บทที่ 5

ปัญหาและผลกระทบซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก

จากบทบาทของสหประชาชาติในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต่างๆข้างต้น ได้นำไปสู่การที่สหรัฐอเมริกาใช้กำลังทางทหารต่ออิรักเมื่อ ค.ศ. 2003 โดยข้ออ้างที่ว่า อิรักไม่ปฏิบัติตามข้อมติหลายมติของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างปี ค.ศ. 1991-2003 นั้น ได้แสดงให้เห็นว่าในการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรักนั้น ถือได้ว่าสหประชาชาติประสบความสำเร็จในการดำเนินการเป็นอย่างมาก แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วจะเกิดปัญหาในการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เกิดขึ้นกับประชาชนชาวอิรัก หรือปัญหาที่เกิดจากความไม่ให้ร่วมมือกับมาตรการต่างๆ ของสหประชาชาติที่นำมาบังคับใช้กับอิรัก แต่สหประชาชาติก็สามารถผ่านพ้นและหาหนทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้มาโดยลำดับ ดังนั้น ในบทนี้มุ่งหมายศึกษาถึงปัญหาเหล่านี้ รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เพื่อจะได้ทราบถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก รวมถึงพัฒนาการของมาตรการต่างๆ ของสหประชาชาติที่เกิดขึ้นจากการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักในครั้งนี้

5.1 ประสิทธิภาพของการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก

การบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก ถือเป็นกรณีที่สหประชาชาติประสบความสำเร็จพอสมควรในการนำมาตรการบีบบังคับที่ไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติมาใช้เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันเป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ตลอดจนปัจจัยที่เกื้อหนุนความสำเร็จดังกล่าว และชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงบวกที่เกิดขึ้นจากการบังคับเศรษฐกิจในครั้งนี้

5.1.1 ความสำเร็จของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกมาตรการเพื่อดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสงครามอิรักคูเวตในครั้งนี้ เป็นมาตรการที่เรียกร้ององให้บรรดารัฐต่างๆ ระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าหรือการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวตตามข้อมติที่ 661 (1990) เป็นการบีบบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวต เพื่อให้อิรักยอมปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาในสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในลักษณะของการคว่ำบาตรนี้ได้มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้ว[1] ดังเช่นในกรณีที่สันนิบาตชาติกระทำต่ออิตาลีเมื่ออิตาลีบุกเอธิโอเปีย (1935-1936) แต่ประสบความล้มเหลวด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. สมาชิกสันนิบาตชาติจำนวน 27 ประเทศ ปฏิเสธให้ความร่วมมือในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิตาลี

2. การคว่ำบาตรครั้งนั้นมิไดรวมถึงสินค้าประเภทน้ำมันอันเป็นสินค้าที่จำเป็นในการทำสงคราม

3. การรุกของอิตาลีกระทำอย่างรวดเร็วก่อนที่สันนิบาตชาติจะทันได้ดำเนินมาตรการ อิตาลีก็สามารถยึดเมืองหลวงอธิโอเปียได้แล้ว

นอกจากนี้ความล้มเหลวของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ยังอาจพิจารณาได้จากการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านและสหภาพโซเวียต โดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เมื่ออิหร่านจับนักการทูตและคณะที่ปรึกษาชาวสหรัฐอเมริกาเป็นตัวประกัน ในเดือนพฤศจิกายน 1979 และเมื่อสหภาพโซเวียตใช้กองทหารบุกอาฟกานิสถานในเดือนธนวาคม ปีเดียวกัน แต่คว่ำบาตรซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะ

1. รัฐต่างๆ หลายรัฐและองค์การการค้าระหว่างประเทศเห็นว่ามาตรการคว่ำทางเศรษฐกิจนั้น เป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีและการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายของการคว่ำบาตรนั้น เป็นเป้าหมายที่รัฐและองค์การค้าเหล่านี้จะขยายตลาดเข้าไป เช่น เมื่อสหรัฐอเมริกาคว่ำบาตรต่ออิหร่าน ปากีสถานได้ถือโอกาสขยายการค้าของตนเข้าไปเป็นผลให้ปริมาณการค้าระหว่างอิหร่านกับปากีสถานสูงขึ้น

2. การบังคับทางเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจ จะได้ผลต้องกระทำต่อสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออกควบคู่กันไป แต่อิหร่านและสหภาพโซเวียตมีสินค้าส่งออก คือ น้ำมันและ

---

[1] Couloumbis, Wolfe, Introduction to International Relations : Power and Justice, pp. 176-178.

ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมีความต้องการในตลาดการค้าระหว่างประเทศสูง จึงทำให้การคว่ำบาตรครั้งนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐอุตสาหกรรม ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น เท่าที่ควร

3. ทั้งอิหร่านและสหภาพโซเวียต เป็นรัฐที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้การคว่ำบาตรครั้งนี้ส่งผลต่ออิหร่านและสหภาพโซเวียตไม่มากพอที่จะให้ทั้งสองรัฐยอมรับและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องได้ ในขณะที่รัฐผู้ทำการคว่ำบาตรเองกลับต้องประสบความเสียหายทางเศรษฐกิจมากยิ่งกว่า[2]

เมื่อเปรียบเทียบกรณีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักกับกรณีข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนี้ เป็นกรณีที่สหประชาชาติดำเนินการใช้มาตรการในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้หมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในกรณีที่กระทำต่ออิรักเมื่ออิรักรุกรานคูเวต และใช้กำลังปราบปรามประชาชนภายในประเทศ รวมถึงการที่อิรักมีอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอยู่ในความครอบครองนั้น บรรดารัฐต่างๆ ให้ความร่วมมือในการบังคับทางเศรษฐกิจจำนวนมาก คงมีเพียงบางรัฐเท่านั้นที่ให้ความช่วยเหลือต่ออิรัก เช่น จอร์แดน แต่โดยที่อิรักมีรายได้จากการส่งออกน้ำมันประมาณ 95% ของรายได้ทั้งหมด โดยส่งน้ำมันผ่านทางท่อส่งน้ำมันใน 3 เส้นทางด้วยกัน คือ เส้นทางแรกมีจุดสิ้นสุดที่ Yumurtalik ของตุรกี บนชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เส้นทางที่สองมีจุดสิ้นสุดที่ Yanbu ของซาอุดิอาระเบีย บนชายฝั่งทะเลแดง เส้นทางที่สามผ่านทาง Mina al-Ahmadi ของคูเวต เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่ 660 (1990) ตุรกีและซาอุดิอาระเบียได้ปิดท่อส่งน้ำมันจากอิรักซึ่งผ่านดินแดนของตน และเรือขนส่งน้ำมันต่างๆไม่อาจเข้าไปรับน้ำมันจาก Mina al-Ahmadi ของคูเวตได้ เนื่องจากถูกกองเรือนานาชาติสกัดกั้น ทำให้อิรักไม่สามารถส่งน้ำมันออกจำหน่ายต่างประเทศได้เลย ประกอบกับรัฐผลิตน้ำมันรายใหญ่ เช่น ซาอุดิอาระเบียได้รับที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน เพื่อชดเชยปริมาณน้ำมันจากอิรักและคูเวตจึงทำให้รัฐอุตสาหกรรม ยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นเข้าร่วมในการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักอย่างเต็มที่ ประกอบกับจากการที่สภาพทางภูมิศาสตร์ส่วนใหญ่ของอิรักและคูเวตเป็นทะเลทราย ต้องพึ่งพาเครื่องอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศเป็นสำคัญถึง 80 % ของปริมาณเครื่องบริโภคทั้งหมดที่ใช้ภายในอิรัก

เมื่อต้องประสบกับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงในครั้งนี้ ทำให้อิรักเกิดการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างรุนแรง โดยเห็นได้จากการขาดแคลนน้ำตาล น้ำมันประกอบอาหาร สบู่และผงซักฟอก และเนื้อ พืชผักมีราคาสูงมาก จนประธานาธิบดี

---

[2] Kimberly Ann Elliott, "The Sanctions Glass Half Full or Complete? " , International Security 23 , 1 (Summer 1998) : 56.

ซัดดัม ฮุสเซ็น ต้องเรียกร้องให้ประชาชนชาวอิรัก "บริโภคอาหารให้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และใช้เสื้อผ้าให้น้อยที่สุดรวมทั้งคุณภาพต่ำด้วย"[3] และในที่สุดอิรักได้ยินยอมอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่ถูกอิรัก กักตัวไว้เดินทางกลับประเทศได้ จนหมดสิ้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 1990 แต่โดยที่อิรักยึดครองคูเวตได้ทั้งประเทศแล้วนั้น จึงเป็นการยากที่จะทำให้อิรักยอมถอนทหารออกไปในช่วงแรก และแม้ว่าอิรักจะยอมถอนทหารออกจากคูเวตแล้ว มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป จนกว่าอิรักจะปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วน ซึ่งหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณายกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อได้มีการทำลายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว และระบบการเฝ้าระวังได้ดำเนินการอย่างเต็มที่สมบูรณ์ ตามข้อมติที่ 687

จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา แม้ว่าการบังคับทางเศรษฐกิจจะมีประสิทธิภาพ แต่ต้องใช้เวลานานจึงจะเกิดการขาดแคลนขึ้น จนถึงขนาดที่ทำให้รัฐที่ถูกบังคับทางเศรษฐกิจต้องจำยอมปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มรัฐผู้ดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีโรดีเซียต้องใช้เวลาถึง 13 ปี ในกรณีเวียดนามต้องใช้เวลา 10 ปี และหากรัฐที่ถูกบังคับทางเศรษฐกิจนั้นเป็นรัฐที่สามารถพึ่งตัวเองได้แล้ว การบังคับทางเศรษฐกิจ อาจจะไม่เห็นผลเลยก็ได้[4] เช่น กรณีแอฟริกาใต้ เป็นต้น

แม้ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก จะมีอุปสรรคอยู่หลายประการ อาทิ การใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นแต่เพียงการตัดผลิตภัณฑ์ เครื่องอุปโภคและบริโภค มิให้ถูกส่งไปยังรัฐที่ถูกคว่ำบาตรเท่านั้น แต่ผลิตภัณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ยังคงมีตกค้างอยู่ในรัฐนั้นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้เวลาจนกว่าประชาชนในรัฐนั้นจะใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ จนถึงระดับที่เกิดความขาดแคลน มาตรการนี้จึงจะส่งผลออกมาให้เห็น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ อันเป็นมาตรการบีบบังคับ โดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังที่สหประชาชาติใช้กับอิรักนี้ จึงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในระดับของตัวมาตรการ

---

[3] The Economist (18 August 1990) : 32

[4] Hans Kochler, Ethical Aspects of Sanctionc in International Law., Available from : http://www.i-p-o.org/sanctp.htm., 30 September 2007 .

5.1.2 ปัจจัยเกื้อหนุนสหประชาชาติในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

ตามที่ได้กล่าวถึงบทบาทของสหประชาชาติในการเป็นผู้ดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักไปแล้วในบทข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้สหประชาชาติสามารถบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจออกมาได้ ซึ่งควรที่จะทำการศึกษาถึงปัจจัยเกื้อหนุนต่างๆ เหล่านี้ เพื่อเข้าใจถึงความมีประสิทธิภาพของการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติ โดยจะทำการวิเคราะห์ถึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

5.1.2.1 การสิ้นสุดของสงครามเย็น

ตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจที่จะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายตามกฎบัตรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการใช้อำนาจบังคับ (mandatory)[5] ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วภาวะชะงักงันในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้นเพราะสาเหตุจากภาวะของสงครามเย็น

นับจากปี 1989 ซึ่งได้เกิดเหตุการณ์ที่นำไปสู่การสิ้นสุดของภาวะสงครามเย็น การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ได้มีส่วนส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่เพิ่มมากขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง โดยได้มีการประชุมและรับเอาข้อมติเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงที่อยู่ในภาวะของสงครามเย็น และนอกจากนี้ ในช่วง 44 ปีแรกของการก่อตั้งสหประชาชาติ ปรากฏว่า มีข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงออกโดยอ้างถึงหรือใช้ข้อความภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรเพียง 24 ข้อมติ ขณะที่เมื่อเปรียบเทียบช่วงเวลาต่อมา เพียงปี

---

[5] เมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดบทลงโทษในสองเหตุการณ์ช่วงก่อนปี ค.ศ.1990 พบว่าการใช้บทลงโทษที่เป็นมาตรการบังคับ (mandatory sanctions) ได้มีการใช้ต่อรัฐเพิ่มมากขึ้น โดยในกรณีอิรักเข้ายึดครองคูเวต (SC Res 661(1990)), กรณีการสืบเนื่องรัฐของอดีตยูโกสลาเวีย (SC Res 713(1991)), โซมาเลีย (SC Res 733(1992)), ลิเบีย (SC Res 748(1992)), ไลบีเรีย (SC Res 788(1992)), ไฮติ (SC Res 841(1993)), รวันดา (SC Res 918(1994)), ซูดาน (SC Res 1054(1996)), เซียราลีโอน (SC Res 1132(1997)), สหพันธ์สาธารณรัฐแห่งยูโกสลาเวีย (SC Res 1160(1998)), และอัฟกานิสถาน (SC Res 1267(1999)),

1993 ได้มีการรับเอาข้อมติในลักษณะดังกล่าวไปแล้วเป็นจำนวนมากทุกๆ ปี[6] โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกล่าวถึงเหตุการณ์ในกรณีอิรักรุกรานคูเวตนี้ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะออกข้อมติจำนวนมากที่แสดงถึงความเด็ดขาดในการตำหนิการกระทำของอิรัก รวมทั้ง การให้มีมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจภายใต้มาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และรวมถึงการออกข้อมติให้มีการใช้กำลังเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อมติ นอกจากนี้ ถือเป็นครั้งแรกที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการออกข้อมติที่เป็นการลงโทษต่อรัฐผู้รุกรานด้วย[7] โดยที่ข้อมติที่ 661(1990) เป็นมติที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ลงคะแนนเสียงอย่างเป็นเอกฉันท์

เหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงประสบความสำเร็จในกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ ที่จะร่วมกันและพยายามที่จะกดดันประเทศที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามข้อมติที่ออกภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งหากกล่าวย้อนไปในอดีตสมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศได้เคยใช้อิทธิพลของตนในการชักจูงให้คู่พิพาทในสงครามอิหร่าน-อิรัก ยอมรับข้อเสนอในการหยุดยิง ความพยายามของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงในการแสดงบทบาทในกรณีความขัดแย้งในกัมพูชา จนนำไปสู่การจัดประชุมเพื่อหาแนวทางในการคลี่คลายปัญหาหลายครั้ง และในที่สุดได้มีการจัดการเลือกตั้งในกัมพูชาภายใต้ความดูแลของสหประชาชาติ นอกจากนี้ในระหว่างสงครามอิรัก-คูเวต ยังได้มีการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของสมาชิกถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศมหาอำนาจนี้เองที่แสดงให้เห็นแนวปฏิบัติที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์สำคัญของผู้ก่อตั้งสหประชาชาติ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ การบังคับทางเศรษฐกิจ ภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบความมั่นคงร่วมกันสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในสงครามอิรัก-คูเวต นี้ รัฐต่างๆ จำนวนมากจึงให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพราะมุ่งหมายให้การแก้ไขปัญหาโดยสหประชาชาตินี้เป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นหลักประกันในเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐต่างๆ ต่อไป

---

[6] Simon Chesterman, Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law (Oxford: Oxford University, 2001), p. 121.

