

ผลลัพธ์ของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติในการยุติความขัดแย้งในสถานการณ์กัมพูชา

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 มีข้อสันนิษฐานหลายประเด็นในการที่ เวียดนามทำการสนับสนุนแนวร่วมก๊กชาติและทำสงครามรุกเข้ากัมพูชา ดังนี้ 1) เพื่อความปลอดภัย และความมั่นคงทางพรมแดน (border security) 2) สนองความต้องการของเวียดนามที่มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยของ โฮจิมินห์ นั่นคือขบวนการคอมมิวนิสต์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวในอินโดจีน 3) เป็นความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ที่ว่าชาวเวียดนามมีหน้าที่อยู่สองประการ คือหน้าที่ในชาติ บ้านเมืองของตนเอง (national duty) การอุทิศตนเองทำงานหนักและเสียสละเพื่อสร้างชาติ และหน้าที่ในระดับระหว่างประเทศ (international duty) การสนับสนุนขบวนการปฏิวัติและช่วยเหลือผู้กดขี่ทั้งหลายในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ใดก็ตาม 4) กัมพูชาได้รับความช่วยเหลือจากจีน ทำให้จีนมีอิทธิพลในกัมพูชาซึ่งขัดผลประโยชน์ของเวียดนาม ประกอบกับจีนทำสัญญา มิตรภาพและสันติภาพ (A Treaty of Peace and Friendship) กับกัมพูชาเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1978 ที่กรุงปักกิ่งและมีการแลกเปลี่ยนสัตยาบัน ที่กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1978 และสนธิสัญญามีผลปฏิบัติตั้งแต่นั้นมา¹ และเปิดสัมพันธไมตรีทางการทูตกับ สหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1980 ทำให้เวียดนามมองภัยคุกคามจากการมีแกนร่วม อย่างหลวม ๆ ระหว่างจีน-กัมพูชา-สหรัฐฯ-ญี่ปุ่น-อาเซียน และเวียดนามเกรงภัยจากการถูก โอบล้อมได้มากเท่า ๆ กับที่จีนเกรงภัยจากการถูกโอบล้อมโดยรัสเซียผ่านเวียดนาม 5) รัฐบาล พอล พตยังอ่อนแอและทั่วโลกประณามการฆ่าฟันลัทธิมนุษยชน (genocide)

แต่จะด้วยข้อสันนิษฐานใดก็ตาม ในกรณีของการเข้ายึดครองทางทหารของเวียดนามใน กัมพูชา ประชามติของรัฐประชาคมโลก โดยสมัชชาสหประชาชาติได้กำหนดเหตุการณ์ดังกล่าวว่า เป็นสถานการณ์ในกัมพูชา และนับจากนั้นสถานการณ์ดังกล่าวถูกบรรจุในระเบียบของการประชุม สัมัญประจำปี เพื่อพิจารณาและหาแนวทางเพื่อยุติสถานการณ์ดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยการออกข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations Resolution) 10 ปีเต็มที่มีปัญหาต่างๆ

¹China's Foreign Relations : A Chronology of Events (1949-1988), (Beijing : Foreign Language Press, 1989), p. 227.

ยังคงดำรงอยู่ กฎบัตรสหประชาชาติ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติยังคงถูกละเลยอย่างต่อเนื่องและตลอดมา บัจฉัยภายนอกอื่น ๆ ยังคงเป็นตัวแปรอย่างสำคัญและควรพิจารณาถึงเป็นอย่างยิ่ง

5.1 บทบาทของสมัชชาแห่งสหประชาชาติและค่าบังคับของข้อมติ

การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของสหประชาชาติ บทบาทของสหประชาชาติในด้านนี้คือ การพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างปกติ สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พยายามให้มีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ สนับสนุนการไม่ใช้กำลังในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และการสร้างเงื่อนไขอันนำไปสู่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศ สมัชชาเป็นองค์กรหลักในสหประชาชาติ มีหน้าที่ตามมาตรา 11 กฎบัตรสหประชาชาติ ในการพิจารณาหลักการทั่วไปแห่งความร่วมมือในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่มีปัจจัยบางประการที่ทำให้การปฏิบัติงานของสมัชชาไม่สามารถสร้างผลกระทบในข้อพิพาทระหว่างประเทศได้อย่างมีน้ำหนักเท่าที่ควรจะเป็น

5.1.1 บทบาทของสมัชชาแห่งสหประชาชาติกับการรักษาสันติภาพของโลก

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ไว้เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือในมาตรา 11 อนุมาตรา 2 ได้บัญญัติว่าภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 12 สมัชชาใหญ่ย่อมสามารถที่จะถกเถียงปัญหาทุกชนิดที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ เพื่อเสนอคำแนะนำต่อรัฐผู้มีส่วนได้เสียหรือต่อสภามนตรีความมั่นคงหรือต่อทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อปัญหาดังกล่าวยังมีได้ตกอยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง และในมาตรา 14 ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นมาตรา 12 จึงจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่อย่างมากในการที่จะพิจารณาหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

บทบาทของสมัชชาสหประชาชาติตามมาตรา 11 นี้ จึงยังคงอยู่ที่การอภิปรายปัญหา รวมทั้งอาจให้คำแนะนำ (recommendation) ในปัญหานั้น ๆ อันไม่ใช่เป็นมาตรการบีบบังคับให้ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กิจกรรมของสมัชชาใหญ่ในเรื่องนี้ในหลายกรณีทำให้อำนาจของสมัชชาใหญ่ขยายตัวออกไปมากขึ้น เช่น ในกรณีแอฟริกาใต้ กรณีแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ และกรณีสงครามเกาหลีตามมาตรา 377 (V) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 เรียกว่าข้อมติ

แห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution)² โดยทั่วไปมักเรียกว่าข้อ
มติอาคีสัน (Acheson Resolution) มตินี้เพิ่มอำนาจให้กับสมัชชาจากที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ
ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาสมัชชามีอำนาจในทำนองเดียวกับคณะมนตรีความมั่นคง ที่จะกำหนดว่าการ
คุกคามต่อสันติภาพได้เกิดขึ้นแล้ว หรือการทำลายสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกรานได้เกิด
ขึ้นแล้ว และมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำในเรื่องการปฏิบัติการของรัฐสมาชิก รวมทั้งในเรื่องการใช้
กำลังด้วยการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน
ความรับผิดชอบหลักในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการ
ขาดความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร แต่ข้อมติอาคีสันไม่ได้ถูกนำมาใช้ในสถานการณ์ในขมพูชา
คงใช้เวทีประชุมสมัชชาสหประชาชาติพิจารณาสถานการณ์ดังกล่าวตลอดมา

นอกจากนั้นสมัชชายังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้คำแนะนำ

เกี่ยวกับการลดอาวุธและการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาวุธ ตามเอกสารสุดท้าย (final document)
ของการประชุมสมัชชาพิเศษครั้งแรกของสมัชชาเพื่อพิจารณาเรื่องการลดอาวุธในปี ค.ศ. 1978 ได้
ระบุว่าสมัชชา "ได้เป็นและยังคงเป็นองค์กรประชุมปรึกษาหารือที่สำคัญอยู่ต่อไปของสหประชาชาติ
ในเรื่องการลดอาวุธ และควรจะใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการอำนวยความสะดวกในเรื่อง
การนำมาตรการในการลดอาวุธไปใช้ให้เกิดผล" ในปี ค.ศ. 1965 สมัชชาได้มีมติที่ 2030 (XX)
อันเป็นมติที่สนับสนุนแนวความคิดให้จัดการประชุมลดอาวุธแห่งโลกขึ้น และแนวความคิดนี้ได้มีการ
นำมาพิจารณากันอีกในปี ค.ศ. 1971 โดยสมัชชาได้มีมติที่ 2833 (XXVI) ระบุว่า ควรจะได้มี
การพิจารณาเพื่อจัดประชุมลดอาวุธแห่งโลกที่จะเปิดให้รัฐทุกรัฐเข้าร่วมประชุม ซึ่งในการนี้ควรจะได้
ได้มีการเตรียมการที่พอเพียงก่อน

ในปี ค.ศ. 1973 สมัชชาก็ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการจัด
ประชุมลดอาวุธแห่งโลกขึ้น เพื่อสำรวจตรวจสอบทัศนคติและข้อคิดเห็นทั้งหมดของรัฐบาลของประเทศ
ต่าง ๆ เกี่ยวกับการที่จะจัดประชุมดังกล่าวขึ้น รวมทั้งสำรวจเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะทำให้การลด
อาวุธเป็นความจริงขึ้นมา แต่ในปีหลังจากนั้นเป็นต้นมา คณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวนี้ก็
เสนอรายงานต่อสมัชชา ซึ่งในรายงานที่เสนอนั้นได้กล่าวย้ำอยู่เสมอว่า แม้ว่าจะมีทัศนคติที่แตกต่าง

² สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ
(กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 119.

กันซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าที่จะนำไปสู่การเรียกประชุมลดาารุขแห่งโลก ก็ยังคงมีความเป็นไปได้ว่าการประชุมดังกล่าวจะเป็นการประชุมปรึกษาหารือที่มีประโยชน์ หากมีการเตรียมการเพียงพอและมีรัฐต่าง ๆ เข้าร่วมทกรรัฐจากทั่วโลก

ความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจให้กับสมัชชา โดยมีการเสนอให้สมัชชาอนุมัติมติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ ("Uniting for Peace" Resolution)³ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 ที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น โชเวียตได้คัดค้านมาตลอดว่าขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 11 วรรค 2 และมาตรา 12 และว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกองกำลังสหประชาชาติเป็นอำนาจผูกขาด (exclusive authority) ของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และศาลได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการข่ารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งศาลได้ลงมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ 9 ต่อ 5 ให้ความเห็นว่าการคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ "หลัก" (primary authority) ไม่ใช่อำนาจหน้าที่แบบผูกขาด (exclusive authority) และแม้ว่าการดำเนินการบีบบังคับเป็นสิทธิผูกขาดของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 7 ก็จริง แต่กฎบัตรสหประชาชาติ มิได้ห้ามสมัชชาที่จะให้คำแนะนำตามมาตรา 10 และ 14 ข้อจำกัดแห่งมาตรา 11 วรรค 2 ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ ในเมื่อ "การปฏิบัติการ" ที่อ้างในมาตรา 11 วรรค 2 หมายความว่าถึงเพียง "การดำเนินการบีบบังคับ" (enforcement action) ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐ แต่การดำเนินการของกองกำลังสหประชาชาติ ตามทัศนะของศาลมิได้เป็นการดำเนินการบีบบังคับ แต่เป็นมาตรการ (measures) ที่สมัชชาแนะนำภายใต้อำนาจตามมาตรา 14 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จึงเห็นได้ว่าศาลมิได้ให้ความเห็นออกมาอย่างชัดแจ้งว่ามติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพทำให้สมัชชาได้รับอำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ในทางพฤตินัยศาลเห็นด้วยกับอำนาจของสมัชชาตามข้อมติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ แต่ภายในขอบเขตที่ว่า สมัชชาต้องจำกัดตัวเองอยู่เพียงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 14 ของกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ไม่ใช่เกี่ยวกับ "การดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐ"

³Resolution 377 (V), of November 3, 1950.

อย่างไรก็ดี ข้อโต้เถียงเกี่ยวกับอำนาจตามมาตรา 11 วรรค 2 และ มาตรา 12 บวกกับการขาดองค์การที่จะกำหนดความหมายของ "การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน" ทำให้มติดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อย่างน้อยที่สุดภายในกรอบที่ว่า มติดังกล่าวให้ความเห็นในเรื่องการปฏิบัติการเพื่อ "รักษา สันติภาพ" (peace-keeping operation) ซึ่งไม่ใช่เรื่อง "การดำเนินการบีบบังคับ" (enforcement action) โดยปกติความร่วมมือของรัฐสมาชิกในเรื่องการจัดกองกำลัง เป็น ไปด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เพราะสมัชชามีอำนาจแต่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น ถึงกระนั้นก็ตาม สมัชชาได้ใช้อำนาจภายใต้มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพในการประณามการแทรกแซงของ จีนในเกาหลีว่าเป็นการรุกรานต่อเกาหลี⁴ และแนะนำให้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อจีน⁵ และในการแนะนำให้อังกฤษและฝรั่งเศสถอนกองทหารออกจากอียิปต์ในปี 1956⁶

ปัญหาของสมัชชาในสถานการณ์กัมพูชาที่ไม่ประสบความสำเร็จตลอดระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1979 - ค.ศ. 1989 สืบเนื่องมาจากการที่สมัชชาดำเนินการพิจารณา สถานการณ์ในกัมพูชาตามมาตรา 11 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ บทบาทของสมัชชาตามมาตรานี้จึง จำกัดอยู่ที่การอภิปรายปัญหาในที่ประชุมสมัชชาแต่ละสมัย (session) ซึ่งจะมีขึ้นปีละ 1 ครั้ง ในระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคมของแต่ละปี นั้นหมายความว่า ปัญหากัมพูชาจะถูกนำเข้าพิจารณา ในสมัยประชุมเพียงปีละ 1 ครั้ง และจะมีเอกสารออกมาเพื่อให้คำแนะนำ (recommendation) ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่าแต่ละสมัยประชุมประเทศต่าง ๆ จะให้เสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น เพื่อเรียกร้องให้ถอนทหารต่าง ชาติออกจากกัมพูชา เพื่อให้สันติภาพกลับคืนมาสู่กัมพูชา และสิทธิ ของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนด อนาคตของตนเอง แต่ไม่อาจทำให้สถานการณ์ในกัมพูชาพลิกผัน คืนสู่สันติภาพได้เช่น เพราะ คำแนะนำของสมัชชามีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้มาตรการบังคับไม่เข้มแข็งพอ คงเป็นเพียงการเรียกร้องให้ประเทศ สมาชิกร่วมมือกันเพื่อยุติปัญหา ขณะเดียวกันเวียดนามยังคงกองทหารต่างชาติไว้ในกัมพูชา และ จีนยังคงสนับสนุนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ผลประโยชน์และปัญหาทางการเมืองระหว่างประ

⁴Res. 498 (V) of December 14, 1950.

