

บทที่ 2

คณะมนตรีความมั่นคงในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความรับผิดชอบในกฎหมายระหว่างประเทศ

สังคมของกฎหมายระหว่างประเทศทุกวันนี้เต็มไปด้วยการการกล่าวถึงความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน หรือนักวิชาการ ทางกฎหมาย ต่างได้กล่าวถึงความต้องการที่จะทำให้มีความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล สำหรับการกระทำในทางการ (official acts) ที่จะเกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์มากที่สุดอย่าง สิทธิมนุษยชน ในทางระหว่างประเทศ¹ ซึ่งในที่นี้ก็รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่ดูเหมือนจะมีบทบาทมากที่สุดในระดับโลกอย่างองค์การสหประชาชาติด้วย ที่มีส่วนสำคัญในการนำมาซึ่งการเคารพในหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สัมพันธ์กันอย่าง กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งความล้มเหลวในการทำให้กฎหมายเหล่านี้ได้รับการเคารพอย่างจริงจังนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งที่เป็นพื้นฐานคือ กระบวนการยุติธรรมของรัฐที่ก่อให้เกิดการยกเว้นโทษกับเหล่าผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นทางนิตินัย (de jure) คือตัวกฎหมายเองหรือในทางพฤตินัย (de facto) ซึ่งได้แก่องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเช่น บุคลากรก็ตาม

และเป็นที่ยอมรับกันว่า ศาลอาญาระหว่างประเทศที่ถาวร (ICC) ที่เกิดขึ้นมานี้ เป็นความฝันและความต้องการของประชาคมโลกมานานกว่าครึ่งศตวรรษ เพื่อที่จะมาเป็นกลไกหนึ่งในการนำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลอย่างครบกระบวนการ องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการทำให้ความเป็นจริงเกิดเป็นรูปเป็นร่างมากที่สุดคือ องค์การสหประชาชาติ และนอกจากนั้นจากบทเรียนที่ได้มาจากความสำเร็จและความล้มเหลวของศาลระหว่างประเทศเฉพาะกิจของศาลยูโกสลาเวียและศาลรวันดา ที่เกิดขึ้นโดยองค์การหลักของสหประชาชาติอย่างคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ยังคงเป็นแรงผลักดันให้เกิดศาลอาญาที่ถาวรอย่างชัดเจน ซึ่งนอกจากจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการดำเนินการที่มีลักษณะเหมือนกันคือ การนำมาซึ่งสันติ

¹ Stevan R. Ratner and Jason S. Abrams, Accountability For Human Rights Atrocities in International Law : Beyond the Nuremberg Legacy, 2nd ed., (New York : Oxford University Press, 2001), p.3.

ภาพและความมั่นคงแล้ว ยังคงมีทิศทางที่ไปในทางเดียวกันคือ การนำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลให้ชัดเจน รวมทั้งการทำให้หมดไปซึ่งวัฏจักรของการยกเว้นจากการลงโทษ (impunity) ซึ่งการจัดตั้งศาลระหว่างประเทศเฉพาะกิจทั้งสองศาลของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น นับเป็นการยอมรับและยืนยันถึงหลักการนี้

นอกจากนี้ท่าทีของสหประชาชาติในปัจจุบันนี้ ยังคงเห็นได้ว่าให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) กันมากขึ้น โดยภายหลังจากการผ่านพ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดของ “อธิปไตยของรัฐ” (state sovereignty) เป็นสำคัญ จนเปลี่ยนแปลงนำไปสู่ “การแทรกแซงทางมนุษยธรรม” (humanitarian intervention) โดยการส่งทหารของสหประชาชาติเข้าไปช่วยเหลือประชาชนของประเทศนั้น ๆ ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อย่างร้ายแรงโดยรัฐบาลของตนเอง ดังนั้นจึงทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงจากการรวมตัวกันเพื่อป้องกัน มาเป็นเรื่องของการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วทุกประเทศในโลกชัดเจนขึ้น²

ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาไปถึงเขตอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ การตระหนักถึงลักษณะที่ปฏิเสธมิได้ของคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นองค์การทางการเมืองนั้น จะช่วยในการชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ทางการเมืองที่มีผลต่ออำนาจหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพของคณะมนตรีความมั่นคง โดยที่มีปัจจัยมาจากการเมืองระหว่างประเทศ (international politic) โดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจที่มักจะเป็นสาเหตุให้เกิดการชะงักในคณะมนตรีความมั่นคงบ่อยครั้ง ทั้งนี้การดำเนินการขององค์การหลักอย่างคณะมนตรีความมั่นคงนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ที่เปรียบเสมือนเป็นกรอบใหญ่ในการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างชอบด้วยกฎหมายและชอบธรรม

1. สหประชาชาติกับคณะมนตรีความมั่นคง

ภายหลังจากที่องค์การสันนิบาตชาติปฏิบัติงานได้ผลในระดับหนึ่งแล้ว ในที่สุดก็ไม่

² ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, บทบาทของสหประชาชาติในสหัสวรรษใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 21-45.

สามารถยืนหยัดต่อสู้กับความวุ่นวายที่กระทบกระทั่งอย่างรุนแรงของสถานการณ์โลกที่เกิดขึ้นตามมาในเวลาต่อมาได้ อันเป็นการนำมาซึ่งสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นผลให้องค์การสันนิบาตชาติประสบกับความล้มเหลวและสิ้นสุดลงไปด้วย ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากประเทศสมาชิกขาดความเชื่อถือและไม่พอใจในการดำเนินงานขององค์การสันนิบาตชาติ แต่ประเทศมหาอำนาจกลุ่มผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่สองก็ยังคงเห็นหลักการที่ดีของสันนิบาตชาติอยู่ จึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นใหม่ เพื่อใช้เป็นเวทีในการเจรจาต่อรองกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก โดยมีวัตถุประสงค์หลักใหญ่ก็คือ การป้องกันมิให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สาม ดังนั้นจุดมุ่งหมายหลักของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจึงผ่านออกมาโดยการเจรจาของมหาอำนาจของโลก ณ ขณะนั้น โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีในการบริหารองค์การขึ้นมาใหม่โดยร่างเป็นกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อใช้ปฏิบัติกับองค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) และที่เน้นเป็นสำคัญได้มุ่งไปที่องค์กรเฉพาะภายในสหประชาชาติที่จะมาดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ นั่นก็คือ คณะมนตรีความมั่นคง ที่จะมาดำเนินบทบาทนั้น ดังที่ได้สะท้อนให้เห็นในบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติในสิทธิยับยั้ง (veto) ที่มอบให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง

ดังนั้นการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายไว้ 2 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ประการแรกเรื่องการเมืองและความมั่นคง หมายถึง การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องเศรษฐกิจและสังคม หมายถึงความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของนานาประเทศ³ ซึ่งในปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ต่าง ๆ นั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทั้งสองทางอย่างเอื้อต่อกันโดยแยกกันไม่ออก

ซึ่งเมื่อก้าวถึงตัวองค์การแล้ว องค์การหลักที่มีความสำคัญในการผลักดันให้องค์การสหประชาชาติดำเนินการไปได้อย่างสมบูรณ์แบบ จะต้องไม่ลืมที่จะกล่าวถึงองค์กรของคณะมนตรี

³ไพฑูริย์ จรจวบโชค, "กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายหลังยุคสงครามเย็น," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 5.

ความมั่นคงซึ่งเป็นองค์การที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดสันติภาพในประชาคมโลกนี้ และยังคงผลักดันให้องค์การสหประชาชาติดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยในการดำเนินการต่าง ๆ นั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติที่เปรียบเสมือนกรอบในการดำเนินการต่าง ๆ

1.1 จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับตัวองค์การ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ที่เสมือนเป็นการกำหนดความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติ และยังเป็นธรรมนูญในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติด้วย ดังนั้นตามกฎบัตรจึงกำหนดจุดมุ่งหมายและหลักการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยปรากฏอยู่ในอารัมภบทและในหมวดที่ 1 ในกฎบัตรสหประชาชาติ คือการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การเคารพในหลักความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลก ตลอดจนการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

โดยนานาประเทศ (มหาอำนาจที่เป็นผู้ชนะสงคราม) ได้พยายามวางพื้นฐานจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติให้กว้างและฟุ่มเฟือย (general & redundant) เพื่อที่จะให้มีการตีความ ขยายความ และเลือกวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติให้ยืดหยุ่นมากที่สุดโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตร⁴ อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการที่แท้จริงเมื่อปรับใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และที่สำคัญไปกว่านั้นคือสาระสำคัญของกฎบัตรจะต้องไม่ผูกมัดจนทำให้ไม่สามารถหาวิธีการในการแก้ปัญหามาใช้ได้

ดังปรากฏในข้อ 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุถึงจุดมุ่งหมายไว้ 4 ประการคือ

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกันและการขจัดขัดป่วนการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่น ๆ ต่อสันติภาพและนำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลายโดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชนทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่น ๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก้สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรม และในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสระภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน ในอันที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางร่วมกันเหล่านี้⁵

หลักใหญ่สำคัญของจุดมุ่งหมายหรือความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติที่ปรากฏอยู่ในข้อ 1 นั้นเน้นที่เรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในการที่จะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพไม่ว่าจะเป็นการกระทำในด้านป้องกันและปราบปรามต่อการกระทำทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ (threats to the peace) การรุกราน (aggression) หรือการละเมิดต่อสันติภาพ (breaches of the peace)

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ในแต่ละคำของการกระทำที่กระทบต่อสันติภาพนั้นล้วนแต่ชวนให้คิดว่า มีความหมายในตัวเองเช่นใดและครอบคลุมความหมายแค่นั้นและเหตุใดที่จะต้องใช้คำที่หลากหลายในการกระทำที่กระทบต่อสันติภาพ โดยเป็นการนำมาซึ่งปัญหาของความเห็นที่หลากหลาย เมื่อถึงเวลาที่จะมีการกำหนดความหมายหรือให้คำจำกัดความของคำดังกล่าวในที่ประชุมระดับโลก ดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ในเรื่องคำจำกัดความของคำว่า "อาชญากรรมการรุกราน" (crime of aggression) ว่าการกระทำการรุกรานเป็นการกระทำในลักษณะใด ขอบเขตแค่นั้นที่จะพิจารณาว่าเข้าข่ายเป็นอาชญากรรม และควรจะมีองค์ประกอบ

⁵ United Nations, Charter of the United Nations, Article 1.

ของความผิดแค่ไหน เมื่อการรุกรานปรากฏเป็นอาชญากรรมฐานหนึ่งในฐานความผิดที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court)⁶

เหตุผลประการแรกของการไม่ได้ให้คำจำกัดความของ “การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน” ซึ่งการไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้คงเป็นความตั้งใจเนื่องมาจากเป็นเรื่องที่ให้คำจำกัดความได้ยากมาก ในการประชุมที่ซานฟรานซิสโกการตัดสินใจในเรื่องนี้ได้ถูกปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะมนตรีความมั่นคง และแม้ว่าหลังจากนั้นสหประชาชาติได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการรุกราน (Committee on Defining Aggression) แล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการนี้ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องคำจำกัดความของคำว่ากรรุกราน⁷

เหตุผลประการที่สอง ดังที่กล่าวข้างต้นอาจเนื่องมาจากการกำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อให้ครอบคลุมและเพื่อประโยชน์ในการตีความ ขยายความเมื่อนำมาปฏิบัติต่อสถานการณ์จริงที่จะเกิดขึ้นและเลือกวิธีการปฏิบัติให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตร เพราะนอกจากนี้การละเมิดสันติภาพทั้งหลายนั้นยังคงมีองค์ประกอบของทางการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงยังคงต้องการให้กฎหมายสอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วสภาพการเมืองจะสะท้อนให้เห็นสภาพของกฎหมาย

โดยในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดสถานการณ์ที่กระทบต่อสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงมักจะถูกขัดขวางมิให้ใช้ถ้อยคำว่า “การรุกราน” ทั้งนี้เนื่องจากประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิก

⁶ United Nations, Rome Statute of the International Criminal Court, Article 5
Article 5 Crimes within the jurisdiction of the Court...

- (a) The crime of genocide
- (b) Crimes against humanity
- (c) War Crimes
- (d) The crime of aggression

⁷ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 131.

ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงมักจะโต้แย้งคัดค้านในกรณีประเทศสังกัดค่ายของตนมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยในสถานการณ์ดังกล่าว เช่นในกรณีที่ประเทศเกาหลีเหนือรุกรานประเทศเกาหลีใต้ คณะมนตรีความมั่นคงใช้ถ้อยคำว่า “การโจมตีด้วยกำลังอาวุธ” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับ “การรุกราน” และในบางครั้งคณะมนตรีความมั่นคงก็หลีกเลี่ยงไปใช้สำนวนว่า “การบั่นทอนสันติภาพ” หรือ “การคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างรัฐ” ซึ่งเป็นสำนวนที่ขาดความหนักแน่นจริงจังและมีความหมายที่คลุมเครือไม่ชัดเจนเมื่อเทียบกับคำว่า “การรุกราน”⁸

ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในกฎบัตรสหประชาชาติ จึงได้มีการกำหนดถึงหลักการเพื่อให้ดำเนินการโดยสอดคล้องต้องกัน เหตุนี้องค์การสหประชาชาติจึงวางหลักการไว้ในข้อ 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และในหลักการทั้ง 7 ข้อตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเป็นเสมือนกรอบใหญ่ในการร่วมมือกันของนานาประเทศในการปฏิบัติการต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ⁹

1. หลักความเสมอภาคในอธิปไตย

ในทางหลักการรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และรัฐทั้งหลายมีความเสมอภาคกันในอำนาจอธิปไตย แต่โดยสภาพความเป็นจริงประเทศมหาอำนาจได้ผูกขาดบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศ โดยร่วมกันดำเนินกิจการระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงถึงอธิปไตยของประเทศเล็ก ๆ อันนำมาซึ่งปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในเรื่องสิทธิของรัฐต่าง ๆ ดังนั้นประเทศทั้งหลายจึงพยายามวางแนวทางเพื่อประกันความสมบูรณ์แห่งอำนาจอธิปไตย จึงมีการบรรจุหลักการเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในอธิปไตย อันเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปไว้เป็นข้อแรกของหลักการแห่งกฎบัตรสห

⁸ วีระ โฉบายะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศหน่วยที่ 7-15 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 17, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542), หน้า 13.

⁹ สุชาติ จุฑาสมิต, “สหประชาชาติกับความมั่นคงของประเทศไทย” คำบรรยาย ภาควิชาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 9 สิงหาคม 2525, อ้างถึงใน มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณะภูมิ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 6.

ประชาชาติ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงเห็นได้ว่ามหาอำนาจจะมีอิทธิพลมากกว่า โดยคงความเป็นผู้นำในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทางด้านประเทศเล็ก ๆ ที่ประกอบกันเป็นเสียงส่วนใหญ่จะมีความสำคัญในด้านความร่วมมือทางการเมืองเศรษฐกิจ ปัญหาทางวัฒนธรรม การปกป้องสิทธิมนุษยชน ปัญหาอาณานิคมและปัญหาทางกฎหมายเป็นหลัก

2. หลักความมั่นคงร่วมกัน

ระบบความมั่นคงร่วมกันเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศตลอดมา ญัตติสหประชาชาติจึงระบุไว้ชัดเจนให้ประเทศสมาชิกรวมกำลังกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน แต่โดยแท้จริงแล้วญัตติสหประชาชาติมิได้ระบุคำว่า “collective security” เพราะคำดังกล่าวแสดงถึงความล้มเหลวในช่วงทศวรรษที่ 1930 แต่ในญัตติได้ใช้สำนวนที่มีความหมายอย่างเดียวกันคือ “to unite our strength to maintain international peace and security”¹⁰ ดังนั้นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงได้รวมตัวกันเพื่อพันธกรณีนี้จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมระหว่างประเทศ สนับสนุนหลักการในเรื่องความมั่นคงร่วมกัน (collective security) ของญัตติสหประชาชาติ ในการแก้ไขภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ

สหประชาชาติก่อตั้งขึ้นมาบนพื้นฐานของสมมติฐานเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามและไม่มีผู้ใดคัดค้าน ความสำเร็จในการร่วมมือของสามมหาอำนาจ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสหภาพโซเวียตที่นำชัยชนะมาสู่ฝ่ายสัมพันธมิตร เป็นเครื่องประกันความสำเร็จอันจะบังเกิดขึ้นเมื่อร่วมมือกันในองค์การระหว่างประเทศ เพื่อรักษาสันติภาพในเวลาต่อมา ประเทศทั้งหลายในที่ประชุมร่างญัตติสหประชาชาติที่นครซานฟรานซิสโก เมื่อปี ค.ศ. 1945 จึงมิได้คัดค้านการที่ประเทศมหาอำนาจทั้งสามร่วมกับฝรั่งเศสกับจีน ยังผลให้ตามญัตติสหประชาชาติ ประเทศ

¹⁰ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอดีตและปัจจุบัน.

พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 7.

มหาอำนาจยังคงเป็นกลุ่มที่มากไปด้วยบทบาทที่สำคัญ แต่องค์การก็พยายามสร้างความประนีประนอมโดยกำหนดรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในลักษณะที่ให้อิทธิพลกับมหาอำนาจบ้างและกับประเทศเล็ก ๆ บ้าง

4. หลักการไม่ใช้กำลังและการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี

หลักการไม่ใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันดังปรากฏอยู่ในข้อ 2 วรรคที่ 4 กำหนดว่า "ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ" และหลักการที่สำคัญอีกข้อหนึ่งที่ได้รับมาจากสันนิบาตชาติ คือ การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ถือเป็นมาตรการในการกำจัดความขัดแย้งในประชาคมระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกสหประชาชาติที่จะต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ทั้งนี้ก็ไม่มีข้อความตอนใดที่จะบังคับให้สมาชิกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศได้

5. หลักความเป็นสากลขององค์การ

ในการก่อตั้งสหประชาชาติเพื่อรักษาสันติภาพของโลก แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งหลาย เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ทำให้องค์การนี้เปิดกว้างแก่รัฐที่รักสันติทั้งปวงและเมื่อรัฐใดที่เข้ามาเป็นสมาชิกก็ต้องผูกพันในการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านี้ด้วย และไม่เพียงแต่รัฐสมาชิก กฎบัตรสหประชาชาติยังบัญญัติให้ขยายไปถึงรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการเหล่านั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (ข้อ 2 วรรค 6)

6. หลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายใน

ถึงแม้้องค์การสหประชาชาติจะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของนานาประเทศในการเข้าเป็นสมาชิกของสถาบัน แต่ตามกฎบัตรก็ให้การรับรองถึงความเสมอภาคของอธิปไตยของแต่ละประเทศ โดยมีหลักประกันว่า "ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง ในเรื่องซึ่ง

โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎหมายปัจจุบัน แต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7" (ข้อ 2 วรรค 7) แต่ถึงอย่างไรรัฐสมาชิกก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกกระทบจากการมอบอธิปไตยบางส่วนให้แก่สถาบันหรือองค์การทั้งโดยความเต็มใจและไม่เต็มใจ ปัญหาที่มักจะตามมาก็คือ ประเทศสมาชิกมักจะอ้างว่าเป็นกิจการภายใน สหประชาชาติจึงไม่มีสิทธิหรืออำนาจเข้าแทรกแซง ดังนั้นสหประชาชาติจึงไม่มีองค์การใดที่จะมาตัดสินว่า เรื่องใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ ณ จุดนี้จึงถือเป็นช่องโหว่ของกฎบัตรที่ประเทศสมาชิกจำนวนไม่น้อยที่จะละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่สำคัญองค์กรหนึ่งในองค์การสหประชาชาติ ที่สะท้อนถึงความเป็นจริงทางการเมืองซึ่งประกอบไปด้วย ประเทศสมาชิก 15 ประเทศ โดยแบ่งเป็นสมาชิกถาวร (permanent members) 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และ จีน และสมาชิกไม่ถาวร (non-permanent members) อีก 10 ประเทศ โดยได้รับคัดเลือกจากสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 2 ปี โดยในการคัดเลือกนี้จะคำนึงถึงบทบาทของประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่เกื้อกูลต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นลำดับแรก นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการแบ่งสรรที่นั่งอย่างเป็นธรรมตามภูมิศาสตร์ด้วย¹¹

การออกเสียงรับรองข้อมติ (resolution) ในคณะมนตรีความมั่นคงใช้หลักเกณฑ์เสียงข้างมาก (majority) ซึ่งมี 2 กรณีคือ ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานธรรมดา หรือวิธีบัญญัติ (procedure matters) ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ ของสมาชิก 9 ประเทศ ส่วนในเรื่องสารบัญญัติ (substantive matters) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก 9 ประเทศ โดยรวมถึงสมาชิกถาวร 5 ประเทศ หากสมาชิกถาวรประเทศใดประเทศหนึ่งลงคะแนนเสียงคัดค้านถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ซึ่งจะมีผลให้ข้อมติต้องตกไป การงดเว้นการออกเสียง

¹¹ Charter of the United Nations, Article 23.

(abstention) และการไม่เข้าร่วมประชุม (non-participation) ไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง¹² ซึ่งตามข้อ 27 ในกฎบัตรสหประชาชาติมิได้มีคำอธิบายใด ๆ ที่ชัดเจนถึงวิธีดำเนินการ (ตามคำแถลงของประเทศมหาอำนาจเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงไว้ชัดเจนว่าปัญหาทุกเรื่องที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามข้อ 28-32 เป็นเรื่องวิธีดำเนินการ) แต่ตามข้อตกลงยัลตา (Yalta) ในปี ค.ศ. 1945 ได้กำหนดขอยุ่วิธีการดำเนินการ ได้แก่ การยอมรับหรือเปลี่ยนแปลงกฎแห่งวิธีการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง การกำหนดการเลือกตั้งประธานคณะมนตรีความมั่นคง การจัดการเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการได้ตลอดเวลา การสถาปนาหน่วยงานหรือองค์กรย่อย ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่าจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง ส่วนการประชุมเรื่องอื่น (other matters) หรือเรื่องสารบัญญัติ หมายความว่านอกเหนือจากเรื่องวิธีดำเนินการแล้วถือว่าเป็นเรื่องอื่นทั้งสิ้น และจากการประชุมยัลตา (Yalta Conference) นี้เอง ได้กำหนดว่าเรื่องประเภทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการโดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง เช่น การระงับกรณีพิพาทต่าง ๆ การปรับสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะว่าจะนำไปสู่กรณีพิพาท การตัดสินใจเกี่ยวกับการคุกคามต่าง ๆ ต่อสันติภาพ การดำเนินการเพื่อจัดการกับการทำลายสันติภาพรวมทั้งเรื่องอื่น ๆ¹³

ซึ่งในยุคสงครามเย็น (cold war) ความขัดแย้งของสองขั้วมหาอำนาจของโลกนำมาซึ่งปัญหาในทางการเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงให้ไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการรับผิดชอบหน้าที่หลัก ต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงไปชั่วขณะ โดยในรายงานพิเศษเรื่อง “แผนการดำเนินงานเพื่อสันติภาพ” (An Agenda for Peace) ที่จัดทำขึ้นตามมติของที่ประชุมสุดยอดของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 1992 เลขาธิการสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงแนวความคิดที่น่าสนใจไว้หลายประการเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหประชาชาติ ในการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและสันติภาพของโลก และได้ยกสถิติขึ้นกล่าวอ้างไว้ว่า “นับตั้งแต่สหประชาชาติได้รับการก่อตั้งในปี 1945 เป็นต้นมา มีสงครามและความขัดแย้งเกิดขึ้นในโลกกว่าร้อยครั้ง ทำให้ประชาชนประมาณ 20

¹² มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณะภูมิ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา, หน้า 9.

¹³ ไพฑูรย์ จรจวบโชค, “กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายหลังยุคสงครามเย็น,” หน้า 68-69.

