

บทที่ 2

บททั่วไป

วิทยานิพนธ์นี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อใช้บังคับต่ออิรักในกรณีของสงครามอิรัก-คูเวต โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาตั้งแต่เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเริ่มประกาศใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ตามมติที่ 661 ที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1990 จนกระทั่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านมติที่ 1483 ว่าด้วยการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักและการบูรณะฟื้นฟูอิรักในวันที่ 22 พฤษภาคม 2003 ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาและกองกำลังสัมพันธมิตรสามารถบุกเข้ายึดกรุงแบกแดดของประเทศอิรักได้เมื่อวันที่ 9 เมษายน ค.ศ.2003¹ ซึ่งก่อนจะศึกษาถึงกลไกการบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของสหประชาชาติต่ออิรัก ในกรณีสงครามอิรัก-คูเวตนี้ เห็นควรที่จะต้องทราบถึงประวัติความเป็นมาของทั้งสองประเทศ คือ อิรักและคูเวต สาเหตุของสงครามอิรัก-คูเวต โดยสังเขป ตลอดจนบทบาทของสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น ในบทนี้จะแยกทำการศึกษาในสามลักษณะด้วยกัน คือ

2.1 สภาพสงครามอิรัก - คูเวต

2.2 หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.3 บทบาทโดยทั่วไปขององค์กรหลักของสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.1 สภาพของสงครามอิรัก - คูเวต

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของสงครามอิรัก-คูเวต โดยสังเขป โดยจะกล่าวนับตั้งแต่เหตุการณ์ที่เป็นสาเหตุและชนวนของการรุกรานคูเวตของอิรักจนกระทั่งเหตุการณ์ในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ซึ่งเป็นวันที่อิรักใช้กองกำลังทหารบุกเข้ายึดครองคูเวต เพื่อให้ทราบถึงความเกี่ยวพันของทั้งสองประเทศ ซึ่งจะช่วยให้มีความเข้าใจถึงพฤติกรรมของอิรักและคูเวตได้ดียิ่งขึ้น จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่อิรักบุกเข้ายึดครองคูเวตอันเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดสงครามขึ้น

¹ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2546), หน้า 242.

ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จนทำให้สหประชาชาติต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวมถึงการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักอันเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ และในส่วนท้ายจะเป็นการกล่าวถึงผลของสงครามอิรัก-คูเวต เพื่อเป็นการปูทางไปสู่ความเข้าใจมาตรการต่างๆ ที่สหประชาชาติจะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาในครั้งนี้อย่างต่อไป

2.1.1 ความเป็นมาของสงครามอิรัก-คูเวต

อิรักเป็นประเทศที่จัดว่าร่ำรวยน้ำมันมากเป็นอันดับที่ 2 ของโลก โดยมีน้ำมันสำรองอยู่ประมาณกว่า 100,000 ล้านบาร์เรล การผลิตน้ำมันของอิรักตกต่ำลงอย่างมากตลอดช่วงสงครามอิรัก-อิหร่าน ปี 1980-1988 และได้ทำให้อิรักกลายเป็นประเทศที่มีหนี้สินอยู่มากมาย โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม อิรักได้แก้ไขปัญหาการส่งออกน้ำมันด้วยการวางท่อน้ำมันผ่านตุรกีและซาอุดีอาระเบีย อิรักจัดว่าเป็นประเทศที่มีศัตรูรอบทิศ เพราะมีเรื่องขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านทั่วทุกด้าน ซึ่งบางเรื่องสามารถยุติลงได้โดยสันติวิธี แต่บางเรื่องก็ต้องใช้กำลังทหาร ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งกับซีเรียและตุรกีเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เหนือแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติส ความขัดแย้งกับชาวเคิร์ดซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในเขตแดนของอิรัก ความขัดแย้งกับซีเรียเกี่ยวกับปัญหาชายแดนและศักยภาพทางทหาร ความขัดแย้งกับอิหร่านเรื่องกรรมสิทธิ์ในดินแดนบริเวณปากน้ำซัต-อัลอาหรับ ทำให้อิรักเปิดฉากบุกอิหร่านเมื่อปี 1980 สงครามได้ยืดเยื้อยาวนานถึง 8 ปี ก่อนที่สหประชาชาติจะไกล่เกลี่ยให้ทั้ง 2 ประเทศหยุดยิงเมื่อ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1988 รวมถึงความขัดแย้งกับคูเวตด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจและปัญหาเขตแดน² ในด้านความสัมพันธ์กับคูเวตนั้น เมื่อคูเวตได้รับเอกราชในปี 1961 นายพลกอเซ็มของอิรัก คูเวตขอความร่วมมือจากอังกฤษ แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากอียิปต์ผู้ปรารถนาคูเวตเช่นเดียวกัน ที่น่าแปลกใจคือ ในเวลานั้นการเรียกร้องคูเวตคืนของอิรักได้รับการสนับสนุนจากโซเวียตและโมร็อกโก ซึ่งเวลานี้หันมาต่อต้านอิรักที่ยึดครองคูเวต ในเวลานั้นฝรั่งเศสวางตัวเป็นกลาง ส่วนจอร์แดนและคูนิเซียสนับสนุนคูเวต เมื่อคูเวตได้รับการยอมรับให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสันนิบาตอาหรับอิรักก็ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกโดยทันที³

ส่วนในด้านของคูเวตนั้น คูเวตได้ค้นพบน้ำมันในปี 1938 ส่งผลให้คูเวตมีลำดับความสำคัญขึ้นมาทันที ทั้งๆ ที่น้ำมันสามารถผลิตได้จริงในทศวรรษ 1940 แหล่งน้ำมันดิบสำรองที่

² “อิรักผู้มีศัตรูรอบทิศ,” มติชน (5 สิงหาคม 2533) : 7.

³ จรัญ มะลูลีม, “ตะวันออกกลาง,” ใน เอเชียรายปี 1991/2534 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 305.

ค้นพบมีทั้งสิ้น 65,000 ล้านบาร์เรล และคาดว่าจะมีอยู่ถึงอีก 30,000 ล้านบาร์เรล กูเวตมีกำลังการผลิตน้ำมันได้เกินกว่าวันละ 1.5 ล้านบาร์เรล อันเป็นปริมาณผลิตตามโควตาของกลุ่มโอเปก ผลจากการมีน้ำมันทำให้กูเวตเป็นรัฐที่มั่นคง การลงทุนของกูเวตในโลกตะวันตกมีสูงกว่าในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นจำนวนกว่า 1,000 เท่า โดยเป็นต่างชาติรายใหญ่ที่สุดที่เข้าไปลงทุนในอังกฤษ สเปนและญี่ปุ่น ประชากรกูเวตมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงถึงปีละ 13,860 เหรียญสหรัฐ⁴ ซึ่งถือว่าสูงเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกาและรัฐยังให้การสนับสนุนแก่ราษฎรกูเวตอย่างดีเยี่ยมในด้านการสาธารณสุขและการศึกษาเป็นการบริการให้เปล่าทุกระดับ รวมทั้งไม่ต้องเสียภาษีให้รัฐ อย่างไรก็ตาม สิทธิพิเศษต่างๆ ดังกล่าว มิได้ทำให้แก่ราษฎรกูเวตเป็นสำคัญ มิได้ตกทั่วถึงแก่ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในกูเวตซึ่งมีจำนวนมากกว่าราษฎรกูเวตเอง ปัญหาสำคัญของกูเวตก็คือ ความร่ำรวยอันมหาศาลและน้ำมันที่ตกอยู่ภายใต้ความควบคุมของคนในตระกูลเพียงตระกูลเดียว คือ ราชวงศ์อัล-ซาบาห์ ผู้เปรียบเสมือนเป็นเจ้าของประเทศ โดยได้สร้างปัญหาเรื่องการแบ่งชนชั้นผู้มั่งมีกับคนยากจนในระหว่างบรรดาประเทศอาหรับด้วยกัน โดยแม้ว่ากูเวตจะให้ความช่วยเหลือแก่บรรดาประเทศอาหรับที่ยากจนอยู่ไม่น้อยทั้งในรูปให้เปล่าและการกู้ยืมร่วมกัน แต่ก็มักไม่ได้รับการชำระคืน และในสายตาของประเทศอาหรับแล้วมองว่าความช่วยเหลือที่ได้รับนั้นน้อยเกินไป ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่า ในทันทีที่อิรักบุกกูเวตบรรดาประชาชนในประเทศอาหรับ โดยเฉพาะกลุ่มชนที่ยากจนออกมาเดินขบวนแสดงความยินดีต่อการกระทำของอิรัก อีกทั้งสื่อมวลชนของอิรักยังได้โฆษณาชวนเชื่อว่า การบุกกูเวตนั้นอิรักได้กระทำไปเพื่อสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่ประเทศอาหรับ เพราะราชวงศ์ของกูเวตได้ขโมยความร่ำรวยไปจากพี่น้องโลกอาหรับ การกระทำของอิรักจะช่วยกระจายความมั่งคั่งแก่ชาวอาหรับที่ยากจน นับว่าอิรักได้ใช้ประโยชน์จากความรู้สึกในโลกอาหรับเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงของกูเวตและรัฐอาหรับฝ่ายที่ร่ำรวยมาเป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้ความรุนแรงของอิรัก⁵ ให้มีความชอบธรรม

อนึ่ง ในอดีตนั้นกูเวตได้ถูกประกาศว่าเป็นส่วนหนึ่งของอิรักมาแล้วถึงสามครั้ง โดยครั้งสุดท้ายได้ถูกผนวกดินแดนโดยประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนเข้าเป็นดินแดนของอิรัก ก่อนหน้านั้นลัทธิจักรวรรดินิยมก็เข้ามาอิทธิพลในภูมิภาคนี้ โดยจุดประสงค์ของลัทธิจักรวรรดินิยมก็คือการพัฒนาภูมิภาคนี้ แต่จุดประสงค์ที่แท้จริงนั้นคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ จึงทำให้เกิดสงครามแย่งชิงทรัพยากรดังกล่าว

⁴ World Bank and CIA , U.S News & World Report, (August 20, 1990)

⁵ Carter Center, A Carter Center Briefings : Crisis in the Gulf. (Text), Discovery Channel #1, Air Date (16 September 1990) : 4-5.

จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ 1990 ความไม่พอใจของอิรักได้เริ่มทวียิ่งขึ้น อิรักได้กล่าวโจมตีคูเวตเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ หนึ่ง คูเวตไม่สำนึกในบุญคุณของอิรักที่ปกป้องคูเวตจากการรุกรานของอิหร่าน สอง คูเวตขโมยสูญน้ำมันจากทุ่งน้ำมันรูไมลา ต้องใช้ค่าเสียหายให้อิรัก สาม คูเวตร่วมกับชาติสมาชิกโอเปกอื่นผลิตน้ำมันเกินข้อกำหนดเป็นเหตุให้ราคาน้ำมันโลกตกต่ำเป็นผลร้ายทางเศรษฐกิจของอิรักอย่างรุนแรงซึ่งคูเวตต้องชดใช้ความเสียหายนี้

28 พฤษภาคม 1990 ในการประชุมฉุกเฉินของสันนิบาตอาหรับ อิรักอ้างว่าการที่คูเวตผลิตน้ำมันเกินข้อกำหนดนั้นทำให้ราคาน้ำมันโลกตกต่ำในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ทำให้อิรักเสียหายปีละ 14,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอิรักจะไม่ยอมทนทุกซ์กับการก่อสงครามเศรษฐกิจของคูเวตอีกต่อไป

18 กรกฎาคม 1990 ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิกสันนิบาตอาหรับที่คูนิเชีย รัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก นาย Tariq Aziz กล่าวขี้ว่าคูเวตขโมยน้ำมันมูลค่า 2,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากอิรักและเข้ามาตั้งที่มั่นทางทหารในดินแดนอิรัก

23 กรกฎาคม 1990 คูเวตแถลงว่าไม่ต้องการให้มหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีแก้ไขข้อพิพาทและต้องการให้อาหรับตกลงแก้ไขปัญหากันเอง (an Arab solution) แต่ในวันที่ 24 กรกฎาคม อิรักเคลื่อนกำลังทหารเตรียมพร้อมที่พรมแดนคูเวต ขณะที่นาง Margaret Tutwiler โฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ แถลงว่า สหรัฐฯ ไม่มีสนธิสัญญาทางทหารกับคูเวตและไม่มีพันธกรณีทางความมั่นคงหรือทางการป้องกันอื่นใดเป็นพิเศษกับคูเวต⁶ และในการประชุมโอเปก (OPEC) ที่เจนีวา ในวันที่ 27 กรกฎาคม โดยที่ประชุมได้ตกลงเพิ่มราคาน้ำมันจากบาร์เรลละ 18 เหรียญสหรัฐฯ เป็น 21 เหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่อิรักต้องการให้บาร์เรลละ 25 เหรียญสหรัฐฯ

31 กรกฎาคม 1990 อิรักและคูเวตได้เจรจากันที่เจดดาห์ (Jeddah) โดยกษัตริย์ Fahd แห่งซาอุดีอาระเบียเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแต่ล้มเหลว