⁵Res. 550 (V) of May 18, 1951.

⁶Res. 997 (ES.I), 1002 (ES-I) and 1120 (XI) of November 2, 7 and 24, 1956.

เทศ ทำให้สมาชิกชาดจะปล่อยให้สถานการณ์ในกัมพูชา เป็นเรื่องราวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยลำพัง

5.1.2 ค่าบังคับของข้อมติสมาชิกแห่งสหประชาชาติ

ข้อมติสมาชิกสหประชาชาติไม่มีผลผูกพันโดยตัวเอง (per se) ต่อรัฐสมาชิก เป็นเพียงการทำข้อเสนอแนะ การจะปฏิบัติตามหรือยอมรับเอาข้อมตินั้นจึงขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระของรัฐอธิปไตยที่ขึ้นอยู่กับและผูกติดอย่างแน่นแฟ้นกับผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างรัฐ ทั้งนี้ โดยละเอียดความยุติธรรม (justice) และหลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย (the rule of law) เสมอมา ไม่ละเว้นแม้แต่สถานการณ์ในกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์ในกัมพูชาไม่ใช่เป็นข้อขัดแย้งระดับภูมิภาค แต่เป็นข้อขัดแย้งระดับโลก เพราะประเทศมหาอำนาจได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรงและนั่นเป็นสาเหตุที่ทำให้ปัญหาขยายจนยากยิ่งที่จะประสานและหาความปรองดองแห่งชาติของเขมรทั้งสองฝ่ายได้

ข้อมติสมาชิกแห่งสหประชาชาติโดยลักษณะและกระบวนการในตัวของมันเองเห็นมติมหาชนระหว่างประเทศ และเห็นการตีความกฎหมายระหว่างประเทศเป็นประการสำคัญ ดังนั้นความเห็นต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก และการลงมติในสมัชชาแห่งสหประชาชาติใช้วิธีการโหวต (vote) เมื่อครบกระบวนการดังกล่าวแล้วนั้นคือความเห็นชอบของเสียงข้างมาก และการยอมรับนำไปปฏิบัติของรัฐจะก่อให้เกิดกฎหมายในลักษณะของ de lege ferenda หรือ law as it should be ลักษณะของข้อมตินี้จึงเป็นการเกิดกระบวนการของการเกิดกฎหมายใหม่ โดยวิธีการเจรจาต่อรอง มีการปฏิบัติและเกิด opinio juris และโดยหลักการแล้ว ข้อมติสมาชิกแห่งสหประชาชาติไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐปฏิบัติตาม⁷ (legal binding force) ส่วนใหญ่ข้อมติสมาชิกแห่งสหประชาชาติมักจะมุ่งหมายที่แท้จริงหนักไปในทางการเมือง จึงมักเป็นเพียงประกาศเป้าหมายหรือข้อเสนอแนะ หรือเป็นเพียงความปรารถนา ซึ่งบางครั้งแทบจะเป็นจริงไปไม่ได้ และขึ้นอยู่กับโอกาสและความสมัครใจของประเทศที่เกี่ยวข้องเองว่าจะยอมรับปฏิบัติตามหรือไม่⁸ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือข้อมติสมาชิกแห่งสหประชาชาติในปัญหาในกัมพูชา

⁷Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law (Fourth Edition) (London : George Allen and Unwin, 1982), p. 177.

⁸Ibid.

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติจะไม่มีผลบังคับเสียเลย แม้แต่นักกฎหมายระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศที่ยืนยันหลักการว่า ข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติไม่มีผลบังคับตามกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ก็ไม่ปฏิเสธว่า ถึงจะไม่มีผลบังคับตามกฎหมายก็ไม่ได้หมายความว่าข้อมตินั้นจะไม่มีผลบังคับเสียทีเดียว

โดยเหตุผลและหลักการแล้ว การฝ่าฝืนผลบังคับข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะเป็นการขัดแย้งต่อเจตจำนง ซึ่งเป็นความปรารถนาของนานาชาติที่ออกมาในรูปของข้อมติซึ่งมีน้ำหนักความกดดันทางการเมืองอยู่มาก จริงอยู่ประเทศที่เป็นอภิมหาอำนาจอย่างสหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา อาจยังพอขัดขืนหรือท้าทายข้อมติของสหประชาชาติได้อยู่บ้าง แต่ประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้นจะสามารถตั้งฝ่าฝืนข้อมติของสหประชาชาติได้ยากมากขึ้นทุกที การที่เวียดนามฝ่าฝืนข้อมติของสหประชาชาติที่เรียกร้องให้ เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาอยู่ได้ในขณะนี้ เพราะมีสหภาพโซเวียตหนุนหลังอยู่ ถึงกระนั้น เวียดนามยังต้องประสบความเดือดร้อนเป็นอย่างมากจากการที่ถูกประณามและตกลูกสุนัขวุธเหมือนถูกตัดให้อยู่อย่างโดดเดี่ยวทางการเมือง เมื่อพิจารณาถึงจุดนี้จึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่า ข้อมติของสหประชาชาติมีผลผูกพันทางกฎหมาย และยังสามารถสร้างพันธะกรณี "กึ่งกฎหมาย" (legal effect) และพันธะกรณีทางศีลธรรมและทางการเมืองสำหรับรัฐที่เป็นเป้าหมายของข้อมตินั้น ๆ ได้ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยนี้ มิติมหาชน ระหว่างประเทศมีอำนาจบังคับสูงมาก การฝ่าฝืนและขัดต่อมติมหาชนระหว่างประเทศจึงอาจก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงที่อาจทำให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ปกติการแสดงมติมหาชนระหว่างประเทศส่วนมากจะทำกันในสมัชชาแห่งสหประชาชาติ และข้อมติของสหประชาชาติเป็นรูปหนึ่งของการแสดงประชามติของชาวโลก จึงเป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างเห็นได้ชัดที่จะไม่ฟังเสียง และไม่สนใจใยดีกับข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม สำหรับในสถานการณ์กัมพูชาที่ปัญหายังคงดำรงอยู่ และการสู้รบยังเกิดขึ้นทั่ว ๆ ไป การลอบฆ่า การปล้นสะดม คั่น และเผาหมู่บ้าน ยังมีอยู่อย่างแพร่หลาย อันเนื่องมาจากการหวาดระแวงของระบอบ เวียดนาม-เงิงสัมริน ที่มีต่อเขมรแดง และรวมทั้งการข่มขู่จิตใจของเขมรแดงเอง นอกจากนี้กฎบัตรสหประชาชาติ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติยังคงถูกละเลยอย่างต่อเนื่องและตลอดมา ปัจจุบันภายนอกอื่น ๆ ในเรื่องสิทธิอุดมการณ์และระบบเศรษฐกิจโลก ยังคงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ในกัมพูชายังยากที่จะบรรลู่ถึงซึ่งสันติภาพได้

5.1.3 ข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติในสถานการณ์กัมพูชา (General Assembly's Resolution on Cambodian Conflict)

การรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาในครั้งนี้ ไม่ว่าจะมองในลักษณะที่ 2 เป็นปัญหาระหว่างประเทศ คือเป็นความขัดแย้งระหว่างจีนกับโซเวียต หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนาม ในกรณีที่จีนให้การสนับสนุน เขมรแดง และเวียดนามจำต้องยึดครองกัมพูชา เพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของจีน หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างเวียดนามและกัมพูชาโดยตรง ในปัญหา ความแตกต่างทางอุดมการณ์สังคมนิยม ปัญหาพรมแดน หรือปัญหาชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะมองปัญหา กัมพูชาในมิติใด แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อสายตาชาวโลกคือการใช้กองกำลังทางทหารจากรัฐอธิปไตยหนึ่ง เข้ารุกรานอธิปไตยของอีกรัฐหนึ่ง ขัดต่อหลักการของขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งเวียดนามและกัมพูชาเป็นสมาชิก ขัดต่อหลักการของอาเซียนที่ต้องการให้ภูมิภาคนี้เป็น เขต เสรีภาพ สันติภาพ และเป็นกลาง อันปลอดจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอกภูมิภาค รวมทั้งเป็นการละเมิดหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการ เคารพในความมีเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศอื่น การไม่ใช้กำลังรุกรานหรือยึด ครองประเทศอื่นอันเป็นกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับร่วมกัน เพื่อเป็นการค้าจุนเสถียรภาพและ สันติภาพของประชาคมโลก ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบต่อนโยบายนี้โดยตรง โดยเฉพาะปัญหาผู้อพยพอินโดจีน จึงต้องร่วมมือกับประชาคมโลกคัดค้านการกระทำของเวียดนาม มิฉะนั้นจะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าการใช้กำลังคุกคามประเทศที่อ่อนแอกว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อันจะ มีผลทำให้กลายเป็นตัวอย่างให้เกิดการใช้กำลังขึ้นอีกในอนาคต

กลุ่มอาเซียนโดยประเทศไทย ได้ใช้วิธีการรวมพลังทางการเมือง (collective political defense) แล้วใช้วิธีการทางการทูตแสดงให้ที่ประชุมระดับโลกรับ รู้ว่า ปัญหา กัมพูชา เป็นปัญหาระดับโลก ไม่ใช่ปัญหาในภูมิภาค กลุ่มอาเซียนได้เคลื่อนไหวในเวทีการ เมืองโลก โดยได้ผลักดันให้มีการเสนอมติการถอนทหาร และการเคารพในหลักการว่าด้วยการไม่ เข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของอีกประเทศหนึ่ง ได้เสนอเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติรับรอง แต่โซเวียตใช้สิทธิวีโต้ร่างข้อมตินั้นตกไป กลุ่มอาเซียนจึงเสนอเรื่องต่อที่ ประชุมสมัชชาประจำปีแห่งสหประชาชาติ เพื่อให้มติของประชาคมโลกเป็นแรงกดดัน

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 34/22 (14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979)

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 34/22 เมื่อ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 โดยเสียงข้างมาก 91 ต่อ 21 ไม่ยอมรับสถานะใหม่ของรัฐบาลเฮง สัมวิน เรียกร้องให้มี

การถอนทหารของเวียดนามออกจากกัมพูชา และในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 34 คือในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1979 - 7 มกราคม ค.ศ. 1980 ได้มีการเสนอญัตติเกี่ยวกับการแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชา 3 ญัตติด้วยกัน คือ ญัตติของเวียดนาม เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ละเว้นการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา ญัตติของกลุ่มประเทศอาเซียน เรียกร้องให้ประเทศที่เกี่ยวข้องยุติการสู้รบในกัมพูชาและให้ถอนทหารต่างชาติออกไป ขอร้องไม่ให้ประเทศต่างๆ แทรกแซงกิจการภายในของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกรูปแบบ และให้เลิกแทรกแซงกัมพูชา เพื่อให้ประชาชนกัมพูชามีโอกาสเลือกรัฐบาลของตนตามวิถีทางประชาธิปไตย รวมทั้งให้หาทางยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี และญัตติของอินเดีย เรียกร้องให้ประเทศสมาคมอาเซียนเปิดประชุมกับลาว เวียดนาม และกัมพูชา เพื่อลดความตึงเครียดในอินโดจีน

ที่ประชุมสมัชชาสมมติให้ลงคะแนนเสียงในร่างญัตติของกลุ่มประเทศอาเซียนก่อนร่างญัตติของเวียดนาม ซึ่งยื่นเข้าสู่ที่ประชุมก่อน ผลปรากฏว่าที่ประชุมได้ให้การรับรองร่างญัตติของประเทศภาคีอาเซียนด้วยคะแนนเสียง 91 เสียง คัดค้าน 21 เสียง และงดออกเสียง 29 เสียง^๑ นอกจากนี้ที่ประชุมได้ลงมติไม่ให้บรรจุร่างญัตติของเวียดนามเข้าวาระเพื่อพิจารณา ทำให้ญัตติของเวียดนามตกไปและอินเดียได้ขอถอนร่างญัตติของตนออก เวียดนามไม่พอใจในการออกเสียงครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง ในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 กระทรวงต่างประเทศเวียดนาม ได้เชิญทูตไทยประจำเวียดนาม ไปรับแถลงการณ์ชี้แจงว่า เวียดนามไม่รับญัตติของกลุ่มประเทศอาเซียน และถือว่ามติของสมัชชาสหประชาชาติเป็นโมฆะ

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 35/6 (22 ตุลาคม ค.ศ. 1980)

ในระหว่างการประชุมสมัชชาสมัยที่ 35^{1๐} คือเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1980 สมัชชาสหประชาชาติได้ออกเสียงในญัตติที่สมาคมอาเซียนเสนอ โดยยืนยันให้มีการปฏิบัติตามมติที่ 34/22 ของสมัชชา และให้มีการจัดประชุมนานาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชาในต้นปี ค.ศ. 1981 โดยให้คู่กรณีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมด้วย และมตินี้ยังได้วางแนวทางไว้ว่าการประชุมนานาชาติดังกล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินไปเพื่อให้บรรลุข้อตกลงในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วยคือ^๑

^๑Res. 34/22 of November 14, 1979.

^{1๐}Res. 35/6 of October 22, 1980.



