

กลไกการบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของสหประชาชาติ ในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต

จากบทที่ 2 ที่ได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมาโดยสังเขปของสงครามอิรัก-คูเวต และบทบาทของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจากบทที่ 3 ที่ได้ศึกษาถึงลักษณะโดยทั่วไปของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ที่ถือเป็นมาตรการบีบบังคับภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีหลักในเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกันเป็นหลักการที่รองรับมาตรการดังกล่าวอยู่ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่สหประชาชาติได้ดำเนินการบังคับต่ออิรักตั้งแต่เกิดกรณีสงครามอิรัก-คูเวต เมื่อปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา จนกระทั่งมีการยกเลิกมาตรการดังกล่าวในปี ค.ศ.2003

หากพิจารณาในแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะเห็นว่า การรุกรานและยึดครองอิรักโดยคูเวต การปราบปรามประชาชนพลเรือนชาวอิรักในหลายพื้นที่ของอิรัก โดยเฉพาะชาวเคิร์ด รวมถึงการที่อิรักมีอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูงอยู่ในความครอบครอง รวมถึงการพัฒนาอาวุธดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำที่ละเมิดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และบุคคลซึ่งสถานะทางกฎหมายถูกกำหนดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐและสมาชิกสังคมระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งต่อกฎบัตรสหประชาชาติด้วย ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศและเป็นองค์การกลางของความร่วมมือระหว่างรัฐในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก สหประชาชาติจึงมีบทบาทโดยตรงต่อความพยายามใดๆ ในอันที่จะยุติปัญหาของอิรัก จากการกระทำที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สหประชาชาติจึงใช้การกระทำดังกล่าวเป็นฐานในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เพื่อให้อิรักยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งถือว่าการกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับมากกว่ามาตรการสันติวิธีพอสมควร แต่ไม่รุนแรงถึงกับใช้กำลังทำสงคราม ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านั้น อาจเรียกได้ว่า เป็นมาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง ได้แก่ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ การระงับการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในด้านต่างๆ เป็นต้น

4.1 สาเหตุที่สหประชาชาติต้องบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอถึงสาเหตุที่สหประชาชาตินำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาบังคับใช้กับอิรัก กล่าวคือ ทั้งอิรักและคูเวตต่างก็เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เป็นเหตุให้สหประชาชาติต้องเข้ามามีบทบาทในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ออกมาบังคับใช้กับกรณีของอิรักแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า เหตุผลของการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีคำวินิจฉัยตามมาตรา 39 ก่อนที่จะมีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 นั้น ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงสาเหตุที่สหประชาชาติตัดสินใจบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ทั้งนี้ ผู้เขียนจะทำการแยกการพิจารณาถึงสาเหตุของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก จากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ออกมาในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ โดยสามารถสรุปสาเหตุที่สำคัญของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักได้ดังต่อไปนี้

4.1.1 สาเหตุจากการที่อิรักกระทำการรุกรานคูเวต ตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 (1990)

จากการที่กองทหารอิรักบุกยึดคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 นั้น คูเวตและสหรัฐอเมริกาได้ร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาถึงปัญหานี้ในทันที¹ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้เรียกประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในวันเดียวกัน โดยเป็นผลจากการที่กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 35 ข้อ 1 ที่ทำให้สมาชิกของสหประชาชาตินำเรื่องราวกรณีพิพาทอันเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ และโดยที่คณะมนตรีความมั่นคงมีภาระหน้าที่หลัก (Primary Responsibility) ในความรับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติอยู่แล้ว เมื่อกรณีพิพาทที่สหรัฐฯ และคูเวต

¹ Letter Dated 2 August 1990 from the Permanent Representative of Kuwait to the United Nations Addressed to the President of the Security Council (S/21423) ; Letter Dated 2 August 1990 from the Permanent Representative of the United State of America to the United Nations Addressed to the President of the Security Council (S/21424).

นำเสนอนี้เป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องพิจารณาในทันที²

หลังจากที่ได้มีการพิจารณาถึงกรณีพิพาทระหว่างอิรัก-คูเวตแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นพ้องกันว่ากรกระทำของอิรักนั้นเป็นการรุกรานต่อคูเวตและเป็นการละเมิดต่อสันติภาพ ซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 วรรค 4 กล่าวคือ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ³

คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ลงมติต่อร่างข้อมติที่ 660 (1990) ด้วยเสียงเห็นชอบ 14 เสียง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

“... การบุกคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 โดยกองกำลังทางทหารอิรักนั้น เป็นการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นภายใต้บังคับกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 39 และ 40 จึงให้

1. ประณามการกระทำที่อิรักบุกคูเวต
2. ให้อิรักถอนกำลังทางทหารทั้งหมด โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับไปสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990
3. ให้อิรักและคูเวตเริ่มเจรจากันอย่างแน่วแน่ในทันทีเพื่อยุติความขัดแย้งนี้และสนับสนุนความพยายามทั้งปวงเพื่อยุติความขัดแย้ง
4. คณะมนตรีความมั่นคงจะประชุมกันอีกเพื่อพิจารณาความคืบหน้า...”

จากข้อมตินี้ก่อให้เกิดผลสำคัญคือ เป็นการวินิจฉัยว่าอิรักเป็นผู้ที่ละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเป็นจุดเริ่มต้นซึ่งทำให้คณะมนตรีความมั่นคงต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ข้อมตินี้บรรลุผลสำเร็จ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการวินิจฉัยนี้ และเป็นการนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะดำเนินการตามมาตรการอื่นใดตามมาตรา 41 อันเป็นมาตรการบีบ

² Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 3.

³ อรุณ ภาณุพงศ์, “กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง,” ใน 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 412.

บังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง และมาตรา 42 อันเป็นมาตรการใช้กำลังมาใช้ต่อไปได้⁴ หรือจะดำเนินการการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติในหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติควบคู่ไปด้วยก็ได้

อนึ่ง การรุกราน (invasion) ด้วยกำลังทหารของอิรักต่อเอกราชและอธิปไตยของคูเวตนั้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยการรุกราน (aggression) ที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ตามมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 3314 (XXIX) ได้ระบุไว้ เพราะว่าเป็นการใช้กำลังทหารของอิรัก เข้ายุทธยานอริปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และเอกราชทางการเมืองของคูเวต ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้น จึงถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ซึ่งแสดงออกถึงการรุกรานด้วยกำลังทหาร แต่ทั้งนี้ตามข้อมติที่ 660 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ไม่ได้ระบุไว้โดยตรงในข้อมติว่าการกระทำของอิรักเป็นการกระทำการรุกราน (act of aggression) แต่เป็นการใช้ถ้อยคำว่า กรณีที่อิรักได้กระทำการรุกราน (invasion) คูเวตนั้น เป็นกรณีละเมิดต่อสันติภาพ (breach of the peace) ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 39 ทั้งนี้ เนื่องจาก แนวคิดของการละเมิดสันติภาพนั้น มักใช้กับกรณีเป็นการใช้กำลังระหว่างรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อพิจารณาควบคู่กับการใช้คำว่า การรุกราน แล้วจะทำให้เข้าใจได้ว่า ความหมายของคำว่า การรุกรานนั้น ก็คือเป็นกรณีพิเศษของการละเมิดสันติภาพ ดังที่มาตรา 1 อนุมาตรา 1 ได้ใช้ถ้อยคำว่า "...การกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่นๆ ..."

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อมติที่ 660 แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อมติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลที่ สำคัญ 2 ประการคือ

4.1.1.1 เป็นการปฏิเสธการกระทำของรัฐผู้รุกราน

จากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 ให้ประณามการบุกคูเวตและให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตนั้น แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับต่อการกระทำของอิรัก และได้มีข้อมติยืนยันอีกครั้งในข้อมติกณะมนตรีความมั่นคงที่ 662 เมื่อ 9 สิงหาคม 1990 ให้การผนวกคูเวตโดยอิรักเป็นโมฆะโดยเรียกร้องให้บรรดารัฐต่างๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศปฏิเสธการรับรองทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อการผนวกคูเวตนี้⁶ ข้อมตินี้ ถือเป็นมาตรการ

⁴ มาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁵ L. Oppenheim, "International Law : Dispute, War and Neutrality", 7th ed. (London: Longman, Green and Co.1984), p.164.

⁶ UN Doc. S/ RES/ 662 (9 August 1990)

เริ่มแรกของมาตรการแบบสันติวิธี โดยการไม่รับรองยอมรับการกระทำของอิรัก หรือเป็นการปฏิเสธการรุกรานของอิรัก และอีกนัยหนึ่งเป็นการรับรองความเป็นบุคคลระหว่างประเทศของรัฐบาลแก่คูเวตด้วย ซึ่งการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้บ่งชี้ว่าอิรักคือผู้ละเมิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศในอันที่จะดำเนินการเพื่อยังภาวะสันติภาพให้กลับคืนมา⁷ ทั้งนี้ เพราะพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น และการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้ เป็นการกระทำในนามของรัฐสมาชิกทั้งหมด⁸ จึงเป็นการดำเนินการในฐานะตัวแทนของบรรดารัฐสมาชิกซึ่งรัฐสมาชิกผูกพันที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคง⁹ โดยเฉพาะเป็นข้อมติที่กระทำภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ¹⁰

4.1.1.2 เป็นการเสนอแนะแก่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อยุติวิกฤตการณ์

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 นั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดมาตรการชั่วคราว 2 ข้อ ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 40 กฎบัตรสหประชาชาติ ให้รัฐคู่พิพาทคือ อิรักและคูเวตถือปฏิบัติ เพื่อระงับความรุนแรงของสงครามมิให้ลุกลามต่อไป และเป็นจุดเริ่มต้นในการคลี่คลายวิกฤตการณ์นี้โดยสันติวิธี โดยกำหนดมาตรการแรกให้อิรักถอนกำลังทหารทั้งหมดโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับคืนสู่ที่ตั้งเดิม เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990 และมาตรการที่สองให้อิรักและคูเวตเจรจากันอย่างจริงจังเพื่อยุติวิกฤตการณ์¹¹

กล่าวโดยสรุปคือ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 660 ว่าได้เกิดสถานการณ์ที่เป็นการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จากการที่อิรักได้กระทำการรุกรานคูเวต ก่อนที่จะนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาใช้โดยข้อมติที่ 661 กรณีของอิรักเป็นกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการรุกรานรัฐอื่นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลให้คณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่จะนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาบังคับใช้ต่ออิรัก ประเด็นหนึ่งที่ยังไม่สามารถสรุปได้เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักก็คือ คณะมนตรี

⁷ Yoram Dintein, *War Aggression and Self-Defence* (Cambridge: Grotius Publication Limited, 1998), p. 104.

⁸ มาตรา 24 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹ มาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰ S/PV.1589, 26-7 (on Namibia case)

¹¹ UN Doc. S/ RES/ 660 (2 August 1990).

ความมั่นคงได้กระทำการตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ และการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของนโยบายของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเต็มที่ คือ การปลดปล่อยคูเวต หรือไม่ และอิรักเองก็ยังคงคุกคามต่อสันติภาพหรือไม่¹²

4.1.2 สาเหตุจากการที่รัฐบาลอิรักใช้กำลังเพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามข้อมติที่ 688 (1991)

สังคมของอิรักเป็นสังคมหลากหลายชาติพันธุ์เช่นเดียวกับสังคมของอีกหลายประเทศทั่วโลก แต่ความหลากหลายของประชากรในอิรักได้สร้างปัญหารุนแรงต่อเสถียรภาพของอิรักยิ่งกว่าในอีกหลายประเทศ กล่าวคือในจำนวนประชากรของอิรักทั้งประเทศ มีชนชาติอาหรับร้อยละ 70 มีชนชาติเคิร์ด (Kurd) รวร้อยละ 25 นอกนั้นเป็นชนชาติเตอร์โกมัน (Turkoman) อัสซีเรียน-แคลเดียน (Assyrian-Chaldean) อาร์มีเนียน (Armenian) เปอร์เซีย (Persian) และอื่นๆ อีกเล็กน้อย รวมกันราวร้อยละ 5 พลเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม นอกจากอัสซีเรียน-แคลเดียน และอาร์มีเนียน ซึ่งนับถือศาสนาคริสต์ ในหมู่ของพลเมืองอิรักที่นับถือศาสนาอิสลามนั้น แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่คือ ชนมุสลิมนิกายชีอะฮ์ มีจำนวนราวร้อยละ 65 ของประเทศ และชนมุสลิมสุหนี่ซึ่งมีจำนวนราวร้อยละ 20¹³ ปัญหาความแตกแยกด้านชาติพันธุ์และศาสนาดังกล่าวนี้เป็นต้นเหตุของความขัดแย้งแตกแยก สงคราม การปราบปรามด้วยกำลัง และการตามล้างตามแค้น โดยเฉพาะปัญหาเคิร์ดด้านเชื้อชาติและปัญหาด้านศาสนาระหว่างกลุ่มมุสลิมสุหนี่กับชีอะฮ์ จะยังคงเป็นปัจจัยแห่งเสถียรภาพในอิรักต่อไป เป็นปัญหาใหญ่ให้สหประชาชาติยังคงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักอยู่และเป็นเหตุให้กลุ่มสัมพันธมิตรตะวันตกเข้ามาจัดระเบียบในอิรักตามที่ปรากฏอยู่

ภายหลังจากอิรักได้ถอนกองกำลังออกจากคูเวตแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้อธิบายข้างต้น แต่อิรักก็ยังคงมีการกระทำที่เป็นการคุกคามและละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่ คณะมนตรีความมั่นคงจึงยังคงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจไว้ หนึ่งในสาเหตุนั้นคือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดและชาวมุสลิมนิกายชีอะฮ์ภายในประเทศ โดยการใช้กำลังเข้าปราบปราม คณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยใน ข้อมติที่ 688 (1991) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 1991 โดยคณะมนตรีได้ประณามการ

¹² Boris Kondocho, "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq", p. 281.

¹³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก: วิกฤตถาวร? , หน้า 61.

ปราบปรามประชาชนพลเรือนชาวอิรักในหลายพื้นที่ของอิรัก รวมถึงในส่วนที่พกอาศัยส่วนใหญ่ของชาวเคิร์ด ซึ่งผลของมันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่นั้น ซึ่งในส่วนของอาร์มบทของข้อมติดังกล่าว ได้กล่าวถึงผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายมหาศาลที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ¹⁴ จะเห็นได้ว่า การปราบปรามชาวเคิร์ดในอิรักหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียซึ่งผลของการปราบปรามดังกล่าว ทำให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่นั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่สหประชาชาติยังคงใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจอันเป็นมาตรการตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ กับอิรักอยู่ต่อไป นอกจากนั้น ข้อมติดังกล่าวยังเป็นการเรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วย

นอกจากนั้น สหประชาชาติยังได้ใช้มาตรการคุ้มครองด้วยการประกาศให้เขตที่ชาวเคิร์ดและชาวมุสลิมนิกายชีอะฮ์อาศัยอยู่เป็นเขตห้ามบิน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 1992 ชาติสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง 4 ชาติ ได้แก่ ฝรั่งเศส รัสเซีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศเขตห้ามบิน (No-Fly Zone หรือ Air Exclusion Zone) บริเวณตอนใต้เส้นขนานที่ 32 และ 36 จนถึงพรมแดนคูเวตเพื่อกันไม่ให้อิรักเข้ามาทำลายชีวิตผู้คน การกำหนดเขตห้ามบินนี้จะเป็นการบังคับให้อิรักต้องปฏิบัติตามข้อมติที่ 688 จึงเรียกการประกาศนี้ว่า “The 688 Strategy” ใจความสำคัญคือ ห้ามเครื่องบินอิรักบินลัดเข้าไปในเขตต่ำกว่าเส้นขนานที่ 32 และ 36 โดยประธานาธิบดีบุชแห่งสหรัฐอเมริกาได้ยื่นคำขาดให้อิรักถอนกองกำลังทางอากาศทั้งหมดจากเขตห้ามบินภายใน 24 ชั่วโมง ไม่เช่นนั้นเครื่องบินพันธมิตรจะยิงเครื่องบินอิรักที่ลัดเข้าไป¹⁵ และกำหนดว่าเขตห้ามบินนี้เป็นการบังคับให้อิรักต้องปฏิบัติตามมติที่ 688 ว่าด้วยการห้ามทำลายล้างประชาชนชาวอิรักเอง¹⁶ ต่อมา ผู้แทนของฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐฯ ได้ร่างข้อตกลงว่าให้ใช้กำลังถ้าอิรักไม่หยุดใช้กำลังทำร้ายชนกลุ่มน้อยทั้งสอง

¹⁴ UN Doc. S/ RES/ 688 (5 April 1991).

¹⁵ ชาคริต ชุ่มวิวัฒน์, “อิรัก”, ใน เอเชียรายปี 1993/2536 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 340.

¹⁶ UN Doc. S/ RES/687 (3 April 1991)

4.1.3 สาเหตุจากการไม่ร่วมมือกับคณะผู้ตรวจสอบอาวุธและมีการสะสมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction-WMD) รวมถึงอาวุธนิวเคลียร์ ตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687 และข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1284

หลังจากที่อิรักได้ถอนกำลังทหารออกจากประเทศคูเวตแล้วในเดือนมีนาคม 1991 ซึ่งถือว่าเป็นไปตามข้อมติที่ 660 ของสหประชาชาติที่เรียกร้องให้อิรักถอนกำลังทางทหารทั้งหมดโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับไปสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990¹⁷ แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็ยังคงยืนยันให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักต่อไป จนกว่าอิรักจะปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วน ซึ่งหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณายกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อได้มีการทำลายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว และระบบการเฝ้าระวังได้ดำเนินการอย่างเต็มที่สมบูรณ์¹⁸

4.1.3.1 พันธกรณีของอิรักต่อการตรวจสอบอาวุธ

คณะมนตรีความมั่นคงได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 7 ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการดำเนินการใดๆ ในการควบคุมอาวุธด้วย ซึ่งในกรณีของการควบคุมและทำลายอาวุธในอิรักนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องอาศัยอำนาจที่มีอยู่ในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในการออกข้อมติเพื่อทำการตรวจสอบอาวุธในอิรัก โดยข้อมติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบอาวุธนั้นเป็นการเรียกร้องให้อิรักต้องยอมรับอย่างไม่มีเงื่อนไขในการทำลาย เคลื่อนย้าย หรือทำให้หมดสภาพซึ่งอาวุธชีวภาพ สารชีวภาพ ระบบ วัสดุและอุปกรณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย พัฒนา และผลิตอาวุธชีวภาพทั้งหมดภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ¹⁹ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้อิรักเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับสถานที่ผลิต จัดเก็บ พัฒนา วิจัยอาวุธ รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเต็มที่และสมบูรณ์ เพื่อที่การตรวจสอบและทำลายอาวุธในอิรักจะสามารถทำได้อย่างมี

¹⁷ UN Doc. S/ RES/ 660 (2 August 1990).

