

บทบาทคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถาน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติอยู่ภายใต้หลักการและและจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ ในหลักการร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ได้มอบหมายภาระหน้าที่เบื้องต้นนี้ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบ ในกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในหมวดที่ 5 มาตรา 23-ถึงมาตรา 32

ความรับผิดชอบหลักในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นหมายถึงเรื่องปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจนถึงเรื่องการรุกรานอันเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย สันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก

ในการดำเนินการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีการปฏิบัติการในหลายส่วนเพื่อที่จะฟื้นฟูให้สันติภาพกลับคืนมาหรือรักษาไว้ให้คงอยู่ไว้ คณะมนตรีความมั่นคงจะตัดสินใจที่จะดำเนินมาตรการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน

3.1 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้ามาปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 เป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาใช้สิทธิในการป้องกันตนเองโดยการใช้กำลังโจมตีประเทศอัฟกานิสถานเพื่อโค่นล้มรัฐบาลตาลีบันที่ให้การสนับสนุนและให้ที่พักพิงกลุ่มก่อการร้ายอัล-เคอดา จากการโจมตีอัฟกานิสถานในครั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติภายใต้วัตถุประสงค์และหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ และดำเนินการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในหมวด 7 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพและการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้ยืนยันในข้อมติว่าการก่อวินาศกรรมที่ประเทศสหรัฐอเมริกาครั้งนี้เป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ¹ และยังได้กล่าวยืนยันหลักในการ

¹Security Council Resolution 1368/2001

Unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and

ป้องกันตนเองภายใต้ มาตรา 51 กฎบัตรสหประชาชาติ และถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กำลังป้องกันตนเองได้

ภายหลังจากที่รัฐบาลตาลีบันของอัฟกานิสถานถูกโค่นลง เป็นเหตุให้ประเทศอัฟกานิสถาน ชาติซึ่งสันติภาพ เกิดปัญหาสงครามภายในอัฟกานิสถาน การละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน และอื่นๆ เกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้สหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์กรหลักและมีหน้าที่สำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไข พื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถานภายใต้ความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ

3.1.1 แนวคิดเรื่องของการฟื้นฟูสันติภาพใน An Agenda for Peace

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในรูปแบบใหม่นี้ได้รับการเสนอที่เรียกว่า "วาระเพื่อสันติภาพ"²(An Agenda for Peace) ที่ได้เสนอแนวทางในการขยายบทบาทการดำเนินงานเพื่อสันติภาพของสหประชาชาติในยุคหลังสงครามเย็นและมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและสันติภาพของโลกอันได้แก่การใช้การวิถิต่างการทูตเพื่อป้องกันมิให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น (Preventive Diplomacy) การสร้างสันติภาพ (Peace Making) และการรักษาสันติภาพ (Peace Keeping) รวมทั้งยังได้เสนอแนวทางปฏิบัติเรื่องการสร้างสันติภาพภายหลังจากความขัดแย้งได้สิ้นสุดลงแล้ว (Post Conflict–Peace Building) เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งได้มีการให้คำนิยามความหมายของแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ได้แก่การกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างคู่กรณี เพื่อป้องกันมิให้กรณีพิพาทที่มีอยู่แล้วขยายตัวเป็นการใช้กำลัง และเพื่อจำกัดการขยายตัวของกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น

regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security

²An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace Making and Peace-Keeping. (47/277-S/2411, Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992) [online] Available from: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [2003, January 24]

การสร้างสันติภาพ(PeaceMaking) ได้แก่การกระทำที่นำคู่กรณีที่เป็นปฏิปักษ์มาทำความตกลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยสันติวิธี ตามที่ระบุในหมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

การรักษาสันติภาพ (PeaceKeeping) ได้แก่ การจัดกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปในพื้นที่เพื่อปฏิบัติการภาคสนาม ทั้งนี้ ด้วยความยินยอมของฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยปกติจะเกี่ยวข้องกับการใช้กองกำลังทหาร และ/หรือ ตำรวจ พลเรือนของสหประชาชาติ การรักษาสันติภาพถือเป็นกลไกที่ช่วยให้บทบาทในการป้องกันความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพของสหประชาชาติมีเพิ่มมากขึ้น

การสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง(Post Conflict–Peace Building) ได้แก่ การดำเนินการเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้สันติภาพที่ได้สร้างขึ้นมามีความมั่นคง โดยสามารถดำเนินได้ด้วยการให้คู่กรณีที่เคยมีความขัดแย้งต่อกันให้ความร่วมมือในประเด็นอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันให้มากขึ้น

นาย บุญทโรต บุญทโรต กาลี ได้กล่าวถึงวิธีการเหล่านี้จากการรวบรวมข้อเสนอแนะและแนวความคิดจากแหล่งต่างๆ กล่าวคือจากรัฐบาลองค์กรส่วนภูมิภาค องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)สถาบันและปัจเจกบุคคลจากประเทศต่างๆ ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์และนำเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติเพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และได้เรียกร้องให้สมาชิกสหประชาชาติให้ความร่วมมืออย่างเต็มความสามารถในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี

ในเรื่องความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น นาย บุญทโรตได้กล่าวไว้ว่าเกิดจากกระแสความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ขัดแย้งกัน ดังจะเห็นได้ว่าในขณะที่ประเทศมหาอำนาจจัดให้มีการเจรจาเพื่อการลดอาวุธอยู่นั้น การแพร่ขยายของอาวุธที่ทำลายล้างมวลมนุษยชาติ(weapons of mass destruction)กลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และการสะสมอาวุธในภูมิภาคต่างๆ ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ในขณะที่ลัทธิการกีดกันทางเชื้อชาติ (racism) และการแบ่งแยกผิว (apartheied) ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น

สำหรับปฏิบัติการยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยผ่านกลไกขององค์การสหประชาชาติในยุคแรกนั้น การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจะเป็นกลไกในการเคลื่อนกำลัง ซึ่งดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการควบคุมดูแลการหยุดยิง และการถอนทหารของคู่พิพาทมิให้ขยายกลายเป็นสงครามขนาดใหญ่ แต่การปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพในยุคหลังสงครามเย็นนั้นได้ขยายบทบาท

และมีตีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่ที่จะควบคุมการหยุดยั้งเท่านั้นแต่ยังเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการระเบียบความมั่นคงภายในรัฐที่เกิดปัญหาขึ้น พร้อมกับการจัดโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน ในประเทศนั้นๆ ด้วย³

ในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าองค์การสหประชาชาติได้เข้าไปมีส่วนในการปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงภายหลังจากการยุติความขัดแย้ง อาทิเช่น การดำเนินการในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง(Central African Republic) กัวเตมาลา(Guatemala) กัมพูชา(Cambodia)และเอลซาวาดอร์ (El Salvador) เป็นต้น⁴ ซึ่งการที่องค์การสหประชาชาติจะเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยความตกลงระหว่างองค์การสหประชาชาติกับรัฐผู้ให้ความยินยอมเพื่อ อนุญาตให้องค์การสหประชาชาติเข้าไปฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงเป็นสิ่งสำคัญเพราะมิฉะนั้นแล้วอาจขัดต่อหลักการตามมาตรา 2 อนุมาตรา 7⁵ ของกฎบัตรสหประชาชาติได้ ทั้งนี้ในการดำเนินงานนั้นอาจเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น UNHCR ,OSEC, EU หรือองค์การระหว่างประเทศทางการเงิน อย่าง IMF, WORLD BANK ที่สหประชาชาติจะได้ร้องขอหรือองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ได้ยินยอมเข้ามาช่วยเหลือเองก็ได้

3.1.2 อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพ อัฟกานิสถาน

ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงนี้พิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 24 อนุมาตรา 1⁶และกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง

³Steven R.Ratner, The New UN Peacekeeping: Building Peace In Land of Conflict after the Cold War,(London:Macmillan Press,1997), p.25.

⁴Report of the Security-General on the work of the Organization,General Assembly Official Records Fifty-Fourth Session Supplement No.1(A/54/2)

⁵กฎบัตรสหประชาติมาตรา 2 อนุมาตรา 7

ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน จะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ หรือจักเรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อจัดระเบียบตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้ แต่หลักการอันนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวด 7

⁶กฎบัตรสหประชาติมาตรา 24 อนุมาตรา 1

เพื่อให้เป็นที่แน่นอนใจในการดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันทั่วทั้งที่และเป็นผลจริงจัง สมาชิกสหประชาชาติจึงมอบความรับผิดชอบโดยปฐมภูมิสำหรับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง

ในมาตรา 24อนุมาตรา 2⁷ แต่ในขณะเดียวกันหากกฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้มาตรา 24 ว่าไม่ได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 24อนุมาตรา 2 เท่านั้น แต่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจโดยปริยายของคณะมนตรีความมั่นคงในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจของตนภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 24 และมาตรา 1อนุมาตรา⁸ ในเรื่องของการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สำหรับการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงภายหลังจากการความขัดแย้งได้ยุติลงนั้นเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ดีว่าเป็นการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นมาอีก โดยมีการสร้างเงื่อนไขที่มีความจำเป็นในการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งหน้าที่ในการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงนั้นอาจปรากฏในลักษณะของการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ การควบคุมกองกำลังทางทหาร (Control of Small Arms) การปฏิรูปสถาบันทางการเมือง(Institutional Reform) การปรับปรุงระบบการรักษาความปลอดภัยทั้งตำรวจและกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนต่อไป⁹

ระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงและตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนี้คณะมนตรีความมั่นคงย่อมกระทำในนามของสมาชิก

⁷กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 อนุมาตรา 2

ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงทำให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติ อำนาจเฉพาะที่มอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสำหรับปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา 6,7,8 และ12

⁸กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1 อนุมาตรา 1

เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และมุ่งต่อจุดมุ่งหมายปลายทางอันนี้ จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกันและการระงับการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการรุกรานหรือการล่วงละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพ ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งการปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การล่วงละเมิดสันติภาพได้

⁹Ivan Simonovic, "Post-Conflict Peace building: The new trends," *International Journal of Legal Information*. Vol.31(2003), pp.251-263.

ในการดำเนินฟื้นฟูสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงในอัฟกานิสถานนั้นมีการปฏิบัติการในหลายส่วนเพื่อที่จะฟื้นฟูสันติภาพกลับคืนมา ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินมาตรการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติทั้งนี้โดยการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (United Nations Peacekeeping force) เข้าไปเพื่อปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน

การฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถานนั้นเป็นการปฏิบัติการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ¹⁰ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงที่ได้ดำเนินการไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นฐานทางกฎหมายที่สหประชาชาติได้เข้าไปดำเนินการและในการดำเนินการภายใต้หมวด 7 ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการใช้กำลังทหารแต่เพียงอย่างเดียว การที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการไปนั้นอาศัยอำนาจโดยปริยายในการดำเนินการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 24 กฎบัตรสหประชาชาติว่าในเรื่องของการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและคณะมนตรีความมั่นคงยังได้ออกข้อมติเกี่ยวกับการปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถานซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.2. ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถาน

เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพได้ คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจในการออกข้อมติ ซึ่งเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่างๆ หรือเพื่อจัดการและบริหารงานต่างๆ โดยแสดงออกมาในรูปของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผลทางกฎหมายแตกต่างกันไปตามตราสารจัดตั้งองค์การสหประชาชาติกฎบัตรสหประชาชาติจะระบุไว้ ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อมีผลในการแจ้งไปยังรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ นั้น อาจทำขึ้นในรูปของคำตัดสินชี้ขาด (Decision) หรือข้อเสนอแนะ (Recommendation) ก็ได้ ซึ่งผลบังคับของข้อมติในทางกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อมติที่เป็นคำตัดสินนั้นมีผลทางกฎหมายผูกพันต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกต้องยอมรับปฏิบัติตามคำตัดสินนั้นโดยผลของมาตรา 25¹¹ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

¹⁰Alex J. Bellamy, Paul Williams and Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping* (UK: Policy Press, 2004), p. 165.

¹¹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 25

สมาชิกของสหประชาชาติ ตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน

ซึ่งบัญญัติให้รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคง¹² เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากบรรดารัฐต่างๆ ปราศจากพันธกรณีตามกฎหมายที่สหประชาชาติที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎบัตรสหประชาชาติได้ แต่ข้อมติในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) นั้นไม่มีผลบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเหมือนข้อมติที่เป็นคำตัดสิน ซึ่งผลของข้อมตินั้นเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆ ควรปฏิบัติ ซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐสมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

สำหรับในกรณีของอัฟกานิสถานนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติเกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน และในแต่ละข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงมีการใช้ถ้อยคำต่างๆ ในข้อมติจะมีผลต่อตัวมติดังกล่าวจะเป็นการบังคับให้เห็นถึงผลบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามหรือไม่ อาทิเช่น มติให้คำว่า “แนะนำ”(Recomment), “ร้องขอ”(Request) “เชื้อเชิญ”(Invites), “เรียกร้อง”(Call Upon) “ต้องการ”(Demade) เป็นต้นแล้ว ก็สามารถแสดงให้เห็นว่าข้อมติดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอแนะ เท่ากับว่าไม่มีผลบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม หากในข้อมติใช้คำว่า “ตัดสินใจ”(Decides) เท่ากับว่าข้อมตินั้นมีผลบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงต่อไป

3.2.1. การฟื้นฟูสันติภาพภายใต้ข้อตกลงบอนน์มติคณะมนตรีความมั่นคง 1383/2001

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง 1383/2001 ได้กล่าวถึงการรับรองความเป็นรัฐของอัฟกานิสถาน ซึ่งรับรองอำนาจอธิปไตยและเสถียรภาพทางพรมแดนของอัฟกานิสถาน ซึ่งต้องได้รับการเคารพต่ออธิปไตยของอัฟกานิสถานด้วย และยังเน้นถึงสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองของอัฟกานิสถานในการกำหนดอนาคตทางการเมืองของตนเองด้วย¹³ และแสดงความยินดีในการที่เลขาธิการสหประชาชาติได้ลงนามในการประชุมตามข้อตกลงบอนน์ ในการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นก่อนที่จะมีการจัดตั้งรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถาน

¹²Rosalyn 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: Nijhoff Publishers, 1987), p.23.

¹³United Nations Security Council Resolution 1383.

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial

คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมตินี้เป็นข้อมติแรกภายหลังจากการยุติการใช้กำลังของสหรัฐอเมริกาในอัฟกานิสถาน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ที่ได้กล่าวเรียกร้องรัฐสมาชิกให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการช่วยเหลือ พื้นฟู บูรณะ หรือสร้างอัฟกานิสถานขึ้นมาใหม่ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูทางสังคม เศรษฐกิจในอัฟกานิสถานระยะยาว¹⁴

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถาน ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนชาวอัฟกันในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง(Right of Self-determination) ได้แก่สิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหนึ่งที่จะกำหนดสถานะทางกฎหมาย และทางการเมืองของดินแดนนั้น โดยมีสิทธิที่จะก่อตั้งเป็นรัฐเอกราชของตนเอง มีรัฐบาลของตนเอง และสิทธิในการเลือกตั้งรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังเชื่อมโยงกับหลักประชาธิปไตยซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการเลือกตั้งรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยของตนเอง ทั้งนี้ยังรวมถึงการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่นด้วย¹⁵

สิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงตนเองในความเป็นเอกราชนั้น เป็นการกระทำที่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าเป็นสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶ หากการกระทำนั้นได้ดำเนินการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การกำหนด

integrity and national unity of Afghanistan,

Stressing the inalienable right of the Afghan people themselves freely to determine their own political future,

¹⁴United Nations Security Council Resolution 1383.

6.Calls on all bilateral and multilateral donors, in coordination with the Special Representative of the Secretary-General, United Nations Agencies and all Afghan groups, to reaffirm, strengthen and implement their commitment to assist with the rehabilitation, recovery and reconstruction of Afghanistan, in coordination with the Interim Authority and as long as the Afghan groups fulfil their commitments;

¹⁵WJ Allan Macartney, Self-determination in the Commonwealth(Great Britain: The Aberdeen University Press,1988), pp.112-113.

¹⁶Haather A.Wilson, International Law and the use of force by National Liberation Movements(Oxford University Press,1990), p.88

เจตจำนงของตนเองได้รับการยอมรับให้เป็นจุดมุ่งหมายอันหนึ่งของสันติภาพ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 1 และมาตรา 55 กฎบัตรสหประชาชาติ¹⁷

การขยายตัวภาวะความขัดแย้งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 การที่ผู้ก่อการร้ายได้โจมตีสหรัฐอเมริกาโดยกลุ่มอัล-เคด้า ภายหลังจากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรม คณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงถึงการสนับสนุนความพยายามของประชาชนชาวอัฟกานิสถานในสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยเลือกผู้บริหารชั่วคราวและการจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน ในที่สุดแล้วจะนำไปสู่การเลือกตั้งรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนชาวอัฟกานิสถาน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวอัฟกานิสถานใช้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองอย่างแท้จริง

อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ในธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นมีการปฏิบัติการที่หลายหลายและหนึ่งในนั้นก็ยังคงร่วมถึงปฏิบัติการส่งเสริมระบบประชาธิปไตย อย่างเช่นในกรณีของประเทศอัฟกานิสถาน คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติในการยอมรับในสิทธิของประชาชนชาวอัฟกานิสถานในการกำหนดเจตจำนงของตนเองที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับการวางกรอบปฏิบัติเพื่อที่จะได้มีการจัดตั้งรัฐบาลถาวรในการบริหารประเทศของอัฟกานิสถานต่อไป ซึ่งจะได้ศึกษาถึงกรอบปฏิบัติตามข้อตกลงบอนน์ ดังนี้

1) กรอบในการปฏิบัติการตามข้อตกลงบอนน์

ก่อนที่จะได้ได้มีการจัดทำข้อตกลงบอนน์นั้น สืบเนื่องมาจากเลขาธิการสหประชาชาติได้จัดประชุมตัวแทน 6+2 ประเทศ เพื่อนบ้านของอัฟกานิสถาน ได้แก่ จีน

¹⁷กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

(2) เพื่อพัฒนาสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชาติทั้งปวง โดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งสหประชาชาติทั้งปวงเป็นมูลฐาน และจะได้ดำเนินมาตรการอันเหมาะสมอย่างอื่น ๆ เพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

มาตรา 55 กฎบัตรสหประชาชาติ

ด้วยทัศนะที่จะสถาปนาภาวะการแห่งเสถียรภาพ และ สวัสดิภาพ ซึ่งจำเป็นสำหรับความสัมพันธ์โดยสันติและโดยฉันท์มิตร ระหว่างนานาชาติด้วยยึดความเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิอันเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชนเป็นมูลฐาน สหประชาชาติจักส่งเสริม :

ก. มาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น การมีงานทำโดยทั่วถึงและภาวะการแห่งความก้าวหน้า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการสังคม

ข. การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ การสังคมอนามัยและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการร่วมมือระหว่างประเทศทางวัฒนธรรมและการศึกษา และ

ค. การเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

อิหร่าน ปากีสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน และอุซเบกิสถาน ร่วมกับสหรัฐอเมริกา และรัสเซีย เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ.2001 ในการประชุม (Six plus Two)¹⁸ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูสันติภาพทางการเมืองของอัฟกานิสถาน โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาซึ่งจะต้องประกอบด้วย การสนับสนุนจากหลายฝ่าย หลายเชื้อชาติ เพื่อด่วงดุลอำนาจทางการเมืองของอัฟกานิสถาน และจะต้องมาจากการเลือกตั้งอย่างยุติธรรมมาเป็นผู้บริหารประเทศ และในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1378/2001¹⁹ นี้ได้กำหนดนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาลดังนี้

- จัดตั้งคณะกรรมการทำงานซึ่งประกอบไปด้วย การสนับสนุนจากหลายฝ่าย มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ประกอบเป็นผู้แทนในการดำเนินงานของอัฟกานิสถานและคณะกรรมการเพื่อสันติภาพระหว่างประเทศเพื่อนบ้านของอัฟกานิสถาน
- จะต้องเคารพถึงสิทธิมนุษยชนของอัฟกานิสถาน โดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ หรือศาสนา
- อัฟกานิสถานจะต้องเคารพพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งรวมถึง การต่อต้านก่อการร้าย การต่อต้านการค้ายาเสพติดภายในอัฟกานิสถาน
- การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม การช่วยเหลือผู้ลี้ภัย การผู้พลัดถิ่น กลับคืนสู่ประเทศอัฟกานิสถาน

¹⁸Declaration on the Situation in Afghanistan by the Foreign Ministers and other Senior Representative of the Six plus Two, 12 November 2001.

¹⁹United Nations Security Council Resolution 1378

1. Expresses its strong support for the efforts of the Afghan people to establish a new and transitional administration leading to the formation of a government, both of which:

- should be broad-based, multi-ethnic and fully representative of all the Afghan people and committed to peace with Afghanistan's neighbours,
- should respect the human rights of all Afghan people, regardless of gender, ethnicity or religion,
- should respect Afghanistan's international obligations, including by cooperating fully in international efforts to combat terrorism and illicit drug trafficking within and from Afghanistan, and
- should facilitate the urgent delivery of humanitarian assistance and the orderly return of refugees and internally displaced persons, when the situation permits;

ภายหลังจากได้จัดการประชุมเพื่อฟื้นฟูสันติภาพของอัฟกานิสถาน เพื่อกำหนดกรอบทางการเมืองของอัฟกานิสถาน ได้จัดประชุมผู้แทนอัฟกานิสถาน 4 กลุ่ม ที่กรุงบอนน์ (Bonn)²⁰ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน-5 ธันวาคม ค.ศ.2001 ในการประชุมครั้งนี้มีประเทศ และสถาบันระหว่างเข้าร่วมประชุม รวมทั้งกลุ่มอัฟกัน ดังนี้ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ(SRSG)กองทุนสงเคราะห์เด็กแห่งชาติชาติ (UNICEF)สำนักงานโครงการอาหารโลก(World Food Program) คณะกรรมการข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติ (UNHCR) อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย ราชอาณาจักรเบย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป องค์การอิสลามธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) สำนักงานประสานงานด้านกิจการมนุษยธรรมสหประชาชาติ

ในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้รับรองข้อตกลงบอนน์ ในการฟื้นฟูอัฟกานิสถาน ซึ่งเริ่มจากการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวในอัฟกานิสถานขึ้นและที่ประชุมได้ตกลงถึงเรื่องตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะบริหารชั่วคราวอัฟกานิสถาน (Afghan Interim Authority –AIA) และร่วมลงนามในข้อตกลงบอนน์ในการกำหนดกรอบการเมืองของอัฟกานิสถานได้ และในที่ประชุมยังมีผู้แทนจากอัฟกานิสถาน 4 กลุ่มได้แก่ (1) กลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliance –NA) ประกอบด้วยชนหลายเผ่า ส่วนใหญ่เป็นชาวทาจิกิสถาน อุซเบกิสถาน และฮাজারา มีผู้แทนเข้าร่วม 11 คน (2) กลุ่มRome proces ประกอบด้วยผู้สนับสนุนอดีตกษัตริย์ Mchammad Zahir Shaแห่งอัฟกานิสถาน มีผู้แทนเข้าร่วม 11 คน (3) กลุ่ม Cyprus process ประกอบด้วยผู้ลี้ภัยที่อยู่ในอิหร่าน และอิหร่านสนับสนุนมีผู้แทนเข้าร่วม 3 คน และ (4) กลุ่ม Peshawar process ประกอบด้วยผู้ลี้ภัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นเผ่าพชตุน (Pashtun) ที่อยู่ในปากีสถาน มีปากีสถานสนับสนุนมีผู้แทนเข้าร่วม 3 คน จะเห็นได้ว่าภายหลังการโค่นล้มรัฐบาลตาลีบัน กลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือเท่านั้นที่มีกองกำลังและยึดครองพื้นที่

²⁰ United Nations Security Council Resolution 1383

Endorses the Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions as reported in the Secretary-General's letter of 5 December 2001;

Bonn Agreement on Provisional Arrangement in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institution, S/2001/1154. [Online] Available from:<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO1/678/61/IMG/NO16781.pdf?OpenElement>.

ในอัฟกานิสถานไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงคาบูล เมืองหลวงของอัฟกานิสถานและบริเวณใกล้เคียงไว้ได้²¹

คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติ 1383/2001 อนุมัติตามข้อตกลงและประกาศเจตนารมณ์ในการสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานขึ้นมา ซึ่งการข้อตกลงบอนนีนั้นย่อมมีผลบังคับผูกพันตามหลักของความยินยอม

สาระสำคัญของข้อตกลงเฉพาะกาลในการจัดการบริหาร
อัฟกานิสถานจนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลถาวร (ข้อตกลงบอนนีน)

วัตถุประสงค์ของข้อตกลงบอนนีน

ตัดสินใจที่จะยุติความขัดแย้งในอัฟกานิสถาน โดยการสนับสนุนให้มีความปรองดองและสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน ความมีเสถียรภาพและการเคารพสิทธิมนุษยชนในประเทศ

ยืนยันถึงอำนาจอธิปไตยและเสถียรภาพทางพรมแดนของอัฟกานิสถาน

ยอมรับถึงสิทธิของชาวอัฟกานิสถานในการกำหนดอนาคตทางการเมืองของตนเองได้ อย่างเสรี โดยสอดคล้องกับหลักการทางศาสนาอิสลาม ประชาธิปไตย สังคมที่มีประชาชนหลายเผ่าพันธุ์อยู่ร่วมกันและความยุติธรรมในสังคมแสดงความชื่นชมนักรบมุจาฮิดีน²² (Mujahidin) ของอัฟกานิสถานที่ต่อสู้และเสียสละมาเป็นเวลานานเพื่อป้องกันเอกราชของอัฟกานิสถาน

ยอมรับในการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานนั้นจะต้องประกอบไปด้วยรัฐบาลที่เป็นฐานกว้าง อันประกอบไปด้วยการสนับสนุนจากหลายฝ่าย การไม่จำกัดเรื่องเพศ และความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ เข้าร่วมในการบริหารรัฐบาลชั่วคราว

²¹ ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะทำสงครามล้มล้างรัฐบาลตาลิบัน กลุ่มตาลิบันภายใต้การนำของมุลเลาะห์ มุฮัมมัด อุมาร์ (Mullah Muhammad Umar) ได้ยึดครองพื้นที่ของประเทศอัฟกานิสถานไว้ได้เกือบทั้งหมดถึงร้อยละ 95 ส่วนที่เหลือร้อยละ 5 เป็นของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ซึ่งได้รวมกลุ่มต่างๆ เข้าเป็น "พันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliances)" "

²² มุญาฮิดีน เป็นภาษาอาหรับ มีรากศัพท์ว่า ญะฮะดะฮ์ ซึ่งมีความหมายว่า ความพยายาม การต่อสู้งานหนัก เหน็ดเหนื่อย แผลงเป็น มุญาฮิด แปลว่า ผู้ต่อสู้ ผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพหรือนักรบ ส่วน มุญาฮิดีน เป็นคำพหูพจน์ของ มุญาฮิด คือผู้ต่อสู้หรือนักรบหลายคน คำว่า ญะฮะดะฮ์นี้ แผลงเป็นคำว่า ญิฮาด ดังนั้นคำว่า มุญาฮิดีน จึงมีความเกี่ยวข้องกับคำว่า ญิฮาด ซึ่งญิฮาดเป็นการกระทำ ส่วนมุญาฮิด คือ ผู้กระทำ

ตระหนักถึงความต้องการในการจัดตั้งกองกำลังรักษา
ความมั่นคงในอัฟกานิสถาน(ภาคผนวก 1)

ตระหนักถึงบทบาทของสหประชาชาติและความช่วยเหลือจาก
ประชาคมระหว่างประเทศในเรื่องการให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งรัฐบาลถาวร
ของอัฟกานิสถาน

อำนาจทั่วไปของคณะผู้บริหารชั่วคราว (The Interim Authority)

คณะผู้บริหารชั่วคราวจะต้องจัดตั้งหน่วยงานโอนอำนาจภายใน
22 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ประกอบด้วย ประธานคณะผู้บริหารชั่วคราว คณะกรรมาธิการอิสระพิเศษ
(Special Independent Commission-SIC)และร่วมกับสภาEmergency Loya Jirga²³และศาลสูงของ
อัฟกานิสถาน และศาลอื่นๆ ซึ่งคณะผู้บริหารจัดตั้งขึ้นในการทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่ข้อตกลงนี้
กำหนดไว้

กำหนดให้การประชุมสภา Emergency Loya Jirga มีขึ้น
ภายใน 6 เดือนหลังจากการจัดตั้งคณะผู้บริหารชั่วคราว (Afghan Interim Authority-AIA)
โดยให้อดีตกษัตริย์ Mhammad Zahir Shah เป็นประธานในที่เปิดประชุมและจะต้อง
มีการจัดการเลือกตั้งรัฐบาลอย่างเสรีและยุติธรรม ซึ่งควรจะต้องมีการจัดการเลือกตั้ง
ภายในระยะเวลา 2 ปี หลังจากที่มีการเปิดประชุมสภา Emergency Loya Jirga

อำนาจของคณะผู้บริหารชั่วคราวจะยุติลงเมื่อมีการจัดการ
เลือกตั้งและการถ่ายโอนอำนาจโดยชอบซึ่งคณะถ่ายโอนอำนาจ(Transitional Authority-TA)
นั้น สภาEmergency Loya Jirga จะเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ Loya Jirga นั้นจะต้องทำให้
แล้วเสร็จภายในเวลา 18 เดือนนับจากการจัดตั้งคณะถ่ายโอนอำนาจ (Transitional Authority-TA)
ซึ่งความช่วยเหลือในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ Loya Jirga นั้นสหประชาชาติจะต้อง
ให้ความช่วยเหลือในการร่างรัฐธรรมนูญภายใน 2 เดือน

²³Loya Jirga เป็นภาษา พุซตุณ หมายถึง "สภาใหญ่ (Grand Council) มีบทบาททางการเมืองใน
อัฟกานิสถานมาตั้งแต่อดีต ทำหน้าที่ในการเลือกผู้นำ (กษัตริย์) กำหนดรัฐธรรมนูญ พิจารณาประเด็นปัญหา
สำคัญและความขัดแย้งทางการเมือง สมาชิกส่วนใหญ่เป็นชายมาจากแกนนำกลุ่มชนเผ่าและศาสนาทั้งปาทาน
ทาจิก อุซเบก ฮาซารา เติร์ก บาลูช ฟาร์ซีวัน นูริสถานี ฯลฯ ที่ได้รับคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น ส่วนการคัดเลือก
สภา Loya Jirga ในปัจจุบันมีทั้งการเลือกตั้ง ระดับตำบล และเทศบาล เพื่อเป็นผู้แทนระดับภูมิภาค และแต่งตั้ง
ผู้นำทางศาสนา

โครงสร้างทางกฎหมายและระบบงานยุติธรรม

ในการจัดทำโครงร่างกฎหมายนั้นให้นำรัฐธรรมนูญของอัฟกานิสถาน ปี ค.ศ.1964 มาเป็นแม่บทพื้นฐานในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถาน

อำนาจศาลอัฟกานิสถานนั้นมีอำนาจในการตัดสินคดีความด้านกฎหมาย และมีการจัดตั้งศาลอื่นๆ สหประชาชาติจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการในการสร้างระบบความยุติธรรมในประเทศภายใต้กรอบ แนวคิดศาสนาอิสลามขึ้นมาใหม่ โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล หลักนิติธรรม และกฎหมายจารีตประเพณี

คณะผู้บริหารชั่วคราวประกอบด้วย

1. ประธาน 1 คน รองประธาน 5 คน สมาชิก 24 คน ซึ่งสมาชิกแต่ละคนสามารถเป็นหัวหน้าคณะกรรมการในด้านอื่นๆได้
2. ในการประชุมสหประชาชาติได้มีการเชิญกษัตริย์ Mohammed Zaher เป็นประธานคณะกรรมการงานชั่วคราว
3. คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นในข้อที่ 1 สหประชาชาติจะคัดเลือกจากผู้ชำนาญการในด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง อาทิเช่น ผู้นำชนเผ่าในอัฟกานิสถาน ผู้มีความรู้ทางศาสนา บุคลากรทางสิทธิมนุษยชน เป็นต้น
4. สมาชิกที่ไม่ได้มาจากสภาฉุกเฉิน(Emergency Loya Jirga) ไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้าร่วมงานกับคณะกรรมการงานชั่วคราวได้

ระเบียบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารชั่วคราวอัฟกานิสถาน

ในการประชุมแต่ละครั้งถ้าประธานในที่ประชุมขาดการประชุมให้รองประธานจัดการประชุมตามวัตถุประสงค์และวาระการประชุมนั้นแทนและการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 22 คน ซึ่งในการลงคะแนนเสียงจะต้องใช้เสียงข้างมากในที่ประชุม หากไม่มีเสียงข้างมากก็ให้ประธานทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสิน

หน้าที่ของคณะผู้บริหารชั่วคราว

1. คณะผู้บริหารชั่วคราวจะทำหน้าที่ดูแลกิจการของรัฐอย่างต่อเนื่องและสนับสนุนให้เกิดสันติภาพ และปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลของอัฟกานิสถาน
2. สมาชิกของคณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมคณะกรรมการธิการแต่ละส่วนรวมถึงการวางนโยบายให้แก่คณะกรรมการในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ

3. ถ้าประธานไม่อยู่ดำเนินการสามารถให้รองประธานทำหน้าที่แทนได้

4. ในการถ่ายโอนอำนาจคณะบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายในประเทศและสิทธิในการถอนเงินนานาชาติ โดยธนาคารกลางของอัฟกานิสถานทำหน้าที่ควบคุมเงินสำรองของประเทศ

5. คณะผู้บริหารจะจัดตั้ง Independent Civil Service Commission ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะบริหารชั่วคราว (Interim Authority) และคณะถ่ายโอน (Transitional Authority) ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหาร

6. คณะบริหารงานชั่วคราวควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำหน้าที่ ติดตามสถานการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชน การใช้ความรุนแรงและพัฒนาสถาบันสิทธิมนุษยชนขึ้น

7. สมาชิกของคณะบริหารงานชั่วคราวควรปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท (A Code of Conduct) ตามมาตรฐานสากล

8. ถ้าหากมีสมาชิกของคณะกรรมการทำงานผิดพลาด ควรจะมีการถอดถอน โดยมีการลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด

9. อำนาจหน้าที่ของสมาชิกการบริหารงานชั่วคราวจะถูกกำหนดโดยสหประชาชาติ

ในการคัดเลือกตัวบุคคลดำรงตำแหน่งในคณะผู้บริหารชั่วคราว (Afghan Interim Authority—AIA) ปรากฏว่านาย Hamid Karzai อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศอัฟกานิสถานเชื้อสายปาทานจากกลุ่ม Peshawar process ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง ประธาน คณะผู้บริหารชั่วคราว (AIA) โดยเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 2001 มีวาระ 6 เดือน ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีต่างๆ มีการแบ่งตามสัดส่วนของกลุ่มโดยกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือจะได้มากที่สุด คือเกินครึ่งหนึ่ง จากที่มีอยู่ทั้งหมด 30 ตำแหน่ง หรือประมาณ 17 ตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กระทรวงหลักด้านความมั่นคง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนที่เหลือจะจัดสรรกันในระหว่างอีก 3 กลุ่ม โดยมีสตรีเข้าร่วม 2 คน

ก. การจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน

การจัดตั้งรัฐบาลในช่วงเปลี่ยนผ่านนั้นได้รับการยืนยันจากมติคณะมนตรีความมั่นคง 1419/2002²⁴ ซึ่งคณะรัฐบาลช่วงเปลี่ยนผ่านนั้นจะต้อง

²⁴United Nations Security Council Resolution 1419

ได้รับการเลือกจากสภาฉุกเฉินโลยา จีกา (Emergency Loya Jirga) ดำเนินการสนับสนุนให้ประชาชนอัฟกานิสถานมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกอนาคตทางการเมืองของตนเอง

หน้าที่ของรัฐบาลช่วงเปลี่ยนผ่านนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงบอนน์ ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การส่งเสริมความมั่นคงของรัฐบาลกลาง การสร้างกองทัพและจัดตั้งกองกำลังตำรวจ ในการปฏิบัติการ ปลดอาวุธกองกำลัง และบูรณาการของกองกำลังอัฟกัน แก่ไซสถานการณ์ความมั่นคงในอัฟกานิสถาน ในการต่อสู้กับการค้ายาเสพติดที่ผิดกฎหมาย เคารพในสิทธิมนุษยชน จัดตั้งและปฏิรูประบบงานยุติธรรม เศรษฐกิจ พื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาบ้านเมืองต่อไป²⁵ และยังย้ำถึงความสำคัญของข้อตกลงบอนน์และเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ให้คำมั่นการสนับสนุนทางด้านเงินบริจาคตามที่ได้ประชุมที่กรุงโตเกียวซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องให้การสนับสนุนรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม อัฟกานิสถานในระยะยาว

ข. การจัดตั้งสภาฉุกเฉิน Loya Jirga

ภายใต้ข้อตกลงบอนน์ได้บัญญัติในการจัดตั้งสภาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย สมาชิก 21 คน และเป็นบุคคลที่มีความชำนาญทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายจารีตประเพณี หน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญอัฟกานิสถาน ในการประชุมสภาฉุกเฉิน Loya Jirga เป็นการเสนอความเท่าเทียมกันทางเพศ โดยให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในสภาด้วย และสภานี้ได้รับการสนับสนุน

encourages them to continue to exercise their inalienable right to determine freely their own political future;

3. Welcomes the election, by the Emergency Loya Jirga, of the Head of State, President Hamid Karzai, and the establishment of the Transitional Authority;

²⁵ United Nations Security Council Resolution 1419

4. Reiterates its strong support for the Transitional Authority in the full implementation of the Bonn Agreement, including the establishment of a Constitutional Commission, and in strengthening the central government, building a national army and police force, implementing demobilization/reintegration activities and improving the security situation throughout Afghanistan, combating illicit drug trafficking, ensuring respect for human rights, implementing judicial sector reform, establishing the basis for a sound economy and reconstructing productive capacity and infrastructure;

จากองค์การระหว่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นสิ่งสำคัญในการที่จะดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ข้อตกลงบอนน์ยังได้กำหนดให้สภา Loya Jirga ทำการรับรองรัฐธรรมนูญอัฟกานิสถานโดยมอบหมายให้คณะกรรมการถ่ายโอนอำนาจจัดการ ภายในระยะเวลา 2 เดือน ได้รับการช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติทำการจัดตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการให้ความช่วยเหลือให้สภา Loya Jirga ทำโครงการร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการร่าง 9 คน ซึ่งรับตำแหน่งอย่างเป็นทางการในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 คณะกรรมการเริ่มทำงานโดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปีค.ศ.1964 เป็นต้นแบบโดยสหประชาชาติได้ส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือและสนับสนุน

ค.การจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอัฟกัน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เข้ารับตำแหน่ง อย่างเป็นทางการนับตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน ค.ศ.2003 คณะกรรมการ 35 คนประกอบด้วยสมาชิก สตรี 7 คนและเป็นตัวแทนความหลากหลายทางด้านพื้นที่ เผ่าพันธุ์ อาชีพ และศาสนาของ ประชาชนชาวอัฟกานิสถาน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Drafting Commission) ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเข้าสู่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ.2003 คณะกรรมการได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นมาในกรุง Kabul และสำนักงานเขตทั่วประเทศอีก 8 แห่งโดยอาศัยความสนับสนุนด้านเทคนิคจาก UNAMA และ UNDP รวมถึงหน่วยงานในปากีสถานและสาธารณรัฐอิหร่านเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความคิดเห็นของสาธารณชนและการประชุมปรึกษาหารือทั่วประเทศเพื่อให้เกิดความชัดเจนในมุมมอง และความเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอัฟกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในเบื้องต้นของการดำเนินการประชุมหารือนั้นได้รับการ สนับสนุนว่ารัฐธรรมนูญอัฟกานิสถานนั้นจะต้องยึดตามหลักศาสนาอิสลาม รวมถึงการสนับสนุน รัฐบาลที่มีอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย และการเคารพ ต่อสิทธิมนุษยชน และในเรื่องของการศึกษาภาคบังคับ นั้นจะต้องได้เรียนฟรีจนถึงเกรด 6 ทั้งเด็กผู้หญิงและผู้ชาย

ส่วนในเรื่องของการบริหารประเทศเกิดความเห็นแย้ง ทางภาคเหนือโดยเฉพาะในเมือง Uzbeks สนับสนุนการปกครองแบบสหพันธรัฐ ในขณะที่เขตอื่น สนับสนุนการมีรัฐบาลกลาง ภาคตะวันออกเฉียงใต้และภาคใต้สนับสนุนให้นำระบอบ ราชาธิปไตยกลับมาใช้

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีความเห็นตรงกันว่าจะต้องมีตัวแทนจากสหประชาชาติเข้าร่วมในที่ประชุมด้วยเพื่อเสริมความรู้สึกมั่นคงกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมและเพิ่มความโปร่งใสและการเป็นที่ยอมรับในกระบวนการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีการเลือกมาจากประชาชนตัวแทนข้าราชการ ตัวศาสนา นักการเมือง และจากคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวเอง เพื่อให้ครอบคลุมทุกเชื้อชาติและศาสนาใน การนี้ได้รายชื่อกว่า 300 คนและ 3 ใน 21 คน จะต้องประกอบด้วยเพศหญิง โดยเฉพาะในการดำรงตำแหน่ง รองประธานคณะกรรมการ ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ การจัดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ Loya Jirga นั้นถือว่ามีความสำคัญในการดำเนินงานด้านนโยบายของอัฟกานิสถาน

เมื่อพิจารณาถึงรัฐบาลระบบประชาธิปไตยของอัฟกานิสถานนั้นว่าจะมีลักษณะเป็นอย่างไรแล้วจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติ International Bill of Rights²⁶ และอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การสหประชาชาติ

หลังจากการฟื้นฟูประเทศหลังจากภาวะสงคราม เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องของสิทธิของพลเมืองและการเมือง (ICCPR) ซึ่งได้แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยตามมาตรา 25 (b) ดังนี้ "ประชาชนทุกคนควรมีสติและมีโอกาสที่จะไม่ถูกจำกัดเรื่องสิทธิและโอกาสตามมาตรา 2 และไม่ถูกจำกัดสิทธิและโอกาสโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร : (b) การลงคะแนนเสียงและการเลือกตั้ง ควรกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งการเลือกตั้งควรมีลักษณะเป็นสากลและประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน เช่น บัตรเลือกตั้งควรเป็นความลับ ผู้ที่เลือกตั้งควรได้รับการคุ้มครองในการแสดงออกซึ่งการเลือกตั้ง เป็นต้น"

มาตรา 4(2) ของ ICCPR ไม่ได้ทำให้อำนาจอธิปไตยเสื่อมไปแต่กลับทำให้มองเห็นรูปแบบรัฐบาลที่มีระบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจนขึ้น

3.2.2 การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติตามมติคณะมนตรีความมั่นคง 1386/2001

²⁶The International Bill of Rights comprises the Universal Declaration of Human Right, 1948; The International Covenant on Civil and Political Rights 1966; and The International Covenant on Economic, Social and Cultural Right 1966.

คณะมนตรีความมั่นคงมีมติในการจัดตั้งกองกำลังรักษาความมั่นคง (International Security Assistance Force–ISAF) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาอยู่ภายใต้อาณัติขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถาน ซึ่งกองกำลังนี้จะปฏิบัติหน้าที่ลักษณะเป็นการชั่วคราว

1) การจัดตั้งกองกำลังนานาชาติ(International Security Assistance Force–ISAF)

คณะมนตรีความมั่นคงได้กล่าวอ้างตามมติ 1383(2001) อนุมัติตามข้อตกลงบอนน์ และในการประกาศเจตนารมณ์สนับสนุนรัฐบาลการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว คณะผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติได้เรียกร้องในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพในกรุงคาบูล วันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.2001

คณะมนตรีความมั่นคงมีมติ 1386(2001) ในการจัดตั้งกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ²⁷ (International Security Assistance Force -ISAF) เพื่อรักษาความปลอดภัยในกรุงคาบูลและพื้นที่ใกล้เคียง

ข้อเท็จจริงนี้ได้ระบุว่าสถานการณ์ในอัฟกานิสถานยังคงก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ตัดสินใจให้มีการใช้มาตรการบังคับภายใต้อาณัติของกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (ISAF)²⁸ โดยได้ทำความตกลงกับผู้บริหารชั่วคราวของอัฟกานิสถานที่จัดตั้งขึ้นตาม

²⁷ กองกำลังรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ (ISAF) ได้รับการสนับสนุนในการจัดตั้งจากประเทศสมาชิก 18 ประเทศสำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถาน ประกอบด้วย ออสเตรเลีย เบลเยียม บัลแกเรีย อังกฤษ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส โรมาเนีย สเปน และตุรกี กองกำลัง ISAF จะดำเนินการร่วมกับองค์การสหประชาชาติและคณะผู้บริหารชั่วคราวอัฟกัน

²⁸ United Nations Security Council Resolution 1386

Welcoming the letter from the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Secretary-General of 19 December 2001 (S/2001/1217), and taking note of the United Kingdom offer contained therein to take the lead in organizing and commanding an International Security Assistance Force:

Determined to ensure the full implementation of the mandate of the International Security Assistance Force, in consultation with the Afghan Interim Authority established by the Bonn Agreement,

ข้อตกลงบอนน์ (Bonn Agreement) และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้มีอำนาจชั่วคราวของอัฟกานิสถานในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในกรุงคาบูล และพื้นที่ใกล้เคียง

การจัดตั้งกองกำลังนี้ประเทศอังกฤษ เป็นแกนนำในเบื้องต้น เพื่อให้คณะบริหารชั่วคราวอัฟกันและเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้ประเทศใกล้เคียงและรัฐภาคีสมาชิกให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ อาทิเช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม กองกำลังนานาชาติจะทำงานร่วมกันกับผู้บริหารชั่วคราวของอัฟกัน และเจ้าหน้าที่พิเศษของสหประชาชาติ การรณรงค์ให้รัฐใกล้เคียงและรัฐภาคีสมาชิกให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่คณะกองกำลังที่จัดตั้งขึ้น

ข้อสังเกตการจัดตั้งกองกำลังของสหประชาชาติในครั้งนี้นี้ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ส่งกองกำลังทหารของตนเข้าร่วมปฏิบัติการในกองกำลังนานาชาติ สหรัฐอเมริกาสมัครใจที่จะให้ความช่วยเหลือกองกำลังนานาชาติเท่าที่จำเป็นเท่านั้น²⁹ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ส่งกองกำลังทหารของตนเข้าร่วมปฏิบัติการในนามกองกำลังสหประชาชาติ³⁰ แต่สหรัฐอเมริกาส่งกองกำลังทหารของตนเข้าไปในฐานะเป็นผู้ฝึกฝนให้กับกองกำลังทหารของอัฟกานิสถาน ตำรวจ และกองกำลังทหารบริเวณชายแดน

ก.อำนาจหน้าที่ของกองกำลังISAF

การจัดตั้งกองกำลัง ISAF นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถานเนื่องจากสถานการณ์ภายในอัฟกานิสถานนั้นยังคงเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และ กองกำลังมีข้อผูกพันตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการเคารพในสิทธิสตรี และภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ³¹ การจัดตั้งกองกำลัง ISAF นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถานเนื่องจาก

²⁹Victoria K.Holt, "Peace and Stability in Afghanistan:U.S.Goals Challenged by Security Gap," Peace Operation Fact Sheet Series (June 2002) ,[Online] Available from:<http://www.un.org>[2005, April9].

³⁰Peacekeeping and the U.N.[online] Available from:http://cfterrorism.org/afghanistan/peacekeeping_print.html.

³¹United Nations Security Council Resolution 1386

Stressing that all Afghan forces must adhere strictly to their obligations under human rights law, including respect for the rights of women, and under international humanitarian law

ในการปฏิบัติการคือ 1.ช่วยเหลือรัฐบาลชั่วคราวในการพัฒนาโครงสร้างด้านความมั่นคงของอัฟกานิสถาน 2.ช่วยเหลือในการสร้างประเทศขึ้นมาใหม่ 3.ช่วยเหลือในการพัฒนาและฝึกอบรมกองกำลังอัฟกัน³²

เหตุที่ในข้อมติได้กำหนดไว้ในเรื่องกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมนั้นเนื่องจากการที่องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนตามที่อารัมภบทและบทบัญญัติในข้อต่างๆของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ว่าองค์การสหประชาชาติมีจุดมุ่งหมายที่ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงเสรีภาพอันเป็นมูลฐานสำหรับปัจเจกชนโดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา³³ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติที่จะส่งเสริมหลักการดังกล่าว³⁴ อีกทั้งยังถือเป็นหน้าที่ที่รัฐสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน รวมถึงหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนภายในรัฐของตนด้วย³⁵

กองกำลังสหประชาชาติเป็นองค์การหนึ่งที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่มีการใช้กำลังอาวุธด้วย เนื่องจากกองกำลังสหประชาชาติมีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพหรือบังคับเพื่อให้เกิดสันติภาพในดินแดนดังกล่าว เพราะฉะนั้นจึงมีการนำกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมาใช้ในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพของกองกำลังสหประชาชาติด้วย ในกรณีที่สมาชิกในหน่วยทหารที่ปฏิบัติการตามหน้าที่ในนามสหประชาชาติได้มีการใช้กำลังต่อต้านกองกำลังติดอาวุธต่างๆ ในเมื่อเป็นเช่นนี้ ความตกลงว่าด้วยสถานะภาพของกองกำลังที่สหประชาชาติทำกับรัฐสมาชิกแต่ละรัฐนั้น จึงกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องเคารพหลักการและเจตนารมณ์ต่างๆ ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ใช้กับการกระทำของทหารและต้องปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งจากแถลงการณ์ของเลขาธิการสหประชาชาติในปี ค.ศ.1999 ก็ได้กำหนดว่าสหประชาชาติต้องให้การรับรองว่ากองกำลังสหประชาชาติจะปฏิบัติการเพื่อสันติภาพโดยเคารพต่อหลักการและกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหาร ตลอดจนให้การรับรองว่าสมาชิกในกองกำลังสหประชาชาติจะได้รับการแจ้งให้ทราบ

³² Reyko Huang, "International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan: Fact Sheet"

[online] Available from: <http://www.cdi.org/terrorism/isaf-pr.cfm>. [2002, Feb 14]

³³ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1 อนุมาตรา 3

³⁴ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 55

³⁵ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 56

ถึงหลักการดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีการทำความเข้าใจด้วยสถานการณ์ของกองกำลังก็ตาม³⁶ เพราะฉะนั้นกองกำลังสหประชาชาติซึ่งถือเป็นองค์กรย่อยขององค์การสหประชาชาติจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อหลักการเช่นเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ของกองกำลังในการรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถานนั้นคณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นไว้ 6 เดือน และสามารถที่จะขยายระยะเวลาดังกล่าวได้อีกถึงเกิดจากข้อมติที่ออกมาภายหลังเช่น ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1510/2003³⁷ :มติ 1563/2004³⁸ มติ 1623³⁹ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจขยายระยะเวลาให้กองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอัฟกานิสถานซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนี้มีผลบังคับให้รัฐภาคีผูกพันมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