ก. การถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชาภายในเวลาที่กำหนด และให้มีตรวจนับโดยสหประชาชาติ

ข. การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ โดยสหประชาชาติ การเคารพในหลักการพื้นฐานแห่งสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา

ค. การกำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยสหประชาชาติเพื่อเป็นหลักประกันในการไม่แทรกแซงของประเทศภายนอกต่อกิจการภายในของกัมพูชา

ง. ให้สหประชาชาติควบคุมการเลือกตั้งโดยเสรีในกัมพูชา

จ. การให้หลักประกันว่าจะไม่มีการนำกำลังทหารต่างชาติเข้าไปในกัมพูชา

ที่ประชุมออกเสียงด้วยคะแนนเสียง 97 เสียง เห็นชอบด้วยกับข้อยุติของอาเซียน คัดค้าน 23 เสียง และงดออกเสียง 22 เสียง พร้อมกับที่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดการประชุมที่เจนีวา เมื่อวันที่ 26-27 พฤษภาคม ค.ศ. 1980 และได้มีการพิจารณาถึงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและสิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเองที่เป็นอิสระจากการสอดแทรกจากภายนอก

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 36/5 (21 ตุลาคม ค.ศ. 1981)

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 36¹¹ ที่ประชุมได้รับเอาข้อยุติของอาเซียนด้วยคะแนนเสียง 100 ต่อ 25 งดออกเสียง 9 เสียง มตินี้ยังคงเน้นถึงข้อมติที่ 34/22 และมติที่ 35/6 และกล่าวถึงถึงการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง และข้อผูกพันที่จะไม่มีการสอดแทรกหรือแทรกแซงในกิจการภายในของกัมพูชา พร้อมกับรับรองรายงานการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับปัญหาที่สิงคโปร์ ในวันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 1981 เพื่อเตรียมตั้งรัฐบาลผสม

ในส่วนของการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชาที่นิวออร์ลีนส์ระหว่างวันที่ 13-17 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 การประชุมครั้งนี้จัดให้มีขึ้นตามมติที่ 35/6 ของ

¹¹ Res. 36/5 of October 21, 1981.

สมัชชาสหประชาชาติ ที่ห้องประชุมคณะมนตรีภาวะทรัสตี ที่ทำการสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก โดยมีนายวิลลิบาลด์ พาร์ท (Willibald Pahr) รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศออสเตรียเป็นประธานที่ประชุม มีประเทศต่าง ๆ ที่สนใจในปัญหานี้ตอบรับคำเชิญของเลขาธิการสหประชาชาติ ถึง 75 ประเทศ มีผู้สังเกตการณ์เข้าประชุม 8 ประเทศ รวมทั้งผู้แทนจากประชาคมยุโรป ผู้แทนของกลุ่มผู้รักชาติที่ต่อต้านเฮง สัมรินในกัมพูชาก็เข้าร่วมประชุมด้วย ผู้แทนเขมรเสรีภายใต้การนำของ นายซอนซาน และผู้แทนของกลุ่มนิยมเจ้าสีหนุก็เข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย แต่อย่างไรก็ดี ตัวการของปัญหานี้คือเวียดนามไม่ยอมเข้าร่วมประชุม และตัวแทนของรัฐบาลเฮง สัมริน ที่เวียดนามตั้งขึ้นก็มีได้รับเชิญมาร่วมประชุม ทางกลุ่มประเทศอินโดจีนต่อต้านการประชุมครั้งนี้มาก และพยายามเสนอให้มีการประชุมในระดับภูมิภาคเพื่อตัดหน้าการประชุมครั้งนี้อีกด้วย อย่างไรก็ตามการประชุมครั้งนี้ได้ดำเนินไปตามที่กำหนดไว้ และที่ประชุมสามารถตกลงจัดทำปฏิญญา (Declaration on Kampuchea) ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาปรากฏอยู่ในปฏิญญาข้อ 10, 11 และ 12 คือ

ข้อ 10. เพื่อบรรลุถึงการแก้ไขปัญหากองการเมืองอย่างสมบูรณ์ในกัมพูชา ที่ประชุมเรียกร้องให้มีการเจรจาในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ตกลงเกี่ยวกับการหยุดยิงโดยทุกฝ่ายที่ขัดแย้งกันในกัมพูชา และการถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใต้การควบคุมดูแลและตรวจสอบของกองกำลังรักษาสันติภาพ หรือคณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติ
2. การดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่า กลุ่มติดอาวุธชาวกัมพูชาทั้งหมดจะไม่สามารถขัดขวางการเลือกตั้งโดยเสรี หรือข่มขู่บังคับประชาชนในการเลือกตั้งได้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นที่แน่ใจด้วยว่ากลุ่มติดอาวุธเหล่านั้นจะเคารพต่อผลการเลือกตั้งอย่างเสรี
3. มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกัมพูชา และสำหรับการเลือกตั้งอย่างเสรีภายหลังจากที่กองกำลังต่างชาติทั้งหมดถอนออกจากกัมพูชา และก่อนการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ซึ่งได้รับเลือกจากการเลือกตั้งอย่างเสรี
4. การจัดการเลือกตั้งอย่างเสรีภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนกัมพูชาใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเองในการที่จะเลือกรัฐบาลของตนตามที่ปรารถนา และชาวกัมพูชาทั้งหมดมีสิทธิที่จะร่วมในการเลือกตั้งด้วย

ข้อ 11. ที่ประชุมเห็นว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งที่กัมพูชาจะต้องเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และรัฐบาลในอนาคตของกัมพูชาจะต้องประกาศให้ทราบทั่วกันว่า กัมพูชาจะไม่เป็นภัยคุกคามหรือถูกใช้เป็นแหล่งคุกคามอหิปปโตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่มีเส้นเขตแดนติดต่อกับกัมพูชา

ข้อ 12. ที่ประชุมมีความเห็นว่า สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรทั้ง 5 ของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องแถลงด้วยว่า

1. จะเคารพอหิปปโตยและบูรณภาพแห่งดินแดนกัมพูชา ตลอดจนสภาพความเป็นกลางและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของกัมพูชา
2. ยอมรับว่า เขตแดนของกัมพูชาจะถูกละเมิดมิได้
3. จะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกัมพูชา
4. จะไม่ชักนำให้กัมพูชาเป็นพันธมิตรทางทหารหรือทำ

ความตกลงใด ๆ ที่ขัดกับการที่กัมพูชาจะรักษาสภาพความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของตน

ที่ประชุมดังกล่าว ได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ของที่ประชุมขึ้น โดยมีประเทศไทย มาเลเซีย ศรีลังกา ญี่ปุ่น ไนจีเรีย เซเนกัล และซูดาน เป็นสมาชิกขั้นต้น และยังสามารถเพิ่มจำนวนสมาชิกได้อีกตามสมควร ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของเลขาธิการสหประชาชาติ และช่วยเหลือในการแสวงหาลู่ทางแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชาโดยวิถีทางทางการเมืองตามมติที่ 35/6 ของสมัชชาสหประชาชาติ

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 37/6 (28 ตุลาคม ค.ศ. 1982)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 37¹² ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซียนด้วยคะแนนเสียง 105 เสียง ต่อ 23 เน้นย้ำให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนชาวกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง ข้อมุกนั้นของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา และเรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สถาปนาซึ่งเขตสันติภาพให้กลับคืนมาโดยเร็ว

¹²Res. 37/6 of October 28, 1982.

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 38/3 (27 ตุลาคม ค.ศ. 1983)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 38¹³ ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซี่ยนด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 23 ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะเลือกกำหนดอนาคตของตนเอง และข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกและแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา เรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หาข้อยุติทางการเมืองเพื่อสถาปนาเขตสันติภาพให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 39/5 (30 ตุลาคม ค.ศ. 1984)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 39¹⁴ ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซี่ยนด้วยคะแนนเสียง 110 ต่อ 22 ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะเลือกกำหนดอนาคตของตนเอง และข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกและแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อประชาชนกัมพูชา

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 40/7 (5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 40¹⁵ ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซี่ยนด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 22 ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง ข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา พร้อมกับที่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ได้มีมติที่ 1985/155 ในวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 รับรองสิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะเลือกกำหนดอนาคตของตนเอง รับรองรายงานการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาของกัมพูชาของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งมีขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1984 - ค.ศ. 1985¹⁶

¹³ Res. 38/3 of October 27, 1983.

¹⁴ Res. 39/5 of October 30, 1984.

¹⁵ Res. 40/7 of November 5, 1985.

¹⁶ A/CONF. 109/9.

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 41/6 (21 ตุลาคม ค.ศ. 1986)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 41¹⁷ ยังคงรับเอาญัตติของอาเซียนด้วยเสียงข้างมากให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนที่ถูกรับรองด้วยมติที่ 1986/146 ในวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา และรับรองรายงานการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาที่กัมพูชาที่มีขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1985 - ค.ศ. 1986¹⁸

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 42/3 (14 ตุลาคม ค.ศ. 1987)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 42¹⁹ ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซียนด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเองที่ถูกรับรองด้วยมติที่ 1987/155 ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1987 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา และรับรองรายงานการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาที่กัมพูชาที่มีขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1986 - ค.ศ. 1987²⁰

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 43/9 (3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988)

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 43²¹ ที่ประชุมยังคงรับเอาญัตติของอาเซียนด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชาภายใต้การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การก่อตั้งอำนาจการปกครองชั่วคราวภายใต้การนำของสมเด็จเจ็ญโรดม สีหนุ การไม่หวนกลับของนโยบายและการกระทำที่ถูกระงับ สิทธิของประชาชนชาวกัมพูชาที่จะกำหนด

¹⁷ Res. 41/6 of October 21, 1986.

¹⁸ A/CONF. 109/11 and Corr. 1.

¹⁹ Res. 42/3 of October 14, 1987.

²⁰ A/CONF. 109/12.

²¹ Res. 43/9 of November 3, 1988.

อนาคตของตนเองที่ถูกรับรองด้วยมติที่ 1988/143 ในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 ของ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการกลับคืนมาซึ่งเอกราช อธิปไตย ความเป็นกลาง และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของกัมพูชา ข้อผูกพันของรัฐที่จะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือแทรกแซงกิจการภายในกัมพูชา และรับเอาการประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่จาร์กาต้า ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 25 - 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 ว่าเป็นความก้าวหน้าของประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องในปัญหา เพื่อที่จะหาข้อยุติต่อปัญหากัมพูชา รวมทั้งรับรองรายงานการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหากัมพูชาที่มีขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1987 - ค.ศ. 1988²²

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 44/22 (16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989)
 มติสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 44²³ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ยังคงยืนยันมติ 34/22, 35/6, 36/5, 37/6, 38/3, 39/5, 40/7, 41/6, 42/3 และมติที่ 43/19 ด้วยเสียงข้างมากในการลงคะแนน (124-17-12) ยังคงขอรับความพยายามของประชาชนกัมพูชภายใต้อำนาจของเจ้าสิทธิ ในการนำพาประเทศให้เป็นเอกราช มีอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ความเป็นกลาง และความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด สิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง การแสวงหาแหล่งพักพิงที่ปลอดภัยของประชาชนกัมพูชา ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ประเด็นของการถอนทหารจะต้องเป็นการถอนทหารทั้งหมด ภายใต้อำนาจการควบคุมของสหประชาชาติ การถอนทหารที่ผ่านมาไม่ได้เป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของการยุติปัญหาทางการเมือง ไม่สามารถที่จะยอมรับได้ ตลอดจนการห้ามซึ่งอำนาจในการบริหาร ชั่วคราวของสหประชาชาติ ความปรองดองแห่งชาติภายใต้อำนาจของเจ้าสิทธิ การไม่หวนคืนสิทธิทางการเมืองที่ถูกประณาม ความเป็นเอกราช อธิปไตย ความมั่นคง ความเป็นกลาง และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของกัมพูชา โดยเฉพาะสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองของประชาชนกัมพูชาที่เป็นอิสระจากการสอดแทรกจากภายนอกที่ถูกรับรองด้วยมติที่ 1989/156 ในวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1989 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ย้ำถึงความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นในกฎบัตรสหประชาชาติที่เรียกร้องให้นานาชาติยอมรับความเป็นเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน การไม่

²² A/CONF. 109/13.

²³ Res. 44/22 of November 16, 1989.

แทรกแซงและการไม่สอดคล้องกันเข้าไปในกิจการภายในของรัฐ การไม่ใช้กลไกในการคุกคามหรือการใช้กำลัง และการยุติข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และรับรองการประนีประนอมชาติว่าด้วยปัญหาสัมพันธภาพระหว่างปี ค.ศ. 1988 - ค.ศ. 1989²⁴

เมื่อพิจารณาตามข้อมติสมัชชาสหประชาชาติในสภานิติบัญญัติสัมพันธภาพ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 - ค.ศ. 1989 แล้วจะเห็นว่าเนื้อหาข้อมติบ่งชี้ชัดตลอดเวลาว่า ได้มีการกระทำอันละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดเจน นั่นคือการรุกรานและคงอยู่ของกองกำลังทหารเวียดนามในกัมพูชา มติของสมัชชาสหประชาชาติโดยตัวเองไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ให้เวียดนามต้องปฏิบัติตาม แต่ได้เรียกร้องให้เวียดนามยุติการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ในการเข้ายึดครองกัมพูชา รัฐบาลฮานอยอ้างว่าเป็นมาตรการในการป้องกันตนเองและเป็นการปกป้องภัยจากจีน ในระยะหลังภัยจากจีนมิใช่เป็นเงื่อนไขเดียวที่ฮานอยจะนำมาอ้าง และไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกัมพูชาแต่อย่างใด เป้าประสงค์ของฮานอยที่แท้จริงคือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของเวียดนามในอินโดจีนโดยเฉพาะ และผลประโยชน์ในการแสวงหาข้อยุติในความขัดแย้งในเรื่องการกำหนดเส้นเขตแดนเวียดนาม-กัมพูชา และจีนจะคุกคามเวียดนาม จีนคงไม่จำเป็นต้องมาสนับสนุนเขมรแดง เป้าหมายทางการเมืองของจีนน่าจะอยู่ที่การขอความสนับสนุนจากกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งมีความเกรงกลัวต่อระบอบเฮง สัมวิน ที่กลุ่มประเทศอาเซียนมองว่าเป็นสิ่งที่ทำลายสันติภาพ เสถียรภาพ และความเป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าสภานิติบัญญัติในกัมพูชาเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ²⁵ เพราะถือว่าการสนับสนุนจากรัฐภายนอก โดยที่ประเทศเวียดนามและไซ

²⁴ A/CONF. 109/15.

