

บทที่ 3

ระบบความมั่นคงร่วมกัน : มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

จากบทที่ 2 นั้นได้ทำการศึกษาถึงสภาพของสงครามอิรัก-คูเวต หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์กรหลักสามองค์กรของสหประชาชาติ อันได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคง เลขานุการสหประชาชาติ และสมัชชาสหประชาชาติมาแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาต่อไปถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นหัวข้อของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็เป็นหน้าที่ของสหประชาชาติที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของสหประชาชาติ และจะทำการศึกษาลงไปในรายละเอียดในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเป็นองค์กรของสหประชาชาติที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในบทนี้จะศึกษาถึงภาพรวมตลอดไปจนถึงหลักการที่กำหนดในกฎบัตรสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการดำเนินงานของสหประชาชาติเมื่อเกิดการละเมิดหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและบทบาทของสหประชาชาติในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยจะเป็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 3.1 ระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ
- 3.2 มาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ
- 3.3 มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

3.1 ระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ (Economic Sanctions) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง ในหมวดที่

7 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ทั้งนี้ หลักการที่สนับสนุนและรองรับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินมาตรการดังกล่าวก็คือ หลักการในเรื่องของระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) ซึ่งผู้ก่อตั้งสหประชาชาติได้พยายามนำเอาหลักการเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดข้อขัดแย้งที่อาจคุกคามต่อสันติภาพหรือนำไปสู่การก่อสงครามได้ ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงหลักการในเรื่องของระบบความมั่นคงร่วมกันซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานไปสู่ความเข้าใจในกลไกของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

3.1.1 จุดมุ่งหมายและหลักการของระบบความมั่นคงร่วมกัน

เมื่อพิจารณาหลักการและจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติจากอารัมภบทและถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า สหประชาชาติมีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งเพื่อที่จะขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม ประกันสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพพันธะระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการที่จะทำให้เจตนารมณ์นี้บรรลุผลจะต้องอาศัยการผนึกกำลังร่วมกันเพื่อรักษาสันติภาพและจัดกลไกหรือสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยสหประชาชาติจะเป็นองค์กรที่สนับสนุนในการทำหน้าที่ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในสามประการ คือ เป็นเวทีที่ประชุมเพื่อการถกเถียงและการตัดสินใจ วินิจฉัย การเป็นที่พบปะเพื่อความร่วมมือในการดำเนินการใดๆ เพื่อใช้มาตรการสันติแก้ไขปัญหาของโลก เพื่อเป็นศูนย์กลางที่แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานและคุณค่าแห่งศีลธรรมที่สูงขึ้นกว่าสิ่งที่กำลังปรากฏอยู่ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹

สำหรับมาตรา 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะในมาตรา 2 ข้อ 5 ได้กำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดด้วยระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่แก่รัฐสมาชิกที่จะให้ความช่วยเหลือแก่สหประชาชาติในการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปภายใต้กฎบัตรฉบับปัจจุบันและให้ละเว้นต่อการช่วยเหลือรัฐที่ถูกลงโทษการสหประชาชาติดำเนินการบังคับอยู่ ในที่นี้ ระบบความมั่นคงร่วมกัน

¹ David J. Whittaker, *United Nations in the Contemporary World*, p.4.

หมายถึง การร่วมมือของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศเพื่อใช้มาตรการต่างๆ ต่อต้านการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎบัตรสหประชาชาติหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงโลก²

3.1.2 ที่มาและความหมายของระบบความมั่นคงร่วมกัน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ย่อมกอปรไปด้วยความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างรัฐ ทั้งนี้ โดยวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ในการดำเนินบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีต่อกัน แต่ละรัฐล้วนมีเอกราชและอธิปไตยเท่าเทียมกัน รัฐจึงมีความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นแก่กัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่า สังคมระหว่างชาติ เป็นสังคมอนาธิปไตย (Anarchical Society)³ นั่นคือ ปราศจากผู้มีอำนาจหรือองค์กรใดที่จะทำหน้าที่หรือมีอำนาจในการควบคุมเหนี่ยวรั้งการกระทำของรัฐ โดยเฉพาะกรณีเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น รัฐเหล่านี้มักหันเข้าหาการใช้กำลังเป็นเครื่องตัดสินปัญหา และการที่มีลักษณะของสังคมอนาธิปไตยเช่นนี้เองรัฐต่างๆ จึงต้องพึ่งพาช่วยเหลือตนเองเป็นสำคัญและทำให้รัฐที่มีอำนาจหรือมีกำลังมากกว่าได้ประโยชน์ในการบีบบังคับรัฐที่อ่อนแอกว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเช่นนี้ “อำนาจก็คือสิ่งที่ชอบธรรม” (Might is Right)⁴ อำนาจจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญและทำให้กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ที่โดยพื้นฐานแล้วเรียกว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจ

โดยทั่วไปแนวความคิดและความพยายามในการจัดการกับปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน คือ ดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) และรัฐบาลโลก (World Government)⁵ สำหรับในส่วนของ

² Virally, L'Organisation mondiale, Paris : Armand Collin, 1972, p.456-465 ; Gerbet, ghebalt, Mouton, Les Paris de la prix, p.194-197 ; Colliard, Institutions des relations internationales, Paris : Dalloz 1974, p.400-401 อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ประวัติความเป็นมาของสหประชาชาติ”, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540), หน้า 155.

³ ธีระ นุชเปี่ยม, “มหาอำนาจกับองค์การระหว่างประเทศ,” เอกสารการสอนชุดวิชามหาอำนาจกับการเมืองโลก หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 760.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 761.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 763.

แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันนั้น ได้ปรากฏอยู่ในความคิดของผู้มีอำนาจและนักคิดทั้งหลายมากกว่าร้อยปี

กล่าวได้ว่า ทฤษฎีความมั่นคงร่วม (the Theory of Collective Security) วางอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า รัฐทั้งปวงมีผลประโยชน์เบื้องต้นร่วมกันในการรักษาสันติภาพ และเพื่อให้มีการดำเนินการภายใต้ความมั่นคงร่วมกัน ในทัศนะของคำว่า สันติภาพ จะถูกกำหนดในลักษณะที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ (as indivisible) โดยในกรณีของการคุกคามต่อสันติภาพ (threat to the peace) ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสถานที่ใดก็ตาม จะได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับสมาชิกทั้งปวงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ภาคิสมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความเห็นชอบใดๆ ภายใต้ปฏิบัติการได้ตอบอย่างฉับพลันและมีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการคุกคามต่อสันติภาพและจะต้องร่วมมือกันในวิถีทางเช่นว่า เพื่อใช้กระบวนการที่มีการสนองตอบร่วมกันต่อการคุกคามนั้นๆ แม้ว่าปฏิบัติการร่วมกันดังกล่าวจะได้อาศัยเพื่อการต่อต้านและมีการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อรัฐสมาชิกซึ่งตนมีความสัมพันธ์ฉันท์มิตรอยู่ก็ตาม โดยในส่วนของรัฐที่กระทำการรุกรานจะต้องพบกับต่อต้านอย่างที่ไม่อาจจะต้านทานได้จากรัฐสมาชิกอื่นๆ ของระบบ ทั้งนี้ เพื่อสันติภาพจะได้กลับฟื้นคืนในทันที⁶

ทั้งนี้ นับที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีความมั่นคงร่วม ก็คือ ระบบความมั่นคงร่วมจะช่วยปลดปล่อยรัฐที่มีขนาดเล็กและอ่อนแอจากสภาพการณ์ที่ล่อแหลม ซึ่งตนได้ถูกยึดโยงอยู่ภายใต้ระบบคูลแห่งอำนาจ กล่าวคือ รัฐขนาดเล็กจะได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นตัวเบี้ยในการเล่นหมาแห่งอำนาจของผู้เล่นซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่ระบบความมั่นคงร่วมได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการให้หลักประกันในสิทธิและผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานแก่รัฐที่อ่อนแอในลักษณะเช่นเดียวกับที่ให้แก่รัฐที่ทรงพลัง รัฐขนาดเล็กควรที่จะดำรงอยู่ภายใต้สังคมที่มีอำนาจปกป้องมิให้ตกอยู่ภายใต้การเล่นเล่ห์เพทุบายของการชิงดีชิงเด่นระหว่างประเทศมหาอำนาจ⁷ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทฤษฎีความมั่นคงร่วม หากพิจารณาในทางนามธรรมจะดูเหมือนกับว่ามีทางเป็นไปได้แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า ทฤษฎีนี้จะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขโดยพื้นฐานหลายประการที่จำเป็นเพื่อการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸ เช่น การระบุชี้ลักษณะของรัฐผู้รุกรานและ

⁶ A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue, , p.144.

⁷ Inis L.Clude, Jr., Power and International Relations (New York : Random House, 1962),pp. 106-110.

⁸ A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue, , pp.144-145.

การพิจารณามาตรการลงโทษที่ทันการณ์และเหมาะสมเพื่อลงโทษแก่รัฐผู้รุกราน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดการกระทำรุกรานนั้น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระบบความมั่นคงร่วมกัน จึงเป็นการช่วยเหลือประเทศที่ถูกรุกราน โดยเป็นความร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของสังคมโลกทั้งหมดมิใช่เพื่อรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นสำคัญ เป็นระบบที่สอดคล้องกับ โครงสร้างของสังคมระหว่างประเทศในลักษณะที่ว่า รัฐเป็นผู้ออกกฎหมายเอง รัฐเป็นผู้ปฏิบัติตาม และเป็นผู้บังคับใช้ อันเป็นกรณีที่รัฐทั้งหลายต่างมารวมมือกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่ออกมาเพื่อการรักษาระเบียบในความสัมพันธ์ระหว่างกันนี้สามารถดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น และจากที่กล่าวมาอาจถือได้ว่าเป็นที่มาแห่งรากฐานความคิดทางนิติศาสตร์⁹

3.1.3 เนื้อหาและปัญหาของระบบความมั่นคงร่วมกันที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ

ผู้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติได้พยายามเอาหลักเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขจัดข้อขัดแย้งที่อาจคุกคามสันติภาพหรือนำไปสู่การก่อสงครามได้ ทั้งนี้ เมื่อย้อนพิจารณาถึงคำประกาศกรุงมอสโก (Moscow Declaration) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 1943 เราจะเห็นได้ว่า แนวคิดของระบบความมั่นคงร่วมกันได้ปรากฏอยู่ค่อนข้างชัดเจน ในขณะที่แนวคิดอำนาจอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในขณะนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์แห่งรัฐแต่ละรัฐและผลประโยชน์แห่งรัฐโดยรวมอยู่ และสิ่งเหล่านี้เองที่เป็นสาเหตุสำคัญแห่งความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งรัฐโดยรวมที่มีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์แห่งรัฐแต่ละรัฐ ในการร่างกฎบัตรสหประชาชาติจึงมีการกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาสันติภาพของโลก โดยอาศัยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าผ่านทางมาตรการร่วมกันที่อาจกล่าวได้ว่า มีน้ำหนักและความสำคัญยิ่งกว่าเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของรัฐเดี่ยวๆ

สำหรับในส่วนที่เป็นกลไกของระบบความมั่นคงร่วมกันนั้นได้ปรากฏอยู่ในข้อบทที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง และหมวดที่ 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำรุกราน ทั้งนี้ มาตรา 42 ของกฎบัตร

⁹ ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ประวัติความเป็นมาของสหประชาชาติ”, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, หน้า 163-164.

สหประชาชาติถือเป็นหัวใจของระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติ เพื่อป้องกันและปราบปรามรัฐผู้ละเมิดกฎเกณฑ์รากฐานของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความยินยอมและความร่วมมือจากรัฐสมาชิกในการจัดตั้งกองทัพของสหประชาชาติ และวัตถุประสงค์หลักมิใช่การประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แต่เป็นการประกันความมั่นคงระหว่างประเทศ¹⁰ ในส่วนนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า ความมั่นคงร่วมกันตามเจตนารมณ์ของสหประชาชาติคือการแทรกแซงเพื่อยุติข้อพิพาท อาจจะเป็นการแทรกแซงทางทหาร การจำกัดจำนวนอาวุธ การระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี การใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจการเงินตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ โดยมาตราต่างๆ ของกฎบัตรเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตร ให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันซึ่งจะให้ใช้กับรัฐสมาชิก สำหรับการบังคับแห่งมาตรการที่จำเป็นในการรักษาสันติภาพ ส่วนมาตรา 43 ซึ่งมีตัวความเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางทหาร อีกมาตราหนึ่งคือมาตรา 44 ประเภทต่อมา ซึ่งบังคับสมาชิกสหประชาชาติว่าจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่องค์การ โดยไม่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รุกราน ดังในมาตรา 2 ข้อ 5 และมาตรา 103¹¹

ทั้งนี้ มาตรา 24 ข้อ 1 ได้บัญญัติโดยกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจากบทบัญญัติมาตรานี้ อาจจะพิจารณาได้โดยนัยว่า กฎบัตรมิได้มอบความรับผิดชอบในเรื่องนี้แก่รัฐทุกรัฐ หากแต่ได้มอบแก่สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทั้งห้า อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต จีนและฝรั่งเศส ด้วยเหตุที่ว่าประเทศเหล่านี้มีอิทธิพลทางการเมือง ทางทหาร และทางเศรษฐกิจอย่างมากในโลกในช่วงระยะเวลานั้น

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้ภาครัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศมีหน้าที่ตามกฎหมายภายใต้มาตรา 25 ที่จะต้องยอมรับและดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งนี้ เป็นไปตามการดำเนินการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการพิจารณาตามมาตรา 39 ซึ่งเป็นการพิจารณากำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การ

¹⁰ จตุรนต์ ธิระวัฒน์, “องค์การระหว่างประเทศกับการสร้างกฎเกณฑ์และการประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ” หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธินิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 267.

¹¹ สุพจน์ ไข่มุกด์, “ความเป็นกลางกับระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติ”, วารสารกฎหมาย 1, 1 (มกราคม 2517) : 252.

ละเมิดต่อสันติภาพ และการรุกรานได้เกิดขึ้นหรือไม่ และจะพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับมาตรการที่จะใช้เพื่อธำรงหรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ สำหรับในมาตรา 40 เป็นการอนุญาตให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการที่เรียกว่ามาตรการชั่วคราว (provisional measure) มาตรา 41 กำหนดมาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังในการบังคับทางเศรษฐกิจ การคมนาคมและทางการทูต มาตรา 42 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการการบังคับ โดยการใช้อำนาจทางทหาร สำหรับมาตราอื่นๆ ภายใต้หมวด 7 ก็เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับการใช้กองกำลังขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งการกล่าวถึงสิทธิในการใช้อำนาจป้องกันตนเองทั้งโดยรวมกันหรือเป็นการเฉพาะตัวจนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าดำเนินการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเรื่องการกำหนดนโยบาย แนวทาง และวิธีการที่จะทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันสามารถเกิดประสิทธิผล ไม่อ่อนแอเหมือนกับกรณีการปฏิบัติงานของสันนิบาตชาติ โดยการมอบความรับผิดชอบให้ประเทศมหาอำนาจซึ่งได้ร่วมกันต่อต้านฝ่ายอักษะ (Axis) ซึ่งถือเป็นผู้รุกรานและคุกคามต่อสันติภาพของโลกในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2 ได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เห็นว่าจำเป็นต่อความร่วมมือกันเพื่อต่อต้านผู้รุกรานหรือผู้ที่ละเมิดต่อกฎบัตรและกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงโลก มีผลทำให้รัฐสมาชิกทั้งหลายได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมมือกันภายใต้การดำเนินการในนามขององค์การสหประชาชาติ และวิธีการที่จะให้ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเข้ามาร่วมในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) สามารถเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ต่อประเทศมหาอำนาจทั้งห้านั่นเอง และหากประเทศใดประเทศหนึ่งไม่เห็นด้วยกับมาตรการต่างๆ ก็ย่อมมีสิทธิยับยั้ง แม้ว่าสิทธิดังกล่าวนี้จะถือเป็นการยกเว้นหลักแห่งความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิกก็ตาม (มาตรา 2 ข้อ 1)¹²

3.2 มาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

จากที่ได้อธิบายในข้อ 3.1 ข้างต้น ถึงกรณีที่ว่ากลไกของระบบความมั่นคงร่วมกันนั้นได้ปรากฏอยู่ในข้อบทที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง และหมวดที่ 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ในส่วนนี้จึงจะทำการศึกษาต่อไปถึงมาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่ง

¹² D.W. Bowett., Bowett's Law of International Institutions, Fifth Edition By Philippe Sands and Pierre Klein (London : Sweet & Maxwell, 2001), p. 149.

