

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานก่อการร้าย¹

จิรพันธ์ สุดใจใหม่²

จากการ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่ง ปัจจุบันปัญหาการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของทั่วโลก รวมถึง ประเทศไทยด้วย การก่อการร้ายมีมูลเหตุสำคัญจากปัญหาในทางการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้รัฐต้องดำเนินการ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย เนื่องจากการก่อการร้ายเป็นภัยที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมากจึงถือว่าเป็นการ กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยในประเทศ รวมทั้งความปลอดภัยประชาคมโลกด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ ได้มีการออกกฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้แก่การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้น ซึ่ง การก่อการร้ายนั้นถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาและมีโทษทางกฎหมายไทยโดยการตราพระราช กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 โดยกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็น ฐานความผิดในลักษณะ 1/1 มาตรา 135/1-135/4 และการก่อการร้ายยังถือเป็นความผิดสากลตาม มาตรา 7(1/1) ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิด ฐานก่อการร้ายการก่อการร้ายมีมูลเหตุสำคัญจากปัญหาในทางการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้รัฐต้องดำเนินการ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย เนื่องจากการก่อการร้ายเป็นภัยที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมากจึงถือว่าเป็นการ กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยในประเทศ รวมทั้งความปลอดภัยประชาคมโลกด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ยังคงไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดคำนิยามให้แก่ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการ ก่อการร้าย ลักษณะ 1/1 มาตรา 135/1 ถึง มาตรา 135/4 อันได้แก่ ความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา 135/1 ความผิดฐานขู่เข็ญว่าจะกระทำการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/2 (1) ความผิดฐานสะสมกำลังพล ตามมาตรา 135/2 (2) ความผิดฐานสนับสนุนการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/3 และความผิดฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคล ที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/4 ในส่วนของนิยามความผิดฐานก่อการร้ายตาม ประมวลกฎหมายอาญาไม่มีการบัญญัติถึงคำนิยามไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานก่อการร้าย โดย มีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็ง วิทยา และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย โดยการกำหนดลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดฐานก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญานั้น การก่อการร้ายในประเทศไทยนั้นยังคงไม่มีการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายที่แน่ชัด โดยการกำหนดคำนิยามของไทยนั้นได้คำนึงถึงลักษณะของการกระทำ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายแม่แบบ (model law) ซึ่งคำนึงถึงมูลเหตุจูงใจ ความเชื่อทางการเมือง ทางอุดมคติ หรือทางศาสนา อันเป็นลักษณะเฉพาะของการก่อการร้าย และทำให้การก่อการร้ายแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป หรือความผิดอาญาการเมือง การบัญญัตินิยามของการก่อการร้ายของประเทศไทยในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการกระทำที่เกินกว่าขอบเขตหรือเจตนารมณ์เดิมขององค์การสหประชาชาติ และทำให้ความหมายของการก่อการร้ายกว้างขวางเกินไป

อีกทั้ง นอกจากจะมีการกำหนดนิยามไว้ใน ม.135/1 แล้ว ยังได้มีการกล่าวถึงข้อยกเว้นไว้ด้วยซึ่งเป็นคำนิยามในทางลบ หรือเชิงปฏิเสธในวรรคท้ายซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาที่เกิดจากการตีความบทบัญญัติทางอาญาที่ขาดความชัดเจนแน่นอน ซึ่งการปรับบทฐานความผิดการก่อการร้ายเป็นการนำบทบัญญัติในมาตราอื่นมาปรับใช้ด้วยซึ่งทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกับความผิดอาญฐานอื่น ๆ โดยนำเอาลักษณะของการกระทำความผิดอาญาทั่วไปมากำหนดเป็นนิยามความผิด ซึ่งเป็นการกระทำที่เกินกว่าขอบเขตหรือเจตนารมณ์เดิมขององค์การสหประชาชาติ และทำให้ความหมายของการก่อการร้ายกว้างขวางเกินไป

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาที่การกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานก่อการร้าย คือ ลักษณะ 1/1 มาตรา 135/1 ถึง มาตรา 135/4 ซึ่ง บทบัญญัติในความผิดฐานก่อการร้ายของไทยในปัจจุบันจะเห็นว่าเมื่อผู้กระทำความผิดถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้ายแล้ว ไม่ว่าผู้นั้นจะกระทำการก่อการร้ายรุนแรงขึ้นใดก็ตามย่อมต้องถูกกล่าวหาด้วยมาตรา 135/1 ทุกกรณีไป ซึ่งบทบัญญัติในความผิดฐานก่อการร้ายดังกล่าวเป็นกฎหมายอาญาที่มีอัตราโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต การนำมาใช้ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อไม่ให้เป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐมีดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายที่มากเกินไปจนความพอด็จนนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพร้องประชาชนจนเกินสมควรซึ่งนำไปสู่ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดความผิดฐานก่อการร้ายในปัจจุบัน ซึ่งทำให้บทบัญญัติในมาตราอื่นๆที่เกี่ยวข้องมีความไม่เหมาะสมตามไปด้วย

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาในส่วนของการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติในการตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งสามารถนำมาใช้แก่ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบแล้ว ยังมีการออกมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละรัฐบาลออกมาเพื่อให้ความช่วยเหลือจากการก่อการร้ายและความไม่สงบอื่นด้วย เช่น การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากความรุนแรงทางการเมืองทั้งเหตุการณ์ปี 2516 และยังมีการออกมติอื่นออกมาอีก และได้มีการนำกฎหมายและระเบียบต่างๆ มาเป็นฐานในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในการก่อการร้ายนั้นในประเทศไทยมีสิทธิจะได้รับการเยียวยานอกเหนือจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.