ล้านคนได้เสียชีวิตลง ในยุคสงครามเย็น สหประชาชาติไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้มากนักเนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงถึง 279 ครั้ง แต่หลังจากเกิดการผ่อนคลายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือตั้งแต่ วันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ไม่มีการใช้สิทธิยับยั้งเลย ทำให้กลไกในการรักษาสันติภาพ ของสหประชาชาติทำงานได้ดีมากยิ่งขึ้น และความต้องการในกองกำลังรักษาสันติภาพ ของสหประชาชาติได้เพิ่มมากขึ้นด้วย”

การใช้สิทธิในการยับยั้งเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ทางการเมือง (geopolitical) ที่สำคัญ ที่กำหนดให้มีในอำนาจในการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงโดย อาศัยปัจจัยทางการเมือง ทั้งนี้ปัจจัยที่เกิดขึ้นมานี้ โดยเฉพาะแล้วเป็นผลมาจากผลประโยชน์ของ มหาอำนาจของโลกและมหาอำนาจทางการทหารซึ่งผลประโยชน์ของประเทศเหล่านั้นจะถูกปกป้องโดยการยับยั้ง ซึ่งบ่อยครั้งจะเป็นสาเหตุให้เกิดการหยุดชะงักในคณะมนตรีความมั่นคง¹⁴

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการสงวนไว้ซึ่งอำนาจของประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 และสะท้อนความต้องการของมหาอำนาจที่จะให้เสียงของตนมีความสำคัญในสหประชาชาติ โดยกฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นอย่างมากในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกัน โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงมีอภิสิทธิ์ในการใช้สิทธิยับยั้งในการออกเสียงรับข้อมติในเรื่องสำคัญ ที่จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในความรับผิดชอบหลักๆมีดังต่อไปนี้คือ

1.2.1 การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง

ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนตัวแล้วว่า จุดมุ่งหมายหลักขององค์การสหประชาชาติคือการ

¹⁴ N.D. White, The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security (New : York : Manchester University Press,1990), p.7.

อ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และในการทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นี้ สหประชาชาติได้มอบหมายภาระหน้าที่ในเบื้องต้นนี้ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตามกฎหมายสหประชาชาติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในหมวดที่ 5 ข้อที่ 23-32

ความรับผิดชอบหลักในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นหมายถึงเรื่อง ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศใด ๆ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จนถึงเรื่องการรุกรานอันละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย สันติภาพ และความมั่นคงของประชาคมโลก การดำเนินการใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงเป็นอย่างต่ำ และเสียงส่วนใหญ่ดังกล่าวจะต้องมีเสียงเอกฉันท์ 5 เสียงของประเทศสมาชิกถาวรหรืออย่างน้อยจะต้องไม่มีเสียงของการใช้สิทธิยับยั้งจากสมาชิกถาวร

ในการดำเนินการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงมีการปฏิบัติการในหลายส่วนเพื่อที่จะฟื้นฟูให้สันติภาพกลับคืนมาหรือรักษาให้คงอยู่ไว้ คณะมนตรีความมั่นคงจะตัดสินใจที่จะดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตร ทั้งนี้รวมถึงดำเนินการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ (Peace-keeping forces) เพื่อเข้าไปรักษาสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ซึ่งการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นวิวัฒนาการที่เกิดจากความจำเป็นในความพยายามของสหประชาชาติที่จะยุติหรือบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือภายในรัฐ แต่ตามกฎหมายมิได้ระบุถึงการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพไว้ นายดัก ฮัมมาฮิลด์ (Dag Hammarskjold) เลขาธิการสหประชาชาติคนที่สอง ได้เคยกล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า "การดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นอยู่ใน "หมวดที่หกครึ่ง" (Chapter six and a half) ของกฎบัตรสหประชาชาติ กล่าวคือ อยู่ระหว่างหมวดที่ 6 ซึ่งกล่าวถึงการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี กับหมวดที่ 7 ซึ่งให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการมาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจและการใช้กำลังอาวุธยับยั้งการรุกรานทางทหารที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามกฎหมายสหประชาชาติมิได้มีคำว่า "การส่งกองกำลังไปรักษาสันติภาพ" เพราะในการร่างกฎบัตรสหประชาชาติ ในยุคเริ่มต้น ไม่เคยคิดว่าวิธีแบบนี้จะสามารถแก้ปัญหาได้ กล่าวไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า "take action" โดยเป็นเรื่องของการตีความ ซึ่งเมื่อตีความแล้วเห็นว่า

กระทำได้ โดยเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจว่าจะส่งไปหรือไม่ ส่วนในด้านงบประมาณนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาจากสมัชชาสหประชาชาติ¹⁵

หน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (United Nations Peace-Keeping forces) ในแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันออกไปตามแต่จะได้รับการมอบหมาย โดยรวมถึงการสังเกตการณ์ การรายงาน การสอบสวนการละเมิดข้อหยุดยั้ง การกำกับการถอนทหารของคู่ขัดแย้ง การลาดตระเวนบริเวณแนวกันชน การรักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการฟื้นฟูเพื่อนำความสงบมาสู่ชุมชนที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อได้พิจารณาภารกิจเหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพแตกต่างไปจากการดำเนินมาตรการทางทหารของสหประชาชาติเพื่อระงับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานตามที่ระบุไว้ในหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพก็กระทำด้วยความสมัครใจ มิได้เป็นไปตามความผูกพันตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติแต่อย่างใด¹⁶

1.2.2 การจัดตั้งองค์กรย่อย

องค์กรย่อยไม่ใช่ทบวงการชำนัญพิเศษ แต่เป็นหน่วยงานย่อยขององค์กรหลัก โดยองค์กรย่อยเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยข้อมติขององค์กรหลัก ไม่มีความเป็นเอกเทศแต่จะตั้งขึ้นอยู่กับองค์กรหลัก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม มีองค์กรย่อยบางประเภทซึ่งมีความเป็นเอกเทศจากองค์กรหลัก จะแตกต่างกันก็แต่เพียงว่าองค์กรย่อยนั้นถูกก่อตั้งขึ้นโดยข้อมติขององค์กรหลัก เท่านั้น ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองในสหประชาชาติ (Le Tribunal Administratif des Nations Unies) ซึ่งก่อตั้งโดยข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ 351 (IV) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 เป็นศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหประชาชาติกับเจ้า

¹⁵ มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณนะภูมิ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา, หน้า 47.

¹⁶ มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 44.

พนักงานของตน ศาลปกครองในสหประชาชาตินี้เป็นองค์กรย่อยของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่มีลักษณะพิเศษ¹⁷

ในส่วนของอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดตั้งองค์กรย่อย (subsidiary organs) ปรากฏอยู่ในกฎบัตรข้อที่ 29 ที่ระบุว่า “คณะมนตรีความมั่นคงอาจสถาปนาองค์กรย่อยเช่นที่เห็นจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน” ในการให้อำนาจนี้แก่คณะมนตรีความมั่นคงค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้อำนาจตามข้อ 29 ตั้งคณะกรรมการสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ ก็ย่อมทำได้ เพียงแต่ใช้มติเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงใด ๆ ก็เพียงพอ คือ ใน 9 เสียงนั้นไม่จำเป็นต้องรวม 5 เสียงของประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรด้วย คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจจัดตั้งองค์กรย่อยเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะมนตรีความมั่นคงได้เคยใช้อำนาจในการจัดตั้งศาลเฉพาะกิจระหว่างประเทศ (ad hoc tribunal) มาแล้ว แต่เป็นการจัดตั้งโดยเป็นการดำเนินการจัดตั้งภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากข้อที่ 29 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงยังสามารถที่จะจัดตั้งองค์กรย่อยภายใต้ข้อที่ 34 ได้อีกทางหนึ่ง โดยข้อที่ 34 ได้กล่าวไว้ว่า “คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศ หรือก่อให้เกิดกรณีพิพาท เพื่อกำหนดลงไปว่าการดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาท หรือสถานการณ์นั้น ๆ น่าจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่”

การจัดตั้งองค์กรย่อยตามข้อที่ 29 ย่อมทำได้สะดวกกว่าการใช้อำนาจตามข้อที่ 34 เพราะการตั้งองค์กรย่อยตามข้อ 29 ถือเป็นเรื่องวิธีดำเนินการ (procedural matters) ซึ่งหากได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงใด ๆ ในคณะมนตรีความมั่นคงก็เป็นการเพียงพอ แต่ถ้าเป็นการตั้งภายใต้ข้อ 34 จำเป็นต้องได้รับเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียง ซึ่งใน 9 เสียง โดยหลัก

¹⁷ ชุมพร บัจจุสานนท์, “สหประชาชาติ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 225.

การจะต้องมีเสียงของมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 5 ประเทศรวมอยู่ด้วย (มาตรา 27 วรรค 3)¹⁸

องค์กรย่อยนี้ปรากฏทั้งที่เป็นองค์กรที่ถาวรรวมอยู่ในโครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคง (structure of the security council) ที่ช่วยในการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงและที่เป็นองค์กรเฉพาะกิจหรือชั่วคราว (ad hoc bodies) กล่าวคือ เมื่อองค์กรที่จัดตั้งขึ้นปฏิบัติภารกิจภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เสร็จสิ้นและบรรลุผลเป็นครั้ง ๆ ไป องค์กรเหล่านี้จะสิ้นสภาพไป ดังเช่น กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติทั้งหลาย องค์กรย่อยที่อยู่ในโครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคงและมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานได้แก่

1. คณะกรรมการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ (Committee on the Admission of New Member)
2. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Expert)
3. คณะกรรมการเสนาธิการทหาร (Military Staff Committee)
4. คณะกรรมาธิการลดอาวุธ (Disarmament Commission)

1.2.3 ความสัมพันธ์กับองค์กรหลักอื่น ๆ

นอกจากความรับผิดชอบหลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงที่ได้รับมอบหมายแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงยังต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ด้วย เพื่อความร่วมมือในการดำเนินการภายในสหประชาชาติ ดังนั้นในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะความสัมพันธ์กับองค์กรหลัก ๆ ดังต่อไปนี้คือ

สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly)

สมัชชาสหประชาชาติในฐานะที่เป็นหนึ่งในหกองค์กรหลักของสหประชาชาติสามารถที่จะพิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ภายในกรอบกฎบัตรสหประชาชาติ ความสัมพันธ์ของคณะมนตรีความมั่นคงกับสมัชชาในการดำเนินงานด้านบริหาร ปรากฏในส่วนของการพิจารณาเรื่องการแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติและการรับรัฐเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ

¹⁸ สมพงษ์ ชูมาก, องค์กรระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 151.

ชาติ โดยในกฎบัตรมอบหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณาปรับสมาชิกใหม่ให้องค์กรทั้งสอง ดำเนินการร่วมกัน ดังข้อ 4 วรรค 2 กล่าวไว้ว่า "การรับรัฐใด ๆ เช่นว่านั้นเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะเป็นผลก็แต่โดยมติของสมัชชา ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง"

คณะมนตรีความมั่นคงมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเป็นสมาชิกสหประชาชาติ กล่าวคือ ข้อ 4 วรรค 2 ได้ระบุว่า รัฐที่รักสันติใด ๆ ซึ่งต้องการเป็นสมาชิกสหประชาชาติจะต้องผ่านการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงก่อน วิธีการวินิจฉัยจะต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรด้วย เพราะถือว่าการรับสมาชิกสหประชาชาติเป็นเรื่องสำคัญ (other matters) เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนที่กำหนดไว้ตามข้อ 4 วรรค 1 ก็จะทำคำแนะนำ (recommendation) เสนอไปยังสมัชชาสหประชาชาติ สมัชชาก็จะทำการพิจารณาอีกครั้งเพื่อตัดสินว่าจะรับประเทศนั้นเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ โดยการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก (majority vote) 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง ซึ่งหากผ่านการเห็นชอบจากสมัชชาแล้วการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติจึงจะมีผลโดยสมบูรณ์¹⁹

นอกจากนั้นสมัชชาอาจให้ความร่วมมือในการร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกับคณะมนตรีความมั่นคง โดยสมัชชาอาจแจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบถึงสถานการณ์ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงได้ (ข้อ 11) นอกจากนี้สามารถทำคำแนะนำไปยังคณะมนตรีความมั่นคง ในสถานการณ์ดังกล่าว แต่เป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในขอบเขตที่จำกัดเพราะถ้าคณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ สมัชชามีหน้าที่ที่จะต้องงดเว้นไม่ทำคำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น นอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ (ข้อ 12)

เลขาธิการสหประชาชาติ

เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักเลขาธิการที่ทำหน้าที่บริหารงานองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ ดังที่ข้อ 97 บัญญัติไว้ว่า "สำนักเลขาธิการจะต้อง

¹⁹ ไพฑูรย์ จรจวบโชค "กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายหลังยุคสงครามเย็น," หน้า 56.

ประกอบไปด้วยเลขาธิการหนึ่งคน และพนักงานเท่าที่องค์การสหประชาชาติอาจเห็นจำเป็น เลขาธิการจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจะต้องเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การ” จึงเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีความสำคัญในการสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง โดยจะต้องได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ในการเลือกของคณะมนตรีความมั่นคงก่อนเสนอสมัชชาเพื่อลงมติต่อไปนั้น จะต้องได้คะแนนเสียงจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ เพราะถือว่าเป็นเรื่องอื่น (other matters) ซึ่งเป็นที่ค่อนข้างจะแน่นอนว่าบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องมาจากประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง

ความสัมพันธ์ในการดำเนินการเรื่องสันติภาพ เลขาธิการสหประชาชาติสามารถนำเรื่องเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงให้ความสนใจต่อกรณีที่เกี่ยวข้องกับเลขาธิการสหประชาชาติ เห็นว่า อาจจะเป็นอันตรายต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (ข้อ 99)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรตุลาการของสหประชาชาติ ธรรมนูญในการจัดตั้งศาลได้ผนวกรวมไว้กับกฎบัตรสหประชาชาติ ดังในข้อ 92 บัญญัติไว้ว่า “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ศาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมนูญผนวกท้าย ซึ่งยึดธรรมนูญศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นมูลฐาน และซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน”

ความสัมพันธ์ของคณะมนตรีความมั่นคงกับศาลนั้นมีทั้งส่วนของงานบริหาร และงานดำเนินการ ในด้านงานบริหารนั้นคณะมนตรีความมั่นคงร่วมกับสมัชชาเป็นผู้คัดเลือกผู้พิพากษาที่มีทั้งหมด 15 ท่าน โดยทั้งสองฝ่ายจะพิจารณาเลือกอย่างเป็นอิสระจากกันตามรายชื่อที่เสนอมาจากกลุ่มประเทศในศาลประจำอนุญาโตตุลาการ โดยผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติ²⁰ ส่วนในด้านการดำเนินการของศาลนั้น ตามกฎบัตรคณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะมีบทบาทในการช่วยทำให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลบังคับใช้ ถึงแม้หลักการพื้นฐานของการดำเนินงานของศาลจะอยู่ที่ความยินยอมของรัฐเป็นหลักก็ตาม กล่าวคือ เมื่อผู้เป็นฝ่ายในคดีฝ่ายใดไม่

²⁰ Statute of the International Court of Justice, Article 4.

สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งตกอยู่แก่ฝ่ายตนตามคำพิพากษาของศาล ผู้เป็นฝ่ายอีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องเรียนไปยังคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งถ้าเห็นจำเป็นก็อาจทำคำแนะนำ หรือวินิจฉัยมาตรการที่จะดำเนินเพื่อให้เกิดผลตามคำพิพากษานั้น²¹

1.3 การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงกับสันติภาพระหว่างประเทศ

คณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เด่นชัดที่ได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงเหนือสถานการณ์ต่าง ๆ มีการดำเนินการสองขั้นตอนในหมวด 6 และหมวด 7 ในกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคง คือ

1.3.1 การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

ในเบื้องต้นกฎบัตรได้วางพันธกรณีให้แก่ ทั้งประเทศสมาชิกและที่มิได้เป็นสมาชิกทั้งหมด ในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 (3) ดังเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการมุ่งเน้นที่จะให้สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีโดยสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ และในส่วนของหมวดที่ 6 ข้อ 33 (1) บัญญัติว่า "ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก"

ถึงแม้บทบัญญัติแห่งมาตรา 33 (1) ของกฎบัตรสหประชาชาติจะรับกับบทบัญญัติในข้อ 2 (3) ว่าด้วยวัตถุประสงค์และหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติแต่ก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในแง่ที่ว่า ข้อ 2 (3) นั้นกำหนดให้เป็นพันธกรณีโดยทั่วไปขององค์การสหประชาชาติและสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ที่จะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 1 แห่งกฎบัตรว่า สหประชาชาตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติ

²¹ Charter of the United Nations, Article 94.

ภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในขณะที่ข้อ 33 (1) จะเน้นที่บทบาทของสหประชาชาติในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศว่าจะทำประการใดบ้าง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าข้อ 33 (1) นั้นใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะแคบกว่าถ้อยคำที่ใช้ในข้อ 2 (3) ทั้งนี้ข้อ 33 (1) เปิดโอกาสให้คู่พิพาทหาวิธีการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 33 (1) ตามแต่คู่พิพาทจะเลือกก่อน²²

ในส่วนขององค์กรหลักอย่างคณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาทหรือสถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ถือเป็นมาตรการในการป้องกันการใช้กำลังที่สำคัญ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติหมวดที่ 6 ข้อ 33 (2) ที่ระบุว่า “เมื่อเห็นว่าจำเป็น คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเรียกร้องให้คู่พิพาทระงับกรณีพิพาทของตนโดยวิธีเช่นว่านั้น” จึงเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งต่อเมื่อภายหลังที่รัฐคู่กรณีพยายามดำเนินการแสวงหาข้อยุติโดยสันติวิธีโดยเหมาะสมเสียก่อนและไม่ประสบความสำเร็จ และข้อขัดแย้งมีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน (investigate) กรณีพิพาทและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา (recommendation) นอกจากนี้คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะตั้งองค์กรย่อยเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ และทั้งนี้การดำเนินการทั้งหลายคณะมนตรีความมั่นคงกระทำไปในฐานะตัวแทนของประเทศสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติและผูกพันประเทศสมาชิกตามกฎหมาย เนื่องจากประเทศสมาชิกยินยอมที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัย (decision) ของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 6 จะถือหลักความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ตามที่ระบุไว้ใน ข้อ 27 วรรค 3 ซึ่งการจะให้ถือหลักดังกล่าวก็มาจากแนวความคิดแห่งทฤษฎี “Chains of events Theory” ซึ่งแนวความคิดนี้ได้พิจารณาว่าเมื่อยอมรับให้สมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องการดำเนินการบีบบังคับ (enforcement action) ได้ ก็จำเป็นที่จะต้องยอมให้ใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องของการแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีได้ มิฉะนั้นแล้ว สมาชิกถาวรก็จะกลายเป็นว่าต้องถูกผูกมัดตัวเองในการกระทำอันไม่ตรงกับความปลอดภัย

²² จุมพต สายสุนทร, การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 94-95.

ของตนซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างประเทศที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าการใช้หลักดังกล่าวในหมวดนี้ไม่ได้มีความเข้มงวด เพราะการงดออกเสียงของสมาชิกถาวรอาจจะทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสูญเสียความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร²³

1.3.2 การดำเนินมาตรการบังคับ

อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดมีการใช้กำลังในอีกขั้นตอนหนึ่งคือ การดำเนินมาตรการบังคับ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติดังปรากฏในข้อที่ 39 (การยืนยันสถานการณ์) ข้อ 40 (การดำเนินมาตรการชั่วคราว) ข้อ 41 (มาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลัง) และข้อ 42 (การดำเนินการโดยใช้กำลัง)

ในการปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ความไม่สงบในระดับที่จะกระทบต่อสันติภาพระหว่างประเทศนั้น กฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจในเบื้องต้นแก่คณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 39 ที่จะต้องกำหนดเสียก่อนว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้เกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนต่อไปคือ การทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยโดยชัดเจน เพื่อที่จะอ้างไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศว่าจะใช้มาตรการบีบบังคับใดระหว่าง การใช้กำลังทางทหารตามข้อ 42 หรือเพียงแต่การดำเนินมาตรการที่ไม่ใช้กำลังเข้ายุติปัญหาตามข้อ 41 โดยการตัดความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศ หรือทางการติดต่อสื่อสารทุกรูปแบบ หรือมิเช่นนั้นจะใช้เพียงมาตรการชั่วคราว (provisional measures) กับรัฐคู่พิพาท ก่อนที่จะมีคำแนะนำหรือวินิจฉัยมาตรการตามข้อ 39 เพื่อป้องกันไม่ให้อาณัติที่วีความรุนแรงหรือขยายตัวออกไป

การใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคง ภายใต้อำนาจตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นการใช้อำนาจในระดับ " คำตัดสิน " ตามกฎบัตรสหประชาชาติมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม (ข้อ 25) โดยปกติในการปฏิบัติ คณะมนตรีความมั่นคงไม่ค่อยจะใช้อำนาจในระดับการตัดสินใจอันมีผลผูกพันภายใต้หมวดที่ 7 แต่มักจะใช้อำนาจใน

²³ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 128.

ระดับ “การให้คำแนะนำ” ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช้กำลังทหาร²⁴ นอกจากนี้การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 39 ในการชี้สถานการณ์นั้นใช้หลักการตัดสินใจแบบเดียวกับการตัดสินใจทุกเรื่องภายใต้หมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ

ในทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงยังคงเคยแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจตามกฎบัตรในหมวดที่ 7 ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนเรียงกันไปจากข้อที่ 39 จนถึง ข้อที่ 42 ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงในแต่ละสถานการณ์ โดยการใช้อำนาจตามข้อ 40 เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตาม “มาตรการชั่วคราว” ไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจภายใต้ ข้อ 39 ก่อน หรือการที่จะต้องยืนยันสถานการณ์เสียก่อนว่า ได้มี “การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน” ขึ้นแล้วจึงจะใช้อำนาจตามมาตรา 41 และมาตรา 42 ได้ กรณีตัวอย่างเช่น

ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 232 (1966) และที่ 253 (1968) เกี่ยวกับโรตตีเซีย คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้อ้างถึงข้อ 39 อย่างแจ่มชัด หรือข้อมติที่กำหนดว่าการรุกรานด้วยกองกำลังติดอาวุธต่อสาธารณรัฐเกาหลีใต้ เป็นการทำลายสันติภาพ ก็ไม่ได้อ้างถึงมาตรา 39 หรือสถานการณ์ในปาเลสไตน์ได้มีการตัดสินใจภายใต้ข้อ 40 เพื่อสั่งให้หยุดยิงและเรียกร้องให้ถอนทหารออกไปนอกแนวหยุดยิงชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจภายใต้ข้อ 39

ดังนั้นโดยสรุปแล้วอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรสหประชาชาติจึงได้แก่²⁵

1. เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
2. เพื่อสอบสวนทุกข้อพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งใน

²⁴ เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7. หน้า 262.

²⁵ <http://www.un.org/Docs/scinfo.htm#FUNCTIONS>

ทางระหว่างประเทศ

3. เพื่อแนะนำวิธีการของการที่จะทำให้เหมาะสมกับข้อพิพาท หรือเวลาของการระงับข้อพิพาทเช่นนั้น
4. เพื่อพัฒนาในแผนการ สำหรับการสร้างระบบที่ใช้ควบคุมการทหาร
5. เพื่อที่จะตัดสินใจถึงการมีอยู่ของการคุกคามต่อสันติภาพ การกระทำการรุกราน และแนะนำว่าวิธีการใดที่ควรจะดำเนินการต่อไป
6. เพื่อที่จะเรียกร้องให้รัฐสมาชิกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจหรือมาตรการอื่นที่ไม่รวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันหรือหยุดการรุกราน
7. เพื่อที่จะดำเนินการทางทหารต่อผู้รุกราน
8. เพื่อที่จะแนะนำการรับสมาชิกเข้าใหม่
9. เพื่อที่จะใช้หน้าที่ในระบบทรัพย์สินของสหประชาชาติในดินแดนยุทธศาสตร์
10. เพื่อแนะนำให้กับสมาชิกใหญ่และเลขาธิการสหประชาชาติในการเลือกผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

แต่ทั้งนี้จุดอ่อนของคณะมนตรีความมั่นคงในการที่ไม่สามารถดำเนินการตามกฎบัตรสหประชาชาติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น ก็มีให้เห็นได้จากในหลาย ๆ สถานการณ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดกลไกที่จะบังคับใช้ข้อมติ ทั้งนี้เพราะพื้นฐานของการดำเนินความสัมพันธ์ของคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐที่ออกมา เป็นข้อมติที่ให้รัฐทั้งหลายนั้นยุติความรุนแรงในสถานการณ์นั้น ๆ ซึ่งอาจจะประสบความสำเร็จบ้าง ไม่ประสบความสำเร็จบ้าง โดยที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีมาตรการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจแก่รัฐว่า การออกข้อมติเช่นนั้นจะได้รับการปฏิบัติตาม แม้คณะมนตรีความมั่นคงจะมีมาตรการในการบีบบังคับที่เป็นการลงโทษทั้งทางเศรษฐกิจ หรือทางทหารก็ตาม และในส่วนของ การกระทำที่เข้าข่ายการก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีมาตรการในการนำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลใด นอกจากการดำเนินการออกข้อมติเพื่อประณามการกระทำเหล่านั้น จนมาถึงจุดเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดนับตั้งแต่คณะมนตรีความมั่นคงได้เข้ามาให้ความสนใจกับการดำเนินการเพื่อปราบปรามอาชญากรรมโดยการนำตัวปัจเจกบุคคลมาลงโทษ คือ กระบวนการในการจัดตั้งศาลระหว่างประเทศเฉพาะกิจของยูโกสลาเวียและรวันดา