[7] การใช้กำลังภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ได้รับการนำมาใช้เพื่อจัดการกรณีการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงที่เกิดขึ้นในความขัดแย้งในอดีต ยูโกสลาเวีย(SC/Res/ 743(21 February 1992)), โซมาเลีย (SC/Res/794(3 December 1992)) และรวันดา (SC/Res/929(22 June 1994))

กล่าวโดยสรุปคือ ในส่วนของกลไกที่กำหนดภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติของคณะมนตรีความมั่นคง ก็ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากการร่วมมือกันของสมาชิกอย่างสำคัญในด้านต่างๆ ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดมาตรการรูปแบบใหม่เพื่อที่จะใช้ในกรณีของการใช้อำนาจภายใต้มาตรการบังคับในหมวด 7 ของกฎบัตร กล่าวได้ว่า พัฒนาการในส่วนนี้ เป็นพัฒนาการที่มิใช่การใช้มาตรการใช้กำลังบังคับ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้บทลงโทษในทางการทูตและทางเศรษฐกิจดังที่ได้เคยปรากฏเป็นวิธีการในกฎบัตร

5.1.2.2 การยอมรับศักยภาพในทางนิตินัยของคณะมนตรีความมั่นคง

โดยที่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ มีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยกระทำการในนามสมาชิกทั้งปวง และรัฐต่างๆ ก็มีพันธกรณีตามกฎบัตรสหประชาชาติในอันที่จะร่วมกันรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้น ซึ่งในกรณีสงครามอิรัก-คูเวตนี้ คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทสำคัญในการออกข้อมติต่างๆ เพื่อนำไปสู่หนทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากรัฐต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้จำนวนมาก แต่หากพิเคราะห์ถึงเหตุผลในการที่รัฐเหล่านั้นให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อมติแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเหตุผลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติกำหนดมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บรรดาข้อมติเหล่านั้น จึงเป็นฐานแห่งข้อสนับสนุนทางกฎหมายต่อการที่รัฐต่างๆ จะใช้อ้างความเป็นธรรมในการเข้าร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นแม้จะกระทำไปโดยเหตุผลทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ แต่การที่จะได้มาซึ่งการยอมรับจากรัฐต่างๆ นั้น ยังคงต้องอาศัยเหตุผลในทางกฎหมายมารองรับอยู่ ซึ่งหากมิได้มีข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง เป็นฐานรองรับด้านกฎหมายแล้ว การแก้ไขปัญหาครั้งนี้อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐต่างๆ อย่างกว้างขวางเช่นนี้

5.1.2.3 การให้ความร่วมมือของสหภาพโซเวียตกับสหประชาชาติในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

แต่เดิมนั้น สหภาพโซเวียตได้มีสนธิสัญญามิตรภาพกับอิรักโดยลงนามเมื่อปี 1972 โดยสนธิสัญญานี้กำหนดระยะเวลาไว้ 20 ปี และสหภาพโซเวียตเป็นผู้สนับสนุนด้าน

อาวุธยุทโธปกรณ์รายใหญ่ที่สุดของอิรัก แต่ภายหลังจากที่นายกอบาชอฟ (Gorbachev) เป็นผู้นำสหภาพโซเวียตแล้วได้มีนโยบายปฏิรูประบอบเศรษฐกิจภายใน และต้องการที่จะจำกัดความช่วยเหลือที่ให้กับมิตรประเทศลงเพื่อนำงบประมาณส่วนนี้มาใช้จ่ายในการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตกับอิรักไม่แนบแน่นอย่างเคย ประกอบกับสหภาพโซเวียตต้องการความช่วยเหลือจากประเทศยุโรปตะวันตกในแผนการปฏิรูปเศรษฐกิจของตน และหวังที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ ซึ่งมีฐานะร่ำรวยในกลุ่มโอเปก ทั้งนี้ เพราะรัฐแถบนี้เป็นผู้ซื้ออาวุธรายใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่สั่งซื้อจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหภาพโซเวียตในฐานะที่เป็นผู้ผลิตอาวุธรายใหญ่ของโลกต้องการที่จะเข้ามามีส่วนแบ่งในตลาดอาวุธจากรัฐเหล่านี้ สหภาพโซเวียตจึงเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับคูเวต โอมาน กาตาร์ และต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับซาอุดิอาระเบียต่อไป เมื่อเกิดสงครามอิรัก-คูเวตขึ้นและมีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักในเวลาต่อมา สหภาพโซเวียตจึงเห็นว่า การร่วมมือกับสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาและในการดำเนินมาตรการต่างๆ และการให้ความช่วยเหลือซาอุดิอาระเบียในช่วงนี้ จะเป็นช่องทางหนึ่งในการที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับซาอุดิอาระเบียต่อไปเมื่อยุติปัญหาดังกล่าวได้แล้ว และซาอุดิอาระเบียเองต้องการที่จะให้สหภาพโซเวียตเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาดุลยภาพทางการทหารของสหรัฐฯ มิให้มีอิทธิพลในภูมิภาคนี้มากเกินไป[8]

ดังนั้น การร่วมมือของสหภาพโซเวียตกับสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาในครั้งนี้ จึงเป็นผลให้ระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security System) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันมอบภาระหลักไว้กับความร่วมมือของของมหาอำนาจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับอาวุธยุทโธปกรณ์ส่วนใหญ่ของอิรักได้รับจากสหภาพโซเวียต เมื่อสหภาพโซเวียตยุติความช่วยเหลืออิรัก จึงทำให้อิรักไม่อาจใช้อาวุธยุทโธปกรณ์เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันทำให้ศักยภาพในการทำสงครามของอิรักลดลงไปมาก

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือของสหภาพโซเวียตในการแก้ปัญหาครั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความพยายามในการยุติสงครามเย็น (Cold War) ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตด้วย ซึ่งในการแก้ปัญหาครั้งนี้สหภาพโซเวียตประกาศจุดยืนว่า ต้องการให้มีการระงับปัญหาต่างๆ โดยสันติวิธี และไม่ต้องการให้มีการใช้กำลังทหารถ้าไม่จำเป็น ซึ่งในการประชุม

---

[8] The Economist (22 September 1990) : 54.

สุดยอดระหว่างผู้นำสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เมื่อวันที่ 9 กันยายน 1990 ที่กรุงเฮลซิงกินั้น ผู้นำทั้งสองได้ประกาศร่วมกันถึงความร่วมมือในการแก้ปัญหาในครั้งนี้[9]

5.2 พัฒนาการเชิงบวกที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

จากที่มีการเปลี่ยนแปลงในการร่วมมือกันของสมาชิกอย่างมีนัยสำคัญในด้านต่างๆ ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะได้กำหนดมาตรการรูปแบบใหม่เพื่อที่จะใช้ในกรณีของการบังคับทางเศรษฐกิจภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ กล่าวได้ว่า พัฒนาการในส่วนนี้ เป็นพัฒนาการที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามกฎบัตรสหประชาชาติ โดยสามารถประเมินพัฒนาการเชิงบวกที่เกิดขึ้นจากการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 พัฒนาการเชิงบวกที่ได้จากการพิจารณาความหมายของการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ และการกระทำการรุกราน จากกรณีของอิรัก

มาตรการบังคับภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ถือเป็นหนึ่งในมาตรการในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะกำหนดหรือสั่งการให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถดำเนินการใดๆ โดยเฉพาะที่กำหนดในหมวด 7 จะต้องมีการพิจารณาภายใต้บทบัญญัติมาตรา 39 ถึงกรณีหรือสถานการณ์ที่จะก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานแล้วหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวจะเป็นการนำเข้าไปสู่การใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติต่อไป

เมื่อเราพิจารณาจากถ้อยคำที่กำหนดในหมวด 7 ซึ่งกำหนดการดำเนินการที่เกี่ยวกับกรณีเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ทำให้กล่าวได้ว่า กฎบัตรมิได้กำหนดให้มีการอธิบายหรือคำจำกัดความของถ้อยคำเหล่านี้ ในส่วนนี้มีข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎบัตร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคง นั่นคือ ความเท่าเทียมกันระหว่างแนวคิดที่ปรากฏในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 และแนวคิดของถ้อยคำหรือความหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ที่กล่าวถึงในมาตรา 39 ที่กำหนดเขต

---

[9] The Economist (15 September 1990) : 51.

อำนาจทางกฎหมายของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวด 7 โดยเฉพาะถ้อยคำที่กำหนดในมาตรา 39

ในเบื้องต้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ มาตราดังกล่าวกำหนดว่า "ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อ..." และจากมาตราดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า เป็นความมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมการใช้กำลัง โดยส่วนหนึ่งเป็นความพยายามที่จะกำหนดให้เป็นหลักศีลธรรมของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติตาม โดยมีคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจจัดการกับรัฐซึ่งใช้กำลังในลักษณะที่ขัดกับความหมายของถ้อยคำในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 และจากที่ได้กล่าวมานี้เอง ที่ทำให้เกิดความเข้าใจว่า อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงกับมาตรา 2 อนุมาตรา 4 มีความเกี่ยวพันกัน หรืออาจอ้างว่า คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการเฉพาะในกรณีที่ใกล้เคียงว่าจะเป็นการละเมิดหรือกรณีที่ถือเป็นการละเมิดอย่างแท้จริงต่อมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ทั้งนี้ บทบัญญัติในหมวด 6 จะใช้บังคับเป็นกรณีแรกและหมวด 7 ใช้บังคับกับกรณีหลัง ซึ่งจากความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้นำไปสู่การยอมรับว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง การคุกคามหรือการใช้กำลัง (threat or use of force) ภายใต้มาตรา 2 อนุมาตรา 4 กับการคุกคามต่อสันติภาพ (threat to the peace) การละเมิดสันติภาพ (breach of the peace) และการกระทำการรุกราน (act of aggression) ภายใต้มาตรา 39 กล่าวคือ การคุกคามโดยใช้กำลัง (threat of force) มีลักษณะเทียบได้กับ การละเมิดสันติภาพและการกระทำที่เป็นการรุกราน ซึ่งการตีความในลักษณะนี้ อาจส่งผลต่อขอบเขตหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งการตีความในลักษณะนี้ อาจส่งผลต่อขอบเขตหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในบางสถานการณ์ซึ่งต้องพิจารณาว่าเข้าลักษณะเป็นการละเมิดตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แล้วหรือไม่ประการใด[10]

จากที่ได้กล่าวในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า การพิจารณาความหมายของการคุกคามต่อสันติภาพจะมีความยืดหยุ่นในแนวความคิดซึ่งครอบคลุมทุกกรณี ทั้งสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกรัฐ นั่นคือ การพิจารณาว่าสิ่งที่เป็นอันตรายอย่างมากของสันติภาพระหว่างประเทศนั้น มิใช่เป็นเรื่องเพียงแค่ความขัดแย้งระหว่างรัฐเพียงสองรัฐหรือมากกว่าเท่านั้น แต่ยังอาจเกิดจากการปะทุของเหตุการณ์ภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง เช่น ในกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิ

---

[10] White N.D., The United Nations an the maintenance of international peace and security (Manchester: Manchester University Press,1990), p. 33.

มนุษยชนขั้นพื้นฐาน หรือกรณีการอ้างการแทรกแซงทางมนุษยชน กรณีของสงครามกลางเมืองซึ่งมีการแทรกแซงโดยรัฐต่างชาติ ความหมายของถ้อยคำ การคุกคามต่อสันติภาพ จึงมีความยืดหยุ่นอย่างมากในการปรับใช้ในเรื่องแนวคิดทางกฎหมายภายใต้มาตรา 39 และเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการขยายอำนาจของสหประชาชาติ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การพิจารณาความหมายของการคุกคามสันติภาพ ได้กลายเป็นกรณีชั้นต้นของการพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะนำไปสู่การพิจารณาว่า ได้เกิดสถานการณ์ที่เข้าลักษณะของการละเมิดต่อสันติภาพ หรืออีกประการหนึ่งก็คือความหมายของ การคุกคามสันติภาพจะเป็นสถานการณ์ที่มีความรุนแรงน้อยกว่าสถานการณ์ที่เป็นการละเมิดสันติภาพ[11]

สำหรับแนวคิดของการละเมิดสันติภาพนั้น มักใช้กับกรณีเป็นการใช้กำลังระหว่างรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อพิจารณาควบคู่กับการใช้คำว่า การรุกราน แล้วจะทำให้เข้าใจได้ว่าความหมายของคำว่าการรุกรานนั้น ก็คือเป็นกรณีพิเศษของการละเมิดสันติภาพ ดังที่มาตรา 1 อนุมาตรา 1 ได้ใช้ถ้อยคำว่า "...การกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่นๆ ..."