²⁵ คำประกาศของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1924 ซึ่งได้ระบุความหมายของข้อพิพาทระหว่างประเทศ (international disputes) ไว้รวม 4 ประการ คือ (1) การไม่อาจตกลงกันได้โดยประเพณีของกฎหมาย หรือประเพณีทางข้อเท็จจริง (2) ข้อโต้แย้งระหว่างรัฐ (3) การขัดแย้งกันในเรื่องแนวความคิดทางกฎหมาย (4) การขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างรัฐ อ้างใน Charles Rousseau, Droit international public, Paris : Dalloz, 1979, p. 287, อ้างโดย สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้าที่ 6-10, 2530, หน้า 382.

เวียดสนับสนุนรัฐบาลเฮง สัมริน ในขณะที่จีน สหรัฐอเมริกา และกลุ่มอาเซียน สนับสนุนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The Permanent Court of Justice) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ข้อพิพาทระหว่างประเทศ" ไว้ในคำพิพากษาของศาล (คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีโลตัส (Lotus Case) เมื่อ ค.ศ. 1927 และในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีดินแดนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ (South-West Africa Case) เมื่อ ค.ศ. 1962 ว่า "ข้อพิพาทระหว่างประเทศหมายความว่า ความไม่ลงรอยกันในเรื่องข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ความขัดแย้งหรือการโต้แย้งกันในข้ออ้างทางกฎหมายหรือผลประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างรัฐสองรัฐ²⁶ เมื่อนำคำพิพากษาดังกล่าวนี้มาวิเคราะห์กับสถานการณ์ในกัมพูชา จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ในกัมพูชาเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศในทางการเมือง เพราะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของรัฐที่ขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้รับรองไว้ นั่นคือข้อพิพาทในทางการเมืองนั้น ไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ²⁷ สหประชาชาติในฐานะองค์การระหว่างประเทศ จึงมีส่วนอย่างสำคัญในอันที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าว ประเด็นปัญหาที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายระหว่างประเทศ ที่สหประชาชาติโดยสมัชชาสหประชาชาติและนานารัฐประเทศยอมรับว่าได้มีการละเมิดโดยตรงจากเวียดนาม

สถานการณ์ในกัมพูชากับการรุกราน (aggression)

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 34/23 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 - ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 44/22 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 และกฎหมายระหว่างประเทศให้คำจำกัดความของการแทรกแซงว่า "คือการที่รัฐหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีบังคับในกิจการของอีกรัฐหนึ่ง ด้วยมาตรการกดดันทางการทูตจนถึงระดับของการใช้กองกำลังทหาร เพื่อจะคงไว้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งการสอดแทรกกิจการของรัฐอื่นทุกประเภท"²⁸

²⁶ วีระ โลจายะ, อ้างแล้ว, หน้า 287.

²⁷ อ้างแล้ว, หน้า 287.

²⁸ Ibid, p. 333.

แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการกระทำของเวียตนามเข้าลักษณะของการรุกราน (aggression) ตามคำจำกัดความของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 3314 (XXIX) ซึ่งระบุว่า "การรุกราน หมายถึง การใช้กำลังทางทหารโดยรัฐใดรัฐหนึ่งต่ออธิปไตย ต่อบุรณภาพแห่งดินแดน หรือต่อเอกราชทางการเมืองของอีกรัฐหนึ่ง หรือด้วยวิธีการอื่นใดอันขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งที่เป็นผลจากคำนิยามนี้" นอกจากนี้ 6 ประเทศมหาอำนาจ²⁹ เคยให้ความเห็นในร่างของคำอธิบายถึงลักษณะของการรุกรานว่า "การรุกรานคือการใช้กำลังเพื่อที่จะทำให้สำเร็จถึงซึ่งวัตถุประสงค์อันแน่นอนที่ต้องห้าม เช่น การทำลายเส้นเขตแดน หรือเขตแดน หรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายทุกชนิด"³⁰

เมื่อวิเคราะห์จากคำนิยามของการรุกราน การกระทำของเวียตนามต่อรัฐอธิปไตยด้วยกองกำลังทหาร และการคงอยู่ของกองกำลังทหารในกัมพูชานับแสนคน ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นการกระทำการรุกราน (aggression) ถึงแม้เวียตนามจะอ้างว่าเข้ามาเพื่อปฏิบัติการทางด้านมนุษยธรรมต่อประชาชนกัมพูชา แต่ก็ขัดแย้งกับข้อมติที่ 3314 (XXIX) ของสหประชาชาติที่ว่า "ไม่ให้นำเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ ทหาร หรืออื่นใด มาวินิจฉัยการรุกราน และถือว่าการรุกรานเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การได้มาซึ่งดินแดนโดยวิธีนี้ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย" และกฎหมายระหว่างประเทศไม่ยอมรับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม ว่าเป็นการแทรกแซงที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ สหรัฐอเมริกา, สหราชอาณาจักร, ออสเตรเลีย, แคนาดา, อิตาลี และญี่ปุ่น

³⁰ ...aggression as the use of force "in order to" accomplish certain prohibited purpose, such as to diminish the territory or alter the border or change the government or inflict harm of any sort, by Benjamin B. Ferencz, "Defining Aggression : Where it Stands and Where It's Going," American journal of international law 3 (July 1972) : 499.

การละเมิดเขตแดนของเวียดนามต่อกัมพูชานอกจากจะเป็นการรุกรานแล้ว การคงอยู่ของกองกำลังทหารของเวียดนามในกัมพูชา ในทางกฎหมายระหว่างประเทศยังถือว่าเป็นการแทรกแซง (intervention) กิจการภายในของรัฐอธิปไตย นอกจากการแทรกแซง กิจการภายในของรัฐอธิปไตยจะขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็น การละเมิดพันธกรณีในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแทรกแซงยังขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคในอำนาจรัฐอธิปไตยทั้งหลาย ตามมาตรา 2 วรรค 1

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติเอง ได้มีมติยืนยันถึงหลักการที่ว่า รัฐมีหน้าที่ต้องงดเว้นไม่แทรกแซงกิจการของรัฐอื่นหลายครั้งหลายครา³² ซึ่งในครั้งหลังสุดสมัชชาใหญ่สหประชาชาติยังได้เห็นว่า การงดเว้นไม่แทรกแซงกิจการของรัฐอื่นนี้ รวมทั้งการแทรกแซงทางอ้อมด้วย³³ เช่น การงดเว้นให้ความช่วยเหลือ การข่มขู่ว่าจะงดเว้นให้ความช่วยเหลือ การส่งทหารรับจ้างเข้าไปในรัฐอื่น

เพื่อขำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงสมควรอย่างยิ่งที่เวียดนามควรจะยุติการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ ในอันที่จะรักษาสถานภาพของผู้รุกราน (aggressor) ไว้ ปัญหาที่กัมพูชาควรที่จะปล่อยให้ชาวกัมพูชาตัดสินใจด้วยตนเอง นอกจากนั้นอาเซียนยังคงยืนยันมาโดยตลอดว่า องค์ประกอบที่จะแก้ไขปัญหานี้ฐานทางการเมืองได้นั้นจะต้องมีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชาเสียก่อน พร้อมกับเรียกร้องให้เวียดนามยกเลิกการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยกำลังทหาร³⁴ และข้อเสนอของการเจรจาข้างเคียง (proximity talks) ระหว่างรัฐบาลสมักัมพูชาประชาธิปไตยและเวียดนาม ในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 จะต้องได้รับความรับผิดชอบในลักษณะที่เป็นมิตรจากเวียดนาม ข้อเสนอดังกล่าวระบุถึงการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา การควบคุม

³¹ Ibid.

³² มติ 2131 (XX) 21 ธันวาคม 1965, มติ 2625 (XXV) 24 ตุลาคม 1970.

³³ มติ 31/91.

³⁴ กรมการเมือง, กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารเกี่ยวกับปัญหากัมพูชา พ.ศ.



โดยคณะกรรมการจากสหประชาชาติในการถ่ายโอนอำนาจ การคืนดีแห่งชาติดังกล่าว และการควบคุมการเลือกตั้ง โดยสหประชาชาติ เพื่อที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งจะได้กำหนดอนาคตของตนเอง³⁵

สถานการณ์ในกัมพูชากับหลักสิทธิในการป้องกันตนเอง

(self-defense)

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศระบุว่า สิทธิในการป้องกันตนเอง (self-defense) เป็นสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อมีสาเหตุมาจากการรุกราน (aggression) แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 และเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ (inherent right)³⁶ ดังนั้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงถือว่า รัฐย่อมมีสิทธิในการป้องกันตนเอง กล่าวคือเป็นสิทธิที่รัฐมีอยู่ยามปรกติ ในอันที่จะรักษาความเป็นรัฐให้คงอยู่ตลอดไป โดยการเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศโดยจัดตั้งกองทัพบก เรืออากาศ ตามจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น และในยามฉุกเฉินเมื่อรัฐประสบภัยจากภายนอก

Daniel Webster รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้พยายามวางหลักว่าจะต้องมีความจำเป็นต้องป้องกันตนเองโดยปัจจุบันทันด่วนและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งต้องไม่อาจเลือกใช้วิธีการและไม่มีโอกาสไตร่ตรองไว้ก่อน³⁷ สิทธิในการป้องกันตนเองนี้ได้รับการยืนยันโดยกฎบัตรสหประชาชาติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 51 เพื่อจำกัดขอบเขตของการนำสิทธิในการป้องกันตนเองมาใช้ มาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า "ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจำกัดหรือถอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน หากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธซึ่งเกิดแต่สมาชิกของสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินการที่จำเป็น เพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มาตรการที่สมาชิกได้ดำเนินไปในการใช้สิทธิป้องกันตนเองนี้จักต้องรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยทันที และจักไม่กระทบกระเทือนอำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้กฎบัตรฉบับปัจจุบัน แต่

³⁵ กรมการเมือง กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว.

³⁶ Benjamin B. Ferencz, ibid., p. 500.

³⁷ สุชาติ สัตตบุศย์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ), หน้า 94.

ทางหนึ่งทางใด ในอันที่จักดำเนินการเช่นที่จำเป็น เพื่อชำระไว้หรือสถาปนากลับคืนซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศในขณะใดขณะหนึ่ง³⁸

มาตรา 51 ญัตติบัตรสหประชาชาติ ได้ระบุให้ใช้สิทธิในการป้องกันตนเองได้ในลักษณะของการป้องกันตนเองโดยรัฐนั่นเอง และการป้องกันร่วมกัน (collective self-defense) สิทธิในการป้องกันตนเองนี้จะต้องเป็นกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงยังไม่หยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณา แต่ให้ฝ่ายที่ป้องกันตนเองรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงโดยเร็ว

มีข้อน่าสังเกตว่าสิทธิในการป้องกันตนเองตามมาตรา 51 นี้ มีขอบเขตจำกัด คือ

1. จะทำการป้องกันตนเองได้เฉพาะต่อเมื่อถูกคุกคามโดยกองกำลังทหาร

2. คณะมนตรีความมั่นคงยังมีได้เข้ามาพิจารณาจากสถานการณ์

สิทธิในการป้องกันตนเองร่วมกับ (collective self-defence) ถูกนำมาพิจารณากับสถานการณ์ในกัมพูชาในประเด็นขอความช่วยเหลือของกลุ่มอาเซียน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน ออสเตรเลีย ที่มีต่อเขมร 3 ฝ่าย อันได้แก่เขมรแดง เขมรสีชมพู และเขมรชอนชาน เพื่อที่จะต่อต้านกับระบอบเฮง สัมริน - เวียดนาม ในทางกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับถึงสิทธิดังกล่าวที่จะกระทำได้ และได้รับการยืนยันในญัตติบัตรสหประชาชาติ มาตรา 51 อันเนื่องมาจากรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยถูกคุกคามโดยกองกำลังทหารของเวียดนาม และได้สถาปนาระบอบเฮง สัมริน ขึ้นในกัมพูชาแทนที่รัฐบาลที่ถูกต้องและชอบธรรม ทั่วโลกประณามการกระทำดังกล่าวและเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา

³⁸Article 51 of the charter refers to "the inherent right of individual or collective self-defence" which may be employed "if an armed attack occurs" and "until the security council has taken the measures necessary to maintain international peace and security", by Benjamin B. Ferencz, *ibid.*, p.501.

สถานการณ์ในกัมพูชากับหลักการรับรองรัฐและรัฐบาล (Recognition of States and Governments)

หลักการรับรองรัฐหรือรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมืองของฝ่ายที่ให้การรับรอง (รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ) ซึ่งยอมรับผลทางกฎหมายการกำเนิดรัฐหรือรัฐบาลที่ได้รับการรับรอง โดยทั่วไปจะเห็นได้จากแนวปฏิบัติของรัฐ (state practice) ว่ามีข้อพิพาทเบื้องต้นสองข้อเกี่ยวกับการรับรอง คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองมักจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิบัติที่ทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลภายในรัฐ
2. รัฐบาลปฏิบัตินั้นต้องสามารถควบคุมบริหารประเทศของตนได้ เป็นผลสำเร็จ ถ้าประสงค์จะได้รับการรับรองจากรัฐอื่น³⁹

อนุสัญญา Montevideo⁴⁰ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐได้บัญญัติว่าการมีรัฐบาลเป็นเงื่อนไขหนึ่งของสภาพความเป็นรัฐ ดังนั้นในหลาย ๆ กรณีการรับรองรัฐจึงจะหมายความว่า เป็นการรับรองรัฐบาลของรัฐนั้นด้วย อย่างไรก็ตามการรับรองรัฐมิได้หมายความว่า มีการรับรองรัฐบาลของรัฐนั้นโดยอัตโนมัติ จะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายที่จะให้การรับรองและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งอาจจะสังเกตได้จากประเด็นบางข้อดังนี้

1. ถ้ามีกรณีว่ารัฐกำลังเกิดขึ้นหรือไม่ การไม่รับรองรัฐบาลจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นรัฐโดยตรง การไม่รับรองรัฐบาลจึงอาจจะกีดกันมิให้สภาพความเป็นรัฐเกิดขึ้นได้

³⁹ วิทิต มันทาภรณ์, "การรับรองรัฐและรัฐบาลในกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะคดีของสหราชอาณาจักร," วารสารนิติศาสตร์ 11 (2524) : 673-674.