¹⁸ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก", เอเชียรายปี 1991/2534, หน้า 327.

¹⁸ UN Doc. S/ RES/ 660 (2 August 1990)

¹⁸ UN Doc. S/ RES/687 (3 April 1991)

¹⁹ UN Doc. S/ RES/687.8(a) (3 April 1991), 1281 (17 December 1999) ,1441 (8 November 2002)

ประสิทธิภาพ²⁰ รวมถึงอิรักมีหน้าที่จะต้องอนุตให้มีการเข้าตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยได้อย่างทันทีและปราศจากข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใดๆ²¹ และอิรักต้องรับให้มีการเฝ้าระวังตามพันธกรณีของประเทศอิรักที่จะไม่กลับมาครอบครองหรือทำการพัฒนา ผลิต อาวุธทำลายล้างสูงอีกครั้งในอนาคต เพื่อมิให้อิรักกลับมาใช้อาวุธทำลายล้างสูงอีกในอนาคต ซึ่งจะเป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค²² โดยมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้คือ การควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตอาวุธทำลายล้างสูงอื่นๆ ในอิรัก²³

4.1.3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอาวุธในอิรัก

คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอาวุธในอิรัก โดยตลอดระยะเวลา 12 ปี ในการดำเนินการตรวจสอบอาวุธในอิรัก คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบอาวุธในประเทศอิรัก 2 องค์กร²⁴ คือ

1) United Nations Special Commission (UNSCOM)

UNSCOM หรือ คณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นตามข้อมติที่ 687 วรรค 9(b) โดยที่คณะตรวจอาวุธมีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อเริ่มก่อตั้ง UNSCOM ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งสิ้น 20 ประเทศ ตามมติที่ 687 กำหนดให้ UNSCOM ทำรายงานการตรวจสอบต่อคณะมนตรีความมั่นคงผ่านเลขาธิการสหประชาชาติทุก 6 เดือน และให้ทำรายงานการปฏิบัติงานตามแผนเฝ้าระวังที่กำหนดโดยข้อมติที่ 715 โดยต่อมาในปี 1996 คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่ 1051(1995) ให้รวมรายงานทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน โดยให้เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงทุกๆ 6 เดือน

²⁰ UN Doc. S/ RES/707 (15 August 1991)

²¹ Ibid., 3(B), 1284 (15 December 1999) ,1441 (8 November 2002)

²² UN Doc. S/ RES/715 (11 October 1991)

²³ UN Doc. S/ RES/1051 (27 March 1996)

²⁴ ข้อมติในกลุ่มนี้ประกอบด้วย UN Doc. S/ RES/687 (3 April 1991), UN Doc. S/ RES/1284 (15 December 1999)

ตามข้อมติที่ 687 (1991) หมวด C ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะตรวจสอบอาวุธไว้ดังนี้

1. ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับ ความสามารถอาวุธเคมี ชีวภาพ และขีปนาวุธ (อาวุธต้องห้าม) ของประเทศอิรัก
2. เข้ายึดอาวุธเคมีและชีวภาพทั้งหมด สารชีวภาพที่ จัดเก็บทั้งหมด อุปกรณ์ในการวิจัย พัฒนา ผลิตรวมหมดเพื่อการถอดถอน ทำลาย หรือทำให้สิ้น สภาพ
3. กำกับดูแลการทำลายจรวดขีปนาวุธที่มีพิสัยทำการ เกินกว่า 150 กิโลเมตร ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ในการผลิตและซ่อมบำรุงโดยประเทศอิรัก
4. เผ่าติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐบาลอิรักที่ จะไม่ใช่ พัฒนา สร้าง หรือ ได้มาซึ่งวัตถุต้องห้ามใดตามมติ 687 อีก ในอนาคต
5. ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับ IAEA ในการกำจัด ความสามารถในอาวุธนิวเคลียร์และเฝ้าระวังกิจกรรมด้านนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก
6. กำหนดสถานที่เพิ่มเติมเพื่อทำการตรวจสอบตามที่ UNSCOM เห็นสมควร เพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้กำจัดความสามารถในอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรัก ทั้งหมด

ในการตรวจสอบ คณะตรวจสอบจะดำเนินการตรวจสอบ สถานที่ที่ต้องสงสัยตามที่อิรักแถลงและยังมีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ใดๆ เพิ่มเติมตามที่ เห็นสมควรอีกด้วย รัฐบาลอิรักจะต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างสมบูรณ์ทุกด้านของ โครงการพัฒนาอาวุธ ทำลายล้างสูง หัวหน้าคณะตรวจสอบเป็นผู้กำหนดภารกิจของทีมตรวจสอบว่าจะต้องตรวจสอบ สถานที่ใด โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยโดยรัฐบาลอิรัก ข้อมูลที่ได้จากรัฐสมาชิกอื่น และข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบครั้งก่อนๆ จนกระทั่งในวันที่ 5 สิงหาคม 1998 ทางอิรัก ประกาศว่าสภาการปฏิบัติในอิรักได้ลงมติระงับการทำงานของ UNSCOM ในประเทศอิรัก และได้ ขยายไปถึงการห้ามการดำเนินการเฝ้าระวังอีกในเวลาต่อมา โดยจะไม่มีความร่วมมือใดๆ กับ UNSCOM อีกต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกการลงโทษทางเศรษฐกิจ²⁵

²⁵ Richard Butler, *The Great Threat : Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Security* (New York : Public Affairs, 2001), pp. 172-173.

2) United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

ภารกิจของ UNMOVIC คล้ายคลึงกับ UNSCOM ซึ่งยุติบทบาทไปเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 UNMOVIC ตั้งขึ้นโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1284 ผ่านเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1999 กำหนดว่า UNMOVIC จะเป็นองค์กรแทนที่ UNSCOM ที่มีอำนาจตรวจสอบ พิสูจน์และปลดอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (WMD) ของอิรัก รวมทั้งจรวดที่มีพิสัยยิงไกลเกินกว่า 150 กิโลเมตร และมีภารกิจที่จะต้องตั้งระบบเฝ้าติดตามและพิสูจน์ทราบว่ามีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (WMD) จริงตามที่ เป็นข้อกำหนดของข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่ผ่านมา²⁶ ทั้งนี้ UNMOVIC ประกอบด้วยตัวแทนจากนานาประเทศ 17 คน ซึ่งถือว่ามีตัวแทนประเทศที่หลากหลายมากกว่า UNSCOM ที่ถูกรวบงำโดยผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐฯ อังกฤษ และประเทศอุตสาหกรรม แต่ UNMOVIC มีผู้แทนทั้งจากประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง และประเทศอื่นๆ ได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย ไนจีเรีย เซเนกัล และยูเครน และจากประเทศพัฒนาแล้วอย่างแคนาดา ฟินแลนด์ เยอรมันและญี่ปุ่น โดยยืนยันว่าจะเดินรอยตาม UNSCOM ที่มีการตรวจอาวุธในอิรักโดยไม่แจ้งล่วงหน้า

และจากผลของข้อมติที่ 1441 คณะมนตรีความมั่นคงได้มอบอำนาจเพิ่มเติมให้กับ UNMOVIC อีกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามมติที่ 687 ดังต่อไปนี้²⁷

1. UNMOVIC มีสิทธิในการพิจารณาถึงสัดส่วนของทีมตรวจสอบเพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญตามความเหมาะสม
2. UNMOVIC มีสิทธิเดินทางเข้าและออกประเทศอิรักได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และมีอิสระในการเดินทางในประเทศอิรักได้อย่างอิสระ
3. สิทธิในการเข้าตรวจสอบสถานที่ หรืออาคาร ได้ทันที โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด
4. ขอให้อิรักจัดการรายชื่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามในอิรัก
5. ขอให้ระงับความเคลื่อนไหวในสถานที่ใด รวมถึงบริเวณโดยรอบ เพื่อป้องกันการขนย้าย หลบซ่อน พยานหลักฐานโดยอิรัก

²⁶ UN Doc. S/ RES/1284 (17 December 1999)

²⁷ UN Doc. S/ RES/1441 (8 November 2002)

6. มีสิทธิในการใช้พื้นที่ใดก็ตาม ในการร่อนลงของ
อากาศยานโดยไม่มีขีดจำกัด
7. คณะตรวจสอบสามารถนำเข้าและใช้อุปกรณ์สำหรับ
การตรวจสอบได้ โดยปราศจากการตรวจค้นโดยอิรัก
8. คณะตรวจสอบมีอิสระในการส่งอุปกรณ์ใดหรือ
เอกสารใดที่ได้รับในระหว่างทำการตรวจสอบออกนอกประเทศอิรักได้ โดยปราศจากการตรวจค้น
โดยอิรัก

ทั้งนี้ UNMOVIC เริ่มการทำงานตรวจสอบอาวุธในเดือน
พฤศจิกายน 2002 การตรวจสอบในระยะเวลาเป็นการตรวจสอบสถานที่ที่เลขถูก UNSCOM
ตรวจสอบมาก่อน และจากการที่สหรัฐฯ โจมตีอิรักเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2003 ทำให้ UNMOVIC
ต้องยุติบทบาทในการตรวจสอบอาวุธในอิรักตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

4.1.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับทางเศรษฐกิจกับการตรวจสอบอาวุธ

การที่คณะมนตรีความมั่นคงยังคงยืนยันให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจต่อ
อิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วน ซึ่งหมายความว่า
คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณายกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่อเมื่อได้มีการทำลาย
อาวุธทำลายล้างสูงในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว และระบบการเฝ้าระวังได้ดำเนินการอย่างเต็มที่
สมบูรณ์²⁸ แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทรับผิดชอบในการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง
ระหว่างประเทศเสมอมา ทั้งนี้ ใจความตอนหนึ่งในข้อมติที่ 687 (1991) ข้อที่ 9 ได้กำหนดให้มีการ
ทำลายอาวุธต้องห้ามทั้งหมดในอิรัก ส่วนหนึ่งก็เพื่อลดศักยภาพทางการทหารของอิรักไม่ให้เป็นภัย
คุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้าน และต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง

ปัญหาที่คณะผู้ตรวจสอบอาวุธประสบที่ทำให้การตรวจสอบอาวุธไม่
เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ กล่าวคือ ไม่สามารถทำลายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง
ทั้งหมดของอิรักได้ จนทำให้อิรักไม่ได้รับการพิจารณายกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจ และ
สหประชาชาติยังคงใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไป มีดังต่อไปนี้

²⁸ UN Doc. S/ RES/687 22 (3 April 1991)

1. ปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธ ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานของสหประชาชาติ แต่มาจากการส่งตัวให้มาช่วยทำงานโดยรัฐบาลประเทศต่างๆ ทำให้เกิดความสงสัยในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ UNSCOM อาจมีความจงรักภักดีกับประเทศของตนมากกว่าที่มีให้กับ UNSCOM อาจมีการรับคำสั่งจากรัฐบาลของเจ้าหน้าที่นั้นให้ทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศนั้นมากกว่าเพื่อประโยชน์ของ UNSCOM เห็นได้ว่ารัฐบาลอิรักไม่ให้ความไว้วางใจในเจ้าหน้าที่ UNSCOM โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีสัญชาติอเมริกัน จนเป็นเหตุให้การตรวจสอบอาวุธในอิรักหยุดชะงักลง เมื่อการตรวจสอบอาวุธหยุดชะงักก็เป็นที่มาของการบังคับทางเศรษฐกิจจะถูกยกเลิก เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกเชื่อมโยงไว้กับการประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการตรวจสอบอาวุธ ซึ่งปัญหานี้ต่อมาได้รับการแก้ไขในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ UNMOVIC โดยเป็นการคัดเลือกตามระเบียบของสหประชาชาติ และมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติ ที่จะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อนานาชาติระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 100

2. การที่อิรักปกปิดข้อมูล จากการที่ข้อมติ 687 กำหนดให้อิรักเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธต้องห้ามทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงสถานที่ผลิต วิจัย พัฒนา อุปกรณ์ บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อคณะตรวจสอบจะได้ทราบถึงขอบเขตของโครงการอาวุธต้องห้ามของประเทศอิรัก และจะได้จัดการทำลาย ทำให้สิ้นสภาพซึ่งอาวุธต้องห้ามทั้งหมดตามที่ข้อมติ 687 กำหนดไว้ แต่มนทางปฏิบัติแล้ว อิรักปกปิดไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งหมดของโครงการอาวุธที่มีอยู่ ทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธเป็นไปด้วยความยากลำบาก ถือเป็นกรณีที่อิรักไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธประการหนึ่ง

3. การที่อิรักขัดขวางการทำงานของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธในการตรวจสอบสถานที่ (On-site Inspection) โดยในการตรวจสอบสถานที่ในอิรักนั้น เนื่องจากข้อมติที่ 687 กำหนดแต่เพียงว่าให้อำนาจกับคณะผู้ตรวจสอบอาวุธในการดำเนินการตรวจสอบสถานที่ อุปกรณ์ต้องสงสัยภายในประเทศอิรัก แต่ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบว่าจะกระทำในรูปแบบใด หรือการตรวจสอบจะทำได้มากน้อยเพียงใด กำหนดแต่เพียงว่าอิรักต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการตรวจสอบ ทำให้เมื่อคณะผู้ตรวจสอบอาวุธเริ่มการตรวจสอบสถานที่ตามอำนาจหน้าที่ กลับถูกการกีดกันจากเจ้าหน้าที่ชาวอิรักไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบในหลายๆ ครั้ง ทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธประสบความยุ่งยากและใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนานมาก แต่ก็ยังไม่อาจให้คำรับรองได้ว่ามีการทำลายอาวุธต้องห้ามในประเทศอิรักจนหมดสิ้นแล้ว

4. การที่อิรักลักลอบทำลายพยานหลักฐานเอกสาร สารชีวภาพ รวมทั้งยุทธภัณฑ์ภายหลังจากที่ยอมรับข้อมติที่ 687 ได้ไม่นาน นอกจากจะทำให้คณะผู้ตรวจสอบอาวุธประสบความยุ่งยากในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว การกระทำดังกล่าวยังเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อมติ 687 ที่จะต้องมีการแจ้งให้คณะผู้ตรวจสอบอาวุธทราบล่วงหน้า แต่การทำลายหลักฐานดังกล่าวเสีย ทำให้การทำงานของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธเกิดความล่าช้า

5. การที่อิรักเห็นท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศเริ่มที่จะมีความเห็นแตกแยกกันในเรื่องการคงไว้ซึ่งมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไป โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นว่าควรดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะปฏิบัติตามข้อมติที่ 687 ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ กับกลุ่มประเทศที่เห็นว่าควรยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย รัสเซีย ฝรั่งเศส และจีน ทำให้อิรักใช้โอกาสนี้ในการต่อรองกับคณะผู้ตรวจสอบอาวุธในหลายโอกาส โดยการกล่าวว่า อิรักจะให้ความร่วมมือในการตรวจสอบอาวุธก็ต่อเมื่อมีการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการขัดต่อพันธกรณีตามข้อมติที่ 687

ทั้งนี้ ข้อมติที่ 687 (1991) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก การตรวจตราด้วยระบบอย่างละเอียดได้ถูกนำมาใช้กับอิรักเพื่อให้ได้มาซึ่งการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่ คณะมนตรีวินิจฉัยว่า อิรักต้องยอมรับอย่างไม่มีข้อแม้ใดๆ ในการทำลาย เคลื่อนย้าย หรือลดการทำให้เกิดอันตรายภายใต้การตรวจตราของนานาชาติในด้านอาวุธทางกายภาพ และชีวภาพ และจรวดชีปนาวุธภายในรัศมีที่มากกว่า 150 กิโลเมตร ข้อมติดังกล่าวยังให้ก่อตั้งกองทุนขึ้นเพื่อเรียกชดเชยค่าเสียหายจากอิรัก และข้อมติดังกล่าว ยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจที่ในการวินิจฉัยที่กว้างขวางของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวด 7 ที่ว่า ผู้รุกรานจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มข้นของนานาชาติเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่สามารถกระทำการรุกรานซ้ำอีก²⁹ และการที่อิรักครอบครองอาวุธดังกล่าวก็ถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามที่กำหนดในมาตรา 39 ของกฎบัตรสหประชาชาติด้วย

²⁹ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2 (New York : Oxford University Press, 1995), p.628.

4.2 กลไกการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติต่ออิรัก ในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต

จากการที่สหประชาชาติได้พยายามใช้หนทางโดยสันติวิธีในการแก้ไขปัญหากลางสงครามอิรัก-คูเวต แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไปได้ และไม่สามารถทำให้อิรักยอมถอนทหารออกไปจากคูเวตแต่อย่างใด สหประชาชาติจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ต่อไป เพื่อให้อิรักหยุดพฤติกรรมดังกล่าว และให้ความพยายามของสหประชาชาติประสบความสำเร็จ ดังนั้น สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงจึงจำเป็นต้องทวีความรุนแรงของมาตรการ เพื่อให้มีผลบังคับให้อิรักต้องยอมปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งกำหนดให้อิรักต้องถอนทหารออกไปจากคูเวต โดยทันทีและโดยปราศจากเงื่อนไข ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจที่จะใช้มาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังต่ออิรัก โดยอาศัยอำนาจดำเนินการตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานเพื่อยุติพฤติกรรมของอิรักที่เป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศเสีย

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่อิรักยึดครองคูเวตได้เป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 จนถึงวันที่สหรัฐฯ ใช้กำลังต่ออิรักเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 โดยอ้างว่าเพื่อปลดอาวุธและเปลี่ยนแปลงระบอบในอิรักนั้น เป็นช่วงเวลาราว 13 ปีที่อิรักตกอยู่ภายใต้การควบคุมและการลงโทษด้วยมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 67 มติ มติเหล่านี้สามารถแบ่งออกอย่างคร่าวๆ ตามสาระเพื่อให้เห็นภาพรวมได้ดังต่อไปนี้คือ

1. มติประณามและบังคับให้อิรักยุติการใช้กำลัง และถอนกำลังออกจากคูเวต
2. มติให้ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามมติต่างๆ ที่ได้ออกมาก่อนหน้านี้
3. มติเกี่ยวกับการหยุดยิงและการก่อตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อตรวจค้นอาวุธทำลายล้างร้ายแรงในอิรัก อันได้แก่ UNSCOM และ UNMOVIC
4. มติปรามและประณามอิรักในการใช้กำลังต่อประเทศเพื่อนบ้าน คือ คูเวตและอิหร่าน
5. มติปรามและประณามอิรักในการใช้กำลังในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยภายในอิรัก อันได้แก่ ชาวเคิร์ดและชาวมุสลิมนิกายชีอะฮ์
6. มติให้ยึดหุ่นในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก
7. มติย้ำเตือนให้อิรักปฏิบัติตามมาตรการและข้อบังคับของมติต่างๆ ที่ออกมาก่อนหน้านี้

โดยเฉพาะในการปฏิบัติตามมาตรการของคณะกรรมการติดตามพิสูจน์และตรวจสอบ
แห่งสหประชาชาติ (UNMOVIC) เกี่ยวกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างร้ายแรง (WMD)³⁰

ตารางแสดงข้อมติที่ออกมาเพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก
และข้อมติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
660	-การบุกคูเวตเมื่อถือเป็นการ กระทำการรุกราน อันเป็นการ ละเมิดต่อสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศ -กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 39 และ 40	- การประณามอิรักที่รุกรานคูเวต - เรียกร้องให้อิรักถอนกองกำลังทั้งหมดออกจาก ดินแดนคูเวตโดยเร็ว
661	-การรุกรานคูเวตโดยอิรัก -ดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ หลักของกฎบัตรสหประชาชาติ ในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและ ความมั่นคงระหว่างประเทศ -หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ	1) บังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก -ทุกรัฐจะต้องงดการส่งเข้าและส่งออกสินค้าทุกชนิด ไป – มายังอิรักและคูเวต นอกจากอาหารและยา รักษาโรค และสิ่งอื่นๆ ซึ่งมีจุดประสงค์ทางด้าน มนุษยธรรม -ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือทรัพยากร ทางเศรษฐกิจใดๆ ต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้นเป็นไปเพื่อ จุดประสงค์ทางมนุษยธรรม -มาตรการคว่ำบาตรมาใช้ต่ออิรักด้วย เพื่อตัดขาด อิรักจากระบบเศรษฐกิจโลก -ให้ทุกรัฐหยุดการเคลื่อนไหวของทรัพย์สินของอิรัก ที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของตน 2) ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรม 3) จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee) เพื่อควบคุมดูแลมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

³⁰ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 134-135.