ในการใช้คำว่าการละเมิดสันติภาพนั้น ในอดีตพบว่ามีการใช้ไม่มากนัก เช่น ในกรณีสงครามเกาหลีปี 1950 ซึ่งรัฐสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงยกเว้นสหภาพโซเวียต เห็นว่าการที่เกาหลีเหนือโจมตีเกาหลีใต้นั้น เป็นกรณีของการละเมิดสันติภาพ โดยเป็นการใช้กำลังทางทหารโดยรัฐในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออีกรัฐ โดยอ้างถึงข้อมติของสมัชชาใหญ่ซึ่งได้รับรองรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีที่มั่นในเกาหลีใต้ กรณีต่อมาเป็นเหตุการณ์สงครามหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ในปี 1982 ภายหลังอาร์เจนตินาได้รุกล้ำหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ ทำให้อังกฤษได้เสนอให้รับข้อมติที่ 502 ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าได้เกิดกรณีการละเมิดสันติภาพในบริเวณหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ และสถานการณ์กรณีที่คณะมนตรีความมั่นคง พิจารณาโดยลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ในข้อมติที่ 598 ในกรณีสงครามอ่าวระหว่างอิรัก-อิหร่าน

สำหรับในส่วนของความหมายของคำว่า การรุกราน นั้น ก่อนที่จะมีการรับข้อมติที่กำหนดความหมายของการรุกราน ในปี 1974 ในการใช้ความหมายที่จะเชื่อมโยงหรือนำไปสู่การออกคำสั่งเพื่อใช้มาตรการที่กำหนดภายใต้หมวด 7 รัฐที่ถูกอ้างว่าได้กระทำการรุกรานมักจะได้รับการปกป้อง จากประเทศมหาอำนาจที่หนุนหลังตนอยู่ ต่อมา เมื่อสหประชาชาติได้มีมติที่ 3314 (XXIX) ปี ค.ศ. 1974 ปัญหาจึงเกิดขึ้นจากการกำหนดคำจำกัดความของคำว่า รุกราน ดังเช่น ใน

---

[11] White N.D., The Law of International Organization (Manchester: Manchester University Press,1996), p. 173.

มาตรา 1 วรรคแรกว่า รุกราน หมายถึง "การใช้กำลังอาวุธโดยรัฐหนึ่งที่มุ่งต่ออธิปไตย บูรณภาพอาณาเขต เอกราชทางการเมืองของอีกรัฐหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งที่เป็นผลจากคำนิยามนี้" จะเห็นว่า เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการกำหนดถ้อยคำในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แล้วจะพบว่า คำนิยามข้างต้นได้ทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับวัตถุประสงค์ในการพิจารณาการรุกรานภายใต้มาตรา 39 ว่า คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาในกรณีมีการใช้กำลังทางทหารเท่านั้น เช่นเดียวกับมาตรา 3 ได้กำหนดประเภทหรือลักษณะของการกระทำที่อาจเป็นการกระทำการรุกรานโดยตรงเป็นกรณีๆ ไป และในขณะเดียวกันกับที่มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า การกระทำที่กำหนดในมาตรา 3 จะไม่เป็นการจำกัดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในอันที่จะกำหนดว่าอะไรเป็นการกระทำอันเป็นการรุกราน จะเห็นได้ว่า คำนิยามยังไม่มีความแน่นอนและไม่เป็นไปตามที่มุ่งหมายไว้ในการใช้ถ้อยคำ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงแรงกระตุ้นอันเกิดจากปัจจัยทางการเมืองและการใช้อำนาจในดุลพินิจของคณะมนตรีความมั่นคง

ในส่วนนี้ ได้ปรากฏให้เห็นถึงกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจในการพิจารณาสถานการณ์ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 39 ซึ่งจากทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ยังไม่อาจที่จะชี้ชัดให้เห็นถึงมาตรฐานในการพิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกรณีของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับหลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะที่เกิดขึ้นภายใต้ถ้อยคำที่กำหนดในกฎบัตร ซึ่งนับตั้งแต่ก่อตั้งสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 ได้ปรากฏหลายเหตุการณ์ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นกรณีของการรุกล้ำ (invasion) และการโจมตี (attack) อย่างชัดเจน แต่กลับมีเพียงบางเหตุการณ์เท่านั้นที่ถูกพิจารณาว่าอยู่ภายใต้มาตรา 39 โดยในปี 1950 กรณีเกาหลีเหนือโจมตีเกาหลีใต้ เป็นกรณีที่ถูกระบุว่าเป็นทั้งกรณีของการโจมตีด้วยอาวุธ (armed attack) และการละเมิดสันติภาพ (breach of the peace) โดยมิใช่เป็นกรณีของการกระทำการรุกราน (act of aggression)[12] เช่นเดียวกับกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่อาร์เจนตินารุกล้ำ (invasion) หมู่เกาะฟอล์คแลนด์ในปี 1982 ว่าเป็นกรณีของการละเมิดสันติภาพ (breach of the peace) ยิ่งกว่าจะเป็นกรณีของการกระทำการรุกราน (act of aggression) [13] หรือกรณีของการโจมตีอย่างเต็มอัตรา (large-scale attack) โดยกองกำลังของอิรักต่ออิหร่านในปีค.ศ. 1980 ก็ถือได้ว่าเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำการรุกรนอย่างชัดเจน แต่คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาเมื่อปี 1987 ว่าความขัดแย้งที่เกิดต่อเนื่องมาโดยตลอดนี้เป็นกรณีของการละเมิดสันติภาพตามมาตรา 39[14] ส่วนในกรณีของอิรัก เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาว่า กรณีที่อิรักได้กระทำการรุกล้ำ

---

[12] SC res.82, 5 UN SCOR (1950)

[13] SC res.502, 37 UN SCOR (1982)

[14] SC res.598, 42 UN SCOR (1987)

(invasion) คูเวตนั้น เป็นกรณีละเมิดต่อสันติภาพ (breach of the peace) ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 39[15]

จากทางปฏิบัติที่ได้มีการพัฒนามาโดยตลอดจะเห็นได้ว่า ได้กำหนดขอบเขตของกรณีเหตุการณ์ไว้อย่างกว้างๆ ที่จะเป็นประตูไปสู่การใช้อำนาจตามมาตรา 39 เช่นในหลายกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้พบว่า เป็นกรณีที่เป็นการคุกคามในสถานการณ์ซึ่งมีการละเมิดอย่างรุนแรงในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ดังเช่น กรณีการกดขี่อิรักต่อชาวเคิร์ดและชีอะต์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และเป็นผลสืบเนื่องให้มีผู้อพยพเข้าไปในประเทศข้างเคียงและมีการโจมตีด้วยการข้ามพรมแดน คณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยว่าในข้อมติที่ 688 ว่า เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ซึ่งถือเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของการให้ลักษณะสถานการณ์ตามมาตรา 39 ประการหนึ่งที่ไม่เฉพาะสถานการณ์ระหว่างประเทศเท่านั้นที่จะเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ แต่สถานการณ์ความไม่สงบภายในโดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิมนุษยชนก็สามารถเป็นการคุกคามต่อสันติภาพได้[16] ทั้งนี้ การวินิจฉัยของคณะมนตรีอมข้อมติดังกล่าวเป็นการประณามการกดขี่ปราบปรามประชากรชาวอิรักในหลายส่วนของอิรัก รวมทั้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ต่อพื้นที่ประชากรชาวเคิร์ด อันเป็นผลลัพธ์ที่เป็นกรณีคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ข้อมติไม่ได้ออกมาเพื่อใช้เป็นมาตรการภายใต้หมวด 7 อย่างในกรณีของข้อมติที่ 660 แต่กลับเป็นการเรียกร้องให้เลขาธิการเป็นผู้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

สำหรับในเรื่องการตรวจอาวุธในกรณีของอิรักนั้น ก็ถือเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของคณะมนตรีความมั่นคงในการให้สถานการณ์ตามมาตรา 39 อีกเช่นกัน ถือการที่คณะมนตรีความมั่นคงยังคงยืนยันให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วน ซึ่งหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณายกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่อเมื่อได้มีการทำลายอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว และระบบการเฝ้าระวังได้ดำเนินการอย่างเต็มที่สมบูรณ์[17] แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทรับผิดชอบในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเสมอมา ทั้งนี้ใจความตอนหนึ่งในข้อมติที่ 687 (1991) ข้อที่ 9 ได้กำหนดให้มีการทำลายอาวุธต้องห้ามทั้งหมดในอิรัก ส่วนหนึ่งก็เพื่อลดศักยภาพทางการทหารของอิรักไม่ให้เป็นภัยคุกคามสันติภาพและความ

---

[15] SC res.660 , 2 August 1990.

[16] SC res.688 , 5 August 1991.

[17] SC res.687 , 3 April 1991

มั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน และต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง จะเห็นได้ว่าเป็นการขยายความเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพว่ายังไม่ต้องถึงกับมีการกระทำที่เป็นการใช้กำลัง เพียงแค่มีไว้ในความครอบครองก็เข้าข่ายแล้ว ซึ่งถือว่ามีน้ำหนักเบากว่าการละเมิดต่อสันติภาพตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความหมายกรณีที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพนั้น อาจพิจารณาจากการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง 31 มกราคม 1992 อันเป็นการประชุมในระดับประมุขรัฐและผู้นำรัฐบาล ซึ่งสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงให้เห็นถึงการยืนยันในข้อผูกมัดต่อระบบกฎบัตรสหประชาชาติและได้ระบุให้ทราบโดยทั่วไปถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยใหม่ (new favourable international circumstances) ซึ่งจะทำให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบ โดยปฐมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ได้เสนอให้เห็นถึงสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของการแสดงบทบาทดังกล่าวของคณะมนตรีความมั่นคง โดยระบุว่า "การไม่มีภาวะของสงครามและความขัดแย้งทางทหารท่ามกลางรัฐนั้น โดยตัวของมันเองแล้วมิได้ทำให้เป็นที่แน่นอนใจในสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแต่อย่างใด ความไม่มั่นคงในส่วนที่มิใช่การดำเนินการทางทหาร ในกรณีของเศรษฐกิจ สังคม มนุษยธรรม และในสาขาของสิ่งแวดล้อมได้กลายมาเป็นกรณีคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง[18]

5.2.2 พัฒนาการเชิงบวกของมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเพื่อให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงมาตรการต่างๆ และวิธีการต่างๆ ที่สหประชาชาติได้นำมาใช้เพื่อให้การดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ไม่ว่าการบังคับทางเศรษฐกิจจะประสบกับปัญหาใดๆ ก็ตาม ทั้งที่เป็นปัญหาจากการให้ความร่วมมือของประเทศอิรัก ปัญหาในเรื่องผลกระทบของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบอาวุธจนกระทั่งเป็นเหตุให้การตรวจสอบอาวุธต้องหยุดชะงักลงในช่วงเวลาหนึ่ง และจะเห็นได้ว่า แม้การดำเนินการในบางเรื่องจะหยุดลง แต่

---

[18] Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of Internation Peace and Security, 47 UN SCOR (3046th mtg) UN Doc S/23500 (1992) UNYB33.

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติยังคงดำเนินอยู่ต่อไป โดยพยายามที่จะหาทางเพื่อบรรเทาผลกระทบต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้น พัฒนาการเชิงบวกดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.2.2.1 พัฒนาการเชิงบวกในเรื่องของข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมและขยายไปถึงโครงการน้ำมันแลกอาหาร

พัฒนาการเชิงบวกทางด้านข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมที่ได้จากการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนั้น ถือเป็นกรณีที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดและเป็นเรื่องที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ และจัดได้ว่าเป็นเรื่องที่ประสบความสำเร็จพอสมควรในการบังคับใช้ กล่าวคือ ภายหลังจากที่สหประชาชาติได้นำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติมาใช้ต่ออิรักในกรณีที่อิรักได้รุกล้ำคูเวต เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990 และในวันที่ 6 สิงหาคม คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมติที่ 661 เพื่อห้ามการนำเข้าไปยังอิรักและห้ามการส่งออกจากอิรักทั้งหมด ตรึงทรัพย์สินของรัฐบาลอิรักและของคนชาติที่อยู่ในต่างประเทศ[19] และห้ามทำสัญญาทางการค้ากับอิรัก[20] การห้ามการค้าขายไม่ใช้กับการจัดส่งที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ และอาหารในสถานการณ์ทางมนุษยธรรม[21] หรือการทำธุรกรรมทางการเงินที่จำเป็นที่กระทบต่อการจัดส่งเหล่านั้น[22] ข้อมติที่ 661 ได้จัดตั้ง Sanctions Committee ซึ่งสมาชิกภาพประกอบด้วยสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้มาตรการบังคับ[23] เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการบังคับทางเศรษฐกิจก็เพื่อบังคับให้อิรักถอนกองกำลังออกจากคูเวตอย่างสันติ

ระบอบการบังคับทางเศรษฐกิจก็ได้จัดเตรียมในเรื่องข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมเอาไว้ในข้อมติที่ 666 คณะมนตรีความมั่นคงมอบหมายให้ Sanctions Committee ปฏิบัติหน้าที่ในการตัดสินใจว่าได้เกิดสถานการณ์ทางมนุษยธรรมภายใต้ข้อมติที่ 661 ขึ้น[24] เพื่อหลีกเลี่ยงต่อการสบประมาทถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ คณะมนตรีได้เน้นย้ำว่า การขนส่งอาหารและเวชภัณฑ์เพื่อมนุษยธรรมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรทางมนุษยธรรม

---

[19] SC Res.661 (1990)

[20] Ibid, para.5.

[21] Ibid, para.3(c).

[22] Ibid, para.4.

[23] Ibid, para.6.

[24] SC Res.666 (1990)

ระหว่างประเทศ ไม่ใช่โดยรัฐบาลอิรัก[25] ขอบเขตของข้อยกเว้นนของสถานการณ์ทางมนุษยธรรมได้เป็นประเด็นขึ้นใน Sanctions Committee โดยเฉพาะระหว่างรัฐทั้งหลายที่คนชาติของตนทำงาน ในฐานะผู้อพยพหรือคนงานในประเทศอิรักและคูเวต[26] ซึ่งถึงแม้จะมีข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมตามข้อมติที่ 661 และข้อมติที่ 666 ดังกล่าวแล้ว แต่ก็มิได้ทำให้ผลกระทบและสถานการณ์ทางด้านมนุษยธรรมในอิรักดีขึ้นเท่าใดนัก

และต่อมาเมื่ออิรักได้ถอนกองกำลังออกจากคูเวตแล้ว แต่การที่สหประชาชาติยังคงไว้ซึ่งมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดังกล่าวต่ออิรักทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะในส่วนของความเสียหายที่มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนชาวอิรักได้รับความทุกข์ยาก คณะมนตรีความมั่นคงและ Sanction Committee ได้ตระหนักถึงความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้นกับชาวอิรักและหาหนทางที่จะลดผลกระทบที่เกิดจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ชาวอิรักลง โดยการสร้างระบอบของข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมให้กับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ โดย เมื่อปี 1991 คณะมนตรีความมั่นคงได้อนุมัติให้อิรักสามารถส่งออกน้ำมันได้ โดยรายได้จากกการขายน้ำมันให้นำเข้ากองทุน เพื่อนำเงินดังกล่าวไปซื้ออาหารสินค้าทางมนุษยธรรมอื่น [27] อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งโครงการน้ำมันแลกอาหารขึ้นอิรักก็ปฏิเสธที่จะร่วมมือกับโครงการในช่วงแรก โดยอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการละเมิดต่ออำนาจอธิปไตยของอิรัก[28]

จนกระทั่งในปี 1996 ต้องมีโครงการน้ำมันแลกอาหารขึ้นมาเพื่อช่วยให้รัฐบาลอิรักสามารถส่องออกน้ำมันได้ในปริมาณที่สหประชาชาติกำหนด เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายน้ำมันไปซื้ออาหารและสิ่งจำเป็นทางมนุษยธรรม ซึ่งในการกำหนดโครงการน้ำมันแลกอาหารตามข้อมติที่ 986 นั้น เป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมที่ต้องได้รับการคำนึงถึงตลอดเวลาของการบังคับทางเศรษฐกิจและเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดกับประชาชนชาวอิรัก เพื่อที่ประชาชนชาวอิรักจะไม่ตกอยู่ในสถานการณ์ของความอดอยากขาดแคลน จากมาตรการบังคับทาง

---

[25] Ibid, para. 6, 8.

