทางด้านการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งรวมไปถึงในกรณีที่ประเทศไทยได้รับคำร้องขอจากสถานทูตบางประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยปฏิเสธไม่ยอมรับบุคคลที่น่าสงสัยเข้าในราชอาณาจักร ประเทศไทยก็จะให้ความร่วมมือมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยในหัวข้อนี้มีประเด็นสำคัญที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

ก. การดำเนินการในเรื่องการให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความร่วมมือทางอาญา พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดพื้นฐานในการให้ความร่วมมือทางอาญากับประเทศอื่นๆไว้อย่างมากมาย เช่น การช่วยเหลือกันในการให้เอกสารและหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องผู้ต้องหา เป็นต้น โดยทั้งนี้ตั้งอยู่บนหลักการ Double Criminality ซึ่งก็คือความผิดอาญาที่เกิดจะต้องเป็นความผิดอาญาทั้งในประเทศที่ขอความช่วยเหลือทางอาญาและประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือทางอาญา หลักการต่างตอบแทนและรวมถึงหลักความยินยอมด้วยซึ่งเป็นการขยายความช่วยเหลือทางอาญา โดยเป็นการกระทำตามสนธิสัญญาความช่วยเหลือในทางอาญา ซึ่งประเทศไทยได้ทำกับประเทศต่างจำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส นอร์เวย์ จีน อินเดีย ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ และโปแลนด์ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งเป็นช่องทางในการให้ความร่วมมือทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับประเทศอื่น โดยตั้งอยู่บนหลักการ Double Criminality และหลักความยินยอมเช่นกัน โดยทั้งนี้ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศต่างๆจำนวน 14 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เบลเยียม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา จีน เกาหลี ลาว บังกลาเทศ กัมพูชา มาเลเซีย พิจิ แคนาดา และ ออสเตรเลีย

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในส่วนเรื่องการให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเดิมประเทศไทยมี

สนธิสัญญาความช่วยเหลือในทางอาญาเพียงห้าประเทศ แต่ปัจจุบันก็เพิ่มขึ้นถึงสิบประเทศแล้ว แต่ในส่วนของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในส่วนของความผิดฐานการก่อการร้ายนั้นค่อนข้างจะมีอุปสรรคเนื่องจากว่า ความผิดในเรื่องการก่อการร้ายส่วนใหญ่มักจะมีแรงจูงใจทางการเมืองและประเทศต่างๆก็มักจะไม่งส่งผู้ร้ายข้ามแดนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่แล้ว และนอกจากนั้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือในเรื่องของโทษที่ประเทศไทยกำหนดในความผิดฐานการก่อการร้ายนั้นโทษสูงสุดคือโทษประหารชีวิต ซึ่งในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในสหภาพยุโรป (EU) มักจะไม่ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่ประเทศผู้ขอจะลงโทษประหารชีวิตในความผิดนั้น ซึ่งในประเด็นนี้อาจจะแก้ไขโดยการเสนอต่อประเทศที่ต้องการให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้โดยมีการรับรองว่าจะไม่มีการลงโทษประหารชีวิตต่อบุคคลนั้น แต่อย่างไรก็ตามหากมีการใช้วิธีนี้ในทางปฏิบัติจริงก็อาจจะเกิดปัญหาในด้านสิทธิมนุษยชน เพราะหากเป็นกรณีที่ร่วมกระทำผิดกันแล้วผู้ที่อยู่ในประเทศลงโทษด้วยวิธีแบบหนึ่ง แต่ในขณะที่ผู้ที่ร่วมกันกระทำผิดอีกคนสามารถหนีไปได้และประเทศไทยต้องการให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจึงทำคำรับรองว่าจะไม่ลงโทษประหารชีวิต อาจเกิดการปัญหาในเรื่อง double standard ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อป้องกันปัญหาต่างๆที่จะตามมาหากมีการกำหนดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ดังนั้นการแก้ปัญหาในจุดนี้จึงจะต้องอาศัยระยะเวลาและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ประการสำคัญที่ประเทศไทยควรจะเร่งดำเนินการคือ การพยายามหาแนวทางในการทำสนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศต่างๆให้มากขึ้น เพื่อที่การดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะได้เป็นไปอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

ข. การดำเนินการในการให้ความร่วมมือเพื่อสร้างความตกลงในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีอื่นๆ

สำหรับกรอบของการทำความตกลงในระดับทวิภาคีและพหุภาคีนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการปฏิบัติตามข้อมติในประเด็นนี้เช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้จาก การที่ประเทศไทยได้มีการลงมติในร่างบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) บนพื้นฐานของความร่วมมือเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ กับประเทศออสเตรเลีย โดยครอบคลุมถึงความร่วมมืออย่างกว้าง บนพื้นฐานของหลักการแบ่งปันข้อมูลและข่าวกรองต่างๆ²² ส่วนของความตกลงหลายฝ่ายนั้น ประเทศไทยได้มีการยอมรับถึงข้อตกลงในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการจัดตั้ง

²² United Nations Security council S/AC.37/2003, p.9.

กระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ โดยมีการศึกษากฎระเบียบและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงดังกล่าวด้วย

ในส่วนประเด็นนี้ประเทศไทยยังได้มีการร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการตามระบบการประเมินและการเปรียบเทียบเพื่อระบุตัวบุคคลหรือ Personal Identification Secure Comparison and Evaluation System (PISCES) โดยที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีของประเทศไทยยังได้มีการลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนง (Memorandum of Intent -MOI) ของคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับ PISCES ด้วย และประเทศไทยยังได้มีการเจรจาประเทศออสเตรเลียในเรื่องเกี่ยวกับระบบข้อมูลของผู้เดินทาง หรือ Advanced Passenger Information System (API) ซึ่งเป็นระบบเพื่อสืบหาข้อมูลของผู้โดยสารที่เดินทางเข้าหรือออกจากประเทศไทย โดยในประเด็นนี้ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และสำนักงาน API ก็ได้มีการจัดการอภิปรายความเป็นไปได้ในการใช้ API ในประเทศไทย ซึ่งทั้งนี้ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยก็จะได้พิจารณาในการปรับใช้ระบบดังกล่าวด้วย²³ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการใช้กระบวนการด้านศุลกากร เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย โดยรัฐบาลไทยจะมีการลงนามในหลักการกับสหรัฐอเมริกาเพื่อปูทางสู่การบังคับการตามหลักความปลอดภัยของการตู้เก็บสินค้า หรือ Container Security Initiative (CSI) โดยภายใต้ CSI เจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศไทยจะต้องมีการทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องในการดูแลตู้สินค้าที่น่าสงสัย และรวมถึงวิธีการต่างๆ ที่ต้องบังคับใช้กับคลังสินค้าท่าเรืออีกด้วย²⁴

ในระดับภูมิภาค ประเทศไทยยังมีความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย ภายใต้กรอบอาเซียน ตามประกาศของผู้นำอาเซียนเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 และในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 ประเทศไทยยังได้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอาเซียนขึ้นที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อหาแนวทางในการต่อต้านการก่อการร้าย และประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลียยังร่วมกันจัดการประชุม Asean Regional Forum (ARF) ขึ้นที่กรุงเทพฯ เพื่อป้องกันการก่อการร้าย อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นสมาชิกของ The Asia-Pacific Regional Intelligence Liaison Office ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เพื่อบริการศุลกากรของ 27 ประเทศในเอเชียแปซิฟิก รวมถึงอัฟริกาใต้ และ อีก 18 ประเทศของ ARF ซึ่งถือว่ามีส่วนร่วมในเวทีนี้ด้วย ซึ่งถือเป็นการให้โอกาสที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในภูมิภาคเพื่อและ

²³ United Nations Security council S/2003/915, p.5.

²⁴ United Nations Security council S/AC.37/2003, p.11.

เปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างกัน โดยแม้ว่าการร่วมมือกันที่ผ่านมามุ่งประเด็นไปในเรื่องยาเสพติด แต่ปัจจุบันก็มีการให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมากขึ้นด้วย เช่น ในเรื่องอาวุธผิดกฎหมาย และสารเคมีต่างๆ เป็นต้น

สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการให้ความร่วมมือในกรอบขององค์กรระดับภูมิภาคจะมีบทบาทอย่างมากสำหรับการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย เพราะอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและติดต่อสื่อสารกันได้สะดวกกว่า ประเทศไทยจึงควรที่จะเพิ่มบทบาทในเรื่องของการให้ความร่วมมือในกรอบขององค์กรระดับภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น เช่น อาเซียนก็เป็นองค์กรหนึ่งที่น่าจะเข้ามามีบทบาทได้มากในเรื่องการก่อการร้ายในภูมิภาค

ค.การดำเนินการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน

ในปัจจุบันการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเพื่อการร่วมกันในการดำเนินการกับผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ เนื่องจากลำพังรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถจะดำเนินการได้เพราะการก่อการร้ายในปัจจุบันมีเครือข่ายโยงใยไปทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยมีการกำหนดให้หน่วยงานต่างๆในประเทศไทยจะต้องเพิ่มความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับต่างประเทศ โดยมีการแบ่งปันข้อมูลในกิจกรรมและการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย โดยถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้เข้าเป็นสมาชิกของ EGMONT ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 57 ประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศสมาชิกด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 4(6) สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ ได้รับมอบหมายให้ร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับข่าวสารต่างๆ รวมไปถึงการก่อการร้ายด้วย และในนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย 2536 ยังได้กล่าวว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ และสังคมโลกจะต้องมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อกำจัดภัยก่อการร้าย โดยหลักการสำคัญคือต้องมีการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตรวจตราเตือนภัยต่างๆล่วงหน้าจึงเป็นนโยบายหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆในประเทศไทย และที่สำคัญประเทศไทยได้มีความพยายามในการตรวจตราและควบคุมชายแดน โดยมีการแบ่งปันข้อมูลกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสำนักงานข่าวกรองเองก็ได้มีการยอมรับในความร่วมมือด้านข่าวกรองและระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมการเคลื่อนไหวข้ามพรมแดนของผู้ก่อการร้ายด้วย

4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของประเทศไทย

พันธกรณีต่างๆตามข้อมตินั้นเป็นพันธกรณีทางกฎหมายซึ่งผูกพันรัฐสมาชิก ให้ปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม โดยทั้งนี้รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามซ้ำเร็ว หรือมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมติซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงสามารถแยกออกได้เป็นสองส่วน คือส่วนที่มีลักษณะบังคับซึ่งเป็นคำวินิจฉัย เช่นการกำหนดให้การจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา และการอายัดเงินทุนและทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งประเทศต่างๆต้องปฏิบัติตามอย่างเร่งด่วนและในส่วนที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งแต่ละรัฐจะดำเนินการมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น ในส่วนของการดำเนินการตามข้อมติ ในส่วนของประเด็นที่มีลักษณะบังคับ ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการไปอย่างเต็มที่แล้ว เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดร้ายแรงตามประมวลกฎหมายอาญา และการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งแก้ไขให้ความผิดฐานการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติฯ นี้ด้วย แต่ในส่วนของข้อมติที่เป็นการเรียกร้องประเทศไทยก็ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน เช่น การเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายจำนวน 6 ฉบับ และลงนามไปแล้ว 1 ฉบับ ซึ่งอนุสัญญาที่เหลืออีก 6 ฉบับ ประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะได้มีการเข้าเป็นภาคีในอนาคตได้ ดังที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วข้างต้น

การดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องการบังคับการให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะเห็นได้ว่าในระยะหลังประเทศไทยก็ได้มีการปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประสานงานในด้านการก่อการร้าย การพิจารณาเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยในการดำเนินการตามข้อมติ โดยเฉพาะข้อมติที่ 1373 เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีการเสนอรายงานการดำเนินการเสนอแก่คณะกรรมาธิการต่อด้านการก่อการร้ายตามข้อมติที่ 1373 แล้วถึง 4 ฉบับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนการรายงานที่มากพอสมควร และเนื้อหาสาระที่ปรากฏในรายงานก็มีการพัฒนาวิธีการและขั้นตอนในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายอยู่เรื่อยๆ

นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 อยู่แล้ว ต่อมารัฐบาลไทยได้ออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้มีใช้กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ แต่เป็นการปรับปรุงจากกฎหมายเดิม และเป็นกฎหมายในลักษณะเดียวกับกฎหมายความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งมีอยู่หลายประเทศที่ได้มีกฎหมายประเภทนี้²⁵ โดยหลักการสำคัญของพระราชกำหนดมีอยู่ 3 ประการ²⁶ คือ ประการแรกการจัดระเบียบบริหารราชการโดยการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหา ประการที่สองอำนาจพิเศษที่เคยมีในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 บางเรื่องจำเป็นต้องมีอยู่ แต่มีการปรับขั้นตอนโดยให้ผ่านการกลั่นกรองจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งบางกรณีต้องผ่านกระบวนการจากศาลก่อน และประการที่สาม คือมุ่งให้เป็นกฎหมายกลางที่สามารถนำไปปรับใช้กับปัญหาในเหตุการณ์ร้ายแรงต่างๆ

โดยจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่สำคัญในพระราชกำหนดฉบับนี้คือ มาตรา 9 มีสาระสำคัญในเรื่องการห้ามบุคคลได้ออกนอกบ้านภายในเวลาที่กำหนดเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงาน การห้ามมิให้ชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย การห้ามเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่ทำให้บุคคลเกิดความหวาดกลัว มีเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้บุคคลเข้าใจผิด กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และรวมถึงการห้ามใช้เส้นทางคมนาคม หรือยานพาหนะ หรือมีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทาง หรือยานพาหนะ และตามมาตรา 11 มีสาระสำคัญในกรณีเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน หรือการใช้กำลังประทุษร้าย หรือมีการใช้ความรุนแรงต่างๆ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่างๆ เช่น ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือที่ เป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือที่ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงและการประกาศให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมารายงานตัว หรือให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าจากข้อกำหนดในพระราชกำหนดฉบับนี้มีข้อกำหนดบางข้อที่สอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย เช่น ในเรื่องมาตรการควบคุมพรมแดนโดยอาจห้ามมิให้

²⁵ อชพร จารูจินดา, “คำชี้แจงพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548”, วารสารพระธรรมนุญ 48 (2548): 6.

²⁶ เรื่องเดียวกัน

บุคคลใดที่เชื่อว่าจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์รุนแรงเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และการกำหนดมาตรการในการควบคุมอาวุธต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามหลังจากออกพระราชกำหนดนี้มาก็ได้มีนักวิชาการจำนวนมากแสดงความคิดเห็นว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรง และมีบางส่วนที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ²⁷ ยกตัวอย่างเช่น มีข้อกำหนดบางส่วนอนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปและในการตรากฎหมายที่มีลักษณะสำคัญเช่นนี้สมควรที่จะดำเนินการตามขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติมากกว่า และปราศจากการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามในพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีการใช้คำว่ากรอการร้าย แต่ก็อาจมีความครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นกรอการร้ายด้วย

ดังนั้นแล้วตามความเห็นของผู้วิจัยนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเต็มที่แล้วถึงแม้ว่าในการดำเนินการบางเรื่องอาจต้องอาศัยขั้นตอนและวิธีการต่างๆอยู่บ้างซึ่งทำให้การดำเนินงานอาจจะต้องใช้เวลาพอสมควร แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ร่วมกันดำเนินการอย่างเต็มที่แล้ว ซึ่งยังคงมีอยู่บางประเด็นเท่านั้นที่หากจะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อคิดจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ในประเด็นของการเยียวยาผู้เสียหายในคดีกรอการร้ายผู้วิจัยมีความเห็นว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติค่าทดแทนผู้เสียหายและค่าชดเชยแก่จำเลยในคดีอาญาเพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้เสียหายในความผิดฐานกรอการร้ายด้วย หรือ ในประเด็นเรื่องการใช้มาตรการในการควบคุมพรมแดนซึ่งต้องมีการแก้ไขกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงในเรื่องการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกรอการร้ายที่เหลือทั้งหมดด้วย ทำให้การดำเนินการต้องรอให้มีความพร้อมและเหมาะสมในการดำเนินการด้วย แต่ทั้งนี้ประเทศไทยควรที่จะให้ความสำคัญกับหลักการในเรื่องมาตรฐานสิทธิมนุษยชนให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นหลักที่มีความสำคัญและในข้อคิดต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงก็มักจะมีการกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอ

²⁷ “แถลงการณ์กลุ่มอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และแถลงการณ์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,” โพสต์ทูเดย์ (21 กรกฎาคม 2548): A6.