2 สิงหาคม 1990 อิรักส่งกำลังทหารประมาณ 120,000 คน และยานเกราะประมาณ 900 คัน ข้ามพรมแดนเข้าคูเวต ใช้เวลา 12 ชั่วโมงยึดคูเวตได้ทั้งประเทศ กษัตริย์คูเวต Sheikh Jaber Al Ahmad Al Jaber Al Sabahหนีไปยังซาอุดีอาระเบียและจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่เมืองกาฮ์ฟ

⁶ Peter Jennings, "Line in the Sand", ABC News (11 September 1990)

2.1.2 สาเหตุของการที่อิรักถูกรานควอด

จากประวัติความเป็นมาของสงครามอิรัก-คูเวต ดังกล่าวใน ข้อ 2.1 นั้น จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างอิรัก-คูเวต ได้เกิดขึ้นสืบเนื่องติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานนับแต่การก่อตั้งประเทศทั้งสองและได้ถูกรุ่นเป็นครั้งคราวนับแต่สถานการณ์ในความขัดแย้งในปัญหาเส้นเขตแดนในปี 1961 และการที่อิรักอ้างสิทธิเหนือดินแดนของเกาะบางเกาะซึ่งเป็นของคูเวตในปี 1973 เป็นต้น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศนี้ถึงจุดแตกหักในปี 1990 ซึ่งสามารถที่จะพิจารณาถึงสาเหตุของการที่อิรักถูกรานควอดได้ดังต่อไปนี้ คือ

2.1.2.1 สาเหตุทางความขัดแย้งด้านภูมิศาสตร์

เนื่องจากอิรักมีข้อขัดแย้งด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ไม่มีความสะดวกในทางออกสู่ทะเล โดยมีช่องทางขนาดเล็กและไม่เปิดโปรงในการเข้าออกสู่อ่าวเปอร์เซีย ซึ่งมีเพียงสองทางเท่านั้น ได้แก่ที่เมืองอุมม์กอสร์ซึ่งเป็นฐานทัพที่ต้องผ่านชายฝั่งของคูเวต และที่ร่องน้ำซัดด์ อัลอาหรับ ซึ่งเป็นเส้นเขตแดนระหว่างอิรักกับอิหร่าน โดยจากรูปการทางภูมิศาสตร์เช่นนี้ หากอิรักได้คูเวตไว้เป็นดินแดนของตนหรืออย่างน้อยมีอิทธิพลเต็มที่เหนือคูเวต อิรักก็จะสามารถใช้ประโยชน์ของชายฝั่งด้านทิศตะวันออกของคูเวตเพื่อการเข้าออกสู่อ่าวเปอร์เซียได้สะดวกมากขึ้น และอาจไม่ต้องอาศัยการส่งออกน้ำมันผ่านท่อตัดผ่านดินแดนของประเทศเพื่อนบ้านสี่ประเทศอย่าง ตุรกี ซีเรีย จอร์แดน และซาอุดีอาระเบีย ดังเช่นที่เป็นอยู่⁷ โดยอิรักได้แสดงความจำนงค์ขอเช่าเกาะบูบิยัน (Bubiyan) และเกาะวาร์บา (Warba) ในอ่าวเปอร์เซียจากคูเวตเป็นระยะยาว เพราะที่ตั้งของทั้งสองเกาะนี้ขวางทางออกสู่อ่าวเปอร์เซียของอิรัก ถ้าคูเวตยินยอมให้อิรักเช่า อิรักก็จะสามารถขายน้ำมันได้อย่างสะดวก เรือบรรทุกน้ำมันจะสามารถเข้ามาเทียบท่าเรือน้ำลึกและรับน้ำมันจากอิรักได้โดยตรง⁸

นอกจากนี้ปัญหาทางภูมิศาสตร์มีประเด็นอีกแง่หนึ่งคือ คือ อิรักยังต้องการให้คูเวตคืนดินแดนที่รุกล้ำเข้ามา อันได้แก่เขตรูมัลลาห์ (Rumallah Oil Field) ซึ่งเป็นพรมแดนที่เชื่อมต่อกันระหว่างภาคใต้ของอิรักและภาคเหนือของคูเวต ซึ่งบริเวณนี้คูเวตมีความได้เปรียบทางธรณีวิทยา คือเป็นบริเวณที่มีปริมาณน้ำมันเป็นจำนวนมากซึมจากที่ราบสูงของอิรัก

⁷ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 116.

⁸ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, "อิรัก," ใน เอเชียรายปี1991/2534 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 324.

มายังแอ่งที่ต่ำกว่าในคูเวต อิรัก ได้ถือเอาความคลุมเครือของเส้นเขตแดนที่ยังตกลงกันไม่ได้นี้มาเป็นข้ออ้างการครองสิทธิเหนือแหล่งน้ำมันนี้ตลอดมา⁹

หากเรายอมรับกันว่าอิรักเป็นผู้รุกรานคูเวตแล้วอย่างหนึ่งที่ต้องยอมรับเช่นกันก็คือในอดีตนั้นมหาอำนาจแบ่งสรรดินแดนอย่างไม่เหมาะสม¹⁰ เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตะวันตกเรียกประเทศในแถบตะวันออกกลางว่าเป็นประเทศใหม่ ดินแดนที่พวกเขาจัดแบ่งไว้ นั้นเหมือนกับที่พวกเขาแบ่งเจิวในจัน ตัวอย่างเช่นการประชุมที่ลอนดอน ในปี 1940, 1941 และ 1945 ซึ่งถูกเรียกว่าการแบ่งแบบไข่มุกเจิว¹¹ เป็นที่ทราบกันดีว่า โลกอาหรับนับแต่อดีตจะมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะทางด้านเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม ภายหลังยุคอาณานิคมฝรั่งเศสดินแดนเหล่านี้ถูกแบ่งออกเป็นเสี่ยงๆ เป็นการแบ่งเขตแดนตามภูมิศาสตร์และผลประโยชน์ของจักรวรรดินิยม โดยไม่คำนึงถึงความหนาแน่นของประชากรและความผูกพันกับอารยธรรมอันเก่าแก่ ประเทศเล็กๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้อาณานิคม เช่น คูเวต มีประชากรน้อย แต่กลับตั้งอยู่บนบ่อน้ำมันมหาศาล ปัญหาที่คูเวตถูกถามจากชาวอาหรับด้วยกันคือน้ำมันนั้นแท้จริงแล้วชาวอาหรับโดยทั่วไปได้ประโยชน์จากบ่อน้ำมันแค่ไหน หรือเป็นของคนเพียงหยิบมือเดียวเท่านั้น ที่กลายเป็นอัครเศรษฐีใช้ชีวิตฟุ่มเฟือยในขณะที่ชาวอาหรับยากจนอยู่¹²

2.1.2.2 สาเหตุทางด้านสถานะของดินแดน

ปัญหาเรื่องการแบ่งเขตแดนระหว่างสองประเทศซึ่งมีพรมแดนเชื่อมต่อกันทางทิศใต้ของอิรักและทางทิศเหนือของคูเวตนั้น ยังไม่เป็นที่ตกลงกันอย่างสิ้นสุดเด็ดขาด แม้จะมีข้อตกลงหลายครั้งมาแล้วในประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

⁹ ประทุมพร วิชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 116-117.

¹⁰ George Joffe, "Kuwait", The Cambridge Encyclopedia of the Middle East and North Africa, Eds. by Trevor Mostyn and Albert Hourani (Cambridge University Press, 1988), p. 364.

¹¹ ไตรรัตน์ สุนทรภัสสร, จรัญ มะลูลีม, วิทยา วิเศษรัตน์, ปกรณ์ ปรียากรณ์ และบรรจง บินกาชัน, บันทึกการอภิปรายศึกษากรณีปัญหาอิรักบุกคูเวต ที่ห้องประชุมศูนย์กลางอิสลามแห่งประเทศไทย, 11 สิงหาคม 2533 . (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹² วรวิทย์ เจริญเลิศ, "แง่มุมหนึ่งของวิกฤตการณ์ตะวันออกกลาง กรณีอิรัก-คูเวต", มติชน : 9.

กล่าวคือ อิรักอ้างว่า คูเวตเป็นส่วนหนึ่งของอิรักมาตั้งแต่สมัยที่อาณาจักรออตโตมานปกครองอยู่ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 อังกฤษเข้ายึดครอง เพราะเป็นแผ่นดินที่เต็มไปด้วยทรัพยากรที่สมบูรณ์ เวลานั้นคูเวตเป็นส่วนหนึ่งของบัสราของอิรัก ซึ่งอังกฤษได้ยึดเป็นอาณานิคม (เมื่อยึดครองคูเวตได้แล้วอิรักก็ถือว่าคูเวตเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก) อิรักได้กล่าวอ้างต่อไปว่า ราชวงศ์ซาบาฮ์ได้ยึดเอาคูเวตเป็นของตนด้วยการช่วยเหลือของอังกฤษ และนำทรัพยากรของตนไปใช้อย่างฟุ่มเฟือย อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงนั้นผู้นำของอิรักในอดีตนั้นล้วนแต่ยืนยันกันว่าคูเวตเป็นส่วนหนึ่งของตนทั้งสิ้น แต่อังกฤษก็ปฏิเสธมาตลอดเช่นกัน¹³

ส่วนคูเวตยึดถือประวัติศาสตร์อีกแง่มุมหนึ่ง คือ แม้ว่าตั้งแต่สมัยโบราณคูเวตจะเคยเป็นส่วนหนึ่งของแคว้นบัสรา แต่ในศตวรรษที่ 19 คูเวตมีฐานะเป็นรัฐที่มีอำนาจเหนือรัฐอื่น (Suzerain State) ของจักรวรรดิออตโตมัน อังกฤษได้เข้ามาสร้างไมตรีกับเจ้าผู้ครองรัฐคูเวต โดยได้ทำข้อตกลงในปี 1899 มีข้อความสำคัญว่า หากคูเวตจะถูกเปลี่ยนสภาพโดยการรวมกับรัฐอื่นหรือให้รัฐอื่นเช่าดินแดน หรือขายดินแดนให้แก่รัฐอื่น หรือยอมให้รัฐอื่นเข้ามายึดครองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องได้รับความยินยอมจากอังกฤษก่อน ต่อมาอังกฤษกับตุรกีได้ลงนามในอนุสัญญา Anglo - Turkish เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 1913 แบ่งเขตอิทธิพลระหว่างกันในอ่าวเปอร์เซียซึ่งตุรกีได้ยอมรับข้อตกลง ค.ศ.1899 ระหว่างอิรักกับคูเวต และได้กำหนดเส้นแบ่งเขตแดนของคูเวตเสียใหม่ให้แยกออกมาจากแคว้นบัสรา¹⁴ แต่อิรักเองมิได้ให้ความสำคัญแก่ข้อตกลง ค.ศ. 1913 โดยอ้างว่าข้อตกลงนี้มีได้มีการให้สัตยาบันจากทั้งอังกฤษและตุรกี และต่อมาในวันที่ 7 พฤศจิกายน 1874 อังกฤษได้ประกาศให้คูเวตมีรัฐบาลอิสระ โดยมีสถานะเป็นรัฐในอารักขา (Protectorate) ของอังกฤษ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง สันนิบาตชาติได้สถาปนาดินแดนในอาณัติในตะวันออกกลางขึ้นหลายแห่ง ในกรณีของอิรักได้มีการรวม 3 แคว้นทางภาคเหนือของคูเวต คือ โมซูล แบกแดด และบัสรา ให้เป็นประเทศอิรักใหม่ โดยมีสถานะเป็นดินแดนในอาณัติของสันนิบาตชาติภายใต้การปกครองของอังกฤษ ส่วนเส้นเขตแดนทางภาคใต้ของอิรักซึ่งเชื่อมต่อกับเขตแดนของคูเวตถูกกำหนดให้เป็นไปตามข้อตกลงเดิม ค.ศ.1913 ต่อมาอิรักได้รับเอกราชเมื่อปี 1932 ก็ยังคงถูกอังกฤษใช้อิทธิพลให้ยอมรับการแบ่งเส้นเขตแดนกับคูเวตตามข้อตกลงเดิม ค.ศ. 1913¹⁵

¹³ จริญญา มะลูติม , “บางแง่มุมของกรณีอิรักบุกคูเวต” มติชน (13 กันยายน 2533)

¹⁴ Charles Tripp, A History of Iraq (Cambridge : Cambridge University Press, 2001) : chapter 2, p.22.

¹⁵ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 113-114.