2544 ซึ่งทำให้การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายนั้นได้รับการเยียวยามากกว่าผู้เสียหายในความผิดฐานอื่น ซึ่งทำให้เกิดการไม่เสมอภาคกัน

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดคำนิยามให้แก่ความผิดฐานก่อการร้าย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1.1 เห็นควรให้กำหนดคำนิยามการก่อการร้ายขึ้นใหม่ โดยการกำหนดคำนิยามขึ้นใหม่นี้ ให้คำนึงถึงกฎหมายแม่แบบ (model law) ซึ่งคำนึงถึงมูลเหตุจูงใจ ความเชื่อทางการเมือง ทางอุดมคติ หรือทางศาสนา อันเป็นลักษณะเฉพาะของการก่อการร้าย และทำให้การก่อการร้ายแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป หรือความผิดอาญาการเมือง เพื่อให้การก่อการร้ายมีคำนิยามที่ชัดเจนและอยู่ในขอบเขตแห่งลักษณะของการกระทำความผิดโดยเฉพาะ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 ตามความในวรรคแรก เดิม **มาตรา 135/1** “ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้” เป็น **มาตรา 135/1** “ผู้ใดมูลเหตุจูงใจ ความเชื่อทางการเมือง ทางอุดมคติ หรือทางศาสนา โดยมีกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้” เพื่อให้คำนิยามสอดคล้องกับกฎหมายแม่แบบที่คำนึงถึงมูลเหตุจูงใจเป็นสำคัญ

1.2 เห็นควรมีการยกเลิกคำนิยามในส่วนปฏิเสธ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 วรรคท้าย เนื่องจากเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ฝ่าฝืนหลักประกันกฎหมายอาญา คือความไม่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากการกำหนดคำนิยามในทางปฏิเสธดังกล่าว นำมาสู่การที่จะต้องนำมาตีความว่าการกระทำใดบ้างจึงจะอยู่ในคำนิยามปฏิเสธนี้หรือการกระทำใดเป็นเพียงแต่การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยตัดความในวรรคท้าย ที่ว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง ได้แจ้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย” ออก เพื่อให้คำนิยามของการก่อการร้ายไม่มีคำนิยามในส่วนของการปฏิเสธอยู่ในมาตราเดียวกัน

2. ปัญหาที่การกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ เห็นควรให้บัญญัติขึ้นใหม่ในส่วนของมาตรา 135/1 นั้น โดยจะต้องจำแนกฐานความผิดตามมาตรา 135/1 เดิมออกจากกันเป็น 3 ฐานความผิด โดยแยกตามองค์ประกอบความผิดที่ต่างกันและกำหนดอัตราโทษในความผิดฐานก่อการร้ายเสียใหม่ให้เหมาะสมกับพฤติกรรม ความร้ายแรงของการกระทำ และผลที่เกิดจากการก่อการร้ายที่ต่างกันนั้น โดยการกำหนดโทษจำคุกและปรับในระดับหนึ่งสำหรับพฤติกรรมการก่อการร้ายทั่วไปที่มีได้สร้างความเสียหายร้ายแรง และกำหนดโทษอีกระดับให้สูงขึ้นโดยอาจกำหนดโทษจำคุกตลอดชีวิตสำหรับความผิดฐานการก่อการร้ายที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บหรือสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง และกำหนดโทษในอัตราสูงสุดในกรณีที่การก่อการร้ายเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัส โดยกำหนดให้ต้องระวางโทษประหารชีวิต ทั้งนี้ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและความรู้สึกส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้

กฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดจากการกล่าวหาผู้กระทำความผิดฐานก่อการร้ายด้วยข้อหาที่มีอัตราโทษเกินกว่าการกระทำที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำลงไป จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราโทษที่ได้สัดส่วนกับพฤติการณ์ร้ายแรงแห่งลักษณะการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ ควรต้องพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำความผิด ประกอบกับความรุนแรงและผลแห่งการกระทำนั้นๆ ประกอบกันด้วยเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากการก่อการร้ายที่เหมาะสม

3. ปัญหาในส่วนของการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ เมื่อพิจารณาถึงการเยียวยาผู้เสียหายถือได้ว่าการก่อการร้ายนั้นเป็นการกระทำที่ผู้ก่อการร้ายมุ่งประสงค์กระทำต่อรัฐเป็นสำคัญ ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดเพียงเท่านั้น แต่เมื่อการก่อการร้ายนั้นมุ่งต่อรัฐแต่ผลกระทบคือประชาชน รัฐจึงควรที่ให้ความสำคัญแก่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย โดยเห็นว่าควรแยกเพื่อกำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายนั้นได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นการจำแนกผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายออกจากผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาชญาฐานอื่นๆ โดยเห็นควรกำหนดให้บัญญัติเพิ่มเติมกลุ่มผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายลงในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาพ.ศ.2544 โดยแยกเพื่อการเยียวยาที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยเห็นควรแก้ไขท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาพ.ศ.2544 โดยเพิ่มเติม ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา 135/1 เพิ่มเข้าไปในท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาพ.ศ.2544 เพื่อให้ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายได้ถูกจัดกลุ่มอยู่ในผู้ที่จะได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีก ทั้งยังเป็นการจำแนกผู้เสียหายเป็นการเฉพาะอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

บุญรอด ศรีสมบัติ และคณะ. **รู้เท่าทัน...การก่อการร้าย**. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายพัฒนาองค์กรความรู้การก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบ, 2555.

อริยพร โพธิ์ใส. “ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา.” **วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** (พฤษภาคม – มิถุนายน 2562): 147-162.

หฤทัย รัตนระพี. “ความผิดฐานก่อการร้าย.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์**, 2556.

อัญชนา สาเรือง. “ความเสียหายจากการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบความรับผิดชอบของรัฐ.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2559.