[26] D.L. Bethlehem (ed.) , The summaries of "Sanctions Committee Meeting in the Late Summer and Fall of 1990" , The Kuwait Crisis: Sanctions and Their Economic Consequence 2 (1991) : 985.

[27] SC Res.712 (1991); SC Res.706 (1991).

[28] W. Michael Reisman and Douglas L.Stevisk, "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economics Sanctions Programmes", EJIL 9 (1998) : 103.

เศรษฐกิจของสหประชาชาติ ภายหลังจำที่โครงการน้ำมันแลกอาหารได้เริ่มดำเนินงาน สถานการณ์ทางด้านมนุษยธรรมของประชาชนชาวอิรักก็เริ่มดีขึ้น แต่ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับทางเศรษฐกิจไม่ได้หมดไปแต่ประการใด จึงกล่าวได้ว่า ข้อยกเว้นทางด้านมนุษยธรรมเป็นพัฒนาการเชิงบวกประการหนึ่งของการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักในอันที่จะหาหนทางเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว อันสามารถใช้เป็นแบบแผนในการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจในครั้งต่อๆ ไปของสหประชาชาติ

5.2.2.2 พัฒนาการเชิงบวกในเรื่อง Smart Sanctions และTargeted Sanctions

การบังคับทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้กับอิรักนั้น ถือเป็นกรณีสุดท้ายมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จได้ถูกนำมาใช้ต่อรัฐ เนื่องจากการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอันถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก กรณีของอิรักแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการบังคับทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัด จากการที่เริ่มต้นเป็นการดำเนินมาตรการบังคับแบบเบ็ดเสร็จ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปกว่า 10 ปีภายใต้มาตรการบังคับนั้น ได้ส่งผลกระทบอย่างมหาศาลต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ชาวอิรัก และภายหลังจากความพยายามในการแก้ปัญหาโดยการนำข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมาใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยให้มีข้อยกเว้นสำหรับการนำเข้าซึ่งอาหารและยารักษาโรคที่จำเป็นต่อความต้องการทางมนุษยธรรม แต่ก็ไม่เป็นผลเท่าที่ควรจนต้องมีโครงการน้ำมันแลกอาหารมาเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบอีกทอดหนึ่ง แต่เนื่องด้วยระยะเวลาที่ยาวนานของโครงการน้ำมันแลกอาหารแม้จะบรรเทาผลกระทบได้ระดับหนึ่งแต่ก็ไม่เพียงพอ และจากค่าใช้จ่ายทางมนุษยธรรมที่สูงมากที่เกิดจากการบังคับทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาในอิรัก จึงถือเป็นประเด็นสำคัญในการที่สหประชาชาติจะต้องทบทวนถึงบทบาทของตนและมาตรการที่เป็นอยู่ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงจากกการดำเนินมาตรการบังคับแบบทั่วไปมาเป็นนโยบายการบังคับทางเศรษฐกิจมุ่งต่อเป้าหมาย (Targeted Sanctions)[29] ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการเชิงบวกที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่งของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ใช้กับอิรักและการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติในกรณีหลังจากนั้นก็ล้วนแล้วแต่เป็นการบังคับแบบมุ่งเป้าหรือกำหนดเป้าหมายทั้งสิ้น

---

[29] House of Lords, Select committee on economic affairs, The Impact of Economic Sanctions , order to be print 24 April 2007 and published 9 May 2007 (London: Stationary Office Limited),p. 16.

5.2.2.3 พัฒนาการเชิงบวกในเรื่องของการนำประเด็นเรื่องการตรวจสอบอาวุธมาเชื่อมโยงไว้กับการดำรงอยู่ของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

ตามข้อมติที่ 687 (1991) ได้เป็นการจัดตั้งกระบวนการการตรวจตราตรวจสอบอาวุธด้วยระบบอย่างละเอียดได้ถูกนำมาใช้กับอิรักเป็นครั้งแรก การตรวจตราด้วยระบบอย่างละเอียดได้ถูกนำมาใช้กับอิรักเพื่อให้ได้มาซึ่งการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้น 2 องค์การในการตรวจสอบ คือ UNSCOM และ UNMOVIC คณะมนตรีวินิจฉัยว่า อิรักต้องยอมรับอย่างไม่มีข้อแม้ใดๆ ในการทำลาย เคลื่อนย้าย หรือลดการทำให้เกิดอันตรายภายใต้การตรวจตราของนานาชาติในด้านอาวุธทางกายภาพ และชีวภาพ และจรวดขีปนาวุธภายในรัศมีที่มากกว่า 150 กิโลเมตร ข้อมติดังกล่าวยังให้ก่อตั้งกองทุนขึ้นเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากอิรักอีกด้วย และการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจะถูกพิจารณาจากความร่วมมือของอิรักในการตรวจสอบและทำลายอาวุธดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการนำบริบทในเรื่องการครอบครอง พัฒนาอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูงมาเป็นเงื่อนไขในการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นพัฒนาการเชิงบวกประการหนึ่งที่ได้จากการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก

พันธกรณีหนึ่งตามข้อมติที่ 715 ที่ถือเป็นเรื่องแปลกใหม่ของระบบการทำงานของสหประชาชาติ ในการตรวจสอบอาวุธก็คือ อิรักจะต้องรับให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศอิรัก ที่จะไม่กลับมาครอบครองหรือทำการพัฒนา ผลิต อาวุธทำลายล้างสูงอีกครั้งในอนาคต เนื่องจากสหประชาชาตินั้นถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก แต่พันธกรณีนี้เข้าไปควบคุมพฤติกรรมในอนาคตของประเทศอิรัก เพื่อมิให้อิรักกลับมามีอาวุธทำลายล้างสูงอีกในอนาคต ซึ่งจะเป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค

5.3 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก

ในการแสดงบทบาทของสหประชาชาติในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาสงครามอิรัก-คูเวตในครั้งนี้นั้น ถือได้ว่า มิได้ประสบความสำเร็จดังที่คาดหวังไว้ทุกเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งอาจเกิดจากองค์กรผู้ปฏิบัติหรือโดยข้อจำกัดของมาตรการต่างๆ อันส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหานี้ต้องลดถอยลงหรือมีประสิทธิภาพอยู่ในวงจำกัด ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ได้แก่

5.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ปัญหาและอุปสรรคนั้นเกิดจากกการที่กฎบัตรสหประชาชาติเพียงแต่ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการเกี่ยวกับซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก่อนองค์กรอื่นเท่านั้น แต่มิได้ให้เป็นอำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเพียงองค์กรเดียวในการดำเนินการดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้หรือดำเนินการไม่เป็นผลองค์กรอื่นของสหประชาชาติย่อมสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นได้ต่อไป โดยที่สมัชชาสามารถทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ แต่อำนาจของสมัชชาเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมีข้อจำกัดอยู่คือ ข้อเสนอแนะของสมัชชาอาจมีผลผูกพันต่อต่อรัฐสมาชิกหรือคณะมนตรีความมั่นคง แต่จะไม่มีผลผูกพันกับรัฐที่มิได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ อีกทั้งโดยข้อจำกัดตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 12 ข้อ 1 ที่สมัชชาจะไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในเรื่องราวความขัดแย้งหรือสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังพิจารณาอยู่[30] ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยอมรับถึงบทบาทคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรแรกในกรณีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนี้ก็เช่นกัน ที่สมัชชามรส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาได้น้อยมากเนื่องจากเป็นเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาอยู่ ประกอบกับมิได้มีการโอนเรื่องดังกล่าวให้แก่สมัชชาแต่อย่างใด

สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการวิจารณ์มากที่สุดถึงบทบาทที่มีในช่วงเวลาก่อนสงคราม ระหว่างสงครามและภายหลังสงครามกับอิรักครั้งนี้ กล่าวคือ สหประชาชาติมีสภาพคล้ายกับถูกสหรัฐฯ ตัดหน้า โดยการชิงใช้กำลังโจมตีอิรักโดยไม่เชื่อฟังหรือหวั่นเกรงต่อข้อบังคับในกฎบัตรแต่อย่างใด ดังนั้นเหตุการณ์ระหว่างสงครามจึงดำเนินไปในลักษณะที่มิใช่สงครามสหประชาชาติอย่างที่ควรจะเป็น ตามที่ระบุไว้ในบทที่ 7 มาตรา 39 ถึงมาตรา 90 ในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่เป็นสงครามอเมริกันซึ่งเกิดขึ้นและดำเนินไปตามนโยบายและการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกา

ครั้นเมื่อสงครามใกล้ยุติ เมื่อประเทศต่างๆ เห็นเหตุการณ์อันส่อเค้าว่าสหรัฐฯ จะใช้อำนาจเต็มที่ในการดำเนินการและการฟื้นฟูบูรณะอิรัก ก็ได้มีความพยายามที่จะยับยั้งพฤติการณ์ดังกล่าวโดยเฉพาะเสียงวิจารณ์ที่มาจากสหภาพยุโรปและรัสเซีย ที่ต้องการให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทหลักในการฟื้นฟูบูรณะอิรัก เสียงวิจารณ์เหล่านี้มีผลสหรัฐฯ กับอังกฤษออกแถลงการณ์

---

[30] มาตรา 12 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

ร่วมกันในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ.2003 ระบุว่า สหประชาชาติจะมีบทบาทสำคัญ (vital role) ในการฟื้นฟูบูรณะอิรัก[31] แต่ความเป็นจริงแล้ว ทั้งสองประเทศมิได้แสดงความกระตือรือร้นเชื้อเชิญสหประชาชาติให้เข้ามาร่วมมีบทบาทบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างจริงจัง[32]

5.3.1.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายต่อมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

ได้มีข้อโต้แย้งว่าคณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติการภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและและไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายอยู่ในมาตรการที่นำมาใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 7 การตีความนี้ไม่สามารถยอมรับได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) ตามมาตรา 24 (1) ประกอบกับมาตรา 1 และมาตรา 2 กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ การส่งเสริมและสนับสนุนต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ถือเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ และคณะมนตรีคำนึงถึงประเด็นเหล่านั้นในการปฏิบัติการภายใต้หมวดที่ 7 ดังนั้นจึงมีการการโต้แย้งโดยผู้วิจารณ์ทางกฎหมายบางท่าน[33] ว่ากฎหมายมนุษยธรรมจะนำมาใช้เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนเมื่อเกิดการขัดกันทางอาวุธ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องผูกพันโดยกฎเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

2) ข้อจำกัดอื่นๆ คือ การบังคับโดยรูปแบบทางกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด หรือ jus cogens ทั้งนี้หลักการของหลักกฎหมายเด็ดขาดได้ถูกพัฒนาขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่1960 และสามารถพบได้ในมาตรา 63 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา 1969 รูปแบบในฐานะที่เป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาดนี้ไม่สามารถทำให้หันเหออกจากจุดมุ่งหมายได้ และได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่ามาตรฐานเหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้ในการที่คณะมนตรีความมั่นคงในการบังคับใช้มาตรการภายใต้หมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ในฐานะที่แก่นของสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด

---

[31] Available from : http://www.edition.cnn.com/2003/us/05/01/bush.transcript. , 24 October 2006 .

[32] ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ ค้ำชู, <u>อิรัก : วิกฤตถาวร?</u> , หน้า 256.

[33] L.Doswald-Beck/S.Vite, "International Humanitarian Law and Human Rights Law" , <u>ICRC Review</u> 293 (1993) : 94.

รูปแบบเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้กับมาตรการบังคับที่บังคับใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 7

3) ตามมาตรา 24 ถึงมาตรา 26 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ได้วางหลักไว้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการขัดแย้งกันหากบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ดังนั้น ระเบียบโลกที่สันติสามารถเห็นได้จากการเคารพซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

5.3.1.2 การใช้ดุลพินิจในการบังคับมาตรการบังคับภายใต้มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น มีข้อถกเถียงในประเด็นที่เกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการบังคับให้เกิดประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุมของกฎหมายระหว่างประเทศแล้วไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขนอกเหนือไปจากเนื้อความตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม มาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ไม่ได้ตอบคำถามในเรื่องของขอบเขตที่แน่ชัดและระยะเวลาของการบังคับเอาไว้ ยิ่งไปกว่านั้น จากการที่การบังคับเกิดขึ้นไม่บ่อยนักในช่วงก่อนการสิ้นสุดของสงครามเย็น มีเพียงนักวิชาการไม่กี่ท่านที่ให้ความเห็นในประเด็นนี้ แต่ความเห็นส่วนใหญ่ของนักวิชาการก็ไม่ได้หันเหออกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิทธิมนุษยชน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ว่าเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ[34]

ข้อวิจารณ์ประการอื่นที่ว่าการบังคับโดยคณะมนตรีความมั่นคงนั้นอยู่บนพื้นฐานของความไม่เป็นกลางหรือมาตรฐานในการใช้การบังคับที่มีรูปแบบที่ไม่แน่นอน กล่าวคือ เมื่อการบังคับได้ถูกนำมาใช้ต่ออิรักก็เพื่อบังคับให้ถอนกองกำลังออกจากคูเวต ความสงสัยหลายประการได้เกิดขึ้นเนื่องจากการรุกรานหรือการยึดครองโดยรัฐอื่น เช่น ตุรกี อิสราเอล และอินโดนีเซีย ไม่ได้มีผลที่นำมาซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ[35]

---

[34] R.Normand, Iraqi Sanctions, Human Rights and Humanitarian Law, Available from : http://www.merip.org/mer/mer200/normand.html. , 24 December 2005.

[35] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law : The Case of Iraq " , p. 265.