เมื่อคูเวตได้รับเอกราชจากอังกฤษนับตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน 1961 อังกฤษก็ยกเลิกข้อตกลงที่ทำกับคูเวตใน ค.ศ.1899 รัฐบาลของอิรักก็ยังคงข่มขู่คูเวตเรื่องที่ดินคูเวตเคยเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดบัสราสมัยที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิออตโตมันเหมือนดังเช่นที่เคยกล่าวอ้างมา ต่อมาประมาณปี ค.ศ.1963 รัฐบาลอิรักก็ให้การรับรองเอกราชของคูเวตและประกาศยอมรับเขตแดนระหว่างอิรักกับคูเวตตามที่อังกฤษกำหนดไว้ โดยมีเอกสารอย่างเป็นทางการในวันที่ 4 ตุลาคม 1963 ยืนยันข้อตกลงนี้¹⁶ ในปี ค.ศ.1973 อิรักได้เริ่มกดดันคูเวตเรื่องการขอเช่าเกาะทั้งสองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นมาแล้วครั้งหนึ่ง และมาขอเช่าอีกครั้งเมื่อเกิดกรณีพิพาทนี้ขึ้น¹⁷

เหตุผลสำคัญที่อิรักอ้างเพื่อบุกคูเวตใน ค.ศ.1990 ก็คือ อิรักยังคงอ้างสิทธิ์ครอบครองดินแดนคูเวตทั้งประเทศในฐานะเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก ซึ่งหมายความว่า ปัญหาเรื่องดินแดนระหว่างอิรักกับคูเวตแม้จะมีการเจรจาในเรื่องนี้หลายครั้งหลายคราวและมีเอกสารกำกับอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นที่ยอมรับโดยตัวแทนที่มีอำนาจเต็มของแต่ละฝ่าย แต่ในทัศนะของอิรักเองถือว่าปัญหาเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ตกลงอย่างสิ้นสุดเด็ดขาด¹⁸

2.1.2.3 สาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ

ภายหลังจากที่มีการประกาศหยุดยิงอย่างเป็นทางการ อิรักก็มีภาระที่จะต้องบูรณะฟื้นฟูประเทศซึ่งบอบช้ำจากสงครามดังกล่าว อิรักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนัก เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอิรักได้ทุ่มเทงบประมาณของประเทศทั้งหมดไปกับการรบนจนกระทั่งละเลยการพัฒนาในด้านอื่นๆ มาโดยตลอด ทั้งนี้ ภายหลังสงครามอิรัก-อิหร่าน ปริมาณการผลิตน้ำมันของอิรักเริ่มกลับคืนสู่ภาวะปกติ ทำให้รายได้หลักของอิรักกว่าร้อยละ 99 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมดนั้นมาจากการส่งออกน้ำมันดิบ แต่จากการที่อิรักมีหนี้สินติดค้างอยู่กับประเทศต่างๆ ที่ได้ให้กู้ยืมมาในการทำสงครามมีมูลค่ากว่า 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้การกู้ยืมเงินลงทุนมาเพื่อบูรณะประเทศและการดำเนินโครงการต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ประเทศที่เป็นเจ้าหนี้อย่างฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อิตาลี ต้องการให้อิรักดำเนินการชำระหนี้สินเดิมที่ติดค้างอยู่ให้หมดเสียก่อน และมีบางประเทศเช่น เยอรมนีที่ปฏิเสธการชำระคืนในรูปแบบของน้ำมันต่างๆ ที่รู้อยู่ว่าอิรักไม่อยู่ในสถานภาพที่จะชำระหนี้เป็นเงินสดคืน¹⁹

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

¹⁷ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, “อิรัก”, ใน เอเชียรายปี 1991/2534 , หน้า 325.

¹⁸ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 116.

¹⁹ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, “อิรัก”, ใน เอเชียรายปี 1991/2534 , หน้า 321.

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเหตุให้อิรักพยายามผลักดันให้องค์การ โอเปก (OPEC) กำหนดโควตาในการผลิตน้ำมันและกำหนดราคาน้ำมันเสียใหม่ โดยอิรักได้ประมาณการว่า ถ้าสามารถเจรจาเพื่อเพิ่มราคาน้ำมันจากบาร์เรลละ 18 เหรียญสหรัฐฯ เป็น 30 เหรียญสหรัฐฯ ภายในระยะเวลา 3 ปี อิรักจะสามารถปลดภาระหนี้สินต่างๆ ได้หมดและจะทำให้มีเงินคงคลังที่จะสามารถดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศได้ แต่ความพยายามของอิรักในเรื่องดังกล่าว นั้นหาได้ประสบผลสำเร็จไม่²⁰

อิรักได้วิเคราะห์ปัญหาน้ำมันต่อไปว่า การที่ราคาน้ำมันในตลาดโลก ลดลงนั้น ขณึ่งมาจากชาติริมอ่าวเปอร์เซียลักลอบผลิตน้ำมันเกินจำนวนโควตาที่ตนได้รับ โดยประเทศที่สมควรถูกตำหนิมากที่สุดในเรื่องนี้คือ คูเวตและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ทั้งนี้ อิรักได้ระบุว่า การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้อิรักสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก อิรักจึงได้มีความพยายามเรียกร้องให้ประเทศกลุ่มโอเปกลดปริมาณการผลิตน้ำมันลงเพื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกจะสูงขึ้น จนในที่สุดได้มีการประชุมรัฐมนตรีกระทรวงน้ำมันของอิรัก คูเวต กาตาร์ และซาอุดีอาระเบีย ขึ้นที่นครเจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยที่ประชุมได้ตกลงยินยอมลดปริมาณการผลิตน้ำมันลงเพื่อคั้งราคาในตลาดโลกให้สูงขึ้น²¹ ในขณะเดียวกัน อิรักได้เริ่มกล่าวหาว่าคูเวตได้ลักลอบสำรวจและผลิตน้ำมันดิบจากเขตแดนอิรักมาโดยตลอดกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งคิดเป็นมูลค่าถึง 2,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้อิรักยังได้กล่าวหาสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ด้วยว่าเป็นตัวการทำให้ น้ำมันในตลาดโลกมีราคาถูกลงและเรียกร้องให้จ่ายค่าชดเชยการที่ผลิตน้ำมันเกินโควตาที่ได้รับ มีการจัดการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวระหว่างผู้แทนของอิรักกับคูเวตแต่ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากอิรักเรียกร้องเงิน 2,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ที่คูเวตได้จากการขายน้ำมันที่อิรักอ้างว่าคูเวตได้ลักลอบสูบไปจากดินแดนของอิรักและเรียกร้องเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (aid) อีก 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

2.1.2.4 สาเหตุทางด้านอื่นๆ

สาเหตุอื่นๆ ที่อิรักยกขึ้นมาอ้างในการบุกคูเวตมีดังต่อไปนี้

1. หนึ่งในสาเหตุที่อิรักบุกอิหร่านก็เนื่องจากว่าอิรักมีความปรารถนาที่จะได้ครอบครองทางออกสู่ทะเล ที่เรียกว่า ชัต-อัลอาหรับ สงครามครั้งนั้นได้สร้าง

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 322.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

ความสูญเสียให้กับอิรักทั้งทางด้านกำลังพลและอาวุธอย่างมหาศาล หนี้สินของอิรักภายหลังสงครามมีประมาณกว่า 40 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยเจ้าหนี้รายใหญ่ได้แก่ ภูมิภาคและชาติอู่อาระเบีย บางส่วนของเงินจำนวนนี้อิรักเข้าใจว่าเป็นเงินช่วยเหลือ (Grant) มีเงินกู้ (Loan)²² ทั้งนี้ อิรักได้เคยกล่าวอ้างว่าการที่อิรักรบกับอิหร่านนั้น เป็นการรบในนามของอาหรับจึงสมควรที่ชาติอาหรับจะช่วยกันจ่ายภาระหนี้สินดังกล่าว โดยอิรักยังได้เรียกร้องให้กลุ่มประเทศอาหรับรวมทั้งภูมิภาคและชาติอู่อาระเบีย ยกเลิกหนี้สินดังกล่าวที่อิรักได้รับมาเพื่อทำสงครามกับอิหร่านด้วย จากผลของการทำสงครามดังกล่าวทำให้อิรักเป็นหนี้ต่อโลกอาหรับถึง 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดย 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นั้นเป็นเงินที่ได้มาจากภูมิภาค²³ การยุติสงครามที่ดำเนินมาเป็นเวลา 8 ปีได้ ทำให้สถานการณ์พรมแดนด้านตะวันออกของอิรักสงบลง อิรักคลายความหวั่นเกรงในสถานการณ์ทางด้านนี้ จึงสามารถดำเนินนโยบายทางการทหารในความมุ่งหมายเดิมได้เต็มที่

2. ทักษะคติที่อิรักมีต่อภูมิภาคถือเป็นสาเหตุที่รวบรวมจากเหตุการณ์และสภาพความจริงหลายกรณี que แสดงให้เห็นถึงทักษะคติที่ผู้นำอิรักมีภูมิภาค โดยสามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ จากการศึกษาภูมิภาคเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับอิรัก แต่มีทางออกทะเลที่เป็นอิสระต่อตนเองเพราะมีชายฝั่งด้านตะวันตกและตะวันตกเฉียงใต้เลียบไปกับอ่าวเปอร์เซียเป็นระยะทางยาว ภูมิภาคถือเป็นประเทศที่มีน้ำมันสำรองเป็นอันดับสามของโลกรองจากอิรัก รายได้ต่อหัวต่อปีของประชากรภูมิภาคประมาณ 23,000 เหรียญสหรัฐฯ (คิด 10 อันดับแรกของโลกตลอดมา) แต่ในกรณีของอิรักที่มีน้ำมันสำรองมากกว่ากลับจัดอยู่ในประเทศที่มีรายได้น้อยประมาณ 3,000 เหรียญสหรัฐฯ²⁴ ความมั่นคงของภูมิภาคเป็นรูปธรรมชัดเจน กล่าวคือ เมื่อหลวงคือภูมิภาคซีดีมีความทันสมัยที่สุดในกลุ่มประเทศอาหรับ ริมอ่าวเปอร์เซีย มีการวางผังเมืองอย่างสะดวกและสวยงาม กลุ่มมุสลิมสุหนี่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แม้จะมีกลุ่มมุสลิมชีอะดที่เป็นประชากรส่วนน้อยและเรียกร้องความเสมอภาคไม่ต่างจากอิรักแต่โดยรวมสังคมภูมิภาคมีเสถียรภาพและความเรียบร้อยพอใช้ เนื่องจากระบบรัฐสวัสดิการของประเทศไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การรักษาพยาบาล ระบบเงินบำนาญ ให้ประโยชน์แก่ชาวภูมิภาคทั่วหน้า จากสภาพสังคมที่ผ่อนคลายและทันสมัยนั้นเอื้อให้เจ้าผู้ครองภูมิภาคสามารถทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เป็นเหตุให้ผู้นำอิรักมีทักษะที่เกรงว่าบรรยากาศผ่อนคลายและเป็นประชาธิปไตยจะแทรกซึมเข้าไปทำลาย

²² ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 117.

²³ จรัญ มะลูลีม, “ตะวันออกกลาง,” ใน เอเชียรายปี 1991/2534, หน้า 303.

²⁴ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 118.

ความมั่นคงของสังคมอิรักที่ถูกปกครองอย่างเคร่งครัดจากเบื้องสูง ดังนั้นเพื่อตัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อิรักจึงต้องการยึดครองคูเวตไว้เป็นของอิรักโดยถาวรเสียเลย²⁵

3. นอกจากเหตุผลต่างๆของการบุกอิรักที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้ว อิรักยังอ้างว่าเข้าไปในคูเวตเพราะกองกำลังของคูเวตเรียกร้อง ซึ่งหลายฝ่ายอ้างว่า เป็นการกล่าวอ้างของอิรักเพื่อหาความชอบธรรมในการเข้ายึดครองคูเวตนั่นเอง²⁶

4. จากการสิ้นสุดของสงครามเย็น (Cold War) ประกอบกับความล้มเหลวของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ทำให้ประชาชนในรัฐอาหรับต้องการประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกันในความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะเมื่อคูเวตปกครองและกุมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยชนกลุ่มน้อยเพียงตระกูลเดียว คือ Al-Sabah²⁷

5. จากความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล โดยเฉพาะในปี 1989-1990 เมื่อชาวยิวในสหภาพโซเวียตเดินทางมาตั้งถิ่นฐานในอิสราเอล ทำให้อาหรับไม่พอใจและมุ่งประเด็นมายังปัญหาปาเลสไตน์ ซึ่งอิรักใช้เป็นข้ออ้างเพื่อนำไปสู่ความเป็นผู้นำโลกอาหรับของอิรัก อาจกล่าวได้ว่า เป็นความทะเยอทะยานของซัดดัม ฮุสเซน ที่ปรารถนาจะเป็นผู้นำชาติอาหรับ²⁸

2.1.3 ผลของสงครามอิรัก-คูเวต

ผลที่ตามมาจากสงครามครั้งนี้ปรากฏทั้งในด้านกว้างและด้านลึกต่ออิรัก สหประชาชาติและประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และสามารถกล่าวได้ว่า ผลจากสงครามครั้งนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การบุกโจมตีอิรักโดยสหรัฐฯ ในสงครามอ่าวครั้งที่สองอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากทุกด้านแล้ว สามารถสรุปโดยรวมได้ว่า ผลที่ตามมาจากสงครามอิรัก-คูเวตมีดังนี้

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

²⁶ จรัญ มะลูลีม, “ตะวันออกกลาง,” ใน เอเชียรายปี 1991/2534, หน้า 294.