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเองก็เป็นหนึ่งในมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 นี้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะเน้นศึกษาเฉพาะมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช่กำลังเป็นหลัก

มาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาตินี้ จัดเป็นมาตรการยับยั้ง (repressive measures) ได้มอบอำนาจความรับผิดชอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐผู้กระทำการคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดสันติภาพ หรือผู้กระทำการรุกรานได้ เมื่อเห็นว่า ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมิได้เป็นข้อขัดแย้งธรรมดาอีกต่อไปแล้ว แต่ได้กลายเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดสันติภาพ หรือรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับอำนาจให้ยับยั้งการกระทำดังกล่าวเพื่อจรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงการดำเนินการภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการพิจารณาตามมาตรา 39 ซึ่งเป็นการพิจารณากำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ และการรุกรานได้เกิดขึ้นหรือไม่ และจะพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับมาตรการที่จะใช้เพื่อธำรงหรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ สำหรับในมาตรา 40 เป็นการอนุญาตให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการที่เรียกว่ามาตรการชั่วคราว (provisional measure) มาตรา 41 กำหนดมาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังในการบังคับทางเศรษฐกิจ การคมนาคมและทางการทูต มาตรา 42 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการการบังคับ โดยการใช้อำนาจทางทหาร ทั้งนี้ รายละเอียดของการพิจารณาแต่ละขั้นตอนนี้สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

3.2.1 วิธีการปฏิบัติในการออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการบีบบังคับ

การใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้อำนาจตามหมวด 7 นั้น มาตรา 39 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตามมาตรา 41 และ 42 เพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งอำนาจในการใช้คำวินิจฉัยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบีบบังคับ โดยใช้อำนาจทางทหารจะมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ กฎบัตรได้บัญญัติว่า สมาชิกขององค์การสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน¹³ แต่โดยปกติ ในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่ค่อยใช้อำนาจในการวินิจฉัยอันจะมีผลผูกพันภายใต้หมวด 7 นี้ แต่มักจะใช้อำนาจในระดับ “การให้คำแนะนำ (recommendation)” ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช่กำลังทหาร โดยจำสามารถสังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอน

¹³ มาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

เริ่มต้นของข้อมตินั้นๆ¹⁴ เช่น อาจจะใช้คำว่า คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ เสนอแนะ ขอให้ความสนใจกับเรื่อง มอบภาวะให้กับ..... เป็นต้น และแม้ว่าคำแนะนำนี้จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะคำแนะนำที่เสนอออกไปเป็นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งก็คือข้อมติขององค์การสหประชาชาติ เป็นการแสดงถึงการแสดงเจตจำนงของสมาชิกในสังคมนระหว่างประเทศส่วนใหญ่ ดังนั้น รัฐที่เป็นผู้รับแจ้งข้อมติดังกล่าวนี้จึงสมควรเพิกเฉย

3.2.2 รูปแบบของมาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้อำนาจในหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้ 2 รูปแบบ คือ มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังทางทหาร¹⁵ กับ มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังทางทหาร¹⁶ ขณะเดียวกัน กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้มี มาตรการชั่วคราว (provisional measures) ในมาตรา 40 เพื่อแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาท โดยกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงออกมติในรูปคำแนะนำ (recommendation) ในการเรียกร้องรัฐคู่กรณีให้ปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราว ซึ่งโดยมากมักจะ ได้แก่ การหยุดยิง (cease-fire) การถอนกำลังทหาร การพักรบ และสงบศึก เป็นต้น โดยที่มาตรการชั่วคราวนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิทั้งหลาย การเรียกร้องสิทธิ รวมทั้งสถานะท่าทีของรัฐคู่กรณีพิพาท

มาตรา 40 ดังกล่าวนี้ ได้มีการนำมาบัญญัติเพิ่มในกฎบัตรสหประชาชาติในการประชุมครั้งหลังสุด ณ กรุงซาน ฟรานซิสโก ด้วยการยืนยันอย่างหนักแน่นของประเทศจีน โดยมีแนวคิดที่ว่า มาตรการชั่วคราวจะช่วยในการป้องกันกรณีการคุกคามสันติภาพ (threaten to the peace) ซึ่งจะพัฒนาไปสู่กรณีการละเมิดสันติภาพ (breach of the peace)¹⁷

¹⁴ ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ประวัติความเป็นมาของสหประชาชาติ”, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, หน้า 169.

¹⁵ มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁶ มาตรา 42 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁷ United Nations Conference on International Organizations, vol.12 : 507.

3.2.2.1 มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง (มาตรา 41)

มาตรการนี้เป็นมาตรการบังคับในเชิงลงโทษต่อรัฐ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาวินิจฉัยว่า ได้กระทำการใดๆ ซึ่งเป็นการรุกรานสันติภาพ หรือถูกพิจารณาว่าเป็นรัฐผู้รุกราน ทั้งนี้มาตรการที่ออกภายใต้มาตรา 41 นี้ จะได้รับการปฏิบัติตามโดยสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งปวง หรือแต่บางประเทศตามแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะพึงกำหนด¹⁸ โดยเป็นมาตรการอันไม่ใช้กำลังอาวุธ ซึ่งได้เรียกร้องให้สมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ยอมรับและปฏิบัติตามอย่างสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน มีดังนี้ การตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (interruption of economic relation) และการคมนาคมทางรถไฟ (rail) ทางทะเล (sea) ทางอากาศ (air) ทางไปรษณีย์ (postal) ทางโทรเลข (telegraphic) ทางวิทยุ (radio) และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่น (other means of communication) และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต (the severance of diplomatic relations) ใดๆ ก็ดี มาตรการที่กล่าวมานี้เป็นมาตรการบางส่วนที่มีการกล่าวถึงเท่านั้น ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการอื่นใดอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการบังคับเชิงลงโทษซึ่งไม่ถึงขั้นการใช้กำลังบีบบังคับ และจากมาตรการที่มีการกำหนดเบื้องต้นในมาตรา 41 นี้ เราจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลเป็นการ โคดเคียวรัฐซึ่งถูกต้องด้าน

สำหรับในส่วนของ การพิจารณาว่า มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง ภายใต้มาตรา 41 นี้ เป็นการให้คำแนะนำ (recommendation) หรือเป็นคำวินิจฉัย (decision) จะสามารถพิจารณาได้จากเจตนาที่แสดงออกมาในการตัดสินใจ โดยพิจารณาจากถ้อยคำในข้อมตินั้นเอง หรือจากการอภิปรายโต้เถียงและผลการลงคะแนนเสียงที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการได้รับข้อมตินั้นๆ แล้ว ซึ่งในการออกข้อมติในรูปของคำแนะนำ (recommendation) ภายใต้มาตรา 41 นั้น เป็นที่นิยมใช้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในยุคของสงครามเย็น (the Cold War era) ซึ่งในระยะนี้ คณะมนตรีความมั่นคงประสบปัญหาความยุ่งยากในการใช้ การออกข้อมติในรูปของคำวินิจฉัย (decision) เพื่อดำเนินการรักษาสันติภาพให้เกิดประสิทธิภาพ

3.2.2.2 มาตรการบีบบังคับโดยการใช้กำลัง (มาตรา 42)

ในการใช้มาตรการบีบบังคับโดยการใช้กำลังภายใต้มาตรา 42 หรือภายใต้มาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถวินิจฉัยตัดสินใจที่จะใช้กำลัง

¹⁸ มาตรา 48 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

(use force) ต่อรัฐซึ่งกระทำการรุกราน คุกคามต่อสันติภาพ หรือกระทำการละเมิดต่อสันติภาพ และ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการตามข้อ 42 นี้กับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ซึ่งเป็นเรื่องภายในรัฐ ถ้าหากสามารถพิจารณาได้ว่า เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นเรื่องภายในนั้นได้ ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ ซึ่งเหตุการณ์ทำนองนี้มักจะพบเห็นอยู่บ่อยๆ ในกรณีของ สงครามกลางเมืองที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ พิจารณาโดยประกอบกับมาตรา 2 ข้อ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในประโยคสุดท้ายระบุ โดยสรุปว่า การห้ามแทรกแซงเหตุการณ์ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ (เขตอำนาจรัฐ) จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความใน หมวดที่ 7 หรือการใช้มาตรการบังคับ (the enforcement measure) จะไม่คงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของ เขตอำนาจภายในรัฐ (domestic jurisdiction)¹⁹ ตัวอย่างของเหตุการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงมักจะ เข้าแทรกแซงเสมอคือ เพื่อช่วยเหลือ โดยมนุษยธรรม (humanitarian)

โดยรูปแบบทั่วไปของการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังนี้ จะเกิดขึ้น โดยเป็นข้อมติซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยว่าจะปฏิบัติการโดยใช้มาตรการที่กำหนดขึ้น และ เป็นการปฏิบัติการต่อรัฐที่ถูกบังคับโดยตรง โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำต่อรัฐก่อน²⁰ เป็นการใช้อำนาจกำลังทหารของชาติสมาชิก ซึ่งการบังคับบัญชาของกำลังนาชาตินี้ขึ้นอยู่กับคณะ มंत्रीความมั่นคง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการใช้มาตรา 42 นี้มิใช่เป็นเพียงการให้อำนาจคณะมนตรี ความมั่นคงแต่เพียงในการวินิจฉัยกำหนดว่าจะใช้กำลังเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการควบคุมดูแล ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นทางทหารต้องเป็นไปในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารของ สหประชาชาติภายใต้มาตรา 43, 44, 45 โดยกำลังทหารที่ให้มีไว้เป็นกองกำลังของสหประชาชาติแต่ ประการใด แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกที่จัดเตรียมไว้สำหรับคณะมนตรีความมั่นคงและภายใต้ มาตรา 45 และมาตรา 46 เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่จะใช้กำลังบีบบังคับต่อผู้รุกราน ผู้ที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้กำลังดังกล่าวตามกฎบัตรสหประชาชาติก็คือ คณะกรรมการเสนาธิ การทหาร (A Military Staff Committee) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าคณะเสนาธิการทหารของประเทศ สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง คณะกรรมการเสนาธิการทหารจำทำหน้าที่ช่วยเหลือ คณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการขอให้ประเทศสมาชิกจัดเตรียมกำลังทหารสำหรับองค์การ

¹⁹ มาตรา 2 ข้อ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

²⁰ มาตรา 43 ถึงมาตรา 50 กฎบัตรสหประชาชาติ

สหประชาชาติ การใช้และการบังคับบัญชาทหาร การกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยอาวุธและการลดอาวุธ รวมทั้งในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการใช้กำลังทหารดังกล่าวด้วย²¹

โดยที่กฎบัตรกำหนดว่า รัฐสมาชิกจะจัดสรรกำลังอาวุธ กองกำลังการอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดในความตกลงพิเศษ (special agreement) ฉบับเดียวหรือหลายฉบับ²² ซึ่งตามความตกลงพิเศษในที่นี้ ก็คือการตกลงทำสนธิสัญญาระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับสมาชิกเป็นรายๆ หรือเป็นกลุ่มสมาชิก และความตกลงพิเศษดังกล่าวจะต้องได้รับการให้สัตยาบันโดยรัฐที่ลงนามตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐเหล่านั้น

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่กฎบัตรเริ่มมีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบัน ในทางปฏิบัติของสหประชาชาติยังไม่สามารถทำความตกลงกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกตามแบบที่ระบุในมาตรา 43 ได้

3.3 การบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงภาพรวมของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจซึ่งถือเป็นมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.2.2.1 ข้างต้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่เป็นระบบ และเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาบังคับกับกรณีของสงครามอิรัก-คูเวตซึ่งเป็นกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในบทต่อไป กล่าวได้ว่า การบังคับหรือ Sanctions เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพบเห็นเสมอ เช่น ประชาชนฝ่าฝืนกฎหมายก็ถูกตำรวจจับและลงโทษตามเกณฑ์ เป็นต้น นัยที่แฝงไว้ในการบังคับก็คือ เป็นการปฏิเสธพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาด้วยการบังคับโดยวิธีใดก็ตาม และขณะเดียวกันก็เป็นการป้องปรามมิให้เกิดการประพฤตินิสัยที่ไม่พึงปรารถนาเช่นนั้นอีก

²¹ มาตรา 47 กฎบัตรสหประชาชาติ

²² มาตรา 43 กฎบัตรสหประชาชาติ

3.3.1 ความหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ

การทำความเข้าใจความหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ (Economic Sanctions) นั้น ควรเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าถึงสาระที่ลึกซึ้งในส่วนต่อๆ ไป และจะสร้างความเข้าใจที่เป็นระบบและเป็นรูปเป็นร่างมากยิ่งขึ้น ซึ่งความหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ หรือ Economic Sanctions นั้น เผลอเช่นคำอื่นๆ ที่มีก็จะนิยามไว้มากมาย ทั้งนี้ โดยทั่วไปการบังคับนั้นมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การบังคับทางศีลธรรม (moral) ทางการทูต ทางเศรษฐกิจการเงิน และการทหาร²³ ในกรณี การบังคับทางเศรษฐกิจนี้ ก็เป็นหนทางหนึ่งที่สำคัญเครื่องมือทางเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งคือ อาศัยศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการต่อต้านหรือบังคับ (sanction)

ในงานวิจัยของ M.S. Daoudi และ M.S. Dajani ได้กล่าวถึงนิยามของการบังคับทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของ Johan Galtung ที่ได้นิยามไว้ว่า การบังคับทางเศรษฐกิจประกอบด้วยผลกระทบในเชิงตอบโต้และเชิงกีดกัน และเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระหว่างประเทศหนึ่งหรือมากกว่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษรัฐเป้าหมาย โดยการกีดกันรัฐเป้าหมายไปจากคุณค่า (value) และ/หรือทำให้รัฐเป้าหมายยอมรับบรรทัดฐาน (norm) บางอย่างของรัฐผู้กำหนดการบังคับ (sanction) ลงความเห็นว่าสำคัญยิ่ง²⁴

ในพจนานุกรมการเมืองโลก (The Dictionary of World Politics) ได้อธิบายการบังคับทางเศรษฐกิจว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของอุบายทางเศรษฐกิจ (economic statecraft) ซึ่งเกี่ยวพันกับการใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจโดยตัวแสดงหนึ่ง หรือกลุ่มของตัวแสดง ซึ่งเป็นผู้กำหนดและใช้ศักยภาพนั้นในลักษณะบีบบังคับ (coercive manner) ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยผู้กำหนดจะระบุดำแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอีกฝ่ายหนึ่งเป็นตัวแสดงเป้าหมาย เพื่อต่อต้านตัวแสดงนั้นด้วยการลงโทษโดยตรงสาระของการลงโทษก็เพื่อโน้มน้าวเชิงบังคับให้อีกฝ่ายประพฤติในทางที่ผู้กำหนดปรารถนา และในการพยายามบังคับ มาตรการที่ถูกนำมาปรับใช้เพื่อกดดันพฤติกรรมของรัฐตัวแสดงเป้าหมาย ได้แก่ การปิดกั้นรัฐเป้าหมายไม่ให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการ โดยการควบคุมของรัฐผู้กำหนด²⁵

²³ Daoudi and Dajani, Economic sanctions: Ideal and experience (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), p. 11.

²⁴ Ibid., p.6.

²⁵ The Dictionary of World Politics. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), p.82.

นาย Mikio Miyagawa ได้อ้างอิงในงานวิทยานิพนธ์เรื่องการบังคับทางเศรษฐกิจ ได้ผลหรือไม่ (Do economic sanctions work?) ถึงการบังคับทางเศรษฐกิจว่าเป็นการใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยตัวแสดงระหว่างประเทศหนึ่ง ซึ่งอาจหมายถึงรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือ กลุ่มตัวแสดงกลุ่มหนึ่งเพื่อต่อต้านตัวแสดงอื่นหรือกลุ่มอื่นด้วยความตั้งใจที่จะ

ก. ลงโทษตัวแสดงอื่นเนื่องจากได้มีการละเมิดหรือทำลายกฎเกณฑ์บางประการ หรือ

ข. เพื่อป้องกัน/ป้องปรามการละเมิดกฎเกณฑ์ที่ตัวแสดงผู้กำหนดการลงโทษลงความเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งในอันที่จะละเมิดมิได้²⁶

จากนิยามการบังคับทางเศรษฐกิจข้างต้นโดยสาระแล้วน่าจะพอสรุปได้ว่า การบังคับทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำทางการเมืองที่อาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะบีบบังคับ หรือลงโทษต่อผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ ซึ่งได้รับการยอมรับโดยสากลว่ามีความสำคัญในอันที่จะละเมิดมิได้และเป็นการบังคับให้ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์หันไปปฏิบัติในทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษปรารถนา นอกจากนี้ ยังเป็นเสมือนเครื่องมือป้องปรามมิให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้น การบังคับทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้โดยประเทศเดี่ยวๆ หรือกลุ่มประเทศ หรือภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ อีกทั้งมาตรการและรูปแบบของการบังคับก็มีหลากหลายชนิด

3.3.2 ลักษณะโดยทั่วไปของการบังคับทางเศรษฐกิจ

ในพจนานุกรมการเมืองโลก²⁷ ได้อธิบายถึงสาระของการบังคับทางเศรษฐกิจไว้ อย่างละเอียดนับตั้งแต่ความหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ ที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นๆ กระทั่งหลักการโดยทั่วไปของการนำไปปฏิบัติ ในพจนานุกรมนี้ กล่าวว่า “.....ถึงแม้หลักการของการบังคับ (sanction) สามารถเป็นไปได้ทั้งแง่บวกและแง่ลบ แต่การใช้การบังคับในบริบทนี้ เป็นไปในแง่ลบเสียส่วนใหญ่ ดังนั้น เมื่อมีการอ้างถึงการบังคับทางเศรษฐกิจ มาตรการในเชิงของการลงโทษ (punitive) บางอย่าง อาทิ เอมบาร์โก้ บอยคอตต์ การถอนชื่อออกจากบัญชีประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่งมักปรากฏขึ้นในแง่นี้ด้วย”

²⁶ Makio Miyagawa, *Do economic sanctions work?*, p. 7.

²⁷ “Economic Sanctions,” *The Dictionary of World Politics*, pp. 79-80.