⁴⁰ Article 1 of the 1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States : "The state as a person of International Law should possess the following qualification : a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states" อ้างโดย วิทิต มันทาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า 676.

2. ถ้ามีกรณีว่ามีรัฐที่ได้รับการรับรองอยู่แล้วแต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่รัฐอื่นไม่รับรองรัฐบาลใหม่ ย่อมไม่กระทบกระเทือนความเป็นรัฐ นอกจากว่ารัฐนั้นได้สูญสิ้นไปอย่างแน่นอน

Montagu Bernard ได้ให้คำนิยามว่ารัฐบาลโดยทางนิติบัญญัติ (de jure) เป็นรัฐบาลที่ควรจะมีอำนาจอธิปไตย ถึงแม้ว่าอาจจะไม่มีอยู่ในระยะใดระยะหนึ่ง ส่วนรัฐบาลโดยทางพฤตินัย (de facto) นั้นมีอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าอาจจะได้มาโดยมิชอบหรือโดยความรุนแรง⁴¹

ภายหลังจากที่เวียดนามรุกรานและยึดครองกัมพูชาพร้อมกับสถาปนาระบบเบงเฮง สัมวัน ขึ้นแล้ว รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยจึงต้องออกจากเมืองม่งสูล่าเพื่อทำการสู้รบในรูปแบบของสงครามจรยุทธ์ นอกจากนั้นกลุ่มลี้หนี และกลุ่มชนชั้น ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อสู้รบกับผู้รุกรานเช่นกัน ในปี ค.ศ. 1982 ด้วยความสนับสนุนจากกลุ่มอาเซียน รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government of Democratic Kampuchea : CGDX) จึงได้ก่อตั้งขึ้น และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของประชาชนกัมพูชา และสหประชาชาติได้ให้การยอมรับโดยมีที่นั่งในสหประชาชาติอย่างเป็นทางการ ตามคำนิยามของ Bernard รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยจึงเป็นรัฐบาลโดยทางนิติบัญญัติ (de jure) เพราะเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจ อธิปไตยอย่างแท้จริง แม้ว่าจะไม่มีอำนาจในการปกครองรัฐอยู่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นที่จะเรียกว่าสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (The People's Republic of Kampuchea : PRK) สามารถปกครองประเทศได้อย่างได้ผล (effective control) นั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะว่าแท้จริงแล้วผู้ที่ปกครองประเทศในนามของสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาคือเวียดนาม

⁴¹Montagu Bernard ได้กล่าวใน *Neutrality of Great Britain during the American Civil War, 1890*; 'A de jure government is one which, in the opinion of the person using the phrase, ought to possess the powers of Sovereignty, though at the time it may be deprived of them. A de facto government is one which is really in possession of them, although the possession may be wrongful or precarious, อ้างโดย วิทิต มันทาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า 677.

หลักการรับรองรัฐและรัฐบาลมีลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ปฏิบัติกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน สถานการณ์ในปัจจุบันนี้กำหนดให้รัฐบาลที่มีอำนาจบริหารพื้นที่ที่กว้างขวางของประเทศเป็นรัฐบาลอันชอบธรรม เพราะสามารถปกครองประเทศอย่างได้ผล⁴² แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในกัมพูชาไม่สามารถที่จะระบุว่ารัฐบาลของใครที่สามารถปกครองพื้นที่ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถปกครองอย่างได้ผล กัมพูชายังคงเป็นรัฐเดี่ยวที่ถูกต้องในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ประชาคมรัฐและสหประชาชาติได้ยอมรับรัฐบาลแห่งชาติ (Supreme National Council : SNC) ภายใต้การนำของสมเด็จเจนโรดม สีหนุ เป็นองค์การอำนาจประชาธิปไตย

สถานการณ์ในกัมพูชากับหลักในการกำหนดอนาคตของตนเอง

(self-determination)

หลักการกำหนดอนาคตของตนเอง (self-determination) เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่กฎหมายระหว่างประเทศให้การรับรองและถูกยอมรับร่วมกันว่าเป็นมาตรฐานทางศีลธรรมด้วย (common morality) เป็นอีกระดับหนึ่งในเรื่องสิทธิมนุษยชน (human rights) แนวคิดของหลักการกำหนดอนาคตตนเองคือ "การมีเจนิยมเป็นชาติ" (nationalistic) ความมีเจนิยมเป็นชาติจึงเป็นองค์ประกอบบรรทัดฐานที่ผูกพัน (common binding factors)⁴³ ที่จะกระทำการกำหนดอนาคตของตนเอง

สิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองถูกประกาศในปี ค.ศ. 1945 ด้วยนโยบายที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิของประธานาธิบดี Willson ของสหรัฐอเมริกา และได้กลายเป็นหลักเกณฑ์ที่นานาประเทศยอมรับ นอกจากนั้นกฎบัตรสหประชาชาติยังได้ยืนยันถึงสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 1(2) และมาตรา 55 อีกทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแบ่งและทาง

⁴²Burns H. Weston - Richard A. Falk and Anthony A. D'amato, ibid., p.267.

⁴³M.C. Bassiouni, American Journal of International Law, 65 (1971) : 32.

การเมืองก็ได้ยืนยันถึงสิทธิดังกล่าว⁴⁴

Burns H. Weston และคณะ ได้แยกสถานะของกลุ่มที่จะเรียกร้องสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองไว้ในหนังสือ International Law and World Order⁴⁵ ไว้ 5 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 คือชาติที่ถูกควบคุมโดยอีกชาติหนึ่ง ซึ่งโครงสร้างการปกครอง หรือทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง อาณานิคม/อาณานิคมยุคใหม่

ลักษณะที่ 2 คือกลุ่มเฉพาะที่ถูกสกัดกั้นไม่ให้มีส่วนร่วมในอำนาจของสังคมนั้น

ลักษณะที่ 3 คือประชาชนที่ต้องการจะรวมกับชาติอื่นหรือมีชาติพันธุ์ศาสนา ภาษาเดียวกัน

ลักษณะที่ 4 คือกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาในหลาย ๆ ส่วนที่ต้องการจะขยายตัวเองออกมาเป็นอีกชาติหนึ่ง

ลักษณะที่ 5 คือการเรียกร้องทางการเมืองที่มีรูปแบบเฉพาะ เช่น สังคมนิยม ประชาธิปไตย หรืออื่น ๆ

การเรียกร้องซึ่งสิทธิดังกล่าวจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางและเข้มแข็งจากสังคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะลักษณะที่ 1 และลักษณะที่ 2 ซึ่งในข้อเท็จจริงสหประชาชาติได้ยอมรับการกระทำที่เป็นการต่อต้านอาณานิคม และนโยบายการเหยียดผิวอยู่แล้ว

สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองของประชาชนกัมพูชา จึงถูกบรรจุอยู่ในข้อมติสมัชชาสหประชาชาติตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1979 - ค.ศ. 1989 สิทธิดังกล่าวเป็นการเรียกร้องประนีประนอมกันทางการเมือง และเป็นการคำนึงถึงมติที่องค์การอาเซียนได้เสนอให้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 เรียกร้องให้หยุดการสู้รบในกัมพูชา ให้ทหารต่างด้าวถอนตัวออกไปและให้ชาวกัมพูชาตัดสินใจด้วยตนเอง

⁴⁴ M.C. Bassiouni, *ibid.*

⁴⁵ *Ibid*, p. 341.

ลักษณะของประชาชนชาวกัมพูชาที่ถูกควบคุมโดยอีกชาติหนึ่ง จึงเข้า
 ลักษณะที่ 1 ตามความเห็นของ Burns H. Weston และคณะ จึงมีสิทธิตามกฎหมายระหว่าง
 ประเทศที่จะเรียกร้องสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองให้เป็นอิสระจากต่างชาติ สิทธิดังกล่าว
 นี้เป็นบรรทัดฐานทางศีลธรรมระหว่างประเทศที่ปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน⁴⁶ นอกจากนี้
 สหประชาชาติยังได้รับรองหลักการกำหนดอนาคตของตนเองเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย
 สหประชาชาติตามมติที่ 637 A (VII) ในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1952 ที่ได้รับบุว่า "รัฐภาคี
 สมาชิกของสหประชาชาติจะต้องยึดถือหลักในการกำหนดอนาคตตนเองของประชาชนและชาติ"⁴⁷
 ข้อความดังกล่าวถูกยืนยันโดยปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและชาติอาณานิคม ที่ได้ถูก
 ยอมรับโดยสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1960 ปฏิญญาดังกล่าวถือว่าสิทธิในการกำหนดอนาคต
 ของตนเองมีความผูกพันโดยตรงต่อการมีอำนาจตีความโดยกฎบัตรสหประชาชาติที่มีผลไม่เพียงแต่
 เป็นคำแนะนำ (recommendation) เท่านั้น⁴⁸ และมีสถานะทางกฎหมายที่สหประชาชาติไม่
 สามารถที่จะอ้างมาตรา 2 (7) ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเหนี่ยวรั้งการพิจารณาถึงสิทธิดังกล่าวนี้⁴⁹ เมื่อ
 เป็นเช่นนี้ หลักสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองของประชาชนกัมพูชา จึงถูกสนับสนุนโดย
 สหประชาชาติตลอดมา ซึ่งจะกระทำการได้โดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการถอนทหารเวียดนามออกจาก
 กัมพูชาแล้ว สิทธิดังกล่าวนี้ของประชาชนกัมพูชายังถูกเรียกร้องโดยกลุ่มอาเซียน ข้อเรียกร้องดัง
 กล่าวของอาเซียนในวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1983 ระบุว่า หลังจากมีการถอนทหารต่างชาติ
 ทั้งหมดออกจากกัมพูชาแล้ว ชาวกัมพูชาจะต้องสามารถใช้สิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง
 โดยวิธีการเลือกตั้งภายใต้การดูแลระหว่างประเทศซึ่งชาวกัมพูชาทุกคนต้องมีสิทธิออกเสียงในการ
 เลือกตั้ง และกลุ่มการเมืองทุกกลุ่มในกัมพูชา ควรได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการเพื่อความ

⁴⁶ Ian Brownlie, Principle of public international law (Three Edition) (Hong Kong : Oxford University Press, 1985), p. 593.

⁴⁷ Ibid., p. 594.

⁴⁸ Ibid., pp. 594-595.

⁴⁹ Ibid.,

ปรองดองแห่งชาติ⁵⁰

5.2 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและค่าบังคับของข้อมติ

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลัก ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจ มีบทบาทที่สำคัญและมีสิทธิเหนือกว่ารัฐอื่นที่เป็นสมาชิก เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง และมีสิทธิพิเศษของประเทศถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงในรูปแบบของการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) จึงเป็นจุดของผลประโยชน์ทางการเมืองที่นำไปสู่ระบบความมั่นคงของโลก ที่ล้มเหลวตลอดมา

5.2.1 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพของโลก

กฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 5 หมวดที่ 6 และหมวดที่ 7 ได้ให้อำนาจโดยตรงแก่คณะมนตรีความมั่นคงในอันที่จะรักษาสันติภาพของโลก โดยสันติวิธีและโดยวิธีบีบบังคับ การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ถือหลักความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 27 วรรค 3 ซึ่งแนวความคิดนี้ได้พิจารณาว่าเมื่อยอมรับให้สมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องการดำเนินการบีบบังคับ (enforcement action) ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องของการแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีได้เช่นกัน ซึ่งนั่นหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติคงดำเนินการใด ๆ ได้ เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธี ทั้งนี้โดยวิธีการให้คำแนะนำ (recommendation) หรือให้การตัดสินใจ (decision) อีกทั้งไม่มีข้อกำหนดที่แน่ชัดของการที่จะเลือกกระทำการ ขึ้นอยู่กับการ "พิจารณา เป็นกรณี ๆ ไป และภายใต้หมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้อำนาจในการให้คำแนะนำ (recommendation) ได้ นั้นหมายถึงผลบังคับที่ออกมาข้อม ไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม

สำหรับมาตรการดำเนินการบีบบังคับ กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุไว้ในมาตรา 39 และมาตรา 40 (ในหมวดที่ 7) ให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะกำหนด

⁵⁰ กรมการเมือง, อ้างแล้ว, หน้า 104.