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
665	<p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p> <p>-อิรักยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อมติที่ 660 และ 661</p> <p>-เพื่อเป็นการสนับสนุนต่อมาตรการตามข้อมติที่ 661</p>	<p>-ใช้มาตรการปิดอ่าว (Naval Blockade) ต่อยิรัก เพื่อยุติการส่งออกสินค้าทุกชนิดในทะเลทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งการตรวจสอบมูลค่าและจุดหมายปลายทางของเรือสินค้า</p> <p>-เว้นการจัดส่งทางด้านมนุษยธรรม</p>
666	<p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p> <p>-เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ</p> <p>-ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามข้อมติที่ 664 (1990) ในเรื่องของการเคารพในความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนชาติที่ 3</p> <p>-เน้นย้ำว่าอิรักมีความรับผิดชอบภายใต้อนุสัญญาเจนีวา ว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนพลเรือนในยามสงคราม ลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949</p>	<p>-ขอยกเว้นทางมนุษยธรรม ยอมรับให้มีการส่งอาหาร ยา รักษาโรค และอุปกรณ์การแพทย์ไปยังอิรักและคูเวตได้ ในกรณีที่เป็นความต้องการทางด้านมนุษยธรรม โดยให้ส่งผ่านคณะกรรมการกาชาดสากลระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ที่เหมาะสมเท่านั้น</p>
669	-ข้อมติที่ 661	<p>-มอบหมายให้คณะกรรมการ Sanction พิจารณาข้อเรียกร้องสำหรับการ Sanction ที่เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ที่เกิดจากความทุกข์ยาก ภายใต้ ข้อ 50 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ</p>
670	<p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p> <p>-อิรักยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อมติที่ 660 และ 661</p> <p>-เพื่อเป็นการสนับสนุนต่อมาตรการตามข้อมติที่ 661 และมาตรการปิดล้อมทางทะเลตามข้อ</p>	<p>-ข้อมติที่ 661 (1990) ใช้กับการขนส่งทุกประเภทรวมทั้งโดยทางอากาศยาน</p> <p>-ดำเนินมาตรการปิดล้อมทางอากาศต่อยิรัก</p> <p>-เว้นการจัดส่งทางด้านมนุษยธรรม</p>

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
	มติที่ 665 -เน้นย้ำการปฏิบัติตามมติ 661	
687	-เน้นย้ำให้อิรักปฏิบัติตามข้อมติที่ผ่านมา ได้แก่ ข้อมติที่ 660, 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674, 677, 678 และ 686 -การที่อิรักมีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง(WMD)	-การตรวจสอบอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง -การจัดตั้ง UNSCOM เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ -ยืนยันให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะปฏิบัติตามพันธกรณีในการตรวจสอบอาวุธจนครบถ้วน -จัดตั้ง Compensation Fund -เน้นย้ำถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ได้กำหนดไว้ในข้อมติที่ 661
688	-การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ -มาตรา 2 วรรค 7 กฎบัตรสหประชาชาติ -มาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ	-ระดมการปราบปรามประชาชนพลเรือนชาวอิรัก โดยเฉพาะชาวเคิร์ด ถือเป็น การคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคและให้อิรักยุติการปราบปรามดังกล่าว -ยืนยันถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามมติที่ 661
692	-เน้นย้ำข้อมติที่ 674, 686, 687	-การจัดตั้ง Compensation Fund ตามข้อมติที่ 687 -ความรับผิดชอบของอิรักต่อค่าปฏิกรรมสงคราม ค่าเสียหายที่เกิดจากการรุกรานคูเวต เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ไม่ว่าจะ เป็นค่าเสียหายทางตรง หรือ ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
699	-เน้นย้ำข้อมติที่ 687	- อิรักต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการตรวจทำลายอาวุธใดๆ
700	-เน้นย้ำข้อมติที่ 661, 665, 670, 687	-ให้ Sanction Committee รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อห้ามการขายหรือจัดส่งอาวุธแก่อิรัก
705	-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ	-เงินที่ได้จากการขายน้ำมันให้นำเข้า Compensation Fund
706	-เน้นย้ำถึงข้อมติ 661, 686, 687, 688, 692, 699 และ 705 -สถานการณ์การขาดแคลนอาหารและสถานการณ์ด้านสุขภาพของ	-การอนุญาตให้ทุกรัฐนำเข้าปิโตรเลียม หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่มีถิ่นกำเนิดในอิรักในปริมาณที่กำหนด -แผนการเพื่อซื้อสิ่งบริโภค ข้าราชการโรคและ

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
	<p>ประชาชนชาวอิรัก</p> <p>-การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอย่างเท่าเทียมกันแก่ประชาชนชาวอิรักทั่วประเทศ</p> <p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p>	<p>เครื่องมือทางการแพทย์ และเสบียงที่จำเป็นต่อพลเรือนเพื่อความต้องการทางมนุษยธรรม</p> <p>-เงินที่ได้จากการส่งออกปิโตรเลียมต้องจ่ายเข้า Compensation Fund</p>
712	<p>-เน้นย้ำถึงข้อมติที่ 661, 686, 687, 688, 692, 699, 705, 706</p> <p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p> <p>-สถานการณ์การขาดสารอาหารและสถานการณ์ด้านสุขภาพของประชาชนพลเรือนชาวอิรัก และความเสียหายที่สถานการณ์นี้จะเลวร้ายลง</p>	<p>-เงินที่ถอนจาก Escrow Account ให้นำไปใช้เพื่อการซื้อสิ่งของที่จำเป็นต่อความต้องการของประชาชนพลเรือน</p> <p>-ปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมภายใต้ ข้อมติที่ 706 ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการทางกฎหมาย และไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กระบวนการขายนั้นคลาดเคลื่อนไปจากวัตถุประสงค์ของข้อมติที่ 706</p>
778	<p>-เน้นย้ำข้อมติที่ 687, 689</p> <p>-อิรักไม่ยอมปฏิบัติตามข้อมติที่ 706, 712</p>	<p>-Escrow account ตามข้อมติที่ 706 และข้อมติที่ 712 จะต้องถูกจ่ายให้แก่กองทุนชดเชยค่าเสียหายค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานชิงสหประชาชาติที่เกิดจากการอำนวยความสะดวกในการคืนทรัพย์สินของคูเวตที่อิรักยึดมา รวมถึงกิจกรรมทางมนุษยธรรมอื่นๆ ที่จำเป็น</p>
986	<p>-ตระหนักถึงการขาดสารอาหารและสถานการณ์ด้านสุขภาพที่ร้ายลงที่มีอยู่ในอิรัก และโดยความเสียหายที่สถานการณ์จะเป็นไปในทิศทางที่เลวร้ายลง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการชั่วคราวเพื่อความต้องการทางมนุษยธรรมแก่ประชาชนชาวอิรัก จนกว่าอิรักจะปฏิบัติตามข้อมติของสหประชาชาติ</p> <p>-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ</p>	<p>-โครงการน้ำมันแลกอาหาร ให้อิรักสามารถส่งออกน้ำมันได้ โดยรัฐผู้ซื้อจะต้องจากเงินเข้า escrow account ของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารเงินก้อนนี้โดยเฉพาะ จะมีการทบทวนผลงานที่ผ่านมาทุก 6 เดือน หากเป็นที่พอใจ มาตรการผ่อนผันก็จะได้รับการต่ออายุออกไปอีก</p> <p>-ให้ Sanction Committee ตรวจสอบการขายน้ำมันที่ส่งออกจากอิรัก</p> <p>-เงินที่อยู่ใน escrow account ที่ตั้งขึ้นตามข้อมตินี้ใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางมนุษยธรรมของประชาชนชาวอิรัก</p>

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
1111	-ข้อมติที่ 986 -หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ	-การตั้งชื่อสิ่งจำเป็นทางมนุษยธรรมตามข้อมตินี้จะต้องเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก ที่จัดทำโดยรัฐบาลอิรัก โดยความเห็นชอบของเลขาธิการ แต่ก็สามารถเจรจาแก้ไขได้
1143	-จากข้อมติที่ 986, 1111, 1129	-บทบัญญัติที่เกี่ยวกับแผนการแจกจ่ายที่ซื้อตามข้อมติที่ 1111 ให้ใช้ต่อไปกับยารักษาโรคและสิ่งจำเป็นต่อสุขภาพ ที่จัดซื้อตามการอนุมัติของเลขาธิการตามข้อมตินี้
1153	-ข้อมติที่ 986, 1111, 1129 และ 1143 -แม้ว่าจะมีโครงการน้ำมันแลกอาหารตามข้อมติข้างต้น แต่ประชาชนชาวอิรักก็ยังประสบปัญหาการขาดสารอาหารและปัญหาด้านสุขภาพอยู่อย่างน่าวิตก	-เงินที่ได้จากการขายน้ำมันหากมีปริมาณน้อยกว่าที่กำหนดไว้ก็ให้ใช้เพื่อความจำเป็นทางมนุษยธรรมที่เร่งด่วนก่อน ที่เหลือจึงใช้เพื่อกิจการอื่น -ให้เลขาธิการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษาแก่อิรัก เพื่อให้อิรักสามารถผลิตน้ำมันได้ตามที่กำหนดไว้ รวมถึงจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นที่จะช่วยให้อิรักสามารถผลิตน้ำมันได้เพิ่มมากขึ้น -ให้เลขาธิการรายงานแก่คณะมนตรีหากอิรักไม่สามารถส่งออกน้ำมันได้ในปริมาณที่กำหนดไว้ และหาทางแก้ไข
1284	-การตรวจสอบอาวุธ -ข้อมติที่ 687	-การจัดตั้ง UNMOVIC ขึ้นมาแทนที่ UNSCOM จะเป็นองค์กรแทนที่ UNSCOM
1382	-ข้อมติที่ 986, 1284, 1352, 1360 -หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ -การแก้ไขปัญหาทางมนุษยธรรมในอิรัก	-การใช้บังคับ Smart Sanctions ควบคู่กับโครงการน้ำมันแลกอาหาร -ประกาศรายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List – GRL)
1409	-ข้อมติที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงการทางมนุษยธรรมสำหรับอิรัก -หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ	-เปลี่ยนมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมาเป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) -ประกาศรายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List – GRL) ให้ขยายรายการสินค้าที่อิรักสามารถส่งเข้ามาได้ด้วยเงินที่ได้จากการขายน้ำมันในโครงการน้ำมันแลกอาหาร

ข้อมติ	เหตุผลของการออกข้อมติ	มาตรการที่บังคับใช้
		-จำกัดสินค้าที่จะเป็นประโยชน์แก่เพียงชนชั้นนำ จำนวนน้อยเท่านั้น โดยยังคงมีการบังคับสำหรับ อาวุธและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ผลิต อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงทุกชนิดได้ดั้งเดิม
1483	-หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ	-ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจกเหลือแต่การ ห้ามประเทศต่างๆ ดำเนินการซื้อขายอาวุธกับอิรัก เท่านั้น -ยุติโครงการน้ำมันแลกอาหารหารภายในระยะเวลา หกเดือน และนำรายได้จากการขายน้ำมันตามที่ได้ ตกลงกันไว้ภายใต้โครงการน้ำมันแลกอาหารมาซื้อ สิ่งที่จะเป็นเฉพาะหน้าให้แก่ชาวอิรักโดยด่วน -ยกเลิกโครงการน้ำมันแลกอาหารนั้น -เงินที่ได้จากการขายน้ำมันของอิรักร้อยละ 5 จะ จัดสรรให้แก่คณะกรรมการเงินทดแทนแห่ง สหประชาชาติ (UN Compensation Commission- UNCC) เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากสงครามอิรัก-คูเวต

โดยจะเห็นได้ว่า ในจำนวนข้อมติทั้ง 67 ข้อของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาให้กับ
บังคับกับอิรักนั้น ข้อมติที่มีความสำคัญมากและถือว่าเป็นหัวใจของการควบคุมและบังคับใช้
มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมีอยู่ทั้งสิ้น 17 ข้อมติ ซึ่งสามารถที่จะจำแนกมาตรการที่
สหประชาชาตินำมาใช้ในการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 การบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักตามข้อมติที่ 661, ข้อมติที่ 665 และข้อมติที่ 670

หลังจากที่อิรักปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามมติที่ 660 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีมติ
เกี่ยวกับการใช้มาตรการบีบบังคับกับอิรัก เริ่มตั้งแต่การใช้มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังไป
จนถึงการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง หรือเป็นที่เข้าใจกันดีว่าหมายถึง การให้ใช้กำลังทหาร
ต่ออิรักได้ ซึ่งเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายที่คณะมนตรีความมั่นคง ได้ตัดสินใจให้มีการปฏิบัติการ เพื่อ

นำสันติภาพกลับคืนสู่ประชาคมโลก³¹ แต่มาตรการแรกเริ่มที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้กับอิรักก็คือมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง³²

เหตุที่ผู้เขียนได้นำข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งสามข้อคิด อันได้แก่ ข้อคิดที่ 661, ข้อคิดที่ 665 และข้อคิดที่ 670 มานำเสนอไว้ในหัวข้อเดียวกัน ก็เนื่องมาจากถือได้ว่าข้อคิดทั้งสามเป็นข้อคิดพื้นฐานที่กำหนดรูปแบบของการบังคับทางเศรษฐกิจที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจนำมาใช้ต่ออิรัก ในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต และถึงแม้ว่าระยะเวลาการบังคับใช้จะผ่านไปกว่า 13 ปี รูปแบบในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไป แต่อาจมีข้อกำหนดหรือรายละเอียดเพื่อขึ้นมาบ้างแต่หลักการเดิมก็ยังคงอยู่ อีกทั้งมาตรการตามข้อคิดที่ 665 และข้อคิดที่ 670 ถือเป็นมาตรการเสริมที่จะช่วยให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามข้อคิดที่ 661 สัมฤทธิ์ผล

4.2.1.1 การเริ่มต้นบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามข้อคิดที่ 661

ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยสถานการณ์ว่า การที่อิรักบุกคูเวต ถือว่าอิรักกระทำการรุกราน ตามมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ อันเป็นเหตุให้สามารถที่จะนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติมาบังคับใช้กับอิรักเพื่อให้อิรักยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ละเมิดต่อกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศของตน ดังนั้น ในวันที่ 6 สิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อคิดที่สำคัญอันดับต่อมา คือข้อคิดที่ 661 เป็นมติที่กำหนดให้ (Impose) มีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Sanction) ต่ออิรักและคูเวต โดยให้ยุติการขนส่งน้ำมัน อาวุธ และสินค้าต่างๆ ให้แก่ 2 ประเทศ ยกเว้นแต่อุปกรณ์ทางการแพทย์และอาหารด้วยเหตุผลทาง

³¹ ดูรายละเอียดข้อคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบีบบังคับกับอิรักได้จาก Office of Public Information of the United Nations, United Nations Security Council Resolutions Relating to the Situation Between Iraq and Kuwait (Bangkok, 1991), p. 1-14.

³² Andrew K. Fishman, "Comment: between Iraq and a hard place: the use of economic sanctions and threats to international peace and security," *Emory International Law Review* 13, [Online], Available from : <http://www.lexis-nexis.com> , June 2, 2002 . นอกจากมาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจแล้วคณะมนตรีความมั่นคงยังได้นำมาตรการปิดล้อม ตามข้อคิดที่ 670 เพื่อปิดล้อมทางอากาศต่ออิรัก โดยการปฏิเสธให้สิทธิการบินของอากาศยานที่จะขนส่งสินค้าไปอิรัก ยกเว้นที่เป็น การส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติ.

มนุษยธรรมเท่านั้น³³ การลงมตินี้ก็เนื่องจากเชื่อว่า มาตรการที่กำหนดในมตินี้ อีรักจะถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจจนต้องยอมจำนน เพราะรัฐบาลอีรักจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากไม่มีรายได้ออกจากการส่งออกน้ำมันดิบ แต่แม้จะยึดหยุ่น โคมมติอื่นที่ตามมาในเวลาต่อมา แต่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันที่สหรัฐอเมริกาได้ยุติการใช้กำลังต่ออีรักในปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอีรัก เมื่อเดือนเมษายน 2003³⁴ ทั้งนี้ ข้อบังคับของมติ 661 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- “คณะมนตรีความมั่นคง เน้นย้ำถึงข้อมติที่ 660 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ข้อมติที่ออกมาก่อนหน้านี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตาม และการรุกรานคูเวตโดยอีรักยังคงมีอยู่ต่อไป เป็นเหตุให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก มุ่งประสงค์ที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์หลักของกฎบัตรสหประชาชาติในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
- ดำเนินการภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ
- 1) วินิจฉัยว่าอีรักไม่ยอมปฏิบัติตามข้อที่ 2 ของข้อมติที่ 660 (1990) และช่วงชิงอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลคูเวต
 - 2) ให้ใช้มาตรการดังต่อไปนี้เพื่อประกันว่าอีรักจะยอมปฏิบัติตามข้อที่ 2 ของข้อมติที่ 660 และเพื่อฟื้นฟูอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลคูเวต
 - 3) โดยข้อมตินี้ ห้ามทุกรัฐมิให้
 - (a) นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือสินค้าใดๆ ที่มีจุดกำเนิดในอีรักและคูเวต ซึ่งได้ส่งออกภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้
 - (b) กระทำการใดๆ อันเป็นการสนับสนุนหรือคาดว่าจะเป็นการสนับสนุนการส่งออก หรือการขนส่งสินค้าจากอีรักหรือคูเวต และความสัมพันธ์ทางการค้าใดๆ โดยพลเมือง หรือเรือ หรือดินแดนของรัฐกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้า ซึ่งจุดกำเนิดในอีรักหรือคูเวต และได้ส่งออกภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเงินทุนไปยังอีรักหรือคูเวต โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับการกระทำหรือความสัมพันธ์ทางการค้าดังกล่าวข้างต้น
 - (c) การขายหรือสนับสนุนโดยพลเมือง หรือดินแดน หรือเรือชาติของทุกรัฐ ต่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ รวมทั้งอาวุธหรือยุทธภัณฑ์ใดๆ ไม่ว่าจะมียุจุดกำเนิดจากรัฐนั้นๆ หรือไม่ แต่ไม่รวมถึงความช่วยเหลืออย่างกวคขันในทางเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคในความจำเป็นทางมนุษยธรรม

³³ UN Doc. S/ RES/661 (6 August 1990)

³⁴ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อีรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 136.

4) ทุกรัฐจะต้องไม่เอื้อประโยชน์แก่รัฐบาลอิรัก หรือทำการค้าขาย การอุตสาหกรรม หรือเข้าดำเนินการระบบสาธารณูปโภคในอิรักหรือคูเวต ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจใดๆ ต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้นเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม

5) เรียกร้องให้ทุกรัฐรวมถึงรัฐที่มีใช้สมาชิกของสหประชาชาติ ดำเนินการตามข้อมตินี้โดยเคร่งครัด และจะต้องไม่ทำสัญญาหรือให้สิทธิภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้

6) จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของคณะมนตรี เพื่อควบคุมดูแลให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างได้ผล และสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้อย่างเคร่งครัดหากมีข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็จะต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย

7) ทุกรัฐต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิเศษ รวมถึงให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตามข้อมตินี้ด้วย

8) เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่คณะกรรมการพิเศษ

9) ทุกรัฐจะต้องไม่ให้การรับรองต่อรัฐบาลใหม่ในคูเวตซึ่งตั้งขึ้นโดยประเทศผู้รุกรานและเข้ามายึดครอง และทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมือในการอารักขาทรัพย์สินที่ถูกต้องตามกฎหมายของคูเวต

10) ให้เลขาธิการสหประชาชาติรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงถึงขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปตามข้อมตินี้”

โดยได้มีข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 13-0 โดยคิวบาและเยเมนงดออกเสียง ซึ่งข้อมตินี้มีสาระสำคัญให้บรรดารัฐทั้งปวงทั้งที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติและที่ไม่ใช่สมาชิกของสหประชาชาติร่วมกันคว่ำบาตรทางการค้า (Boycott) ทุกประเภทกับอิรัก ยกเว้นยาและอาหาร ในกรณีที่สถานการณ์ด้านมนุษยธรรมบังคับ³⁵

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของข้อมติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการลงโทษอิรักด้วยมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น มีภาพรวมดังนี้คือ

1. เนื่องจากอิรักมิได้ปฏิบัติตามข้อมติที่ 660 คือมิได้ถอนกำลังออกจากคูเวต จึงจำเป็นต้องมีมติที่ 661 ที่สร้างมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแก่อิรักต่อไป

³⁵ UN Doc. S/ RES/ 661 (6 August 1990).

2. ทุกรัฐจะต้องงดการสั่งเข้าและส่งออกสินค้าทุกชนิดไป – มายังอิรักและคูเวต³⁶ นอกจากอาหารและยารักษาโรค และสิ่งอื่นๆ ซึ่งมีจุดประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม
3. ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจใดๆ ต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้นเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม
4. คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee) เพื่อควบคุมดูแลให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างได้ผล และสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้อย่างเคร่งครัดหากมีข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็จะต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย
5. ทุกรัฐจะต้องไม่ให้การรับรองต่อรัฐบาลใหม่ในคูเวตซึ่งตั้งขึ้นโดยประเทศผู้รุกรานและเข้ามายึดครอง และทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมือในการอารักขาทรัพย์สินที่ถูกยึดตามกฎหมายของคูเวต³⁷

4.2.1.2 มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้า (Boycott)

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้า ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวเรียกเพียง “การคว่ำบาตร” นั้น เป็นมาตรการหนึ่งในมาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจตามข้อมติที่ 661 ซึ่งเป็นการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังที่บรรดารัฐต่างๆ นิยมนำมาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเพื่อให้บรรลุถึงความมุ่งหมายของรัฐนั้นๆ

4.2.1.2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของการคว่ำบาตร

การคว่ำบาตร (Boycott) คือ การปฏิเสธการซื้อขายสินค้าและบริการจากรัฐหนึ่งรัฐใดจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองซึ่งกำหนดไว้³⁸ หรือการที่รัฐหรือพลเมืองของรัฐหนึ่งไม่ทำความสัมพันธ์ทางการค้าและธุรกิจกับพลเมืองหรือรัฐปรปักษ์³⁹

³⁶ เนื่องจากในขณะนั้นอิรักได้เข้าไปยึดครองคูเวตไว้เป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอิรักและจัดตั้งเป็นจังหวัดที่ 19

³⁷ UN Doc. S/ RES/ 660 (2 August 1990) และ UN Doc. S/ RES/661 (6 August 1990)

4.2.1.2.2 การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก

การคว่ำบาตร (Boycott) หรือการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ (Economic Coercion) ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางโดยรัฐและโดยองค์การระหว่างประเทศต่างๆ⁴⁰ โดยมีได้จำกัดการใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาประชาชาติ มาตรา 41 เพียงเท่านั้น⁴¹ ดังเช่น องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States หรือ OAS) ได้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อสาธารณรัฐ โดมินีกัน ในปี 1961 และคว่ำบาตรคิวบาในปี 1962 และ 1964 นอกจากนี้ สหรัฐฯและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ได้ร่วมมือกันคว่ำบาตรต่ออิหร่านในกรณีวิกฤตการณ์ตัวประกันในปี 1979 เป็นต้น

ในกรณีสงครามอิรัก-คูเวตนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้นำมาตรการคว่ำบาตรมาใช้ต่ออิรักด้วย เพื่อตัดขาดอิรักจากระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของอิรักประสบความเสียหายและจะส่งผลกระทบต่อประชาชนอิรัก ตลอดจนกลไกการบริหารต่างๆ ของอิรัก จนกว่าอิรักจะไม่สามารถทนทานต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ จนจำเป็นต้องยอมปฏิบัติตามข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในวิกฤตการณ์นี้ โดยที่ไม่ต้องใช้กำลังทหารเข้าสู้รบแต่ประการใด โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก อันมีสาระสำคัญของข้อมติดังนี้⁴²

“โดยข้อมตินี้ ห้ามทุกรัฐมิให้

1. นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือสินค้าใดๆ ที่มีจุดกำเนิดในอิรักและคูเวต ซึ่งได้ส่งออกจากภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้

³⁸ Coulombis, Wolfe, “Introduction to International Relations : Power and Justice,” 4 ed. (New Jersey : Prentice-Hall International, Inc. 1990), p.174.

³⁹ โกเมศ ขวัญเมือง, “คู่มือศึกษากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 136.

⁴⁰ Derek Bowett, “Reprisal Involving Recourse to Armed Force,” American Journal of International Law : 11.

⁴¹ Ibrahim F.I. Shihata, “Destination Embargo of Arab Oil : Its Legality under International Law,” American Journal of International Law 4 (1974) : 619.

⁴² UN Doc. S/ RES/ 661 (6 August 1990).

2. กระทำการใดๆอันเป็นการสนับสนุนหรือคาดว่าจะเป็นการสนับสนุนการส่งออก หรือการขนส่งสินค้าจากอิรักหรือคูเวต และความสัมพันธ์ทางการค้าใดๆ โดยพลเมือง หรือเรือ หรือดินแดนของทุกรัฐกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้า ซึ่งจุดกำเนิดในอิรักหรือคูเวต และได้ส่งออกภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเงินทุนไปยังอิรักหรือคูเวต โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับการกระทำหรือความสัมพันธ์ทางการค้าดังกล่าวข้างต้น

3. การขายหรือสนับสนุนโดยพลเมือง หรือดินแดน หรือเรือชาติของทุกรัฐ ต่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ รวมทั้งอาวุธหรือยุทธภัณฑ์ใดๆไม่ว่าจะมีจุดกำเนิดจากรัฐนั้นๆหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงความช่วยเหลืออย่างกวขันในทางเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคในความจำเป็นทางมนุษยธรรม”

การใช้มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 661 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำไปภายใต้กรอบอำนาจของความในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน โดยได้กระทำไปในกรอบของมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ดังนี้ “คณะมนตรีความมั่นคงอาจตัดสินใจว่าจะต้องใช้มาตรการอันใดที่ไม่ใช่การใช้กำลังอาวุธ เพื่อให้การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงบังเกิดผล และอาจเรียกร้องให้สมาชิกแห่งสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นนั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมไปถึงการระงับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุและการคมนาคมในรูปแบบอื่น โดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย”⁴³

ดังนั้น ข้อมติที่ 661 ของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ จึงเป็นข้อมติที่ออกมาในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) ให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ซึ่งการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงที่ให้ใช้มาตรการนี้ ได้กระทำไปเพื่อที่จะธำรงสันติภาพและสถาปนาสันติภาพตามความมุ่งหมายของสหประชาชาติโดยกระทำตามกรอบอำนาจของมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้ ฉะนั้น มาตรการคว่ำบาตรที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจดำเนินการในวิกฤตการณ์นี้ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับบรรดารัฐต่างๆ ที่ร่วมมือกับคณะมนตรีความมั่นคงในการปฏิบัติตามข้อมติที่ 661 นั้น เป็นการกระทำไปตามพันธกรณีตามกฎหมายที่ผูกพันต่อการปฏิบัติ

⁴³ มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

ตามข้อตัดสินใจ (Decision) ของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อให้มาตรการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ⁴⁴

อนึ่ง คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยมีข้อมติกำหนดให้ใช้มาตรการในลักษณะเดียวกันนี้มาแล้วต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน และเกาหลีเหนือ ในปี 1951⁴⁵ แอฟริกาใต้ ในปี 1963⁴⁶ และโรดีเซีย ในปี 1965⁴⁷ เป็นต้น

4.2.1.3 มาตรการปิดล้อมตามข้อมติที่ 665 และข้อมติที่ 670

ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 661 ให้รัฐทั้งปวงระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรักแล้ว แต่อิรักยังคงปฏิเสธที่จะยอมปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว และยังคงส่งออกน้ำมันโดยใช้เรือสินค้าสัญชาติอิรักอยู่ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะใช้มาตรการตามข้อมติที่ 661 สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น เพื่อให้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามข้อมติที่ 661 บังเกิดประสิทธิผลเร็วยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องตัดสินใจใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนให้มาตรการตามข้อมติที่ 661 สัมฤทธิ์ผล โดยได้มีข้อมติที่ 665 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 1990 อนุมัติให้

⁴⁴ L. Oppenheim, "International Law : Dispute, War and Neutrality" 7 ed. (London : Longman, Green and Co.1984) , p. 154.

⁴⁵ UNGA. Res.500(v), 5 UN GAOR, Supp. No. 20 A At 2, UN Doc. A/1775/Add 1 (15 May 1951)

⁴⁶ SC. Res.181 (7 August 1963) ; 182 (4 December 1963) ; 191 (18 June 1964) ; 282 (23 July 1970) ; 311 (9 February 1972)

⁴⁷ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 1965 นาย Ian Smith ผู้นำรัฐบาลของโรดีเซีย ซึ่งเป็นอาณานิคมอังกฤษ ได้ประกาศเอกราชโดยที่อังกฤษไม่ได้ให้การรับรองรัฐบาลนาย Ian Smith ซึ่งเป็นชาวผิวขาวได้ปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของลัทธิเหยียดผิว คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีข้อมติที่ 217 (20 พฤศจิกายน 1965) ประณามการกระทำดังกล่าว และเรียกร้องให้ทุกรัฐยุติความช่วยเหลือใดๆ แก่รัฐบาล Ian Smith รวมทั้งการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (ข้อมติที่ 232) และได้อนุมัติให้ใช้กำลังเพื่อสนับสนุนบังคับตามมาตรการคว่ำบาตรได้ (ข้อมติที่ 253) แต่การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อโรดีเซียนี้ กว่าจะเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างจริงจังต่อระบบการปกครองต้องใช้เวลาจนถึง 13 ปี ในที่สุด โรดีเซีย ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ซิมบับเว และปกครองโดยชาวผิวดำ ได้เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติเมื่อปี 1990 (ดูรายละเอียดใน Jericho Nkala, "The United Nations, International Law, and The Rhodesian Independence Crisis," (Oxford : Clarendon Press, 1985), pp.1-30)

รัฐสมาชิกใช้กำลังทางเรืออย่างจำกัดในอ่าวเปอร์เซียเพื่อควบคุมให้มติดคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจบังเกิดผลในทางปฏิบัติ และต่อมาในวันที่ 25 กันยายน 1990 เพื่อให้การบีบบังคับอิรักให้ยอมรับปฏิบัติตามข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ และพันธกรณีที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามมาตรา 25, 48 และ 103 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ออกข้อมติที่ 670 ให้ปิดล้อมทางอากาศต่ออิรักและคูเวต เว้นแต่จะเป็นการติดต่อเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อมนุษยธรรม

และต่อมาในวันที่ 25 สิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 665 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 13-0 โดยคิวบาและเยเมนงดออกเสียง อนุมติให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติใช้กำลังทางเรือในจำนวนจำกัดในอ่าวเปอร์เซียเพื่อควบคุมให้การคว่ำบาตรต่ออิรักทางการค้าตามข้อมติที่ 661 บังเกิดผลในทางปฏิบัติ⁴⁸ และในวันที่ 25 กันยายน 1990 ก็ได้มีข้อมติที่ 670 ให้ปิดน่านฟ้าอิรักและคูเวตยกเว้นการติดต่อทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น โดยมตินี้ได้รับการสนับสนุน 14-1 โดยคิวบาคัดค้าน⁴⁹

4.2.1.3.1 ลักษณะโดยทั่วไปของการปิดล้อม

การปิดล้อมที่จะทำการศึกษາสามารถแยกออกได้ 2 ประเภท คือ การปิดล้อมทางทะเลและการปิดล้อมทางอากาศ ซึ่งการปิดล้อมทั้งสองลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะตัดขาดการติดต่อระหว่างดินแดนที่ถูกปิดล้อมกับโลกภายนอก⁵⁰ ซึ่งมีการปฏิบัติเป็นเวลานานนับแต่สมัยโบราณแล้ว โดยในยุคแรกมักจะเป็นลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของสงคราม เพื่อเป็นยุทธวิธีที่จะทำลายล้างข้าศึก แต่ต่อมาการปิดล้อมนี้ได้ถูกนำมาใช้ในลักษณะเป็นมาตรการที่ทำให้ข้าศึกต้องยอมจำนน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำสงคราม

1) การปิดล้อมทางทะเล

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงการปิดล้อมทางทะเลซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างดีในชื่อของการปิดอ่าว (Naval Blockage) นั้น จากหลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ การปิดอ่าวจะกระทำต่อรัฐที่มีชายฝั่งทะเล โดยรัฐผู้ปิดอ่าวจะใช้กำลังห้ามและขัดขวางมิให้มีการเดินเรือติดต่อกันกับรัฐที่ถูกปิดอ่าว เพื่อตัดขาดรัฐนั้นจาก

⁴⁸ UN Doc. S/ RES/ 665 (25 August 1990)

⁴⁹ UN Doc. S/ RES/ 670 (25 September 1990)

⁵⁰ L. Oppenheim, "International Law : Dispute, War and Neutrality", pp. 457-458.

ประชาคมโลก และจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา การปิดอ่าวมักจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐที่มีอำนาจทางทะเลสูงกระทำต่อรัฐที่มีอำนาจทางทะเลต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม รัฐที่มีอำนาจทางทะเลสูงนั้นก็อาจถูกปิดอ่าวได้เช่นกัน โดยรัฐที่มีอำนาจทางทะเลในระดับเดียวกันหลายรัฐร่วมมือกัน⁵¹ ซึ่งการปิดอ่าวนี้อาจแยกพิจารณาได้ตามลักษณะของการปิดอ่าวใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การปิดอ่าวในภาวะสันติและการปิดอ่าวในภาวะสงคราม

การปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ เป็นมาตรการซึ่งรัฐหนึ่งกระทำการบีบบังคับต่ออีกรัฐหนึ่งโดยไม่ก่อให้เกิดภาวะสงคราม โดยการห้ามและขัดขวางมิให้เรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวเข้าหรือออกจากท่าเรือหรือชายฝั่งของรัฐที่ถูกปิดอ่าว โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามการติดต่อและการคมนาคมทุกชนิดของรัฐที่ถูกปิดอ่าวผ่านทางน่านน้ำที่ถูกปิดอ่าวนั้น เพื่อให้รัฐที่ถูกปิดอ่าวกระทำการหรือยอมรับความต้องการของรัฐผู้ปิดอ่าว มาตรการนี้เป็นมาตรการเพื่อตอบโต้ (Reprisal) รูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อการเจรจา (Negotiation) เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างรัฐที่ประสบความล้มเหลว เป็นการละเมิดต่อบุรณภาพเหนือดินแดนของรัฐที่ถูกปิดอ่าว และเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นปรปักษ์ (Hostile Character) อันเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม การปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ ยังคงมีรัฐต่างๆ ใช้อยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อมิให้ขยายตัวจนแตกหักเป็นสงคราม และคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐที่ถูกปิดอ่าวนั้นมีอำนาจอ่อนด้อยกว่ารัฐผู้ใช้มาตรการจนต้องจำยอมยุติความขัดแย้งดังกล่าวไปเองก็เป็นได้

สำหรับการบังคับใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ รัฐมีเจตนาจะใช้มาตรการนี้จะต้องประกาศแจ้งและกำหนดเวลาเริ่มต้นของการปฏิบัติมาตรการให้รัฐที่ถูกปิดอ่าวทราบก่อน และมาตรการนี้จะใช้บังคับแต่เฉพาะกับเรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวเท่านั้น โดยจะไม่มีผลใช้บังคับต่อรัฐที่สามแต่อย่างใด⁵² เพราะการปิดอ่าวในภาวะสันตินี้เป็นมาตรการที่ใช้เฉพาะระหว่างรัฐที่เป็นคู่พิพาทกันเท่านั้น และไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศให้สิทธิที่จะบังคับต่อรัฐอื่นซึ่งมิใช่คู่กรณี ประกอบกับแนวการปฏิบัติระหว่างประเทศ (State Practices) ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ รัฐที่ใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันตินั้น ไม่มีสิทธิที่จะจับหรืออายัดเรือของรัฐที่สาม แม้ว่าเรือของรัฐที่สามนั้นจะพยายามฝ่าฝืนการปิดอ่าวก็ตาม⁵³

⁵¹ Ibid., p.149.