การบังคับทางเศรษฐกิจนั้น มีความแตกต่างกันระหว่างช่วงเวลาของการนำไปใช้ คือ ในยามสงครามและในยามสันติ กล่าวคือ ในยามสงคราม เครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อผลในเชิงลบนั้น มีเป้าหมายแตกต่างกันไป กล่าวคือ ผู้กำหนดจะพยายามหาหนทางบ่อนทำลายเศรษฐกิจของฝ่ายตรงข้ามด้วยมาตรการทั้งชั่วคราวและถาวร ในบางมาตรการก็มิได้มีความสำคัญมากนัก เป็นแต่เพียงส่วนประกอบของนโยบายโดยทั่วไป เพื่อทำสงครามต่อต้านฝ่ายตรงข้าม และการบังคับทางเศรษฐกิจก็เป็นเครื่องมือที่ถูกเลือกขึ้นมาใช้ เพื่อลดทอนความสามารถทางทหารของฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น ตรงกันข้าม ในยามสันติ การบังคับทางเศรษฐกิจกลับมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลในทางการเมือง เพื่อให้การสนับสนุนแก่การดำเนินการทางการทูต หรือเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้าม อย่างไรก็ตาม การบังคับทางเศรษฐกิจไม่ว่าในช่วงเวลาใด อาจก่อผลโดยตรงให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งภายในและภายนอก หรือเพียงภายในสังคมนั้นเป้าหมายเท่านั้น

การบังคับร่วมกัน (collective sanctions) ส่งผลต่อเป้าหมายโดยตรงนั้นจะเรียกได้ว่ามีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อเป็นการบังคับที่เกิดแก่ทุกคนในสังคมของเป้าหมาย คือ ทั้งที่อ่อนแอและเข้มแข็ง ที่บริสุทธิ์และมีความผิด แต่ก็มีอยู่บ่อยครั้งเหมือนกันที่การบังคับทางเศรษฐกิจสามารถส่งผลได้เฉพาะกลุ่ม คือ เฉพาะที่อยู่ในรูปของบรรษัทธุรกิจ กลุ่มการค้า- การลงทุน และแน่นอนย่อมหนีไม่พ้นต้องถูกคว่ำบาตร ทรัพย์สิน หรือดำเนินการตามกฎหมาย²⁸

การบังคับทางเศรษฐกิจนั้นอาจเกิดขึ้นในหลายๆ ลักษณะ คือ เกิดจากรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยลำพัง (unilateral) หรือ 2 ประเทศ (bilateral) หรือโดยกลุ่มประเทศหรือโดยองค์การระหว่างประเทศ และควรกระทำอย่างมีเป้าหมายที่ชัดเจน บังเกิดผลทันทีและรุนแรงต่อเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย (target state) โดยที่รัฐเป้าหมายไม่มีทางออกหรือทางเลือกอื่นที่จะตอบโต้และก่อผลเสียหายแก่รัฐผู้กำหนด เพราะฉะนั้น ยิ่งรัฐผู้กำหนดเข้ามาเกี่ยวข้องในการบังคับมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่จะทำลายและสร้างความเสียหายแก่รัฐเป้าหมายก็มีมากขึ้นเท่านั้น แต่ในทางกลับกันอาจมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้นในการเผชิญหน้ากับรัฐเป้าหมายก็เป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจทำให้เกิดข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนในการบังคับนั้น โดยผู้สร้างจุดอ่อน (รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ) อาจขโมยจังหวะด้วยการเข้าแทนที่รัฐอื่นที่ถอนตัวไปจากตลาดการค้าการลงทุนในรัฐเป้าหมาย โดยทั่วไปบทบาทของรัฐที่เข้าแทรกทางการค้าและการลงทุน หรือที่เรียกว่ามือที่

²⁸ Daoudi and Dajani, Economic sanctions: Ideal and experience , p. 14.

²⁸ Ibid., p.16.

สาม นั้นมีความสำคัญยิ่ง เมื่อใดที่รัฐผู้กำหนดไม่พยายามแสวงหาความร่วมมือจากมือที่สาม เมื่อนั้นนโยบายเกี่ยวกับการบังคับทางเศรษฐกิจก็ไร้ผลโดยตัวเองและสร้างความเสียหายอย่างมาก²⁹

อย่างเช่นในกรณีที่สหประชาชาติ มีนโยบายให้ดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจกับโรตตีเซีย (หรือซิมบับเวในปัจจุบัน) เมื่อช่วงปี ค.ศ.1966-1967 ได้เกิดจุดอ่อนขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า หุ่นส่วนทางการค้าซึ่งใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองคือ แอฟริกาใต้ได้พยายามแทรกแซงเพื่อบ่อนทำลายนโยบายของสหประชาชาติ กลุ่มบริษัทข้ามชาติโดยเฉพาะ Anglo-American Oil Companies ได้ให้ความช่วยเหลือสหภาพเพื่อล้มการบังคับทางเศรษฐกิจ

สถาบันระหว่างประเทศในทุกระดับจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความชอบธรรมต่อการบังคับทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะว่าการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายใต้สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ย่อมจะสร้างทิศทางในการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น ภายใต้หมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 41 ได้กล่าวถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจง³⁰ นอกจากนี้ หมวดที่ 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติยังได้ให้อำนาจสมาชิกในการแนะนำแก่สมาชิกในเรื่องนี้ไว้ด้วย³¹ และยิ่งไปกว่านั้นสหประชาชาติยังมีศักยภาพเต็มที่ในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจทั้งในเชิงบังคับ (mandatory) และโดยสมัครใจ (voluntary) ดังนั้น ปฏิบัติการบังคับทางเศรษฐกิจของรัฐใดก็ตาม หากกระทำการภายใต้กรอบเงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศ ย่อมจะได้รับการส่งเสริมหรืออย่างน้อยในแง่ของข้อจำกัดทางกฎหมายจะไม่มาเป็นอุปสรรคแต่อย่างใด

3.3.3 กลไกการบังคับทางเศรษฐกิจภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้หมวด 7 นี้ก็ต่อเมื่อพิจารณาว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ได้เกิดขึ้น ซึ่งในการพิจารณากำหนดเรื่องดังกล่าวในมาตรา 39 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้เกณฑ์การลงคะแนนแบบ non procedural vote นั่นคือ ต้องรวมคะแนนเสียงเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ มิได้มีการกำหนดการให้นิยามความหมายเกี่ยวกับถ้อยคำ “การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการ

²⁹ Ibid., p.16.

³⁰ มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

³¹ หมวดที่ 4 กฎบัตรสหประชาชาติ

รุกราน” ไว้ในกฎบัตร จึงเป็นการยากที่จะทำให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนไม่เฉพาะภายในขอบเขตการให้ความหมายของหมวด 7 นี้เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการแบ่งแยกความแตกต่างที่ชัดเจนกับความหมายของคำว่า สถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและกรณีพิพาท (peace-threatening situations and dispute) ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 ด้วย

3.3.3.1 การวินิจฉัยถึงการเกิดขึ้นของสถานการณ์ที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ของคณะมนตรีความมั่นคง ตามมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติว่า “คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องตัดสินใจว่า มีการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานเกิดขึ้นหรือไม่ และจะต้องออกข้อเสนอแนะ หรือวินิจฉัยว่า จะใช้มาตรการใดตามข้อ 41 และ 42 เพื่อขจัดหรือคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

3.3.3.1.1 ความเป็นมาของมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ

ที่มาของบทบัญญัติ (regulation) ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ³² นั้นแท้จริงแล้วคือ ปฏิบัติการตอบโต้ต่อประสพการณ์ที่ไม่น่าพึงพอใจกับระบบการบังคับ (sanction) ในกติกาของสันนิบาตชาติ ซึ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นการบังคับใช้ต่อความรับผิดชอบระหว่างประเทศโดยชุมชนระหว่างประเทศ ถือเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจและทางทหารตามมาตรา 16 ของกติกาของสันนิบาตชาติซึ่งได้กำหนดว่า สมาชิกของสันนิบาตชาติ (หรือประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก ตามข้อ 17 วรรค 1 และ 3) ได้เข้าร่วมสงคราม อันเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติมาตรา 12 13 และ 15 นอกจากนี้ กติกาสันนิบาตชาติไม่ได้รวมเอาเรื่องการห้ามโดยทั่วไปต่อการใช้กำลัง ซึ่งแตกต่างกฎบัตรสหประชาชาติในปัจจุบัน การห้ามอย่างไม่มีข้อจำกัดต่อการเข้าร่วมสงครามจะมีขึ้นเฉพาะกับรัฐที่ได้ยื่นเรื่องไปยังการตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการหรือคำตัดสินของ PCIJ หรือรายงานที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากคณะมนตรีความมั่นคง (มาตรา 13 วรรค 4 และข้อ 15 ของกติกาสันนิบาตชาติ) กลไกของการบังคับจะพิจารณาจากเจตนาของรัฐที่ได้ดำเนินการดังกล่าวเป็นหลัก กติกาสันนิบาตชาติไม่ได้กำหนดให้มีการออกคำวินิจฉัยอันมีผลผูกพันจากตัวสันนิบาตชาติเองในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม

³² Bruno Simma, *The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary* 2, p. 606.

แม้ว่าจะยังไม่มีคำวินิจฉัยจากคณะมนตรีสันนิบาตชาติมาก่อนหน้านั้น รัฐสมาชิกแต่ละรัฐก็สามารถที่จะใช้มาตรการอิสระต่อรัฐที่ละเมิดกฎหมาย (law-breaker) คณะมนตรีแห่งสันนิบาตชาตินั้นมีหน้าที่ที่จะต้องออกข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการบังคับใช้การลงโทษทางทหาร (มาตรา 16 วรรค 2 ของกติกาสันนิบาตชาติ) ยิ่งไปกว่านี้ มาตรา 11 วรรค 1 ของกติกาของสันนิบาตชาติได้กำหนดว่า ในกรณีสงครามหรือการคุกคามจากสงคราม สันนิบาตชาติจะต้องดำเนินการใดๆ อันเป็นการฉลาดและมีประสิทธิผลเพื่อปกป้องสันติภาพของรัฐทั้งหลาย ซึ่งอาจพิจารณาบทบัญญัตินี้ได้ว่า เป็นการให้อำนาจในการออกมาตรการบังคับใช้³³

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการกำหนดมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว ในปี 1935-6 ต่อประเทศอิตาลี ด้วยอำนาจตามมาตรา 16 ของกติกาสันนิบาตชาติ หลังจากที่กองทัพอิตาลีได้รุกรานเอธิโอเปีย สมัชชาสันนิบาตชาติได้เสนอแนะให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประสานการปฏิบัติการบังคับทางเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 1935 ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานและคณะกรรมการทำงาน (ซึ่งเรียกกันว่า คณะกรรมการสิบแปด) ขึ้นจากสมัชชาสันนิบาตชาติ โดยได้แถลงรายละเอียดของข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับบทลงโทษ (การกักเรือสินค้าอาวุธ การระงับเครดิต การห้ามการนำเข้าและการส่งออกสินค้าอาวุธยุทธโปกรณ์) ถือเป็นเรื่องที่ได้เห็นได้ชัดเมื่อพิจารณาถึงการใช้มาตรการบังคับดังกล่าวที่มีต่อประเทศอิตาลีนั้นว่าเป็นการตัดสินใจของประเทศสมาชิกอย่างอิสระ มากกว่าจะเป็นการตัดสินใจร่วมกันอย่างแท้จริงของสันนิบาตชาติ ประเด็นนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลอิตาลีได้ตอบโต้โดยตรงไปยังประเทศต่างๆ ที่ใช้บังคับมาตรการบังคับดังกล่าวมากกว่าที่จะตอบโต้ไปยังสันนิบาตชาติ

3.3.3.1.2 เงื่อนไขบังคับก่อนของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ

การชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของสหประชาชาติตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 1(1) ซึ่งหมวดที่ 7 เป็นส่วนที่มุ่งหมายเป็นการเฉพาะถึงการชำระรักษาไว้และการสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ เป็นที่สังเกตได้ว่าในช่วงแรกของประ โยคที่เป็นส่วนหนึ่งของมาตรา 39 ได้กล่าวถึงการคุกคามต่อสันติภาพหรือการละเมิดต่อสันติภาพซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการกระทำการใดๆ จากคณะมนตรี ในขณะที่

³³ Ibid., pp. 606-607.

ประโยคดังกล่าวได้สรุปด้วยการกำหนดว่า มาตรการเฉพาะใดๆที่จะมีขึ้นควรมีเพื่อธำรงไว้ซึ่ง หรือเพื่อสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

แนวคิดเรื่องสันติภาพอาจถูกนิยามให้กว้างหรือแคบก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นการนิยามแบบใดก็ตาม แนวคิดเรื่องนี้จะรวมถึงการปราศจากการใช้กำลังระหว่างรัฐ สิ่งที่น่าสงสัยดังกล่าวปรากฏอยู่ชัดเจนในมาตรา 1(2) ในทางตรงกันข้าม อาจจะสันนิษฐานได้ว่า คำว่า สันติภาพ ตามหมวดที่ 7 นั้นหมายถึงการปราศจากซึ่งการใช้กำลังระหว่างรัฐ การขยายนิยามใดๆจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของแนวคิด ดังนั้น การนำเอาเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพเข้าไปไว้ ด้วยจึงแสดงให้เห็นว่า มาตรา 39 นั้นจะมีผลบังคับใช้เสียก่อนที่จะมีการละเมิดสันติภาพเกิดขึ้น ที่ประชุมคณะมนตรีระดับผู้นำประเทศและรัฐบาลเมื่อวันที่ 31 มกราคม 1992 ได้ยอมรับว่า เพียงแค่ การไม่มีสงครามและความขัดแย้งทางทหารระหว่างรัฐไม่ได้แปลว่าสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะยังมีอยู่ และด้วยการเน้นว่า สมาชิกของสหประชาชาติในภาพรวมซึ่งทำงานร่วมกันโดยผ่านหน่วยงานที่เหมาะสมจำเป็นต้องแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ คณะมนตรีจึงยอมรับอย่างชัดเจนว่า หมวดที่ 7 นั้น มีไว้เพื่อกรณีความขัดแย้งทางทหาร³⁴

ตามที่ได้ระบุไว้โดยมาตรา 2(4) การห้ามการใช้กำลังซึ่งใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั่นคือ ไม่เกี่ยวกับกรณีสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งตามมาตรา 2 (7) ได้ระบุว่า เป็นเขตอำนาจของศาลประเทศนั้นๆเอง ซึ่งอาจจะสรุปได้จากที่กล่าวมานี้ว่า ในส่วนแรกของมาตรา 39 ไม่ได้กล่าวถึงการใช้กำลังของสถานการณ์ภายในประเทศของรัฐสมาชิก สงครามกลางเมืองเองนั้นก็มิใช่การละเมิดต่อสันติภาพระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ สงครามกลางเมืองอาจจะนำไปสู่การคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศ ดังที่เคยมีคำวินิจฉัยโดยคณะมนตรีในเหตุการณ์ความขัดแย้งของอินโดนีเซียเมื่อปี 1947³⁵

การโต้แย้งกันภายในคณะมนตรีได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของที่จะรวมเอาสถานการณ์ภายในประเทศของรัฐสมาชิกเข้าไว้ในแนวคิดของคำว่า สันติภาพ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในช่วงต้นเดือนเมษายน 1946 โปแลนด์ได้นำเสนอถึงสถานการณ์ภายในสเปนต่อที่ประชุมคณะมนตรีด้วยการใช้บังคับตามมาตรา 35 เพื่อออกคำตัดสินเกี่ยวกับมาตรการตามมาตรา 39 และ มาตรา 41 ในขณะนั้นคณะกรรมการย่อยได้บทสรุปว่า

³⁴ UN Doc. S/23500, p. 3

³⁵ UN Doc. S/PV (Dec.24,1948) : 10.

ไม่ได้มีการละเมิดสันติภาพหรือการคุกคามต่อสันติภาพ³⁶ หลังจากนั้น คณะมนตรีได้วินิจฉัยว่าการแบ่งแยกสีผิวในแอฟริกาใต้ได้รับควมต่อต้านติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในมาตรา 39 ยิ่งไปกว่านี้ ในข้อมติที่ 418 (1977) เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1977 ซึ่งคณะมนตรีได้ยืนยันอย่างชัดเจนถึงเงื่อนไขบังคับก่อนสำหรับการใช้บังคับหมวดที่ 7 สำหรับแอฟริกาใต้ คณะมนตรีได้พิจารณากระบวนการแบ่งแยกสีผิวรวมทั้งการโจมตีประเทศเพื่อนบ้าน จากนั้น คณะมนตรีก็ได้ตัดสินใจว่า บทหลักของนโยบายและการกระทำของรัฐบาลแอฟริกาใต้ การได้มาซึ่งอาวุธทั้งหลายนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มันสามารถเข้าใจได้เมื่อพิจารณาจากข้อมติที่ว่า คณะมนตรีได้พิจารณาว่าการแบ่งแยกสีผิวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีประเทศเพื่อนบ้านนั้น เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ โดยในข้อมติที่ 765 (1992) เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 1992 ซึ่งได้กระตุ้นให้รัฐทั้งหลายยังคงไว้ซึ่งมาตรการบังคับซึ่งได้มีขึ้นแล้วต่อไป ในส่วนของโรดีเซีย การคุกคามต่อสันติภาพนั้นเห็นได้ชัดว่าเมื่อพิจารณาจากระบบที่มีอยู่ในตัวของมันเอง ส่วนใน ข้อมติที่ 688 (1991) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 1991 คณะมนตรีได้พิจารณาการปราบปรามประชาชนพลเรือนชาวอิรักในหลายพื้นที่ของอิรัก รวมถึงในส่วนที่พกอาศัยส่วนใหญ่ของชาวเคิร์ด ซึ่งผลของมันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่นั้น ซึ่งในส่วนของอาร์มบอทได้กล่าวถึงผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายมหาศาลที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ เงื่อนไขบังคับก่อนของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา 41 ที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องพิจารณาว่าการวินิจฉัยว่ามีการเกิดขึ้นของสถานการณ์ตามมาตรา 39 นั้น ได้แก่

1) การละเมิดต่อสันติภาพ

การละเมิดต่อสันติภาพจะมีอยู่ได้เมื่อมีการประทุกันเกิดขึ้นระหว่างกองกำลังติดอาวุธของสองประเทศ ซึ่งในส่วนนี้มันไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า การประทุกันนั้นได้จบลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากมีฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้ทางทหาร ดังเช่น เมื่อวันที่ 3 เมษายน 1982 คณะมนตรีได้พิจารณาการละเมิดสันติภาพที่จะมีขึ้นโดยผ่านการรุกรานหมู่เกาะฟอล์กแลนด์/มัลวินัส (Malvinas) โดยอาร์เจนตินา แม้ว่าในขณะนั้นจะไม่ได้มีการต่อต้านอื่นใดจากหมู่เกาะดังกล่าว อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรได้วางแผนที่จะยึดเกาะกลับมา³⁷

³⁶ Report of the Sub-Committee on the Spanish Question, appointed by the SC on April 29, 1949, UN Doc. S/75 (May 31, 1946) : 16-22.

³⁷ SC Res. 502, Apr 3, 1982.