มาตรการในนามของสหประชาชาติได้ว่าได้มีการ "คุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือ การกระทำอันเป็นการรุกราน" และมีอำนาจตัดสินใจในการใช้มาตรการบีบบังคับ ซึ่งอย่างน้อยที่สุด ในทางทฤษฎีนั้นยอมรับว่าการตัดสินใจในการใช้มาตรการบีบบังคับ เริ่มมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก สหประชาชาติ ซึ่งเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา 25 ว่า "สมาชิกของสหประชาชาติ ตกลงที่จะ ยอมรับและปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงอันสอดคล้องกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน" และจะต้องร่วมมือช่วยเหลือกันและกันในการนำมาตรการดังกล่าวไปดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคงในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะ มีการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนแรก ได้แก่ การแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธี กรณีพิพาทดังกล่าว ได้แก่กรณีพิพาทระหว่างประเทศ ที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การดำเนินการบีบบังคับ ซึ่งจะกระทำก็ต่อเมื่อวิธี การแรกประสบความล้มเหลว หรือ ไม่สามารถปฏิบัติได้

การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 39 ที่จะกำหนดว่า มีการคุกคามต่อสันติภาพการทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงจะ ต้องใช้หลักการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ การขาดประชุมของสมาชิกถาวรจึงเป็นสิ่งสำคัญ และดูเหมือนว่าการใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้หมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติได้ผลในทางปฏิบัติ สืบเนื่องมาตั้งแต่เริ่มยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเด็นที่พิพาทมีสมาชิกถาวรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ไม่มีเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงบ่อยครั้งนัก หลังจากกรณีอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1948 จนถึงกรณีคองโกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1960 ที่ได้รับเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง หลังจากนั้นมาคณะมนตรีความมั่นคงไม่มีโอกาสที่จะใช้อำนาจตามหมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อีกเลย ยกเว้นกรณีเกาหลีในปี ค.ศ. 1950 แต่นั่นเป็นการบังคับเอิกฤติโซเวียตไม่ได้ เข้าร่วมประชุม ส่วนวิกฤตการณ์เบอร์ลิน กรณีปาเลสไตน์ กรณีอินโดจีน กรณีฮังการีและกรณีคลองสุเอซ ที่เกี่ยวข้องกับ ความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคง ไม่สามารถใช้อำนาจบีบบังคับได้เลย ผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้ทำลายหลักเกณฑ์กฎหมาย ทำลายหลักเกณฑ์ความยุติธรรม (justice) และทำลายหลักนิติธรรม (the rule of law) รวมทั้งการทำลายหลักการเอกฉันท์ของคณะมนตรีความมั่นคง ที่โครงสร้างใน หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติได้ให้อำนาจที่จะดำเนินการและปฏิบัติการ

5.2.2 ค่าบังคับของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ถ้าเปรียบเทียบค่าบังคับของข้อมมติคณะมนตรีความมั่นคงกับข้อมติสมัชชาสหประชาชาติแล้ว จะเห็นว่าค่าบังคับของข้อมมติคณะมนตรีความมั่นคงมีคุณค่าในทางกฎหมายเหนือกว่าข้อมติสมัชชา เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้ให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการและปฏิบัติการได้ เมื่อมีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้เกิดขึ้น คำตัดสิน (decision) จะมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามนั้น จะต้องเป็นมาตรการในเรื่องการดำเนินการบังคับ (enforcement action) ภายใต้โครงสร้างหมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ คำตัดสินจะเป็นผลให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 25

ถึงกระนั้นก็ตาม นับแต่กรณีคองโกในปี ค.ศ. 1960 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ไม่ได้ใช้สิทธิและหน้าที่ตามหมวดที่ 7 จนกระทั่งในกรณีของสงครามอิรัก-คูเวต ภายหลังจากการรุกรานของอิรักต่อคูเวต คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ประชุมกันเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 และได้ออกข้อมติที่ 660⁵¹ ให้ประณามการรุกรานของอิรักและเรียกร้องให้อิรักถอนกำลังทหารออกจากคูเวตทันทีและปราศจากเงื่อนไข ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 39 และ 40 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และมีผลผูกพันรัฐสมาชิกตามมาตรา 25 ต่อมาในวันจันทร์ที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ประชุมกันและมีมติที่ 661⁵² เป็นเอกฉันท์สั่งให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและทางทหารต่ออิรักและคูเวต และในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ เปิดโอกาสให้มีการใช้กองกำลังระหว่างประเทศได้ "ตามที่ตนเห็นสมควร" ข้อที่นำสังเกตประการหนึ่งในกรณีของสงครามอิรัก-คูเวต ต่อปฏิกริยาของคณะมนตรีความมั่นคงคืออำนาจในระดับคำตัดสิน (decision) ที่ออกมาในข้อมติที่ 660 และข้อมติที่ 661 ซึ่งมีผลผูกพันรัฐสมาชิกทุกประเทศ รวมทั้งอิรักและคูเวต ให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย แต่ในสถานการณ์กัมพูชา คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถออกมติที่มีลักษณะคำตัดสิน (decision) ได้ เนื่องจากโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) เสียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 และการพิจารณาสถานการณ์ในกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1989 ซึ่งออกมาในรูปของ "ข้อตกลง" เป็นเพียงแผนการดำเนินงานเท่านั้น

⁵¹ S/21425, 2 August, 1990.

⁵² S/21441, 6 August, 1990.



สำหรับในปัญหาแกมพูชา เนื่องจากอำนาจของโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรได้ใช้สิทธิวีโต้ยุติของประเทศกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ที่ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากแกมพูชา ยุติตั้งจึงตกไปและไม่สามารถนำเข้าพิจารณาปัญหาได้อีกเลยในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ทำให้มติที่ออกมาจากสมัชชาใหญ่ในปัญหาแกมพูชา ไม่มีผลผูกพันที่เข้มแข็งพอที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องยอมรับเอาข้อมตินั้นและปฏิบัติตาม เนื่องจากข้อมติที่ออกมาจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ไม่มีสภาพบังคับ (binding force) เช่นกับมติที่ออกมาจากที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ปัญหาแกมพูชาจึงยังคงมีอยู่ เนื่องจากคณะมนตรีไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 39 เข้าพิจารณาปัญหาแกมพูชาได้อย่างทันที่

5.2.3 ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในสถานการณ์แกมพูชา

ปัญหาแกมพูชาถูกนำเสนอไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1979 ในที่ประชุมดังกล่าวได้มีการเสนอร่างข้อมติ 2 ร่างด้วยกัน คือ ร่างฉบับแรกเป็นร่างของขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด 7 ประเทศที่เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง คือ บังคลาเทศ โบลิเวีย กาบอง จาไมกา คูเวต ไนจีเรีย และแซมเบีย ร่างข้อมติฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เรียกร้องให้มีการเคารพอธิปไตย เอกราช และบูรณภาพของดินแดนแกมพูชา รวมทั้งให้ถอนทหารต่างชาติออกจากแกมพูชา ฉบับที่สองเป็นร่างข้อมติของจีน มีเนื้อความรุนแรงกว่าของประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด คือ มีการเรียกร้องให้ประณามเวียดนามที่รุกรานแกมพูชา ในที่สุดก็ได้มีการลงคะแนนเสียงในร่างข้อมติของกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งปรากฏว่าร่างข้อมตินี้ได้รับความเห็นชอบอย่างท่วมท้นถึง 13 เสียง (คือ จีน ฝรั่งเศส นอร์เวย์ ปอร์ตุเกส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่เสนอ 7 ประเทศดังกล่าวข้างต้น) แต่โซเวียตและเชคโกสโลวาเกียคัดค้าน การคัดค้านของโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรเท่ากับเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง ดังนั้นร่างข้อมติดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป ถึงแม้มีเสียงส่วนใหญ่สนับสนุน ส่วนร่างข้อมติของจีนนั้นไม่ได้เสนอให้มีการลงคะแนนเสียง⁵³

⁵³ โฉมฉาย สุริยภูมิ และคณะ, สหประชาชาติกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในแกมพูชา, รายงานเสนอต่อภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2526, หน้า 6.

ในการประชุมครั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนของอีก 28 ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงมาร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งในจำนวน 28 ประเทศ มีผู้แทนของรัฐบาลเขมรแดงได้รับเชิญในฐานะผู้แทนของกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศที่ถูกรุกรานด้วย

ความพยายามครั้งต่อมาของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อจีนทำสงครามสังคมนิยมเวียดนาม ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979 สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และปอร์ตุเกส ได้เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาแกมพูชาอีกครั้งหนึ่ง และในที่ประชุมครั้งนี้ กลุ่มประเทศอาเซียนได้เสนอร่างข้อมติเรียกร้องให้ยุติความเป็นศัตรูในอินโดจีน ให้มีการถอนกำลังทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา และหยุดการโจมตีเวียดนามทางทหาร เรียกร้องให้มีการเคารพหลักอธิปไตย เอกราช และบูรณภาพแห่งดินแดนระหว่างกัน แต่โซเวียตใช้สิทธิยับยั้งร่างข้อมตินี้โดยให้เหตุผลว่า ร่างข้อมติไม่ได้ระบุว่าจีนเป็นผู้รุกรานเวียดนาม ทางด้านจีนก็ได้กล่าวก่อนหน้านั้นว่า ถ้าระบุชื่อจีน จีนก็จะใช้สิทธิยับยั้งร่างข้อมติดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้นความพยายามของคณะมนตรีความมั่นคงครั้งนี้ก็ล้มเหลวอีกเช่นกัน

หลังจากความพยายามครั้งแรกของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชา ในระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ค.ศ. 1979⁵⁴ ประสบความสำเร็จเป็นต้นมา ความพยายามของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องดังกล่าวดูจะไร้ผลอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากไม่สามรถเจรจากันได้ การแย่งชิงความเป็นผู้นำในทางการเมืองโลก ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเจรจาของคณะมนตรีความมั่นคงในที่ประชุมสหประชาชาติล้มเหลวตลอดมา จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในของสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะนโยบาย Perestroika ในสมัยของประธานาธิบดี มิคาอิล เกลอร์บาชอฟ แม้จะไม่ส่งผลโดยตรงต่อกัมพูชา แต่มีผลทางอ้อมให้เป็นแบบอย่างในการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพราะประเทศในค่ายสังคมนิยมต่างประสบความล้มเหลวทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ และยังมีผลส่งให้ความพยายามในการแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชาดูจะเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น เพราะการผ่อนคลาย

⁵⁴ Annotated preliminary list of items to be included in the provisional agenda of the forty-fifth regular session of the General Assembly, A/45/100 of June 15, 1990.

นโยบายทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 จีนและสหภาพโซเวียต เริ่มปรับความสัมพันธ์กันและนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า "ความร่วมมือ" ในปัญหากัมพูชา

การจัดให้มีการประชุมนานาชาติว่าด้วยสถานการณ์ในกัมพูชา เป็นอีก ความพยายามหนึ่งของนานาชาติที่จะยุติสถานการณ์ในกัมพูชา การประชุมนานาชาติว่าด้วย สถานการณ์ในกัมพูชา จัดให้มีขึ้นครั้งแรกที่กรุงนิวยอร์ก ในระหว่างวันที่ 13-17 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 การประชุมครั้งนั้นยอมรับปฏิญญากัมพูชาที่ย้ำถึงพื้นฐานของการแก้ปัญหาทางการเมือง และองค์ประกอบอื่น ๆ เพื่อที่จะยุติปัญหา การประชุมครั้งนั้นยอมรับข้อมติ 1 (I) ที่ตกลงให้มีการ จัดตั้ง Ad Hoc Committee ขึ้นด้วย⁵⁵ ความพยายามของการจัดประชุมนานาชาติว่าด้วย สถานการณ์ในกัมพูชาครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 21-23 ธันวาคม ค.ศ. 1990 ได้มีการประชุมระหว่าง กัมพูชา 4 ฝ่าย ที่กรุงปารีส โดยผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา (SNC) การประชุมครั้งนี้มีฝรั่งเศสและอินโดนีเซียเป็นประธานร่วม วัตถุประสงค์ในการจัดประชุม ครั้งนี้เพื่อผลักดันให้กัมพูชา 4 ฝ่าย หาข้อตกลงในแผนสันติภาพกัมพูชา⁵⁶ ที่สมาชิกรัฐมนตรี ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจัดร่างขึ้น จากการประชุมสมาชิกรัฐมนตรี 5 ชาติ เมื่อวันที่ 23-25

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ แผนสันติภาพกัมพูชา เกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของคณะทำงานเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศเบลเยียม ญี่ปุ่น มาเลเซีย เนปาล ไนจีเรีย เปรู เซเนกัล ศรีลังกา ชูแดน และไทย ขณะที่เยือนประเทศอินโดนีเซีย กรุงเทพฯ เวียดนาม และปารีสในระหว่างวันที่ 2-15 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 โดยเฉพาะการประชุมที่บัน ดอร์ เสรี เบกะวัล ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 2-5 กรกฎาคม ที่ประชุมได้แลกเปลี่ยน ความคิดเห็นของการจัดประชุมที่จะมีขึ้นที่กรุงปารีส เพื่อที่จะยุติปัญหาการเมืองกัมพูชาโดยสมบูรณ์ แบบ รวมทั้งได้แสดงให้เห็นว่าการถอนทหารเวียดนามจะต้องมีขึ้นภายใต้การตรวจสอบจากสห ประชาชาติ และการตั้งรัฐบาลปรองดองแห่งชาติกัมพูชา จะเป็นประเด็นสำคัญของการประชุมที่จะ มีขึ้นที่กรุงปารีส ในระหว่างวันที่ 30 กรกฎาคม - 30 สิงหาคม ค.ศ. 1989 ดูรายละเอียดใน report of the ad hoc committee of the international conference on Kampuchea on its activities during 1988-1989 : A/CONF. 109/15 of November 18, 1989.