⁵² J.G. Starke, *Introduction To International Law*, 10th Ed (Singapore : Malayan Law Journal Pre. Ltd., 1989), p. 523.

⁵³ L. Oppenheim, *International Law : Dispute, War and Neutrality*, p. 148.

ดังเช่น ในปี 1937 ญี่ปุ่นใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันติต่อจีน และประกาศว่า มีผลบังคับใช้แต่เฉพาะเรือของจีนเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการปฏิบัติต่อเรือของรัฐที่สามนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต เพราะในปี 1962 สหรัฐฯ ใช้มาตรการปิดอ่าวต่อคิวบา โดยระบุให้มาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับเรือของสหภาพโซเวียตด้วย โดยอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เคยยึดปฏิบัติแต่เดิมแล้ว การปิดกั้นเรือของประเทศที่สามที่สหรัฐฯ กระทำนั้น ถือว่าเป็นการกระทำสงคราม (Act of War) แต่เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การปิดอ่าวในกรณีนี้เป็นการปิดอ่าวในภาวะสันติ เพราะไม่มีความตั้งใจที่จะให้เกิดสงครามหรือสภาวะของสงครามยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งสหรัฐฯ ได้เรียกการปิดอ่าวในลักษณะนี้ว่า Quarantine หรือ Selective Blockade⁵⁴ ในปัจจุบันทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติเป็นที่ยอมรับว่า เรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวในภาวะสันติจะพยายามฝ่าฝืนมาตรการนี้ อาจถูกจับและอายัดไว้ในระหว่างที่มาตรการยังคงมีผลบังคับอยู่แต่จะไม่ถูกริบหรือลงโทษ และเมื่อมาตรการนี้สิ้นสุดลงเรือที่ถูกจับและอายัดไว้เหล่านี้จะได้รับการส่งคืน

การปิดอ่าวในภาวะสงคราม (Hostile Blockade) คือ การปิดล้อมโดยกำลังทางทหารของรัฐหนึ่งกระทำต่อท่าเรือ ชายฝั่งทะเล หรือน่านน้ำของรัฐศัตรูในภาวะสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์ในทางการทหารที่จะป้องกันการเดินเรือเข้า-ออก การคมนาคมติดต่อระหว่างรัฐศัตรูกับโลกภายนอก เพื่อทำลายกองกำลังทางเรือ ทำลายกองเรือพาณิชย์ เมืองท่าชายฝั่งของรัฐศัตรูเพื่อป้องกันการขนส่งลำเลียงสินค้าต้องห้ามจากรัฐที่ไม่เป็นกลางไปยังรัฐศัตรู และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายตนบนชายฝั่งของรัฐศัตรู การปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ จะกระทำได้ต่อเมื่อมีภาวะสงครามโดยรัฐผู้ปิดอ่าวจะต้องประกาศให้รัฐที่เป็นกลางและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของบริเวณที่ถูกปิดอ่าวทราบ โดยระบุถึงอาณาเขตและเวลาที่เริ่มทำการปิดอ่าว ทั้งนี้ ต้องกำหนดเวลาให้เรือของรัฐเป็นกลางเดินทางออกจากบริเวณที่ปิดอ่าวได้ หากไม่ดำเนินการดังกล่าวไว้ เรือของรัฐเป็นกลางย่อมสามารถเดินทางออกไปได้โดยไม่ถูกจับกุม และโดยที่การปิดอ่าวในลักษณะนี้นั้นใช้บังคับต่อเรือของรัฐอื่นๆ ด้วย รวมทั้งชาติเป็นกลางเพื่อให้มาตรการนี้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้น เรือของรัฐใดๆ ที่ฝ่าฝืนมาตรการนี้ จะถูกจับกุมและส่งไปยังศาลทรัพย์สินเคลื่อนที่ ซึ่งอาจตัดสินให้ริบเรือหรือสินค้าที่ถูกจับกุมนั้น การปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ ปัจจุบันในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่ยอมรับให้กระทำได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการขัดต่อหลักการ

⁵⁴ J.G. Starke, Introduction To International Law, p. 523.

ห้ามทำสงคราม และ โดยเฉพาะขัดต่อหลักการและความมุ่งหมายของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ใดก็ดี ระดับบังคับของการปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ยังสามารถแยกออกได้อีก 2 ลักษณะ คือ

ก. การปิดอ่าวในทางยุทธศาสตร์ (Strategic Blockade)

การปิดอ่าวในลักษณะนี้ กระทำเพื่อผลในทางการปฏิบัติการทางทหาร โดยตรง เพื่อตัดการสนับสนุนของกองกำลังข้าศึกบนชายฝั่งจากภายนอก และกระทำการสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารบนชายฝั่งของกองกำลังฝ่ายตน

ข. การปิดอ่าวในทางพาณิชย์ (Commercial Blockade)

การปิดอ่าวในลักษณะนี้ การทำเพื่อตัดขาดการติดต่อของรัฐชายฝั่งจากโลกภายนอก โดยที่ไม่มีการปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายตนบนชายฝั่งแต่อย่างใด

2) การปิดล้อมทางอากาศ

รัฐซึ่งเป็นฝ่ายในสงครามอาจประกาศให้น่านฟ้าบริเวณที่กำหนดเป็นเขตน่านฟ้าอันตราย หรืออาจประกาศปิดน่านฟ้าโดยห้ามอากาศยานทุกรัฐบินผ่านบริเวณนั้น โดยรัฐที่เป็นฝ่ายในสงครามใช้อากาศยานทางทหารของตนปฏิบัติการรบหรือเข้าสนับสนุนการรบในบริเวณนั้น หากอากาศยานของรัฐอื่นฝ่าฝืนบินผ่านบริเวณนั้นย่อมอาจถูกทำลายได้ ซึ่งการปิดล้อมทางอากาศในลักษณะนี้เป็นส่วนหนึ่งของการทำสงครามทางอากาศอันเป็นสภาวะสงคราม

สำหรับในภาวะสันตินั้น โดยทั่วไปแล้ว การปิดล้อมทางอากาศ ซึ่งรัฐหนึ่งกระทำต่ออีกรัฐหนึ่งนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะโดยลักษณะของการคมนาคมทางอากาศนั้น อากาศยานสามารถที่จะบินจากน่านฟ้าอาณาเขตไปได้ในทุกทิศทาง ในระดับเพดานบินต่างๆ ดังนั้น มาตรการระหว่างรัฐจึงทำได้เพียงการตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศกับรัฐคู่พิพาทเท่านั้น ซึ่งมีผลบังคับต่อเฉพาะในระหว่างรัฐคู่พิพาท ส่วนการคมนาคมทางอากาศกับรัฐอื่นๆ ยังคงดำเนินต่อไปตามปกติ

อย่างไรก็ตาม การปิดล้อมทางอากาศในภาวะสันติยังคงอาจกระทำได้โดยรัฐต่างๆ หลายรัฐร่วมกันตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้อากาศยานของรัฐที่ถูกตัดความสัมพันธ์นั้น ไม่อาจบินผ่านหรือลงจอดยังท่าอากาศยานของรัฐที่ไม่มีความสัมพันธ์กับตนได้ ซึ่งหากรัฐที่ร่วมกันตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศมีจำนวนมากพอจนทำให้รัฐที่ถูกตัดความสัมพันธ์ถูกโดดเดี่ยวได้ มาตรการนี้ย่อม

สัมฤทธิ์ผล แต่จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา การปิดล้อมทางอากาศซึ่งกระทำในภาวะสันติเพื่อประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ไม่เคยเกิดขึ้นเลย จึงคงเป็นไปได้แต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น

4.2.1.3.2 การปิดล้อมอิรักโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคง

ในการใช้มาตรการปิดล้อมต่ออิรักโดยคณะมนตรีความมั่นคงในสงครามอิรัก-คูเวตนี้ ได้กระทำไปเพื่อสนับสนุนให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจบรรลุผล และสามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม โดยเป็นการตัดขาดการคมนาคมระหว่างอิรักกับประชาคมโลก โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจตามข้อ 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ตัดสินใจดำเนินการปิดล้อมอิรักใน 2 ลักษณะ คือ การปิดอ่าวและการปิดล้อมทางอากาศ

1) การปิดอ่าวโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก

ในการใช้มาตรการปิดอ่าว (Naval Blockade) ต่ออิรักนี้ คณะมนตรีความมั่นคง ได้มีข้อมติที่ 665 เมื่อ 25 สิงหาคม 1990 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁵⁵

“.....

1. ให้รัฐสมาชิกร่วมกับรัฐบาลคูเวตเคลื่อนกำลังทางเรือเข้าสู่พื้นที่ (อ่าวเปอร์เซีย) และให้ใช้มาตรการตามความเหมาะสมเป็นอย่างดีต่อสภาพการณ์เท่าที่จำเป็น ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการหยุดเพื่อตรวจสอบและพิสูจน์สินค้าและจุดหมายปลายทางของเรือที่แล่นผ่านเข้า-ออกพื้นที่ (อ่าวเปอร์เซีย) เพื่อเป็นการสนับสนุนต่อมาตรการตามข้อมติที่ 661

2. ให้รัฐสมาชิกร่วมกันปฏิบัติตามข้อมติที่ 661 โดยใช้วิธีทางทางการเมืองและการทูตอย่างมากที่สุด โดยการยอมรับปฏิบัติตามข้อ 1.

3. ให้บรรดารัฐทั้งปวงให้ความช่วยเหลือต่อรัฐที่ปฏิบัติตามข้อ 1. ตามคำร้องขอ

4. ให้รัฐทั้งปวงร่วมปฏิบัติตามข้อมตินี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยคณะกรรมการเสนาธิการทหาร และโดยการปรึกษาหารือของเลขาธิการสหประชาชาติและให้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแต่งตั้งตามข้อมติที่ 661 ถึงความสะดวกและประสิทธิผลของการปฏิบัติตามข้อมตินี้

.....”

⁵⁵ UN Doc. S/ RES/ 665 (25 August 1990).

จากข้อคิดดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจให้บรรดารัฐสมาชิกเคลื่อนกำลังทางเรือเข้าสู่อ่าวเปอร์เซีย และให้อำนาจในการที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสมเท่าที่จำเป็น เพื่อหยุดและตรวจสอบสินค้าและเส้นทางเดินเรือของบรรดาเรือต่างๆ ที่เดินเรือผ่านอ่าวเปอร์เซีย นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะของการปิดอ่าว (Blockade) ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มาตรการตามข้อคิดคณะที่ 665 นี้ คือ การปิดอ่าวในลักษณะหนึ่งนั่นเอง เพราะมีการห้ามการเดินเรือเพื่อขนส่งสินค้าติดต่อดังระหว่างอิรักและคูเวตกับประชาคมโลกผ่านทางชายฝั่งทะเลของอิรักและคูเวต แต่การปิดล้อมทางทะเลซึ่งกระทำต่ออิรักและคูเวตตามข้อคิดคณะมนตรีความมั่นคงนี้ มีความแตกต่างไปจากการปิดอ่าวตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติของรัฐในอดีต และมีลักษณะพิเศษของมาตรการเอง ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1. การปิดล้อมทางทะเลตามข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงในครั้งนี้ กระทำไปเพื่อที่จะปลดปล่อยคูเวตจากการยึดครองโดยอิรัก อันเป็นอันตรายต่อสันติภาพโลก และเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับวิกฤตการณ์นี้ ซึ่งได้มีข้อคิดก่อนหน้าข้อคิดที่ 665⁶⁶ บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น การปิดอ่าวโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันในสันติภาพของประชาคมโลก เพื่อบีบบังคับให้อิรักยอมปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ มิได้กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งต่างจากการปิดอ่าวในภาวะสันติ (Pacific Blockade) และการปิดอ่าวในภาวะสงคราม (Hostile Blockade) ซึ่งกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐที่กระทำการปิดอ่าวเอง ซึ่งขัดต่อหลักการห้ามใช้กำลังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและหลักอิสระแห่งเจตจำนงของรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

2. บรรดารัฐที่ร่วมกันทำการปิดล้อมทางทะเลตามคำเรียกร้องของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ได้กระทำโดยสมัครใจและมีได้ถูกกำหนด โดยเฉพาะเจาะจงโดยที่บรรดารัฐเหล่านั้นไม่ได้มีลักษณะของความเป็นปรปักษ์ (Hostile Character) ต่ออิรักแต่อย่างใด ในขณะที่การปิดอ่าวซึ่งมิได้เป็นการกระทำภายใต้ข้อคิดคณะมนตรีความมั่นคงนั้น รัฐที่ปิดอ่าวมีความเป็นปรปักษ์ต่อรัฐที่ถูกปิดอ่าวอยู่แล้ว

⁶⁶ คือ ข้อคิดที่ 660 (2 สิงหาคม 1990) ให้ประณามการรุกรานคูเวตของอิรักและเรียกร้องให้อั๊กดอนทหารออกจากคูเวต, ข้อคิดที่ 661 (6 สิงหาคม 1990) ให้ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก, ข้อคิดที่ 662 (9 สิงหาคม 1990) ประกาศให้การผนวกคูเวตโดยอิรักเป็นโมฆะ และข้อคิดที่ 664 (18 สิงหาคม 1990) เรียกร้องให้อิรักปล่อยตัวชาวต่างชาติให้เดินทางออกจากอิรักและคูเวตและประกาศลบล้างคำสั่งของอิรักที่ให้ปิดสถานทูตทุกแห่งในคูเวต

3. ลักษณะของการบังคับตามมาตรการปิดล้อมทางทะเล ภายใต้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในสงครามอิรัก-คูเวตนี้ มิได้ก่อให้เกิดภาวะสงคราม และให้อำนาจรัฐต่างๆ ในการหยุดเรือเพื่อตรวจสอบเส้นทางเดินเรือและสินค้าต้องห้ามตามข้อมติที่ 661 เท่านั้น และใช้บังคับกับเรือของทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นเรือของรัฐที่ส่งกองเรือมาร่วมทำการปิดอ่าวด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแตกต่างไปจากการปิดอ่าวในภาวะสันติที่ใช้บังคับกับรัฐที่ถูกปิดอ่าวเท่านั้น และแตกต่างจากการปิดอ่าวในภาวะสงครามเพราะการปิดอ่าวในสงครามอิรัก-คูเวตนี้ มิได้กระทำในภาวะสงครามและมีได้กระทำไปเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารแต่อย่างใด

ดังนั้น การปิดล้อมทางทะเลตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในสงครามอิรัก-คูเวตนี้ จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากการปิดอ่าวที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ เพราะเป็นมาตรการที่กระทำไปตามกรอบของสหประชาชาติ เพื่อรักษาสันติภาพซึ่งรัฐต่างๆ ได้กระทำไปตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงโดยสมัครใจ ซึ่งจากการที่รัฐต่างๆ ได้ให้ความร่วมมือในการส่งกองเรือร่วมในการปิดล้อมทางทะเลครั้งนี้ถึง 21 รัฐ รวมจำนวนเรือประมาณ 150 ลำนั้น ย่อมเป็นการแสดงออกถึงแนวปฏิบัติในการยอมรับมาตรการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในลักษณะนี้ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดแนวทางกฎหมายระกว้างประเทศในอนาคตต่อไปได้ ทั้งนี้ เพราะหลักการในเรื่องการปิดอ่าวในภาวะสันติและภาวะสงครามนั้น ในทางทฤษฎีไม่เป็นที่ยอมรับตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติไปแล้ว

2) การปิดล้อมทางอากาศโดยคณะมนตรีความมั่นคง

ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและปิดล้อมทางทะเลต่ออิรักแล้วนั้น ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจที่จะขยายมาตรการบีบบังคับนี้ออกไป เพื่อให้บรรลุผลรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น ในวันที่ 25 กันยายน 1990 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีมติที่ 670 ให้ดำเนินมาตรการปิดล้อมทางอากาศต่ออิรัก ดังนี้⁵⁷

“1. ให้บรรดารัฐทั้งปวงปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อมติที่ 661 (1990) และข้อ 3, 4 และ 5 ของข้อมติดังกล่าวโดยเคร่งครัด

⁵⁷ UN Doc. S/ RES/ 670 (25 September 1990).

รวมทั้งโดยทางอากาศยาน

2. ข้อมติที่ 661 (1990) ใช้กับการขนส่งทุกประเภท

3. ให้บรรดารัฐทั้งปวง แม้จะมีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามสัญญาใดๆ อยู่ก่อนที่จะมีข้อมตินี้ ปฏิเสธมิให้อากาศยานใดๆ บินขึ้นจากสนามบิน หากอากาศยานนั้นบรรทุกสินค้าใดๆ เพื่อจะไปหรือมาจากอิรักหรือคูเวต เว้นแต่จะเป็นเครื่องบินเพื่อสถานการณ์ทางมนุษยธรรมซึ่งได้กระทำการภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง หรือคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 661 (1990) และภายใต้วัตถุประสงค์ของข้อมติที่ 666 (1990) หรือการสนับสนุนโดยตรงอย่างเคร่งครัดเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการแพทย์ หรือเพื่อคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารของสหประชาชาติในสถานการณ์ระหว่างอิหร่าน-อิรัก (The United Nations Iran-Iraq Military Observer Group)

4. ให้บรรดารัฐทั้งปวงปฏิเสธการอนุญาตอากาศยานใดๆ ที่ประสงค์จะบินไปยังอิรักหรือคูเวตบินผ่านดินแดน เว้นแต่

(a) อากาศยานลงที่สนามบินระบุ โดยรัฐอื่น นอกจากอิรักหรือคูเวต ได้รับอนุญาตให้ทำการตรวจค้นเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่า ไม่มีสินค้าต้องห้ามตามข้อมติที่ 661 (1990) หรือตามข้อมตินี้ และในการนี้อากาศยานนั้นอาจถูกหน่วงเหนี่ยวได้นานเท่าที่จำเป็น หรือ

(b) เที่ยวบินพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตโดยคณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคง หรือ

(c) เที่ยวบินซึ่งได้รับการรับรองจากสหประชาชาติในวัตถุประสงค์ของคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหาร

5. ให้แต่ละรัฐใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าอากาศยานใดๆ ที่จดทะเบียนหรือดำเนินงานโดยผู้ซึ่งมีภูมิลำเนาในทางธุรกิจ หรือมีที่อยู่ถาวรในรัฐนั้นปฏิบัติตามข้อมติที่ 661(1990) และข้อมตินี้

.....