การละเมิดสันติภาพจะมีอยู่ในอีกกรณีหนึ่งหากมีการใช้กำลังทางทหารโดยหรือต่อกองกำลังอิสระ ในความเป็นจริงถึงแม้จะไม่ได้รับการยอมรับให้มีฐานะเป็นรัฐก็ตาม ดังเช่น หลังจากที่ถูกสหภาพโซเวียตได้โจมตีเกาหลีใต้เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 1950 คณะมนตรีได้ตัดสินใจว่าเป็นการละเมิดสันติภาพตามข้อมติที่ 82 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 1950 ในทางตรงกันข้ามผู้แทนจากสหภาพโซเวียตได้อธิบายภายหลังจากนั้นว่าสงครามกลางเมืองนั้นเกิดขึ้นในประเทศเกาหลี ดังนั้นการกระทำรุกรานของเกาหลีเหนือที่มีต่อเกาหลีใต้นั้นมิใช่การละเมิดต่อสันติภาพตามความหมายของกฎบัตรประชาชาติ อย่างไรก็ตามทัศนคติของสหภาพโซเวียตมิได้รับความเห็นชอบ ตามหลักการพัฒนาทางการเมืองโดยไม่พิจารณาถึงการประเมินทางกฎหมายก็จำเป็นต้องมีการคุ้มครองสันติภาพด้วยเช่นกัน ดังนั้น การต่อสู้กันทางทหารระหว่างกันจึงถือเป็นการละเมิดสันติภาพ

แนวโน้มที่จะขยายแนวคิดเรื่องการละเมิดสันติภาพได้มีการแสดงให้เห็นในข้อเสนอที่จะมีข้อมติเพื่อขอให้ลงคะแนนเสียงเมื่อวันที่ 7 เมษายน 1987 ซึ่งมีการตัดสินใจกันว่า การเข้าครอบครองนาไมเบียโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของแอฟริกาใต้ที่มีมาอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นการละเมิดสันติภาพ โลก อย่างไรก็ตาม ข้อมติดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองดินแดนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยผ่านการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิมที่มีมาต่อเนื่องนั้นต้องถูกแยกต่างหากออกจากการละเมิดต่อสันติภาพตามความหมายของมาตรา 39³⁸

2) การคุกคามต่อสันติภาพ

แม้ว่าจะมีเจตนาที่ดีที่จะมุ่งเน้นในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ แต่แนวคิดที่กว้างมากและไม่ชัดเจนของมาตรา 39 ก็ได้พยายามรวมถึงการคุกคามต่อสันติภาพเข้าไว้ด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างการคุกคามสันติภาพต่อแนวคิดเรื่องการทำอันตรายต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศดังที่ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 34 และ 37 ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 6 นั้นยังไม่เด่นชัดมากพอ ในขณะที่จำเป็นต้องพิจารณามาตรา 34 และ 37 ว่า การมีอยู่ต่อไปของข้อพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจเป็นอันตรายต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่มาตรา 39 กลับให้การคุกคามต่อสันติภาพเป็นจุดเริ่มต้นที่จะเริ่มใช้บังคับในกรณีนี้วินิจัยของคณะมนตรีซึ่งอาศัยเสียงข้างมากโดยปราศจากเสียงคัดค้านของสมาชิกถาวร

³⁸ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2, p. 610.

ได้รับความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ความแตกต่างทางนามธรรมระหว่างการคุกคามต่อสันติภาพและการเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างแท้จริงยังไม่สามารถที่จะชี้ชัดลงไปได้ กฎบัตรฯ จึงได้อาศัยเพียงข้อกำหนดที่ว่าบนหลักการของการมีโอกาที่จะทำการประเมิน คณะมนตรีจะวินิจฉัยถึงการมีอยู่ของการคุกคามต่อสันติภาพซึ่งจะเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงอย่างกว้างขวางได้ภายใต้หมวดที่ 7

จากข้อคิดทั้งหลาย คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการกล่าวถึงการคุกคามสันติภาพหรืออันตรายต่อสันติภาพโดยปราศจากการแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างแนวคิดทั้งสอง ใน ข้อคิด เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 1985 ได้มีการประณามแอฟริกาใต้เนื่องมาจากการกระทำรุกรานต่อแองโกลา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ได้มีการตัดสินใจว่า การละเมิดต่ออำนาจอธิปไตยและบูรณาภาพทางดินแดน (territorial integrity) ของแองโกลานั้นเกิดขึ้นจริงและตัดสินใจว่าเป็นอันตรายใหญ่หลวงต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และแม้ว่าจะมีการระบุถึงเรื่องการกระทำรุกรานไว้ชัดเจน แต่คำว่า เป็นอันตรายในที่นี้ นั้นเอามาจากถ้อยความของหมวดที่ 6³⁹

ตัวอย่างของวิธีการสังเกตความแตกต่างที่ไม่ค่อยชัดเจนเท่าใดนักนั้น ได้มีอยู่ในข้อเสนอที่ร่างขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้ผ่านการรับรองซึ่งเกี่ยวกับการเป็นปรปักษ์กันระหว่างอินเดียและปากีสถานในปี 1971 ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องคือ “ด้วยความหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเป็นปรปักษ์กันที่มีมาตลอดนี้ระหว่างอินเดียและปากีสถานซึ่งก่อให้เกิดการคุกคามในทันทีต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” เมื่อเป็นเช่นนี้ การละเมิดที่ชัดเจนต่อสันติภาพซึ่งประกอบไปด้วยการเป็นปรปักษ์กันระหว่างสองรัฐนั้นถูกแยกประเภทว่า เป็นการคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศ ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้นำความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้ไปรวมเอาไว้ด้วยถ้อยความภาษาที่ธรรมดาของคำว่า สันติภาพระหว่างรัฐสองรัฐ และสันติภาพระหว่างประเทศ การคุกคามนั้นยังอาจรวมถึงการขยายความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐอื่นๆ ในอนาคต

หลังจากสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง คณะมนตรีความมั่นคงก็มีโอกาสในการวินิจฉัยตามมาตรา 39 มากขึ้น ขณะนี้เป็นที่ยอมรับว่า ความรุนแรงอย่างยิ่งภายในรัฐนั้น โดยทั่วไปถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ หลังจากที่มีการต่อสู้กันอย่างรุนแรงขึ้นในยูโกสลาเวียในปี 1991 ซึ่งเป็นการใช้กำลังระหว่างรัฐบาลกลางของยูโกสลาเวียและสลอวีเนียกับโครเอเชีย ซึ่งได้ประกาศอิสรภาพ คณะมนตรีความมั่นคงเองก็ได้อ้างถึงหมวดที่ 7 ซึ่งในข้อคิดที่

³⁹ Ibid., p.611.

713 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 1992 คณะมนตรีได้วินิจฉัยว่า มีการคุกคามต่อสันติภาพอยู่จริง คณะมนตรีคงจะได้ตั้งสันนิษฐานว่าการต่อสู้ในระดับที่ร้ายแรงใหญ่หลวงมากซึ่งเป็นไปได้ว่าจะเป็นการแทรกแซงต่อภายนอกไม่ว่าครั้งใดนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ โดยการใช้หมวดที่ 7 ได้รับการยืนยันในข้อมติที่ 724 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1991 ส่วนในข้อมติที่ 733 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 1992 คณะมนตรีได้วินิจฉัยว่าสถานการณ์ในโซมาเลียก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การต่อสู้กันระหว่างกลุ่มแตกแยกทางการเมืองได้เกิดขึ้นในโซมาเลียหลายครั้ง คณะมนตรีความมั่นคงได้แถลงถึงความเลวร้ายของสถานการณ์และพิจารณาว่าเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจว่าภายใต้หมวดที่ 7 เพื่อเป็นการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในโซมาเลีย ทุกรัฐควรจะทำการกักเรือสินค้าในทันทีอย่างครบถ้วนครอบคลุมต่อการส่งสินค้าอาวุธและอุปกรณ์ทางทหารที่ไปยังโซมาเลียจนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะมีคำตัดสินเป็นอย่างอื่น โดยเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 1993 คณะมนตรีได้ตัดสินที่จะกักเรือสินค้าอาวุธทุกลำที่ไปยังไลบีเรีย เนื่องจากการคุกคามต่อสันติภาพในแอฟริกาตะวันตกอันเกิดมาจากสงครามกลางเมืองในไลบีเรีย (ข้อมติที่ 788 (1992)) ส่วนการตีความที่กว้างที่สุดต่อแนวคิดเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพมีขึ้นในข้อมติที่ 748 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1992 เกี่ยวกับลิเบีย⁴⁰ หลังจากที่สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ได้ร้องขอว่า ควรจะมีการส่งตัวชาวลิเบีย 2 คนให้แก่ตนในฐานะที่เป็นตัวแทนของลิเบียเนื่องจากทั้งสองคนนั้นได้วางระเบิดบนสายการบินแพนอเมริกาเที่ยวบินที่ 103 ซึ่งถูกทำลายเหนือน่านฟ้าสกอตแลนด์ (ลือคเคอบี) คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินว่า ลิเบียควรจะทำตามการร้องขอนี้โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงหมวดที่ 7 อย่างเป็นทางการ (ข้อมติที่ 731 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 1992) เมื่อลิเบียไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว คณะมนตรีจึงได้ตัดสินอย่างเป็นทางการว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและใช้บังคับมาตรการบังคับภายใต้มาตรา 41 (ข้อมติที่ 748 (1992) โดยได้มีการวินิจฉัยเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1992 การวินิจฉัยในประเด็นนี้ที่ว่า รัฐบาลลิเบียล้มเหลวที่จะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการไม่สนับสนุนต่อการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการร้องขอตามข้อมติที่ 731 (1992) อันนำไปสู่การคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศสากล ยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้แถลงว่า พันธะที่จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะมนตรีภายใต้มาตรา 25 นั้นใช้บังคับต่อข้อมติที่ 748 ซึ่งมันไม่อาจจะถูกปฏิบัติให้เป็นเหมือนกับการทำเกินขอบอำนาจได้ และจึงเป็น โฆษะและไม่มีผลบังคับ⁴¹

⁴⁰ Ibid., p.611.

⁴¹ ICJ Reports (1992), : 114, 126

ประเด็นที่ว่าเงื่อนไขบังคับก่อนอะไรบ้างที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่าจำเป็นในการพิจารณาสถานการณ์ภายในประเทศว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เมื่อโปลแลนด์ได้นำเสนอสถานการณ์ในสเปนให้คณะมนตรีความมั่นคงได้รับฟังในปี 1946 โดยเสนอให้มีการกระทำตามมาตรา 39 และ 41 ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาได้บรรลุข้อสรุปว่า ระบบฟาสซิสต์ในสเปนมิได้เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ

เมื่อโรดีเซียได้ประกาศอิสรภาพจากสหราชอาณาจักรในปี 1965 คณะมนตรีความมั่นคงได้ประณามระบบแบ่งแยกเชื้อชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในวันที่ 20 พฤศจิกายน 1965 คณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยว่า การมีอยู่ของระบบดังกล่าวเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ (ข้อมติที่ 217 (1965)) และเมื่อวันที่ 9 เมษายน 1966 ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ (ข้อมติที่ 222 (1966)) ซึ่งในส่วนนี้สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงได้ถูกทำให้เชื่อว่าอันตรายของความขัดแย้งทางทหารในตอนใต้ของทวีปแอฟริกาจะนำไปสู่ระบบการแบ่งแยกเชื้อชาติชนกลุ่มน้อย ด้วยหลักการเช่นนี้มันจึงถูกสันนิษฐานบางส่วนว่า สภาพภายในประเทศนั้นเพียงอย่างเดียว เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างใหญ่หลวง อาจถูกพิจารณาว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่สงสัยอยู่ว่าแนวปฏิบัติของโรดีเซียนั้นจะอยู่ภายในความหมายนี้หรือไม่ ในการทำการประเมิน ฝ่ายหนึ่งอาจจะไม่ได้มองข้ามสถานการณ์เฉพาะบางอย่างในภาคใต้ของทวีปแอฟริกา ซึ่งรวมทั้งอันตรายจากการมีส่วนร่วมที่รุนแรงจากประเทศเพื่อนบ้านและข้อเท็จจริงที่ว่าสหราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่ายังมีความรับผิดชอบต่อโรดีเซียอยู่นั้น ได้ลงคะแนนสนับสนุนข้อมติดังกล่าว เป็นที่แน่นอนว่า กรณีเหล่านี้ทำให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพสามารถเข้าใจได้ในความหมายที่กว้างมากเป็นพิเศษเมื่อมีมติเอกฉันท์ภายในคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1993 คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้หมวดที่ 7ต่อต้านไฮไตโดยได้วินิจฉัยว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศเนื่องจากรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายได้ถูกล้มล้างโดยรัฐบาลทหารนั้นยังไม่ได้กลับเข้ามามีอำนาจดั้งเดิม คณะมนตรีความมั่นคงได้อ้างอย่างชัดเจนถึงปัญหาผู้ลี้ภัย (ข้อมติที่ 841 (1993) เช่นเดียวกับข้อมติที่ 875 (1993)) และด้วยการไม่ได้กล่าวถึงหมวดที่ 7 อย่างชัดเจนถึงปัญหาผู้ลี้ภัย⁴² และด้วยการไม่ได้กล่าวถึง Chapter VII อย่างชัดเจนคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจว่าการปราบปรามชาวเคิร์ดในอิรักหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียซึ่งผลของมันทำให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่นั้น⁴³

⁴² Res. 841 (1993), see also Res. 875 (1993)

⁴³ Res. 688 (1991)

การละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายระหว่างประเทศอาจนำไปสู่มาตรการต่อต้านการใช้อาวุธนั้นอาจจะถูกพิจารณาได้ว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพแม้ว่าการยอมรับถึงมาตรการตอบโต้ยังเป็นที่ยังงัดตาม เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ทำคำร้องต่อคณะมนตรีความมั่นคงในปี 1980 เพื่อขอออกมาตรการบังคับตามมาตรา 41 ต่ออิหร่านอันเนื่องมาจากการกักตัวนักการทูตของสหรัฐอเมริกาไว้เป็นตัวประกัน ซึ่งได้มองว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ โดยมี 10 ประเทศที่ลงคะแนนเสียงรับรองข้อมติดังกล่าว เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร นอร์เวย์และโปรตุเกส แต่ในท้ายที่สุดก็ถูกวิโต้โดยสหภาพโซเวียต โดยผู้แทนของสหภาพโซเวียตได้ปฏิเสธถึงการใช้บังคับตามหมวดที่ 7

แนวคิดเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของระบบกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงควรจะกระตือรือร้นมากขึ้นด้วยในการมีบทบาทในเชิงป้องกัน ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวร ตัวเลือกนี้ได้ให้โอกาสที่สำคัญแก่คณะมนตรีความมั่นคงในการกำหนดมาตรการบังคับก่อนที่จะความขัดแย้งทางทหารจะขยายใหญ่ออกไปสาละสุติธรรมระหว่างประเทศ ได้อย่างอย่างชัดเจนถึงคำตัดสินกรณีนิคารากัวเกี่ยวกับอธิปไตยของรัฐที่จะตัดสินเรื่องทางทหารของตน⁴⁴ อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่ากรณีนี้ก็ไม่ควรจะเป็นการกีดกันความคิดที่ว่ามาตรการที่เกี่ยวกับอาวุธทางทหารภายใต้สถานการณ์บางอย่างนั้นอาจเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ดังนั้นสถานการณ์เฉพาะบางอย่างอาจมีความสำคัญยิ่ง เช่น ในข้อมติที่ 825 (1993) ในกรณีของเกาหลีเหนือ

3) การกระทำการรุกราน

การรุกรานนั้นรวมถึงการใช้กำลังไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ดังนั้น จึงถือเป็นการละเมิดสันติภาพทุกครั้ง ด้วยการตัดสินพิจารณาถึงกรณีการรุกรานจึงจำเป็นต้องมีการให้เหตุผลเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับ ฝ่ายที่ก่อการละเมิดสันติภาพ ในกรณีที่มีการรุกรานเกิดขึ้นก็หมายความว่าต้องมีผู้รุกราน การโจมตีด้วยอาวุธไม่ว่ากรณีใดๆถือเป็นการรุกราน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในหลายกรณีคณะมนตรีได้กำหนดว่า มาตรการทางทหารระยะสั้นดังเช่นในกรณีของแอฟริกาใต้หรืออิสราเอลนั้นถือเป็นการรุกราน ตัวอย่างที่เด่นชัดปรากฏอยู่ใน ข้อมติ 573 ของวันที่ 4 ตุลาคม 1985 ซึ่งได้มีการประณามกองทัพอากาศของอิสราเอลที่ได้โจมตีเป้าหมายกลุ่ม PLO ในประเทศฉนวนซีเรียว่าเป็นการรุกรานด้วยอาวุธ และ

⁴⁴ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua V United State of America) *ICJ Reports* (1986): 135 .

เช่นเดียวกันในข้อคดีที่ 577 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 1985 ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องการให้แอฟริกาใต้หยุดการรุกรานทั้งปวงที่มีต่อแองโกลา

สมัชชาของสหประชาชาติได้รับรองคำนิยามของการรุกรานใน ข้อคดีที่ 3314 (XXIX) เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1974 อย่างไรก็ตามข้อคดีของสมัชชาไม่ได้มีผลผูกพันต่อคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 39 เป็นเพียงแค่การกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้เพียงข้อคดีเท่านั้นในการพิจารณาในเรื่องการรุกราน กล่าวคือ ที่ประชุมสมัชชาและคณะกรรมการที่ 6 (กฎหมาย) แห่งสหประชาชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการยกร่างข้อคดีเกี่ยวกับการนิยามคำว่า “การรุกราน” (The Definition of Aggression) ในที่สุด ได้มีการรับรองให้เป็นเสมือนแนวทางการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง และสมัชชาได้ออกเป็นข้อคดีที่ 3314 (XXIX) เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1974 โดยสาระสำคัญของข้อคดีมีดังนี้⁴⁵

ข้อ 1 การรุกรานหมายถึง การใช้กำลังอาวุธโดยรัฐหนึ่ง ที่มุ่งต่ออธิปไตย บูรณภาพ อาณาเขต เอกราชทางการเมืองของรัฐหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ

ข้อ 2 กรณีที่รัฐหนึ่งใช้กำลังอาวุธขึ้นก่อนในลักษณะที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติถือว่าเป็นเหตุแห่งการรุกราน แม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะสรุปจากข้อเท็จจริงแวดล้อมว่ายังไม่เป็นการรุกราน

ข้อ 3 การกระทำที่ถือว่าเป็นการรุกราน ได้แก่ การใช้กำลังบุกรุกหรือโจมตีดินแดน การทิ้งระเบิด การปิดล้อม การโจมตีกองกำลังของรัฐหนึ่ง การใช้กองกำลังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในอีกประเทศหนึ่ง (แม้ว่าประเทศนั้นจะยอมรับกองกำลังนี้) การยอมรับให้ต่างชาติใช้ดินแดนประเทศที่สาม การส่งกำลังทหารหรืออาสาสมัครไปร่วมสู้รบในลักษณะที่เป็นการรุกรานอีกประเทศหนึ่ง

ข้อ 4 คณะมนตรีความมั่นคง อาจกำหนดการกระทำอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นการรุกรานขึ้นได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ข้อ 5 ไม่ให้นำเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ ทหาร หรืออื่นใด มาวินิจฉัยการรุกรานและถือว่าการรุกรานเป็นอาชญากรรมต่อสันติภาพระหว่างประเทศ

⁴⁵ สุพจน์ ไข่มุกด์, “ปัญหาการนิยามคำว่า “การรุกราน” ของสหประชาชาติ”, วารสารกฎหมาย 2, 2 (พฤษภาคม 2519): 49-51.

ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การได้มาซึ่งดินแดนโดยวิธีนี้ ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 6 การนิยามคำว่า “การรุกราน” จะไม่มีผลกระทบต่อเงื่อนไขของขอบเขตของกฎบัตรสหประชาชาติรวมทั้งบทบัญญัติของกฎบัตรที่เกี่ยวกับการใช้กำลังที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 7 การนิยามคำว่า “การรุกราน” จะไม่ทำให้เสียหายซึ่งสิทธิในการกำหนดใจตนเอง สิทธิในการมีอิสรภาพและเอกราชของประเทศที่ถูกกดขี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบบอาณานิคม ระบบที่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของชาวต่างด้าวในรูปแบบอื่น เป็นต้น

ข้อ 8 ในการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติข้างต้นนี้ เกี่ยวเนื่องกัน และให้ใช้บริบทของบทบัญญัติอื่นๆ ในการตีความในแต่ละบทบัญญัติ⁴⁶

แต่เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในตัวของมันเองพอ และไม่ครอบคลุมในปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการให้ความหมายในหมวดที่ 6 และ 7 ดังที่กล่าวมาในเบื้องต้น ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงได้ตีความในความหมายแห่งถ้อยคำในลักษณะกว้างๆ มีลักษณะของการใช้ดุลพินิจในทางการเมือง เนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ทำให้มีผลต่อการวินิจฉัยข้อคดีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องนี้ ในทางปฏิบัติปัญหาการกำหนดความหมายอาจจะพิจารณาจากการได้รับรู้ข้อเท็จจริงที่แน่นอนของเหตุการณ์มากกว่าจะเป็นปัญหาในการนิยามความหมายทางกฎหมาย⁴⁷ ดังนั้น เราจึงพิจารณาได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะนิยามถ้อยคำของการรุกรานอย่างกว้างๆ โดยในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีการประกาศว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการคุกคาม (threatens) สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มากกว่าเป็นการละเมิด (breaches) อย่างไรก็ตาม คำว่าการละเมิด (breaches) ได้เคยพิจารณาใช้ในกรณีเกี่ยวกับเกาหลี (ค.ศ.1950) สงครามพิพาทเกาะฟอล์กแลนด์ (ค.ศ.1982) สงครามอิรัก-อิหร่าน (ค.ศ.1987)

สิ่งที่สำคัญยิ่งก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า ตามข้อ 3(g) ของคำนิยาม การรุกรานนั้นยังเกิดขึ้นได้ในกรณีที่รัฐหนึ่งได้ส่งหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยิ่งในการส่งกองกำลังติด

⁴⁶ Definition of Aggression, UN.GA.Res.3314 (XXIX) A2AC.1342L.46 (12 April 1974)

⁴⁷ D.W. Bowett., Bowett's Law of International Institutions, p. 52.

อาวุธเข้าไปในอีกรัฐหนึ่งเพื่อภารกิจทางทหารต่ออีกรัฐหนึ่งดังกล่าวซึ่งเห็นได้ชัดโดยทั่วไปว่าเป็น การรุกราน⁴⁸

ศาล ICJ ได้ยอมรับในเรื่องนี้ไว้ในเขตอำนาจการพิจารณา ต่อไปนี้ ซึ่งได้มีการอ้างถึงบทนิยามนี้อย่างชัดเจนว่า “ด้วยคำอธิบายนี้.....อาจจะสะท้อนให้เห็นถึง กฎหมายจารีตระหว่างประเทศ ศาลไม่เห็นเหตุผลอันใดที่จะปฏิเสธว่า ภายใต้กฎหมายจารีต ประเพณี การห้ามการโจมตีด้วยอาวุธอาจจะนำไปใช้บังคับต่อกรณีที่รัฐหนึ่งได้ส่งกองกำลังติด อาวุธของตนเข้าไปในดินแดนของอีกรัฐหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงระดับและผลของการกระทำ เช่นนี้แล้ว การปฏิบัติดังกล่าวจึงอาจจะถูกแยกประเภทได้ว่าเป็นการโจมตีด้วยอาวุธมากกว่า แคเหตุการณณ์เผชิญหน้ากันตามปกติที่เกิดขึ้นจากกองกำลังติดอาวุธ แต่ศาลไม่เชื่อว่าแนวคิดเรื่องการ โจมตีด้วยอาวุธนี้จะมีแค่การกระทำโดยกองกำลังติดอาวุธในกรณีที่มีการกระทำนั้นมีขึ้นในระดับที่มี นัยสำคัญ แต่น่าจะรวมถึงการช่วยการจลาจลด้วยวิธีการให้อาวุธยุทโธปกรณ์หรือการสนับสนุนอื่น ใดต่างๆด้วย การช่วยเหลือดังกล่าวอาจถูกพิจารณาได้ว่าเป็นการคุกคามหรือการใช้กำลัง หรือเป็น การเข้าแทรกแซงกิจการทั้งภายในหรือภายนอกของรัฐอื่นๆ

3.3.3.1.3 ความสำคัญของการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตาม มาตรา 39

ตามถ้อยความของมาตรา 39 นั้น หมายถึง การเกิดขึ้นของการ ละเมิดสันติภาพหรือการกระทำรุกราน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงต้องตัดสินใจว่าเป็นการคุกคามต่อ สันติภาพหรือไม่ เมื่อพิจารณาถ้อยความของมาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นว่ามิมีแนวโน้มที่จะดำเนิน มาตรการบางอย่างเมื่อมีการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงเกิดขึ้น ซึ่งการวินิจฉัยนั้นเป็นเสมือน เงื่อนไขใช้อำนาจบางประการตามหมวดที่ 7⁴⁹ เพื่อที่จะออกคำตัดสิน คณะมนตรีความมั่นคง ต้องการข้อมูลอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจได้รับมาได้จากการสืบหาข้อมูลตามหลักการในมาตรา 34 แห่ง หมวดที่ 6

ในขณะที่การตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นเงื่อนไข บังคับก่อนของคำตัดสินสำหรับมาตรการอื่นๆภายใต้หมวดที่ 7 กรณีนี้ไม่ได้เป็นการบอกว่าการ ตัดสินในข้อนี้จะต้องมีขึ้นอย่างชัดเจนด้วยการอ้างมาตรา 39 ซึ่งแนวปฏิบัติในช่วงแรกๆของข้อนี้

⁴⁸ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2, p. 610.

⁴⁹ D.W. Bowett., Bowett's Law of International Institutions, pp. 38-39.

หรือแม้แต่ของหมวดที่ 7 นี้ได้ถูกอ้างถึงอย่างชัดเจนในข้อมติเพียงไม่กี่ครั้งของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีการตัดสินเกิดขึ้นตามความของมาตรา 39 นอกจากนี้ มาตรา 39 และ หมวดที่ 7 ได้ถูกอ้างถึงอย่างชัดเจนโดยคณะมนตรีความมั่นคงในข้อมติที่เกี่ยวกับ โรดีเซีย (คู่มือข้อมติที่ 232 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1966 ซึ่งอ้างถึงมาตรา 39 และ มาตรา 41 และข้อมติที่ 409 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1977 ซึ่งอ้างอย่างชัดเจนถึงหมวดที่ 7 และมาตรา 41) หมวดที่ 7 ได้ถูกอ้างอย่างชัดเจนในข้อมติทั้งหลายที่มีต่อแอฟริกาใต้ซึ่งได้ใช้ถ้อยความของมาตรา 39 (ข้อมติที่ 418 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1977) จนกระทั่งข้อมติ 598 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 1987 ซึ่งมีการกล่าวอ้างถึงมาตรา 39 อย่างชัดเจนซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างอิหร่านและอิรัก ซึ่งได้มีการกล่าวอ้างหมวดที่ 7 เป็นหลักการพื้นฐานที่จะดำเนินการโดยคณะมนตรีความมั่นคงในความขัดแย้งในคูเวต ในข้อมติที่เกี่ยวกับสงครามกลางเมืองในยูโกสลาเวีย ในข้อมติที่เกี่ยวกับโซมาเลีย ในข้อมติของไลบีเรียและลิเบีย ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในช่วง ปี 1990-1992 รวมถึงข้อมติที่เกี่ยวกับไฮติและแองโกลา ในปี 1993

อย่างไรก็ตาม มีข้อมติเพียงไม่กี่ฉบับที่ได้ตัดสินถึงการมีอยู่ของการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำรุกราน โดยมีได้มีการอ้างถึงบทบัญญัติหรืออ้างถึงหมวดที่ 7 เลข⁵⁰ ดังนั้นพื้นฐานทางกฎหมายของข้อมติเหล่านั้นจึงยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่บ่อยครั้ง ตามความเป็นจริงแล้วมันไม่จำเป็นที่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องอ้างถึงมาตรา 39 อย่างชัดเจนลงในข้อมติ อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่า การทำให้ชัดเจนนั้นอาจจะทำได้ด้วยการระบุถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือการอ้างหมวดที่ 7 แนวปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ ดังนั้น รูปแบบที่จะเปิดกว้างแก่ข้อมติในการมีผลผูกพันนั้นจึงเป็นการยากยิ่ง

ไม่ว่าคณะมนตรีจะได้ดำเนินการตามมาตรา 39 ของกฎบัตรฯ หรือไม่ มันก็มีความสำคัญยิ่งเมื่อมีการดำเนินการอันมีผลเป็นการผูกพันต่อรัฐทั้งสองฝ่ายที่มีความขัดแย้งกัน รวมทั้งรัฐฝ่ายที่สามอื่นๆ ข้อเท็จจริงที่ว่ามาตรการที่มีผลผูกพันดังกล่าวนั้นอาจกระทำได้ตามมาตรา 39 ถึงมาตรา 42 ของกฎบัตรนั้นเป็นลักษณะที่แตกต่างอย่างชัดเจนของระบบการรักษาสันติภาพภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ในทางตรงกันข้าม มันยังไม่แน่นอนว่าข้อมติที่มี

⁵⁰ เช่น Sc Res. 502 of Apr.3, 1982 ("breach of the peace", Falklands conflict); Sc Res. 496 of Dec.15, 1981 และ Sc Res. 507 of May 28, 1982 (Seychelles, "mercenary aggression" ; Sc Res. 393 of July 30, 1976 (Zambia, "armed attack" by South Africa), Sc Res. 546 of Jan 6, 1984, Sc Res. 567 of June 20, 1985 และ Sc Res. 574 of Oct. 7, 1985 (Angola, "armed attack" and "act of aggression" by South Africa)

ผลผูกพันของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีขึ้นได้โดยไม่ต้องมีเหตุผลทางกฎหมายตามมาตรา 39 ถึงมาตรา 42 หรือไม่⁵¹

ในความคิดเห็นแนะนำที่มีต่อคตินามิเบียศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้มีทัศนะว่า ภายใต้มาตรา 25 แม้ข้อมติเหล่านั้นมิได้มีขึ้นตามหลักของหมวดที่ 7 แต่ก็ยังมีผลผูกพันด้วยเช่นกัน ด้วยการตีความเช่นนี้คณะมนตรีความมั่นคงยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการชำระไว้ซึ่งสันติภาพโดยตรงตามหลักของมาตรา 25 ความคิดเห็นส่วนใหญ่ของศาล ซึ่งยังมีความคิดเห็นของผู้พิพากษาชั้นนำอีกหลายคนที่ยังไม่ได้แสดงความเห็นนั้น ไม่ได้สนับสนุนตามนี้เท่าใดนักในทางปฏิบัติ เป็นที่เริ่มชัดเจนขึ้นในระหว่างการอภิปรายเพื่อขอความเห็นแนะนำในคณะมนตรีความมั่นคงว่าสมาชิกถาวรหลายประเทศได้ปฏิเสธหลักประเด็นดังกล่าวไม่ว่าในกรณีใดๆ วิธีการนี้ยังไม่เหมาะสมต่อระบบในภาพรวมของกฎบัตร เจอนไชบั้งคับก่อนสำหรับการมีผลผูกพันนั้นได้รับมาจากหมวดที่ 7 หรือบทบัญญัติอื่นๆ ในกฎบัตร

3.3.3.1.4 โอกาสของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินมาตรการภายใต้มาตรา 39

ตามมาตรา 39 คณะมนตรีความมั่นคงสามารถทำข้อเสนอแนะเพื่อชำระไว้ซึ่งหรือสถาปนาถ้อยสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แม้ว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันก็ตาม เนื่องจากข้อเสนอแนะอาจทำได้ภายในขอบเขตของหมวดที่ 6 ภายใต้มาตรา 36 และ มาตรา 37 จึงต้องอธิบายอย่างชัดเจนด้วยว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการบนหลักกฎหมายตามมาตรา 39 หรือไม่ เมื่อมีการทำข้อเสนอแนะในแต่ละกรณีภายในกรอบของมาตรา 39 ข้อเสนอแนะจะเป็นขั้นตอนแรกของมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการบังคับภายใต้มาตรา 41 และมาตรา 42

ข้อเสนอแนะที่ดีความอย่างกว้างครั้งหนึ่งที่ได้รับการรับรองจากคณะมนตรีความมั่นคงบนพื้นฐานของมาตรา 39 ของกฎบัตรซึ่งเกี่ยวกับการที่เกาหลีเหนือโจมตีเกาหลีใต้ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1950 คณะมนตรีความมั่นคงได้ทำการวินิจฉัยด้วยการอ้างอิงอย่างชัดเจนถึงการวินิจฉัยที่มีก่อนหน้านั้นเกี่ยวกับว่าได้มีการโจมตีด้วยอาวุธเกิดขึ้นหรือไม่ “คณะมนตรีความมั่นคงได้เสนอแนะว่า รัฐสมาชิกของสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือต่อสาธารณรัฐเกาหลี

⁵¹ Bruno Simma, *The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary* 2, p. 610.

อันจำเป็นต่อการขับไล่ การโจมตีทางอาวุธและเพื่อสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่ส่วนนั้น”⁵² ข้อเสนอแนะนี้บางครั้งถูกมองว่าเป็นข้อเสนอแนะเพื่อให้ใช้บังคับมาตรการบังคับ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสงสัยว่าความช่วยเหลือตามที่เสนอแนะนั้นซึ่งมีได้อยู่ภายใต้มาตรา 42 นั้น ควรจะถูกแยกเป็นมาตรการบังคับตามความหมายของหมวดที่ 7 หรือไม่ ดูเหมือนจะเป็นการถูกต้องมากกว่าที่จะพิจารณามาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดให้รัฐมีสิทธิในการป้องกันตนเองซึ่งเป็นเหตุผลทางกฎหมายเพื่อให้การช่วยเหลือเกาหลีได้ มันไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนว่า ทำไมคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจจะเสนอแนะการเข้าร่วมในการป้องกันตนเองแบบร่วมกัน (collective self-defense) ตามมาตรา 39 ในเมื่อได้พิจารณาว่าเป็นการแก้ปัญหาที่เหมาะสมที่สุด ข้อเท็จจริงที่ว่าได้มีการออกคำสั่งร่วมกันภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาและได้ให้อำนาจแก่คำสั่งร่วมกันนี้ในการใช้ธงของสหประชาชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 1950⁵³ นั้นไม่ได้มีถ้อยความที่ตรงกันข้ามกับการตีความที่เกิดขึ้นในขณะที่สิทธิในการป้องกันตนเองได้ถูกจำกัดตามมาตรา 51 จนกระทั่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่สามารถสรุปได้จากในสวนนี้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีทางเลือกในการดำเนินการให้มีการป้องกันตนเองของรัฐหรือดินแดนที่ถูกโจมตี นอกจากนี้ คณะมนตรีจึงสันนิษฐานถึงการประสานงานกันเพื่อมาตรการในการป้องกันตนเองที่ได้รับอนุญาตตามหลักการในมาตรา 51 ในส่วนของข้อมติที่เกี่ยวกับการรุกรานคูเวตโดยอิรัก

1) ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเสนอแนะและมาตรการบังคับ

ในกรณีที่มีการบรรลุตามเงื่อนไขบังคับก่อนตามมาตรา 39 คณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการภายใต้มาตรา 41 และ มาตรา 42 ในส่วนนี้ รายละเอียดเฉพาะจะถูกกำหนดภายใต้มาตราต่างๆเหล่านั้น

ยังไม่เป็นที่ชัดเจนนักจากระบบของกฎบัตรสหประชาชาติว่า ข้อเสนอแนะที่ไม่มีผลผูกพันตามมาตรา 39 นี้ ได้รวมถึงมาตรการบังคับตามมาตรา 41 และ มาตรา 42 ด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาตามถ้อยความของบทบัญญัติแล้วจะไม่พบการเสนอแนะเช่นนั้น ในมาตรา 39 ได้มีการกำหนดทางเลือกที่ชัดเจนระหว่างความเป็นไปได้สองประการโดยผ่านการแยกแยะระหว่างข้อเสนอแนะและคำตัดสินให้ดำเนินการภายใต้มาตรา 41 และ