5.3.2 ปัญหาที่เกิดจากการขาดศักยภาพของคณะมนตรีความมั่นคงในทางพฤตินัย

จากหลักพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของสหประชาชาติ ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมอบหมายความรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น แนวทางการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจึงขึ้นอยู่กับการผลักดันไปในแนวทางที่รัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงต้องการ ซึ่งหากรัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นในแนวทางที่ขัดแย้งกัน คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งหากรัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นร่วมกันในแนวทางเดียวกัน ข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงออกมานั้น ก็เป็นเพียงพื้นฐานการยอมรับทางกฎหมายต่อการกระทำของรัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น เพียงแต่เป็นการจำกัดให้อยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ

แต่เมื่อการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักผ่านไปหลายปี โดยไม่มีทีท่าว่าจะได้รับการยกเลิกได้โดยง่ายสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงก็เริ่มมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในเรื่องที่ว่า ควรที่จะดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไปหรือไม่ โดยบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่เห็นว่าควรดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะยินยอมสนับสนุนอิรักปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ที่สหประชาชาติได้วางไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ทั้งสองประเทศเห็นว่าอิรักยังไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในข้อมติที่ผ่านมาของสหประชาชาติอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบอาวุธ ที่ยังมีการปกปิดซุกซ่อนสถานที่และข้อมูลเกี่ยวกับอาวุธต้องห้ามอยู่ อีกทั้งยังไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบกับคณะผู้ตรวจสอบอาวุธอย่างเต็มที่ โดยทั้งสองประเทศเห็นว่าจะยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อได้มีรายงานของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธว่า ได้ทำลายอาวุธต้องห้ามในอิรักจนหมดสิ้นแล้วเท่านั้น

2) กลุ่มประเทศที่เห็นว่าควรยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจประกอบไปด้วย

- ประเทศรัสเซีย อ้างว่าการบังคับทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนชาวอิรักเท่านั้น การที่ยังบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไปก็จะมีแต่ทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องอดอยากจากการขาดแคลนอาหาร อีกทั้งอิรักก็ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีใน

บางส่วนแล้ว เช่นได้มีการทำลายโรงงานอาวุธเคมี คลังอาวุธเคมีและขีปนาวุธไปมากแล้ว จึงควรมีการให้รางวัลตอบแทนแก่อิรักบ้างด้วยการยกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจ การที่รัสเซียสนับสนุนอิรักเป็นที่รู้กันว่าอิรักติดหนี้รัสเซียอยู่ประมาณ 10,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ตราบใดที่อิรักยังคงตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจอยู่ ประเทศรัสเซียก็ไม่มีทางที่จะได้รับการชำระหนี้จากทางอิรัก นอกจากนั้น บริษัทหลายแห่งในประเทศรัสเซียได้ตกลงทำสัญญาทางธุรกิจกับอิรักเป็นมูลค่ากว่า 20,000 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการค้าน้ำมัน ซึ่งการดำเนินธุรกิจจะเริ่มได้ก็ต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงยกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจกับประเทศอิรัก

- ประเทศฝรั่งเศส ฝรั่งเศสต้องการให้ยกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักโดยให้เหตุผลเหมือนประเทศรัสเซีย คือ ต้องการให้รางวัลกับประเทศอิรักที่ได้ทำลายอาวุธเคมีและขีปนาวุธไปแล้ว โดยที่บริษัทโตตาล (Total) และบริษัทเอลฟ์-อาถิแตน (Elf-Aquitaine) ที่เป็นบริษัททำธุรกิจขนาดใหญ่ของฝรั่งเศส ได้ลงนามในสัญญาทำธุรกิจกับประเทศอิรักด้วยเช่นกันประเทศอิรักเคยขู่ว่าจะเลิกสัญญากับบริษัทถ้าฝรั่งเศสไม่ร่วมคัดค้านการลงมติที่ 1284[36] ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่สนับสนุนอิรักให้มีการยดเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

- ประเทศจีน เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เห็นว่าควรยกเลกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรัก เนื่องจากจีนเห็นว่าประเทศอิรักได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามมติที่ 687 ครบถ้วนแล้ว[37] และไม่ต้องการเห็นการแทรกแซงภายในกิจการของรัฐอื่น อีกทั้งจีนก็ต้องการทำการค้าขายกับประเทศอิรักเช่นกัน โดยเฉพาะจีนต้องการขายอาวุธให้กับอิรักเหมือนในช่วงก่อนสงครามอ่าว

5.3.3 ปัญหาที่เกิดจากกลไกการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสงครามอิรักคูเวตในครั้งนี้ เป็นมาตรการที่เรียกร้องให้บรรดารัฐต่างๆ ระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าหรือคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวตตามข้อมติที่ 661 (1990) เป็นการบีบบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวต เพื่อให้อิรักยอม

---

[36] Richard Butler, " The Great Threat : Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Secority" , p.227.

[37] Ibid., p.105.

ปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาในสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในลักษณะของการคว่ำบาตรนี้ได้มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้ว[38]

ก่อนหน้านี้คณะมนตรีความมั่นคงได้บังคับใช้มาตรการบังคับมากกว่า 14 ครั้งใน 56 ปี ในช่วงก่อนปี 1990 มีการใช้มาตรการบังคับเพียงในกรณีของโรดีเซียและแอฟริกาใต้ และตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการบังคับใช้มาตรการบังคับขึ้นเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ เช่นในกรณีของ อาฟกานิสถาน แองโกลา เอธิโอเปียและอีริเทรีย อดีตยูโกสลาเวีย สหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย เฮติ อิรัก ลิเบีย ไลบีเรีย รวันดา เซียร่า ลีโอน โซมาเลียและซูดาน[39] ในขณะเดียวกัน การโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรการบังคับก็ยังมีอยู่ และการบังคับได้มีการโต้เถียงในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

5.3.3.1 การขาดซึ่งความโปร่งใส

ครั้งหนึ่งการบังคับอยู่ในสถานะที่เป็นการปฏิบัติการลับและไม่สามารถถูกตรวจสอบได้หรือไม่มีการรายงานต่อสาธารณะ โดยอยู่ภายใต้ความควบคุมคณะกรรมการการบังคับ (Sanctions Committees)[40] สมัชชาของ UN ต้องการให้มีความโปร่งใสในคณะกรรมการการบังคับเพิ่มมากยิ่งขึ้น[41] คณะมนตรีความมั่นคงมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงให้เกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ปรากฏในคำแถลงเพื่อที่จะสร้างกลไปอย่างเป็นทางการที่จะประเมินถึงผลกระทบของการบังคับและเพื่อที่จะตรวจสอบถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น[42]

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรตรวจสอบก็เช่น ภายในองค์กรยังไม่มีความเป็นกลางเท่าที่ควร เช่น ใน Sanction Committee, UNSCOM นั้น สมาชิกโดยส่วนมากเป็นคนสัญชาติอเมริกัน ทำให้เกิดความไม่ร่วมมือของอิรักจากเหตุดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าหากอนุญาตให้เข้าไปตรวจสอบจะเป็นการไปสอดแนมหรือขาดความเป็นกลางในการทำรายงานการ

---

[38] Couloumbis, Wolfe, Introduction to International Relations : Power and Justice, pp.176-178.

[39] Available from : http://www.un.org/News/ossg/sanctions.htm. , 9 September 2004.

[40] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law : The Case of Iraq" , p. 272.

[41] General Assembly Resolution 242, Annex II (1997), UN Doc. A/52/242.

[42] Work of the Sanctions Committee, UN Doc.S/1999/92.

ตรวจสอบ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาทำให้ต้องเปลี่ยนองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานสามารถกระทำได้ เป็นต้น

5.3.3.2 การขาดซึ่งทฤษฎีทางกฎหมายและหลักการพื้นฐาน

การขาดซึ่งการจัดเตรียมสถาบันเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขผลกระทบทางมนุษยธรรมที่เกิดจากมาตรการบังคับนั้น ถือเป็นเรื่องจำกัดความสามารถของสหประชาชาติที่จะรับผิดชอบต่อผลร้ายทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นตามมาจากระบอบการบังคับ หน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติได้มีการศึกษาในปี 1998[43] ได้แนะนำถึงหลักการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้ซึ่งมาตรการบังคับที่จะต้องจัดให้มีขึ้นและจะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ในเอกสารที่ยื่นโดยรัสเซียก็ได้ระบุว่าระบอบการบังคับต้องดำเนินการด้วยจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ต้องมีกำหนดเวลา ต้องมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการทบทวนและตระเตรียมในเรื่องการวางเงื่อนไขในการตัดสินใน และจะต้องปราศจากแรงกระตุ้นทางการเมือง[44] ในรายงาน Bossuyt ซึ่งจัดทำขึ้นตามคำร้องขอของคณะกรรมาธิการย่อยว่าด้วยการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน (the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) ได้แนะนำถึงเครื่องมือในการทดสอบหกประการที่จะประเมินผลระบอบการบังคับ[45] เกี่ยวกับการประเมินผลนี้ ประเด็นแรกที่จะถูกทดสอบคือ การที่มาตรการบังคับจะถูกนำมาใช้จะต้องประกอบด้วยเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมีการคุกคามหรือการกระทำละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้น ประการที่สอง การบังคับจะต้องมุ่งเป้าไปที่คู่กรณีผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการคุกคามหรือละเมิดซึ่งสันติภาพนั้น และไม่ใช่พลเรือนผู้บริสุทธิ์ ประการที่สาม เป้าหมายในการบังคับจะอยู่ที่สินค้าหรือวัตถุที่เหมาะสมเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงสินค้าทางมนุษยธรรม ประการที่สี่และห้า คือ การบังคับจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมในเรื่องระยะเวลาและการมีผลบังคับใช้ ประการที่หก คือ การคัดค้านของรัฐบาล องค์กรเอกชน (NGOs) องค์กรระหว่างรัฐ นักวิชาการ และสาธารณชน จะต้องนำเข้ามาสู่การพิจารณา

---

[43] C. Bruderlein, Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions, Available from : http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/sanctions.html. , 25 June 2006.

[44] UN Doc. A/AC182/L100(1998), para.41-47.

[45] The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights (The Bossuyt Report), E/CN.4/Sub.2/2000/33 of 21 June 2000.

5.3.3.3 ระยะเวลาที่ยาวนานในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้แสดงให้เห็นถึง การที่มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นระยะเวลานานนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในการที่ทำให้การเมืองของประเทศเป้าหมายเป็นไปในทิศทางที่เลวร้ายลง[46] จากการศึกษาเมื่อปี 1991 ได้แสดงให้เห็นว่าการบังคับทางเศรษฐกิจได้ส่งผลถึง 34 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนทั้งสิน 115 กรณี ซึ่งรวมถึงระบอบการบังคับที่ถูกนำมาใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อโรดีเซียใต้และแอฟริกาใต้

ในกรณีของอิรัก นับตั้งแต่มีการประกาศใช้มาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจในปี1990 จนถึงปี 2003 ซึ่งกินเวลาเกือบ 13 ปี ที่อิรักถูกใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศ ซึ่งจากการรายงานของหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอิรักพบว่า สภาพในอิรักชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปยังตกอยู่ในความทุกข์ยาก และต้องพบกับภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ประชาชนในอิรักจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคนมีสภาพร่างกายทรุดโทรมเนื่องจากการขาดอาหาร ซึ่งคนอิรักส่วนใหญ่จำนวนถึง 18 ล้านคนนั้นหากไม่เป็นชาวนาก็จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่กับการสงคราม ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพที่เป็นได้ ถึงแม้ว่าจะมีการจัดให้มีโครงการขายน้ำมันเพื่อแลกซื้ออาหารก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วเงินที่เหลือเพื่อมาจัดสรรมาเป็นค่าอาหาร เพื่อจุนเจือประชาชนชาวอิรักก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยทางองค์การยูนิเซฟได้มีรายงานถึงอัตราการเสียชีวิตของเด็กชาวอิรักได้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา และในระหว่างปี ค.ศ. 1994 - 1999 เพิ่มขึ้นเป็น 131 ใน 1,000 ราย ส่วนเด็กที่เสียชีวิตในขวบปีแรกก็เพิ่มจาก 47 เป็น 108 ในทุกๆ 1,000 ราย นอกจากนี้ยังเกิดการขาดแคลนน้ำและไฟฟ้าในโรงพยาบาล โดยในภาวะการขาดอาหารและจำนวนโรคติดต่อที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยที่ทวีอัตราการตายของเด็ก ทั้งนี้ปัญหาต่างๆเกิดขึ้นก็สืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ยาวนานนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนของประเทศเป้าหมายเป็นอย่างมาก ยิ่งยืดเยื้อนานเท่าใดก็จะยิ่งส่งผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นเท่านั้นและอิรักเองก็ยังไม่ยอมเปลี่ยนแปลงท่าทีว่าจะปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ย่อมจะทำให้ประชาชนชาวอิรักต้องตกอยู่ในความทุกข์ยากต่อไป ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่สหประชาชาตินำมาใช้ในครั้งนี้มีลักษณะเป็นแบบรวมไม่มีการเฉพาะเจาะจงลงไป ว่าจะเป็นการบังคับกับส่วนใดของ

---

[46] R.A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work" , International Security 22 (1997) : 90.

ประเทศ หรือจะบังคับกับด้านใดโดยเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถที่จะควบคุมผลที่ตามมาและระยะเวลาที่จะใช้ได้

5.3.4 ปัญหาที่เกิดจากความไม่ให้ความร่วมมือของอิรักต่อมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

ในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนั้น สหประชาชาติได้เลือกรูปแบบในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การปิดล้อมทางทะเล และการปิดล้อมทางอากาศมาใช้ แต่อิรักก็มิได้ให้ความร่วมมือต่อสหประชาชาติในมาตรการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาที่ยาวนานในการบังคับ ปัญหาต่างๆ รวมถึงผลกระทบจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น ไม่ได้เกิดจากปัญหาของการบังคับใช้ข้อมติของสหประชาชาติเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากทางฝ่ายรัฐบาลอิรักในการให้ความร่วมมือต่อมาตรการบังคับใช้มาตรการด้วย ซึ่งพอที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้ความร่วมมือของอิรักที่สำคัญได้ดังนี้

5.3.4.1 ความร่วมมือของอิรักต่อมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและมาตรการปิดอ่าว

อิรักได้มีการละเมิดข้อมติของสหประชาชาติโดยการลักลอบขายน้ำมันโดยนโยบายอนุญาตให้อิรักผลิตน้ำมันส่งออกได้แม้จะอยู่ในความควบคุมขององค์การสหประชาชาติทั้งในด้านปริมาณประเทศลูกค้าของอิรักและการรับเงินนี้ก็ไม่สามารถป้องกันการลักลอบส่งน้ำมันออกโดยไม่ผ่านองค์การสหประชาชาติได้ อาทิเช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ 2000 หน่วยเรือลาดตระเวนสากลในอ่าวโอมานได้หยุดและตรวจค้นเรือบรรทุกน้ำมันของรัสเซีย เพราะสงสัยว่าลักลอบนำน้ำมันออกจากอิรัก ซึ่งรัสเซียได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวแต่จากการตรวจสอบทางเคมีบนเรือยืนยันว่าได้บรรทุกน้ำมันของอิรักอย่างแน่นอน[47] และในเดือนเมษายน 2000 ก็ได้มีการตรวจค้นเรือบรรทุกน้ำมันของรัสเซียในอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากบริษัท Royal Dutch หรือ Shell ซึ่งจากการตรวจพิสูจน์ก็พบว่าส่วนหนึ่งของน้ำมันนั้นเป็นของอิรักอย่างแน่นอน บริษัทเชลล์จึงถูกปรับไป 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ[48] ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2002 เรือพิฆาตของอังกฤษได้จับกุมเรือของอิรักขณะลักลอบขนส่งน้ำมันโดยทีแรกเข้าใจว่าเป็นการลักลอบขนส่ง

---

[47] Keesing's Record of World Events (February 2000) : 43435.