²⁷ Fred Halliday, “The Gulf War and its Aftermath : First Reflections”, International Affair, 67 (April, 1991) : 223.

²⁸ Ibid., p.224.

1. อิรักเองได้รับความสูญเสียจากสงครามทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การทูต และศักดิ์ศรีทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ในฐานะที่ตกเป็นผู้แพ้สงคราม เรียกได้ว่า อิรักไม่ได้ประโยชน์ใดๆเลยจากการบุกคูเวตในครั้งนี้ เพราะแม้แต่จะตั้งอู่ขีปนาวุธหรือแสวงหาประโยชน์จากน้ำมันของคูเวตก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะอิรักไม่แข็งแกร่งพอที่จะต้านทานการบีบบังคับของสหรัฐฯและสหประชาชาติ จึงต้องเริ่มถอนกำลังออกจากคูเวตตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ.1991²⁹

2. ผลของสงครามครั้งนี้ได้นำมาซึ่งมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติซึ่งมีผลต่อเนื่องมาจนถึงสงครามอ่าวครั้งที่สอง แม้จะมีการยืดหยุ่นผ่อนปรนบ้างด้วยโครงการน้ำมันแลกอาหาร (Oil-for-Food Program) ในระหว่างนั้น การที่อิรักถูกลดโทษด้วยมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในฐานะผู้รุกรานเช่นนั้น ทำให้อิรักไม่มีโอกาสได้ฟื้นฟูประเทศซึ่งย่อยยับจากสงครามได้ เรียกได้ว่าความได้เปรียบในการเป็นเจ้าของแหล่งน้ำมันขนาดใหญ่มหาศาลมิได้ทำประโยชน์ให้แก่อิรักเลย ไม่ว่าจะต่อสถาบันผู้นำหรือต่อประชาชนโดยส่วนรวม เหตุผลนี้สามารถอธิบายได้ชัดเจนว่า เป็นเหตุให้อิรักตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบต่อกองกำลังของสหรัฐฯ และพันธมิตรอีกสองประเทศที่สามารถเอาชนะชนะต่ออิรักได้ในสงครามอ่าวครั้งที่สอง (ค.ศ.2003) ภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือนเท่านั้น³⁰

3. แม้อิรักจะยังคงมีสถานะเป็นรัฐเอกราชทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บทบาทของอิรักในฐานะที่เป็นรัฐผู้แพ้สงครามในสงครามอันเริ่มมาจากฝ่ายตนเองเป็นผู้รุกรานครั้งนั้น ทำให้อิรักต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการลงโทษหลายประการ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการจำกัดหรือทำลายความเป็นรัฐเอกราชของอิรักลงไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การไม่สามารถติดต่อค้าขายกับต่างชาติได้ตามปกติเพราะมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ การต้องยินยอมให้คณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UNSCOM) ชุดแรกเข้ามาสืบเสาะค้นหาอาวุธร้ายแรงภายในประเทศอย่างที่สามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตหวงห้ามซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์แห่งชาติของอิรักได้เกือบทุกแห่ง รวมทั้งการที่อิรักต้องยินยอมให้สหรัฐฯและอังกฤษใช้อำนาจเข้ามากำหนด “เขตห้ามบิน” ทางภาคเหนือและภาคใต้ของอิรัก เพื่อป้องกันไม่ให้อิรักทำการปราบปรามชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดทางภาคเหนือ และชนมุสลิมชีอะห์ทางภาคใต้ ซึ่งมีปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลกลางอยู่เป็นประจำ³¹

²⁹ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิฤตถาวร? , หน้า 129.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-130.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

4. ภายหลังจากสงครามกับคูเวตแล้ว มีกลุ่มชาวอิรักหลายกลุ่มใน 14 จังหวัด จากจำนวนทั้งหมด 18 จังหวัดทั่วประเทศ ได้ก่อการกำเริบขึ้นต่อต้านรัฐบาลกลางในระดับต่างๆ บ้างก็เป็นเพราะการกระทำของชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติและศาสนาที่ต่อต้านรัฐบาลกลางอยู่ก่อนแล้ว บ้างก็เป็นชาวอิรักที่ต่อต้านบทบาทของรัฐบาลกลางที่นิยมการทำสงครามมากกว่าจะพัฒนาประเทศให้เจริญและมั่นคงอย่างที่ควรจะเป็น ในกรณีการก่อกำเริบเหล่านี้ ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ได้ใช้กองกำลังป้องกันสาธารณรัฐเข้าปราบปรามกบฏกลุ่มต่างๆ อย่างทารุณ ผลก็คือประชาชนชาวอิรักตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบต่อไปในการต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลกลางที่ใช้อำนาจเผด็จการอย่างไม่มีขอบเขตโดยอ้างความจำเป็นเพื่อการรักษาเสถียรภาพของประเทศ³²

5. แม้ว่าสหรัฐฯจะมี “ปฏิบัติการพายุทะเลทราย (Operation Desert Storm)” เพื่อบังคับให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวต ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกำลังสหประชาชาติ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ปฏิบัติการครั้งนี้เป็นการนำนโยบายระเบียบโลกใหม่ (New World Order)³³ ของสหรัฐฯมาใช้ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น คือ สหรัฐฯเป็นมหาอำนาจชั่วคราวในโลกล่าช้าที่สามารถใช้กำลังได้ในทุกภูมิภาค โดยไม่มีอำนาจใดๆ มาถ่วงดุล โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งเป็นดินแดนที่มีความละเอียดอ่อนทางยุทธศาสตร์ตลอดมา และสหรัฐฯ พยายามระงับตัวที่จะไม่ใช้กำลังในภูมิภาคนี้ในลักษณะเป็นสงครามอเมริกันมาก่อน และเนื่องจากในสงครามอ่าวครั้งแรกนี้ อิรักเป็นผู้ผิดอย่างชัดเจน ดังนั้น นอกจากสหรัฐอเมริกาจะเข้าร่วมสงครามทั้งโดยหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและด้วยผลประโยชน์คือป้องกันมิให้แหล่งน้ำมันที่รวมกันแล้วมีมากที่สุดในโลกตกไปอยู่ในมือของผู้นำชนิคมชอบรุกรานและไม่เป็นประชาธิปไตยดังเช่นประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนแล้ว สหรัฐฯยังประสบความสำเร็จทางอ้อมที่สามารถทำลายเอกภาพของกลุ่มรัฐอาหรับได้สำเร็จคือประเทศอาหรับส่วนใหญ่ต่อต้านอิรักในสงครามครั้งนี้ และหันมามองเห็นว่าสหรัฐฯ สามารถเป็นที่พึ่งพาได้ในยามฉุกเฉิน³⁴

6. อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ ได้เข้าไปมีบทบาทเพิ่มเติมในตะวันออกกลางภายหลังจากสงครามครั้งนี้ มิใช่จะมีส่วนในการช่วยพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคนี้ หรือมิใช่เข้าไปเป็นตัวนำในการสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

³³ นโยบายระเบียบโลกใหม่ (New World Order) เป็นนโยบายของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ผู้เป็นพ่อที่ได้กำหนดขึ้น และถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการในยุครัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ผู้เป็นลูก

³⁴ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก: วิกฤตถาวร?, หน้า 131.

เช่น หลังจากถูกปลดปล่อยแล้ว คุเวตก็มีได้รับการพัฒนาให้เป็นรัฐประชาธิปไตยเต็มที่ รวมทั้งอิรักด้วย ซึ่งสหประชาชาติและสหรัฐฯ ได้ร่วมกันมีมาตรการต่างๆ ใช้บังคับอิรักในลักษณะลงโทษอิรัก เนื่องจากเป็นผู้ก่อสงคราม แต่ไม่มีมาตรการใดที่นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในอิรักรวมทั้งในประเทศข้างเคียง³⁵

7. เปรียบเทียบระหว่างสงครามอิรัก-อิหร่าน (ค.ศ.1980-1988) กับสงครามอิรัก-คูเวต (ค.ศ.1990-1991) ภายหลังสงครามคราวแรก สหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ต่ออิรักดีขึ้นกว่าเดิม เพราะความคิดที่อิรักเป็นผู้รุกรานอิหร่านยังไม่สำคัญเท่ากับที่อิรักเป็นผู้ที่ช่วยลิดรอนอำนาจปกครองในระบบใหม่ของอิหร่าน คือ การปฏิวัติอิสลาม มิให้แผ่ขยายออกไปในภูมิภาคตะวันออกกลาง และในขณะเดียวกันสหรัฐฯ สามารถดึงอิรักออกมาจากการเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียตด้วยการให้ความช่วยเหลือทางอาวุธให้แก่อิรัก แต่ภายหลังสงครามอ่าวครั้งแรกนี้ สหรัฐฯ เริ่มตระหนักว่าความเป็นมหาอำนาจเดี่ยวของตนจะปลอดภัยราบรื่นมิได้ หากมีประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่มีนโยบายชอบรุกราน ไม่ยับยั้งชั่งใจในการทำสงคราม และมีศักยภาพในการมีอาวุธร้ายแรงก็อาจเป็นภัยต่อสหรัฐฯ ได้ ด้วยเหตุนี้สหรัฐฯ จึงมีนโยบายสกัดกั้นอิรักทุกวิถีทางด้วยเครื่องมือต่างๆ เช่น ผลักดันให้เกิดมาตรการจำกัดบทบาทของอิรักด้านเศรษฐกิจและด้านอาวุธ โดยสหประชาชาติ ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ก็ไม่ลังเลที่จะก้าวข้ามไปถึงขั้นใช้อาวุธต่ออิรักโดยตรง จะเป็นการใช้อาวุธโดยจำกัดเขตหรือไม่ก็ตาม จะโดยชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม เช่น การถืออำนาจเข้าไปทำลายเป่ายุทธศาสตร์ของอิรักในเขตห้ามบิน การร่วมมือกับอังกฤษในปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทรายในเขตห้ามบิน เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 รวมถึงการก่อสงครามอ่าวครั้งที่สองในปฏิบัติการเสรีภาพของอิรัก เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 อีกด้วย³⁶

8. สภาพของคูเวตภายหลังการยึดครองของอิรักแล้วอิรักได้ผนวกคูเวตเข้าเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก ทั้งอิรักและคูเวตต้องใช้มาตรการปันส่วนอาหาร เนื่องจากการถูกปิดล้อมทั้งทางบก ทางเรือและทางอากาศ ตัวประกันตะวันตกและชาวต่างชาติถูกกักไว้อีกเป็นจำนวนมาก อิรักพยายามทุกวิถีทางที่จะทำลายความเป็นคูเวต เพื่อลบคูเวตออกจากแผนที่ ราษฎร ข้าราชการ รวมทั้งพลเมืองต่างชาติที่เคยเป็นประชากรคูเวตถูกบีบบังคับให้อพยพออกจากประเทศคูเวต ส่วนชาวคูเวตแท้ๆ ที่คงเหลืออยู่ถูกกวาดต้อนไปปรับตัวให้เป็นอิรักในดินแดนอิรัก ทั้งยังมีข่าวว่าชนเด็กทารกในโรงพยาบาลไปด้วย ส่วนคนป่วยก็ไม่ได้รับการรักษาอย่างพอเพียง ได้มีการประกาศยกเลิก

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-133.

เงินคืนของคูเวตและขุบเล็กสถาบันทั้งของรัฐและของเอกชนชาวคูเวตจนหมดสิ้น และใช้สถานที่ราชการเป็นที่คุ้มขังและทรมานพวกคูเวตที่ต่อต้านอิรัก³⁷

2.2 หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

จากความเป็นมาและสาเหตุสงครามอิรัก-คูเวตตามข้อ 2.1 ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า อิรักและคูเวตมีความขัดแย้งสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมืองเป็นเวลายาวนาน แต่โดยที่สังคมระหว่างประเทศนั้นได้ถูกวางกรอบแบบแผนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกัน โดยกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งอิรักและคูเวตจึงต้องใช้เหตุผลประกอบหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาอธิบายและสนับสนุนความชอบธรรมของแต่ละฝ่ายว่ายิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร แต่โดยเหตุที่อิรักได้ใช้กำลังทหารบุกคูเวตนั้นได้เป็นการกระทำอันเป็นการทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงทำให้องค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีหน้าที่ประการหนึ่งคือ การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจำต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาและสถาปนาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้กลับคืนดีดังเดิม

จากสภาพสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสร้างความสูญเสียแก่สังคมมนุษย์อย่างมากมาฆาสาศ ภัยพิบัติแห่งสงครามในครั้งนั้นได้นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อมวลมนุษยชาติ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตชาติต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศซึ่งเป็นชนวนหลักที่ก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และด้วยเหตุนี้ได้มีการแสวงหาข้อบกพร่องขององค์การระหว่างประเทศเดิม เพื่อปรับปรุงและจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาใหม่โดยอาศัยแนวคิดเรื่องความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) ของประเทศมหาอำนาจอันเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าองค์การสันนิบาตชาติ³⁸

การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นมาเป็นองค์การระหว่างประเทศได้รับความยินยอม (Consent) ร่วมกันของรัฐอธิปไตยซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง

³⁷ ปรีชา ศรีวัลย์, สงครามอ่าวเปอร์เซีย (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 50.

