

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่นำมาใช้กับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

ในบทนี้จะขอกล่าวถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้กับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย โดยจะแบ่งออกเป็นหัวข้อย่อย ดังต่อไปนี้

3.1 วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

การก่อการร้ายมีวิวัฒนาการที่แตกต่างไปจากในอดีต ที่แต่เดิมถูกนำมาใช้ในความหมายของผู้ที่มีอำนาจรัฐหรือผู้ที่กำลังยึดอำนาจรัฐใช้เพื่อสร้างความหวาดกลัวโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทำให้การก่อการร้ายถูกตีความให้หมายความถึงการกระทำของรัฐเป็นครั้งแรก ต่อมาก็ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปใช้กับการกระทำของกลุ่มบุคคลหรือเอกชน ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้กับกลุ่มผู้ก่อการร้ายเหล่านี้ คือ กฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น แต่ละรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องนำตัวผู้ก่อการร้ายมาลงโทษจากความผิดที่กระทำภายในดินแดนของรัฐนั้น ๆ

ต่อมากลุ่มผู้ก่อการร้ายไม่ได้ปฏิบัติการเฉพาะภายในดินแดนที่เกิดความขัดแย้งเท่านั้น แต่ได้กระจายออกมาในส่วนต่าง ๆ ของโลก สร้างความหวาดกลัวให้กับประชาคมโลก¹ ซึ่งในช่วงศตวรรษที่ 20 การก่อการร้ายทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยได้แสดงให้เห็นทฤษฎีทางการเมืองและสังคมใหม่ที่ใช้ความหวาดกลัวและการคุกคามที่มีการพัฒนาเด่นชัดขึ้นตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การก่อการร้ายจึงได้พัฒนาจากการก่อ

¹ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 20 คือ การใช้กำลังก่อความหวาดกลัวหรือการก่อการร้ายของกลุ่มการเมืองที่มีได้ทรงอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการต่อรองกับรัฐและบีบบังคับให้รัฐปฏิบัติตามเงื่อนไขความต้องการของกลุ่ม ซึ่งกลายเป็นลัทธิใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศเนื่องจากสังคมการเมืองไม่ว่าภายในหรือภายนอกรัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังแต่ผู้เดียว ดังนั้น การใช้กำลังของกลุ่มอื่นใดที่มีได้รับอำนาจและการยินยอมจากรัฐเป็นการกระทำโดยพลการ จึงเป็นการละเมิดกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ โปรดดู การุณลักษณะพหลโยธิน, “ลัทธิการก่อการร้ายและการก่อการร้ายในทศวรรษของไซเวียด.” วารสารรามคำแหง 8 (พฤษภาคม 2524-2525) : 78.

การร้ายภายในประเทศ (Internal Terrorism) กลายเป็น “การก่อการร้ายระหว่างประเทศ” (International Terrorism) กฎหมายภายในจึงไม่อาจตอบสนองต่อปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ เนื่องจากเป้าหมายของกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้แพร่ขยายวงกว้างไปยังนานาประเทศ ประชาคมโลกจึงเริ่มที่จะหันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงปัญหาในการควบคุมและปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ

ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหการก่อการร้ายระหว่างประเทศโดยประชาคมระหว่างประเทศ เกิดขึ้นในสมัยของสันนิบาตชาติ (League of Nations) โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้ร้องขอให้สมัชชาสันนิบาตชาติดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ในการร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้าย (International Convention on the Repression of Terrorism) อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1937 ได้มีการประชุมระหว่างประเทศที่กรุงเจนีวา และรับเอา 2 อนุสัญญา คือ อนุสัญญาสำหรับการป้องกันและลงโทษการก่อการร้าย โดยมีการกำหนดให้มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อลงโทษการกระทำความผิดทางอาญาของผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีประเทศที่ลงนาม 24 ประเทศ แต่มีเพียงอินเดียประเทศเดียวที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญานับที่ 2 ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ และกำหนดให้มีเขตอำนาจศาลเหนืออาชญากรรมผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีประเทศลงนามเพียง 11 ประเทศ และไม่มีการให้สัตยาบัน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นความพยายามที่จะควบคุมการก่อการร้ายในระดับระหว่างประเทศ แต่ก็ประสบกับความล้มเหลว

อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ได้เกิดขึ้นอีกครั้งในเวทีสหประชาชาติในช่วงที่เกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ บุคคลที่ได้รับการคุ้มกันทางการทูต โดยเฉพาะการตายหมู่ของนักกีฬาอิสราเอล 11 คน ในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกที่มิวนิค เมื่อปี ค.ศ. 1972 โดยกลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวอาหรับ ทำให้เลขาธิการสหประชาชาติขณะนั้น คือ นาย Kurt Waldheim ได้เรียกร้องให้นำประเด็นการก่อการร้ายเข้าสู่วาระการประชุมสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1972 ภายใต้หัวข้อ “มาตรการป้องกันการก่อการร้ายและความรุนแรงในรูปแบบอื่นที่เป็นอันตราย หรือใช้ชีวิตคนบริสุทธิ์ หรือเป็นภัยต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” โดยสมัชชาใหญ่ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจว่าด้วยการก่อการร้ายระหว่างประเทศขึ้น

เพื่อศึกษาสาเหตุและรากฐานของพฤติกรรมการก่อการร้าย² แต่การทำงานของ คณะกรรมาธิการฯ ก็ต้องประสบปัญหาในการหาความเห็นพ้องต้องกันในคำนิยามของ “การก่อการร้าย” ซึ่งจะนำไปกล่าวในกรณีต่อไป

ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ จึงไปปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ กันตามวิธีการการปฏิบัติการของกลุ่มผู้ก่อการร้าย เช่น อนุสัญญาการจี้อากาศยาน อนุสัญญาว่าด้วยการจับเป็นตัวประกัน อนุสัญญาว่าด้วยการ วินาศกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้พิจารณาความผิดของการ ใช้วิธีการเหล่านั้นปฏิบัติการก่อการร้ายระหว่างประเทศ การขาดกฎหมายระหว่างประเทศ ที่นำมาใช้เพื่อควบคุมและปราบปรามการก่อการร้ายโดยเฉพาะที่บังเกิดผลกลายเป็นช่องโหว่ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้ภาระหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในการ ตอบสนองการปราบปรามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ จึงเป็นไปตามอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เป็นภาคี และรัฐก็มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่แผ่ขยายเข้ามาในระบบ ระหว่างประเทศ หากการปฏิบัติการดังกล่าวประสบผล ไม่ว่าจะเป็นการล้มล้างระบอบการ ปกครองหรือนโยบายต่างประเทศ อำนาจที่ถ่วงดุลในทางระหว่างประเทศจะถูกกระทบ กระเทือน แต่ในทางตรงกันข้าม หากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้ายล้มเหลว ก็มักที่ จะหาความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากกลุ่มผู้ก่อการร้ายด้วยกันเอง และรัฐที่มีแนวคิดไปใน ทิศทางเดียวกัน ทำให้บางรัฐหันมาใช้กลยุทธ์การก่อการร้ายหรือใช้กลุ่มผู้ก่อการร้ายใน ฐานะตัวแทนในการทำสงคราม³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์การลอบวางระเบิด สายการบินแพนแอม 103 เหนือเมืองลือคเคอร์บีร์ และสายการบิน UTA 772 ของ ฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1988 โดยมีการกล่าวหาว่าลิเบียเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ประชาคมโลกตกอยู่ในความหวาดกลัวจากรูปแบบของการต่อสู้โดยการใช้อำนาจการ ร้ายเป็นอาวุธของบางรัฐ

² Mouson, Valerie. J., “The Case Concerning US Diplomatic and Consular Staff in Tehran,” **California Western International Law Journal** 11 (1981) : 548-550.

³ Jenkins, M. B., **International Terrorism : Characteristics, Causes, Controls** (New York : St. Mautin’s Press, 1990), pp.37-38.