ทั้งนี้ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายในประชาคมโลก บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงต่ออำนาจหน้าที่ที่ได้รับนับแต่มีองค์การสหประชาชาติก็มีพัฒนาการตามไปด้วย ไม่เพียงแต่การรักษาสันติภาพและความมั่นคงในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เป็นอยู่เท่านั้น บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงยังได้ขยายขอบเขตของงานในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งล่าสุดได้มีส่วนในการปฏิบัติการนำมาซึ่งประชาธิปไตยให้แก่ประเทศติมอร์ตะวันออก (East Timor) ทำให้มีฐานะเป็นประเทศเอกราชที่ 192 ในโลก* หรือการพิสูจน์ในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน การส่งผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่มาตุภูมิ การต่อต้านการก่อการร้าย และการควบคุมการลดอาวุธ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นความพยายามในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะของการดำเนินการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการนำมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างแท้จริงที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทุกด้าน

นอกจากนี้ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นรอบโลก อันนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การกระทำทุกวิถีทางที่พยายามให้บรรลุถึงสันติภาพและความมั่นคงคือ การนำมาซึ่งความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยกระบวนการของกฎหมาย โดยมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่กระทำกรรมมิใช่รัฐเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้นแล้วความสัมพันธ์ของคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐต่าง ๆ ในโลกจะขยายความสัมพันธ์มาใกล้ชิดกับปัจเจกชนมากขึ้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญทั้งของกฎหมายระหว่างประเทศและคณะมนตรีความมั่นคงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีส่วนในการดำเนินการปราบปรามการกระทำที่มีลักษณะของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประชาคมโลก ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ปฏิบัติการอยู่

* ติมอร์ตะวันออกประกาศเอกราชอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2002 โดยที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้ประชุมกันเพื่อจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพยูเอ็นขึ้นใหม่ โดยจะมีทหาร 5,000 นาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจอีก 1,250 นาย พร้อมด้วยพลเรือนประมาณ 100 คน เพื่อให้การคุ้มครองและสนับสนุนติมอร์ฯ ประเทศเอกราชล่าสุดของโลกเป็นเวลา 2 ปี (เดลินิวส์ 18 พฤษภาคม 2545)

บนพื้นฐานที่ย้ำเน้นถึงการยอมรับในความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกบุคคล (individual criminal responsibility) ซึ่งนับว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้มีส่วนสนับสนุนและผลักดันหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำที่นำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล (individual responsibility) เป็นอย่างมาก การจัดตั้งศาลเฉพาะกิจ (ad hoc tribunal) เป็นแบบอย่างที่สำคัญล่าสุดที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการให้ความสำคัญแก่ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล

2. ทศนะของความรับผิดชอบของรัฐมาสู่ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล

เมื่อสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประชาคมโลกไม่กระทบแค่เพียงแต่สันติภาพและความมั่นคงในทางระหว่างประเทศเท่านั้นยังนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชากรของโลก ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการทำสงคราม อันเป็นการกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศและฝ่าฝืนหลักการห้ามใช้กำลัง หรือการกระทำที่เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในข่ายการกระทำผิดทางอาญาของปัจเจกชน ดังเช่นการก่อการร้าย การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การค้ามนุษย์ ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงนี้ล้วนแต่เป็นการกระทำที่เกิดจากบุคคลมิใช่องค์ภาวะใด ๆ ที่ไม่มีตัวตน ด้วยพัฒนาการของความรู้สึกด้านมนุษยธรรมและศีลธรรมได้ขยายตัว ความพยายามที่จะนำมาตราการมาปราบปรามการกระทำที่ก่อให้เกิดความสูญเสียจึงได้ชัดเจนขึ้น

2.1 แนวความคิดของความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล

แนวความคิดดั้งเดิมในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่ยอมรับสภาพบุคคลของปัจเจกชนในกฎหมายระหว่างประเทศเลย รัฐเท่านั้นที่มีสถานภาพทางกฎหมาย เป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ (subject of international law) เมื่อครั้งที่ยังถือว่ากฎหมายทั้งหลายได้มาจากหลักนิติธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 17 กฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในยังไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด่นชัด จึงทำให้บางครั้งเอกชนอาจมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาเพราะความสับสน (มิใช่ว่ามีกรยอมรับเช่นนั้นจริง ๆ ในสมัยนั้น) เช่นศาลในรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา ได้พิพากษาเมื่อปี ค.ศ. 1784 ว่าบุคคลใดละเมิดความคุ้มกันทางการทูตจะต้องรับโทษทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ต่อมาความเชื่อดั้งเดิมได้

ค่อย ๆ เปลี่ยนไป เอกชนรวมทั้งนิติบุคคลได้ถูกยอมรับว่ามีสถานะบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะมีสถานะดังกล่าวมาน้อยเพียงใดยังเป็นที่ได้เถียงกันอยู่มาก²⁶

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนต้นศตวรรษที่ 20 บุคคลธรรมดาไม่ถือว่าเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศทั้งนี้เนื่องจากสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาในทางระหว่างประเทศนั้นจะแสดงออกโดยผ่านรัฐซึ่งเป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลนั้น เช่นสิทธิที่จะเรียกร้องเรียกร้องต่อความเสียหายที่บุคคลธรรมดานั้นได้รับจากการกระทำจากรัฐอื่น บุคคลธรรมดาเช่นว่านั้นชอบที่จะเรียกร้องได้ตามกฎหมายภายในของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้น แต่หากบุคคลธรรมดาเช่นว่านั้นยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจะเรียกร้องต่อรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางระหว่างประเทศในฐานะที่บุคคลธรรมดานั้นเป็นโจทก์โดยตรงมิได้ แต่บุคคลธรรมดานั้นจะต้องใช้สิทธิของตนโดยผ่านรัฐเจ้าของสัญชาติของตนในลักษณะของการให้ความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic protection)²⁷

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถ้าเกิดการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายเกณฑ์ของ กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประกอบกับมีความเสียหายต่อรัฐหรือคนชาติของรัฐอื่น นำมาซึ่งความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนชาติของรัฐ และพวกบฏ ปฏิวัติหรือรัฐประหารตลอดจนการกระทำของรัฐบาล ต่อรัฐหรือปัจเจกบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำฝ่าฝืนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศเป็นการส่วนตัวและนอกจากนี้รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายในทางแพ่งเท่านั้น และไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางอาญา²⁸

²⁶ สุเทพ อรรถากร, กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ พฤติกรรมและเอกสาร เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 202.

²⁷ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2539), หน้า 216.

²⁸ นพนิธิ สุริยะะ, "ความรับผิดชอบของรัฐ" ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 7-15 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 68.

ทั้งที่หลักความรับผิดชอบของรัฐมีมาเป็นเวลานาน ในขณะที่ยังคงไม่มีสนธิสัญญา ระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐที่ออกมาเป็นรูปร่างที่สมบูรณ์ โดยคณะทำงาน สำคัญที่รับผิดชอบในการรวบรวมจารีตประเพณีและกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้คือคณะ กรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) โดยร่างหลักการว่า ด้วยความรับผิดชอบของรัฐของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ที่รับในปี ค.ศ.1996 รวมบทบัญญัติที่ระบุถึงความรับผิดชอบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำสงคราม ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 1 กล่าวไว้ว่า “ทุก ๆ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐนำมาซึ่ง ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศของรัฐนั้น” และข้อ 19 บรรยายอย่างละเอียดถึงสถาน การณ์ที่แบ่งแยกระหว่างอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crimes) กับการละเมิด ระหว่างประเทศ (International Delicts)²⁹ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าการฝ่าฝืนพันธ กรณีระหว่างประเทศบางประการถือว่าเป็นพันธกรณีที่มีความสำคัญไม่เฉพาะรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่มี ความสำคัญต่อรัฐทุกรัฐในประชาคมโลกในลักษณะที่ว่า การฝ่าฝืนพันธกรณีที่สำคัญเช่นนั้นจะ กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของรัฐ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า การฝ่าฝืนพันธ กรณีนี้นั้น เป็นการกระทำความผิดทางอาญาระหว่างประเทศหรือเป็นอาชญากรรมระหว่าง ประเทศ (International Crimes) ซึ่งรัฐผู้กระทำการฝ่าฝืนพันธกรณีเช่นนั้น จะต้องรับผิดชอบไม่ เฉพาะต่อรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐผู้ฝ่าฝืนเท่านั้น แต่รัฐผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีสั่ง กล่าว ยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐอื่น ๆ ของประชาคมโลกอีกด้วย ส่วนการฝ่าฝืนพันธกรณีที่มีความ สำคัญลดลงมา กฎหมายระหว่างประเทศไม่ถือว่าการฝ่าฝืนพันธกรณีเช่นนั้นกระทบกระเทือน ต่อรัฐทุกรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาคมโลก แต่รัฐที่กระทำการหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณี ก็ต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศเฉพาะต่อรัฐที่ได้รับความ เสียหายจากการฝ่าฝืนพันธกรณีเช่นนั้น ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นเพียงการกระทำ การละเมิดระหว่างประเทศ (International Delicts)³⁰

²⁹ Vitit Muntarbhorn, "The 1899 Hague peace Conference and the Development of the Laws of War : Asia's Contribution to the Quest for Humanitarianism ?," in, T.L.H. Mc.Cormack et al. (eds.), A Century of War and Peace, 111-137. (Hague : Kluwer Law International, 2001), p.127.

³⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 716.

แต่ล่าสุดนี้ร่างหลักการที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (Draft article on Responsibility of State for internationally wrongful acts) ของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศที่พิจารณาบททวนในครั้งที่สอง (second reading) ในปี ค.ศ. 2001 นี้ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิม ทั้งนี้การพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของแนวปฏิบัติของรัฐ (state practice) และแนวทางของศาล (jurisprudence) โดยในรายงานการประชุมของคณะกรรมการได้อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ยังขัดแย้งกันอยู่ โดยเฉพาะองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางระหว่างประเทศที่แบ่งแยกระหว่างอาชญากรรมหรือการละเมิดระหว่างประเทศตามข้อ 19 ที่นับว่าเป็นประเด็นสำคัญในลำดับต้น ๆ ที่มีความขัดแย้ง

ดังนั้นคณะกรรมการได้กลับมาพิจารณาอีกครั้งถึงแนวคิดเกี่ยวอาชญากรรมระหว่างประเทศที่อยู่ในกรอบของการละเมิดในพันธกรณีที่มีต่อประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมด ซึ่งเท่าที่ปรากฏอยู่ในร่างล่าสุดนี้รายละเอียดตามข้อ 19 เดิมจึงถูกปฏิเสธ โดยมาเพิ่มเติมไว้กับข้อ 40 และข้อ 51 – 53³¹ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่หลากหลายที่ผ่านการแสดงความคิดเห็นของรัฐบาลและกรรมการพิเศษในการร่าง โดยเฉพาะข้อ 19 วรรค 3 เดิมนั้น ได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวาง ว่าจะจะเป็นขอบเขตที่ใช้กำหนดสำหรับอาชญากรรมของรัฐนั้นยังขาดความชัดเจน อีกทั้งคำว่า "อาชญากรรมระหว่างประเทศ" ยังสามารถแยกองค์ประกอบได้แตกต่างกัน นอกจากนั้นความรับผิดชอบของรัฐในทางอาญานั้นก็ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากจะนำไปสู่ปัญหาที่จะไปสัมพันธ์กับกลไกสำหรับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ดังนั้นข้อ 19 เดิมของร่างปี ค.ศ. 1996 จึงตัดทิ้งไป และคำว่า "อาชญากรรม" (crime) จึงไม่ปรากฏอยู่ในข้อบทนี้ (text) โดยให้อยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือ การฝ่าฝืนในพันธกรณีระหว่างประเทศ (breach of an international obligation) เป็น "การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายในทางระหว่างประเทศ" (internationally wrongful acts) โดยไม่มีการแยกระหว่างการกระทำละเมิด (delictual) กับอาชญากรรมระหว่างประเทศที่นำมาซึ่งความรับผิดชอบทางอาญา (criminal responsibility)³²

³¹ International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts (November 2001).

³² <http://www.asil.org/ajil/crawford.htm>

นอกจากนี้ ตามที่ศาสตราจารย์ Bassiouni (Professor Chief Bassiouni) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ และในฐานะประธานของคณะกรรมการสอบสวนการฝ่าฝืนกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในดินแดนอดีตยูโกสลาเวียของสหประชาชาติ (Chairman of the United Nations Commission to Investigate International Humanitarian Law violations in the Former Yugoslavia) กล่าวไว้ว่า ลักษณะความผิดทางอาญาของกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วยโครงสร้างของข้อห้ามในทางระหว่างประเทศ ที่ประกอบไปด้วยลักษณะทางอาญา (the criminal aspects of international law consist of a body of international proscriptions containing penal characteristic) และ Bassiouni ยังได้ระบุถึงอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) ไว้ว่า “เป็นเหล่าข้อห้ามที่เป็นกฎเกณฑ์ (normative proscription) ของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ที่ละเมิดกฎเกณฑ์นั้นเปรียบเสมือนเป็นการส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของมนุษยชาติ หรือโต้แย้งกับประโยชน์ในทางมนุษยธรรมที่เป็นพื้นฐาน หรือนอกจากนั้นก็เป็อาชญากรรมระหว่างประเทศซึ่งเป็นผลผลิตของการกระทำของรัฐหรือนโยบายที่กำหนดโดยรัฐ”³³

และสำหรับแนวความคิดของความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการใช้กำลังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 งานเขียนมากมายกล่าวถึงปัญหาของอาชญากรรมระหว่างประเทศและเขตอำนาจศาลทางอาญาระหว่างประเทศ ว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐเพียงลำพัง หรือรวมทั้งความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดชอบของปัจเจกชน โดยความเห็นของผู้เขียนกลุ่มหนึ่งได้พิจารณาว่า รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยที่สามารถรับการลงโทษบางอย่างได้อยู่แล้วในรูปแบบของการชดเชยความเสียหายและมาตรการที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น การถูกเข้ายึดครองทางทหาร การปราบปรามสงครามที่มีอยู่เท่าที่เป็นไปได้ และการควบคุมกิจกรรมของรัฐบาลในทางระหว่างประเทศบางประการ เช่นการคว่ำบาตทางการค้า ซึ่งการลงโทษเช่นนี้สามารถกำหนดขึ้นได้โดยที่เป็นผลมาจากการเป็นผู้ชนะสงครามหรือโดยฐานะขององค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าโทษที่กำหนดโดย มาตรา 16 ของ

³³ M. Cherif Bassiouni, International Criminal Law Convention and their Penal Provisions (1997), cited in William L. Saunders and Yuri G. Mantilla, “Human Dignity Denied : Slavery and Crimes Against Humanity in Sudan,” Catholic University Law Review 5 (Spring 2002) : 726.

กติกาสันนิบาตชาติ เป็นลักษณะของโทษทางอาญาแล้ว และอีกด้านกล่าวว่า การใช้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในการกระทำการปิดล้อมทางทะเลและการทำรีไพรซอล (reprisal) เป็นการลงโทษทางอาญา ในการสนับสนุนแนวความคิดของความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกชนนี้อาจมีการอ้างเหตุผลว่า สงครามการรุกราน (aggressive war) เป็นความผิดต่อความสงบเรียบร้อยของโลก ซึ่งการกระทำในลักษณะร้ายแรงเช่นนั้นไม่ควรก่อให้เกิดแค่การชดเชยความเสียหายของรัฐเท่านั้น³⁴ โดยความเห็นหลายฝ่ายยังคงนำมาซึ่งความเห็นที่แตกต่าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่รัฐจะให้การเยียวยาทางแพ่ง เช่นการจ่ายค่าทดแทนและชดเชยให้กับเหยื่อของการกระทำ แต่ปัญหาว่าตัวของรัฐเองสามารถรับผิดชอบทางอาญาและอยู่ภายใต้การลงโทษทางอาญาได้หรือไม่ยังคงเป็นปัญหาอยู่³⁵ และการกระทำที่มีลักษณะการลงโทษที่กล่าวข้างต้นนั้นใช่การลงโทษทางอาญาที่แท้จริงหรือไม่

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่มีความชัดเจนขึ้นในหลักของความรับผิดชอบของรัฐนั้นจะเป็นประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมให้การดำเนินการในการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยเสริมซึ่งกันและกันระหว่างหลักความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลกับความรับผิดชอบของรัฐ ในการนำมาซึ่งการลดช่องว่างของกฎหมายที่จะนำไปสู่ความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีผลนำไปสู่บริบทของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีภายใต้ศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายใต้ฐานความผิดอย่างอาชญากรรมการรุกรานนั้น ซึ่งถึงแม้ในท้ายที่สุดแล้วผู้รับการลงโทษทางอาญาจะต้องเป็นปัจเจกบุคคล แต่หลักความรับผิดชอบของรัฐก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่เพื่อที่จะเป็นการวางพื้นฐานไปสู่การนำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล

และสำหรับในเรื่องของความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล จะปรากฏค่อนข้างที่จะเด่นชัดในกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Law) หรือที่กล่าวได้อีกชื่อหนึ่งว่า กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา ที่บุคคลในบังคับของกฎหมายเป็นบุคคลธรรมดาและ

³⁴ Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States (New York : Oxford University Press, 1963), pp.150-151.

³⁵ Vitit Muntarbhorn, "The 1899 Hague peace Conference and the Development of the Laws of War : Asia's Contribution to the Quest for Humanitarianism ?," p.127.

กำหนดให้บุคคลธรรมดาจะต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ โดยเป็นความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกชนที่ฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศหรือมีการกระทำที่มีลักษณะของอาชญากรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้แนวความคิดของความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกบุคคลสำหรับการละเมิดกฎเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายทางด้านมนุษยธรรม ยังได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล นอกจากนี้ถึงแม้จะมีปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศส่วนอื่นที่มีบุคคลในบังคับของกฎหมายเป็นปัจเจกบุคคลที่จะต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ แต่ก็เป็นอย่างจำกัด

ทำนองเดียวกัน การกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสงครามก็ยังเป็นปัญหาอยู่ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดที่เอกชนจะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือเป็นเพียงความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้รัฐสามารถออกกฎหมายลงโทษปัจเจกชนผู้กระทำความผิดดังกล่าว เช่น อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการปฏิบัติต่อเชลยศึกสงคราม ค.ศ. 1949 (Geneva Convention on the Treatment of Prisoner of War) อนุญาตรัฐภาคีคู่สงครามสามารถดำเนินคดีอาญาแก่ปัจเจกชนซึ่งเป็นสมาชิกแห่งกองกำลังของชาติศัตรูซึ่งกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาดังกล่าวได้³⁶

แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการยอมรับถึงความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลในตราสารระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างเป็นลำดับ ที่ชัดเจนปรากฏเป็นรูปเป็นร่างเริ่มจาก กฎบัตรนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Charter) ในระหว่างที่มีการพิจารณาในหลักการของนูเรมเบิร์กโดยสหประชาชาติและอนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับ ความสนใจได้ถูกเน้นไปที่ การทำให้ชัดเจนในหลักของความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะในเวลาเมื่อพวกเขาเยอรมันและญี่ปุ่นได้ยุติลงเพื่อดำรงอยู่ต่อไป แต่บุคคลผู้กระทำผิดได้อยู่ในการควบคุมของฝ่ายที่ชนะแล้ว ต่อมาในอนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ในระหว่างที่ร่างอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Convention on the Prevention and Punishment) คณะกรรมาธิการในการร่างได้อภิปรายถึงความเป็นไปได้ของการใช้เขตอำนาจศาลเหนือรัฐ แต่ประเด็นนี้ได้ถูกคัดค้านในการนำมาทำให้เป็นรูปเป็นร่างในอนุสัญญาที่เสนอนี้ ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวกับทางปฏิบัติ

³⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 232-233.

และเพราะความไม่เหมาะสมในโทษทางอาญาของอนุสัญญาและการไม่มีศาลอาญาระหว่างประเทศ³⁷

ในร่างประมวลความผิดต่อสันติภาพและความมั่นคงของมนุษยชาติ (The Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind) เป็นอีกตราสารหนึ่งที่ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของปัจเจกชนถูกนำขึ้นมาพิจารณาระหว่างคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) เมื่ออภิปรายถึงประมวลนี้ ซึ่งสำหรับเหตุผลที่มาจากทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการฯ สนับสนุนหลักความรับผิดชอบของปัจเจกชนที่มาจากเว้นหลักความรับผิดชอบของรัฐ อย่างไรก็ตามข้อคิดเห็นอย่างเป็นทางการว่าด้วยร่างประมวลความผิดฯ เน้นว่า คณะกรรมาธิการของสหประชาชาติได้พิจารณาถึงเขตอำนาจศาลเหนือรัฐเกี่ยวกับอาชญากรรมของรัฐ (crimes of state) ว่ายังคงมีผลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและยังได้ชี้แนะถึงปัญหาของเขตอำนาจเช่นนั้นว่า จะสามารถบริหารและได้รับการยอมรับโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อตรวจสอบเขตอำนาจศาลในทางอาญาระหว่างประเทศหรือไม่

จนมาถึงร่างธรรมนูญสำหรับศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Draft Statute for an International Criminal Court) คณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติประกาศร่างธรรมนูญสำหรับศาลอาญาระหว่างประเทศแรกอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1951 มาตรา 25 ของร่างธรรมนูญที่ได้รับการเสนอนี้ ตัดเขตอำนาจของศาลซึ่งมีเหนือรัฐออก โดยกำหนดว่า ศาลจะมีอำนาจพิจารณาคดีเหนือบุคคลธรรมดา (natural persons) เท่านั้น ในการสนับสนุนขั้นนี้ รายงานของคณะกรรมการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เช่นนั้น อย่างไรก็ตามรายงานนั้นได้เพิ่มเติมไว้ว่า คณะกรรมการไม่เห็นชอบด้วยกับประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการลงโทษรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ และที่มากกว่านั้นคณะกรรมการฯ ได้โน้มน้าวด้วยข้อพิจารณาที่ว่า เพื่อที่จะตัดสินในประเด็นของอาชญากรรมของรัฐ ศาลจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ปัญหาประการแรกในประเด็นของลักษณะทางการเมืองที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นสิ่งไม่เหมาะสมกับศาลอาญา

³⁷ Baxter R. Richard, "Jurisdiction Over War Crimes and Crimes Against Humanity : Individual and State Accountability," in M. Cherif Bassiouni and Ved P. Manda, (eds.), *A Treatise on International Criminal Law Volume I* (Illinois : Charles C Thomas Publisher, 1973), p.89.

ระหว่างประเทศ คณะกรรมการยังเห็นว่าในขั้นนั้นจะมีความสำคัญมาก ต่อการทำให้แข็งแกร่งในหลักการของความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกชน ในร่างธรรมนูญที่สองปี ค.ศ. 1953 คณะกรรมการได้ตัดคำว่า “เท่านั้น” ออกจากมาตรา 25 ที่จำกัดให้เขตอำนาจศาลมีเหนือบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยเสนอให้ขยายเขตอำนาจศาลมีเหนือรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ได้ถูกคัดค้านด้วยเหตุผลดังที่เคยกล่าวอ้าง

2.2 ความพยายามในการขยายความรับผิดชอบของรัฐมาสู่ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล

การที่จะทำให้กฎหมายอาญาทำหน้าที่ได้อย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการกำหนดอำนาจทางกฎหมายที่สามารถจะบังคับใช้เจตจำนงร่วมกันต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ ซึ่งในระดับกฎหมายภายใน ผู้ใช้อำนาจนี้คือรัฐ ส่วนในระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ แตกต่างกันได้คือได้มีการพัฒนามาอย่างค่อนข้างแคบจากสิทธิและหน้าที่สองฝ่ายระหว่างรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศในยุคแรกการละเมิดพันธกรณีทางกฎหมายนำมาซึ่งความรับผิดชอบของรัฐที่ฝ่าฝืนต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการยอมรับมากขึ้นว่าการกระทำบางอย่างที่ก่อให้เกิดการละเมิดอย่างร้ายแรงนำมาซึ่งความรับผิดชอบทางกฎหมายในระดับที่สูงขึ้น นั่นคือ ผลในทางกฎหมายอย่างสูงสำหรับรัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมาย การยอมรับซึ่งความรับผิดชอบทางกฎหมายในระดับที่สูงขึ้นของการละเมิดอย่างร้ายแรงในกฎหมายระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นการก้าวข้ามจากระบบดั้งเดิมที่มีเพียงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบสองฝ่ายเท่านั้น ลำดับขั้นของความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ มาจากประเภทของกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเด็ดขาด (Jus cogens) เป็นพันธกรณีที่ใช้บังคับได้โดยทั่วไป (Obligation erga omnes) จนมาสู่อาชญากรรมระหว่างประเทศของรัฐ (International Crimes of State) ที่ขยายความสัมพันธไปที่ความรับผิดชอบของปัจเจกชนในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่จุดเดียวกันคือ ผลประโยชน์ที่เป็นพื้นฐานต่อประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมด โดยเฉพาะการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ³⁸

³⁸ Lyal S. Sunga, *The Emerging System of International Criminal Law: Developments in Codification and Implementation* (Cambridge : Kluwer International Law, 1997), p.229.

หลักความรับผิดชอบของปัจเจกชนสำหรับอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศถูกสร้างขึ้นอย่างชัดเจนที่ศาลนูเรมเบิร์กที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1945 เพื่อพิจารณาคดีและลงโทษอาชญากรรมสงครามชาวเยอรมัน ที่ความผิดของคนเหล่านั้นไม่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตามกฎบัตรนูเรมเบิร์กที่ผนวกกับข้อตกลงในการจัดตั้งศาลระหว่างรัฐบาลของเกาะอังกฤษและไอแลนด์เหนือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต โดยกฎบัตรกำหนดเขตอำนาจศาลไว้สำหรับการพิจารณาคดีและการลงโทษบุคคล ผู้ซึ่งกระทำอาชญากรรมต่อสันติภาพ อาชญากรรมสงคราม หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ³⁹

โดยจะเห็นได้ชัดเจนในความเห็นและคำพิพากษาต่อผู้นำอาชญากรรมสงครามนาซีในศาลทหารระหว่างประเทศ (International Military Tribunal) ที่ประเทศนูเรมเบิร์ก กล่าวไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า “ได้มีการยอมรับว่ากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับอธิปไตยแห่งรัฐ และไม่ได้กำหนดการลงโทษสำหรับปัจเจกชนเอาไว้ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อการกระทำที่เป็นปัญหาเป็นการกระทำของรัฐ (act of state) บุคคลผู้ซึ่งดำเนินการจะไม่มี ความรับผิดชอบในทางส่วนตัว (personally responsible) แต่จะได้รับความคุ้มครองโดยหลักของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในความเห็นของศาลนี้ การยอมรับเช่นนี้ควรจะถูกปฏิเสธได้แล้ว เพราะมีการยอมรับมาเป็นเวลานานแล้วว่า กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเหนือปัจเจกชนเช่นเดียวกับรัฐ” และนอกเหนือจากนั้นยังมีการกล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า “มีการกล่าวมามากพอที่จะแสดงว่า ปัจเจกบุคคลสามารถถูกลงโทษสำหรับการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาชญากรรมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายระหว่างประเทศถูกกระทำโดยบุคคล มิใช่โดยองค์ภาวะที่เป็นนามธรรม (abstract entities) และโดยการลงโทษบุคคลธรรมดาผู้ซึ่งกระทำอาชญากรรมนั้นเท่านั้นที่บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศจะบังคับใช้ได้”⁴⁰

ซึ่งถึงแม้ความคิดเห็นนี้จะไม่ได้พิสูจน์ถึงความถูกต้องอย่างชัดเจนโดยตลอด (เพราะศาลทหารระหว่างประเทศนี้ อ้างอย่างชัดเจนถึงคำตัดสินของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (US Supreme Court) ในคดี Ex Parte Quirin ดังนั้นจึงสามารถถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเทียบเคียงกับ

³⁹ Nuremberg Charter, Article 6.

⁴⁰ Jordan J. Paust and others, International Criminal Law : Cases and Materials (North Carolina : Carolina Academic Press, 1996), p.711.

กฎหมายภายใน (domestic analogy)) แต่ถึงอย่างไรก็ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานโดยการพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามมากมายตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองในศาลนูเรมเบิร์ก และปรากฏต่อมาในการพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามแห่งตะวันออกไกล ในศาลทหารระหว่างประเทศแห่งตะวันออกไกล (International Military Tribunal for the Far East) หรือที่รู้จักกันในนามของศาลโตเกียว โดยจัดตั้งศาลขึ้นมาเพื่อพิจารณาและลงโทษอาชญากรรมสงครามชาวญี่ปุ่น ซึ่งศาลโตเกียวนี้นี้เป็นคู่กันกับศาลนูเรมเบิร์ก แต่ไม่ได้วางเขตอำนาจศาลโดยอาศัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับศาลของชาวยุโรป จนมาถึงในการจัดตั้งล่าสุดของศาลอาญาระหว่างประเทศที่มีลักษณะถาวร (Permanent International Criminal Court "ICC") และโดยเฉพาะการเกิดขึ้นของแนวคำตัดสินในศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับยูโกสลาเวียและรวันดา (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and for Rwanda) ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลย ว่าประโยคดั้งเดิมของศาลนูเรมเบิร์ก จะถูกอ้างถึงในแนวคำตัดสินขององค์คณะอุทธรณ์ (Appeal Chamber) ในศาลยูโกสลาเวีย ในคดี Tadic เพื่อที่จะวางเป็นพื้นฐานในความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกบุคคลสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 3 ทั่วไป (Common Article 3) ของอนุสัญญาเจนีวา 1949 และกฎเกณฑ์จารีตประเพณีอื่น ๆ⁴¹

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าศาลนูเรมเบิร์กยืนยันถึงการใช้ประโยชน์โดยตรงของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ โดยพิจารณาถึงความรับผิดชอบของปัจเจกชนและการลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนในกฎหมายนี้ และนับเป็นแบบอย่างและแนวทางให้กับศาลยุติธรรมในทางระหว่างประเทศที่จะพิจารณาถึงความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลในทางอาญานับแต่นั้นต่อมา

หลักของความรับผิดชอบของปัจเจกชนและการลงโทษสำหรับอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับในศาลนูเรมเบิร์กเป็นพื้นฐานสำคัญในกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ หลักนี้เป็นเสมือนมรดกตกทอดที่มีมายาวนานของกฎบัตรนูเรมเบิร์กและคำ

⁴¹ Kai Ambos, "Individual Criminal Responsibility in International Criminal Law : A Jurisprudential Analysis – From Nuremberg to the Hague," in Gabrielle Kirk McDonald and Olivia Swaak-Goldman (eds.), Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law : The Experience of International and Nation Courts Volume I Commentary (Hague : Kluwer International Law, 2000), pp. 22-43.

พิพากษา ที่ให้ความหมายของการห้ามกระทำอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยการยืนยันว่า บังเจกชนผู้ซึ่งกระทำอาชญากรรมดังกล่าวนำมาซึ่งความรับผิดชอบและต้องรับผิดชอบต่อการลงโทษ หลักความรับผิดชอบของบังเจกชนและการลงโทษสำหรับอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศถูกกำหนดไว้อีกครั้งอย่างชัดเจนในธรรมนูญของศาลระหว่างประเทศสำหรับประเทศยูโกสลาเวีย (มาตรา 7 วรรค 1 และมาตรา 23 วรรค 1)⁴² และศาลวันดา (มาตรา 6 วรรค 1 และมาตรา 22 วรรค 1)⁴³

หลักนี้ยังได้รับการยืนยันอีกครั้งโดยคณะกรรมการรวบรวมหลักการนูเรมเบิร์กที่ สหประชาชาติ ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ดำเนินการกำหนดหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับในกฎบัตรนูเรมเบิร์กและคำพิพากษาของศาลนูเรมเบิร์ก ต่อมาในปี ค.ศ. 1950 จึงได้มีคำประกาศขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้รับการรับรองในกฎบัตรศาลนูเรมเบิร์กและคำพิพากษาของศาล (UN Declaration on Principle of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and the Judgement of the Tribunal) ทั้งนี้ในคำประกาศ ได้กล่าวระบุถึงความรับผิดชอบของบังเจกชนไว้ ดังมีหลักการที่สำคัญคือ

1. บุคคลใดซึ่งกระทำการอันถือเป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศจักต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนและต้องถูกลงโทษ
2. การที่กฎหมายภายในของรัฐมิได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำซึ่งเป็นอาชญากรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ มิได้ทำให้บุคคลผู้ก่ออาชญา

⁴² Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violation of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991.

⁴³ Statute of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwanda Citizens of neighboring State, between 1 January and 31 December 1994.

กรรมระหว่างประเทศนั้นหลุดพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ
ไปได้

3. บุคคลซึ่งก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศ ไม่อาจหลบเลี่ยงความรับผิดชอบ
ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้กระทำไปในฐานะประมุขของรัฐ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้จะได้กระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่
ระดับสูงของรัฐ⁴⁴

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ศาลนูเรมเบิร์กได้มีส่วนสำคัญในการชี้ชัดและย้ำเน้นถึงความรับผิด
ชอบทางอาญาของปัจเจกชน จึงนับว่ามีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศใน
หลักการของความรับผิดชอบของปัจเจกชน ที่จะเป็พื้นฐานต่อไปในการนำกระบวนการลง
โทษทางอาญามาใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถึงแม้จะมีความพยายามอย่างสูงส่งในการ
นำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลในทางระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการ
ปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ได้มีความพยายามที่จะขัดขวางต่อ
การนำมาซึ่งความรับผิดชอบนี้โดยผ่านกระบวนการของการยกเว้นโทษโดยอาศัยความชอบธรรม
ในทางกฎหมายที่เปิดช่องว่างให้เหล่าผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็ในทาง
ระหว่างประเทศหรือภายในประเทศอย่างแท้จริง ที่นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำมาซึ่ง
ความสำเร็จในการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ

โดยนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง จำนวนของความขัดแย้งที่มีลักษณะในทางระหว่าง
ประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายได้ลดจำนวนลง เมื่อเปรียบเทียบกับความขัดแย้ง
ชนิดอื่น ที่ซึ่งผลของความรุนแรงเพิ่มขึ้น ที่จริงแล้วการเกิดขึ้นของความขัดแย้งที่ไม่มีลักษณะใน
ทางระหว่างประเทศ หรือความขัดแย้งภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นทั้งจำนวน ความรุนแรง และการ
เอาคนลงเป็นเหยื่อมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นระบอบการปกครองอย่างกดขี่ ได้นำไปสู่การเอาคนลง
เป็นเหยื่ออย่างเป็นระบบและอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ความขัดแย้งในลักษณะนี้ยังได้เกิดขึ้น
ทั่วโลกแม้การกระทำเหล่านั้นจะมีระดับของการกระทำต่อเหยื่อสูง แต่ก็มีเพียงการดำเนินคดีกับ
บุคคลที่ควรจะต้องรับผิดชอบเพียงสองสามครั้งเท่านั้น ไม่ว่าจะในระดับระหว่างประเทศหรือภายใน

⁴⁴ จิตรภา เพียรล้ำเลิศ, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับศาลอาญาระหว่างประเทศ,"

ในประเทศ คำถามจึงเกิดขึ้นตามมาว่า เหตุใดจึงมีตัวอย่างของการดำเนินคดีและกลไกของความรับผิดชอบอื่นน้อยมาก ต่อการตอบข้อซักถามนี้อธิบายได้ว่า บ่อยครั้งที่ความยุติธรรมมักจะถูกเปลี่ยนเป็นการระงับข้อพิพาททางการเมือง ไม่ว่าจะในทางระหว่างประเทศ หรือในทางภายในประเทศ ทางปฏิบัติของการยกเว้นจากการลงโทษ (impunity) ได้กลายเป็นรางวัลทางการเมืองที่ตอบแทนให้เพื่อนำมาซึ่งการยุติลงของความรุนแรงในความขัดแย้งที่ดำเนินอย่างไม่หยุดยั้ง หรือในฐานะที่จะเป็นวิธีการที่จะทำให้มั่นใจ ในระบบการปกครองที่เปลี่ยนไป นอกจากนั้นโครงสร้างของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับการขัดกันทางอาวุธ ซึ่งไม่ว่าจะในระดับระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ ยังคงมีความเป็นจุดอ่อนและช่องว่างของกฎหมายบางประการ ที่นำไปสู่การยกเว้นจากการลงโทษ⁴⁵

โดยความพยายามที่จะต่อสู้กับการยกเว้นจากการลงโทษของผู้ซึ่งได้กระทำอาชญากรรมระหว่างประเทศที่ร้ายแรง จากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมการรุกรานไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน ได้ผ่านมามากหลายช่วงเวลา การต่อสู้นี้ได้เริ่มต้นในช่วงสิบปีของปี ค.ศ. 1970 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นในช่วงภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น ซึ่งการยกเว้นจากการลงโทษในทางกฎหมายอาญาระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ สามารถวิเคราะห์ได้จากทฤษฎีที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการคำนึงถึงเรื่องศาสนา การเมือง กฎหมาย เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องนี้มากที่สุด⁴⁶ โดยการยกเว้นจากการลงโทษแสดงออกทั้งทางนิตินัย (de jure) คือระบบการบัญญัติกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการยกเว้นจากการลงโทษ หรือนิรโทษกรรม และในทางพฤตินัย (de facto) ที่มีแนวทางปฏิบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เป็นผู้ผลักดันให้กลไกในการยกเว้นจากการลงโทษนี้ดำเนินอยู่ต่อไป

⁴⁵ M. Cherif Bassiouni, "Searching for Peace Achieving Justice : The Need for Accountability," in Christopher C. Joyner and M. Cherif Bassiouni, (eds.), Reining in Impunity for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Right : Proceedings of the Siracusa Conference 17–21 September 1998 (Toulouse : Associations Internationale de droit Penal, 1998), pp. 45-48.