8. ให้บรรดารัฐทั้งปวงกักเรือใดๆ ที่จดทะเบียนเรือเป็นของชาวอิรัก ซึ่งเข้าสู่ท่าเรือรัฐนั้นๆ และคงอยู่หรือฝ่าฝืนข้อมติที่ 661(1990) หรือปฏิเสธเรือดังกล่าวมิให้เข้าท่าเรือ เว้นแต่ในสถานการณ์ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าจำเป็นต่อการคุ้มครองชีวิตมนุษย์”

ในการปิดล้อมทางอากาศในภาวะสันติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง โดยใช้อำนาจตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาตินั้น เป็นการเรียกร้องให้บรรดารัฐสมาชิกใช้มาตรการร่วมกันในการตัดความสัมพันธ์การคมนาคมทางอากาศกับรัฐที่เป็น

เป้าหมายของมาตรการเพื่อตัดขาดการติดต่อทางอากาศระหว่างรัฐที่เป็นเป้าหมายกับประชาคมโลก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการที่จะให้มาตรการนี้บังเกิดผลอย่างจริงจังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงมักจะเรียกร้องให้รัฐสมาชิกดำเนินการเช่นเดียวกับมาตรการนี้ต่อการคมนาคมทางบกและทางทะเลควบคู่ไปด้วย ดังเช่นในกรณีการประกาศเอกราชของโรดีเซีย⁵⁸ เป็นต้น

ในสงครามอิรัก-คูเวตนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 670 (1990) ให้บรรดารัฐต่างๆ ห้ามมิให้อากาศยานใดๆ ที่บรรทุกสินค้า ไม่ว่าจะมาจากอิรักหรือคูเวต หรือกำลังจะบินไปยังอิรักหรือคูเวต บินขึ้นจากสนามบิน และห้ามอากาศยานใดๆ ที่จะบินไปยังอิรักหรือคูเวตบินผ่านแดน และให้อำนาจแก่รัฐต่างๆ ในการที่จะตรวจค้นสินค้าบนอากาศยานต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่คณะมนตรีความมั่นคงให้อำนาจแก่รัฐต่างๆ กระทำกรนอกเหนือไปจากการตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศโดยทั่วไป นอกจากนี้แล้ว คณะมนตรีความมั่นคงยังได้กำหนดให้บรรดารัฐต่างๆ ละเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีใดๆ ไม่ว่าจะโดยข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามข้อสัญญาใดๆ ที่ขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อมตินี้

จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงได้วางแนวปฏิบัติอันเป็นการยืนยันหลักการว่า พันธกรณีใดๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการตามข้อมติดคณะมนตรีความมั่นคงในวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพแล้ว พันธกรณีนั้นพึงได้รับการละเว้นไม่ปฏิบัติในระหว่างที่มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงใช้บังคับอยู่ ซึ่งในข้อนี้อาจถือได้ว่าเป็นข้อบ่งชี้ประการหนึ่งถึงองค์การสหประชาชาติในลักษณะที่เป็นองค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ โดยเด็ดขาด เพราะในการกำหนดมาตรการต่างๆ โดยคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาตินั้น แม้รัฐต่างๆ จะมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 และ 48 ก็ตาม แต่โดยที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยของรัฐเองโดยสมบูรณ์ คณะมนตรีความมั่นคงจึงไม่สามารถบีบบังคับให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามข้อมติได้โดยตรง คณะมนตรีความมั่นคงมีแต่เพียงพลังอำนาจในด้านขวัญ (Moral Force) เท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการบีบบังคับรัฐต่างๆ ในทางสังคมระหว่างประเทศในอันที่จะโน้มน้าวให้บรรดารัฐต่างๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้น การปฏิบัติตามข้อมติดคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องเหล่านี้จึงเกิดขึ้นจากความสมัครใจของบรรดารัฐต่างๆ ที่จะเลือกปฏิบัติเอง มิได้ปฏิบัติโดยอำนาจบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงแต่อย่างใด

จากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจซึ่งกำหนดโดยคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้ข้อมติที่ 661, ข้อมติที่ 665 และข้อมติที่ 670 นั้น ถือว่าข้อมติทั้งสามเป็นข้อ

⁵⁸ UN Doc. S/ RES/ 232 (16 December 1966) ; 253 (29 May 1968)

มติพื้นฐานที่กำหนดรูปแบบของการบังคับทางเศรษฐกิจที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจนำมาใช้ในกรณีสงครามอิรักคูเวต และถึงแม้ว่าระยะเวลาการบังคับใช้จะผ่านไปกว่า 13 ปี รูปแบบในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไป แต่อาจมีข้อกำหนดหรือรายละเอียดเพื่อขึ้นมาบ้างแต่หลักการเดิมก็ยังคงอยู่

4.3 มาตรการที่สหประชาชาตินำมาใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังของคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรักนี้ แม้จะได้กระทำไปโดยมุ่งหมายที่จะบีบบังคับอิรักให้ยอมรับปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่ออกมาโดยสหประชาชาติเพื่อให้อิรักเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือเลิกกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศดังที่เป็นอยู่ แต่การ ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลร้ายต่อพลเรือนอิรักและพลเรือนของรัฐอื่นที่อาศัยอยู่ในดินแดนอิรักโดยตรงอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเรียกร้องให้มีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ต่ออิรักนั้น เนื่องจากมีแนวความคิดที่ว่า การบังคับทางเศรษฐกิจจะนำความยากลำบากสู่รัฐบาลอิรักในไม่ช้า การที่อิรักถูกห้ามส่งออกน้ำมันก็จะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่จะไหลเข้ามาหมดไป คาดว่าอาหารที่เหลืออยู่ภายในประเทศก็จะเหลือใช้เพียงไม่กี่เดือน⁵⁹ แต่ปรากฏว่าความเดือดร้อนแสนสาหัสที่ชาวอิรักได้รับจากการที่ถูกนานาชาติใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ยิ่งเวลาผ่านไปความอดอยาก การเสียชีวิตและการขาดแคลนอาหารและยาของประชาชนพลเรือนชาวอิรักยังมีมากขึ้น⁶⁰ ยิ่งทำให้ฝ่ายสหประชาชาติยังมีความหวั่นวิตก เป็นเหตุให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมระหว่างการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาสันติภาพ (Peace-Keeping Measures) กับความจำเป็นทางด้านมนุษยธรรม (Requirement of Humanity) และพยายามหาหนทางที่จะบรรเทาผลกระทบจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รวมถึงได้เห็นความจำเป็น

⁵⁹ จรัญ มะลูลีม, “ตะวันออกกลาง”, ใน เอเชียรายปี 1991/2534, หน้า 306.

⁶⁰ รายละเอียดโปรดดูใน United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of The United Nations System. Available from : http://www.reliefwebint/ocha_ol/pub/misc/index.html ,22 November 2000.

ที่จะต้องนำกฎหมายเกี่ยวกับมนุษยธรรมระหว่างประเทศเข้ามาบังคับใช้ในเรื่องนี้ เนื่องจากตามหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น ห้ามฝ่ายในการสู้รบใช้มาตรการใดๆ จงใจให้เกิดความอศอยากในฐานะเป็นวิธีการในการสู้รบ⁶¹ ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถสรุปมาตรการต่างๆ ที่สหประชาชาตินำมาใช้ได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรม (Humanitarian exemption)

การนำข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมาใช้กับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีการนำมาใช้อย่างกว้างขวางและหมายถึงการยินยอมให้มีข้อยกเว้นข้อห้ามบางประการที่กำหนดโดยผู้ดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ถูกบังคับทางเศรษฐกิจ และประชาชนพลเรือน เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม การยกเว้นนั้นจะพิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางมนุษยธรรม การใช้ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมนี้ได้รับการยอมรับว่า หากการบังคับทางเศรษฐกิจ ไม่ปรากฏควบคู่กับข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนพลเรือน⁶²

ในขณะที่จุดมุ่งหมายของการทำสงครามคือการทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารและกำลังทางทหาร แต่จุดมุ่งหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ คือ เพื่อให้เศรษฐกิจเลวร้ายลง ซึ่งจะก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่ประชาชนพลเรือน ความรุนแรงที่แฝงอยู่จุดมุ่งหมายทั้งสองประการคือ ในการทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหาร หมายถึง การกระทำที่เพียงแต่หาช่องทางเพื่อป้องกันศัตรูไม่ให้ใช้ความรุนแรง แต่จุดมุ่งหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจที่ว่า เพื่อให้เศรษฐกิจพิการนั้นหรือเป็นก่อให้เกิดสภาพที่เลวร้ายต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนพลเรือนนั่นเอง ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดผลกระทบที่เกิดจากการบังคับทางเศรษฐกิจนั้นลดลง⁶³ ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมอนุญาตมีขอบเขตเพื่อให้พลเรือนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ถือเป็นกรทำให้ระบอบการบังคับนั้นอ่อนลง ตลอดระยะเวลาที่ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมได้ถูกนำมาใช้กับการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติต่ออิรัก นั้น ไม่ได้มีขึ้นมา

⁶¹ Christopher Greenwood, The Law of War (International Humanitarian Law), Chapter 25 in International Law, Edited by Malclom D. Evans (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 806.

⁶² Elias Davidsson, The mechanism of economic sanctions : Changing perceptions and euphemisms March 20, 2002 (Rev. November 2003) , p. 11.

⁶³ Magaret P.Doxey, International Sanctions in Contemporary Perspective (Macmillan Press Ltd., 1987) , pp. 106-107.

เพื่อเป็นการจัดความทุกข์ยากหรือสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นปกติของประชาชน แต่เป็นการป้องกันสถานการณ์ทางมนุษยธรรมที่เลวร้ายลงในอิรัก หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีเจตนาที่จะให้ประชาชนตกอยู่ในภาวะที่อดอยากขาดแคลนในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น

4.3.2 การกำหนดข้อยกเว้นทางด้านมนุษยธรรมตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

ปัญหาทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นจากการบังคับทางเศรษฐกิจสามารถเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกรณีของอิรัก ซึ่งเป็นระบอบการบังคับต่ออิรักนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี 1991 ได้ปรากฏเอกสารรายงานเป็นจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของมาตรการบังคับที่ถูกนำมาเป็นข้อโต้แย้งกัน องค์การทางมนุษยธรรมเห็นว่าสถานการณ์ในอิรักนั้นเลวร้ายลงแม้ว่าในภายหลังจะมีการเริ่มใช้โครงการน้ำมัน แลกอาหารขึ้น

หลายองค์กรในสหประชาชาติ และ องค์กรทางสิทธิมนุษยชน ได้มีรายงานในเรื่องการขาดสารอาหารอันสืบเนื่องมาจากการปิดกั้นอาหาร และปัญหาสุขภาพอย่างร้ายแรงจากการขาดแคลนซึ่งยารักษาโรคและระบบการทำน้ำให้บริสุทธิ์ จากรายงานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบอย่างมากมายมหาศาลที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้บริสุทธิ์ชาวอิรัก

ในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก คณะมนตรีความมั่นคงได้คำนึงถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือพลเรือนในดินแดนอิรักซึ่งต้องประสบผลร้ายจากมาตรการดังกล่าวควบคู่กันไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีที่มีต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศทั้งในฐานะที่เป็นอนุสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

การยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ในข้อ 3(c)⁶⁴ และข้อ 4⁶⁵ ซึ่งได้กำหนดข้อยกเว้นของมาตรการคว่ำบาตร

⁶⁴ UN Doc. S/ RES/ 661 (6 August 1990).

3) โดยข้อมตินี้ ห้ามทุกรัฐมิให้

(c) การขายหรือสนับสนุนโดยพลเมือง หรือดินแดน หรือเรือชาติของทุกรัฐ ต่อ

ทางเศรษฐกิจ ปรากฏในส่วนที่เป็นมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดจากการบังคับใช้ มาตรการดังกล่าว ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นข้อยกเว้นทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งกำหนดไว้ว่า การขายหรือ สนับสนุนโดยพลเมือง หรือดินแดน หรือเรือชาติของทุกรัฐ ต่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ รวมทั้งอาวุธ หรือยุทธภัณฑ์ใดๆ ไม่ว่าจะมียุคกำเนิดจากรัฐนั้นๆหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงความช่วยเหลืออย่างกวัดขั้น ในทางเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคน้ำดื่มในทางมนุษยธรรม โดยถือเป็นข้อยกเว้นที่เป็นการบังคับ อย่างเข้มงวดต่อสินค้าทุกชนิดที่จะส่งเข้าไปยังอิรักและสินค้าที่ส่งออกมาจากอิรัก ยกเว้น เวชภัณฑ์ ยา และสินค้าสำหรับการบริโภคเพื่อมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยเคร่งครัดภายใต้ สถานการณ์อันจำเป็นในทางมนุษยธรรม

การยอมรับให้มีการส่งอาหารเข้าไปยังอิรักและคูเวตได้ ในกรณีที่เป็นความ ต้องการทางด้านมนุษยธรรมนั้น ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 666 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 1990 ได้ เน้นให้ความสำคัญเด่นชัดขึ้นว่า ได้เกิดสถานการณ์อันจำเป็นในทางมนุษยธรรมขึ้นในอิรักและ คูเวตจึงอนุญาตให้จัดส่งเครื่องบริโภคและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นแก่อิรักและคูเวตเพื่อบรรเทาทุกข์ โดย ให้อยู่ภายใต้การดูแลของ “คณะกรรมการกาชาดสากลหรือหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ที่ เหมาะสม” เท่านั้น⁶⁵ และได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการการบังคับ พิจารณาข้อเรียกร้อง สำหรับการบังคับที่เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ที่เกิดจากความทุกข์ยาก ภายใต้ ข้อ 50 กฎบัตร สหประชาชาติ (ตามข้อมติที่ 669) รวมถึงการยกเลิกการขนส่งสินค้าทางอากาศไปยังอิรักและคูเวต ยกเว้น ในสถานการณ์เพื่อมนุษยธรรม และเรียกร้องให้ยึดเรืออิรักที่ละเมิดการห้ามส่งสินค้าและ ดำเนินการกับประเทศที่ไม่ยอมยุติการค้าขายกับอิรัก

จะเห็นได้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศดังกล่าว มิได้เป็นเพียงมติที่เป็นผลจากการตัดสินใจของคณะมนตรี

สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ รวมทั้งอาวุธหรือยุทธภัณฑ์ใดๆ ไม่ว่าจะมียุคกำเนิดจากรัฐนั้นๆหรือไม่ แต่ไม่ รวมถึงความช่วยเหลืออย่างกวัดขั้นในทางเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคน้ำดื่มในทางมนุษยธรรม

⁶⁵ UN Doc. S/ RES/ 661 (6 August 1990).

4) ทุกรัฐจะต้องไม่เอื้อประโยชน์แก่รัฐบาลอิรัก หรือทำการค้าขาย การอุตสาหกรรม หรือ เข้าดำเนินการระบบสาธารณูปโภคในอิรักหรือคูเวต ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจใดๆ ต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้น เป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม

⁶⁶ UN Doc. S/ RES/ 666 (13 September 1990)

ความมั่นคงที่ผูกพันในทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกตามมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้น หากแต่ข้อคิดดังกล่าวยังได้บรรจุไว้ซึ่งหลักการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับมนุษยธรรมที่ทุกรัฐยอมรับกันอยู่แล้ว ดังนั้น ข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวจึงมีผลผูกพันในทางกฎหมายต่อทุกรัฐไม่ว่ารัฐนั้นจะเป็นสมาชิกสหประชาชาติหรือไม่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่บรรจุอยู่ในข้อคิดนั้นนั่นเอง⁶⁷

4.3.3 โครงการน้ำมันแลกอาหาร (Oil-for-Food Program) ตามข้อมติที่ 986

โครงการน้ำมันแลกอาหารถือเป็นหนึ่งในมาตรการที่สหประชาชาติได้นำมาปฏิบัติเพื่อช่วยบรรเทาและมีความมุ่งหมายที่จะช่วยลดผลกระทบทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นกับประชาชนพลเรือนชาวอิรักที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ซึ่งโครงการดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.3.1 ความเป็นมาของโครงการน้ำมันแลกอาหารในอิรัก

ในเดือนสิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 661 เพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบกับอิรัก จากการที่อิรักได้กระทำการรุกรานคูเวต ในปี 1991 ได้เกิดผลที่ตามมาจากสงครามอ่าว กล่าวคือ เลขานุการสหประชาชาติได้ส่งคณะผู้แทนเข้าไปอย่างรวดเร็วเพื่อประเมินความต้องการทางมนุษยธรรมที่มีอยู่ทั้งในอิรักและคูเวต คณะผู้แทนได้เข้าไปยังอิรักระหว่างวันที่ 10 ถึง 17 มีนาคม 1991 และได้รายงานว่ ประชาชนชาวอิรักจะต้องเผชิญหน้ากับความหายนะอย่างใหญ่หลวงในระยะยาว ซึ่งรวมถึง การเกิดการแพร่ระบาดของโรค และภาวะความอดอยาก ถ้าความต้องการทางมนุษยธรรมยังไม่ถูกส่งเข้าไป⁶⁸ ตลอดปี 1991 นั้น ความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านมนุษยธรรมในประเทศก็ได้เพิ่มขึ้น สหประชาชาติได้เสนอมาตรการที่จะช่วยให้อิรักสามารถขายน้ำมันได้ในปริมาณที่จำกัดเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนชาวอิรัก แต่รัฐบาลอิรักก็ปฏิเสธข้อเสนอเหล่านี้ ตามที่ปรากฏในข้อมติที่ 706 (1991) และข้อมติที่ 712(1991) ที่ออกมาเมื่อเดือนสิงหาคมและกันยายน 1991 ตามลำดับ

⁶⁷ สิทธิชัย วีระชาณพิชิต. “มติดังกล่าวระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย” วารสารกฎหมาย 1 (ธันวาคม 2529-มีนาคม 2530) : 61-62.

⁶⁸ UN Doc./S/22366 para.37.