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาคมระหว่างประเทศตอบโต้การกระทำที่โหดร้ายและคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยการออกข้อมติผ่านองค์การสหประชาชาติ เพื่อประณามและตอบโต้รัฐที่กระทำการเช่นนั้น โดยเรียกร้องให้ทุกรัฐมีหน้าที่ในการละเว้นจากการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการก่อการร้าย ทำให้บทบาทของรัฐที่มีต่อการก่อการร้ายเริ่มมาจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการปราบปรามและกำจัดการก่อการร้าย โดยการนำตัวกลุ่มผู้ก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายมาลงโทษ โดยการพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ พัฒนามาสู่การละเว้นหรือระงับจากการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการปฏิบัติการของกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามในการวางหลักเกณฑ์ให้ทุกรัฐปฏิบัติตามผ่านทางข้อมติ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศที่จะนำมาใช้พิจารณาความผิดของรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้ายโดยเฉพาะเจาะจงหรือโดยตรง ยังคงไม่มีความชัดเจน

3.2 การให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

ความพยายามที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายยังคงไม่ประสบผล โดยมีสาเหตุที่สำคัญจากการขาดความเห็นพ้องต้องกันที่เป็นสากลในการให้คำนิยามคำว่า “การก่อการร้าย” ซึ่งก็ส่งผลต่อการร่างคำนิยามในส่วนของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย โดยมีความเห็นว่า การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นการใช้ถ้อยคำที่แตกแขนงมาจากการก่อการร้าย ดังที่สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดกรอบการทำงานในการให้คำนิยามรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายไว้เป็นส่วนย่อยของการก่อการร้าย⁴ ดังนั้น ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์คำนิยามการก่อการร้ายในเบื้องต้นเพื่อไปสู่รัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายต่อไป

⁴ Gurovition, K. Ann, “Legal Obstacles to combatting A State Sponsored Terrorism,” **Houston Journal of International Law** 10 (1987) : 161.

1) การให้คำนิยามเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การก่อการร้ายแต่เดิมเป็นการกระทำโดยรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยเฉพาะช่วงที่เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส ที่มีการใช้คำว่า “Terror” อธิบายการกระทำที่โหดร้ายเช่นนั้นของรัฐ ซึ่งในพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกซฟอร์ด ได้ใช้เหตุการณ์ดังกล่าวมาอธิบายคำว่า “Terrorism” ว่าหมายถึง “การปกครองโดยใช้ความหวาดกลัวเป็นเครื่องมือโดยพรรคที่อยู่ในอำนาจของฝรั่งเศสสมัยการปฏิวัติ 1789-1794 : ระบบของความหวาดกลัว”

เมื่อการก่อการร้ายได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาเป็นคำที่ใช้อธิบายการกระทำของกลุ่มบุคคลหรือเอกชน ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ ทำให้ผู้ก่อการร้าย (Terrorists) ในปัจจุบัน จึงกินความกว้างดังที่ Coulomis และ Wolfe ได้เขียนถึงผู้ก่อการร้ายไว้ว่าเป็น “ผู้แสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Nonstate-actors) ซึ่งใช้การใช้กำลังทั้งที่ไม่เป็นแบบแผน (Unconventional) และแบบดั้งเดิม (Orthodox) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองบางประการ” ลัทธิการก่อการร้ายจึงเป็นเช่นเดียวกับสงครามเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการบรรลุสัมฤทธิ์ผลทางการเมือง ดังนั้น ย่อมจะถูกใช้ได้โดยทุกฝ่าย ทั้งที่ผู้ถูกกดขี่และผู้กดขี่⁵

จากการที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่หลากหลาย อาทิ การจี้ อากาศยาน การจับไปเป็นตัวประกัน การก่อวินาศกรรม โดยกระทำทั้งต่อประชาชนตัวแทนทางการทูต ทำให้การที่จะนิยามขอบเขตของการกระทำดังกล่าวที่ครอบคลุมและมีความชัดเจนเป็นเรื่องที่ยาก แม้จะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องก็ตาม ดังนั้น การที่จะกำหนดคำนิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล จึงยังคงเป็นเรื่องที่ต้องพยายามกันต่อไป อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏว่ามีการจำกัดขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวขึ้นมากมายทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ ดังนี้

⁵ การุณลักษณ์ พหลโยธิน, “ลัทธิการก่อการร้ายและการก่อการร้ายในทรรศนะของโซเวียต,” หน้า 79.

องค์การสันนิบาตชาติได้นิยามการก่อการร้ายไว้อย่างกว้าง ๆ คือ การกระทำ ความผิดอาญาต่อรัฐและมุ่งหมายหรือคาดหวังเพื่อก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อรัฐ โดยเฉพาะภายในจิตใจของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลหรือสาธารณะ

สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้รับเอาข้อมติ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1985 โดยได้นิยามการก่อการร้ายว่าเป็นการกระทำที่เป็นอันตราย หรือใช้คนบริสุทธิ์เป็น ภัยต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานและลดเกียรติมนุษย์อย่างรุนแรง

อังกฤษได้ผ่านกฎหมาย The Prevention of Terrorism (Temporary Provision) Act 1984 ในมาตรา 14 (1) ได้นิยามการก่อการร้ายว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อเป้าหมายทางการเมือง รวมทั้งการใช้ความรุนแรงเพื่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นการนิยามอย่างกว้าง ๆ ภายใต้สถานการณ์ในไอร์แลนด์เหนือ⁶

สหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมาย The Foreign Intelligence Servellance Act (FISA) ซึ่งได้นิยามว่า เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำต่าง ๆ ที่รุนแรง หรือเป็นอันตรายต่อมนุษย์ ซึ่งเป็นการละเมิดเกี่ยวกับอาชญากรรมของสหรัฐอเมริกา และเป็นการกระทำที่คุกคามหรือบีบบังคับขู่เข็ญประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล โดยการคุกคามหรือขู่เข็ญหรือมีผลต่อการกระทำของรัฐบาลโดยการลอบสังหารหรือการลักพาตัว และนอกจากนี้ ยังไปปรากฏในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (United States Code) มาตรา 2655 F (d) โดยได้ให้ความหมายว่า “ความรุนแรงที่ถูกกระตุ้นทางการเมืองโดยการกระทำผิดต่อเป้าหมายพลเรือนโดยกลุ่มคนชาติหรือตัวแทนลับที่มุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อประชาชน

หน่วยงาน FBI ของสหรัฐอเมริกา ได้วางกรอบการพิจารณาการก่อการร้ายว่า เป็นการใช้กำลังรุนแรงที่ผิดกฎหมายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลประชาชนพลเรือน หรือทุกกรณีที่กำลังหาเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและสังคม

⁶ Murphy, F. John, “State Support of International Terrorism : Legal Political and Economic Dimension,” pp.12-13.

นอกจากจะมีความพยายามในการให้คำนิยามในระดับระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ แล้ว นักนิติศาสตร์ในฐานะที่เป็นผู้มีความรู้และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ยังได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามความเห็นของแต่ละท่าน ดังเช่น

Prof. Paust ได้นิยามว่า “การก่อการร้ายเป็นความมุ่งหมายในการใช้ความรุนแรง หรือการคุกคามที่รุนแรงโดยผู้กระทำผิดที่มุ่งตรงต่อเป้าหมายที่เป็นเครื่องมือ เพื่อมุ่งไปยังเป้าหมายหลัก โดยใช้ความรุนแรงเพื่อบังคับให้เป้าหมายหลักกระทำการตามที่ต้องการในทางการเมือง โดยใช้ความหวาดกลัวเป็นเครื่องมือ

และ M. Cherif Bassiouni ได้นิยามว่า “การก่อการร้าย หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำการขู่เข็ญโดยการใช้ยุทธวิธีความรุนแรงที่น่ากลัว หรือมุ่งตรงต่อเป้าหมายที่ได้รับการปกป้องในทางระหว่างประเทศเพื่อสร้างอำนาจ และการกระทำเช่นนั้นจะมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ เมื่อ

1. ผู้กระทำผิดและเหยื่อเป็นพลเมืองของรัฐที่ต่างกัน
2. การกระทำที่ดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐมากกว่า 1 รัฐ

เป้าหมายที่ได้รับการปกป้องทางระหว่างประเทศ คือ พลเมืองที่บริสุทธิ์ ตัวแทนทางการทูต บุคคลขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับอนุญาตภายในขอบเขตภาระหน้าที่ของเขา การบินพลเรือนระหว่างประเทศ การส่งข้อความและวิธีการต่าง ๆ ในการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ สมาชิกฝ่ายที่ไม่ได้ทำสงครามด้านกำลังอาวุธ เพื่อมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงหรือรักษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง หรือนโยบายของรัฐต่าง ๆ โดยวิธีการบังคับขู่เข็ญ⁷

⁷ Aaron Schwartz, David, “International Terrorism and Islamic Law,”
Columbia Journal of Transnational Law 29 (1991) : 631.