³⁸ A. Leroy Bennett, International Organization : Principle and Issue, 4 ED (New Jersey, Englewood Cliffs : Prentice-Hall International, Inc. 1988) , p. 40.

ระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติได้กำหนดจุดมุ่งหมายไว้ 2 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกันคือ 1. เรื่องการเมืองและความมั่นคง ซึ่งหมายถึง การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ 2. เรื่องเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง ความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของนานาประเทศ ซึ่งจุดมุ่งหมายประการแรกเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น และได้กำหนดให้องค์กรหลักคือคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.2.1 หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติถือได้ว่าเป็นธรรมนูญจัดตั้งองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่างๆ และประกอบขึ้นเป็นองค์การโลก (World Organization) องค์การสหประชาชาติมิใช่รัฐบาลโลก และมีชื่อองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Non-Supranational Organization) แต่เป็นองค์การของรัฐต่างๆ ที่มีเอกราชและอธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาความร่วมมือในสังคมนระหว่างประเทศ โคนวางอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมของรัฐสมาชิก

กฎบัตรสหประชาชาติเป็นสนธิสัญญาที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหลักและองค์กรย่อย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกันสหประชาชาติถือเป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง หนึ่ง องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติรวมถึงคณะมนตรีความมั่นคงก็เป็นองค์กรที่มีลักษณะทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ดี กฎบัตรสหประชาชาติมีสถานภาพเหนือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) ตามปกติ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นธรรมนูญระหว่างประเทศที่ใช้ในการปกครองโลก จากกการพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 2 วรรค 6 ว่า “องค์การฯ จะต้องให้ความแน่ใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดให้ทุกๆ รัฐ แม้จะไม่ได้ร่วมลงนามเป็นสมาชิกของสหประชาชาติก็ถูกควบคุมโดยกฎบัตรฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติมาตรา 103 ได้กำหนดว่า ใน

³⁹ มาตรา 2 ข้อ 6 กฎบัตรสหประชาชาติ

กรณีแห่งความขัดแย้งระหว่างข้อผูกพันของรัฐสมาชิกของสหประชาชาติตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน และข้อผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศอื่นใด ข้อผูกพันตามกฎหมายฉบับปัจจุบันจะต้องมีผลใช้บังคับ⁴⁰ มาตรการนี้เป็นการย้ำให้เห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดก็ไม่สามารถที่จะมาขัดหรือแย้งกับข้อความที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรฯ ได้

องค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยความยินยอมร่วมกันของรัฐสมาชิกที่มีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของรัฐสมาชิก มีการจัดตั้งองค์กร มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งกฎหมายได้รับรองสิทธิและกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติ ฉะนั้น สหประชาชาติจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การตาม มาตรา 104 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ในอารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงเจตจำนงร่วมกันของรัฐในอันที่จะสถาปนาสภาพการณ์ซึ่งความยุติธรรม การดำรงอยู่ด้วยกันอย่างสันติในฐานะเพื่อนบ้านที่ดี การผนึกกำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยจะเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและแหล่งอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ⁴¹

2.2.1.1 หลักเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ

อารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวว่า “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติ ได้ตั้งเจตจำนงที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติ แห่งสงครามซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานของเกียรติศักดิ์และคุณค่าของปัจเจกชน และสิทธิเสมอภาคของบุรุษ สตรีและประชาชนน้อยใหญ่และสถาปนาภาวะการณ์อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มาอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้นและปฏิบัติการอย่างผ่อนปรน และดำรงชีวิตอยู่ด้วยกันโดยสันติ คู่เพื่อบ้านที่ดี และให้ความมั่นใจว่า จะไม่มีการใช้กำลังอาวุธ นอกจากเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยการยอมรับหลักการและวิธีการที่จะตั้งขึ้น และใช้

⁴⁰ มาตรา 103 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁴¹ J.G. Starke, Introduction to International Law, Seventh Edition (London: Butterworth, 1972), p.595.

กลไกระหว่างประเทศสำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชาติทั้งปวง”

จากอารัมภบทดังกล่าว สามารถวิเคราะห์เจตนารมณ์ของสหประชาชาติได้ว่า สหประชาชาติตั้งขึ้นเพื่อขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม ประกันสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพพันธะระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดหัวข้อต่อไป

2.2.1.1.1 จุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในมาตรา 1 กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุถึงจุดมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ 4 ประการด้วยกัน โดยมีหลักการและความมุ่งหมายดังต่อไปนี้⁴² คือ

1. รักษไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. ดำเนินมาตรการร่วมกันเพื่อรักษไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ
3. ยึดมั่นในสันติวิธีและยึดหลักความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศในการแก้ไขและยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือภาวะการณ์อันอาจนำไปสู่การคุกคามหรือเป็นอันตรายต่อสันติภาพ
4. พัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประเทศโดยเคารพในความเสมอภาคและการกำหนดเจตจำนงของตนเอง และการดำเนินการที่เหมาะสมต่อสันติภาพสากล

จากข้อความที่ปรากฏในอารัมภบทและมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติสามารถจำแนกจุดมุ่งหมายซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การสหประชาชาติได้ 2 ประการ คือ ประการแรกการรักษไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามจุดมุ่งหมายนี้ให้รวมไปถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี และมาตรการร่วมกันในการป้องกันและขจัดการคุกคามต่อสันติภาพหรือการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบเป็นปฐมภูมิ (Primary Responsibilities) ในการรักษาสันติภาพ โดย

⁴² L.oppenheim, *International Law: A treatise*, 7th edition (London: Longman. Green and Co.1984), pp. 367-371.

สหประชาชาติ สำนักเลขาธิการสหประชาชาติและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่คอยสนับสนุนตามจุดมุ่งหมายนี้ และประการที่ 2 คือ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจนี้ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากสหประชาชาติ จากทบวงชำนาญพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และนอกจากนี้ยังมีองค์กรย่อยของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และรับคำปรึกษาจากองค์กรที่มีใช้รัฐบาล (NGOs) ด้วย⁴³

2.2.1.1.2 หลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมายของสหประชาชาติ ดังที่กล่าวข้างต้น องค์กรสหประชาชาติได้วางหลักการไว้ในมาตรา 2 กฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน สหประชาชาติจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักการพื้นฐานเหล่านี้ คือ⁴⁴

1. ความเสมอภาคในอธิปไตยของบรรดารัฐสมาชิกสหประชาชาติ
2. เพื่อทำความแน่ใจให้แก่สมาชิกทั้งปวงในสิทธิ และผลประโยชน์ อันพึงได้จากสมาชิกภาพ สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งตนยอมรับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน โดยสุจริต
3. สมาชิกทั้งปวงจักต้องดำเนินการโดยสันติวิธีในการระงับความขัดแย้ง และร่วมมือกันเพื่อความมั่นคงแห่งสันติภาพ
4. ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ
5. สมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติในการกระทำใดๆ ที่ดำเนินไปตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันและจะต้องละเว้นการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใดๆ ที่กำลังถูกสหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่

⁴³ David J. Whittaker, *United Nations in the Contemporary World*, Edited by Eric Evans and Ruth Henig (London: Routledge, 1997), p.4.

⁴⁴ Ibid., pp.367-372.

6. องค์การจะต้องให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ จะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้แม้ที่จำเป็น เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

7. สหประชาชาติจักไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐใดๆ

จากหลักการและความมุ่งหมายของสหประชาชาติดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักขององค์การสหประชาชาติก็คือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคทางอำนาจอธิปไตยของรัฐ⁴⁵ หลักการเคารพในบูรณภาพแห่งดินแดนและเอกภาพทางการเมืองและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น⁴⁶ โดยเหตุนี้การทำสงครามรุกรานของรัฐหนึ่งเพื่อยึดครองรัฐอธิปไตยของรัฐหนึ่ง หรือการใช้กำลังทหารในทุกรูปแบบในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ จึงเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การใช้กำลังทหารที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด ได้แก่การป้องกันตนเองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะทำการป้องกันได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นถูกรุกรานทางทหารก่อน และการใช้กำลังป้องกันตนเองนั้นต้องกระทำไปตามสัดส่วนแห่งความรุนแรงอันเกิดจากการรุกราน และต้องยุติการใช้กำลังดังกล่าวเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเข้ามาทำหน้าที่รักษาสันติภาพในการรุกรานนั้น⁴⁷ นอกจากนั้น การใช้กำลังทหารในกรณีอื่นจะกระทำได้ภายในกรอบและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งโดยปกติจะเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการทำการรุกราน

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่า การใช้กำลังยึดครองคูเวตของอิรักนั้น เป็นการกระทำที่ต่อกฎบัตรสหประชาชาติอย่างชัดแจ้งซึ่งข้ออ้างและเหตุผลต่างๆ ซึ่งอิรักใช้เป็นข้อสนับสนุนการรุกรานของตนจะใช้กล่าวอ้างมิได้⁴⁸ เพราะมิฉะนั้นรัฐทุกรัฐก็จะใช้ข้ออ้างในทำนองเดียวกันนี้ในการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันจะทำให้เกิดสงครามขึ้นทุก

⁴⁵ มาตรา 2 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁴⁶ มาตรา 2 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁴⁷ มาตรา 51 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁴⁸ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “สงครามอิรัก-คูเวต กับมุมมองทางกฎหมายระหว่างประเทศ,”

แห่งทั่วโลก เจตนารมณ์ของบรรดาประชาชาติในการก่อตั้งสหประชาชาติย่อมไร้ผล ดังนั้น สหประชาชาติจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาสงครามอิรัก-คูเวตในครั้งนี้

2.2.2 สถานะทางกฎหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

องค์การระหว่างประเทศมีข้อแตกต่างไปจากรัฐตรงที่ การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นมิได้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงเหมือนกับการเกิดรัฐใหม่ แต่องค์การระหว่างประเทศนั้นเกิดจากสนธิสัญญาก่อตั้ง (Constituent Treaty) หรือตราสารก่อตั้ง (Constituent Instrument) ดังนั้น จึงต้องยอมรับว่าสนธิสัญญานั้นมีผลโดยตรงต่อองค์การระหว่างประเทศได้ เพราะวาทะขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญานั้น (Object of the Treaty) แต่มิใช่ภาวคติของสนธิสัญญาที่ตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น⁴⁹ ในที่นี้จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรซึ่งมีฐานะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ในที่นี้คือ องค์การสหประชาชาติและได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่ลงนาม⁵⁰ ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดของสนธิสัญญา ก็คือ ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศในทางกฎหมาย กล่าวคือ เนื้อหาของสนธิสัญญาได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่แก่รัฐภาคีโดยหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว “ทุกสนธิสัญญาได้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายให้ตกเป็นภาระของรัฐภาคี” (Tout Traite Cree Des Engagement Juridiques A La Charge Des Parties, Ayant Force Obligatoire)⁵¹ ไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศอันมีผลผูกพันรัฐอื่นเป็นทั่วไป (Erga Omnes) หรือเป็นเพียงสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีขึ้นสำหรับรัฐภาคีเท่านั้น และจากการแบ่งแยกประเภทสนธิสัญญาโดยการแบ่งตามเนื้อหา ตามทฤษฎี เจตจำนงร่วมกัน (Voluntarism) ของ Tripe ได้อธิบายโดยแบ่งประเภทของ

⁴⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, สนธิสัญญา (เล่ม 1), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 207.

⁵⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 231.

⁵¹ Nguyen Quoc Dinh, *Droit International Public*, (Paris : L.G.D.J.),p.110. อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ปัญหาองค์ประกอบเพื่อความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 92-93.

สนธิสัญญา เป็นสนธิสัญญาประเภทสัญญา (Contractual Treaty) ซึ่งก็คือ สนธิสัญญาที่มีความสำคัญเฉพาะกิจการที่กำหนดข้อผูกพันเฉพาะบุคคลผู้เป็นฝ่ายในสนธิสัญญาเท่านั้น

สำหรับกฎบัตรสหประชาชาตินั้น ถือเป็นสนธิสัญญาประเภทกฎหมาย (Law-Making Treaty) อันเป็นสนธิสัญญาที่ทำขึ้นเพื่อว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายและเป็นสนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์แบบแผนระหว่างประเทศหรือสร้างกฎหมายระหว่างประเทศ⁵² เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายจึงมีผลเป็นการกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศแก่รัฐด้วย ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 อนุมาตรา 5 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป คือ สมาชิกทั้งปวงจะให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติ และในมาตรา 25 มีเนื้อหาโดยสรุปคือ สมาชิกของสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติซึ่งก่อตั้งโดยสนธิสัญญา มีกฎข้อบังคับและองค์กร่วมกัน มีสภาพบุคคลเป็นของตนเอง แตกต่างไปจากรัฐสมาชิก และการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่องค์การสหประชาชาติจะสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุถึงเป้าหมาย จะต้องมียุทธศาสตร์ต่างๆ และองค์กรเหล่านี้จะต้องมีอำนาจที่จะปฏิบัติการด้วย เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ องค์กรต่างๆ จึงมีอำนาจในการแสดงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่างๆ หรือเพื่อจัดการบริหารงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วง การแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวในรูปเอกสารที่ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ เรียกว่า ข้อมติ (Resolution) แต่ข้อมติขององค์การฯ ย่อมมีผลในทางกฎหมายแตกต่างกันออกไป

2.3 บทบาทโดยทั่วไปขององค์กรหลักของสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในวิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาแต่เฉพาะในส่วนขององค์กรหลักของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ 3 องค์กรด้วยกัน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาท โดยทั่วไปขององค์กรดังกล่าวเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คือ

⁵² ประสิทธิ์ เอกบุตร, สนธิสัญญา (เล่ม 1), หน้า 77.