⁴⁶ Ibid., pp. 149-150.

นี่จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความไม่มั่นคงของกระบวนการนำผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษทั้งในทางภายในประเทศและในทางระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การยกเว้นจากการลงโทษสำหรับอาชญากรรมระหว่างประเทศ และสำหรับการละเมิดในพื้นที่ฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและแพร่หลาย เป็นการทำลายความมั่นคงของมนุษยชน ด้วยการนำมาซึ่งเหยื่อของความขัดแย้ง ผู้ซึ่งประชาคมโลกเป็นหนึ่งที่จะต้องให้ความยุติธรรม ความระลึกถึง และการชดเชยความเสียหาย เพื่อที่จะเตือนความทรงจำและนำมาซึ่งผู้กระทำผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรม และเพื่อที่จะป้องกันการเอาคนลงเป็นเหยื่อในอนาคต ซึ่งถ้าเราไม่สามารถเรียนรู้จากบทเรียนในอดีตเพื่อที่จะหยุดทางปฏิบัติของการยกเว้นจากการลงโทษแล้ว ความผิดในแบบเดิมจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งการเกิดขึ้นจริงของศาลอาญาระหว่างประเทศที่ถาวร เป็นกลไกที่มาอุดช่องว่างของกฎเกณฑ์ในการนำมาซึ่งความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ อีกทั้งมาเป็นส่วนเสริมกลไกการลงโทษของในทางภายในประเทศ ที่นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะทำให้การปราบปรามการกระทำอาชญากรรมระหว่างประเทศประสิทธิผลมากที่สุด

อย่างไรก็ตามยังมีอีกปัญหาที่เกี่ยวกับว่าอะไรคือองค์ประกอบของความรับผิดชอบของปัจเจกชนเช่นนั้น นักกฎหมายส่วนใหญ่ให้ความสนใจแต่กับประเด็นของพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ ตัวองค์กรและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับศาลอาญาระหว่างประเทศหรืออาชญากรรมเฉพาะอย่างเท่านั้น แต่ละเลยที่จะกล่าวถึงพัฒนาการและการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกชน โดยการที่เข้าถึงความพยายามเช่นนั้นมากที่สุดคือ การย้อนกลับไปยังบ่อเกิดขั้นต้นของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ กล่าวคือ แนวคำตัดสินต่ออาชญากรรมสงครามทั้งในประเทศและระหว่างประเทศตั้งแต่ในศาลนูร์มเบิร์กด้านหนึ่งและสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญาระหว่างประเทศและงานเขียนอื่นอีกทางหนึ่ง

ในการพิจารณาความรับผิดชอบของปัจเจกชนนั้นถึงแม้การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมที่กระทำลงในระบบทางกฎหมายที่แตกต่างกัน (ที่เรียกว่า common law และ civil law) แต่ในการรวบรวมเอกสารโดยคณะกรรมการอาชญากรรมสงครามแห่งสหประชาชาติ (United Nations War Crimes Commission "UNWCC") เห็นว่าแม้จะแตกต่างกันในรายละเอียดแต่ก็ไม่ต่างจากองค์ประกอบภายใน (subjective level) กับองค์ประกอบภายนอก (objective level) ตั้งแต่ศาลนูร์มเบิร์ก ศาลโตเกียว จนมาถึงตามธรรมนูญของศาลยูโกสลาเวีย และศาล รวันดา ซึ่งถึงแม้จะยังคงต้องมีหนทางอีกยาวไกลในการมุ่งพิจารณาถึงแนวคิดของความรับผิดชอบของปัจเจก

ชนที่ครอบคลุมต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตามแนวคิดในความผิดอาชญากรรมสงครามได้ให้องค์ประกอบที่สำคัญและเป็นพื้นฐานของความรับผิดชอบของปัจเจกชนคือ

ในระดับขององค์ประกอบภายนอก (objective level) : พิจารณาในระดับที่กว้างมาก โดยพิจารณาไปถึงการมีส่วนร่วม (participation) ในการกระทำผิดทางอาญา โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ และการให้การสนับสนุน โดยแนวคิดของการมีส่วนร่วมคือ เป็นการสนับสนุนทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่นั้น โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานที่สำคัญในความรับผิดชอบของผู้นำ (responsibility of leader) ภายในองค์กรที่มีลำดับชั้นการปกครอง (hierarchical organization) ที่กำหนดโดยทฤษฎีของการกระทำผิดโดยตรง เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจเหนือภายในองค์กร

ระดับขององค์ประกอบภายใน (subjective level) : พิจารณาจากเจตนา (intent) และจาก "การรู้" (knowledge) ที่พิสูจน์โดยแท้จริงจากพยานหลักฐานแวดล้อมมิใช่อยู่บนพื้นฐานของการสันนิษฐาน (not on a basis of a presumption)

และนอกจากนี้ยังมีรูปแบบที่ต่างออกไป ของการขยายการอ้างเหตุผลของความรับผิดชอบคือ ความรับผิดชอบในคำสั่ง (command responsibility) ที่มีความสำคัญมากในส่วนของแนวปฏิบัติและแนวความคิด ซึ่งจะต่างกับหลักการมีอำนาจเหนือภายในองค์กรข้างต้น ซึ่งความรับผิดชอบในคำสั่งนี้ ได้ขยายไปถึงหลักการสำหรับความรับผิดชอบของการงดเว้นและไม่กระทำ กล่าวคือ ถ้าผู้ที่มีอำนาจนั้นมีอำนาจที่จะยับยั้งได้แต่ละเว้นหรือไม่กระทำ จะนำมาซึ่งความรับผิดชอบ ดังนั้นสองแนวความคิดนี้จึงเสริมซึ่งกันและกัน⁴⁷

องค์ประกอบเหล่านี้ยังสามารถพิจารณาให้เห็นว่าเป็นการยอมรับที่เป็นสากลและเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศที่ได้รับการยืนยันล่าสุดโดยมาตรา 25 และมาตรา 28 ของธรรมนูญกรุงโรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการพัฒนาอย่างแท้จริงเมื่อเปรียบเทียบข้อเสนอมที่ผ่านมาในอดีต แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความต้องการให้เกิดความชัดเจนขึ้นเป็น

⁴⁷ Kai Ambos, "Individual Criminal Responsibility in International Criminal Law : A Jurisprudential Analysis – From Nuremberg to the Hague," : 43.

ลำดับในความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศที่นำไปสู่ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลนั้น เกิดขึ้นจากลักษณะที่สำคัญของกฎหมายบังคับเด็ดขาด (*jus cogens*) ที่เป็นพันธกรณีที่บังคับเป็นการทั่วไป (*obligations erga omnes*) เช่นเดียวกับ มาตรา 19 ของร่างหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (*State Responsibility*) เกี่ยวกับแนวคิดของอาชญากรรมระหว่างประเทศ (*International Crime*) ได้มีส่วนสำคัญในการขยายไปสู่ความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกชนในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการมุ่งเน้นไป ณ จุดเดียวกัน คือ ประโยชน์พื้นฐานของประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมด โดยเฉพาะในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ก็ได้มุ่งเน้นไปในแบบเดียวกันกับลักษณะของการละเมิด ที่ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐมีมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ร่างประมวลอาชญากรรมต่อสันติภาพและความมั่นคงต่อมนุษยชาติ ปี ค.ศ. 1996 (*Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind*) กำหนดความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลไว้สำหรับประเภทของการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น การรุกราน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และอาชญากรรมสงคราม ซึ่งก็ได้มีการกล่าวถึงไว้ในกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเด็ดขาด ที่เป็นพันธกรณีที่มีการบังคับโดยทั่วไป และอาชญากรรมระหว่างประเทศของรัฐเช่นกัน⁴⁸

โดยกฎหมายอาญาระหว่างประเทศช่วยเสริมให้กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐสมบูรณ์ขึ้น และถูกทำให้สัมพันธ์กันในระดับของการปฏิบัติต่อผลประโยชน์พื้นฐานของประชาคมระหว่างประเทศเหมือนกัน นอกจากนี้ทั้งสองสาขายังกำหนดให้มีพื้นฐานเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ในคำอธิบายเรื่องนี้ บทบาทในการส่งเสริมของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศได้มีการแสดงให้เห็นอย่างน่าสนใจ โดยการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงให้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับดินแดนยูโกสลาเวียและรวันดา อำนาจในการจัดตั้งทั้งสองนี้มาจาก

⁴⁸ Lyal S. Sunga, *The Emerging System of International Criminal Law Developments in Codification and Implementation*, p. 246.

อำนาจตามหมวด 7 ในกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งข้อมติที่ 827 ในวันที่ 25 พฤษภาคม 1993 และ ข้อมติที่ 955 ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 1994 ของคณะมนตรีความมั่นคง ที่ใช้ในการจัดตั้งศาลยูโกสลาเวีย และศาลวันดาตามลำดับนี้ เป็นการย้ำเน้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินคดีกับปัจเจกชนในการก่อให้เกิดอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กับการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพภายในประเทศ เหมือนดังเช่นความสัมพันธ์โดยทั่วไประหว่างกฎหมายอาญาระหว่างประเทศกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁴⁹

ดังจะเห็นได้ว่าพัฒนาการในการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศทั้งหลายทั้งปวงนี้ ได้เกิดมีขึ้นเพื่อที่จะนำกลไกในทางกฎหมายมายับยั้งอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นและนำกลไกในทางกฎหมายมาลงโทษบุคคลที่ซึ่งก่อให้เกิดอาชญากรรม ซึ่งเป็นอีกก้าวหนึ่งจากกฎเกณฑ์เดิมในกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้บุคคลธรรมดาต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำในอาชญากรรมที่ตนได้ก่อขึ้น โดยจะต้องได้รับการดำเนินคดีและลงโทษ ซึ่งจากเดิมรัฐเท่านั้นที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องมีความรับผิดชอบ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากว่าถ้าพึ่งแต่ความรับผิดชอบของรัฐจะไม่เป็นการเพียงพอในการยับยั้งอาชญากรรมและการนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษได้

ทั้งนี้โดยภาพรวมแล้วการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาค และนำมาตรการในการเยียวยา มาสู่เหยื่อผู้เคราะห์ร้ายโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญานี้ ไม่ได้กระทบกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่กลับให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์ (human security) อย่างกลมกลืน บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในอดีตสู่ปัจจุบันนี้ จากเรื่องของความมั่นคง จากเรื่องของการรวมตัวเพื่อป้องกัน มาสู่การยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาคมทั่วโลก แนวคิดเรื่องความมั่นคงของเผ่าพันธุ์ สิทธิของบุคคลของกลุ่ม ได้รับความสนใจมากขึ้นจากประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามก็ต้องยอมรับว่ากิจกรรมของสหประชาชาติได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับสมัยก่อนสงครามเย็น สิ้นสุดลง โดยคณะมนตรีความมั่นคง ที่สำคัญคือสมัชชาถาวร สามารถผลักดันให้สหประชาชาติสามารถเข้าไปแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

⁴⁹ Ibid.