จากตัวอย่างที่หยิบยกขึ้นมาจะเห็นได้ว่า เป็นการให้คำจำกัดความไว้อย่างกว้าง ๆ เนื่องจากการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลายเกินกว่าที่จะวางกรอบที่ชัดเจนและสามารถนำมาใช้ได้ในทุกสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปลักษณะของการก่อการร้ายได้ดังนี้ คือ

1. การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ขาดพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการยืนยันจากบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประนามการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ และไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายใดมาตัดสินความถูกต้องชอบธรรมจากการทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่บริสุทธิ์ โดยการแสดงความเห็นผ่านเวทีสหประชาชาติ⁸ ความคิดดังกล่าวถือว่าได้รับการยอมรับโดยทั่วไป อีกทั้งยังปรากฏอยู่ในข้อมติสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติที่ได้รับเอา ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นให้ประเทศต่าง ๆ ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและเรียกร้องให้อนุวัติตามอนุสัญญาดังกล่าว

2. การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่รุนแรงไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบหรือวิธีการใดก็ตาม ความรุนแรงทุกอย่างไม่ได้หมายถึงการก่อการร้ายทั้งหมด แต่การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจะมีการกระทำที่ใช้ความรุนแรงทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมาสาเหตุใดหรือมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใดในแต่ละเหตุการณ์ เช่น การลอบวางระเบิดสถานที่สำคัญต่าง ๆ หรือการลักพาตัวบุคคล เป็นต้น การพิจารณาว่าการกระทำเป็นการใช้ความรุนแรงเป็นสิ่งที่ยากจะอธิบายหรือใช้กฎหมายใดมาเป็นสิ่งชี้ขาด เนื่องจากการใช้วิธีการก่อการร้ายเป็นเครื่องมือบางกรณี เช่น การใช้สารเคมีหรือเชื้อโรคต่อประชาชนเพื่อก่อความไม่สงบนั้น อาจทำให้ต้องมีการวิเคราะห์การกระทำดังกล่าวเป็นความรุนแรงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประกอบอื่นยังคงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะทำให้ขอบเขตของการตัดสินการกระทำนั้นมีความชัดเจนมากขึ้น

⁸ Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, General Assembly Official Records : Thirty-fourth Session Supplement No. (A/34/37), 1979.

3. การก่อการร้ายมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ประชาชนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐที่ตกเป็นเป้าหมายอีกด้วย ผู้บริสุทธิ์เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการปฏิบัติการการก่อการร้าย ทุกคนอาจตกเป็นผู้เคราะห์ร้ายได้ทุกเมื่อ โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับผู้ก่อการร้าย เช่น การลอบวางระเบิดสถานที่ชุมชนซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบโดยทั่วไป เป็นต้น ทำให้อาจกล่าวได้ว่า การก่อการร้ายเป็นการตายของผู้บริสุทธิ์ และยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความแตกต่างระหว่างผู้ก่อการร้ายกับกองโจร (Guerrilla) เนื่องจากเป้าหมายของเหยื่อที่ต่างกัน โดยกลุ่มที่ปฏิบัติเยี่ยงกองโจรจะมุ่งตรงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทหารที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้ง 2 กรณีจึงมีเป้าหมายที่ต่างกัน

2) การให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

ความเกี่ยวพันระหว่างคำนิยามการก่อการร้ายและรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายได้แสดงให้เห็นจากแนวทางที่เสนอโดย Prof. Paust ที่ว่าการก่อการร้ายเป็นการใช้ความรุนแรงระหว่างประเทศ หรือคุกคามโดยใช้ความรุนแรงเพื่อไปสู่เป้าหมายในอนาคต โดยบังคับขู่เชิญเป้าหมายแรก ซึ่งใช้ความหวาดกลัวและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง และเมื่อผู้ก่อการร้ายเป็นตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำภายในขอบเขตหน้าที่ของเขา จะถูกลงความเห็นว่าเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย (State-Sponsored Terrorism)⁹

คำว่า “รัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย” เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หลักกฎหมายทั่วไป หรือที่มาอื่น ๆ หากแต่เป็นการใช้เพื่อกล่าวหาประเทศที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำของกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือในเวทีระหว่างประเทศของบางประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายในการโจมตี¹⁰ ดังนั้น ถ้อยคำ

⁹ “Human rights Vs. Sovereign rights : The State Sponsored Terrorism exception to the foreign Sovereign Immunitys Act,” ([http : //WWW. Law. emory.../win 96/mackusick. html](http://WWW.Law.emory.../win96/mackusick.html)), November 1997.

¹⁰ United National Press Release, Opening Debate on Draft Convention for Suppression of Nuclear Terrorism, Sixth Committee Hears Calls for Definition of “Terrorism”, GA/L/3093, November 1998

ดังกล่าว จึงไม่อาจพบได้ตามแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะเป็นคำกล่าวหาจากบรรดาถ้อยแถลงของประเทศต่าง ๆ ผ่านทางเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่จะนำมาใช้พิจารณาการกระทำดังกล่าว อาจพิจารณาได้จากการที่สมาชิกชาติใหญ่สหประชาชาติได้รับเอาข้อมติที่เรียกร้องให้ทุกรัฐละเว้นจากการดำเนินการ กระตุ้น ปลุกปั่น ช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมต่อการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือหนึ่งเฉย หรือสนับสนุนการกระทำเช่นนั้นในดินแดนของตน¹¹ ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์โดยผ่านเจตนารมณ์ของประชาคมโลกเพื่อให้ทุกรัฐปฏิบัติตาม แต่เมื่อรัฐใดละเมิดหรือฝ่าฝืน หรือกระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามกรอบที่วางไว้ ก็จะถูกกล่าวหาจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Legislation) โดยเป็นกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1978 โดยได้นิยามรัฐที่ให้ความช่วยเหลือการก่อการร้ายระหว่างประเทศว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาของรัฐ ดังนี้

- 1) การจัดหาอาวุธ วัตถุระเบิด หรือสารที่เป็นอันตรายร้ายแรงให้กับบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะนำไปใช้ในการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ
- 2) การวางแผน การแนะแนวทาง การจัดหา การฝึกฝน หรือการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติการก่อการร้ายระหว่างประเทศ
- 3) การจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ
- 4) การจัดหาความสะดวกในทางการทูตที่มีเจตนาช่วยเหลือหรือสนับสนุนการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ
- 5) การอนุญาตให้ใช้ดินแดนเป็นที่หลบภัยจากการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการดำเนินคดีในการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

¹¹ United Nations General Assembly Resolution 40/61, 1985

คำนิยามของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือการก่อการร้ายที่ได้เสนอตามร่างกฎหมายนี้ ได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณารัฐที่ให้ความช่วยเหลือการก่อการร้ายระหว่างประเทศ¹² โดยหยิบยกเอาลักษณะของการกระทำที่รัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย จึงเป็นการร่างขึ้นมาอย่างแคบ ๆ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับแนวทางที่ปรากฏในข้อมติของสหประชาชาติ คำนิยามในร่างกฎหมาย ดูจะเป็นการระบุที่เป็นรายละเอียดของวิธีการดำเนินการของรัฐที่ใช้รูปแบบการก่อการร้ายเป็นเครื่องมือมากกว่า แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้ผ่านเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์

นอกจากนี้ แนวทางในการพยายามที่จะนิยามขอบเขตของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ได้ปรากฏขึ้นเพื่อนำมาใช้พิจารณาตัดสินโดยสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่าจะต้องเป็นการกระทำของรัฐที่เจตนาใช้อาวุธ วัตถุระเบิด หรือสารที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อปัจเจกชน กลุ่ม หรือองค์การต่าง ๆ ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะนำมาใช้ในการก่อการร้ายระหว่างประเทศ อาทิ การจัดหาเงินทุน การช่วยเหลือทางการเงิน การจัดหา หรือการอนุญาตให้ใช้ดินแดนเป็นที่พักพิงจากการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการดำเนินคดีตามกฎหมายจากการก่อการร้าย¹³ ซึ่งเป็นแนวทางในการนำมาใช้พิจารณาเพื่อระบุว่าเป็นประเทศที่อยู่ในบัญชีรายชื่่อรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา แต่ก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากร่างกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1978 เท่าใดนัก

จะเห็นได้ว่า การให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นสากลยังคงไม่มีความชัดเจน แต่จากความพยายามที่จะให้คำจำกัดความตามที่กล่าวมาข้างต้น จะสามารถแยกลักษณะของการกระทำที่อาจถูกพิจารณาว่าเป็นรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายได้ว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำของกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือใช้วิธีการการก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ ในขณะที่เดียวกัน รัฐต่าง ๆ ก็จะต้องไม่นิ่งเฉยหรือยอมรับให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายเข้ามาใช้ดินแดนเป็นฐานที่มั่นในการเตรียมการเพื่อออกไปปฏิบัติการในประเทศอื่น ถือได้ว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของทุกรัฐที่มีต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว

¹² A. Friend Lander, **Terrorism Document of International and Local Control** (The United States of America : Oceana Publications, 1979), p.160.

¹³ Gurovition, K. Ann, "Legal Obstacles to combatting A State Sponsored Terrorism," p.163.

3.3 ที่มาของหลักกฎหมายเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

จากที่ได้มีการกล่าวมาพอที่จะมองเห็นภาพได้ว่า รัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประชาคมโลกมีลักษณะและรูปแบบอย่างไร รวมทั้งความพยายามที่จะให้คำนิยามของการกระทำดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่จะนำมาใช้กับรัฐเช่นว่านั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของการกระทำดังกล่าว ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในหัวข้อต่อไปนี้จะกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาพิจารณากรณีรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย มีที่มาที่สำคัญในอันที่จะทำให้กฎหมายระหว่างประเทศนั้นได้รับการยอมรับจากนานาประเทศจากที่ใดบ้าง

3.3.1 สนธิสัญญา

กฎบัตรสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน เพราะนอกจากมีสถานะทางกฎหมายซึ่งอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาหลายฝ่ายแล้ว ยังมีรัฐส่วนใหญ่ในประชาคมระหว่างประเทศเป็นภาคีเกือบทุกประเทศในโลก และบทบัญญัติของกฎบัตรจึงผูกพันเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม และไม่กระทำการขัดต่อความมุ่งหมายหรือละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา 1969 ได้นิยามคำว่า “สนธิสัญญาหลายฝ่าย” คือ ความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ผลทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเนื้อหาของสนธิสัญญาได้กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่รัฐภาคี¹⁴

กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการยืนยันให้ทุกรัฐระงับการกระทำใดก็ตาม อันเป็นการคุกคามหรือใช้กำลังต่อบูรณภาพเหนือดินแดนของรัฐอื่นไว้ในข้อบทที่ 2 (4) คือ

¹⁴ Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Seventh revised edition (London : Routledge, 1997), p.36.

“กำหนดให้ทุกรัฐระงับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากการคุกคาม หรือใช้กำลังต่อความเป็นบูรณภาพของดินแดน หรือเสรีภาพทางการเมืองของทุกรัฐ หรือกระทำการใดที่ไม่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ”¹⁵

จากหลักดังกล่าวทำให้ทุกรัฐต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น อันจะนำไปสู่ความมุ่งหมายที่จะให้ทุกรัฐไม่กระทำการรุกรานรัฐอื่นอันเป็นหลักการที่สำคัญในการอยู่ร่วมกันของรัฐต่าง ๆ โดยสันติในประชาคมโลก ซึ่งรวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการคุกคามหรือใช้กำลังทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะการคุกคามหรือใช้กำลังทางอ้อมที่มีมากมายหลายรูปแบบ อีกทั้งแนวความคิดในการรุกรานทางอ้อมยังได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายการกระทำของผู้ก่อการร้ายที่มีรัฐให้การสนับสนุน (State Sponsored)

3.3.2 กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่สำคัญ โดยมีองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ ทางปฏิบัติของรัฐ (State Practice) และความเชื่อมั่นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำ (Opinio Juris) กล่าวคือ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ประกอบด้วย Opinio Juris กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับนั้นย่อมมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งมีผลผูกพันรัฐเป็นการทั่วไปนอกจากรัฐที่ค้านมาตั้งแต่ต้น และหากว่าการกระทำใดของรัฐที่ขาดองค์ประกอบทางจิตใจนี้ ผลของการกระทำนั้นก็ไม่อาจก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณีได้¹⁶

¹⁵ UN Charter: Article 2(4) States : All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purpose of the United Nations.

¹⁶ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ปัญหาองค์ประกอบเพื่อความรับผิดชอบของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 94.

หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยตรงยังคงไม่มีปรากฏ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีผลในแง่ของการเมืองมาก ทำให้องค์ประกอบของการเกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศมีความเป็นไปได้ยาก แต่จากลักษณะของการที่รัฐใช้กลุ่มผู้ก่อการร้ายเป็นตัวแทนในการปฏิบัติการเพื่อความมุ่งหมายทางการเมืองของรัฐอื่นนั้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

หลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ เป็นหลักที่แต่ละรัฐจะต้องเคารพสิทธิความเป็นเอกภาพของดินแดนและเสรีภาพทางการเมืองของรัฐอื่น โดยทุกรัฐมีสิทธิที่จะเลือกและพัฒนากระบวนการวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตนเอง รวมถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างสุจริตใจ เพื่อคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของรัฐอื่น หลักดังกล่าวได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน โดยพิจารณาจากทางปฏิบัติและท่าทีของรัฐที่แสดงออกโดยสอดคล้องต้องกัน และเป็นที่ยุติว่าหลักดังกล่าวเป็นกฎหมายจารีตประเพณี และจากการที่กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 ว่า “องค์การนี้อยู่บนพื้นฐานหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของทุกรัฐสมาชิก”¹⁷ จึงถือได้ว่าเป็นหลักสากลเพื่อความรับผิดชอบในการคงอยู่ของรัฐ¹⁸

อย่างไรก็ตาม หากจะนำมากล่าวอ้างเพื่อยืนยันว่ารัฐที่ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ตามหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกระทำของรัฐเช่นว่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของการละเมิดอำนาจอธิปไตยรัฐตั้งที่ได้วินิจฉัยไว้ในกรณีพิพาทระหว่างฝรั่งเศสและนิวซีแลนด์ ซึ่งในกรณีนี้มีการ

¹⁷ UN Charter; Article 2 (1)

The Organization is based on the principle of the Sovereign equality of all its Member.

¹⁸ Denis, G. Touret, “Terrorism and Freedom in International Law.”

Houston Journal of International Law 2 (1980) : 364.

กรณีพิพาทระหว่างฝรั่งเศสและนิวซีแลนด์ มีข้อเท็จจริง คือ รัฐบาลฝรั่งเศสได้ส่งเจ้าหน้าที่รัฐไปปฏิบัติการในรูปแบบของการก่อการร้ายต่อเรือ Rainbow Warrior และได้ฆาตกรรมนาย Pierra บนเรือ ซึ่งเรือลำดังกล่าวเป็นของกลุ่มกรีนพีซที่ต้องการขัดขวางการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ของฝรั่งเศส ณ หมู่เกาะมูรูว เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1985 ขณะที่จอดอยู่ในน่านน้ำอาณาเขตของนิวซีแลนด์ ซึ่งฝรั่งเศสก็ได้ออกมายอมรับ และรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ตนเอง

ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ และได้มีการกล่าวอ้างว่าการที่รัฐได้ส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปปฏิบัติการภายในดินแดนของรัฐอื่น โดยใช้รูปแบบของการก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ การกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ¹⁹

แม้ว่าจะไม่ได้เป็นการวางแนวทางที่ใช้กับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยตรง แต่จากลักษณะของการกระทำ ก็ถือได้ว่ารูปแบบเช่นว่านั้น มีส่วนของการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอยู่ด้วย

3.3.3 คำพิพากษาศาล

คำพิพากษาของศาล หมายถึง คำพิพากษาของสถาบันที่มีหน้าที่ในการสร้างความยุติธรรมในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ²⁰

ปัจจุบันยังคงไม่มีคำพิพากษาศาลระหว่างประเทศใดที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินความผิดของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยเฉพาะ จะมีก็แต่ในกรณีระหว่างนิการากัวและสหรัฐอเมริกา (Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1986 โดยศาลกำหนดว่า

“(…) ห้ามทุกรัฐหรือกลุ่มของรัฐแทรกแซงทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมในกิจการภายในหรือภายนอกของรัฐอื่น โดยเป็นไปตามหลักการห้ามแทรกแซง ที่แต่ละรัฐมีการตัดสินใจอย่างเสรีตามหลักอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นทางเลือกของระบบวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การแทรกแซงเป็นความผิดเมื่อใช้วิธีการบังคับในทางเลือกเหล่านั้น องค์ประกอบของการบังคับซึ่งได้นิยามและมีรูปแบบที่สำคัญ

¹⁹ Beresovski, M. Catherine, “A proposal to deny foreign sovereign immunity to nations Sponsoring Terrorism,” *American University Journal International Law & Policy* 6 (1990) : 85.

²⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6, พิมพ์ครั้งที่ 8 (นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 42.