2.3.1 บทบาทโดยทั่วไปของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ

เนื่องจากสงครามระหว่างประเทศเป็นสงครามที่ขาดองค์การกลางในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐต่างๆ จึงได้มีการใช้กำลังหรือทำสงครามเพื่อระงับข้อพิพาทของรัฐ แต่รูปแบบของการทำสงครามในสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ได้พัฒนาความรุนแรงไปมาก ทั้งนี้เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านสงครามและประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ดังนั้น บรรดาผู้นำของรัฐที่เป็นฝ่ายชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงพิจารณาร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง คือ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมอบหมายความรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ให้คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเป็นองค์กรหลักขององค์การหนึ่งของสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบ⁵³ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี⁵⁴ การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคาม การละเมิดสันติภาพและการรุกราน⁵⁵ การจัดทำแผนการสถาปนาระบบการควบคุมอาวุธ⁵⁶ การดำเนินการรักษาสันติภาพตามข้อตกลงส่วนภูมิภาค⁵⁷ และการดำเนินการช่วยเหลือระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ⁵⁸

จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีสถานะเป็นองค์กรหลักที่มีลักษณะทางการเมือง (Political Organ) ที่สำคัญที่สุดในองค์การสหประชาชาติ ยิ่งไปกว่านั้นกฎบัตรยังกำหนดการใช้อำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนี้ ให้ถือว่าคณะมนตรีความมั่นคงยอมรับกระทำในนามของภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ⁵⁹ กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงไว้ในหมวด 5 และด้วยเหตุนี้กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้กำหนดองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคงให้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนจำกัดเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกสหประชาชาติ 15 ประเทศ โดยแยกเป็นสมาชิกถาวร

⁵³ มาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁴ หมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁵ หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁶ มาตรา 26 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁷ หมวด 8 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁸ หมวด 12 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁵⁹ มาตรา 1 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

(Permanent Members) 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา⁶⁰ ซึ่งกำหนดประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ เป็นผลมาจากการประชุมก่อตั้งสหประชาชาติ ซึ่งต้องการให้ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมกันทำสงครามต่อต้านและมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ (เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น) ในสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าร่วมรับผิดชอบในคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็นต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้การดำเนินการในนามของสหประชาชาติตามระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security System) อับเป็นระบบแห่งความร่วมมือของบรรดาสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎบัตร หรือเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการตามระบบความมั่นคงร่วมกันนี้ จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อได้กระทำไปภายใต้การยอมรับอย่างเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจ⁶¹ สำหรับประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงอีก 10 ประเทศนั้น จัดเป็นสมาชิกไม่ถาวร (Non-Permanent Members) ได้รับเลือกโดยสมัชชา (General Assembly) ด้วยมติข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่ร่วมประชุมและลงมติในการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ รวมทั้งการแบ่งสรรตามเขตภูมิศาสตร์อันเป็นธรรม⁶² ซึ่งสมัชชาได้มีข้อมติที่ 1991 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 1963 กำหนดสัดส่วนประเทศที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงจากภูมิภาคต่างๆ ของโลก คือ จากเอเชียและแอฟริกา รวม 5 ประเทศ จากยุโรปตะวันออก 1 ประเทศ จากลาตินอเมริกา 2 ประเทศ จากยุโรปตะวันตกและภาคพื้นอื่นๆ อีก 2 ประเทศ และโดยที่คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสันติภาพ อันอาจเกิดขึ้นในเวลาใดเวลาหนึ่งในภูมิภาคต่างๆ ทั้งโลก จึงจำเป็นที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ดังนั้น กฎบัตรสหประชาชาติจึงกำหนดให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงต้องมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งขององค์การ⁶³

สำหรับในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติ (Resolution) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้อมตินั้นออกมาในรูปของคำวินิจฉัย (Decision) แล้ว สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะ

⁶⁰ มาตรา 23 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁶¹ H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 5 ed. (London : Oxford University Press, 1975), p.77.

⁶² มาตรา 23 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁶³ มาตรา 28 กฎบัตรสหประชาชาติ

ยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน⁶⁴ มติดังกล่าวถือเป็นมติที่มีสถานะผูกพันบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ในที่นี้คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้ในกรณีของมาตรการบังคับซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า อำนาจหน้าที่บางประการของคณะมนตรีความมั่นคงได้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะการยอมรับความสามารถขององค์การในการทำข้อตกลงกับรัฐสมาชิกต่างๆ เป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะขององค์การที่มีสภาพบุคคลแยกออกอย่างชัดเจนจากสมาชิกขององค์การ โดยกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงอาจทำความตกลงในนามขององค์การกับรัฐหรือกลุ่มรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการเตรียมกองกำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁶⁵

2.3.1.1 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเบื้องต้นของคณะมนตรีความมั่นคง

จากการพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงไว้หลายประการ ซึ่งความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดที่คณะมนตรีความมั่นคงได้รับมอบหมายในเบื้องต้นในการดำเนินการคือ การธำรงและรักษาสันติภาพ (Maintenance of Peace and Security) ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดขอบเขตว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะอำนาจที่มีการมอบให้คณะมนตรีความมั่นคงดังที่ กำหนดไว้แล้วในหมวด 6,7,8 และ 12⁶⁶ จะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทเสมือนเป็นตำรวจโลกที่คอยระงับความวุ่นวายให้รัฐใดกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงและสันติภาพของโลก⁶⁷ และเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจในการออกข้อมติ (Resolution) อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่างๆ หรือเพื่อจัดการ

⁶⁴ มาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁶⁵ มาตรา 43 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁶⁶ มาตรา 24 ข้อ 2 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁶⁷ ชุมพร บังจตุสานนท์, “สหประชาชาติ”, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช, 2540). หน้า 165.

บริหารงานต่างๆ โดยแสดงออกในรูปของเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันไปตามแต่ตราสารจัดตั้งองค์กรจะระบุไว้ โดยข้อคิดดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ มติที่ออกมาเพื่อแจ้งต่อองค์กรภายในขององค์กรระหว่างประเทศ มติที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ และข้อมติที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังบุคคลภายนอกองค์กรระหว่างประเทศ⁶⁸ ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงแต่ในส่วนของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกเท่านั้น

2.3.1.2 การออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

จุดประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นมานั้นก็เพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งองค์กรระหว่างประเทศนั้นประกอบด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิกซึ่งเข้าร่วมประชุมกันในองค์กรต่างๆ ขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่ออภิปราย หรือถึงปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรระหว่างประเทศ และภายหลังจากที่ได้มีการอภิปราย ถกเถียง หรือถึงเรื่องต่างๆ แล้ว ก็จะมีการแสดงออกของสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในข้อเท็จจริงที่ถกเถียง อภิปรายหรือกัน โดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อทราบ เป็นมติหรือออกเป็นข้อมติขององค์กรระหว่างประเทศต่อไป

ในการลงคะแนนเสียงและผลในทางกฎหมายของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงนั้น อาจเกิดขึ้นจากคะแนนเสียงข้างมาก เสียงสองในสาม คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ หรือคะแนนเสียงเกือบเป็นเอกฉันท์ก็ได้แล้วแต่ ซึ่งการลงคะแนนเสียงนั้นจะเป็นมาตรการสุดท้ายก่อนที่จะออกข้อมติขององค์กรสหประชาชาติ

ข้อมติ (Resolution) หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ขององค์กรระหว่างประเทศ แสดงออกในรูปแบบของลายลักษณ์อักษร โดยผ่านกระบวนการวิธีต่างๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์กรระหว่างประเทศนั้นๆ ได้ระบุไว้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางขอความร่วมมือ

ข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกนั้น อาจทำขึ้นในรูปของข้อตัดสินใจ (Decision) หรือข้อเสนอนะ (Recommendation) ก็ได้ ซึ่งมีลักษณะและผลบังคับในกฎหมายแตกต่างกัน คือ

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

1. ข้อตัดสินใจ (Decision) เป็นมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและลงมติโดยความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 จาก 15 ประเทศ โดยที่ประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศ จะต้องร่วมเห็นชอบด้วยอันเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับหลักความเป็นเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ประเทศอันเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่หากในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวถูกคัดค้านโดยประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงประเทศใดประเทศหนึ่งจะส่งผลให้เรื่องที่พิจารณานั้นไม่มีผลออกมาได้ ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิพิเศษของประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ทั้งนี้ เพื่อให้สหประชาชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แม้จะมีความขัดแย้งในระหว่างประเทศมหาอำนาจสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง⁶⁹ เว้นแต่ ในการพิจารณาตามหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และการพิจารณาตามมาตรา 52 ข้อ 3 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามข้อตกลงหรือองค์การส่วนภูมิภาคซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทต้องงดเว้นการลงมติ ซึ่งข้อมติที่เป็นข้อตัดสินใจ (Decision) นี้ มีผลทางกฎหมายผูกพันต่อรัฐสมาชิกซึ่งรัฐสมาชิกต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อตัดสินใจนั้น โดยผลของข้อ 25 กฎบัตรสหประชาชาติซึ่งบัญญัติให้สมาชิกของสหประชาชาติยอมรับและปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคง⁷⁰ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากบรรดารัฐต่างๆ ปราศจากพันธกรณีตามกฎหมายที่ว่าจะยอมรับการปฏิบัติตามข้อตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้

2. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาลงมติได้ทั้งในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาเรื่องที่เป็นวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) และในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาเรื่องที่ไม่ใช่วิธีดำเนินการ (Non-Procedural Matters) แต่ข้อมติในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) นี้ ไม่มีผลผูกพันบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเหมือนดังข้อมติในรูปของข้อตัดสินใจ แต่ผลของข้อเสนอแนะนี้คงเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆ ควรปฏิบัติ ซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐ

⁶⁹ David W. Ziemer, *War, Peace, and International Politics*, 3 Ed (Toronto : Little, Brown and Company, 1984). p.310.

⁷⁰ Rosalyn Higgins, "The role of resolutions of international organization in the process of creating norms in the international system," *International Law and International System*, Edited by W.E. Butler (Netherlands, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p. 23.

สมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แต่ในบางกรณีที่รัฐสมาชิกยอมรับปฏิบัตินั้น หากไม่ใช่โดยสมัครใจแล้วก็อาจเกิดจากการบีบบังคับในสังคมนระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติก็ได้ นอกจากนี้ ในปัญหาบางเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณานั้น หากโดยสภาพสาระสำคัญของมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าการกำหนดมาตรการ โดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) นั้น ไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการแก้ไขปัญหานั้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจกำหนดมาตรการ โดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อเสนอแนะ (Recommendation) แทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องให้บรรดารัฐต่างๆ สามารถเลือกที่จะดำเนินการได้อย่างสมัครใจตามความเหมาะสมของศักยภาพแห่งรัฐนั้นๆ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาเรื่องผลทางกฎหมายของข้อมติขององค์การสหประชาชาติ คือ ข้อมติมีผลทางกฎหมายเพื่อบังคับรัฐให้ปฏิบัติตามหรือไม่ รัฐเป็นอิสระที่จะเลือกปฏิบัติหรือจำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อมติเสมอ ทั้งนี้ก็ต้องแล้วแต่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ แต่ถึงพอที่จะพิจารณาโดยมั่วๆ ไปได้ว่า ผลทางกฎหมายของข้อมติดังกล่าวขึ้นอยู่กับสภาพหรือเนื้อหาของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในข้อมตินั้นๆ

สำหรับคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีผลทางกฎหมาย ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเป็นคำตัดสินเสมอไป คณะมนตรีความมั่นคงจะออกคำแนะนำก็ได้ ทั้งนี้และทั้งนั้นให้สังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอนเริ่มต้นของข้อมตินั้นๆ เช่น อาจจะใช้คำว่า “คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ” “เสนอแนะ” “ขอให้ความสนใจในเรื่อง” “มอบภาระให้กับ” “แสดงเจตนารมณ์” “เรียกร้องให้” หรือ “ขอความร่วมมือ” เป็นต้น เพราะฉะนั้น การไม่ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่โดยส่วนมากแล้ว รัฐสมาชิกส่วนใหญ่จะปฏิบัติตามข้อมติต่างๆ อยู่แล้ว เนื่องจากว่า หากไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับผลกระทบหลายประการ เช่น อาจได้รับแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศ ทางเศรษฐกิจและสังคมนระหว่างประเทศ⁷¹ ซึ่งเท่ากับว่ามีการผูกพัน

⁷¹ ปัญหาของการตีความเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงได้มีขึ้นในข้อที่ว่า เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องรับผิดชอบถึงเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (หมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) กับการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ และการกระทำการรุกราน หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ) คณะมนตรีความมั่นคงสามารถจะทำคำตัดสิน ซึ่งมีผลผูกพันหรือสร้างพันธะตามกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับหมวด 7 เท่านั้น พูดังกล่าว การออกคำตัดสินโดยนัยของมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จะกระทำได้ในส่วนที่

โดยอ้อมอยู่แล้ว และนอกจากนี้รัฐสมาชิกที่ได้ปฏิบัติตามข้อมตินี้แล้วก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการปฏิบัติตามข้อมตินั้น ซึ่งจะมีผู้ในมากล่าวหาว่าการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้

นอกจากปัญหาเรื่องผลทางกฎหมายของข้อมติแล้ว ยังมีข้อที่น่าพิจารณา คือ ในเรื่องความผูกพันของข้อมติต่อประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วข้อมติย่อมใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกเท่านั้น แต่ข้อมติอาจมีผลผูกพันต่อรัฐที่สาม ได้ดังนี้ คือ

1. ความยินยอมของรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก โดยที่ข้อมติเป็นการกระทำทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ดังนั้น ข้อมติที่ส่งผลไปยังรัฐที่สามก็จะใช้หลักการเดียวกันกับหลักในเรื่องสนธิสัญญาได้คือ อาศัยตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาตามมาตรา 34 ว่า “สนธิสัญญาย่อมไม่ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีหรือสิทธิใดๆ ต่อรัฐที่สาม โดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สามเท่านั้น” ดังนั้นแล้ว ตามหลักการในข้อ 1 จึงต้องอาศัยความยินยอมของรัฐ

2. เนื่องจากองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่มีขอบเขตงานที่กว้างขวางและมีประเทศสมาชิกมากเกือบทุกรัฐในโลก การทำงานของสหประชาชาติอาจส่งผลต่อรัฐอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย⁷² ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2(6) ว่า “องค์การจะให้ความแน่นอนใจว่า รัฐที่มีใช่สมาชิกของสหประชาชาติจะพึงต้องปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ต้องอาศัยทั้งประเทศสมาชิกและ

เกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพเท่านั้น หากว่ามีใช่เรื่องดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจตามมาตรา 25 ไม่ได้ ซึ่งการตีความไปในทำนองนี้มีผู้ไม่เห็นด้วยโดยถือว่าไม่มีข้อความใดในกฎบัตรสหประชาชาติ จำกัดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะใช้อำนาจในการออกคำตัดสินได้ เฉพาะแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้น ตรงกันข้ามในมาตรา 25 ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นการทั่วไป จึงไม่ควรที่จะตีความของอำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในลักษณะที่จำกัด [ชุมพร ปัจจุสานนท์ “กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ,” เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน้าที่ 9-15 , มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547), หน้า 713.]

⁷² Kelsen H., The Law of the United Nations (New York: Frederrick A Praeger, 1966), pp.106-110.

ประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย จึงทำให้บรรลุตามหลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติได้ จึงได้มีการสร้างพันธกรณีโดยตรงแก่รัฐสมาชิกและโดยอ้อมต่อรัฐสมาชิกอื่นๆ ที่มีใช้สมาชิกด้วย

3. ข้อมติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด ซึ่งกฎหมายบังคับเด็ดขาดนั้นหมายถึง กฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นที่ยอมรับและรับรู้กัน โดยประชาคมระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีข้อยกเว้น และจะแก้ไขได้โดยอาศัยกฎเกณฑ์ที่มีแบบแผนที่มีลักษณะเดียวกันในภายหลังเท่านั้น โดยหลักนี้ข้อมมีผลผูกพันรัฐทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกด้วย

สำหรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีสงครามระหว่างอิรักกับคูเวตนั้นมีลักษณะเป็นข้อมติที่อยู่ในรูปของข้อตัดสินใจ (Decision) ซึ่งข้อมต้องอาศัยความร่วมมือจากบรรดารัฐสมาชิก แม้ข้อมตินี้จะไม่มีบทบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่หากเหล่าบรรดารัฐสมาชิกปฏิบัติตามก็ข้อมสามารถบรรลุสู่เป้าหมายตามที่ต้องการได้

2.3.2 บทบาทโดยทั่วไปของเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เลขาธิการสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ⁷³ ประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกได้แก่ตัวเลขาธิการ (Secretary General) ได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการซึ่งบัญญัติไว้ตามกฎบัตรสหประชาชาติ และส่วนที่สองได้แก่พนักงานขององค์การสหประชาชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับองค์การเพื่อประโยชน์ตามความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การ (International Official) ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไปตามความเชี่ยวชาญของคนในองค์กรต่างๆ ขององค์การในภูมิภาคต่างๆ ของโลก⁷⁴ ทั้งนี้ กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่า สำนักงานเลขาธิการ (The Secretariat) จักประกอบด้วยเลขาธิการ (Secretary General) คนหนึ่ง และพนักงานเท่าที่องค์การอาจต้องการ เลขาธิการจักได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจักเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การ⁷⁵ โดยปกติหน้าที่ประจำของเลขาธิการสหประชาชาติ คือ

⁷³ มาตรา 7 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁷⁴ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 4ED (London : Steven & Sons, 1982), pp. 87-104.

⁷⁵ มาตรา 97 กฎบัตรสหประชาชาติ

หน้าที่ด้านการบริหารงานขององค์กร แต่นอกเหนือจากงานด้านบริหารแล้ว เลขานุการอาจได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในทางด้านการเมืองอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้กลายเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งในทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ

และโดยที่อำนาจหน้าที่ของเลขานุการสหประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับว่าอำนาจหน้าที่ของเลขานุการมิได้ปรากฏแต่เพียงที่กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดไว้ ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยนัย (Implied) เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทที่เกิดจากการยอมรับในทางปฏิบัติอีกมากมาย ดังนั้น จึงอาจแยกบทบาทของเลขานุการสหประชาชาติได้ในสองรูปแบบกว้างๆ คือ

2.3.2.1 บทบาทในการใช้อำนาจโดยตรงของเลขานุการสหประชาชาติ

อำนาจหน้าที่ของเลขานุการสหประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวางดังปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 97 ถึง 101 และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ สามารถแยกออกได้เป็นอีกสองหัวข้อใหญ่ คือ⁷⁶

ข้อแรก คือ อำนาจในการบริหารองค์กร (Administrative Power) นั้น กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้ “เลขานุการเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กร (Chief Administrative Officer of the Organization)”⁷⁷ ซึ่งต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ในการประชุมทั้งปวงของสมัชชา องค์กรและคณะกรรมการต่างๆ ของสหประชาชาติ⁷⁸ อาทิ การเตรียมวาระการประชุม การจัดเอกสารที่ใช้ในการประชุม การบันทึกรายงานการประชุม และการอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ เลขานุการยังต้องรับผิดชอบในการที่จะปฏิบัติงานอื่นๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมายจากสมัชชา คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) และคณะมนตรีภาวะทรัสตี (The Trusteeship Council) และจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการขององค์กรสหประชาชาติเสนอต่อสมัชชา ซึ่งในรายงานนี้เลขานุการอาจแสดงทัศนคติและข้อเสนอแนะต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางเพื่อโน้มน้าวให้สมัชชาสนใจพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในส่วนนี้จัดว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารงานทั่วไป (Executive Power) ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

⁷⁶ D.W. Bowett , The Law of International Institutions , p.89.

⁷⁷ มาตรา 97 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁷⁸ มาตรา 98 กฎบัตรสหประชาชาติ

ข้อสองอำนาจในการบริหารงานทั่วไป (Executive Power) หรืออำนาจในทางการเมือง (Political Power) ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติว่า “เลขาธิการอาจนำเรื่องใดๆ ซึ่งตามความเห็นของตนอาจคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา”⁷⁹ ถือเป็นอำนาจที่เป็นที่ยอมรับกันตั้งแต่การประชุมที่ซาน ฟรานซิสโก (San Francisco Conference) แล้วว่า “เป็นสิทธิพิเศษก่อนอำนาจใดในฐานะหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศ”⁸⁰ ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในสันนิบาตชาติ (League Of Nations) ซึ่งต้องการให้เลขาธิการเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้งานของสันนิบาตดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติเลขาธิการสหประชาชาติกลับต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่ด้วย เมื่อประชุมจัดตั้งสหประชาชาติจึงได้มีการยอมรับให้อำนาจในส่วนนี้กับเลขาธิการสหประชาชาติด้วย และเลขาธิการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยตรงในการพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เห็นได้จากคำแถลงของนาย Trygve Lie เกี่ยวกับสถานะและสิทธิของเลขาธิการสหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติในการอภิปรายของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีความขัดแย้งระหว่างยูเครนกับกรีซ ในปี 1946 ว่า “ข้าพเจ้าหวังว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าใจว่าเลขาธิการต้องใช้สิทธิในการได้สวนค้นหาความจริงเท่าที่จำเป็นเพื่อตัดสินใจว่าควรจะนำเรื่องที่ได้พิจารณานั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายหรือไม่”⁸¹ และจากคำกล่าวของนาย U Thant ว่า “ความรับผิดชอบภายใต้กฎบัตรมาตรา 99 เป็นของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว”⁸² ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติได้เคยใช้อำนาจตามมาตรา 99 นี้ โดยการนำกรณีการรุกรานเกาหลีใต้เมื่อ 25 มิถุนายน 1950 และวิกฤตการณ์คลองโกเมื่อ 13 กรกฎาคม 1960 เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเมื่อเลขาธิการได้ดำเนินการตามมาตรา 99 แล้ว ประธานคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยทันที⁸³ แต่อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการนั้นยังคงต้องมีพื้นฐานการใช้ดุลพินิจอยู่ อาจพิจารณาได้จากวิกฤตการณ์คลองโก ในปี 1960-1961 นาย Dag Hammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ประกาศว่า การตัดสินใจของเขาได้กระทำบนพื้นฐาน 4 ประการ คือ

⁷⁹ มาตรา 99 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁸⁰ Preparatory Commission, Report, Doc. PC/20. p.87.

⁸¹ SCOR, 1 st year, 2 nd Series, 70 th Meeting (20 September 1946) : 404.

⁸² Sydney D. Bailey, The Procedure of The UN Security Council (Oxford : Clarendon Press, 1975), p.76.

⁸³ Rule of Procedure of The Security Council, Rule 3.

1. หลักการและวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ
2. กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและวิธีพิจารณาต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกิดจากข้อมติสหประชาชาติ
3. การปรึกษาหารือกับกรรมการถาวรต่างๆ ของสหประชาชาติหรือโดยคำแนะนำจาก UNEF (United Nations Emergency Force) และ UNFC (United Nations Force in the Congo)
4. การวินิจฉัยอย่างอิสระและเป็นกลาง

นอกจากการใช้อำนาจตามมาตรา 99 แล้ว เลขานุการยังสามารถแสดงบทบาทต่อกรณีต่างๆ ได้โดยแสดงทัศนะและข้อเสนอแนะในรายงานประจำปีที่เสนอต่อสมัชชา ซึ่งเลขานุการสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและ โดยตรงต่อผู้แทนรัฐสมาชิกในสมัชชา รวมทั้งเรียกร้องให้สมัชชาสนใจในเรื่องที่เลขานุการเสนอด้วย

2.3.2.2 บทบาทในการใช้อำนาจโดยปริยายของเลขานุการสหประชาชาติ

อำนาจของเลขานุการสหประชาชาตินั้น นอกจากที่ปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากแนวปฏิบัติและการยอมรับจากรัฐสมาชิกอย่างกว้างขวาง จนอาจเรียกได้ว่าเป็นแบบแผน (norm) และที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการของรัฐบาลต่างๆ⁸⁴

ทั้งนี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงภายใต้กรอบกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเอง กล่าวคือ โดยที่เลขานุการสหประชาชาติเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การและเป็นเลขานุการขององค์กรต่างๆ เข้าร่วมในการประชุมทั้งปวงของสหประชาชาติ ทำให้อยู่ในฐานะที่จะทราบข้อมูลและข่าวสารที่ผ่านองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติในทุกด้านเป็นอย่างดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีสภาพคล้ายกับศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารนั่นเอง จากความรอบรู้นี้ทำให้เลขานุการเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ ได้ดีรอบด้าน ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบองค์กรซึ่งรับผิดชอบเฉพาะเรื่องซึ่งจะมีความรู้ความเข้าใจแต่ในเรื่องที่รับผิดชอบอยู่เท่านั้น ทำให้เลขานุการสามารถเข้าใจถึงสภาพปัญหาได้ลึกซึ้งกว่า และโดยที่เลขานุการรับผิดชอบต่องานต่างๆ ขององค์การประกอบด้วยลักษณะเฉพาะของเลขานุการที่ผู้แทนรัฐต่างๆ สามารถเข้าพบปะหาหรือได้โดยตรงและใกล้ชิดกว่าการอภิปรายในสมัชชา จึงทำให้เลขานุการอยู่ในฐานะผู้ประสานงาน

⁸⁴ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, p. 95.

ระหว่างรัฐสมาชิกกับองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย⁸⁵ และความเป็นกลางที่เลขาธิการสหประชาชาติต้องดำรงตน⁸⁶ จึงทำให้รัฐต่างๆ มักขอให้เลขาธิการเป็นคนกลางในการเจรจาระงับความขัดแย้งต่างๆ จนบางครั้งเป็นที่ยอมรับมากกว่าองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงเสียอีก ดังเช่นกรณีนักบินชาวอเมริกันถูกควบคุมตัวโดยรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ ในระหว่างสงครามเกาหลี สมัชชามีมติให้นาย Dag Mammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นดำเนินการเจรจาเพื่อให้นักบินที่ถูกควบคุมตัวได้รับอิสรภาพ แต่รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์แสดงออกว่าไม่ประสงค์จะเจรจากับนาย Dag Mammarskjold ในฐานะผู้รับอำนวยการจากสมัชชา การเจรจาจึงดำเนินไปโดยนาย Dag Mammarskjold กระทำในฐานะเลขาธิการที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ มิได้กระทำตามอำนวยการของสมัชชา การเจรจาเป็นผลสำเร็จ นักบินอเมริกันได้รับการปล่อยตัว⁸⁷

นอกจากนั้นแล้ว อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติในลักษณะนี้ ยังมีที่มาจากการใช้อำนาจโดยนัย (Implied Power) ด้วย กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจ ซึ่งมีได้ระบุอย่างชัดเจนตามกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อการปฏิบัติการใดๆ ตามวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติมิได้กำหนดรายละเอียดแห่งการปฏิบัตินั้นไว้ก็ให้กระทำได้อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วบทบาทของเลขาธิการมักมีที่มาจากความรับผิดชอบพิเศษโดยข้อมติของสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคง และคุณสมบัติพิเศษอีกข้อหนึ่ง คือ ความรู้ความชำนาญในงานด้านต่างๆ และลักษณะความเป็นผู้นำสูงอันเป็นลักษณะเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการเป็นที่ยอมรับของรัฐสมาชิก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ยอมรับและจากการที่เลขาธิการใช้คุณสมบัติเฉพาะตัวนี้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ โดยการริเริ่มของตัวเลขาธิการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้แทนดำเนินการได้ก่อให้เกิดการยอมรับ “การทูตแบบเงียบ” (Quiet Diplomacy) ขึ้น ซึ่งเป็นการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การยุติความขัดแย้งต่างๆ โดยผู้ที่ทำให้เทคนิคนี้เป็นที่ยอมรับคือนาย Dag Mammarskjold⁸⁸ ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปเหตุผลที่มีการยอมรับการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาตินอกกรอบกฎบัตรสหประชาชาติ คือ⁸⁹

⁸⁵ A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue, p. 395.

⁸⁶ มาตรา 100 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁸⁷ Lelan M. Goodrich, The United Nations in a Changing World , p.94.

⁸⁸ D.W. Bowett, The Law of International Institutions , p.95.

⁸⁹ Lelan M. Goodrich, The United Nations in a Changing World, p.90.

1. การที่เลขาธิการสหประชาชาติ มีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และต่อเนื่องยาวนาน สามารถแสดงบทบาทในสหประชาชาติได้ตลอดเวลา
2. การที่เลขาธิการสหประชาชาติ อยู่ในฐานะผู้ประสานงานขององค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ และความเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูงอันเป็นคุณลักษณะเฉพาะ
3. จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้งโดยสมาชิกถาวร ทำให้รัฐสมาชิกหันมาพึ่งพาเลขาธิการมากขึ้น
4. จากความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานทั่วไปของสมัชชา
5. จากความเชื่อมั่นในความรับผิดชอบในตำแหน่งเลขาธิการที่มีอยู่ตลอดวาระการดำรงตำแหน่งนั้น
6. จากความเชื่อมั่นของรัฐบาลรัฐสมาชิกที่มีต่อสหประชาชาติ และองค์กรต่างๆ

2.3.3 บทบาทสมัชชาสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สมัชชาสหประชาชาติจัดเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ⁹⁰ อันประกอบด้วยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ⁹¹ ซึ่งในที่ประชุมสมัชชานี้ บรรดารัฐสมาชิกสามารถที่จะประชุมพิจารณาและร่วมอภิปรายในเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศตลอดจนในความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย ซึ่งในบางกรณีการแสดงบทบาทของสมัชชาก็เป็นไปในลักษณะที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบของสมัชชาออกไปด้วย เช่น ในบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในกรณีที่กฎบัตรสหประชาชาติมิได้บัญญัติถึงขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างชัดเจน เป็นต้น⁹²

⁹⁰ มาตรา 7 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹¹ มาตรา 9 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹² A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue, p. 58.

ในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ ของสมัชชาขึ้น กระทำโดยการลงมติโดยรัฐสมาชิกจะสามารถออกเสียงในการลงมติได้รัฐละหนึ่งเสียงเท่าเทียมกันทุกรัฐ⁹³ อันเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ⁹⁴ การตัดสินใจของสมัชชานี้อาจกระทำโดยการออกข้อมติ (Resolution) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือ โดษนันทามติ (Acclamation) เป็นต้น ซึ่งข้อมติของสมัชชาขึ้น นอกจากข้อมติที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กร เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกที่ต้องปฏิบัติแล้ว ข้อมติในเรื่องอื่นๆ ที่มีขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กรนั้น จะมีลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ (Quasi-Legislative) ซึ่งไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสมาชิก แต่จากการที่ข้อมตินั้นเกิดจากความเห็นชอบของบรรดารัฐสมาชิกอย่างเป็นทางการ เอกฉันท์ หรือ โดยความเห็นของรัฐส่วนใหญ่ ทำให้ข้อมตินั้นเป็นการแสดงเจตนาร่วมกันของบรรดาประชารัฐ ตามหลักการกำหนดวิถีทางของตนเอง (Self-Determination) ทำให้เกิดแนวโน้มของหลักการในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Evidence of International Law) ขึ้นมา ซึ่งข้อมติดังกล่าวจะผูกพันต่อรัฐสมาชิกในฐานะที่เป็นความต้องการของรัฐส่วนใหญ่ และในฐานะที่เป็นกระบวนการก่อตั้งสนธิสัญญา (treaty-making process)⁹⁵

สำหรับบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะได้อบรมหมายความรับผิดชอบขั้นแรก (Primary Responsibility) ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง โดยที่ให้สมัชชามีบทบาทแต่เพียงในการอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะ ตามบทบัญญัติในหมวด 6 ก็ตาม แต่บทบาทของสมัชชาในภาระหน้าที่รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มิได้ถูกจำกัดแต่เพียงเท่านั้น เพราะโดยที่สมัชชาเป็นเสมือนเวทีโลก (World Forum) ซึ่งบรรดารัฐสมาชิกสามารถอภิปรายถึงเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของรัฐได้โดยเสรี ทำให้สมัชชามีบทบาทสำคัญในด้านสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเกินกว่าที่กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดไว้⁹⁶ โดยเรื่องราวที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น อาจนำเสนอต่อสมัชชาโดยรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ หรือ โดยคณะมนตรีความมั่นคง⁹⁷ หรือโดยรัฐใดๆ ที่มีชื่อสมาชิกของสหประชาชาติ ถ้ารัฐนั้นยอมรับเป็นการล่วงหน้าในข้อผูกพันแห่งการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน เพื่อความมุ่งหมายในการระงับ

⁹³ มาตรา 18 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹⁴ มาตรา 2 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹⁵ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, pp. 46-47.

⁹⁶ D.W. Greig, *International Law*, 2 ed (London : Butterworths, 1976), p. 751.

⁹⁷ มาตรา 11 ข้อ 2 กฎบัตรสหประชาชาติ

กรณีพิพาท⁹⁸ ในการประชุมสามัญประจำปีหรือสมัยพิเศษซึ่งเรียกประชุมโดยเลขาธิการตามคำร้องขอของคณะมนตรีความมั่นคง หรือของสมาชิกส่วนใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁹⁹ ซึ่งแตกต่างไปจากคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา¹⁰⁰

อำนาจหน้าที่ของสมัชชาซึ่งเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้มีอยู่กว้างขวางตามหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งอำนาจในการอภิปรายปัญหาใดๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบันหรือที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้ได้¹⁰¹ ซึ่งจากความดังกล่าวนี้ เป็นที่มาของอำนาจเหนือองค์กรอื่นทั้งมวลของสหประชาชาติ คงมีเพียงคณะมนตรีความมั่นคงและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่อำนาจดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด¹⁰² และอำนาจในการพิจารณาหลักการทั่วไปอันเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และอภิปรายปัญหาใดๆ อันเกี่ยวกับการร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ¹⁰³ ซึ่งเป็นอำนาจทางการเมืองของสมัชชา อำนาจดังกล่าวนี้แม้ว่าจะเป็นอำนาจในลักษณะของการประชุมถกปัญหา แต่บ่อยครั้งที่ไปก้าวก่ายอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง¹⁰⁴ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องมาตรการการระงับสถานการณ์ใดๆ ที่อาจจะทำลายสวัสดิการทั่วไปหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยสันติวิธี¹⁰⁵ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติในหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติมาก

อย่างไรก็ดี อำนาจของสมัชชาซึ่งเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ข้อเสนอแนะของสมัชชาอาจมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกหรือคณะมนตรีความมั่นคง แต่จะไม่มีผลผูกพันกับรัฐที่มีมิได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (non-member states) ประการที่สอง โดยข้อจำกัดตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา

⁹⁸ มาตรา 35 ข้อ 2 กฎบัตรสหประชาชาติ

⁹⁹ มาตรา 20 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰⁰ มาตรา 28 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰¹ มาตรา 10 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰² D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, p. 47.

¹⁰³ มาตรา 11 ข้อ 1, 2 กฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰⁴ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 116.

¹⁰⁵ มาตรา 14 กฎบัตรสหประชาชาติ

12 ข้อ 1 สมัชชาจะไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในเรื่องราวความขัดแย้งหรือสถานการณ์ที่คณะกรรมการความมั่นคงกำลังพิจารณาอยู่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยอมรับถึงบทบาทคณะกรรมการความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรแรก (Primary Responsibility) ที่รับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

แต่จากกรณีสงครามเกาหลีในปี 1950 คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกถาวร จึงได้มีการพัฒนาบทบาทของสมัชชาขึ้นในอีกลักษณะหนึ่ง โดยสมัชชาได้ออกข้อมติที่ 377 (V) ว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) หรือรู้จักกันในชื่อ ข้อมติอาชีสัน (Acheson Resolution) ซึ่งเป็นชื่อของนาย Dean Acheson รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เสนอข้อมตินี้ ข้อมติดังกล่าวระบุว่า

“ในกรณีใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกราน ละปรากฏว่าไม่สามารถมีความเห็นยืนยันทันทีอย่างเป็นเอกฉันท์ ในบรรดารัฐสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบหลักของตนในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาจะพิจารณาปัญหานั้นๆ โดยทันที เพื่อให้คำแนะนำ (Recommendation) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกัน ในการที่จะดำเนินการกับปัญหานั้นๆ รวมทั้งการใช้กำลังกองทัพถ้าจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพ หรือมีการกระทำอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้ เพื่อให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา”

ด้วยเหตุนี้ สมัชชาจึงสามารถทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่คณะกรรมการความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้¹⁰⁶ กล่าวคือ ให้อำนาจแก่สมัชชาในอันที่จะกระทำการ โดยการออกข้อเสนอแนะแก่รัฐต่างๆ ในเรื่องราวที่คณะกรรมการความมั่นคงกระทำการ โดยการออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือข้อตัดสินใจ (Decision) เมื่อคณะกรรมการความมั่นคงไม่อยู่ในสถานะที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามกฎบัตรได้ ซึ่งหลักการตามข้อนี้ได้วางอยู่บนพื้นฐานของอำนาจของสมัชชาตามมาตรา 10 กฎบัตรสหประชาชาติ ที่ให้อำนาจแก่สมัชชาทำการอภิปรายอาจเสนอให้ข้อเสนอแนะในเรื่องราวใดๆ ที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎบัตร

¹⁰⁶ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 151.

สหประชาชาติ ซึ่งการที่จะดำเนินการตามข้อมตินี้ ต้องพิจารณาได้ความแล้วว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎบัตรสหประชาชาติได้