

1. ภูมิหลัง

1.1 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UNGA) ได้รับรองข้อมติที่ 56/1 และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ได้รับรองข้อมติที่ 1368 (2001) ในวันที่ 12 กันยายน 2544 เพื่อประณามการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา โดยถือว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันนำตัวผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ให้การพักพิงมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

1.2 UNSC ได้รับรองข้อมติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย ดังนี้

1.2.1 ข้อมติ UNSC ที่ 1373 (ค.ศ. 2001) รับรองเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งประกอบด้วยมาตรการด้านการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยน ข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ 13 ฉบับ (ไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว 9 ฉบับ¹ และกำลังดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา และพิธีสาร อีก 4 ฉบับ² ที่เหลือ) โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย (UN Counter Terrorism Committee – CTC) และสำนักผู้บริหารด้านการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งสหประชาชาติ (Counter Terrorism Executive Directorate – CTED) เป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามข้อมติ

¹ 1. อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)

2. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)

3. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของพลเรือน (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)

4. พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)

5. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism)

6. อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purposes of Detection)

7. อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศรวมทั้งตัวแทนทางทูต (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)

8. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการวางระเบิดเพื่อการก่อการร้าย (Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)

9. อนุสัญญาต่อต้านการจับบุคคลเป็นตัวประกัน (Convention against the Taking of Hostages)

² 10. อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันทางกายภาพต่อวัสดุนิวเคลียร์ (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)

11. อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)

12. พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)

13. อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการก่อการร้ายที่ใช้นิวเคลียร์ (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)

1.2.2 ข้อมติ UNSC ที่ 1540 (ค.ศ. 2004) รับรองเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2547 ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction: WMD) กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ WMD เครื่องส่ง และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องตกไปอยู่ในมือของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และเป็นความพยายามของสหประชาชาติ ที่จะปิดช่องโหว่ของความตกลงระหว่างประเทศด้านการลดและแพร่ขยาย WMD ที่มีอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบันที่มี non-state actors เป็นตัวแปรสำคัญ

1.2.3 ข้อมติ UNSC ที่ 1267 (ค.ศ. 1999) รับรองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2542 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดรายชื่อบุคคลและคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย (Al-Qaeda และ Taliban) ซึ่งประเทศสมาชิกสหประชาชาติต้องดำเนินการห้ามมิให้อากาศยานที่มีบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือเช่า ทำการขึ้น ลง หรือจอดในดินแดน และต้องดำเนินการอายัดเงินทุนและทรัพย์สินและมีให้จัดหาเงินทุนให้ รวมทั้งต้องดำเนินการปิดล้อมทางอาวุธแก่บุคคล และคณะบุคคลเหล่านี้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการตามข้อมติ UNSC ที่ 1267 (ค.ศ. 1999) เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2542 โดยมีมาตรา 135/4 ของประมวลกฎหมายอาญารองรับพันธกรณีตามข้อมติดังกล่าว

1.3 การดำเนินการอื่นๆ ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบสหประชาชาติ ได้แก่

1.3.1 Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) จัดตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 ประกอบด้วยหน่วยงานและทบวงการชำนัญพิเศษในระบบ UN เพื่อเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในสหประชาชาติ โดย 1) ประสานและแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างกันเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานร่วมกัน 2) จัดตั้งกลุ่มงานเฉพาะกิจในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม CTITF ยังขาดแคลนงบประมาณที่เพียงพอและไม่ได้รับอาณัติที่ชัดเจนจากประเทศสมาชิก

1.3.2 ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายระดับโลกของสหประชาชาติ (UN Global Counter-Terrorism Strategy) เป็นความริเริ่มของเลขาธิการสหประชาชาติ เสนอเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 มีสาระสำคัญคือ (1) การยับยั้งมิให้กลุ่มต่างๆ เปลี่ยนไปใช้วิธีการก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม (2) การไม่ยอมให้ผู้ก่อการร้ายมีช่องทางดำเนินการก่อการร้าย (3) การป้องกันมิให้รัฐสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย (4) การพัฒนาสมรรถนะของรัฐในการป้องกันการก่อการร้าย (5) การปกป้องสิทธิมนุษยชนในบริบทของการก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้าย ต่อมาที่ประชุม UNGA'60 ได้รับรองยุทธศาสตร์ดังกล่าวโดยฉันทามติในข้อมติที่ 60/288 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2549 และเป็นครั้งแรกที่สมาชิกสหประชาชาติสามารถตกลงเกี่ยวกับแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกัน

ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 62 (UNGA'62) ได้จัดการประชุมทบทวนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ทุก 2 ปี ครั้งที่ 1 (First Biennial Review) เมื่อวันที่ 4-5 กันยายน 2551 เพื่อทบทวนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ และให้ประเทศสมาชิกได้นำเสนอและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ แนวปฏิบัติที่ดี (good practices) ตลอดจนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา และกำหนดจะประชุมทบทวนอีกครั้งในปี 2553

1.3.3 การจัดทำร่างอนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายฉบับสมบูรณ์(Draft Comprehensive Convention on International Terrorism : CCIT) กำหนดหน้าที่ให้รัฐปราบปรามและหยุดยั้งการก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และกำหนดฐานความผิดของการกระทำที่ถือว่าเป็นการก่อการร้ายที่กว้างกว่าอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายฉบับอื่นๆ ที่มีอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นฐานความผิดเฉพาะ เช่น การจี้เครื่องบิน การจับตัวประกัน การวางระเบิด ฯลฯ โดยร่างอนุสัญญาฯ ใช้คำว่า "any means" ซึ่งรวมถึงการกระทำการก่อการร้ายไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ ทั้งนี้ ได้มีการพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าวหลายครั้งแล้ว เพื่อพิจารณาประเด็นที่ค้างค้างใน CCIT และจัดทำร่าง CCIT ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ยังไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ ร่าง CCIT มีสาระที่ละเอียดอ่อนและอาจจะกระทบกับการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของหลายประเทศ การเจรจาจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองมากกว่าทักษะทางกฎหมาย

1.4 ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

1.4.1 Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการก่อการร้ายที่ใช้นิวเคลียร์ ริเริ่มโดยสหรัฐฯ และรัสเซีย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2549 เพื่อกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินมาตรการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายที่ใช้นิวเคลียร์ โดยเฉพาะการป้องกันการจัดให้ได้มา การครอบครอง การขนส่งวัสดุนิวเคลียร์และกัมมันตภาพรังสี การพัฒนาวัสดุดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการก่อการร้าย รวมทั้งการป้องกันการจู่โจมสถานที่นิวเคลียร์ ทั้งนี้ Global Initiative มิได้เป็นความตกลงระหว่างประเทศ แต่เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ไม่กำหนดพันธกรณี โดยความร่วมมือนั้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประเทศที่เข้าร่วม และไม่มีการบังคับให้ต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับความร่วมมือในกรอบนี้ ปัจจุบัน มีประเทศที่เข้าร่วม Global Initiative แล้วจำนวน 75 ประเทศ ไทยยังไม่ได้เข้าร่วม

1.4.2 นอกจากนี้ ในกรอบความตกลงระหว่างประเทศด้านอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (WMD) ได้แก่ สนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT), อนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ (BWC) และอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (CWC) ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและควบคุมมิให้อาวุธดังกล่าว และวัสดุที่เกี่ยวข้องตกอยู่ในมือผู้ก่อการร้าย

2. ท่าทีไทย

2.1 ไทยประณามและต่อต้านการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของโลกอันดับหนึ่ง และพร้อมให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการต่อสู้กับลัทธิการก่อการร้ายสากล

2.2 ไทยเห็นว่า การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศ จึงพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมโลกในการนำข้อมติที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมติ UNSC ที่ 1267 (ค.ศ. 1999) ว่าด้วยมาตรการคว่ำบาตร Al-Qaeda และ Taliban และข้อมติ UNSC ที่ 1373 (ค.ศ. 2001) ว่าด้วยการปราบปรามการอุดหนุนทางการเงินเพื่อการก่อการร้าย รวมทั้งพร้อมมีบทบาทที่แข็งขันในการให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั้งในกรอบทวิภาคีและภูมิภาค

2.3 ในกรอบสหประชาชาติ ไทยสนับสนุนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายระดับโลกของสหประชาชาติ (UN Global Counter-Terrorism Strategy) และสนับสนุนการหารือเพื่อจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการก่อการร้ายข้ามชาติฉบับสมบูรณ์ (Draft Comprehensive Convention on International Terrorism) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเห็นว่าอนุสัญญาดังกล่าวจะช่วยทำให้ความร่วมมือในเรื่องนี้สมบูรณ์และรัดกุมยิ่งขึ้น

2.4 ปัจจุบันไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายแล้ว 9 ฉบับจากทั้งหมด 13 ฉบับ (ตามข้อ 1.2.1) และมีเจตนารมณ์ที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา/พิธีสารที่เหลือทั้งหมด โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำลังเร่งรัดการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน (อยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ)

กองสันติภาพ ความมั่นคง และการลดอาวุธ
กรมองค์การระหว่างประเทศ
ธันวาคม 2552