⁵² SC Res.83 (June 27, 1950)

⁵³ SC Res.84 (1950)

มาตรา 42 ประเด็นนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากถ้อยความในมาตรา 41 และมาตรา 42 ซึ่งตามมาตรา 41 นั้น จะต้องมีกรออกคำตัดสินเสียก่อนจึงจะมีมาตรการได้ ในขณะที่ตามมาตรา 42 คณะมนตรีความมั่นคงเองอาจจะดำเนินการใดๆ ได้เองเลย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว ไม่อาจจะสันนิษฐานได้มากนักว่า มาตรการบังคับตามมาตรา 41 และมาตรา 42 อาจจะต้องอาศัยข้อเสนอแนะ ทางเลือกนี้ได้เพิกเฉยต่อความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และระบบของกฎบัตร กล่าวคือ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ได้ระบุว่า มาตรการบังคับมีลักษณะที่เป็นการผูกพันต่อรัฐที่ถูกดำเนินการต่อ มาตรการนั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่อาจจะกระทำได้แค่เพียงการอาศัยข้อเสนอแนะ เนื่องจากลักษณะพิเศษของมาตรการเหล่านั้น คำตัดสินตามมาตรา 41 และมาตรา 42 เพียงเท่านั้นที่ดูจะเหมาะสมตามระบบ⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ค่อยมีความสนใจในเรื่องปัญหาของการให้เหตุผลในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะนี้เท่าใดนัก トラบเทาที่รัฐที่ถูกดำเนินการนั้นเป็นกังวล มาตรการตามมาตรา 41 และมาตรา 42 นั้น มีเหตุผลที่สามารถกระทำได้ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐนั้นยอมรับกฎหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินที่จะออก มาตรการภายในขอบอำนาจของตน ไม่มีรัฐใดเรียกร้องถึงการมีอยู่ของการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กรณีที่เกี่ยวกับมาตรการคว่ำบาตร คำตัดสินที่มีขึ้นตามมาตรา 41 นั้นเป็นเหมือนเหตุผลทางกฎหมายสำหรับทั้งรัฐที่ดำเนินการและรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนั้น ข้อเสนอแนะนั้นเพียงพอสำหรับรัฐที่จะดำเนินการ หากรัฐเหล่านั้นตั้งใจที่จะปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อาจจะมีการตั้งคำถามได้ว่า จำเป็นต้องมีการให้เหตุผลเกี่ยวกับรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการจะมีขึ้นเพื่อมาตรการที่กำลังจะมีโดยอาศัยข้อเสนอแนะเป็นหลักตามมาตรา 39 หรือไม่ หรือในกรณีนี้จะต้องมีการให้เหตุผลเสียก่อนที่จะมีคำตัดสินต่อข้อเสนอแนะหรือไม่⁵⁵ ยังมีประเด็นที่ว่าในส่วนของข้อเสนอแนะตามมาตรา 39 เพื่อช่วยเหลือเกาหลีใต้เพื่อสู้กับการโจมตีนั้น มาตรา 51 เป็นการให้เหตุผลสำหรับพฤติกรรมของรัฐซึ่งปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ในกรณีเหล่านั้น ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้เคยเสนอแนะมาตรการกักเรือสินค้าไว้ก่อนแล้ว ดังเห็นได้จากกรณีของแอฟริกาใต้ซึ่งมิได้มีการใช้บังคับมาตรา 41 แต่อย่างใด (ข้อมติที่ 569 (1985)) คณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการอย่างชัดเจนด้วยการสันนิษฐานว่า มาตรการที่เกี่ยวข้องที่มีต่อรัฐที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการนั้นซึ่งก็คือ แอฟริกาใต้นั้นมีเหตุผลเพียงพอที่จะกระทำได้ เนื่องจากมันไม่ได้ก่อให้เกิดการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะนั้นไม่ได้อ้างถึงมาตรา 39 แต่อ้างไปยังหมวดที่ 6 มากกว่า อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการให้เหตุผลต่อ

⁵⁴ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2, p.615.

⁵⁵ Ibid., p.615.

พฤติกรรมของรัฐที่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการยังคงเกิดขึ้นอยู่ ลักษณะของข้อเสนอแนะนั้น โดยปกติไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด ซึ่งใช้บังคับต่อรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการที่ถูกเสนอแนะนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไม้อาจจะเป็นไปได้ที่จะให้เหตุผลต่อมาตรการบังคับด้วยการอาศัยเพียงแค่ข้อเสนอแนะตามมาตรา 39 ซึ่งจะเป็นการแทรกแซงสิทธิทางกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนั้น ส่วนมาตรการตามมาตรา 41 และมาตรา 42 ซึ่งกำหนดว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า คู่กรณีใดบ้างที่จะต้องมีพันธะหน้าที่อะไรบ้างและเนื่องมาจากเหตุผลทางกฎหมายอะไรบ้าง ซึ่งในส่วนนี้ ทัศนะที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะผิดพลาดคิดว่า ข้อเสนอแนะภายใต้มาตรา 39 นั้นควรจะนำไปสู่การให้เหตุผลต่อมาตรการบังคับภายใต้มาตรา 41 และมาตรา 42 ซึ่งมีต่อรัฐที่จะได้รับผลกระทบต่อมาตรการนั้น

มีอีกประเด็นหนึ่งที่ว่า คำตัดสินที่เป็นเชิงข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้มาตรา 39 นั้น ถือเป็นการแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายโดยหน่วยงานที่มีอำนาจของสหประชาชาติในด้านการพิทักษ์สันติภาพหรือไม่ นั่น ก็อาจจะเป็นการสันนิษฐานเบื้องต้นถึงความชอบด้วยกฎหมายของพฤติกรรมที่ถูกเสนอแนะของรัฐ ซึ่งประเด็นนี้ค่อนข้างเป็นไปได้เนื่องจาก อาจจะถูกสันนิษฐานว่า คณะมนตรีความมั่นคงได้ทบทวนอย่างถูกต้องถึงความชอบด้วยกฎหมายของพฤติกรรมที่ได้รับการเสนอแนะนั้น⁵⁶

ความยุ่งยากได้เกิดขึ้นในประเด็นนี้ซึ่งปรากฏอยู่ใน ข้อมติที่ 221 เมื่อวันที่ 9 เมษายน 1966 ซึ่งสหราชอาณาจักรได้รับอำนาจที่จะกักเรือที่มาถึงเมืองเบร่า ประเทศโมแซมบิก ซึ่งเป็นเรือบรรทุกน้ำมันเพื่อประเทศโรดีเซีย ซึ่งอาจมีการใช้กำลังหากจำเป็น อำนาจที่ได้รับมานี้ได้เห็นอย่างชัดเจนว่าขยายไปถึงการหยุดและยึดจับกุม the tanker 'Joanna V' ซึ่งตามหลักการเช่นนี้สหราชอาณาจักรได้จัดการลาดตระเวนทางทะเลตลอดเวลาต่อชายฝั่งของโมแซมบิกและตรวจตราเรือบรรทุกน้ำมันมากกว่า 50 ลำในช่วงเดือนกรกฎาคม 1971 ถ้อยความในข้อมติได้ระบุอย่างชัดเจนว่า มันจะต้องมีผลบังคับต่อสหราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะในส่วนของอำนาจที่ได้รับและมีใช้พันธะกรณี อย่างไรก็ตาม มันไม่ได้อธิบายว่า ทำไมความสัมพันธ์ระหว่างข้อมติกับรัฐของเรือที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนั้นมีผลทางกฎหมายอย่างไร แม้ว่ามันจะยังไม่ชัดเจนว่า เรือที่ชื่อ 'Joanna V' สามารถเดินเรือและชักธงของตนได้ตามกฎหมายหรือไม่ กองทัพเรือของอังกฤษสามารถเข้าสกัดเรือบรรทุกสินค้าของกรีก ชื่อ 'Manuela' โดยอ้างตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้หรือไม่ และสามารถออกคำสั่งบังคับต่อท่าเรือได้หรือไม่ ลักษณะที่เด่นชัดในกรณีนี้ก็คือกรีกได้ออกพระราชกำหนดสั่งห้ามเรือสัญชาติกรีก บรรทุกน้ำมันไม่ว่าจะมาจากหรือเอา

⁵⁶ Ibid., p.616.

ไปส่งให้ที่โรตตีเซีย ดังนั้นประเทศกรีกในฐานะที่เป็นเรือสัญชาติกรีกได้ทำตกลงกับมาตรการของสหราชอาณาจักร ดังนั้นปัญหาเลขไม่เกิดขึ้นและมาตรการที่ดำเนินการ โดยกองทัพเรือของอังกฤษต่อเรือบรรทุกสินค้านั้น ไม่อาจจะถูกพิจารณาได้ว่าเป็นมาตรการบังคับตามความหมายของมาตรา 41 และมาตรา 42 ของกฎบัตร หากมีการสันนิษฐานว่า ในกรณีที่ไม่มีคามยินยอมของรัฐธง การให้เหตุผลสำหรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงด้วยการอาศัยข้อเสนอแนะเพียงอย่างเดียวนั้นมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาว่าสหราชอาณาจักรนั้นมีความรับผิดชอบต่อโรตตีเซีย รัฐที่มีความรับผิดชอบต่อการบริหารดินแดนนั้นสามารถที่จะควบคุมการนำเข้าได้อยู่แล้วตามหลักการ นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ด้วยการใช้กำลังเช่นกัน อย่างไรก็ตามยังมีความยุ่งยากจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การควบคุมอันเกิดขึ้นในทะเลหลวง ส่วนข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ไม่อาจจะถูกประเมินว่าเป็น แนวปฏิบัติสำหรับข้อเสนอแนะของมาตรการบังคับภายใต้มาตรา 42 ในทางตรงกันข้ามหากมันตั้งใจที่จะให้อำนาจต่อมาตรการบังคับ ข้อมติควรจะต้องมีคำตัดสินภายใต้มาตรา 42⁵⁷

2) มาตรการที่มีต่อรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกและคู่ความในสงคราม

กลางเมือง

อาจจะมีการถามว่า คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการต่อรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกภายใต้มาตรา 39 ได้หรือไม่ เท่าที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินต่อข้อเสนอแนะตามเงื่อนไขบังคับก่อนของมาตรา 39 ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิก ซึ่งไม่ปรากฏข้อสงสัยต่อการดำเนินมาตรการนั้น ในทางตรงกันข้าม เท่าที่เป็นประเด็นต่อมาตรการภายใต้มาตรา 41 หรือ 42 นั้น ก็ไม่ได้มีการให้เหตุผลสำหรับมาตรการดังกล่าวตามหลักการสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิก⁵⁸

อาจจะมีการถามว่า การให้เหตุผลอีกอย่างหนึ่งของมาตรการบังคับนั้นเป็นไปได้หรือไม่ ซึ่งไม่บ่อยครั้งนัก ด้วยลักษณะทางกฎหมายของสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์การระดับโลกนั้นจึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าอาจจะมีการบังคับต่อรัฐที่มีใช่สมาชิกได้ ทักษะเช่นนี้ไม่ได้มีการสนับสนุนเชิงกฎหมาย เว้นแต่ว่าเอามาจากลักษณะของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของโลกนี้

⁵⁷ Ibid., p.616.

⁵⁸ Ibid., p.617.

อย่างไรก็ตาม การกระทำที่มีต่อโรดีเซียนั้นได้รับการยอมรับบางส่วนว่าเป็นตัวอย่างของมาตรการบังคับที่มีต่อรัฐที่มีโซ่สมานิก ซึ่งประเด็นนี้ดูเหมือนว่าผิดพลาดเนื่องจากสหประชาชาติยังคงมองว่าสหราชอาณาจักรนั้นยังมีอำนาจในการบริหาร โรดีเซีย และการลงคะแนนเสียงสนับสนุนของอังกฤษที่มีต่อข้อมตินั้นก็ถูกมองว่าเป็นการให้เหตุผลแล้ว ในสถานการณ์สงครามกลางเมืองนั้นคณะมนตรีความมั่นคงได้กล่าวถึงข้อมติภายใต้หมวดที่ 7 ต่อรัฐคู่ความที่พิพาท⁵⁹ ซึ่งมันก็ดูเหมือนว่าคู่ความที่ต่อสู้กันในสงครามกลางเมืองภายในรัฐสมานิกนั้นดูเหมือนว่าจะตกอยู่ภายในเขตอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

3.3.3.2 การบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา 41 ภายหลังจากที่มีการวินิจฉัยถึงสถานการณ์ตามมาตรา 39 ของคณะมนตรีความมั่นคง

มาตรา 41 บัญญัติว่า “คณะมนตรีความมั่นคง อาจวินิจฉัยว่าจะต้องใช้มาตรการใดอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธมาใช้เพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีฯ และอาจเรียกร้องให้สมาชิกของสหประชาชาติใช้ มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการหยุดชะงักซึ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการคมนาคมทางรถไฟ ทะเล อากาศ ไปรษณีย์ โทรเลข วิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่น โดยสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน และการตัดการสัมพันธ์ทางการทูตด้วย”

3.3.3.2.1 ความเป็นมาของมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

วิธีการของมาตรา 41 ซึ่งอยู่ภายใต้พื้นฐานของมาตรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทางทหาร ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ ตามที่ได้เห็นจากถ้อยคำของบทบัญญัติที่ว่า คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะวินิจฉัยว่ามาตรการใดควรถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการวินิจฉัย อาจมีคนหนึ่งคนใดสรุปได้จากถ้อยคำข้างต้นว่าการวินิจฉัยดังกล่าวอาจได้รับการวินิจฉัยโดยการนำเอากฎหมายอื่นๆ มาเป็นพื้นฐานแทนได้ มาตรา 39 อ้างถึงมาตราที่ 41 และ 42 และบัญญัติไว้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงควรวินิจฉัยว่ามาตรการใดควรนำมาใช้ภายใต้มาตราใด กฎข้อบังคับควรนำมาใช้ในความหมายว่า เพื่อให้สำเร็จตามความประสงค์ของมาตรา 39 คณะมนตรีความมั่นคงสามารถกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมซึ่งช่วยในการสนับสนุน

⁵⁹ ข้อมติที่ 770 (1992) ในกรณีของ Bosnia and Herzegovina และข้อมติที่ 788 (1992) ในกรณีของ Somalia

การวินิจฉัยที่จะคงไว้ หรือฟื้นฟูสันติภาพ มาตรการต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ถูกให้คำจำกัดความไว้ในมาตรา 41 และ 42

ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดของมาตรา 41 คือการไม่ให้ใช้กำลังอาวุธ การใช้กำลังอาวุธ ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 42 ว่าคณะมนตรีความมั่นคงสามารถสนับสนุนกำลังทางบก ทางอากาศ และ ทางทะเล อาจได้มาจากวรรค 2 มาตรา 42 การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับกองทัพเรือ และการปิดล้อม ได้ถูกจัดแบ่งไว้ว่าเป็นการปฏิบัติการทางการทหารในความหมายนี้ การนำมาตรการทางการทหารมาใช้กับผู้ฝ่าฝืนสันติภาพไม่สามารถทำได้ภายใต้มาตรา 41 แม้ว่าจะไม่มีการนำกำลังทางอาวุธออกมาใช้งานจริงๆ ก็ตาม⁶⁰

ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การใช้การทหารจะนำไปสู่มาตรการการรวมตัวกันคว่ำบาตร (boycott) ตามมาตรา 41 เมื่อการนำกำลังอาวุธมาใช้ไม่ได้นำไปสู่การคว่ำบาตรผู้ก่อความไม่สงบสุขโดยตรง แต่มักเกิดผลกระทบต่อประเทศที่สาม คำตอบของคำถามนี้มีลักษณะที่ชี้ขาดสำหรับการประเมินข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 221 เมื่อวันที่ 9 เมษายน 1966 ซึ่งสหราชอาณาจักร ได้ถูกเรียกร้องให้ออกมาป้องกันโดยสามารถใช้กำลังอาวุธได้หากมีความจำเป็น การนำรถถังพร้อมน้ำมันเข้าไปยัง ไบรา เพื่อไปใช้ที่ทางใต้ของโรดิเซีย สหราชอาณาจักร ได้ใช้อำนาจอย่างชัดเจนตามมติในการจับกุม และหน่วงเหนี่ยว รถถัง 'Joanna V' อำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้นเกี่ยวข้องกับนำกำลังอาวุธไปใช้กับรัฐที่สาม ซึ่งเป็นรัฐที่นำกำลังอาวุธเข้าไป แต่ไม่ได้นำเข้า ไปใช้กับประเทศโรดิเซียทางใต้ ที่ซึ่งทราบกันว่าเป็นผู้ก่อความไม่สงบ เนื่องจากอันตรายที่เกิดจากการขยายปฏิบัติการทางการทหาร มาตรา 41 ที่เคยใช้มาแล้วในปัจจุบัน สามารถเข้าใจได้โดยทั่วไปว่าเกี่ยวข้องกับ การใช้กำลังอาวุธ สิ่งที่มาคือข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงข้างต้นที่กล่าวมาแล้วนั้นไม่สามารถตั้งอยู่บนพื้นฐานมาตรา 41 ได้ การปฏิบัติการทางการทหารในมาตรการส่งเสริมกองกำลังสนับสนุนสามารถเป็นไปได้ในมาตรา 42 สถานการณ์เดียวกันนี้ได้นำมาใช้กับมติให้อำนาจสิทธิในการใช้กำลังอาวุธเพื่อการรวมกันต่อต้านอิรัก (ข้อมติ 665 (1990)) และยูโกสลาเวีย (ข้อมติ 787 (1992)) ได้มีการบันทึกไว้ว่า อย่างไรก็ตามคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ระบุว่ามาตรการนี้อยู่ในมาตรา 41 หรือ 42

⁶⁰ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2, p.624.