ในการแทรกแซงที่ถูกห้ามอย่างชัดเจน ในกรณีการแทรกแซงที่ใช้กำลัง
กระทำทางทหารโดยตรง หรือการสนับสนุนในการล้มล้างการปกครองหรือ
การสนับสนุนในการล้มล้างการปกครอง หรือการกระทำที่ใช้อาวุธของผู้ก่อ
การร้ายภายในรัฐอื่น”²¹

จากคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้วางหลักเกี่ยวกับการห้าม
แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น โดยได้วินิจฉัยว่า การแทรกแซงมีหลายลักษณะ การใช้
กำลังทางทหาร การข่มขู่ว่าจะใช้กำลังเป็นรูปแบบของการแทรกแซงโดยตรง และการ
แทรกแซงโดยอ้อม คือ การให้การสนับสนุนกิจกรรมทางทหาร หรือการก่อการร้ายในอีก
รัฐหนึ่ง

ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำไปสู่การตัดสินชี้ขาดของศาลว่า สหรัฐอเมริกา
กระทำละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีว่าด้วยหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของ
รัฐอื่น จากการที่ได้สนับสนุนทางทหารโดยจัดฝึกและให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่กอง
กำลังคอนทราสต์ เพื่อโค่นล้มระบอบการปกครองของนิคารากัว หลักเกณฑ์ที่ได้จากแนว
ทางคำตัดสินชี้ขาดของศาลเป็นการยืนยันอย่างชัดเจนว่า รัฐไม่อาจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม
ในการสนับสนุนกลุ่มบุคคลใดที่กระทำการโดยใช้อาวุธของผู้ก่อการร้ายภายในรัฐอื่นได้
ซึ่งหลักการนี้มีความสัมพันธ์กับหลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ แต่อย่างไร
ก็ตาม คำพิพากษาดังกล่าวนี้อาจไม่ได้มองว่าการกระทำของสหรัฐอเมริกาเป็นการกระทำของ
รัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย หากแต่เป็นการตีความไปในแนวทางของการละเมิด
หลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น

นอกจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามแทรกแซงตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว
คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอีกกรณีหนึ่งซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าสามารถที่
จะนำมาใช้ในการยืนยันการกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายได้ โดยดูจาก

²¹ Hocgh, de Andre, **Obligations Erga Omnes and International Crimes :
A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International
Responsibility of States** (London : Kluwer Law International, 1997), pp.288-
289.

รูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการก่อการร้ายหรือกลุ่มผู้ก่อการร้ายตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 คือ การอนุญาตให้ใช้ดินแดนทำการฝึกฝน หรือเป็นฐานที่มั่นในการออกไปปฏิบัติการต่อรัฐอื่น การยินยอมหรือยอมรับให้มีการดำเนินการเช่นนั้นภายในดินแดนตนนั้น คำพิพากษาศาลในกรณี Corfu Channel Case ได้วางหลักว่า เป็นความรับผิดชอบพื้นฐานของแต่ละประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน โดยไม่อนุญาตให้มีการกระทำการภายในดินแดนที่เป็นภัยต่อรัฐนั้น หรือประชาชนของรัฐอื่น

กรณีนี้ได้รับการยืนยันจากศาลว่า “อัลบาเนียมีความรับผิดชอบต่อสหราชอาณาจักรสำหรับความเสียหายของเรือและกลาสีเรือในน่านน้ำของอัลบาเนียที่รู้ว่ามีทุ่นระเบิด แม้ว่าจะไม่ได้พิสูจน์ แต่ศาลเห็นว่าการวางทุ่นระเบิดไม่สามารถที่จะกระทำได้ หากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอัลบาเนีย และเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ยอมรับว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ”²²

จากหลักการที่ปรากฏในคดี Corfu Channel Case เป็นการวางแนวทางที่สำคัญในการนำไปสู่การรับเอามาตรการต่าง ๆ ในปฏิญญาและข้อมติต่าง ๆ ในสมัชชาองค์การสหประชาชาติ เพื่อยืนยันให้รัฐต่าง ๆ ร่วมกันกำจัดและปราบปรามการก่อการร้ายในประชาคมโลก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันดินแดนของตนในการใช้เตรียมการและเป็นฐานที่มั่นเพื่อออกไปปฏิบัติการในประเทศอื่น ๆ

3.3.4 ข้อมติสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ

จากการที่ปัจจุบันสภาพสังคมได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไป การติดต่อสื่อสารวิทยการด้านต่าง ๆ มีความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งการเกิดองค์การระหว่างประเทศในระดับสากลและภูมิภาค ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการที่องค์การระหว่างประเทศได้อาศัยการออกข้อมติในการดำเนินการเพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐสมาชิก และองค์การสหประชาชาติก็มีบทบาทที่สำคัญในการสะท้อนมติของประชาคมโลก

²² Murphy, F. John, “International Cooperation in the Prevention and Suppression of Terrorism,” **American Society of International Law Proceeding of the 80th annual meeting Washington, DC (1986) : 395-397.**

วิวัฒนาการของข้อมติสมัชชาใหญ่ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จะแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาคมโลกที่มีต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยในส่วนนี้จะหยิบยกเอาหลักการที่ปรากฏในข้อมติที่เกี่ยวข้องกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อยืนยันและสะท้อนการตอบสนองของสังคมโลกที่มีต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว ดังนี้

1. ปฏิญญาว่าด้วยหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ (Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations) รับเอาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1970

ปฏิญญานี้เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของบรรดารัฐสมาชิกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในกฎบัตร เพื่อวางพื้นฐานหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ในประชาคมโลก โดยไม่คำนึงถึงลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทุกรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและประมวลหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศ²³ และการยอมรับของบรรดารัฐสมาชิกจึงเป็นเครื่องยืนยันหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาฯ ได้เป็นอย่างดี

หลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ มีดังนี้²⁴

หลักการห้ามคุกคามหรือใช้กำลังต่อบุรณภาพของดินแดน เสรีภาพทางการเมืองของรัฐอื่น หรือรูปแบบใดก็ตามที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ เนื่องจากการคุกคามหรือการใช้กำลังเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ โดยวิธีการดังกล่าวไม่เคยถูกนำมาใช้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ สงครามการรุกรานเป็นอาชญากรรมต่อสันติภาพซึ่งมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ และทุกรัฐมีหน้าที่ระงับจากการดำเนินการ กระตุ้นหรือ

²³ ดำรง ชรรมาภิรักษ์, “ปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ.” วารสารกฎหมายนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 (กุมภาพันธ์ 2516) : 57-59.

²⁴ รายละเอียดโปรดดู United Nations General Assembly Resolution 2526 (XXV), 1970.

มีส่วนร่วมในการกระทำของความขัดแย้งที่รุนแรงของประชาชนหรือการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือยินยอมให้ดำเนินการภายในดินแดนเพื่อทำการเช่นนั้น เมื่อการกระทำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ การคุกคามหรือการใช้กำลัง ดินแดนของรัฐจะต้องไม่เป็นเป้าหมายในการครอบงำทางทหารที่มีผลเป็นการใช้กำลังที่ขัดกับบทบัญญัติของกฎบัตรดินแดนของรัฐจึงไม่อาจตกเป็นเป้าหมายในการยินยอมของรัฐอื่นที่ทำการคุกคามหรือใช้กำลัง

หลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ไม่มีรัฐใดมีสิทธิแทรกแซงโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อกิจการภายในหรือภายนอกของรัฐอื่น การแทรกแซงโดยการใช้อาวุธหรือรูปแบบอื่นที่พยายามคุกคามต่อความเป็นรัฐหรือระหว่างประเทศของวัฒนธรรมการเมืองและเศรษฐกิจเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่มีรัฐใดใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือรูปแบบอื่นในการบังคับรัฐอื่น ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จึงไม่สามารถดำเนินการ ช่วยเหลือ กระตุ้น ให้เงินทุน ปลูกปั่น หรือยอมรับการล้มล้างการปกครอง การกระทำของผู้ก่อการร้ายหรือการใช้อาวุธเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองของรัฐอื่น หรือการแทรกแซงความขัดแย้งที่รุนแรงของประชาชนในรัฐอื่น

หลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐต่าง ๆ ทุกรัฐมีสิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือลักษณะอื่นใด

ปฏิญญานี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ในประชาคมโลก และได้รับการยืนยันว่าเป็นหลักความรับผิดชอบสากลที่ทุกรัฐมีหน้าที่ในการปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ทุกรัฐมีหน้าที่ระงับจากการดำเนินการ กระตุ้น ให้ความช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมในการต่อสู้ของประชาชนในรัฐอื่น หรือการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือยินยอมให้มีการดำเนินการภายในดินแดนที่มุ่งหมายจะทำการ²⁵ เช่นนั้น

25

Jordan, J. Paust, "The Link between human right and Terrorism and Its implications for the Law of State Responsibility," **Hasting International Law and Comparative Law Review** 11 (1987) : 43-44.

2. ปฏิญญาว่าด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของหลักการระงับจากการคุกคามหรือใช้กำลังต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the threat or use of force in International Relations)

สมัชชาใหญ่ได้รับเอาข้อมติที่ 42/22 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1988²⁶ โดยเน้นความสำคัญในหลักการระงับจากการคุกคามหรือการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สารสำคัญที่ปรากฏในปฏิญญา คือ สมัชชาใหญ่ได้ยืนยันหลักการระงับการคุกคามหรือใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือใช้กำลังต่อความเป็นเอกภาพของดินแดน หรือเสรีภาพทางการเมืองของทุกรัฐ หรือการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ และข้อบทที่ 2 (4) ปฏิญญาว่าด้วยหลักการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎหมาย

ปฏิญญานี้จึงสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์และการร่วมมือกันอย่างสันติ โดยยืนยันการกระทำของรัฐตามหลักพื้นฐานอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ สิทธิที่จะเลือกระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐอื่นทั้งทางตรงและอ้อม

หลักเกณฑ์ที่กำหนดในปฏิญญาดังกล่าวเป็นการยืนยันตามหลักการปฏิบัติต่อกันและความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐ โดยละเว้นจากการคุกคามหรือใช้กำลังต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักตามกฎหมายสหประชาชาติและขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาคมโลก โดยหลักที่ปฏิญญานี้กล่าวอ้างเป็นหลักพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐต่าง ๆ ประชาคมระหว่างประเทศ และเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และหากรัฐใดกระทำการที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐตามมา

²⁶ รายละเอียดโปรดดู United Nations General Assembly Resolution 42/22, 1988.

3. ปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism) รับเอาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1994

ปฏิญญานี้อยู่ในกรอบความมุ่งหมายและหลักการต่าง ๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยยืนยันตามหลักปฏิญญาว่าด้วยหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎบัตรสหประชาชาติ โดยให้ความเชื่อมั่นต่อความร่วมมือระหว่างรัฐในการตอบโต้อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและการปราบปรามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ รวมถึงรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเน้นการขยายความร่วมมือระหว่างรัฐในการใช้ หรือรับเอามาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกัน ตอบโต้ และกำจัดการก่อการร้ายในทุกรูปแบบที่กระทบต่อประชาคมระหว่างประเทศ โดยระบุว่า

รัฐสมาชิกขององค์สหประชาชาติได้ยืนยันในการประนามการก่อการร้ายในทุกรูปแบบที่เป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และละเมิดต่อหลักการความมุ่งหมายของสหประชาชาติ ซึ่งถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ความมั่นคง และความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ตลอดจนขัดต่อความมุ่งหมายในการทำลายสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักการประชาธิปไตยของสังคม

รัฐต่าง ๆ ต้องอยู่ในกรอบความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติและบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศในการตอบโต้การก่อการร้ายระหว่างประเทศ และผลักดันให้ใช้มาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนเพื่อกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระงับจากการดำเนินการ การกระตุ่น การให้เงินทุน การสนับสนุนหรือยอมรับ การกระทำการก่อการร้าย และใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่าดินแดนของรัฐเหล่านั้นจะไม่ถูกนำมาใช้ในการสร้างค่ายฝึกฝนหรือการเตรียมการดำเนินการในการก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือประชาชนในรัฐเหล่านั้น และเพื่อตอบโต้การก่อการร้ายที่เพิ่มมากขึ้น

คำประกาศประกอบปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994

สมาชิกใหญ่ได้รับเอาเพื่อเป็นไปตามแนวทางความมุ่งหมายและหลักการต่างๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติ และยืนยันตามปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศในข้อมติที่ 49/60 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1994 โดยเน้นความจำเป็นการขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อป้องกัน ตอบโต้ และกำจัดการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ ซึ่งได้ประกาศว่ารัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ประนามการก่อการร้าย ถือว่าเป็นความขัดแย้งต่อความมุ่งหมายและหลักการต่าง ๆ ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะการให้เงิน การวางแผน และการปลุกปั่นต่อการกระทำของผู้ก่อการร้าย โดยยืนยันว่าผู้มีส่วนร่วมดังกล่าวจะถูกพิจารณาในศาลและยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน อีกทั้งรัฐสมาชิกสหประชาชาติยังยืนยันว่ารัฐต่าง ๆ ควรใช้มาตรการที่เหมาะสมโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมาตรฐานระหว่างประเทศของสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความสำคัญของการใช้ขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อแบ่งความรู้ ความชำนาญ และข้อมูลเกี่ยวกับผู้ก่อการร้าย การเคลื่อนไหว การสนับสนุนและให้อาวุธ โดยให้ข้อมูลจากการพิจารณาสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้ก่อการร้าย

ปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994 มีหลักการที่สำคัญ คือ การที่ประชาคมโลกประนามทุกการกระทำ วิธีการ และการปฏิบัติ การที่เป็นการก่อการร้ายอย่างชัดเจนโดยเป็นการกระทำการคุกคามบูรณภาพของดินแดน และความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ และยอมรับว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิด State of Terror ต่อประชาชนทั่วไป หรือบุคคลเพื่อความมุ่งหมายทางการเมือง และที่สำคัญการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องรับเอาพันธกรณีในการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อกำจัดการก่อการร้าย รวมทั้งการไม่ยินยอมหรือนิ่งเฉยต่อการเตรียม การปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายในดินแดนของตนเพื่อมุ่งหมายกระทำการเช่นนั้นในรัฐอื่น หลักเกณฑ์เหล่านี้จึงเป็นแนวทางและกรอบการปฏิบัติตามของรัฐต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากกรกล่าวอ้างและยืนยันปฏิญญานี้โดยองค์กร องค์การระหว่างประเทศ และรัฐต่าง ๆ เช่น

การรับเอาข้อมติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการก่อการร้ายของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน²⁷ (The Commission on Human Rights) ที่ยืนยันหลักเกณฑ์ของปฏิญญาดังกล่าวเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาก่อการร้ายซึ่งเป็นการกระทำที่ปฏิเสธหลักสิทธิมนุษยชน

การให้การสนับสนุนของกลุ่มประชาคมยุโรปต่อหลักเกณฑ์ของปฏิญญา โดยให้ความสำคัญต่อพันธกรณีของรัฐที่จะระงับจากการกระตุนหรือให้ความช่วยเหลือการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่นหรือยินยอมให้มีการกระทำเช่นนั้นภายในดินแดนเพื่อมุ่งหมายที่จะกระทำการในรัฐอื่น ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐและเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว²⁸

กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้แถลงการณ์สนับสนุนปฏิญญา ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของกลุ่ม โดยกล่าวว่า การก่อการร้ายมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ และพื้นฐานทางสังคม รวมทั้งยืนยันให้ปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ พิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการระงับจากการดำเนินการช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมกับการกระทำของผู้ก่อการร้ายในดินแดนของรัฐอื่น²⁹

จากทำที่ที่แสดงออกถึงการยอมรับหลักเกณฑ์ตามปฏิญญา เป็นแนวโน้มที่ยืนยันเจตนารมณ์ของประชาคมโลกที่มีต่อการกระทำก่อการร้าย โดยอาศัยหลักการตามปฏิญญานี้เป็นกรอบการดำเนินการ เพื่อความสอดคล้องต้องกันของรัฐต่าง ๆ ในการปราบปรามการกระทำก่อการร้ายระหว่างประเทศ และเน้นย้ำให้ทุกรัฐตระหนักถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่อาจเข้าไปมีส่วนส่งเสริมหรือช่วยเหลือผู้ก่อการร้าย

²⁷ United Nation General Assembly Resolution 51/210, 1996

²⁸ General Assembly Forty-ninth session item 145 of the provisional agenda Measures to Eliminate International Terrorism, Report of Secretary-General, 29 July 1994 (A/49/257).

²⁹ Final Document of the Twelfth Ministerial Conference of the Movement of Non-Aligned Countries, Letter dated 25 April 1997 from the Permanent Representative of India to the UN addressd to the Secretary-General (A/51/912) (S/1997/406)

4. ข้อมติอื่น ๆ ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

นอกจากการรับเอาปฏิญญาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว สมัชชาใหญ่ยังได้ รับเอาข้อมติที่วางแนวทางให้ทุกรัฐปฏิบัติตาม โดยยืนยันให้ทุกรัฐไม่กระทำการใด ๆ ที่ เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการก่อการร้ายหรือกลุ่มผู้ก่อการร้าย ดังนี้

ข้อมติที่ 40/61 สมัชชาใหญ่รับเอาเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1985³⁰

โดยเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ หามาตรการที่เหมาะสมในระดับประเทศ เพื่อกำจัดปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศและปฏิบัติตามพันธกรณีกฎหมายระหว่าง ประเทศที่ละเว้นจากการยุยง ส่งเสริม ช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมในการกระทำการก่อการ ร้ายในรัฐอื่น หรือหนึ่งเฉยต่อการเคลื่อนไหวกายในประเทศเพื่อมุ่งหมายในการก่อการร้าย รวมทั้งให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันต่อต้านและปราบปรามการกระทำของผู้ก่อการร้าย

ข้อมติที่ 44/29 มาตราการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอันตรายหรือเป็นภัยต่อชีวิตมนุษย์ที่บริสุทธิ์ หรือเป็นภัยต่อเสรีภาพพื้นฐานและ ศึกษาเพื่อทราบถึงรากฐานของที่มาของรูปแบบต่าง ๆ ของการก่อการร้ายและการกระทำ ต่าง ๆ ของความรุนแรงที่ตั้งอยู่บนความทุกข์ ความขัดข้อง ความไม่พอใจ และความ สิ้นหวัง และเป็นสาเหตุให้ประชาชนบางส่วนต้องสังเวชชีวิต รวมทั้งสิ่งทั้งหลายที่เป็น ของเขา³¹

เป็นข้อมติที่รับเอาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1989 โดยยืนยันการ ประชามการก่อการร้ายและเรียกร้องให้ทุกรัฐบรรลุผลในพันธกรณีภายใต้กฎหมาย ระหว่างประเทศเพื่อระงับการดำเนินการ กระตุ้น ปลุกปั่น ช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมต่อ การกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือหนึ่งเฉย หรือสนับสนุนการกระทำความผิดใน ดินแดนตน รวมทั้งการใช้มาตรการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ

³⁰ รายละเอียดโปรดดู United Nations General Assembly Resolution 40/61, 1985.