ข. ขอบเขตการใช้กำลังของกองกำลัง ISAF

คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจว่าสถานการณ์ในอัฟกานิสถานยังคงเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศเกิดขึ้นแล้วจึงได้ตัดสินใจให้กองกำลังสหประชาชาติปฏิบัติการเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศสำหรับปฏิบัติการดังกล่าวเป็นไปตามคำตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในหมวด 7

³⁶Secretary-General's Bulletin Observance by United Nations Force of International Humanitarian Law, Section 3

³⁷United Nations Security Council Resolution 1510

Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

Decides also to extend the authorization of the International Security Assistance Force, as defined in resolution 1386 (2001) and this resolution, for a period of twelve months;

³⁸United Nations Security Council Resolution 1563

Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

Decides to extend the authorization of the International Security Assistance Force, as defined in resolution 1386 (2001) and 1510 (2003), for a period of twelve months beyond 13 October 2004;

³⁹United Nations Security Council Resolution 1623

Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

Decides to extend the authorization of the International Security Assistance Force, as defined in resolution 1386 (2001) and 1510 (2003), for a period of twelve months beyond 13 October 2005;

กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับเพื่อให้เกิดสันติภาพ(Peace Enforcement)⁴⁰ และในการปฏิบัติการนี้ไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐที่เข้าไปปฏิบัติการ

คณะมนตรีความมั่นคงยังอนุญาตให้รัฐภาคีของกำลังสามารถใช้มาตรการที่จำเป็น(International Security Assistance Force to Take All Necessary Measures)

จากการปฏิบัติการของกองกำลังนั้นจะไม่สามารถใช้อาวุธหรือใช้กำลังอาวุธให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เท่านั้น แต่การที่คณะมนตรีความมั่นคงอนุญาตให้ใช้มาตรการที่จำเป็นเท่ากับว่ากองกำลังสามารถใช้กำลังอาวุธได้ภายใต้บทบัญญัติในเรื่องของการใช้กำลัง

ค.การเข้าร่วมขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO)

องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ The North Atlantic Treaty Organization (NATO) ได้เข้ามาดำเนินการเมื่อวันที่ 16 เมษายน ค.ศ.2003 ซึ่งเข้ารับช่วงต่อในการควบคุมกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF ต่อจากประเทศเยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.2003 การตัดสินใจของ NATO ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของหลายประเทศที่เข้าร่วม กองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF การควบคุมโดย NATO จะทำให้มีเสถียรภาพของกองกำลังมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถจัดความจำเป็นในการที่จะต้องหาประเทศผู้นำใหม่ทุก 6 เดือน NATO ได้จะการประชุมกับสหประชาชาติหลายครั้งในการเตรียมตัวที่จะเข้ามารับช่วงต่อ ในวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ.2003 กองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF

⁴⁰United Nations Security Council Resolution 1386

Determining that the situation in Afghanistan still constitutes a threat to international peace and security,

Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

Authorizes, as envisaged in Annex 1 to the Bonn Agreement, the establishment for 6 months of an International Security Assistance Force to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment;

Authorizes the Member States participating in the International Security Assistance Force to take all necessary measures to fulfil its mandate;

จะทำงานต่อไปตามข้อกำหนดจากมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1386 (2001), 1413 (2002) และ 1444 (2002) ในมุมมองเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงตามข้อตกลงบอนน์เชื่อว่าการขยายความช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศจากเมือง Kabul ยังคงมีความจำเป็นและเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการเติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ การขยายอำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นระดับทั่วทั้งประเทศแต่เป็นแค่การปรับใช้ ยุทธศาสตร์ในเมืองสำคัญในระดับที่เพียงพอที่จะช่วยกระบวนการทำงานให้ราบรื่นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามข้อตกลงบอนน์ การขยายอำนาจของรัฐบาลกลางและการจัดทำโครงสร้างความมั่นคงระดับชาติ⁴¹

องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization NATO) พิจารณาจากจุดมุ่งหมายขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ นาโต้ (NATO) ในการส่งเสริมความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการจัดระบบการป้องกันร่วมกัน ตลอดจนการส่งเสริมความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการกินคืออยู่ดีของประชาชน ในการนี้ประเทศสมาชิกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการช่วยเหลือในด้านการทหารแก่ประเทศสมาชิกที่ถูกคุกคาม นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังต้องมีหน้าที่ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน

หน้าที่หลักขององค์การนาโต้ คือการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางทหารระหว่างประเทศสมาชิกในข้อ 3 ของสนธิสัญญาก่อนตั้งนาโต้ ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการพัฒนาความสามารถในการป้องกันและต่อต้านการคุกคามทางทหารทั้งโดยตนเองและโดยร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ในดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองหรือความมั่นคงของประเทศสมาชิกถูกคุกคาม ประเทศสมาชิกต่างๆ ขององค์การนาโต้ จะต้องทำการปรึกษาและดำเนินมาตรการช่วยเหลือรวมทั้งมาตรการทางทหารแก่ประเทศสมาชิกที่ถูกรุกรานทั้งโดยลำพังหรือโดยการร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่นๆ

การก่อตั้งองค์การนาโต้ และการกำหนดภารกิจขององค์การนี้อยู่ภายในกรอบของมาตรา 51 โดยกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติในการป้องกันตนเองจากการโจมตีโดยอาวุธ(Armed Attack) จากประเทศภายนอกได้ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันตามลำพัง(Individual Self-Defence)หรือร่วมป้องกันในลักษณะพหุภาคี (Collective Self Defence)

⁴¹Report of the Secretary-General "The situation in Afghanistan and its implication for international peace and security" A/57/850-S/2003/754.

มาตรการร่วมกัน(Collective Self Defence) ในการป้องกันตนเองของภาคีสมาชิกนาโต้ มีระบุไว้ในมาตรา 5 ของกฎบัตรนาโต้ดังนี้

“บรรดาสมาชิกตกลงว่า การโจมตีโดยอาวุธต่อประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือว่าเป็นการโจมตีสมาชิกทั้งหมด ดังนั้น สมาชิกเหล่านั้นจึงตกลงว่าหากมีการโจมตีโดยอาวุธเกิดขึ้น สมาชิกแต่ละประเทศจะใช้สิทธิของตนเองหรือร่วมกับสมาชิกอื่นช่วยเหลือประเทศที่ถูกโจมตีด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งการใช้กำลังทหารติดอาวุธ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อจรรโลงความมั่นคงปลอดภัยในขอบเขตแอตแลนติกเหนือ

การโจมตีด้วยอาวุธและมาตรการตอบโต้จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติและมาตรการต่างๆ ดังกล่าวจะต้องยุติลงเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการจรรโลงสันติภาพและความมั่นคง”

การจัดการของ NATO ครั้งนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติการนอกพื้นที่สมาชิกของ NATO และนำมาซึ่งผลประโยชน์ในการเป็นแกนนำอย่างต่อเนื่อง และดำเนินการควบคุมการรวมตัวให้ดีขึ้น และสนับสนุนเกี่ยวกับตวรรษวิทยา ในการสนับสนุนสามารถเห็นถึงความตั้งใจในการขยายคำสั่งของกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF พ้นไปจากกรุงคาบูล เช่นเดียวกับในข้อตกลงกรุงบอนน์ คณะมนตรีความมั่นคงได้ปรับปรุงมติที่ประชุม 1510/2003 .การมอบอำนาจในการขยายออกของ ISAF

สถานการณ์ความมั่นคงโดยรวมในอัฟกานิสถานยังคงเปราะบางและในบางพื้นที่มีสัญญาณของการเสื่อมลง ความตึงเครียดในพื้นที่ระหว่างกลุ่มต่อต้านในเขตทางเหนือ กองกำลัง Junbish ของนายพล Abdul Rashid Dostum และกลุ่ม Jamiat ของ Ustad Atta Mohammed ได้ปะทะกันหลายครั้งในกรุง Balkh, Samangan และ Sari Pul ส่งผลให้เกิดความก้าวร้าวกันระหว่างผู้นำทั้งสองกลุ่ม

จากการต่อสู้ที่ส่งผลต่อตัวแทนสหประชาชาติในกรุง Mazar-i-Sharif ระหว่างกองกำลัง Wahdat-Mohaqiq และ Jamiat ทำให้เกิดการเสียชีวิตของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์รวมการปกครองท้องถิ่นของสหประชาชาติและผู้บังคับการตำรวจ 1 นาย นำไปสู่การหยุดกิจกรรมของสหประชาชาติเป็นเวลาถึง 4 วัน การใช้ข้อตกลงการพักรบที่ทำขึ้นโดยคณะกรรมการความมั่นคงหลายหน่วยงานในกรุง Mazar-i-Sharif และในเขต Maymana เมือง Faryab ดำเนินการเป็นผลโดยการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดกรุง Kabul