3.3.3.2.2 มาตรการที่สหประชาชาตินำมาใช้ภายใต้มาตรา 41

มาตรา 41 มีการกล่าวถึงตัวอย่างหลายตัวอย่างที่เกี่ยวกับ มาตรการรวมกันคว่ำบาตร ซึ่งที่สำคัญที่สุดคือการการตัดการสัมพันธ์ทางการเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน ขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีคำสั่งให้ตัดการสัมพันธ์ทางการเศรษฐกิจโดย สิ้นเชิงตามมาตรา 41 ตามการประกาศตนเป็นอิสระแต่เพียงฝ่ายเดียวของโรดิเซีย⁶¹ เพียงการห้าม กำลังอาวุธได้ถูกนำมาใช้ลงโทษประเทศแอฟริกาใต้ภายใต้มาตรา 41⁶² ภายในขอบข่ายของการ รวมกันคว่ำบาตรโรดิเซีย คำสั่งเฉพาะได้ถูกกำหนดขึ้นสำหรับสมาชิกของรัฐเฉพาะรายไป ตามที่ได้ กำหนดไว้ในมาตรา 48(1) ตามตัวอย่างนี้กล่าวคือ ประเทศโปรตุเกสได้ถูกตัดเดือนตามข้อมติที่ 221 เมื่อวันที่ 9 เมษายน 1966 ว่าไม่อนุญาตให้สูบน้ำมันผ่านท่อน้ำมันจากไบราไปยังโรดิเซีย หรือการ ตอรับบริการขนส่งจากไบราไปยังโรดิเซีย

มาตรา 41 ยกมาตรการมากำหนดโดยให้ไว้เป็นตัวอย่างแต่ไม่ได้ มีการจำกัดการใช้ คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้มาตรการที่ไม่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 41 ได้ กล่าวคือ คณะมนตรีฯ สามารถแนะนำให้สมาชิกรัฐไม่ต้องคำนึงถึงการกระทำใดตามกฎหมายที่ เป็นการเฉพาะในกรณีของผู้ก่อความไม่สงบ ในคำประกาศสมานฉันท์ของสมัชชาสหประชาชาติ มี หลักการไว้ว่า “ไม่มีการได้มาซึ่งการเข้าถือสิทธิ์เกี่ยวกับอาณาเขตหรือดินแดนใดมีผลจากการ คุกคาม หรือการใช้กำลังแล้วนำมาใช้เป็นที่ชอบด้วยกฎหมาย” (ข้อมติ 2625 (XXV) วันที่ 24 ตุลาคม 1970) ตามหลักเกณฑ์ของหมวด 7 คณะมนตรีความมั่นคงสามารถชี้แนะไม่ให้รัฐใดๆ ยอมรับการเข้าถือสิทธิ์เกี่ยวกับอาณาเขตหรือดินแดนในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีของผู้ก่อความไม่ สงบ คณะมนตรีความมั่นคงได้ย้ำคำกล่าวนี้โดยไม่ให้ยอมรับมาตรการของอิสราเอลเกี่ยวกับการ ครอบครองอาณาเขต โดยปราศจากการใช้มติในหมวด 7 หรือ มาตรา 41 ตามที่มีตัวอย่างในข้อมติ 478 (1980) เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 1980

ภายหลังการประกาศตัวเป็นอิสระของโรดิเซีย คณะมนตรีได้ ตอกย้ำให้ทุกรัฐที่ร่วมประชุมในข้อมติ 217 วันที่ 20 พฤศจิกายน 1965 ไม่ให้ยอมรับ “อำนาจที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย” นี้ และไม่ให้คงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ทางการทูตและความสัมพันธ์อื่นๆ กับ โรดิเซีย อย่างไรก็ตาม ข้อมตินี้มีข้อยุติว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศตัวเป็นอิสระนั้น

⁶¹ SC Res.232 of Dec.16,1966, SC Res.253 of May.29,1968, SC Res.277 of March.18,1970, SC Res.388 of April 6,1970, SC Res.409 of May 27,1977

⁶² SC Res.418 of Nov.4,1977

เป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคง แต่คำสั่งนั้นไม่ได้ถูกมองว่ามีพันธะผูกพันด้วยเหตุผลที่ว่า สถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 41⁶³ จนกระทั่งปี 1990 คณะมนตรีความมั่นคงมีคำสั่งให้ใช้มาตรการภายใต้มาตรา 41 ที่สัมพันธ์กับกรณีของโรดิเชีย (ข้อมติ 253 วันที่ 29 พฤษภาคม 1968)⁶⁴ และ แอฟริกาใต้ (ข้อมติ 418 วันที่ 4 พฤศจิกายน 1977)

วันที่ 6 สิงหาคม 1990 ภายหลังจากการรุกรานคูเวต คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติ 661 (1990) กับประเทศอิรัก ภายใต้หมวด VII คณะมนตรีความมั่นคงสั่งให้รวมตัวกันต่อต้านทางเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง คณะมนตรีฯ วินิจฉัยว่าให้ทุกรัฐคว่นำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค และผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ผลิตในประเทศอิรัก และคูเวตเข้ามายังอาณาเขตของตน ตลอดจนการส่งสินค้าออกไปยังประเทศเหล่านั้น ภายหลังจากที่ได้ออกมตินั้น ทุกรัฐต้องห้ามขายหรือส่งสินค้าของประเทศของตนหรือ ภายในอาณาเขตของตนหรือผ่านทางเรือที่อยู่ภายใต้ธงของประเทศของตน ซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคและ ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ไปยังประเทศอิรัก หรือคูเวต คณะมนตรีฯ วินิจฉัยว่าไม่ให้รัฐใดๆ ให้ทุน หรือทรัพยากรทางการเงินแก่รัฐบาลของประเทศอิรัก หรือองค์กรใดๆ ที่อยู่ภายใต้รัฐบาลอิรัก หรือคูเวตเว้นแต่การจ่ายเงินเฉพาะไปในทางด้านยารักษาโรคหรือในด้านมนุษยธรรม และอาหารเท่านั้น ในข้อมติ 713 วันที่ 25 กันยายน 1991 คณะมนตรีฯ ได้สั่งห้ามให้ส่งอาวุธ และอุปกรณ์ทางการทหารทั้งสิ้นให้กับประเทศยูโกสลาเวีย วันที่ 23 มกราคม 1992 คณะมนตรีฯ ได้สั่งห้ามให้ส่งอาวุธ และอุปกรณ์ทางการทหารทั่วไปและทั้งสิ้นให้กับประเทศโซมาเลีย (ข้อมติ 733) วันที่ 31 มีนาคม 1992 คณะมนตรีฯ สั่งห้ามประเทศลิเบียมีคลังอาวุธ และสั่งปิดล้อมทางอากาศ ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน 1992 ซึ่งเกิดจากกรณีที่ลิเบียไม่ทำตามข้อมติ 731 วันที่ 21 มกราคม 1992 มาตรการเหล่านี้เห็นได้ว่าอยู่ภายใต้มาตรา 41 (ข้อมติ 748 (1992) และข้อมติ 883 (1993) ข้อมติ 788 (1992) วันที่ 19 พฤศจิกายน 1992 สั่งห้ามให้ลิเบียมีคลังอาวุธ วันที่ 16 มิถุนายน 1993 การสั่งห้ามโดยมีข้อจำกัดได้ถูกนำมาใช้กับไฮติ (ข้อมติ 841 (1993) และ ข้อมติ 875 (1993) ข้อมติ 864 (1993) ได้ถูกสั่งให้รวมกันต่อต้านกบฏในแองโกลา

มาตรการที่ห่างไกลจากการใช้มาตรา 41 ที่สุด คือ ข้อมติ 827 (1993) วันที่ 25 พฤษภาคม 1993 ได้มีการจัดตั้งองค์คณะนานาชาติขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่รับผิดชอบต่อการฝ่าฝืนที่ร้ายแรงของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในอาณาเขตของ

⁶³ The Time, Nov.24,1965, p.16.

⁶⁴ SC Res.232 of Dec.16,1966, SC Res.277 of March.18,1970, SC Res.388 of April 6,1970, SC Res.409 of May 27,1977

ยูโกสลาเวียเดิม คณะมนตรีแสดงความคิดเห็นว่ามาตรการนี้จะช่วยฟื้นฟูสันติภาพ และหยุดการฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ คณะมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดว่าทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับองค์คณะ

3.3.3.2.3 การนำมาตรการตามมาตรา 41 มาบังคับใช้

ภายใต้มาตรา 48 รัฐสมาชิกมีภารกิจที่จะต้องนำมาตรการต่างๆ มาใช้ สหประชาชาติสามารถนำเอาเครื่องมือต่างๆ เหล่านี้มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการควบคุมดูแล เหมือนกับที่มีตัวอย่างมาแล้วเกี่ยวกับการห้ามติดต่อทางการค้า และอื่นๆ กับ โรดิเชีย และแอฟริกาใต้ ในทั้งสองกรณีได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น⁶⁵ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 20 ของข้อมติ 253 (1968) คณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบรายงานของเลขาธิการเกี่ยวกับการนำเอามติร่วมกันคว่ำบาตรมาใช้ และเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากรัฐสมาชิกต่างๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้ง จากหน่วยงานพิเศษต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายกับ โรดิเชีย หรือมาตรการต่างๆ ที่สามารถละเมิดข้อตกลงการรวมกันคว่ำบาตร ระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ตั้งตั้งแต่ปี 1990

คำวินิจฉัยภายใต้มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ มีผลผูกพันรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของสหประชาชาติ คำวินิจฉัยเหล่านี้จะมีผลบังคับใช้โดยตรงต่อศาลภายในหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ การปฏิบัติของรัฐในเรื่องนี้ยกตัวอย่างได้เช่น เมื่อสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายต่างๆ ซึ่งฝ่าฝืนมติของสหประชาชาติที่ห้ามทำการค้าขายกับ โรดิเชีย ศาลแห่งอเมริกาวินิจฉัยว่าไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมเฉพาะรายใดๆ ที่เป็นผลจากข้อมติที่ออกตามมาตรา 41 อีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่อผู้อำนวยการระบบการไปรษณีย์ของประเทศออสเตรเลียขัดขวางระบบ โทรคมนาคมของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ โรดิเชีย ศาลสูงสุดแห่งประเทศออสเตรเลียวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่งประเทศออสเตรเลีย และว่ามาตรการดังกล่าวต้องใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายแบบพิเศษ รัฐใดที่ไม่สามารถทำการตามมาตรการตามมาตรา 41 เนื่องจากระบบกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ ยังเป็นเรื่องที่ต้องรอการตอบสนองจากสหประชาชาติ

ในคำวินิจฉัยหลายฉบับ คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการวินิจฉัยว่ารัฐใดที่ได้รับผลจากการกระทำการรุกรานมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ คณะมนตรีจึงชี้ตัวอย่างของข้อ 4 ของ ข้อมติ 567 วันที่ 20 มิถุนายน 1985 ซึ่งแอฟริกาใต้ถูกประณามในการที่

⁶⁵ SC Res.253 of May.29,1968 (Rhodesia), SC Res.421 of Dec. 9,1977 (South Africa)

เขารุกรากแองโกลาว่า “ให้ถือว่าแองโกลาได้รับสิทธิในการได้รับการชดใช้ที่เหมาะสม และค่าชดเชยสำหรับวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่ได้รับความเสียหายจากการนั้น”⁶⁶ คำว่า “ให้ถือว่า” ได้ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ได้ถูกระบุเจตนาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่ภายใต้ระบอบของสหประชาชาติสำหรับคณะมนตรีความมั่นคงมีการกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ทำให้ความสงบสุขกำลังในการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นผลดีต่อฝ่ายที่ได้รับผลกระทบนั้น ได้รับการรับรองโดย ข้อมติ 687 (1991) และ ข้อ มติ 778 (1992)อันเกี่ยวพันกับประเทศอิรัก

3.3.3.2.4 ผลกระทบต่อรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

ผลกระทบที่ผูกพันของญัตติของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 41 ส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอันเกิดจากข้อผูกพันที่มีต่อกฎบัตรสหประชาชาติ รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกไม่ได้ถูกผูกพันด้วยกฎบัตรนั้น ภายใต้มาตรา 2(6) องค์การมีความรับผิดชอบในการประกันว่ารัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจะกระทำการตามที่ระบุไว้ในหลักการพื้นฐานของกฎบัตรอย่างน้อยที่สุด เนื่องจากว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรา 2(6) ไม่ได้อธิบายไว้ว่าในลักษณะเช่นใดที่องค์การควรนำบทบาทยุติมาใช้ให้บรรลุผล ในข้อมติการตัวกันคว่ำบาตรที่เกี่ยวข้องกับ โรดิเชียและแอฟริกาใต้ ได้มีการนำเอาญัตติมาใช้กับรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ในข้อ 14 ของข้อมติ 253 วันที่ 29 พฤษภาคม 1968 มีใจความดังต่อไปนี้ “คณะมนตรีความมั่นคง...ผลักดันตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติกระทำการตามบทบัญญัติที่มีข้อมติแล้วในปัจจุบัน” การนำคำว่า “ผลักดัน” มาใช้ เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับวิธีการที่เคยใช้กับมติตามปกติ ผลกระทบที่ผูกพันโดยตรงไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาใช้ได้ในทัศนะของคณะมนตรีความมั่นคง⁶⁷ ในกรณีของโรดิเชีย สหพันธ์เยอรมนี ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติในขณะนั้น และสวีเดนและแคนาดาประกาศต่อสหประชาชาติว่า สวีเดนและแคนาดาจะทำตามมติ และจะใช้มาตรการภายในประเทศของตนอย่างเหมาะสม

⁶⁶ คำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันปรากฏใน SC Res.387 of March.31,1979 (South Africa/Angola), SC Res.455 of Nov. 23,1979 (Rhodesia/Zambia), SC Res.475 of June 27,1980 (South Africa/ Angola), SC Res.527 of Dec. 15,1982 (South Africa/Lesotho), SC Res.546 of Jan 6,1984 (South Africa/ Angola), SC Res.568 of March. 21,1985 (South Africa/Botswana), SC Res.573 of Oct.4,1985 (Israel/Tunisia), SC Res.580 of Dec. 30,1985 (South Africa/Lesotho)

⁶⁷ Bruno Simma, The Charter of the UNITED NATIONS A Commentary 2, p. 625.

ในข้อมติ 418 วันที่ 4 พฤศจิกายน 1977 ที่เกี่ยวข้องกับแอฟริกาใต้ คณะมนตรีความมั่นคงได้วิธีการซึ่งมองได้อย่างชัดเจนว่าก้าวล้ำไปข้างหน้า ด้วยเหตุนี้ใน ข้อ 5 “คณะมนตรีความมั่นคง แจ้งให้ทุกรัฐทราบ รวมทั้งรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติว่าให้กระทำการใดๆ ที่เป็นไปตามบทบัญญัติที่ได้มีมติแล้วในปัจจุบัน” ในข้อมติ 314 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1972 คณะมนตรีความมั่นคงแสดงอย่างชัดเจนว่าพันธะหน้าที่ตามมาตรา 2(6) ของกฎบัตร มีใจความว่า “ให้ผลักดันทุกรัฐให้นำมติของคณะมนตรีความมั่นคงมาใช้อย่างเต็มที่ ในการห้ามทำการติดต่อใดๆ กับโรดิเชีย ทางใต้ ตามพันธะที่มีภายใต้มาตรา 25 และมาตรา 2(6) ของกฎบัตร และได้กำหนดหน้าที่ของรัฐทั้งหลายเหล่านั้นที่ยินทรานที่จะให้ความช่วยเหลือทางด้านจริยธรรม การเมือง และเศรษฐกิจกับประเทศที่มีระบบการปกครองที่ไม่ถูกต้องตามครรลอง” ถ้อยคำเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาใช้ในข้อมติ 757 (1992) กับสถานการณ์ในประเทศยูโกสลาเวียเดิม⁶⁸

พันธะหน้าที่โดยตรงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยมาตรา 2(6) ในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสามารถที่จะมีพันธะโดยตรงเฉพาะเมื่อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้ประกาศออกมาเป็นอันอันเกี่ยวข้องถึงพันธะซึ่งมีผลโดยตรงกับทุกรัฐบนพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้บังคับเด็ดขาด หรือ หลักอันเป็นสูงสุดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลอันเกิดจากพันธะความรับผิดชอบอย่างไรก็ตาม ไม่ได้เกิดจากการใช้มติของคณะมนตรีความมั่นคง แต่เกิดจากการที่ไม่ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย

3.3.3.2.5 การกระทำที่จะฟื้นฟูสันติภาพภายหลังการใช้กำลังอาวุธ

ภายหลังการทำให้ได้รับสิทธิอันเท่าเทียมของแอฟริกาใต้โดยการใช้มติ 678 (1991) ของคณะมนตรีความมั่นคง มติ 687 (1991) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก การตรวจตราด้วยระบบอย่างละเอียดได้ถูกนำมาใช้กับอริกเพื่อให้ได้มาซึ่งการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่ คณะมนตรีวินิจฉัยว่า อริกต้องยอมรับอย่างไม่มีข้อแม้ใดๆ ในการทำลาย เคลื่อนย้าย หรือลดการทำให้เกิดอันตรายภายใต้การตรวจตราของนานาชาติในด้านอาวุธทางกายภาพ และชีวภาพ และจรวดชีปนาวุธภายในรัศมีที่มากกว่า 150 กิโลเมตร มติยังให้ก่อตั้งกองทุนขึ้นเพื่อเรียกวงเงินค่าเสียหายจากอริก มติยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจที่เอื้อมไม่ถึงของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวด VII ผู้รุกรานจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มข้นของนานาชาติเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่สามารถกระทำการรุกรานซ้ำอีก บนพื้นฐานของมติ 687 (1991) คณะกรรมการกำหนดเขตแดนได้

⁶⁸ Ibid., p.626.

ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำการกำหนดเขตแดนแนวเขตระหว่างอิรัก และ คูเวต ในวันที่ 21 พฤษภาคม 1993 รายงานได้ถูกเสนอให้กับคณะมนตรีความมั่นคง (UN Doc. S/25811) โดยมติ 833 (1993) วันที่ 27 พฤษภาคม 1993 ภายใต้หมวด VII ได้ยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนเป็นที่สุด และให้คำรับรองจะไม่มีการล่วงละเมิดเขตแดน คณะมนตรีความมั่นคงยังใช้หมวด VII ในการสร้างระบบการควบคุมการขายน้ำมันของอิรักเพื่อเตรียมเงินทุนในการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหาย (มติ 706 (1991)) ข้อจำกัดต่างๆ สำหรับอำนาจที่เอื้อไม่ถึงที่นำมาใช้ในการนี้จะต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานของความเหมาะสมพอดี⁶⁹

3.3.4 รูปแบบของเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้

เนื่องมาจากการติดต่อทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ในการแสวงหาการเปลี่ยนแปลงหรือหยุดยั้งพฤติกรรมของรัฐอื่น รัฐนั้นต้องมีเครื่องมือที่หลากหลาย และต่อไปนี่คือรูปแบบของเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง

(1) ภาษี (Tariffs) เกือบทั้งหมดของสินค้าที่ผ่านจากต่างประเทศเพื่อการนำเข้าไปยังอิรักหนึ่งอาจถูกเรียกเก็บภาษี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในและเพิ่มรายได้ประชาชาติจากการเข้าไปแข่งขันยังต่างประเทศ หรือเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจภายในอื่นๆ โครงสร้างทางภาษีอาจอำนวยความสะดวกในฐานะเป็นนโยบายต่างประเทศที่ให้รางวัลหรือลงโทษก็ได้

(2) การจัดสรรส่วนแบ่ง (quota) เพื่อเป็นการควบคุมการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์บางชนิด รัฐบาลอาจจัดสรรส่วนแบ่งจำกัดปริมาณการนำเข้า

(3) การระงับซื้อสินค้า (boycott) เป็นวิธีการของประเทศหนึ่งที่จะจับการนำเข้าสินค้าจากอีกประเทศหนึ่ง

(4) การระงับการขายหรือการส่งสินค้า (embargo) วิธีการนี้มี 2 ระดับคือการระงับการขายสินค้าบางชนิด เช่นสินค้ายุทธศาสตร์ และการระงับการขายสินค้าทุกชนิด

(5) การให้หรือการระงับเงินกู้ สินเชื่อ การ โอนเงิน (loans-credit-currency manipulation)

(6) บัญชีดำ (blacklists) บัญชีรายชื่อบางบริษัทที่ถูกดำเนินการบังคับ เนื่องจากมีการติดต่อการค้ากับรัฐเป้าหมาย

⁶⁹ Ibid., p.628.

(7) ใบอนุญาต (licensing) ใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกสามารถถูกยึดหรืออนุญาตได้ทุกเมื่อ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งในการควบคุมการแลกเปลี่ยนสินค้า ถือเป็นทั้งการให้รางวัลและการข่มขู่

(8) การตรึงทรัพย์สิน (freezing assets) ในโลกเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง บริษัทเอกชนหรือเอกชนที่มีทรัพย์สินของตนที่เกิดขึ้นในต่างแดน เช่น ในรูปการลงทุน บัญชีธนาคารและอสังหาริมทรัพย์มากมาย อาจถูกยึดเป็นของรัฐบาลอื่นและไม่อาจถ่ายโอนเป็นเงินสดได้

(9) การให้หรือการขยับยั้งความช่วยเหลืออันรวมไปถึงอัตราส่วนทางทหาร (granting or suspending aid, including military sales or grants) กระแสทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี บริการและสินค้ายุทธศาสตร์ทางทหาร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในสัมพันธภาพระหว่างประเทศ ผู้ให้สามารถกำหนดปริมาณและชนิดของความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และการยอมรับหรือการถอดถอนขีดความสามารถทางทหาร สามารถมีผลกระทบอย่างมากต่อรัฐเป้าหมาย

(10) การยึดทรัพย์สิน (expropriation) รัฐบาลอาจยึดทรัพย์สินของบริษัทที่มีสัญชาติเดียวกับรัฐเป้าหมายมาเป็นเจ้าของ โดยปกติ วิธีการนี้เป็นไปตามจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจ แต่บางโอกาสการยึดทรัพย์สินอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองในความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในและ/หรือต่างประเทศของรัฐเป้าหมาย

(11) การระงับค่าธรรมเนียมแก่องค์การระหว่างประเทศ รัฐบางรัฐพยายามใช้อิทธิพลในองค์การระหว่างประเทศ เมื่อองค์การมีท่าทีหรือนโยบายในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกบางรัฐในองค์การ รัฐเหล่านี้สามารถทำการคุกคามได้ด้วยการถอดถอนการสนับสนุนทางการเงินที่เคยให้แก่องค์การ⁷⁰

3.3.5 เป้าหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ

ในการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่ละครั้งรัฐผู้กำหนดย่อมจะต้องมีทิศทางของการใช้ มีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมายทุกครั้งและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเหล่านั้นย่อมต้องมีการเปิดเผย

⁷⁰ K.J. Holtsi, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (London: Prentice Hall International, 1992) , pp. 179-180.

ถ้าหากการบังคับทางเศรษฐกิจที่นำมาปรับใช้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ อาจเป็นไปได้ว่าผลลัพธ์จะกลับมาทำลายเกียรติภูมิของรัฐบาลที่กำหนดมาตรการบังคับ ทำลายความน่าเชื่อถือในมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจและจะทำให้สูญเสียงบประมาณที่ใช้ไปเพื่อการบังคับไปโดยเปล่าประโยชน์ คำถามคือ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว เพราะเหตุใดยังคงปรากฏอยู่เสมอว่ารัฐมักเลือกใช้การบังคับทางเศรษฐกิจ คำตอบที่คาดคะเนก็คือ อาจมีบางอย่างที่ต่างไปจากจุดประสงค์ที่ประกาศ (เปิดเผย) แอบแฝงอยู่

3.3.5.1 เป้าหมายที่เปิดเผยของการบังคับทางเศรษฐกิจ⁷¹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดของการบังคับทางเศรษฐกิจไปแล้ว ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การบังคับทางเศรษฐกิจ หมายถึง การกำหนดให้มีการบังคับต่อรัฐ เป้าหมายด้วยวิธีการหรือมาตรการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐเป้าหมายได้กระทำการละเมิดกฎเกณฑ์หรือหลักการแห่งประชาคมโลกและเป็นเครื่องมือป้องกันมิให้มีการทำลายกฎเกณฑ์ที่รัฐผู้กำหนดมาตรการบังคับลงความเห็นว่ามีความสำคัญ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ครอบคลุมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายและหลักการทางการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น เป้าหมายที่เปิดเผยของการบังคับทางเศรษฐกิจย่อมจะหนีไม่พ้นการลงโทษผู้ที่ได้ก่อความผิดหรือก่อความเสียหายและป้องกันมิให้กระทำความผิดเช่นนั้นอีกต่อไป

3.3.5.2 เป้าหมายที่ซ่อนเร้นของการบังคับทางเศรษฐกิจ⁷²

อาจเป็นไปได้ว่า เบื้องหลังเป้าหมายที่เปิดเผยจะมีเป้าหมายบางอย่างแอบแฝงอยู่ เป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ได้แก่

(1) การสร้างความพอใจแก่มหาชนภายในรัฐ กล่าวคือ ไม่มีรัฐบาลใด โดยเฉพาะรัฐบาลประชาธิปไตยที่จะเปิดเผยคำเรียกร้องของมหาชนที่ต้องการให้มีปฏิริยาต่อต้านการละเมิดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ในบางกรณีรัฐบาลจะถูกกดดันให้ต้อง

⁷¹ มรกต กอวัฒนา, “มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ เพื่อยุตินโยบายแยกผิวในแอฟริกาใต้ (ค.ศ. 1985-1993),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 64-65.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

ดำเนินการทั้งประมาณการละเมิดกฎเกณฑ์ (ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของมหาชน) เท่านั้น และการใช้มาตรการที่มีตัวคนเข้าจัดการ ซึ่งธรรมดาแล้วมาตรการที่ใช้บ่อยๆ ก็คือ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การสร้างความพอใจแก่มหาชนสามารถเป็นวัตถุประสงค์แอบแฝงได้ประการหนึ่ง

(2) ความพอใจของประชาคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความคิดเห็นที่นานาประเทศต้องการให้ลงโทษผู้กระทำผิด อาจหมายถึง การยุติการสนับสนุนของนานาประเทศต่อรัฐผู้กำหนดและหัน ไปสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามได้ ดังนั้น การลงโทษด้วยวิธีบังคับทางเศรษฐกิจมักจะถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของนานาประเทศ เพื่อสร้างความร่วมมือมิใช่เพื่อทำลายความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน

(3) การบ่อนทำลายสถานะทางยุทธศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย ในช่วงสงคราม รัฐคู่พิพาทพยายามบ่อนทำลายรากฐานทางเศรษฐกิจของฝ่ายตรงข้าม เพื่อที่จะลดความแข็งแกร่งทางทหารและทางด้านความสามารถในการเข้าสู่สงคราม ตรงข้ามกับในช่วงสันติ มาตรการทางเศรษฐกิจไม่สามารถถูกนำไปใช้ได้ง่ายเหมือนเช่นในช่วงสงคราม เพราะเหตุผลที่จะนำมาอ้างให้เป็นที่ยอมรับในการกำหนดมาตรการบังคับมิใช่หาได้ง่ายๆ

การบ่อนทำลายสถานะทางยุทธศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย เพื่อสกัดกั้นมิให้รัฐเป้าหมายได้บรรลุตามความต้องการของตน อาทิเช่น ความพยายามที่จะสร้างเสริมกองกำลัง หรือความพยายามเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งทั้งสองประการเป็นเรื่องที่จะก่อความเสียหายต่อความสงบและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งอาจจะเป็นเป้าหมายแอบแฝงก็ได้

(4) การสะท้อนให้เห็นการเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์ รัฐผู้กำหนด มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต้องการสะท้อนหรือสร้างความเข้าใจให้แก่นานาชาติไม่เฉพาะแต่รัฐเป้าหมายเท่านั้นว่าตนมีหลักการเช่นไร ยึดหลักเกณฑ์ใดเป็นสากล และหากเกิดการละเมิดขึ้นรัฐผู้กำหนดพร้อมที่จะทำการต่อต้านทุกเมื่อ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจก็เป็นการต่อต้านวิธีหนึ่ง

(5) การพิสูจน์ยืนยันต่อนานาชาติ เพื่อสร้างความชอบธรรม รัฐผู้กำหนดจำเป็นต้องอ้างถึงกฎหมายระหว่างประเทศหรือผลประโยชน์ร่วมกันของนานาชาติในการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันรัฐผู้กำหนดกำหนดมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจขึ้นมาเพื่อแสวงหาความชอบธรรมแก่การกระทำของตนจากชาวโลก และหันเหความสนใจของชาวโลกมาสู่ประเด็นการบังคับของรัฐผู้กำหนด เพื่อผลักดันมติของชาวโลกมากดันรัฐเป้าหมาย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดกรณีหนึ่งคือ การคว่ำบาตรน้ำมันของประเทศกลุ่มอาหรับกับประเทศตะวันตกในปี ค.ศ. 1973 รัฐมนตรีน้ำมันของกลุ่มประเทศ

อาหรับได้ประกาศเมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ.1974 ถึงวัตถุประสงค์พื้นฐานของมาตรการที่นำมาใช้ว่าเป็นมาตรการเพื่อสร้างความเข้าใจต่อชาวโลกที่หันมาสนใจปัญหาอาหรับว่าการกระทำของกลุ่มอาหรับนั้น เพื่อสร้างสรรค์บรรยากาศที่จะนำไปสู่การส่งเสริมตามข้อมติที่ 242 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ต้องการให้มีการถอนทหารโดยสมบูรณ์ จากพื้นที่ยึดครองในดินแดนอาหรับและให้มีการฟื้นฟูบูรณะสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายแก่ประชาชนปาเลสไตน์

บางครั้งเป้าหมายแบบสร้างผลกระทบอาจเป็นไปได้ในกรณีที่ว่า รัฐบาลกำหนดมาตรการบังคับพยายามสร้างผลกระทบ โดยการป่าวประกาศถึงพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายและความไม่น่าเชื่อถือของรัฐเป้าหมาย เพื่อสร้างมติแห่งประชาคมโลกที่ต้องตรงกันไปกับกดดันรัฐเป้าหมาย

3.3.5.3 เหตุผลอื่นๆ ของการเลือกใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ⁷³

เหตุผลอื่นๆ ที่นำมากล่าวอ้างในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ยังมีอีกมากมายหลายประการ อาทิเช่น รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินมาตรการคุกคามทางทหารได้ เนื่องจากมีความอ่อนแอมากเกินไปจะหามาตรการมาทดแทนนอกจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามประวัติศาสตร์ โดยมากรัฐที่มีอำนาจทางทหารมักใช้กำลังทหารในการลงโทษ แต่ในรัฐที่มีกำลังทหารขนาดเล็ก แนวทางการบังคับทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ผลประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ใน 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา มหาอำนาจมีแนวโน้มที่จะหันมาใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมากกว่าทางการทหาร และพบว่าในหลายๆ กรณีรัฐที่เข้มแข็งทางทหารจะเป็นผู้กำหนดการบังคับทางเศรษฐกิจมากกว่ารัฐที่ถูกบังคับเสมอ แต่ความจริงแล้ว การบังคับทางเศรษฐกิจอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เสมอไป แต่ทราบเท่าที่รัฐผู้กำหนดมีเป้าหมายอื่นๆ และทราบเท่าที่การใช้กำลังทหารมาบีบบังคับได้ก่อผลไม่พึงปรารถนา อาทิเช่น เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการทำลายชีวิตมนุษย์ รัฐมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแทน

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

3.3.6 ประสพการณ์ของการบังคับทางเศรษฐกิจ

อนึ่ง ด้วยคำนิยามตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 3.1 นั้น ล้วนแต่มาจากประมวลประสพการณ์และความคิดที่ได้จากการสังเกตสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงออกมาเป็นนิยามที่แพร่หลายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ปรากฏขึ้นตามกาลเวลา ซึ่งแท้ที่จริงแล้วคำนิยามดังกล่าวก็น่าจะเรียกว่ารูปแบบ (paradigm) เสียมากกว่า เนื่องจากจนถึงทุกวันนี้ ยังไม่มีบทสรุปของคำนิยามที่แท้จริงซึ่งการบังคับทางเศรษฐกิจที่เป็นหนึ่งเดียว

อย่างไรก็ตาม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมในสันนิบาตชาติ ได้มีทัศนคติที่เปลี่ยนไปและกลับให้การสนับสนุนต่อแนวคิดการบังคับทางเศรษฐกิจร่วมกันภายใต้ความร่วมมือในกรอบของสหประชาชาติ⁷⁴ โดยการบังคับทางเศรษฐกิจได้รับการยอมรับมากขึ้นมากกว่าแต่ก่อน นับแต่การบังคับได้เข้ามามีส่วนสำคัญยิ่งในนโยบายของประเทศสหรัฐฯ และคาดหมายว่าอำนาจทางเศรษฐกิจอันมหาศาลของสหรัฐฯ จะไม่ถูกใช้ไปเพื่อสนับสนุนประเทศที่ก้าวร้าว รุกราน ละเมิดต่อสันติภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับจะทำให้ผู้รุกรานต้องยอมจำนน ซึ่งเป็นภาระที่ยากยิ่งแต่ก็เพื่อแบ่งเบาภาระขององค์การระหว่างประเทศ⁷⁵

การบังคับทางเศรษฐกิจได้รับการยอมรับมากขึ้นเช่นเดียวกันการนำไปปฏิบัติ ได้มีการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจหลายครั้ง เช่น สหรัฐฯ ดำเนินมาตรการบังคับในช่วงแห่งการต่อต้านคอมมิวนิสต์ หรือครั้งสำคัญยิ่ง เช่น ช่วง ค.ศ.1951-1953 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการคว่ำบาตรน้ำมันอิหร่าน

⁷⁴ Benjamin H. William, "The coming of economic sanction in to american practice," American Journal of International Law 37 (July 1943) : 387 quoted in Daoudi and Dajani, Economic sanctions: Ideal and experience, p. 40.

⁷⁵ Daoudi and Dajani, Economic sanctions: Ideal and experience, p. 40.

โดยบริษัทน้ำมันข้ามชาติทั้งหลายที่รัฐบาลของบริษัทเหล่านั้นให้การสนับสนุน⁷⁶ หรือเมื่อสหรัฐฯ ตัดขาดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่คิวบา หรือในกรณีที่ต้องคัดกรกลุ่มโอเปก ประกาศระงับการขายส่งน้ำมันแก่ประเทศตะวันตกที่ให้การสนับสนุนอิสราเอลและเพื่อกดดันให้อิสราเอลถอนกำลังออกไปจากแนวชายแดน หรือครั้งสหประชาชาติปรับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่อโรดีเซีย และในอีกหลายๆ กรณี ซึ่งกรณีเหล่านี้ก็ถูกวิจารณ์ไปในทิศทางที่แตกต่างกัน พบว่า ความคิดเห็นต่อการบังคับทางเศรษฐกิจปรากฏในด้านลบมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีของมาตรการบังคับของสหประชาชาติต่อระบบการปกครองของ Ian Smith ในโรดีเซีย ที่ไม่ก่อผลเท่าใด ความพยายามจำกัด ระวังการค้าของสหรัฐฯ ที่มีต่อเกาหลีเหนือ เวียดนามและคิวบาก็เช่นเดียวกัน⁷⁷

⁷⁶ การคว่ำบาตรน้ำมันอิหร่าน ผลปรากฏว่าเศรษฐกิจของอิหร่านกระทบกระเทือนอย่างหนัก ทำให้นายกรัฐมนตรีอิหร่านในขณะนั้นได้ออกจากตำแหน่ง และระบบซาร์ (Shah) กลับขึ้นมาใช้อำนาจอีกครั้ง อย่างไรก็ตามมาตรการบังคับได้ถูกวิจารณ์ว่าด้วยตัวของมันเอง ไม่สามารถทำให้รัฐบาลอิหร่านยอมตามได้ อีกทั้งมิได้เป็นเหตุให้อำนาจของนายกรัฐมนตรีท่านนั้นล่มสลาย มาตรการบังคับเป็นแต่เพียงการบ่อนทำลายทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองเท่านั้น cited by Daoudi and Dajani, *Economic sanctions: Ideal and experience*, p. 42.

⁷⁷ Paul Lewis, "U.S. urges Iran sanctions, But whom will they hurt?" *New York Times* (16 December 1979) : 32, pouted in Ibid.