[48] ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก" , ใน เอเชียรายปี 2001/2544, หน้า 333.

อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง[49] จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า มาตรการต่างๆ ที่สหประชาชาตินำมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดล้อมทางทะเลและทางอากาศ หรือมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ หรือการตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติก็ตาม ยังคงมีหนทางที่จะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งอาจเป็นผลให้มาตรการดังกล่าวไม่บรรลุผลสมบูรณ์ดังที่หวัง ประกอบกับ ในการดำเนินการต่างๆ ของสหประชาชาติยังต้องกระทำไปตามกรอบอำนาจของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง แต่ยังคงต้องเคารพในอธิปไตยของรัฐอื่นด้วย จะไปละเมิดไม่ได้ ตามที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 23 แห่งอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 และ มาตรา 70 แห่งพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 สามารถนำมาใช้กับกรณีการปิดอ่าว การยกเว้นในการปิดอ่าวจะต้องได้รับการอนุญาตถ้าประชากรในประเทศที่ถูกปิดกั้นอยู่ถูกคุกคามด้วยความอดอยากและการขาดวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์อย่างร้ายแรง

5.3.4.2 ความร่วมมือของอิรักต่อมาตรการปิดล้อมทางอากาศ

เนื่องจากลักษณะการคมนาคมทางอากาศนั้น อากาศยานสามารถที่จะบินจากน่านฟ้าอาณาเขตไปได้ในทุกทิศทางในระดับเพดานบินต่างๆและไม่สามารถหยุดหรือบังคับให้เดินทางกลับได้ง่าย เหมือนการคมนาคมทางเรือ ดังนั้น การปิดล้อมทางอากาศจึงทำได้ยาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อมติที่ 670 (1990) นั้น ได้ให้อำนาจบรรดารัฐต่างๆ ร่วมกันหยุดเพื่อตรวจค้นหรือสกัดกั้นขัดขวางอากาศยานที่ละเมิดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักตามข้อมติที่ 661 (1990)[50] แต่ข้อมติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจรัฐต่างๆ ในการทำลายหรือเข้าโจมตีอากาศยานที่ฝ่าฝืนมาตรการตามข้อมตินั้น ดังนั้น หากมีอากาศยานใดฝ่าฝืนมาตรการตามมติคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าว บรรดาอากาศยานรบของกองกำลังนานาชาติคงมีอำนาจในการที่จะยิงเตือนเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะทำลายอากาศยานดังกล่าวบรรดาอากาศยานรบของกองกำลังนานาชาติคงมีอำนาจในการที่จะยิงเตือนนั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะทำลายอากาศยานดังกล่าวเพราะจะขัดต่อกรอบอำนาจที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดไว้และอาจจะถูกรัฐต่างๆ ประณามได้ อีกทั้งการปฏิบัติของรัฐต่างๆ แม้กระทำไปตามกรอบอำนาจของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง แต่ยังคงต้องเคารพในอธิปไตยขอรัฐอื่นด้วย จะไปละเมิดไม่ได้

---

[49] ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก",ใน เอเชียรายปี 2003/2546, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546),หน้า 350.

[50] UN Doc. S/ RES/ 670 (25 September 1990).

การที่สหรัฐฯและอังกฤษเป็นตัวตั้งตัวตีรักษามาตรการป้องกันไม่ให้เครื่องบินอิรักบินเข้าเขตที่กำหนดใน ค.ศ.1991-1992 ว่าห้ามบิน กล่าวคือ เหนือเส้นขนานที่ 36 และใต้เส้นขนานที่ 32 การบินตรวจตราในเขตห้ามบินและการทิ้งระเบิดถล่มฐานยิงขีปนาวุธและสถานีป้องกันภัยทางอากาศที่อิรักลักลอบจัดตั้งยังคงมีอย่างต่อเนื่อง[51] การเพิกเฉยต่อการห้ามเครื่องบินของอิรักบินออกนอกประเทศ ในกลางเดือนมีนาคม 1999 อิรักได้ท้าทายคณะมนตรีความมั่นคงโดยเพิกเฉยต่อการห้ามเครื่องบินอิรักบินออกนอกประเทศ กล่าวคือ มีการนำผู้แสวงบุญชาวอิรัก 300 คน ไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะ ซึ่งเป็นเหตุให้อิรักขัดแย้งกับองค์การสหประชาชาติ[52]

5.3.4.3 ความร่วมมือของอิรักต่อการตรวจอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD)

ถ้อยคำในข้อมติที่ 687 ที่ว่า คณะมนตรีความมั่นคงได้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าอิรักได้คุกคามต่อสันติภาพอย่างต่อเนื่องจากการที่อิรักครอบครองอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) นั้นก่อให้เกิดปัญหา ถึงแม้ว่า มาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดไว้ว่า คณะมนตรีสามารถประเมินสถานการณ์ได้โดยมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง แต่ข้อโต้แย้งได้เกิดขึ้นจากความสงสัยถึงความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ห้ามไว้ในเรื่องการครอบครองอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ยกเว้นกรณีที่รัฐอธิปไตยได้ตกลงที่จะจำกัดจำนวนของอาวุธเหล่านั้น ถ้อยคำของข้อมติที่ 687 ได้บอกเป็นนัยว่าคณะมนตรีตัดสินใจว่าอิรักยังคงคุกคามต่อสันติภาพอย่างต่อเนื่อง อันทำให้เกิดความเกรงกลัวว่าอิรักมีแนวโน้มที่จะใช้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงเหล่านั้น ข้อสันนิษฐานของคณะมนตรีเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลจากพฤติกรรมในอดีตของอิรัก กล่าวคือ อิรักได้กระทำการรุกรานคูเวต และได้ใช้แก๊สพิษในสงครามอ่าวครั้งแรกต่ออิหร่าน และต่อชาวเคิร์ดในช่วงทศวรรษที่ 1980[53]

ในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธของ UNSCOM และ UNMOVIC นั้นประสบกับปัญหาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีตามข้อมติจากประเทศอิรัก โดยการไม่ให้ความร่วมมือและการขัดขวางการดำเนินงานการตรวจสอบอาวุธในลักษณะต่างๆ โดยทุกครั้งเมื่อคณะมนตรี

---

[51] ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก",ใน เอเชียรายปี 2002/2545,หน้า 332.

[52] ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก",ใน เอเชียรายปี 2000/2540, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540),หน้า 359.

[53] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq" , p. 281.

ความมั่นคงได้รับรายงานจากคณะตรวจสอบอาวุธว่ามีการฝ่าฝืนข้อมติโดยการขัดขวางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงมักจะมีมติการประณามการกระทำของอิรัก[54] ซึ่งอิรักมักจะยินยอมให้ความร่วมมือหลังจากมีมติประณามการกระทำของอิรัก และการที่คณะมนตรีความมั่นคงยังไม่ประกาศยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เหตุหนึ่งก็มาจากการที่คณะผู้ตรวจสอบอาวุธยังไม่สามารถประกาศออกมาได้อย่างชัดเจนว่า ได้ทำงานที่ได้รับมอบหมายคือ การปลดอาวุธต้องห้ามทั้งหมดของอิรักได้ ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งก็มาจากการกระทำของอิรักเองที่ปกปิดซุกซ่อนโครงการอาวุธ และไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งหมดของโครงการอาวุธต้องห้าม อีกทั้งยังไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบอาวุธ รวมไปถึงกีดกันและขัดขวางการตรวจสอบด้วย

5.3.4.4 ความร่วมมือของอิรักต่อโครงการน้ำมันแลกอาหาร

หลังสงครามสิ้นสุดลง ในปี 1996 ประชาชนอิรักได้รับความอดอยากจากการขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค แม้ว่าอิรักจะได้รับอนุญาตจากสหประชาชาติให้ผลิตและขายน้ำมันดิบได้วันละ 1,600 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณวันละ 500,000 บาร์เรลนั้น ถือได้ว่าเป็นปริมาณที่น้อยมากไม่เพียงพอที่จะนำเงินรายได้มาเลี้ยงประชาชน เนื่องจากรายได้ที่ได้รับการอนุญาตให้ขายน้ำมันรัฐบาลอิรักจะได้รับเพียง 30% เท่านั้น ส่วนที่เหลือ 70% จะนำไปเป็นค่าเสียหายให้กับประเทศคูเวต และส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในอิรักด้วย[55] อิรักจึงได้ยืนยันที่จะไม่ยอมรับมติของสหประชาชาติที่ให้อิรักขายน้ำมันเพื่อนำเงินไปซื้ออาหารและยา โดยกล่าวว่า มติดังกล่าวเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของอิรัก[56] ต่อมา ได้มีความพยายามที่จะเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติกับผู้แทนรัฐบาลอิรักที่กรุงเวียนนา เมื่อวันที่ 8 มกราคม 1992 เกี่ยวกับการให้อิรักขายน้ำมันในเพื่อให้อิรักได้รับเงินมาเพื่อใช้ในการซื้อสินค้าและเวชภัณฑ์เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนพลเรือน แต่การเจรจานี้ไม่บรรลุผลสำเร็จแต่ประการใด[57] และการเจรจาในครั้งต่อไปก็ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นกัน

---

[54] ข้อมติในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยข้อมติที่ 1060 (1997), 1134 (1997), 1194(1998) และ 1205 (1998)

[55] UN. Doc S/RES/986 (14 April 1995)

[56] จรัญ มะลูลีม, "ตะวันออกกลาง", ใน เอเชียรายปี 1992/2535 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 307.

[57] ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก", ใน เอเชียรายปี 1993/2536, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 334.

ในช่วงปี 1995 อิรักมีท่าทีอ่อนลงและโน้มเอียงไปในทางรับข้อเสนอขององค์การสหประชาชาติที่จะผลิตน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในเวลา 6 เดือนเพื่อส่งออก ทั้งที่แต่เดิมนั้นอิรักปฏิเสธที่จะทำมาตลอด โดยการอ้างว่าการยอมรับข้อเสนอเท่ากับอิรักเสียอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ แต่เหตุผลที่แท้จริงก็คือ อิรักต้องการให้ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจทั้งหมดมากกว่าการผลิตน้ำมันตามที่สหประชาชาติระบุอนุญาต เมื่อมีรายได้เข้ามานั้น รัฐบาลอิรักก็ไม่ได้มีสิทธิที่จะใช้ตามใจชอบ แต่ต้องแบ่งออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ญาติของผู้เสียหายจากสงครามอ่าวเปอร์เซีย สมทบเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติที่ถูกส่งเข้ามาปฏิบัติการต่างๆ ในอิรัก และซื้อยาและเวชภัณฑ์โดยมีองค์การสหประชาชาติกำกับดูแลดังนั้น จะมีเงินเหลือถึงมือรัฐบาลอิรักจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น[58]

จนกระทั่งในปี 1996 รัฐบาลอิรักได้ตกลงรับข้อเสนอของสหประชาชาติที่จะส่งออกน้ำมันดิบภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การสหประชาชาติ หลังจากที่มีการเจรจากันมาแล้วหลายรอบ โดยอิรักปฏิเสธมาตลอดที่จะพิจารณามติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 706 (สิงหาคม 1991) โดยอ้างว่าการถูกกำกับการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเท่ากับว่าอิรักไม่มีอำนาจอธิปไตยในดินแดนของตนเอง จนกระทั่งต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงได้ลงมติที่ 986 อนุญาตให้อิรักขายน้ำมันได้ในจำนวนจำกัดและอยู่ในการกำกับดูแลของสหประชาชาติอย่างเข้มงวด ซึ่งทางอิรักได้ส่งผู้แทนมาเพื่อเจรจาเพื่อให้มีการพิจารณาข้อมตินี้ใหม่ โดยมีการปรึกษากันในเรื่องการแจกจ่ายของบรรเทาทุกข์ในเขต 3 จังหวัดที่พวกเคิร์ดอาศัยอยู่ ซึ่งอิรักปฏิเสธที่จะส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์แก่ชาวเคิร์ดทางตอนเหนือของประเทศโดยผ่านตุรกี อิรักอ้างว่าจะต้องเคารพในอธิปไตยของประเทศ สหประชาชาติจึงเสนอใหม่ว่า ให้ส่งไปยังเมืองท่าทางใต้ของอิรักและให้องค์การอาหารโลก (World Food Programme –WFP) ของสหประชาชาติดูแลการขนส่งและการแจกจ่าย แต่อิรักก็ไม่ยอมรับและกล่าวหาว่าการเสนอดังกล่าวของสหประชาชาตินั้นถูกกดดันจากสหรัฐฯและอังกฤษ[59] จนในที่สุดหลังการเจรจา 4 รอบ จึงได้มีการแก้ไขข้อความในมติที่ 986 เล็กน้อยจึงทำให้องค์การสหประชาชาติและผู้แทนรัฐบาลอิรักลงนามในบันทึกช่วยจำเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 1996 ซึ่งวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขายน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในเวลา 6 เดือน[60] ต่อมาเมื่อ

---

[58] Final Report of the Independent Inquirry Committee on the Oil For Food Programme, Available from : http://www.oilforfoodfacts.org/final_rep_offp.aspx. , 23 March 2008.

[59] Keesing's Record of World Events (April 1996) : 41072.

[60] Joy Gordont, " When Intent Makes All the Difference in the World : Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide" Yale Human Rights & Development L.J 5 (2002) : 75.