พฤศจิกายน ค.ศ. 1970 ที่กรุงปารีส⁵⁷ และการประชุมครั้งนี้ของคณะมนตรีความมั่นคง ได้มีข้อมติที่ 668 (20 กันยายน ค.ศ. 1990) สำหรับร่างเค้าโครงสันติภาพกัมพูชา เพื่อยุติสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อมานานถึง 12 ปี ซึ่งผ่านการลงมติรับรองมีความยาว 12 หน้า มีชื่อว่า "โครงสร้างข้อเสนอเกี่ยวกับข้อตกลงยุติปัญหาความขัดแย้งกัมพูชาโดยสมบูรณ์แบบ" ประกอบด้วยข้อตกลงใหญ่ 2 ข้อ ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องการหยุดยิง การจัดเลือกตั้งเสรี ไปจนถึงการส่งกลับผู้อพยพชาวเขมร ในท้ายของโครงร่างมีข้อผนวกใหญ่อีก 5 ข้อ คือ

- การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานสหประชาชาติที่ดูแลเรื่องการถ่ายโอนอำนาจ หรือ UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) รวมไปถึงองค์ประกอบทางด้านพลเรือนและทหาร การควบคุมการเลือกตั้งและการตรวจสอบเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- เกี่ยวกับรายละเอียดการหยุดยิงและการถอนทหาร

- เรื่องการเลือกตั้ง

- การอพยพชาวกัมพูชากลับประเทศ

- เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และระบอบการรับประกันใน

เรื่องเอกราช และความเป็นกลาง ตลอดจนการฟื้นฟูประเทศ

ผลการประชุมนานาชาติว่าด้วยการแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชา เมื่อปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 นับได้ว่าล้มเหลวอีกเช่นเคย เมื่อสิ้นสุดการประชุม ได้มีแถลงการณ์ของกัมพูชา 4 ฝ่ายออกมาโดยระบุว่าทุกฝ่ายตกลงยอมรับร่างเค้าโครงสันติภาพของสมัชชาถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยส่วนใหญ่ (มติที่ 668) และจะมีการเจรจาหรือกันต่อไปในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน ความล้มเหลวของการเจรจาดังนี้ เป็นที่วิจารณ์กันว่าเกิดจากนายฮุน เซน ตัวแทนของระบอบเฮง สัมริน คัดค้านแผนสันติภาพในประเด็นสำคัญ 2 ข้อ คือ

- เรื่องที่จะยุบกองกำลังและปลดอาวุธกัมพูชาทุกฝ่าย และให้กองกำลังของสหประชาชาติเข้าไปรักษาความสงบเรียบร้อยแทนที่

⁵⁷ วัชรินทร์ ยงศิริ, กัมพูชา : เอเชียรายปี 1991/2534 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 138.

- นายฮุน เซน กลัวการกลับมาใช้อำนาจของ "ระบอบฆ่าล้างเผ่าพันธุ์" ของเขมรแดงซึ่งในแผนสันติภาพของห้ามหาอำนาจมิได้ระบุที่จะป้องกันไม่ให้กลับมา

ก่อนหน้าของการประชุมที่กรุงปารีสในเดือนกันยายน ค.ศ. 1990 มีความพยายามของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในสถานการณ์กัมพูชา การประชุมนานาชาติครั้งนั้นเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 30 กรกฎาคม ถึงวันที่ 30 สิงหาคม ณ กรุงปารีส โดยมีฝรั่งเศสและอินโดนีเซียเป็นประธานร่วมกัน มีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ 19 ประเทศ ประกอบด้วย สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต จีน อังกฤษ และฝรั่งเศส) สมาชิกองค์การอาเซียน (บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย) กัมพูชา เวียดนาม ลาว ญี่ปุ่น อินเดีย แคนาดา ออสเตรเลีย ซิมบับเว (ในฐานะตัวแทนกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด) และเลขาธิการสหประชาชาติ การประชุมนานาชาติที่กรุงปารีสครั้งนี้ดูเหมือนสันติภาพในกัมพูชาจะปรากฏเป็นรูปธรรมให้เห็นด้วย "ข้อตกลงปารีส" ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่าง ๆ 5 ชุด อันได้แก่⁵⁰

คณะกรรมการชุดที่ 1 มีแคนาดาและอินเดียเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดรูปแบบการหยุดยิงและมาตรการในการจัดตั้งกลไกควบคุมระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการยุติปัญหาโดยสมบูรณ์

คณะกรรมการชุดที่ 2 มีลาวและมาเลเซียเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดข้อผูกมัดให้ประเทศต่าง ๆ คำประกันเอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งดินแดน และความเป็นกลางของกัมพูชา สร้างความมั่นใจในเรื่องการยุติการแทรกแซงกัมพูชาจากภายนอก และการให้ความช่วยเหลือทางทหารจากต่างประเทศ ป้องกันการนำนโยบายการล้างเผ่าพันธุ์มาใช้ และป้องกันการกลับมาของกองกำลังต่างชาติในกัมพูชา

คณะกรรมการชุดที่ 3 มีออสเตรเลียและญี่ปุ่นเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขการส่งกลับผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชากลับประเทศตามความสมัครใจ และจัดเตรียมแผนการในการฟื้นฟูกัมพูชา

⁵⁰ วัชรินทร์ ยงศิริ, กัมพูชา : เอเชียรายปี 1990/2533 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 127.

คณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นชุดที่สี่ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปรองดองแห่งชาติ และการจัดตั้งองค์การบริหารเฉพาะกาลกัมพูชา 4 ฝ่าย ภายใต้การนำของสมเด็จพระเจ้าสีหนุ ซึ่งภารกิจประการหนึ่งขององค์การนี้คือการเลือกตั้งภายใต้การตรวจสอบจากนานาชาติ ในระยะเวลาที่เหมาะสม องค์ประกอบของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ได้แก่ กัมพูชา 4 ฝ่าย ฝรั่งเศส และอินโดนีเซีย และอาจมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะกรรมการเฉพาะกิจได้ตามความจำเป็น คณะกรรมการชุดนี้มีฝรั่งเศสและอินโดนีเซียเป็นประธาน

คณะกรรมการประสานงาน เป็นคณะกรรมการชุดที่ห้า คณะกรรมการชุดใหญ่ทำหน้าที่ประสานงานทั่วไประหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ และจัดสรรเครื่องไม้เครื่องมือที่จำเป็นแก่คณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งรวบรวมสรุปรายงานจากคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อร่างเป็นเอกสารขั้นสุดท้าย ซึ่งจะแล้วเสร็จภายใน 1 เดือน จากนั้นจะเสนอต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่าร่างเอกสารขั้นสุดท้ายจะรวมเนื้อหาทั้งการยุติภายในและภายนอกของปัญหาเพื่อให้เป็นข้อยุติปัญหาโดยสมบูรณ์

คณะกรรมการสำรวจข้อเท็จจริง ซึ่งนายฮาเวียร์ เปเรซ เดอ ดูเอลฮาร์ เลขาธิการสหประชาชาติเสนอขึ้นมา ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารทางเทคนิค ในทุกพื้นที่ของกัมพูชาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะทำงานชุดที่ 1 ซึ่งกัมพูชา 4 ฝ่าย และประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความช่วยเหลือ และความร่วมมือที่จำเป็นแก่คณะสำรวจหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของความปลอดภัยอย่างแท้จริง

คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้จะประชุมดำเนินการกันที่หลังเสร็จสิ้นการประชุม ระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ภายในคณะกรรมการแต่ละชุดจะมีผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน

ข้อตกลงปารีส นับได้ว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนในการแก้ปัญหา กัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ นั่นคือ มีการแก้ไขปัญหากุญแจทั้งการถอนทหาร การแทรกแซงจากต่างชาติ การจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวหลังเวียดนามถอนทหารออกไปแล้ว และการดูแลการเลือกตั้งที่เสรี ส่วนใหญ่ของผู้เข้าร่วมการประชุมนานาชาติที่ปารีสได้ให้ทรรศนะต่อข้อตกลงว่า "เป็นการเริ่มต้นที่ดี" แต่อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงปารีสนี้ไม่อาจนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาที่ปารีสครั้งนี้ประสบความล้มเหลว ซึ่งนายโรลองด์ ดุมาร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศสก็ยอมรับว่าการเจรจาครั้งนี้ล้มเหลว เพราะมีอุปสรรคสำคัญ 5 ประการ

ข้อตกลงปารีสประสบความสำเร็จด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องการปรองดองแห่งชาติกัมพูชา และปัญหาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในการจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะกาลกัมพูชา 4 ฝ่าย กัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ได้พยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยสมเด็จพระเจ้าโรตม สีหนุ เสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1989 ว่าให้ยุบเลิกระบอบเฮง สัมริน ควบคู่กับรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย เป็นประการแรก ทั้งนี้เพราะการยุบเลิกระบอบเฮง สัมรินจะมี 2 ขั้นตอน คือ ให้ระบอบเฮง สัมริน บริหารประเทศต่อไป 12 เดือน จากนั้นจึงแปรสภาพมาเป็นรัฐบาลเฉพาะกาลกัมพูชา 4 ฝ่ายทันที โดยเรียกว่ารัฐบาลแห่งชาติกัมพูชา ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าสีหนุ เป็นประธานาธิบดี และมีรองประธานาธิบดี 3 คน คือ นายฮุน เซน นายกรัฐมนตรีระบอบเฮง สัมริน นายชอน ชานน์ นายกรัฐมนตรีรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และนายเชียว สัมพันธ์ รองประธานาธิบดีรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย กระทรวงสำคัญ 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงข่าวสาร จะประกอบด้วยรัฐมนตรีร่วม 4 คน จากกัมพูชา 4 ฝ่าย และกระทรวงอื่น ๆ ที่เหลืออีก 12 กระทรวงให้กัมพูชา 4 ฝ่าย แบ่งความรับผิดชอบคนละ 3 กระทรวง แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายเฮง สัมริน โดยอ้างว่าระบอบเฮง สัมริน จะคงอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชาและเสนอให้จัดตั้งสภาผู้นำสูงสุด 4 ฝ่าย โดยมีสมเด็จพระเจ้าสีหนุเป็นประธานเพื่อจัดการเลือกตั้งทั้งนี้ระบอบเฮง สัมริน อนุญาตให้สมาชิกของฝ่ายเขมรแดง ที่มีชื่อกลุ่มพลพรรคเข้าร่วมในสภาดังกล่าวได้ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยก็ปฏิเสธเช่นกัน

ในเรื่องการปรองดองแห่งชาติกัมพูชา สมเด็จพระเจ้าสีหนุเคยอ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรองดองแห่งชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากกัมพูชาทุกฝ่าย และยังคงยืนยันรายนามบทบาทของเขมรแดงให้รัฐบาลดังกล่าวว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความปรองดองแห่งชาติ ทางด้านนายฮุน เซน ปฏิเสธอย่างเด็ดขาดที่จะยอมรับบทบาทของเขมรแดง ซึ่งเขากล่าวว่าเป็นกองกำลังที่เข้มแข็งที่สุด ดังนั้น การเปิดโอกาสให้เข้าร่วมรัฐบาลปรองดองแห่งชาติก็เท่ากับเป็นการเปิดประตูให้เขมรแดงกลับเข้ามามีอำนาจ หรือก่อสงครามกลางเมือง ซึ่ง "ไม่มีใครจำกัดขอบเขตหรือควบคุมได้" ขึ้นมาอีก

ซึ่งก่อนหน้าการประชุมนานาชาติที่ปารีสนั้น เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 ได้มีการเจรจาระหว่างสมเด็จพระเจ้าสีหนุ กับฮุน เซน ที่ปราสาท La Celle-St. Claud ทางตะวันตกเฉียงใต้ของกรุงปารีส การเจรจาดังนี้ฝ่ายสมเด็จพระเจ้าสีหนุต้องการให้เขมรแดงเข้าร่วมในรัฐบาลเฉพาะกาล 4 ฝ่าย แต่ฝ่ายฮุน เซน ปฏิเสธไม่ยอมรับ

(2) ปัญหาการจัดตั้งและกำหนดรูปแบบการหยุดยิงในกัมพูชา ฝ่ายฮุน

เช่น เห็นพ้องกับข้อเสนอของที่ประชุมให้มิชชั่นตกลงหยุดยิงก่อนที่จะแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ต่อไป แต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้นำของกัมพูชา 3 ฝ่าย ซึ่งต้องการให้การหยุดยิงเป็นส่วนหนึ่งของการยุติปัญหา โดยสมบูรณ์จะแยกออกจากกันไม่ได้

(3) ปัญหาเรื่องถ้อยคำ "การล้างเผ่าพันธุ์" (genocide) การที่ประเทศในกลุ่มอินโดจีนและสหภาพโซเวียต ต้องการให้ใส่คำว่า "การล้างเผ่าพันธุ์" ซึ่งเป็นคำประณามฝ่ายเขมรแดง เข้าไว้ในเอกสารการประชุม แต่รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย กลุ่มอาเซียนและสาธารณรัฐประชาชนจีน คัดค้านไม่เห็นด้วย

(4) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับชาวต่างชาติ ที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเวียดนาม ทั้งนี้ ฮุน เซน เห็นว่าการยกประเด็นชาวเวียดนามที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในกัมพูชาเป็นการมุ่งหวังบ่อนทำลายการประชุม

(5) ปัญหาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศว่าจะให้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติหรือไม่ ฝ่ายระบอบเฮง สัมริน และเวียดนาม ปฏิเสธบทบาทของสหประชาชาติในการอุปถัมภ์ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศ เพราะถือว่าสหประชาชาติเข้าข้างรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และการจัดตั้งกลไกดังกล่าวเป็นผลมาจากการประชุมระหว่างประเทศ จึงต้องอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของที่ประชุม ขณะที่ฝ่ายอาเซียนและที่ประชุม ต้องการให้ ICM อยู่ในความควบคุมของสหประชาชาติ

ถึงแม้ว่าการประชุมนานาชาติที่ปารีสจะประสบความสำเร็จล้มเหลว แต่อาเซียน จีน และกลุ่มประเทศตะวันตกก็คาดหวังว่าจะให้การสนับสนุนแก่ฝ่ายต่อต้านเขมรสามฝ่ายต่อไป และโดดเดี่ยวรัฐบาลพนมเปญเพื่อบีบบังคับให้ยอมรับบทบาททางการเมืองของเขมรแดงในการหาข้อยุติปัญหาทางการเมืองของกัมพูชา