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ดำเนินการภายใต้หมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยได้ออกข้อมติที่ 986 เมื่อวันที่ 14 เมษายน 1995 จัดตั้งโครงการน้ำมันแลกอาหาร (the “oil-for-food” Programme) ขึ้น เพื่อให้โอกาสอิรักได้มีโอกาสที่จะขายน้ำมันเพื่อจะได้นำเงินที่ได้จากการขายไปซื้อสินค้าเพื่อมนุษยธรรม และได้มอบอำนาจที่หลากหลายแก่สหประชาชาติในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอิรัก โครงการนี้ได้จัดตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งถือเป็นความพยายามที่นำโดยอังกฤษ โดยมีเจตนาที่จะเป็น “มาตรการชั่วคราวในการจกเตรียมสำหรับความต้องการทางมนุษยธรรมให้แก่ประชาชนอิรัก จนกว่าอิรักจะบรรลุผลตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงตามที่ได้ปรากฏในข้อมติที่ 687 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 1991”⁶⁹ เพื่อเป็นการผ่อนผันมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

แม้ว่าโครงการน้ำมันแลกอาหารปรากฏแนวคิดในการจัดตั้งมาตั้งแต่เดือนเมษายน 1995 แต่มีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 1996 ภายหลังจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างสหประชาชาติและรัฐบาลอิรัก เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 1996⁷⁰ โดยการส่งออกน้ำมันขงอิรักครั้งแรกภายใต้โครงการน้ำมันแลกอาหารได้เริ่มส่งออกไปในเดือนธันวาคม 1996 และการขนส่งอาหารครั้งแรกได้มาถึงอิรักในเดือนมีนาคม 1997

4.3.3.2 รายละเอียดของโครงการน้ำมันแลกอาหาร

ในขั้นเริ่มแรกของโครงการ อิรักได้รับอนุญาตให้ขายน้ำมันมูลค่า 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในทุก 6 เดือน โดย 2 ใน 3 ของมูลค่าการขายดังกล่าวจะนำไปใช้เพื่อความต้องการทางมนุษยธรรมของประชาชนชาวอิรัก โดยตามข้อมติที่ 986 ได้กำหนดว่า เพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ตามที่มติก่อนหน้านี้ได้ห้ามการส่งเข้าและส่งออกสินค้าไป-มายังอิรักนั้น โดยมตินี้กำหนดให้มีการผ่อนผันได้ว่า อิรักจะได้รับอนุญาตให้ขายน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี เพื่อแลกกับอาหาร ยา และสิ่งจำเป็นอื่นๆ โครงการน้ำมันแลกอาหาร มีระยะปฏิบัติงานคราวละ 6 เดือน เมื่อถึงกำหนดสิ้นสุดระยะเวลาหกเดือนแต่ละครั้ง รัฐบาลอิรักจะยื่นเสนอบัญชีรายชื่อสินค้าที่ตนต้องการให้แก่ให้แก่คณะกรรมการโครงการน้ำมันแลกอาหารพิจารณา ต่อจากนั้น คณะกรรมการการบังคับแห่งสหประชาชาติ (UN Sanction Committee) จะเป็นผู้อนุมัติ โดยร้อยละ 53 ของรายได้จากการขายน้ำมันจะถูกนำไปใช้เพื่อมนุษยธรรมในเขตที่ครอบครองโดยรัฐบาลกลางของอิรัก ร้อยละ 30 จะถูกนำไปใช้เป็นการปฏิกรรมสงครามอิรัก-คูเวต ร้อยละ 13 จะถูก

⁶⁹ UN Doc. S/ RES/986 (14 April 1995)

⁷⁰ UN Doc./s/1996/356.

นำไปใช้ในกิจการเพื่อมนุษยธรรมในเขตปกครองตนเองของชาวเคิร์ด ส่วนที่เหลือให้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องการบริหารจัดการโครงการน้ำมันแลกกอาหาร ทั้งนี้ รัฐต่างๆ สามารถซื้อน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากอิรักภายในวงเงิน 1 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทุกๆ รอบ 90 วัน โดยรัฐผู้ซื้อต้องจ่ายเงินเข้าในบัญชีพิเศษของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารเงินก้อนนี้โดยเฉพาะ เรียกว่า Escrow Account และก่อนที่จะครบกำหนด 180 วัน (6 เดือน) ของการผ่อนผันดังกล่าว จะมีการทบทวนผลงานที่ผ่านไป หากเป็นที่พอใจ มาตรการผ่อนผันก็จะได้รับการต่ออายุออกไปอีก⁷¹

แต่ทั้งนี้ การพิจารณาขายน้ำมันให้แก่ผู้ใดนั้นองค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้พิจารณา ดังเช่นในวันที่ 7 มกราคม 1997 องค์การสหประชาชาติได้อนุมัติให้อิรักทำสัญญาขายน้ำมัน 20 ฉบับ ต่อมาในวันที่ 5 มิถุนายน 1997 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติเอกฉันท์ให้ขยายเวลาของโครงการน้ำมันแลกกอาหารแก่อิรักออกไปอีก 6 เดือน⁷² ซึ่งจะให้อิรักมีรายรับอีกกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับซื้อยา อาหาร และสิ่งจำเป็นในการครองชีพต่อไป โดยโครงการน้ำมันแลกกอาหารนี้จะต้องได้พิจารณาต่ออายุทุก 6 เดือน และเงินที่ได้จากการขายน้ำมันจะต้องแบ่งส่วนหนึ่งไปจัดสรรให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยของสหประชาชาติ⁷³ ที่พิจารณาคำร้องขอค่าชดเชยจากสงครามอ่าวเปอร์เซียด้วย

⁷¹ UN Doc. S/ RES/986 (14 April 1995)

⁷² UN Doc. S/ RES/1111 (4 June 1997)

⁷³ คณะกรรมการการดูแลการจ่ายเงินชดเชยของสหประชาชาติ (UN Compensation Commission - UNCC) ให้แก่เหยื่อสงครามอ่าวเปอร์เซีย แม้ว่ารัฐบาลอิรักจะมีสินทรัพย์อยู่นอกประเทศ แต่ก็ใช้ประโยชน์ไม่ได้ เพราะถูกประเทศตะวันตกกักไว้ นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติยังได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่อสงครามอ่าวเปอร์เซียด้วย ซึ่งใช้เงินของอิรักที่กักเอาไว้ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 1995 คณะกรรมการก็ได้เห็นชอบการจ่ายเงิน 8,200,000 เหรียญสหรัฐฯ แก่บุคคลที่เสียชีวิตระหว่างอิรักเข้ายึดครองคูเวต การตัดสินใจนี้ทำให้ชาวคูเวตที่ขึ้นเรื่องเรียกร้องเงินพอใจมาก ในเดือนมิถุนายน 2000 คณะกรรมการดูแลการจ่ายเงินชดเชยของสหประชาชาติ (UN Compensation Commission - UNCC) ได้เลื่อนการอนุมัติเงิน 16 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ชดใช้ให้คูเวตที่สูญเสียโอกาสขายน้ำมันในช่วงที่ถูกอิรักยึดครอง ค.ศ.1990-1991 คณะกรรมการชุดนี้ซึ่งมีผู้แทนของประเทศคณะมนตรีความมั่นคงรวมอยู่ด้วย ไม่สามารถเห็นพร้อมกันในการพิจารณาเพราะผู้แทนฝรั่งเศสและรัสเซียอ้างว่าต้องขอเวลาศึกษาคำร้องของคูเวตมากกว่านี้ ทั้งนี้เนื่องจากมีข่าวก่อนหน้านั้นว่า อิรักแถลงว่าจะเพิกถอนสัญญาการค้า (สัญญาต่างๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาติว่าให้ดำเนินการได้) กับประเทศที่สนับสนุนการจ่ายเงินชดใช้ให้คูเวต

ในเดือนกุมภาพันธ์ 1998 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติในขณะนั้น ได้เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงอนุญาตให้อิรักผลิตน้ำมันส่งออกอีกกว่าเท่าตัว ทำให้มีมติเอกฉันท์เป็นข้อมติที่ 1153 ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1998 ให้อิรักผลิตน้ำมันมูลค่า 5,260 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ได้ทุกๆ 6 เดือนโดยในข้อมติดังกล่าวสหประชาชาติได้มีการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในอิรักเพื่อประเมินการซ่อมอุปกรณ์ เพื่อฟื้นฟูอุตสาหกรรมผลิตน้ำมันเพื่อให้อิรักสามารถผลิตน้ำมันได้ตามปริมาณที่กำหนดไว้⁷⁴ และคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ลงมติที่ 1175 ในเดือนมิถุนายน 1998 ว่าจะอนุญาตให้ อิรักซื้ออุปกรณ์ดังกล่าวได้

ในวันที่ 21 พฤษภาคม 1999 คณะมนตรีความมั่นคงเพียงแต่ลงมติเห็นชอบให้ขยายเวลาของโครงการขายน้ำมันเพื่อซื้ออาหารให้แก่อิรักไปอีก 6 เดือน ซึ่งจะทำให้อิรักสามารถได้เงินถึง 5,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁷⁵ ซึ่งนับเป็นการอนุญาตครั้งที่ 6 ของการขายน้ำมันที่ต้องพิจารณาต่ออายุทุก 6 เดือน และต่อมาวันที่ 4 ตุลาคม 1999 คณะมนตรีความมั่นคงได้รับรองข้อมติที่ 1266 อย่างเป็นทางการอนุมัติให้อิรักขายน้ำมันได้เพิ่มเติมอีกเป็นมูลค่า 3,040 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากโควตาเดิมที่มีมูลค่า 5,260 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ตกลงไว้เมื่อเดือนพฤษภาคมของปีเดียวกัน⁷⁶

ในเดือนมิถุนายนและธันวาคม 2000 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านมติให้ต่ออายุโครงการน้ำมันเพื่ออาหารของสหประชาชาติของอิรักอีกต่อไป ซึ่งถือเป็นระยะที่ 8 และที่ 9 ของโครงการนี้ที่มีการทบทวนต่ออายุทุก 6 เดือน⁷⁷ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2003 เมื่อสงครามได้เกิดขึ้นและการส่งออกน้ำมันภายใต้โครงการได้สิ้นสุดลง โครงการน้ำมันแลกอาหารได้จัดหาเงินได้เฉพาะจากกระบวนการในการส่งออกน้ำมันของอิรักซึ่งอยู่ในความดูแลของคณะมนตรีความมั่นคง

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้จากการส่งออกน้ำมัน ร้อยละ 72 ของรายได้จากการส่งออกน้ำมันของอิรักจะมอบให้โครงการทางมนุษยธรรม โดยแบ่งออกเป็นร้อยละ 59 ของเงินที่แบ่งให้โครงการเพื่อความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้นใช้โดยรัฐบาลอิรักเพื่อพื้นที่การปกครองส่วนกลางและเขตการปกครองในทางใต้ และที่เหลือร้อยละ 13 นั้น ให้แก่เขตการปกครองทาง

⁷⁴ UN Doc. S/ RES/1153 (20 February 1998)

⁷⁵ UN Doc. S/ RES/1242 (21 May 1999)

⁷⁶ UN Doc. S/ RES/1266 (4 October 1999)

⁷⁷ UN Doc. S/ RES/1302 (8 June 2000) และ UN Doc. S/ RES/1330 (5 December 2000)

เหนือ อันเป็นพื้นที่ที่สหประชาชาติบังคับใช้โครงการเพื่อนมนุษยธรรมอยู่ รายได้ที่เหลือจากโครงการทางมนุษยธรรมจำนวนร้อยละ 25 จะต้องจ่ายเข้ากองทุนการจ่ายเงินชดเชย (Compensation Fund) เพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม ส่วนอีกร้อยละ 2.2 ให้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและการปฏิบัติการของสหประชาชาติ และ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 0.8 นั้นเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติ⁷⁸

4.3.3.3 การสิ้นสุดของโครงการน้ำมันแลกอาหาร

ตามรายงานฉบับสุดท้ายของเลขาธิการสหประชาชาติ ว่าด้วย โครงการน้ำมันแลกอาหารที่ออกเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2002⁷⁹ ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนา ข้อบกพร่อง และความยากลำบากของสถานการณ์ทางมนุษยธรรมในอิรัก ความไม่เพียงพอของรายได้และการประเมินถึงการบังคับใช้ซึ่งแนวทางใหม่ในการจัดทำและทบทวนสัญญาเพื่อการจัดส่งทางมนุษยธรรม โดยแนวทางใหม่ได้ถูกนำเสนอในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1409 (2002) โดยเน้นที่รายการสินค้าที่ทบทวน (Goods Review List-GRL) ซึ่งถือเป็นการประเมินครั้งแรก นับตั้งแต่มีการออกข้อมติเกี่ยวกับโครงการน้ำมันแลกอาหาร และในรายงานดังกล่าวยังได้ถูกขยายโดยคณะมนตรีความมั่นคง จากเดิมที่เน้นย้ำในเรื่องอาหารและยารักษาโรค ไปสู่การฟื้นฟู สาธารณูปโภค หรือที่เรียกต่อมาว่า “Oil-For-Food Plus” แบ่งออกเป็น 24 ส่วน ได้แก่ อาหาร การจัดการอาหาร สุขภาพ โภชนาการ ไฟฟ้า การเกษตรกรรมและการชลประทาน การศึกษา การคมนาคมขนส่งและโทรคมนาคม น้ำและสุขาภิบาล การเคหะ การตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ปฏิบัติการทำลายทุ่นระเบิด การกำหนดแบ่งสรรพิเศษสำหรับกลุ่มที่มีความอ่อนแอ และอุปกรณ์ ะไหล่ในอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยรัฐบาลอิรักได้เสนอถึง 10 ภาคส่วนใหม่ ในเดือนมิถุนายน 2002 ดังต่อไปนี้ การก่อสร้าง อุตสาหกรรม กิจการแรงงานและสังคม สภาเด็กและกีฬา ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม กิจการศาสนา การยุติธรรม การเงิน และธนาคารกลางแห่งอิรัก⁸⁰

ทั้งนี้ โครงการน้ำมันแลกอาหารได้สิ้นสุดลงเมื่อเกิดสงครามในปี 2003 โดยผลของข้อมติที่ 1483 ที่กำหนดให้ ค่อยๆ ยุติโครงการน้ำมันแลกอาหารภายในระยะเวลาหกเดือน

⁷⁸ Available from : <http://www.un.org/Depts/oip/background/index.html>, 12 March 2008 .

⁷⁹ UN Doc. S/2002/1239

⁸⁰ Available from : <http://www.un.org/Depts/oip/background/index.html>, 12 March 2008 .

และนำรายได้จากาการขายน้ำมันตามที่ได้ตกลงกันไว้ภายใต้โครงการน้ำมันแลกอาหารมาซื้อสิ่งที่จะเป็นเฉพาะหน้าให้แก่ชาวอิรักโดยด่วน⁸¹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในระหว่าง ค.ศ.1996-2002 ซึ่งอิรักสามารถขายน้ำมันได้ภายใต้โครงการอาหารแลกน้ำมันนี้ มีการปรับทุกๆ ระยะหกเดือน ทำให้อิรักขายน้ำมันอย่างต่ำสุดในบางช่วงได้วันละ 1.14 ล้านบาร์เรล และบางช่วงขายได้สูงสุดถึงวันละ 2.14 ล้านบาร์เรล โครงการน้ำมันแลกอาหารเป็นแผนงานชั่วคราวที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทดลองว่าหากมีการผ่อนผันในมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ใช้ต่ออิรักแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในอิรักได้หรือไม่ ปรากฏว่าจากรายงานวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.2001 ซึ่งเสนอโดยเลขาธิการสหประชาชาติได้ระบุว่าโครงการน้ำมันแลกอาหารซึ่งได้ดำเนินมาเป็นเวลา 5 ปีเต็ม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนของชาวอิรักได้⁸²

การที่โครงการน้ำมันแลกอาหารไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุเนื่องมาจาก การให้ความร่วมมือของรัฐบาลอิรักต่อการผลิตน้ำมันตามโครงการดังกล่าวตามที่ปรากฏบ่อยครั้งว่า เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติขยาระยะเวลาการผลิตน้ำมันออกไปคราวใด อิรักก็มักจะหยุดการผลิตน้ำมันและอิรักก็ปฏิเสธที่จะทำตามข้อมติดังกล่าว โดยอิรักอ้างว่าจะเป็นการทำให้โครงการน้ำมันแลกอาหารไม่มีวันจบสิ้น สิ่งที่อิรักต้องการก็คือการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถค้าขายกับประเทศต่างๆ ได้ดั้งเดิม และจากการที่อิรักเชื่อว่าเงินที่ได้รับจากการขายน้ำมันเมื่อหักเข้ากองทุนชดใช้ค่าเสียหายแล้ว จะเหลือจำนวนไม่มากนักที่จะมาใช้จ่ายเพื่อความต้องการทางมนุษยธรรมแก่พลเมืองของตน

4.4 การทบทวนและปรับปรุงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติ ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1382 และ 1409

ผลของการบังคับทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 1990 ได้ชี้ให้เห็นว่า การบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จนั้นไร้ประสิทธิภาพ และไม่สามารถจูงใจให้ผู้นำของประเทศเป้าหมายให้เปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่ถูกร้องได้⁸³ เลขาธิการสหประชาชาติถึง 2 ท่านคือ นายโคฟี อันนัน และนาย

⁸¹ UN Doc. S/ RES/1483 (22 May 2003)

⁸² "What is oil for food suffering a future crisis" , Guide to Sanctions Available from : <http://www.casi.org.uk/guide> , 5 May 2002.

⁸³ Robert A.Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security* 22 , 2 (Fall 1997)

Boutos Boutos –Ghali ได้เคยแถลงให้มีการทบทวนในเรื่องนี้มาแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงเองก็ยังคงใช้มาตรการบังคับอย่างกว้างขวางในวิกฤตการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศอื่น และค้นหาแนวทางที่จะพัฒนาให้เป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) ที่มากขึ้น

4.4.1 เหตุผลของการทบทวนและปรับปรุงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

จากการที่อิรักอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี 1990 ภายหลังจากส่งกำลังเข้ายึดครองคูเวตในเดือนสิงหาคมของปีนั้น และเมื่อกองกำลังสหประชาชาติสามารถขอยกงานได้ในต้นปี 1991 นับแต่นั้นอิรักก็ได้รับความกระทบกระเทือนจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งถือเป็นการบังคับที่มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก กล่าวคือ อิรักจะไม่สามารถติดต่อค้าขายกับประเทศใดได้ สายการบินต่างๆ ยุติการบินเข้า-ออกอิรัก และเครื่องบินอิรักก็ห้ามบินออกนอกประเทศด้วย ทางตอนเหนือและตอนใต้ของประเทศเป็นเขตห้ามบิน (no-fly zones) มีแต่เครื่องบินลาดตระเวนของสหประชาชาติที่นำโดยสหรัฐฯและอังกฤษเป็นประจําอยู่เพื่อไม่ให้มีการละเมิดมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจของอิรักได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง อัตราการเสียชีวิตของเด็กสูงมาก ประชาชนขาดแคลนอาหารและยา จนในที่สุด ปี 1996 ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมองค์การสหประชาชาติจึงอนุญาตให้อิรักส่งน้ำมันออกตามปริมาณที่กำหนดเพดานให้เพื่ออิรักจะได้มีรายได้ซื้ออาหารและยา คือ Oil-for Food Program แต่เนื่องจากเศรษฐกิจที่ทรุดโทรมทำให้เส้นทางคมนาคมต่างๆขาดการบำรุงรักษา การขนส่งอาหารและเวชภัณฑ์เพื่อไปหล่อเลี้ยงประชากรจึงไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพมาก อย่างไรก็ตาม ความทุกข์ยากส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลอิรักเองด้วยการที่ต้องการให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีพเพื่อเป็นการประจานความทารุณของประเทศตะวันตกที่ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจกับตนอยู่ และปลุกฝังความเกลียดชังชาติตะวันตกในหมู่ชาวอิรัก อีกทั้งรัฐบาลให้ความสำคัญแก่การทำนุบำรุงเหล่าทหารมากกว่าประชากรส่วนอื่นๆอีกด้วย⁸⁴

หลังจากการดำเนินงานตามโครงการน้ำมันแลกอาหารผ่านไปราว 6 ปี สภาพต่างๆ ในอิรักยังคงปรากฏออกมาในทางลบยิ่งขึ้น จึงได้รับความเคลื่อนไหวจากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติโดยรวม หรือรัฐบาลบางประเทศ หรือองค์การเอกชนเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งกลุ่มนักวิงวั้นระดับรัฐบาลและเอกชนที่ต่อสู้เรียกร้องให้มีการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก เนื่องจากแลเห็นความไม่ชอบธรรมที่ประชาชนผู้ไร้เดียงสาในอิรักต้องกลายเป็นเหยื่อรับเคราะห์และกลายเป็นผู้ถูกลงโทษในความคิดที่คณะผู้นำประเทศเป็นผู้กระทำ ไม่ว่าจะเป็น

⁸⁴ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, “อิรัก”, ใน เอเชียรายปี 2002/2545, หน้า 329.

การก่อสงครามหรือการไม่ยอมทำลายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ตามมติของสหประชาชาติ โดยประชาชนคนธรรมดาเหล่านั้นไม่ได้กระทำความผิดใดๆ แม้แต่น้อย และจากการที่ประชาชนชาวอิรักอิรักต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมาเป็นระยะเวลานานกว่าทศวรรษ คราวข่าวการเสียชีวิตของทารกและเด็กในอิรัก และความยากลำบากผิดเคืองในการครองชีพของประชาชนได้ถูกนำเสนอออกมาให้ชาวโลกได้รับรู้ได้อย่างสม่ำเสมอ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่ามาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติกระทบทุกกลุ่มคนของสังคม ดังนั้น ในช่วงปี 2000 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในเวลานั้นก็ออกมายอมรับเช่นกันว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อประชาชนพลเมืองอิรักมาก และแสดงความเห็นด้วยว่าต่อไปสหประชาชาติควรจะหามาตรการที่มุ่งลงโทษเฉพาะบุคคลเป็นเป้าหมายมากกว่าจะเหวี่ยงแหให้โดนไปหมดแบบนี้⁸⁵

4.4.2 แนวความคิดเรื่อง Smart Sanctions และ Targeted Sanctions

คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยบังคับใช้การบังคับแบบเลือกเป้าต่อผู้นำอิรักมาแล้ว โดยผ่านข้อมติที่ 1137 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 1997 โดยได้ห้ามการเดินทางระหว่างประเทศของบรรดาผู้นำจนกว่าจะยินยอมกับการตรวจสอบอาวุธของ UNSCOM⁸⁶ โดยอิรักได้ยอมปฏิบัติตามข้อมติโดยทันที และถือว่าเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ แต่เป็นที่น่าสนใจว่าคณะมนตรีไม่ได้ใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและเจาะจงเป้าหมายนี้อีกต่อไป ทั้งนี้ การบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) นั้น จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้นำอิรัก โดยการตรึงทรัพย์สิน และป้องกันการเดินทางไปต่างประเทศโดยจะไม่ส่งผลร้ายต่อประชาชนชาวอิรัก⁸⁷

ในปี 2001 อังกฤษเสนอให้องค์การสหประชาชาติปรับปรุงมาตรการบังคับต่ออิรักเสียใหม่ รวมถึง โครงการน้ำมันแลกอาหาร โดยให้เปลี่ยนเป็นการใช้ “Smart Sanctions” แทน ซึ่งสหรัฐก็สนับสนุนข้อเสนอของอังกฤษ แต่อังกฤษไม่ได้เป็นผู้เสนอถึงการมุ่งเป้าไปที่ผู้นำของอิรัก แต่ระหว่างที่ชาติสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะรัสเซีย ฝรั่งเศส และจีน ยังไม่เห็นด้วย และเพิกเฉยกับ Smart Sanctions ตามที่อังกฤษเสนอ และต่อมาข้อเสนอดังกล่าวก็ได้ตกไป เป็นเหตุให้โครงการน้ำมันแลกอาหารจึงต้องขยายเวลาออกไปก่อนทุก 6 เดือน

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 329.

⁸⁶ UN Doc. S/ RES/1137 (12 November 1997)

⁸⁷ Save the Children UK, Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future, August 6, 2002.

ภายหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเมืองในคณะมนตรีและได้มีความเป็นหนึ่งเดียวเกิดขึ้นในหมู่สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ในเรื่องของกาการก่อการร้ายและประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้ฝ่ายที่คัดค้านการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก อันได้แก่ รัสเซีย จีน และฝรั่งเศส เริ่มมีท่าทีที่อ่อนลง และเปิดโอกาสในการพิจารณาข้อมติที่เสนอ โดยอังกฤษ โดยเน้นที่ รายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List – GRL) เพื่อปรับปรุงการนำเข้า จนกระทั่งในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2001 คณะมนตรีความมั่นคงลงมติเป็นเอกฉันท์รับรองมติที่ 1382 ที่ให้ต่ออายุโครงการน้ำมันแลกอาหารไปอีก 6 เดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2001 ซึ่งมตินี้ได้ระบุถึงการใช้บังคับ Smart Sanctions เมื่อครบกำหนด 6 เดือนดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบใหม่จะเริ่มขึ้นในวันที่ 30 พฤษภาคม 2002 ตามระบบใหม่นี้สินค้าที่มีชื่อระบุในภาคผนวกของมติที่ 1382 จะเข้าสู่อิรักง่ายขึ้น⁸⁸

ในเดือนพฤษภาคม 2002 สหประชาชาติก็ได้เปลี่ยนกฎเกณฑ์การขายน้ำมันของอิรักให้เป็นการกำหนดราคาขายแบบย้อนหลัง โดยคำนวณจากราคาตลาดในขณะที่ส่งน้ำมันถึงผู้ซื้อ ทั้งนี้เพื่อกำจัดการจ่ายเงินนอกระบบจากการขายน้ำมัน⁸⁹ ผลก็คือ ปริมาณการขายลดลงเพราะราคาน้ำมันอิรักสูงขึ้นกว่าเดิมและสหประชาชาติยังปรับเงื่อนไขการบังคับทางเศรษฐกิจโดยให้ใช้ “Smart Sanctions” ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2002 โดยออกเอกสารขนาด 300 หน้า ซึ่งทำให้การตรวจตรารายการสินค้าเพื่อมนุษยธรรมลดความเข้มงวดลง ยกเว้นแต่รายการที่คณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าอาจนำไปใช้ประโยชน์ทางการทหารได้ สินค้าที่ปลอดจากการต้องห้ามนำเข้าได้แก่ คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล รถแทรกเตอร์ เครื่องเอ็กซเรย์สำหรับสนามบินและรถพยาบาล รถยนต์นั่งส่วนบุคคล เป็นต้น อิรักไม่พอใจกับการปรับครั้งนี้สัก เพราะถือว่ายังถูกกีดกันการนำเข้าอุปกรณ์ทางการแพทย์ ไฟฟ้าและสุขอนามัย อิรักจึงเรียกร้องให้ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจทั้งหมด เช่นเคย⁹⁰

หลังจากความพยายามจากหลายด้านแล้ว ในที่สุด เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมติที่ 1409 ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมาเป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) คือประกาศรายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List – GRL) ให้ขยายรายการสินค้าที่อิรักสามารถตั้งเข้ามาได้

⁸⁸ UN Doc. S/ RES/1382 (29 November 2001)

⁸⁹ UN Doc. S/ RES/1409 (14 May 2002)

⁹⁰ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, “อิรัก”, ใน เอเชียรายปี 2003/2546, หน้า 351.

ด้วยเงินที่ได้จากการขายน้ำมันในโครงการน้ำมันแลกอาหาร เพื่อให้สินค้าส่วนใหญ่ที่นำเข้ามาเป็นประโยชน์ทางด้านมนุษยธรรมต่อประชาชนระดับล่างในสังคม ในขณะที่เดียวกันก็จะจำกัดสินค้าที่จะเป็นประโยชน์แก่เพียงชนชั้นนำจำนวนน้อยเท่านั้น โดยยังคงมีการบังคับสำหรับอาวุธและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ผลิตอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WEAPONS OF MASS DESTRUCTION-WMD) ทุกชนิดได้ดั้งเดิม⁹¹

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนไปจากเดิมนี้ รู้จักกันในนาม Smart Sanctions ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ.2002 ควบคู่กับโครงการน้ำมันแลกอาหาร ซึ่งส่งผลให้ประชาชนอิรักมีเครื่องอุปโภคบริโภคหลากหลายชนิดขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตามผู้ที่ต้องการให้ยกเลิกการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักทุกรูปแบบ ก็ยังมีความเห็นว่า Smart Sanctions ไม่สามารถแก้ปัญหาในอิรักได้ทุกประการเนื่องจาก

1. ยังคงห้ามทุนต่างประเทศเข้าไปลงทุนในอิรัก ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมและการบูรณะสาธารณูปโภคต่างๆ ยังไม่ถึงขั้นมีประสิทธิภาพเต็มที่ เพราะลำพังรายได้จากการขายน้ำมันนั้น ไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาและซ่อมบำรุงบูรณะประเทศที่ถูกปล่อยให้ทรุดโทรมมานานปี
2. ยังไม่มีการแก้ไขโครงสร้างของสัดส่วนการใช้เงินจากการขายน้ำมัน คือ เงินร้อยละ 25 ยังคงใช้ไปในการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามต่อไปตามเดิม
3. ประชาชนยังคงมีสิทธิได้รับเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ ตามการปันส่วน (Rationing) ต่อไปดังเดิม มีหน้าชำระระบบดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ผลก็คือความอดอยากขาดแคลนในหมู่ประชาชนยังคงมีอยู่ตามเดิม
4. อิรักยังคงถูกจำกัดมิให้ส่งออกสินค้าอื่นใดนอกจากน้ำมันเท่านั้น⁹²

⁹¹ UN Doc. S/ RES/1409 (14 May 2002)

⁹² “What is oil for food suffering a future crisis” , Guide to Sanctions Available from : <http://www.casi.org.uk/guide> , 5 May 2002.

4.5 การยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1483

เนื่องจากปัญหาเรื่องอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ในอิรักได้ถูกนำไปผูกโยงกับ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมาตั้งแต่ ค.ศ. 1991 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการดังกล่าวได้ สร้างความเดือดร้อนแก่ชาวอิรักโดยตรง จึงมีความพยายามเสนอให้ยุติมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ เสีย ในประเด็นนี้สหประชาชาติถูกนำเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจตาม กฎหมายในการตัดสินใจให้ใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักโดยผูกโยงเข้ากับการตรวจสอบ อาวุธ ด้วยมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661/1990 และมติ 687/1991 ดังนั้น กระบวนการที่ต้อง และชอบธรรมในเรื่องการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องผ่านสหประชาชาติ

ภายหลังสงคราม สหรัฐฯ เป็นประเทศแรกที่เสนอความคิดให้ยุติมาตรการบังคับทาง เศรษฐกิจโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้อิรักสามารถขายน้ำมัน ได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสหประชาชาติ ตาม โครงการน้ำมันแลกอาหาร รวมทั้งซื้อขายสินค้าต่างๆ ได้โดยเสรี โดยที่รายได้จากการติดต่อ ค้าขายดังกล่าวไม่ต้องผ่าน escrow account ซึ่งเป็นบัญชีพิเศษภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ อีกต่อไป ความสำคัญของบทบาทสหประชาชาติในเรื่องนี้ซึ่งเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย เป็นเหตุให้ สหรัฐฯ ร่วมกับอังกฤษและสเปน เสนอร่างมติยุติการบังคับทางเศรษฐกิจและแจกจ่ายแก่สมาชิก ของคณะมนตรีความมั่นคงไปศึกษาพิจารณาตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2003 ต่อจากนั้นในช่วงเวลา ราว 2 สัปดาห์ สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ศึกษาพิจารณาและปรับปรุงแก้ไขร่างมตินี้⁹³

แม้ว่าประเทศเกือบทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นโดยรวมว่า ควรเลิก มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก แต่บางประเทศเช่น ฝรั่งเศสและรัสเซีย ทั้งตั้งว่าควรผูกโยง เรื่องการตรวจอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) เข้ามาด้วยดั้งเดิม คือ ควรรอผลการตรวจ อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) โดย UNMOVIC มิใช่โดยคณะตรวจสอบของสหรัฐฯ เสียก่อน ซึ่งข้อท้วงติงดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจโดยไม่ยากว่าสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งสองประเทศนี้ไม่พอใจข้อความในร่างมติของสหรัฐฯ ซึ่งมีนัยแสดงการผูกขาดอำนาจในการ บูรณะฟื้นฟูอิรักก่อนจัดตั้งรัฐบาลถาวร โดยสหรัฐฯ และอังกฤษเท่านั้น ส่วนการอนุญาตให้อิรักทำ ธุรกิจเรื่องน้ำมันกับโลกภายนอกได้โดยเสรีนั้นทุกฝ่ายเห็นว่าเป็นเรื่องการผูกขาดการแสวงหา ประโยชน์จากน้ำมันในอิรัก โดยสหรัฐฯ ซึ่งผู้ที่คาดว่าจะเสียประโยชน์ทันทีจากการนี้ก็คือสมาชิก กลุ่มโอเปกนั่นเอง เพราะสหรัฐฯ คงจะต้องถือสิทธิกำหนดปริมาณการผลิตและกำหนดราคาน้ำมัน

⁹³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, *อิรัก : วิกฤตถาวร?*, หน้า 259.

ของอิรักไปตามความเหมาะสมต่อประโยชน์ของสหรัฐฯ อย่างแน่นอน ซึ่งหมายถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของโอเปก เมื่อเป็นเช่นนี้โอเปกก็จะต้องล่มสลายโดยสิ้นเชิง⁹⁴

อย่างไรก็ตาม ในเดือนพฤษภาคม 2003 ได้มีการปรึกษาหารือเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างมติดังกล่าวกันใหม่อีกสามร่างระหว่างสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง ในที่สุดร่างมติดีได้รับการแก้ไขครั้งที่สามก็ได้ผ่านเป็นมติ 1483/2003 ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2003 ด้วยคะแนนเสียง 14:0:1 คือสมาชิกถาวรและไม่ว่าวอร์ในคณะมนตรีความมั่นคง 14 ประเทศออกเสียงลงคะแนนยอมรับร่างมติ ไม่มีประเทศใดคัดค้านหรือออกเสียง นอกจากซีเรียซึ่งขาดการประชุม (absence) ในวันนั้น พฤติการณ์ของซีเรียจึงไม่ถือเป็นการลงคะแนนเสียงปฏิเสธ (negative vote)⁹⁵

สาระสำคัญของมติ 1483/2003 ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีดังต่อไปนี้⁹⁶

1. ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ดำเนินมาเป็นเวลา 12 ปี 3 เดือน โดยเริ่มการบังคับทางเศรษฐกิจตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.2003 ด้วยมติ 661/1990 เป็นการลงโทษอิรักซึ่งบุกโจมตีประเทศคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคมของปีนั้น ซึ่งทำให้เกิดความร้นแค้นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอิรักโดยตรง
2. ค่อยๆ ยุติโครงการน้ำมันแลกหารภายในระยะเวลาหกเดือน และนำรายได้จากการขายน้ำมันตามที่ได้ตกลงกันไว้ภายใต้โครงการน้ำมันแลกอาหารมาซื้อสิ่งที่จะเป็นเฉพาะหน้าให้แก่ชาวอิรักโดยด่วน
3. มตินี้ให้ยุติการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก คงเหลือแต่การห้ามประเทศต่างๆ ดำเนินการซื้อขายอาวุธกับอิรักเท่านั้น เพื่อเร่งให้อิรักมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนโดยเร็วที่สุด
4. มตินี้อนุญาตให้อิรักสามารถทำการค้าได้โดยเสรีในตลาดการค้าระหว่างประเทศ

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 259-260.

⁹⁵ เหตุผลของซีเรียที่แจ้งอย่างเป็นทางการคือ มีเวลาไม่พอในการพิจารณาร่างมตินี้ แต่เหตุผลแฝงเร้นคงเป็นเพราะซีเรียถูกสหรัฐฯ กล่าวหาว่าให้ความช่วยเหลือหลายด้านแก่อิรักซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาลงโทษซีเรียต่อไปไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม ซีเรียจึงต้องการแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านสหรัฐฯ ด้วยการไม่เข้าร่วมในการลงคะแนนเสียงต่อมตินี้

⁹⁶ UN Doc. S/ RES/1483 (22 May 2003)

5. รายได้จากการขายน้ำมันของอิรักให้นำไปฝากไว้ในบัญชีกองทุนพัฒนา(Development Fund-DF) ซึ่งอยู่ที่ธนาคารกลางของอิรัก การบริหารการใช้จ่ายทุนนี้จะกระทำโดยคณะกรรมการระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสหประชาชาติ ผู้แทนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ผู้แทนจากกองทุนอาหรับเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ (the Arab Fund for Social and Economic Development) และผู้แทนจากธนาคารโลก (World Bank) โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระทำหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของกองทุนพัฒนาการอย่างโปร่งใส
6. มติที่กำหนดให้เงินจากกองทุนพัฒนาการใช้ไปเพื่อประโยชน์ทางมนุษยธรรมของชาวอิรักโดยตรง เช่น การซ่อมแซมปรับปรุงสาธารณูปโภค การปลดอาวุธอิรัก การบริหารรัฐกิจ เป็นต้น
7. ในการยกเลิกโครงการน้ำมันแลกอาหารนั้น มติที่กำหนดให้เลขธิการสหประชาชาติ กับกลุ่มสัมพันธมิตรร่วมกันพิจารณาข้อผูกพันที่ประเทศต่างๆ ได้กระทำไว้กับอิรักในเรื่องนี้ โดยพิจารณาให้ประโยชน์แก่ชาวอิรักก่อนอื่น หากมีปัญหาใดกับคู่สัญญาใดให้ยังไว้เพื่อทำการเจรจากับรัฐบาลของอิรักซึ่งจะจัดตั้งขึ้นต่อไป ส่วนเงินขายน้ำมันตามโครงการน้ำมันแลกอาหารที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็นจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน escrow account นั้น ให้โอนเข้ามารวมอยู่ในบัญชีพัฒนาการด้วย
8. เมื่อสิ้นสุดโครงการน้ำมันแลกอาหารภายในหกเดือนข้างหน้าแล้ว การปันส่วนอาหารและของใช้จำเป็นก็จะยุติลงด้วย โดยให้ประชาชนซื้อขายสิ่งของที่จำเป็นได้โดยเสรี
9. ทรัพย์สินต่างๆ ที่อยู่ในการครอบครองของซัดดัมและข้าราชการในระบบเก่า ให้ริบเข้ามารวมไว้ในกองทุนพัฒนาการเพื่อใช้ในการฟื้นฟูอิรักต่อไป
10. เน้นย้ำความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปลดอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง (WMD) ในอิรักต่อไป
11. เงินที่ได้จากการขายน้ำมันของอิรักร้อยละ 5 จะจัดสรรให้แก่คณะกรรมการการเงินทดแทนแห่งสหประชาชาติ (UN Compensation Commission-UNCC) เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสงครามอิรัก-คูเวต⁹⁷

⁹⁷ Available from <http://www.state.gov/r/pa/prs/2003> , 4 April 2004 .