วันที่ 30 พฤษภาคม 1996 รัฐมนตรีกระทรวงน้ำมันของอิรักก็ประกาศว่าจะเริ่มผลิตน้ำมัน 800,000 บาร์เรลต่อวันตั้งแต่กลางเดือนมิถุนายน 1996 [61] จากการที่สหประชาชาติคงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาอย่างยาวนาน ทำให้ประชาชนอิรักได้รับความอดอยากจากการขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค แม้ว่าอิรักจะได้รับอนุญาตจากสหประชาชาติให้ผลิตและขายน้ำมันดิบได้วันละ 1,600 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณวันละ 500,000 บาร์เรลนั้น ถือได้ว่าเป็นปริมาณที่น้อยมากไม่เพียงพอที่จะนำเงินรายได้มาเลี้ยงประชาชน เนื่องจากรายได้ที่ได้รับการอนุญาตให้ขายน้ำมันรัฐบาลอิรักจะได้รับเพียง 30% เท่านั้น ส่วนที่เหลือ 70% จะนำไปเป็นค่าเสียหายให้กับประเทศคูเวต และส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในอิรักด้วย[62]

5.3.4.5 ปัญหาจากความร่วมมือของชาติต่างๆ ต่อมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจออกมาเพื่อบังคับใช้รัฐทุกรัฐจะต้องปฏิบัติตามข้อมติที่กำหนดโดยคณะมนตรีความมั่นคง แม้ว่าในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรักนี้ จะได้รับความร่วมมือจากบรรดารัฐต่างๆ จำนวนมากก็ตาม แต่ความร่วมมือของบรรดารัฐต่างๆ มิได้เป็นความร่วมมืออย่างเสมอภาคและบางรัฐยังมีความเห็นคัดค้าน ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างในศักยภาพของรัฐ นโยบายรัฐ และผลกระทบที่รัฐนั้นๆ ได้รับจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจแยกกลุ่มรัฐต่างๆ ได้ดังนี้

1. รัฐที่เป็นผู้นำและพร้อมที่จะปฏิบัติการใดๆ ในทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงป้าหมายในการบังคับทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

2. รัฐที่พร้อมจะเข้าร่วมในการปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการบังคับทางเศรษฐกิจ แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นผู้นำในการปฏิบัติการ ได้แก่ อังกฤษ ซาอุดิอาระเบีย และซีเรีย เป็นต้น

3. รัฐที่พร้อมจะให้การสนับสนุนในปฏิบัติการต่างๆ โดยทางอื่น เช่น ทางการเงิน แต่ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมในปฏิบัติการทางทหารแต่อย่างใด ได้แก่ ญี่ปุ่นและเยอรมัน

4. รัฐที่ต้องการจะให้การสนับสนุนการปฏิบัติการโดยการลงมติ และแสดงความเห็นสนับสนุน แต่ไม่มีความประสงค์จะมีส่วนร่วมใดๆ โดยทางอื่น รวมถึงต้องการให้

---

[61] Keesing's Record of World Events (May 1996) : 41120.

[62] UN. Doc S/RES/986 (14 April 1995)

ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น รัฐต่างๆ เหล่านี้มีจำนวนมาก ได้แก่ สหภาพโซเวียต จีน ฝรั่งเศส เป็นต้น

5. รัฐที่ไม่สนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการบังคับทางเศรษฐกิจ แต่พร้อมที่จะยอมตามมติคณะมนตรีความมั่นคง รัฐต่างๆ เหล่านี้แม้จะเป็นรัฐที่ไม่ได้รับผลกระทบจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ หรืออยู่ห่างไกลจากภูมิภาคนี้ มากเกินกว่าศักยภาพของรัฐจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น รัฐในกลุ่มละตินอเมริกา ยกเว้น อาร์เจนติน่า เป็นต้น

6. รัฐที่คัดค้านการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติโดยการลงมติและแสดงความเห็น แต่ไม่แสดงการต่อต้านหรือขัดขวางโดยการแสดงออกในทางอื่น ได้แก่ เยเมน คิวบา และจอร์แดน

7. รัฐที่เป็นปฏิปักษ์ ได้แก่ อิรัก[63]

เมื่อความร่วมมือของรัฐต่างๆ มีความแตกต่างกันดังนี้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง จะเห็นได้ว่าจากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้าของประเทศเป้าหมาย ในกรณีของการใช้มาตรการบังคับต่ออิรักนั้น มี 21 ประเทศที่เรียกร้องการขาดรายได้ที่เป็นผลมาจากการใช้มาตรการบังคับต่ออิรัก ซึ่งตามมาตรา 50 กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติว่ารัฐใดที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากมาตรการป้องกันหรือมาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงมีสิทธิที่จะปรึกษาต่อคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับหนทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น[64]

5.4 ประเมินผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

นับจากข้อมติที่ 661 ซึ่งถือเป็นมติแรกของคณะมนตรีความมั่นคงที่เริ่มบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จต่ออิรัก โดยมาตรการที่กำหนดในมตินี้แม้จะมีการผ่อนผันโดยมติอื่นที่ตามมาในเวลาต่อมาแต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่ออิรักเป็นอย่างมากมาตลอดระยะเวลาที่มีการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมาเป็นเวลากว่า 13 ปี ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอิรักจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นดังนี้

---

[63] Barry Buzan, "New Pattern of Global Security in the Twenty-First Century", International Affairs 3 (1991) : 437.

[64] UN Docs. S/22021 (1990) and S/22193 (1991).

จากการที่ได้ศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก จะเห็นได้ว่า ข้อมติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ออกมามาตรการต่างๆ นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศอิรักในหลายด้าน ตามที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง และผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงทำให้กฎหมายระหว่างประเทศในหลายส่วนถูกละเมิดไป ดังนั้น การที่ผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น จะส่งผลให้ความชอบด้วยกฎหมายของข้อมติเหล่านั้นสูญสิ้นไปหรือไม่

5.4.1 ความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคง

จากการที่องค์กรที่มีหน้าที่ออกข้อมติในการบังคับทางเศรษฐกิจขอสหประชาชาติก็คือ คณะมนตรีความมั่นคง โดยในการลงคะแนนออกมตินั้น มาตรา 27 กฎบัตรสหประชาชาติ[65]ได้กำหนดเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงไว้ว่า 1) สมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงจะมี 1 คะแนนเสียง และ 2) คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่นทั้งหมด รวมถึงการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น จักกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกทั้ง 9 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นชอบร่วมกันของบรรดาสมาชิกถาวรอยู่ด้วย เป็นการให้ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงด้วยเสียงข้างมาก ซึ่งในเสียงข้างมากนั้นจะต้องได้เสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการนำเอาหลักการลงคะแนนเสียงข้างมากมาผสมผสานกับหลักการลงคะแนนเสียงโดยเอกฉันท์อีกด้วย หรืออาจจะเรียกการลงคะแนนเสียงในเรื่องอื่นที่มิใช่วิธีการดำเนินการตาม ข้อ 27 อนุมาตรา 3 นี้ว่าเป็นการลงคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์โดยจำกัด ที่ว่าเป็นคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์ก็เนื่องจากจะต้องได้รับคะแนนเสียงทั้งหมดจากสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และที่เป็นการจำกัดก็เนื่องมาจากจะใช้เฉพาะกรณีการลงคะแนนเสียงในเรื่องที่มิใช่วิธีดำเนินการเท่านั้น

อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจกำหนดไว้ใน มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ ก่อนที่จะนำมาตรการตามมาตรา 41 มาใช้คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติเสียก่อนว่าได้มีสถานการณ์ที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ หรือการละเมิดต่อสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน

---

[65] มาตรา 27 กฎบัตรสหประชาชาติ

และได้แนะนำหรือตัดสินที่จะใช้มาตรการใดที่จะเป็นการธำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ[66]ซึ่งถือได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำการตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ และการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของนโยบายของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเต็มที่

นอกเหนือจากความชอบด้วยกฎหมายของมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาใช้แล้ว เมื่อมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ออกข้อมติมาเพื่อนำมาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อผ่อนคลายหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น อาทิเช่น กรณีโครงการน้ำมันแลกอาหาร ที่ออกมาเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดกับประชาชนชาวอิรัก เป็นต้น ข้อมติที่นำมาซึ่งมาตรการพิเศษเหล่านั้นต่างก็เป็นข้อมติที่ออกมาโดยกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

5.4.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

การบังคับทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชนชาวอิรัก เศรษฐกิจของอิรักได้ล่มสลายลง ก่อนการห้ามการทำการค้าขายนั้น รายได้หลักของอิรักกว่าร้อยละ 95 เป็นรายได้ที่มาจากการส่งออกน้ำมัน และบริการด้านการแพทย์รวมถึงบริการด้านวิชาชีพอื่นๆ นั้น ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชาวต่างชาติ[67] ทั้งนี้ ค่าของเงินดีนาร์ได้ลดลงจาก 60 ดีนาร์ต่อ 1 เหรียญสหรัฐฯ ในปี 1990 เป็น 1,200 ดีนาร์ ต่อ 1 เหรียญสหรัฐฯ ในปี 1995[68] ในกลางปี 1994 ได้มีรายงานว่าอัตราเงินเฟ้อได้สูงขึ้นถึง 6,000 เปอร์เซ็นต์[69] ในปี 1993 อุตสาหกรรมของประเทศดำเนินการได้เพียง ร้อยละ 10 ถึง 15 ของความสามารถที่มีอยู่ และอัตราการว่างงานในภาคอุตสาหกรรมประมาณว่ามีเกินกว่า ร้อยละ 70[70]

---

[66] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq" , p. 281.

[67] Ibid., p.103.

[68] Ibid., p.103.

[69] Joffe, "Iraq – Sanctions Continue", 6 Jane's Intelligence Rev. (1 July 1994) 314, available in LEXIS, News Library.

[70] Koche, "The Sanctions Against Iraq", Swiss Rev. World Aff. (July 1993), available in LEXIS, News Library.

การบังคับทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งการล่มสลายทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกันคนจน เห็นได้จาก ราคาของอาหารหลัก เช่น ขนมปัง อาหารเด็กทารก และแป้ง ได้เพิ่มขึ้นหลายพันเปอร์เซ็นต์ รายได้ของชนชั้นกลางและผู้ประกอบวิชาชีพลดลงจนถึงขนาดต้องขายมรดกตกทอดของครอบครัวเพื่อการอยู่รอด ในปี 1993 นั้นมาตรฐานในการดำรงชีวิตลดลงเหลือ 1 ใน 3 และสถานการณ์ก็เป็นไปในทิศทางที่เลวร้ายลง การเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอาชญากรรม โดยเฉพาะในแถบชนบท

การล่มสลายทางเศรษฐกิจของอิรักทำให้เกิดวิกฤตด้านสุขภาพ โภชนาการ และการศึกษาอย่างรวดเร็ว ในปี 1992 มีรายงานการศึกษาที่ได้ตีพิมพ์ใน The New England Journal of Medicine ได้รายงานว่า สงครามอ่าว การปะทะกัน และการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ ทำให้ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนสิงหาคม 1991 อัตราการเสียชีวิตของเด็กทารกเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่าในอิรัก องค์การระหว่างประเทศได้เตือนว่าในปี 1993 ระบบการทำน้ำให้สะอาดและระบบการบำบัดน้ำเสียจะใช้งานได้เพียง 50 เปอร์เซ็นต์ของที่มีอยู่ องค์การ FAO ได้รายงานถึงสภาพความอดอยากของที่แสดงให้เห็นได้จากราคาอาหารที่สูงขึ้นมากสวนทางกับรายได้ที่ลดลงของเอกชน การสิ้นเนื้อประดาตัว และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความขาดแคลน การปันส่วนอาหารที่แจกจ่ายให้กับประชาชนชาวอิรักที่มีมาก่อนหน้านี้ก็ถูกตัดปริมาณลงหว่าครึ่งโดยรัฐบาลในเดือนตุลาคม 1994 ในเดือนธันวาคม 1994 ยูนิเซฟ ได้มีรายงานออกมา ประมาณการณ์ว่า ประชาชนชาวอิรักประมาณ 3.5 ล้านคน มีความเสี่ยงทางสุขภาพต่อการขาดสารอาหารและการตายที่เป็นผลมาจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ รวมถึงเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 1.58 ล้านคน และผู้หญิงที่ตั้งครรภ์อีกจำนวน 230,000 คน ในรายงานของ WHO ปี 1990 ได้แสดงถึงการขาดแคลนยารักษาโรค เวชภัณฑ์ อาหารและน้ำบริสุทธิ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ และได้ชี้ให้เห็นว่าอิรักมีความต้องการยารักษาโรคโดยเห็นได้จากการผ่าตัดขนาเล็กที่ดำเนินไปโดยไม่มีการให้ยาชาแต่อย่างใด สหประชาชาติได้รายงานในเดือนพฤษภาคม 1995 ว่าเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 5 ขวบกว่า ร้อยละ 35 ประสบกับความทุกข์ยากเนื่องจากการขาดสารอาหารและระบบการบำรุงรักษาน้ำที่ล้มเหลว ประสบความล้มเหลว ซึ่งนำไปสู่โรคติดต่อที่แพร่กระจายทางน้ำ เช่น มาลาเรียและวัณโรค มีการเตือนเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ทางด้านสุขภาพของประชาชนชาวอิรักจากกลุ่มแพทย์ชาวอังกฤษ กลุ่มแพทย์ชาวเยอรมัน และคณะกรรมการกาชาดสากล ยิ่งไปกว่านั้น สหประชาชาติได้ประมาณว่า 1 ใน 5 ของนักเรียนจะต้องหยุดเรียนไป เนื่องจากการขาดวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และความขัดสนทางด้านการเงิน

มีความกล่าวถึงอย่างมากว่าการบังคับนั้นทำร้ายประชากรผู้บริสุทธิ์ ในปี 1995 สมัชชาสหประชาชาติในช่วงเวลานั้นได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มต่างๆ ใน

ประเทศเป้าหมายว่าวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ส่งกระทบต่อประเทศเป้าหมายเป็นอย่างมาก ได้มีการเสนอให้จัดตั้งกลไกเพื่อตรวจสอบการดำเนินการบังคับและประเมินผลกระทบต่างๆ ที่เกิดในประเทศเป้าหมาย

ความกังวลเหล่านี้เกิดขึ้นในบรรดาองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติและองค์กรเอกชน (NGOs) เช่นกัน โดยองค์การกาชาดสากล ได้กล่าวถึงในในรายงานปี 1995 เกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของผลกระทบทางมนุษยธรรมที่ไม่พึงคาดหมายจากมาตรการบังคับ โดยเฉพาะในกรณีของอิรักดังที่ได้เสนอต่อสมัชชา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 1998 ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชากรนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะประเมินมูลค่าได้[71]

ระบอบการบังคับโดยส่วนใหญ่จะประกอบด้วยบทบัญญัติที่อนุญาตสำหรับข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมเพื่อความต้องการที่จำเป็น เช่น อาหารและยารักษาโรค เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินมาตรการบังคับ คำถามที่เกิดขึ้นจากการบังคับโดยสหประชาชาติได้เน้นไปที่ผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ต่อพลเรือนที่ควรที่จะลดลงโดยการกำหนดมาตรการยกเว้นทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมไว้ในข้อมติของสหประชาชาติ[72]

จากการที่คณะกรรมาธิการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของสหประชาชาติ (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ได้แถลงเมื่อเดือนธันวาคม 1997 ว่า มุ่งหมายที่จะให้ความสำคัญต่อความจำเป็นในการปกป้องสิทธิที่จะถูกละเมิดได้โดยง่ายในรัฐเป้าหมายและกล่าวว่า การบังคับอาจละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม[73]

ประชาชนชาวอิรักได้รับการรับรองสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะได้รับอาหาร สิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิที่จะเข้าถึงบริการทางการอแพทย์ เป็นตน นอกจากนั้น สิทธิเหล่านั้นยังได้ถูกรวบรวมไว้ในตราสารของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เช่น ในมาตรา 6 ข้อตกลงระหว่างประเทศ

---

[71] ดูรายละเอียดใน ICRC, Iraq : Decade of Sanction (1999)

[72] UN Doc.A/52/242

[73] UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Relationship between Sanctions and Respect for Economic Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/1997/8.