แผนสันติภาพกัมพูชาที่เกิดจากการประชุม ณ บันดอร์ เสรี เบกวัลร์ ทำให้ "ข้อตกลงที่ปารีส" เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและนำไปสู่ข้อมติที่ 668 ในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1990 ของคณะมนตรีความมั่นคงสำหรับร่างเค้าโครงสันติภาพกัมพูชา แผนสันติภาพกัมพูชาเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในข้อพิพาทระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งของคณะมนตรีความมั่นคง ภายหลังจากความตึงเครียดในการถ่วงดุลอำนาจ (balance of powers) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศมหาอำนาจเริ่มคลี่คลายลง การมีขึ้นของข้อมติที่ 668 ของคณะมนตรีความมั่นคงได้ชี้ให้เห็นถึงระดับของความร่วมมือได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การออกข้อมติที่ 668 ของคณะมนตรีความมั่นคงในสถานการณ์กัมพูชาเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 33(1) หมวดที่ 6 (การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี) ซึ่งระบุว่า "คู่กรณีในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนิน

อยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจึงต้องหาทางแก้ไขโดยการเจรจา การสอบสวนข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การให้ทบวงการตัวแทนหรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก" ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตว่า การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 33 (1) หมวดที่ 6 ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายที่จะให้คู่พิพาทและรัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นผล สำหรับร่างเค้าโครงสันติภาพกับพหุชา ก็เป็นเพียงวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ในภาระระงับข้อพิพาทซึ่งคู่พิพาทได้ตกลงยอมรับแล้วตามมาตรา 36 (2) ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินงานทางการเมืองที่ได้ยอมรับอย่างกว้างขวางจากประชาคมโลก เวียดนาม และกัมพูชา แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีที่ทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจังต่อสันติภาพระหว่างประเทศ

5.3 ข้อมติของสหประชาชาติกับผลปฏิบัติทางกฎหมาย

เป็นที่สงสัยกันโดยทั่วไปว่าทำไมสหประชาชาติจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหากัมพูชาได้ ทั้ง ๆ ที่สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ใหญ่โต ประกอบด้วยสมาชิกจากทั่วโลกจำนวนถึง 181 รัฐ^{๕๐} และทั้ง ๆ ที่สหประชาชาติได้มีมติให้ถอนทหารต่างชาติดออกจากกัมพูชาแล้ว แต่เวียดนามก็ยังไม่ปฏิบัติตามมติของสหประชาชาติ เพราะฉะนั้นในที่นี้จะได้นิยามถึงปัจจัยที่ทำให้สหประชาชาติไม่สามารถยุติปัญหากัมพูชาได้^{๕๑}

5.3.1 ปัจจัยประการแรก ได้แก่ สหประชาชาติมิได้เป็นรัฐบาลโลกที่มีองค์กรสำหรับบีบบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ สหประชาชาติเป็นแต่เพียงองค์การระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยรัฐอธิปไตยทั้งหลายมารวมกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างนานาชาติที่เข้ามาร่วมในองค์การแห่งนี้ และรัฐสมาชิกโดยทั่วไปต้องการให้สหประชาชาติมีฐานะเป็นรัฐบาลโลกที่จะคอยดูแลเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติที่ได้บัญญัติไว้

^{๕๐} จำนวนสมาชิกสหประชาชาติถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1993.

^{๕๑} สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 51.

แต่อย่างไรก็ตามช่องว่างในทางกฎหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการตีความตัวบทกฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการตีความโดยไม้อึดหลักสุจริต (bone fide) และเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกิดขึ้น คู่กรณีพิพาทมักจะอ้างมาตรา 2 วรรค 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่า สหประชาชาติจะเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงในเรื่องอันอยู่ภายใต้อำนาจแห่งชาติของรัฐหนึ่งรัฐใดไม่ได้ (ยกเว้นเรื่องที่คณะกรรมการความมั่นคงดำเนินการอยู่) และเวียดนามพยายามอ้างมาตราดังกล่าวอยู่เสมอว่า ญัฎหำกัฎพฐำเป็นญัฎหำภำยในของกัฎพฐำ สหประชาชาติไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยว เวียดนามส่งกองทหารเข้าไปช่วยตามคำขอร้องของระบอบเฮงสัมริน ที่เวียดนามรับรอง และเวียดนามอ้างความชอบธรรมตามมาตรา 2 วรรค 7 ในการไม่ปฏิบัติตามมติของสหประชาชาติ และด้วยเหตุที่มีไซเวียตซึ่งเป็นอธิบดีหำอำนำจหนุ้หลังอย่างเต็มที่ด้วยจึงทำให้สหประชาชาติล้มเหลวที่จะดำเนินมาตรการบีบบังคับต่อเวียดนามอย่างได้ผล

5.3.2 คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติในการรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ ไม่สามารถดำเนินการตามภาระรับผิดชอบหลักได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งประกอบด้วยมหาอำนาจ 5 ชาติ คือ สหรัฐอเมริกา ไชเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน มีสิทธิที่จะยับยั้งร่างมติใด ๆ ที่ตนหรือพรรคพวกบริวารเสียผลประโยชน์ และเมื่อยับยั้งแล้วทำให้ร่างมตินั้น ๆ เป็นอันตกไป ร่างมติเกี่ยวกับการแก้ปัญหาญัฎพฐำที่เสนอโดยอาเซียนก็ได้ถูก ไชเวียต ใช้สิทธิยับยั้ง เพราะว่ามันจะทำให้ผลประโยชน์ของเวียดนามและไซเวียตเสียไป และเมื่อใช้สิทธิยับยั้งก็หมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการประการใดต่อการแก้ปัญหาญัฎพฐำได้ ในกรณีปัญหาญัฎพฐำนั้น อาเซียนเห็นว่าปัญหานี้คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ เพราะกัฎพฐำถูกรุกรานโดยกองกำลังต่างชาติ อันมิดหลักกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ อาเซียนสามารถเสนอปัญหานี้ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาได้ แต่ในเมื่อในคณะมนตรีความมั่นคงมีไซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวร และมีสิทธิใช้สิทธิยับยั้งอยู่ด้วย ไชเวียตจึงใช้สิทธิยับยั้งในปัญหาญัฎพฐำตามที่อาเซียนเสนอ จึงทำให้ข้อเสนอของอาเซียนตกไป

5.3.3 สมัชชาสหประชาชาติ ถึงแม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศได้ตามมาตรา 10, 11, 12 และ 14 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ก็มีอำนาจจำกัด คือมีอำนาจเพียงการให้คำแนะนำ (recommendation) ซึ่งอำนาจในการให้



คำแนะนำจะไม่มีผลผูกพัน รัฐสมาชิกที่ถูกสมาชิกแนะนำจะไม่ปฏิบัติตามก็ได้ซึ่งมีอยู่บ่อยครั้ง เพราะฉะนั้นจึงทำให้สมาชิกสหประชาชาติไม่อาจจะแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง ระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามมติของสมาชิกที่ออกมาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่มีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะทำให้เวียดนามปฏิบัติตามได้ เพราะว่าในข้อมติดังกล่าวนั้นจะระบุถึงความมีอยู่ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลักการรุกราน (aggression) หลักสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง (self-determination) แต่องค์กรที่ออกข้อมติดังกล่าวคือสมาชิกสหประชาชาติอำนาจในการออกข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำตัดสิน และเหตุผลทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ จึงทำให้มาตรการบังคับของข้อมติขาดความเข้มแข็งลงไปด้วย

5.3.4 การตีความกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ในข้อมติจะมีผลผูกพันในทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรในสหประชาชาติที่ใช้อำนาจตีความอำนาจเช่นว่านี้ถูกระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อแตกต่างดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดจากอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสามารถออกข้อมติที่มีผลผูกพัน (decision) กับอำนาจของสมาชิกสหประชาชาติที่สามารถออกข้อมติได้เพียงในลักษณะที่เป็นคำแนะนำ (recommendation) ดังนั้นข้อมติสมาชิกสหประชาชาติที่เป็นการตีความหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วจึงมีผลผูกพันในทางกฎหมาย (binding force) แต่จะมีผลให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรที่ใช้อำนาจในการออกข้อมติ

5.3.5 การออกข้อมติที่มีลักษณะเป็นการตีความหลักทั่วไปนั้น อาจก่อให้เกิดขึ้นของแนวทางกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ เพราะการปฏิบัติงานอันมีลักษณะประจำของสหประชาชาติมีความสำคัญต้องกระทำให้กระจ่างชัดและสร้างกฎหมายในที่สุด^๑ และการปฏิบัติของรัฐซึ่งประกอบด้วยการปฏิบัติที่เป็นงานอิสระ และการปฏิบัติร่วมกันจะขยายนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า source formelles ที่ถูกยอมรับว่าเป็นประจักษ์พยานที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ อันแสดงถึงการมีอยู่ของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ^๒ รวมทั้งความเชื่อของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ อันเป็นพฤติกรรมมูลเหตุจูงใจในทางการเมืองของรัฐที่ปฏิบัติ^๓ แนวทางดังกล่าวนี้ถือ

^๑Rosalyn Higgins, "The United Nations and Lawmaking : The Political Organ," American Journal of International Law, 4 (1970) : 78.

^๒Ibid.

^๓Ibid.

ว่า เป็นการก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ถูกสร้างขึ้นโดยองค์ระหว่างประเทศ ที่ถูกยอมรับว่าเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศนอกเหนือจากมาตรา 38 หน้าธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แต่ยังคงถูกโต้แย้งจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เสมอมา ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เวียดนามมีเจตต้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ และยังตำหนิสหประชาชาติว่าแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชาเลย อย่างไรก็ตามมติของสมัชชาสหประชาชาติก็มีความสำคัญในลักษณะของมติมหาชนโลก คือ ถ้าสหประชาชาติซึ่งประกอบด้วย 181 รัฐ^{๑๔} กำมติดด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ขอให้เวียดนามถอนทหารออกไปจากกัมพูชาติดต่อกันทุกสมัย แต่เวียดนามกลับไม่ปฏิบัติตามแล้ว ก็จะทำให้รัฐสมาชิกทั้งหลายไม่พอใจเวียดนามและอาจจะระงับการติดต่อกับเวียดนาม รวมทั้งการระงับความช่วยเหลือแก่เวียดนามซึ่งจะมีผลโดยทางอ้อมในการทำให้เวียดนามโดดเดี่ยวจากประชาคมโลกมากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลเสียแก่เวียดนามมากขึ้นด้วย ดังนั้นถึงแม้ว่าสหประชาชาติจะไม่สามารถแก้ไขปัญหากัมพูชาให้ยุติลงในทันทีได้ แต่ในระยะยาวหลังการใช้มาตรการทางการทูตและการเมือง ภายในกรอบมติของสหประชาชาติ อาจจะส่งผลให้เวียดนามหันมายอมรับมติของสหประชาชาติเกี่ยวกับการแก้ปัญหา กัมพูชาได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หลังจากที่เวียดนามยึดครองกัมพูชาแล้วและปัญหากัมพูชาถูกนำเข้าไปพิจารณาในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัชชาได้มีมติให้เวียดนามมีการถอนทหารให้ยุติการแทรกแซงจากภายนอก และให้ประชาชนกัมพูชามีสิทธิที่จะเลือกอนาคตของตนเอง (self-determination) ขณะเดียวกันเวียดนามได้ปฏิเสธสถานการณ์ดังกล่าวว่า "ไม่มีปัญหากัมพูชา" และเรียกร้องให้สหประชาชาติยุติการแทรกแซงกัมพูชา และกล่าวว่า "สถานการณ์ดังกล่าวไม่อาจหวนกลับคืน" ก็ต้องเปลี่ยนท่าทีไปหลังจากที่ถูกประชาคมโลก โดดเดี่ยวทางการทูตและบอยคอตทางด้านเศรษฐกิจ จนทำให้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 เวียดนามก็ได้ประกาศให้ชาวโลกได้รับรู้ว่าได้มีการถอนทหารส่วนหนึ่งออกจากกัมพูชาแล้ว แม้ว่าจะมีการถอนทหารเกิดขึ้นก่อนหน้านั้น ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 1982 เป็นต้นมา แต่เป็นการลับเปลี่ยนกำลังทหารและเป็นการลวงตาชาวโลก และนั่นหมายถึงว่า ในระยะยาวแล้วเวียดนามเองก็ไม่สามารถที่จะฟื้นมติมหาชนโลกได้

ในการรุกรานกัมพูชา นั้นของอ้างประเด็นหนึ่งที่ระบอบเฮง สัมริน ยกขึ้นมา คือ ความช่วยเหลือตามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือที่ เวียดนาม ได้ทำไว้ในเดือนพฤศจิกายน

^{๑๔}อ้างแล้ว.

ค.ศ. 1978 แต่อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดว่า สนธิสัญญาต้องกระทำโดยคู่ภาคี ซึ่งเป็นบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะหมายถึงรัฐหรือรัฐบาลหรือรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐบาล และในกรณีที่มีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาล โดยทั่วไปจะเป็นความตกลงในเรื่องเทคนิคหรือเรื่องที่มีใช้การเมือง ที่สำคัญคือรัฐบาลนั้นจะต้องถูกยอมรับโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจปกครองอย่างแท้จริงและมีความมั่นคงในการจัดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ^{๑๕} ดังนั้นข้ออ้างขอความช่วยเหลือที่มีขึ้นตามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือไม่มีผลสมบูรณ์ทางกฎหมาย เพราะรัฐบาลที่ทำสนธิสัญญาให้มิใช่รัฐบาลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลที่ถูกต้องและชอบธรรมในเวลานั้นคือรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยภายใต้การนำของพอล พต



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๕} กวันต์ ธนุเทพ, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 101.