³¹ รายละเอียดโปรดดู United Nations General Assembly Resolution 44/29, 1989.

ข้อมติที่ 50/53 มาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ³² เป็นข้อมติที่รับเอาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1995 โดยให้ทุกรัฐขยายความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ เพื่อป้องกัน ดอบโต้ และกำจัดการก่อการร้าย และประณามการก่อการร้ายและผลักดันให้รัฐต่าง ๆ สนับสนุนและอนุวัติการณตาม ปรกติญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้าย เพื่อให้ความมั่นใจว่าผู้มีส่วนร่วมในการ กระทำการก่อการร้ายจะไม่สามารถหาที่หลบภัยได้

จากข้อมติที่กล่าวมาทั้งหมด ได้แสดงให้เห็นวิวัฒนาการการวาง หลักเกณฑ์ที่สำคัญเพื่อตอบสนองต่อการกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย โดยในระยะแรกข้อมติจะเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของรัฐ ต่าง ๆ ในประชาคมโลก และเมื่อมีการก่อการร้ายระหว่างประเทศคุกคามประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการที่มีรัฐอยู่เบื้องหลังหรือให้การสนับสนุนต่าง ๆ ข้อมติของสมัชชาใหญ่ได้วาง หลักเกณฑ์หรือกรอบเพื่อให้รัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามโดยสอดคล้องต้องกัน และยืนยันว่ารัฐที่ ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาคมโลก แม้ว่าผลของข้อมติจะไม่มีผลให้รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม แต่จากการแสดงออกถึงจุดยืน ของรัฐต่าง ๆ โดยรวม ทำให้มีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกัน เพราะได้สะท้อนให้เห็น หลักการหรือเจตจำนงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาคมโลก จึงเป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิก ที่ควรจะนำเอาข้อมติไปพิจารณาโดยสุจริตใจ โดยเฉพาะรัฐที่ได้ลงคะแนนรับเอาข้อมติ เหล่านั้น หรือเป็นรัฐที่อุปถัมภ์ข้อมตินั้น ๆ และหากเพิกเฉย ละเลย หรือกระทำการขัดต่อ ความมุ่งหมายของข้อมติ ถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐที่ละเมิดจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน

3.3.5 ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติที่มีบทบาท ในการป้องกันและปราบปรามรัฐที่ละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยการ ออกข้อมติซึ่งเป็นไปตามข้อบทที่ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีผลบังคับให้รัฐ สมาชิกต้องปฏิบัติตาม ซึ่งข้อมติดังกล่าวมักจะมีผลบังคับเฉพาะเจาะจงต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง

³² รายละเอียดโปรดดู United Nations General Assembly Resolution 50/53, 1995.

จึงไม่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายและมักจะออกข้อมติเช่นนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ บทบาทของคณะมนตรีฯ จึงไม่ได้เป็นไปในการวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางให้รัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามดังเช่นสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีฯ ได้มีบทบาทที่สำคัญในการแก้ปัญหาการณ์รัฐให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อมติเพื่อประณามและเรียกร้องให้ยุติการกระทำดังกล่าว หรือการลงโทษ (Sanction) ทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจ โดยจะเห็นได้จากข้อมติดังต่อไปนี้

ข้อมติที่ 687 เป็นข้อมติที่รับเอาเมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1991³³ ซึ่งข้อมตินี้สืบเนื่องจากสถานการณ์ที่อิรักบุกคูเวต คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้รับเอาข้อมตินี้เพื่อกำหนดให้อิรักปฏิบัติตาม และในข้อที่ 32 ได้กำหนดให้อิรักแจ้งต่อคณะมนตรีฯว่าจะไม่กระทำหรือช่วยเหลือการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ หรืออนุญาตให้ดำเนินการใดที่มุ่งหมายต่อการกระทำเช่นนั้นเพื่อปฏิบัติการในดินแดนและประณามอย่างชัดในทุกการกระทำ วิธีการ และปฏิบัติการก่อการร้าย

ข้อมติที่ 748 เป็นข้อมติที่รับเอาเมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1992³⁴ โดยยืนยันตามข้อมติที่ 731 เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1992 ที่แสดงความกังวลต่อรัฐบาลลิเบียที่ไม่ตอบสนองต่อคำร้องขอตามข้อมติ 731 คำแถลงการณ์ในวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1992 ซึ่งได้ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างหัวหน้ารัฐบาล ข้อมติได้ยืนยันให้ทุกรัฐมีหน้าที่ระงับการดำเนินการกระตุ้นการให้ความช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมในการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น และตัดสินใจว่าความบกพร่องในการตอบสนองคำร้องขอตามข้อมติ 731 เป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยยืนยันในการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศตามกฎบัตรในข้อบทที่ 50 คือ ตัดสินว่ารัฐบาลลิเบียต้องยินยอมตามข้อมติที่ 731 และต้องระงับการกระทำการก่อการร้ายระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ก่อการร้าย และเลิกการก่อการร้ายโดยทันที

³³ United Nation Security Council Resolution 637 (1991)

...Requires Iraq to inform the council that it will not commit or support any act of international terrorism or allow any organization directed towards commission of such acts to operate within its territory and to condemn unequivocally and renounce all acts, methods and practices of terrorism...

³⁴ United Nation Security Council Resolution 748, (1992)

ข้อมติที่ 1189 (1998) เป็นข้อมติที่รับเอาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1998³⁵ โดยคณะมนตรีความมั่นคงแสดงความกังวลต่อการกระทำการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา และกรุงดาเอสซาลาม ประเทศแทนซาเนีย ซึ่งประนามว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐต่าง ๆ โดยให้ความเชื่อมั่นว่าการปราบปรามการก่อการร้าย คือ สิ่งที่สำคัญในการคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และยืนยันความมุ่งหมายของประชาคมระหว่างประเทศในการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ อีกทั้งเน้นย้ำว่ารัฐสมาชิกมีหน้าที่ระงับจากการดำเนินการ กระตุ้น ช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมต่อการกระทำของผู้ก่อการร้ายในรัฐอื่น หรือยินยอมให้มีการกระทำนั้นในดินแดนตนตลอดจนยืนยันความจำเป็นต่อความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อที่จะรับเอามาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน ดูปโต และกำจัดการก่อการร้ายทุกรูปแบบที่มีผลต่อประชาคมโลกโดยรวม จึงได้ตัดสินใจที่จะกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

ข้อมติที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงบทบาทของคณะมนตรีฯ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันเนื่องจากการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย โดยแต่ละข้อมตินั้นมีที่มาจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการคุกคามความสงบและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งผลในทางกฎหมายของข้อมติสามารถพิจารณาจากพื้นฐานของกฎบัตรสหประชาชาติที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย บทบัญญัติในกฎบัตรมีผลในการก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศแก่รัฐภาคีตามข้อบทที่ 2 (5) ที่ภาคีจะต้องให้ความช่วยเหลือต่อสหประชาชาติ และข้อบทที่ 25 ที่กำหนดให้ภาคีตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน³⁶

³⁵ United Nation Security Council Resolution 1189, (1998)

³⁶ ปณิธิ อัครนิธิ, การใช้กำลังทางทหารในกรอบของสหประชาชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 35.

บทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา เป็นเครื่องยืนยันผลทางกฎหมายของข้อมติที่ออก โดยคณะมนตรีฯ ในสถานการณ์ที่เกิดการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่เป็นการคุกคามสันติภาพระหว่างประเทศ โดยข้อมติมีทั้งการประนามการกระทำละเมิดดังกล่าว และการลงโทษโดยการใช้อำนาจทางทหารและทางเศรษฐกิจ หากว่ารัฐที่กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของคณะมนตรีฯ โดยการละเลยหรือเพิกเฉยต่อการตอบสนองข้อเรียกร้องของรัฐนั้น

ดังนั้น บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้แสดงออกจากการรับเอาข้อมติที่กล่าวมา เป็นการยืนยันความรับผิดชอบพื้นฐานเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการต่อสู้กับการก่อการร้ายซึ่งได้ยึดแนวทางการปฏิบัติตามหลักการเพื่อเป็นไปตามเป้าหมายของการกำจัดการก่อการร้ายตามปฏิญญาที่รับเอาเมื่อปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ของบรรดาตัวแทนของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง³⁷

จากที่กล่าวมาจึงทำให้ทราบว่า การให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยรัฐเป็นการกระทำที่ต้องห้าม โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศจากที่ต่าง ๆ เป็นหลักฐานที่สำคัญ ในการวางหลักเกณฑ์ให้รัฐต่าง ๆ ไม่กระทำการเช่นนั้น แม้ว่าจากที่ได้ศึกษาในบทนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้พิจารณา ยังคงไม่มีความชัดเจนนัก

3.4 ลักษณะของความผิดเกี่ยวกับรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

จากการที่ได้ศึกษาทั้งในส่วนของคำนิยามและที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย จึงพอที่จะสรุปลักษณะของความผิดในกรณีนี้ได้ ดังนี้

³⁷ Letter Dated 26 September 1996 from the Permanent Representative of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary General, (S/1996/802)

3.4.1 ลักษณะของการรุกรานทางอ้อม

จากลักษณะการกระทำของรัฐที่ทำให้การสนับสนุนการก่อการร้ายที่ใช้กลุ่มผู้ก่อการร้ายเอกชนไปปฏิบัติการในรัฐอื่น ถูกมองไปในแนวทางการกระทำการรุกรานโดยอ้อม (Indirect Aggression) เนื่องจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ยอมรับว่า “การรุกราน” ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมต่อสันติภาพระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ โดยได้มีการรับเอาข้อมติในการนิยามคำว่า การรุกรานว่าเป็น

“การใช้กำลังโดยรัฐหนึ่งต่ออธิปไตย บูรณภาพทางอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐอื่นใด หรือโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ”

โดยได้อธิบายลักษณะของการกระทำการรุกรานว่า การกระทำดังกล่าวต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมีการประกาศสงครามหรือไม่ ประกอบเป็นลักษณะของการกระทำการรุกราน

“การที่รัฐหนึ่งส่งหรือมีการส่งไปในนามของรัฐนั้น ซึ่งกลุ่มหรือหน่วยติดอาวุธกองกำลังที่ไม่ใช่ประจำการ หรือทหารรับจ้างกระทำการเยี่ยงกำลังทัพต่อรัฐอื่น ซึ่งมีความร้ายแรงเทียบได้กับการกระทำที่ได้กล่าวมาข้างต้น หรือมีข้อเท็จจริงว่าได้ปฏิบัติการในที่สำคัญในการกระทำเช่นนั้น”³⁸

จากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การรุกราน คือ การกระทำที่ประกอบไปด้วยการคุกคาม หรือใช้กำลังทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

การรุกรานโดยตรง (Direct Aggression) คือ การโจมตีด้วยอาวุธโดยรัฐหนึ่งต่ออีกรัฐหนึ่ง เช่น กรณีอิรักรุกรานคูเวต โดยอิรักได้ส่งกองกำลังทหารเข้ายึดคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 และประกาศผนวกดินแดนคูเวตเป็นส่วนหนึ่งของอิรัก ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ครั้งร้ายแรงในอ่าวเปอร์เซีย

³⁸ United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXV), 1970.

การรุกรานโดยอ้อม (Indirect Aggression) ได้รับการยอมรับโดยสมัชชาใหญ่ว่า การที่รัฐส่งหรือในนามของกลุ่มทหารรับจ้าง กองกำลังติดอาวุธ หรือทหารไม่สังกัดหน่วยของรัฐซึ่งกระทำการใช้กำลังอาวุธต่อรัฐอื่น ซึ่งบางครั้งถูกอ้างเป็น “Low-Intensive Aggression” หรือสงครามที่ไม่มีการประกาศ โดยอาจได้รับการสนับสนุนยินยอมจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะแทรกซึมเข้าไปในดินแดนของรัฐอื่น เช่น การก่อสงครามกลางเมืองขึ้นในดินแดนรัฐอื่น ดังกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเวียดนาม หรือสงครามในอเมริกากลาง หรือเป็นการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายให้เข้าไปปฏิบัติการในดินแดนของรัฐอื่น³⁹ แนวความคิดนี้จึงนำมาใช้ในการอธิบายการกระทำของผู้ก่อการร้ายที่มีรัฐให้การสนับสนุน (State Sponsored)

ดังนั้น คำอธิบายดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวอ้างรูปแบบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายว่าเป็นการรุกรานโดยอ้อม และถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงลักษณะเครื่องมือของนโยบายการใช้กำลังจากรัฐที่มีกองทหารอ่อนแอ⁴⁰

3.4.2 ลักษณะของการแทรกแซง

การกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ได้มีการกล่าวอ้างในลักษณะของการแทรกแซงอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ กรณีระหว่างนิการากัวและสหรัฐอเมริกาที่วินิจฉัยว่า การแทรกแซงมีหลายลักษณะ การใช้กำลังทางทหาร การข่มขู่ว่าจะใช้กำลังเป็นรูปแบบของการแทรกแซงโดยตรง และการแทรกแซงโดยอ้อม คือ การให้การสนับสนุนกิจกรรมทางทหารหรือการก่อการร้ายในอีกรัฐหนึ่ง คำตัดสินดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการห้ามแทรกแซงตามปฏิญญาว่าด้วย

³⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “40 ปี สหประชาชาติ : สันติภาพกับการใช้กำลัง,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 1, หน้า 152.

⁴⁰ Report of the Ad hoc Committee on International Terrorism, 1979.

หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่วางขอบเขตของการแทรกแซงอย่างกว้างว่าสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังอาวุธ แต่รวมทั้งทุกรูปแบบของการแทรกแซงหรือพยายามที่จะคุกคามต่อรัฐอื่น⁴¹

ในกรณีนี้นักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านมองว่า การที่จะกำหนดลักษณะการแทรกแซงอย่างชัดเจนนั้นเป็นเรื่องที่ยาก และการพิจารณาลักษณะของการแทรกแซงควรจะใช้ในความหมายกว้าง คือ ไม่จำกัดแต่เพียงแต่การใช้กำลังเท่านั้น แต่รวมทั้งทุกรูปแบบของความกดดันในลักษณะการบังคับขู่เข็ญ และหากจะพิจารณาข้อความคิดของการแทรกแซงที่ได้นิยามไว้ในกรณีนิคารากัวและสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ก่อการร้ายทั่วไป แต่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการแทรกแซงโดยอำนาจทางกฎหมายของรัฐหนึ่งในกิจการภายในหรือภายนอกของรัฐอื่น ซึ่งการอ้างอิงเช่นนี้ถูกมองว่าเป็น “การก่อการร้ายโดยรัฐ” (State-Terrorism)⁴²

การกระทำที่เรียกว่า “การก่อการร้ายโดยรัฐ” นักกฎหมายระหว่างประเทศหลายท่านยอมรับว่า รูปแบบของการก่อการร้ายระหว่างประเทศที่ร้ายแรงที่สุด โดยหมายความรวมถึงการดำเนินการ การให้เงิน การปฏิบัติการโดยตรง หรือสนับสนุนของรัฐหรือกลุ่มรัฐต่าง ๆ เพื่อความมุ่งหมายในการขู่เข็ญรัฐ บุคคล กลุ่มต่าง ๆ และองค์การอื่น ซึ่งเป็นการยอมรับการตีความการแทรกแซงอย่างกว้างให้มีความหมายถึงกรณีรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย (State Sponsored Terrorism) โดยมีความสอดคล้องกับความเห็นของผู้รายงานพิเศษที่มองประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงว่ามีความซับซ้อน การตีความอย่างกว้างดังกล่าวจึงเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากปัจจุบันการแทรกแซงอาจมีได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้ใช้ดินแดนรัฐเป็นค่ายฝึกฝนต่อกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือการมีฐานที่มั่นปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายเพื่อออกไปปฏิบัติการในรัฐอื่น ดังนั้น การตีความการกระทำดังกล่าว

⁴¹ Yearbook of International Law Commission (Summary records of the meetings of the fortieth session 9 May - 29 July) VI 1988, p.94.

⁴² Ibid.

ของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ตรงกันข้ามที่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ⁴³ จึงเป็นความพยายามที่จะกำหนดกรอบความผิดเพื่ออุดช่องโหว่ของการที่ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ได้กับกรณีรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายโดยตรง

การศึกษาของบทนี้จึงเป็นการหยิบยกหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายว่ามีปรากฏจากที่ใดบ้าง และมีการกำหนดกรอบการพิจารณาการกระทำเช่นนั้นทางกฎหมายอย่างไร เพื่อยืนยันถึงการละเมิดการระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่ความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

⁴³ Ibid.