ว่าด้วยพลเรือนและสิทธิทางการเมือง 1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights,1966)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานก็คือการตีความที่จะตีความอย่างแคบหรืออย่างกว้าง หากเป็นการตีความอย่างแคบจะเห็นได้ว่าสิทธิในการมีชีวิตอยู่นั้นคือการมีชีวิตอยู่โดยไม่ถูกประหัตประหาร ทรมานหรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงความอดอยากและหิวโหย[74] คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติปฏิเสธการตีความอย่างแคบและโต้แย้งว่าสิทธิในการมีชีวิตอยู่เรียกร้องให้รัฐออกมาตรการเชิงบวก

ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายนี้ จะต้องพิจารณาสิทธิการมีชีวิตอยู่ควบคู่ไปกับบทบัญญัติสิทธิมนุษยชนที่ประกันสิทธิในการได้รับอาหารและสิทธิที่จะไม่ถูกปล่อยให้หิวโหย บทบัญญัติที่สำคัญก็คือ มาตรา 11 แห่ง The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966 ซึ่งบัญญัติว่า

1. รัฐสมาชิกยอมรับสิทธิของทุกคนที่จะมีมาตรฐานที่เหมาะสมในการมีชีวิต รวมถึงอาหาร รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันความทำให้เป็นจริงซึ่งสิทธินี้

2. รัฐสมาชิกยอมรับถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะต้องปราศจากความหิวโหย

สามารถสรุปจากมาตรานี้ได้ว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะต้องจัดเตรียมอาหารที่จำเป็นสำหรับความต้องการของประชาชน หากการตีความนี้ไม่สามารถเป็นที่ยอมรับได้ รัฐก็จะถูกห้ามในการกระทำที่จะเป็นการตัดสิทธิหรือกีดกันความเป็นมนุษย์จากหารได้รับอาหารและเป็นสาเหตุของความหิวโหยและความอดอยากขาดแคลน[75]ดังนั้น ในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องคำนึงถึง หลักแห่งความเป็นสัดส่วนด้วย ทั้งนี้ ความเป็นสัดส่วนในความหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจเรียกร้องให้มีการระมัดระวังถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของ

---

[74] Y. Dinstein, "The Right to life, Physical Integrity and Liability" in L. Henkin (ed.), The International Bill of Human Rights (1981) : 115.

[75] A. Segall, "Economic Sanctions : Legal and Policy Constraints" ICRC Review 836 (1999) : 763.

สหประชาชาติในการบรรลุเป้าหมายของระบอบการบังคับ และการหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับได้กับประชาชนพลเรือน

มีความเห็นว่า การบังคับของสหประชาชาตินั้นจะเป็นการให้ความเห็นว่าการบังคับควรที่จะพัฒนาให้เป็นการบังคับแบบมีเป้าหมาย (targeted sanctions) หรือ การบังคับอย่างฉลาด (Smart Sanctions) เพื่อที่จะช่วยลดผลที่ตามมาอันไม่พึงประสงค์ของระบอบการบังคับที่จะเกิดขึ้น โดย Smart Sanctions นั้นถูกสร้างมาเพื่อทำร้ายผู้นำทางการเมืองหรือความรับผิดชอบของผู้นำทางการเมืองสำหรับการคุกคามหรือละเมิดต่อสันติภาพ ขณะที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนพลเรือน แนวคิดเรื่อง Smart Sanctions ได้รับการรับรองโดยนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นในรายงานมิลเลนเนียม[76]

5.4.3 ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติตามมาตรา 41 บรรดาข้อมติที่ออกมาเพื่อการบังคับทางเศรษฐกิจในกรณีอิรักนั้นชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อนำข้อมติเหล่านั้นมาบังคับใช้แล้ว มีบางกรณีที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศในหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ผลกระทบที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น หาได้ส่งผลให้ความชอบด้วยกฎหมายของข้อมติเพื่อบังคับทางเศรษฐกิจหมดไปไม่

ในทางกฎหมายระบอบการบังคับทางเศรษฐกิจในอิรักนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ช่วงแรก เริ่มจากการเริ่มมีผลบังคับใช้ของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 จนกระทั่งการสิ้นสุดของปฏิบัติการพายุทะเลทราย และช่วงที่สอง เริ่มจากการประกาศหยุดยิงโดยคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 687 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 1991 จนถึงการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ในช่วงสงครามอ่าวครั้งที่สองกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ได้เข้ามามีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 1990 เมื่ออิรักรุกรานคูเวต ในช่วงแรกของการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีการตั้งข้อสังเกตว่า ข้อมติ

---

[76] Millennium Report, Available from : http://www.un.org/millennium/sg/report/, 30 March 2007.

ที่ 661 ของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นไม่สอดคล้องกับข้อห้ามในการทำให้อดอยากขาดแคลน เนื่องด้วยข้อมตินี้อนุญาตการใช้จ่ายสำหรับเครื่องอุปโภคบริโภค อาหาร เฉพาะกรณีสถานการณ์ทางมนุษยธรรมเท่านั้น ในทางปฏิบัติ การอนุญาตไม่ค่อยจะเกิดขึ้นนัก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 1990[77] ข้อมติที่ 661 นี้ได้ก่อให้เกิดมาตรการปิดกั้นทางอาหาร ซึ่งไม่ถือเป็นการละเมิดต่อข้อห้ามในการทำให้อดอยากขาดแคลนแต่อย่างใด แต่ได้แสดงให้เห็นว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อประชาชนชาวอิรัก เช่น มาตรฐานในการดำรงชีพที่ต่ำลง จากการที่ไม่มีรายงานเกี่ยวกับความสามารถในการจัดหาอาหารมาตั้งแต่ก่อนการสิ้นสุดของการขัดกันทางอาวุธทำให้เป็นไปได้ยากที่จะสืบหาว่าการขาดแคลนอาหารนั้นเกิดจากการปฏิบัติการทางทหาร หรือเกิดจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะมีหลักฐานที่ชัดเจนว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสาเหตุแห่งความอดอยากของประชาชนชาวอิรัก แต่ที่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความอดอยากแก่ประชาชนชาวอิรักหรือไม่นั้น ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ เนื่องจากมีข้อมูลเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่ชี้ให้เห็นถึงแรงจูงใจและเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการการบังคับ[78] ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้แยกเครื่องมือจำเป็นที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ และ สิ่งที่ใช้เป็นอาหารได้ในสถานการณ์ทางมนุษยธรรมออกจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการบังคับที่อนุญาตให้การจัดส่งอาหารได้ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 666 อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความอดอยากต่อประชาชนชาวอิรัก[79]

ข้อมติที่ 661 ของคณะมนตรีความมั่นคง มิได้ละเมิดกฎเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอันเป็นกฎเกณฑ์ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนพลเรือน ประชาชนพลเรือนในทุกดินแดนมีสิทธิที่จะได้รับสินค้าเพื่อบรรเทา เช่น สิ่งจำเป็นที่ใช้เป็นอาหารได้ และเครื่องมือทางการแพทย์ ในช่วงเวลาของการขัดกันทางอาวุธ โดยไม่มีข้อยกเว้น ข้อมติที่ 661 นั้นสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 แห่งอนุสัญญาเจนีวาทั้งสี่

---

[77] R. Provost, "Starvation as a weapon : Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against and Kuwait" Columbia Journal of Transnational Law 30 (1992) : 584.

[78] Ibid., p.584.

[79] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq" , p. 291.

ฉบับที่กำหนดว่า วัตถุทางศาสนาเพื่อประโยชน์ของพลเรือนทั้งหมด มารดา และหญิงมีครรภ์ก็ได้รับการยกเว้นจากระบอบการบังคับทางเศรษฐกิจเช่นกัน

คณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยก ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้มุ่งเป้าไปที่ประชาชนชาวอิรักทั้งหมด มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้นถูกนำมาใช้เพียงเพื่อที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐบาลอิรัก เช่น เพื่อยุติการยึดครองคูเวต เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในกรณีของอิรักนั้นได้ยุติเมื่อการขัดกันทางอาวุธได้จบลงจากการประกาศหยุดยิงโดยข้อมติที่ 687

ผลของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะได้ละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ และสิทธิของเด็ก กล่าวได้ว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อความทุกข์ยากของมนุษย์ในอิรัก ผู้สังเกตการณ์บางท่านได้เรียกร้องให้รัฐบาลอิรักเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวสำหรับสถานการณ์และต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ทั้งนี้การเรียกร้องดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของรัฐบาลอิรักในการยินยอมปฏิบัติตามข้อมติที่ 687 ซึ่งเป็นข้อมติที่เกี่ยวกับการปลดอาวุธในอิรัก และบางส่วนเกี่ยวกับการอนุญาตให้อิรักขายน้ำมันได้เพื่อให้อิรักสามารถซื้ออาหารและวัสดุทางการแพทย์ได้ เป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจะไม่ยืดเยื้อดังเช่นที่เป็นอยู่หากอิรักยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งหลายที่กำหนดอยู่ในข้อมติหยุดยิง แม้ว่ารัฐบาลอิรักจะมีพฤติกรรมที่ไร้ความรับผิดชอบ แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมและเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวอิรักอยู่ โดยจะเห็นได้ว่า คณะมนตรีจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากที่จะหาวิถีทางแก้ไขปัญหาในอิรักภายหลังจากเริ่มเป็นที่ปรากฏชัดแจ้งว่าประชาชนชาวอิรักประชาชนชาวอิรักได้รับความทุกข์ทรมานอย่างแสนสาหัสภายใต้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ และโครงการน้ำมันแลกอาหารก็ไม่สามารถบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิผล จนสามารถกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวอิรัก[80]

ประเด็นต่อมาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนั้นก็คือ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจคำนึงถึงหลักความเป็นสัดส่วนหรือไม่ ทั้งนี้ อยู่บนพื้นฐานที่ว่า การนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาใช้ต่อรัฐนั้นจะต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่า ในการใช้มาตรการต่างๆ ในการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องไม่เป็นการทำให้ประชาชนของรัฐที่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับได้รับความเดือดร้อนทุกข์ทรมานโดยไม่จำเป็น หรือจะต้องไม่ใช้มาตรการที่ไม่มีประโยชน์จนทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนภายในรัฐ การใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นและได้

---

[80] Ibid., p.283

สัดส่วนข้างต้นในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนี้ได้มีการกล่าวถึงมากขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะในการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก[81] โดยองค์การอาหารและการเกษตร (FAO) และโครงการอาหารโลก (WFP) ได้กล่าวถึงผลกระทบในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักว่า "มีความสูญเสียเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ความหิวโหยที่ต่อเนื่อง ภาวะต่ำทางโภชนาการของท้องถิ่น การตกงานจำนวนมาก และมนุษย์ที่มีความทุกข์ทรมานจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ... เป็นโศกนาฏกรรมในมนุษยธรรมที่น่าวิตก และดำเนินอยู่ต่อไป" [82]

กล่าวได้ว่าระบอบการบังคับทางเศรษฐกิจที่มีมาเกือบ 13 ปี นั้น จะสิ้นสุดลงโดยอาศัยความยินยอมของอิรักเองในการปฏิบัติตามข้อมติว่าด้วยการหยุดยิง อย่างไรก็ตามปัญหาหลักก็คือการปลดอาวุธในอิรักยังคงไม่สามารถสรุปได้ เนื่องจากยังมีข้อสงสัยอยู่ว่าอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในอิรักนั้นได้ถูกกำจัดสิ้นไปแล้วหรือไม่ จากการที่ไม่มีคณะผู้ตรวจอาวุธของสหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติงานในอิรักมาตั้งแต่ปี 1998 และไม่มีข้อมูลที่เป็นรูปธรรมที่จะแสดงให้เห็นว่าอิรักได้กระทำการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่หรือไม่ ดังนั้น การที่ประชาชนชาวอิรักจำนวนมากต้องทุกข์ทรมานและเสียชีวิตด้วยผลของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ และกระบวนการที่ไม่สามารถทำให้เป็นผลสำเร็จได้ในการดำเนินการปลดอาวุธอิรัก อันเป็นเหตุให้ระบอบการบังคับไม่ได้พิจารณาถึงหลักความเป็นสัดส่วนเท่าที่ควร[83]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ออกมาโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชาวอิรักเป็นอย่างมากอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศด้วยในเวลาเดียวกัน แต่ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าเมื่อเกิดการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยมาตรการที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องพิจารณาแยกจากกันและถือเป็นคนละส่วนกัน จะเห็นได้ว่า แม้ผลของการบังคับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

---

[81] ดูข้อเรียกร้องของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติใน Supplement to on Agenda for Peace (Doc. A/50/60 and s/1995/1, of January 3, 1995, para.69.ff)

[82] FAO/WFP Crop and Food Assessment Mission to Iraq, Special Alertno.237 (Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations and World Food Programme)

[83] Boris Kondoch, "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq" , pp. 293-294.

หลายประการ แต่ก็หาได้ทำให้ความชอบด้วยกฎหมายของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นหมดไปแต่ประการใด