รัฐบาลกลางอัฟกานิสถานเผชิญกับความลำบากเมื่อผู้ปกครอง Herat ระบุว่า การคัดค้านความพยายามของรัฐบาลกลางที่จะขยายอำนาจการปกครอง

และไม่ยินยอมต่อรูปแบบทางการเมืองอื่น ในวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.2003 มีทหารพันธมิตรจากสหรัฐ 2 นายถูกฆ่าและอีก 4 นายได้รับบาดเจ็บจากการปะทะกับกองกำลังทหารชาวอัฟกันที่จงรักภักดีต่อ Ismael Khan การจู่โจมเกิดขึ้นภายใต้ภาวะตึงเครียดระหว่างกองกำลังที่จงรักภักดีต่อ Ismael Khan และ Amanullah Khan การพยายามลอบสังหาร Aziz Ludin ที่ได้รับเลือกจากรัฐบาลกลางให้เป็นผู้ปกครอง Herat ในช่วงต้นเดือนมิถุนายนนั้นน่าพิจารณาเป็นพิเศษ เพราะเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากที่รัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวในการดำเนินการกลายเป็นภัยคุกคามความพยายามในการขยายและรวบรวมอำนาจการปกครอง

ตามเขตชายแดนทางใต้และตะวันออกของอัฟกานิสถาน กลุ่มผู้ก่อการร้ายที่เข้าร่วมกลุ่ม Taliban, al-Qa'idah และ Sulbuddin Hekmatyar ได้ดำเนินการก่อการร้ายมากขึ้น ทหารพันธมิตรและทหารกองทัพอัฟกานิสถานที่ปฏิบัติงานในเขตดังกล่าวถูกจู่โจมหลายครั้งโดยกองกำลังติดอาวุธที่ต่อต้านรัฐบาลกลาง กองกำลังทหารสหรัฐและอัฟกานิสถานในกรุง Khost และ Paktya ก็ถูกโจมตีหลายครั้ง

กองกำลังกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF ต้องประสบกับการจู่โจมที่รุนแรงที่สุดในรอบ 18 เดือนในวันที่ 7 มิถุนายน 2003 จากการระเบิดพลีชีพขีปนาวุธชนิดโดยสารของ German กองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงนานาชาติ ISAF เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตเป็นทหาร 4 นาย ผู้อยู่ในเหตุการณ์ 1 คนและอีก 29 คนได้รับบาดเจ็บ⁴² การจู่โจมที่เกิดกับกลุ่มองค์กรช่วยเหลือมีความรุนแรงและเป็นอันตรายต่อคณะทำงานทั้งจากประเทศอื่นและในประเทศ สมาชิกของสภาภาษาชาวระหว่างประเทศถูกลอบสังหารในกรุง Uruzgan นับเป็นการสังหารผู้ทำงานให้ความช่วยเหลือจากต่างชาติคนแรกในอัฟกานิสถานนับตั้งแต่ปีค.ศ.1998 และกองกำลังติดอาวุธได้สังหารนักท่องเที่ยวยาวอิตาลีในกรุง Zabul อีก ยานพาหนะของสหประชาชาติและองค์กรที่ไม่สังกัดรัฐบาลรวมถึงเจ้าหน้าที่ตกเป็นเป้าของการข่มขู่และการขว้างระเบิด ในช่วงระยะเวลาที่รายงานนี้ การจู่โจมดังกล่าวทำให้ The United Nation Mine Action Centre ในอัฟกานิสถานต้องหยุดการทำงานใน 10 เมืองได้แก่ Gardez, Ghazni ตอนใต้, Helmand, Kandahar (นอกเขตบริเวณตัวเมืองและบริเวณใกล้เคียง), Khost, Nimroz, Paktika, Paktya, Uruzgan และ Zabul

ในขณะนี้ มี 60 พื้นที่จากทั้งหมด 165 พื้นที่ในเขตตอนใต้และตะวันออกเฉียงใต้ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่เสี่ยงมากถึงปานกลาง โดยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ใน

⁴²Report of the Secretary-General "The situation in Afghanistan and its implication for international peace and security" A/57/850-S/2003/754.

พื้นที่เขตชายแดน ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว สหประชาชาติจึงได้ประกาศจำกัดพื้นที่ในการเดินทางโดยถนน ในกรุง Kandahar และบริเวณใกล้เคียงนั้นสหประชาชาติยังสามารถทำงานได้โดยไม่มีการจำกัดแต่ในเขตตอนใต้จำเป็นต้องทำงานโดยอาศัยความคุ้มครองที่รัฐบาลจัดให้ สหประชาชาติทำงานอย่างเต็มที่แต่ข้อจำกัดด้านความปลอดภัยทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามแผนงานและสนับสนุนกระบวนการเพื่อความสงบได้ อันที่จริงแล้วการจู่โจมที่เกิดขึ้นดูเหมือนว่ามีความตั้งใจบังคับให้มีการถอนความช่วยเหลือจากต่างชาติและลดเสถียรภาพของรัฐบาล

3.2.3 ผลทางกฎหมายของมติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพนิสสถาน

จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่สำคัญของสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันเป็นจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีอำนาจในการพิจารณาสถานการณ์ใดๆ ที่เป็นปัญหาภายใต้กรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ พร้อมทั้งแสดงความเห็นในลักษณะของข้อมติ(Resolution)

คณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติเพื่อมุ่งหวังผลไปยังประเทศสมาชิก ซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ข้อมติที่เป็นคำตัดสิน(Decision) และข้อมติที่เป็นคำเสนอแนะ (Recommendation) ทั้งนี้ ผลทางกฎหมายของมติทั้งสอง ย่อมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โดยหลักแล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะออกข้อมติในลักษณะของคำตัดสินและคำเสนอแนะภายใต้เงื่อนไขตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งหมายความว่า ต้องมีสถานการณ์การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ หรือการรุกรานตามมาตรา 39 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติก่อน จากนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการเพื่อกำหนดว่าจะใช้มาตรการใดตามมาตรา 41⁴³ และมาตรา 42⁴⁴ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยข้อมติในลักษณะของคำตัดสินนี้จะมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า "สมาชิกของสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน"

⁴³เป็นมาตรการที่ไม่มีการใช้กำลังอาวุธ เช่นการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน รวมถึงการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย

⁴⁴เป็นมาตรการที่ให้ดำเนินการใช้กำลังอาวุธได้แก่ การใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน รวมถึงการแสดงแสนยานุภาพและการปิดล้อม

อย่างไรก็ดี การออกข้อมติในลักษณะของคำตัดสินไม่จำเป็นต้องเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 เสมอไป ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้แสดงความเห็นในคดีนามิเบียว่า “การออกคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 เสมอไป”

สำหรับมติที่อยู่ในรูปของคำเสนอแนะนั้นย่อมไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก แต่มีลักษณะเป็นการเสนอหรือชี้ชวนให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวสังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอนเริ่มต้นของข้อมตินั้นๆ อาทิเช่น “คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ” “เสนอแนะ” “ขอให้ความสนใจกับเรื่อง” “มอบภาระให้กับ” หรือแสดงเจตนารมณ์ เป็นต้น เพราะฉะนั้น การไม่ปฏิบัติตามข้อมติจึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศเพียงแค่อาจจะส่งผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะทำให้ภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อสายตาสังคมโลกเท่านั้น

เมื่อพิจารณามติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถาน⁴⁵ ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.2001-2005 นั้นปรากฏว่า มติคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเป็นการออกข้อมติในรูปแบบของการเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเนื่องจากข้อมติได้ไม่มีลักษณะเป็นคำตัดสินแต่อย่างใด เพราะมติที่คณะมนตรีความมั่นคงใช้นั้นได้สังเกตจากถ้อยคำที่เริ่มต้นในแต่ละมติได้ความว่า แต่ละมตินั้นได้ใช้ถ้อยคำว่า “เรียกร้อง”(call upon) “ร้องขอ”(requests) “ย้ำถึง”(reaffirming) เป็นต้น เท่ากับว่ามติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพนั้นไม่มีผลบังคับผูกพันให้รัฐภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายก็ตาม แต่ผลของมตินั้นมีผลบังคับทางด้านการเมืองและสังคมระหว่างประเทศด้วยเหตุที่ว่า การที่รัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหประชาชาติก็เพื่อที่จะปฏิบัติตามให้บรรลุถึงเป้าหมายที่สหประชาชาติได้วางไว้ ดังนั้นเมื่อข้อมติเป็นการวางแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลรัฐก็ควรที่จะต้องปฏิบัติตาม ไมฉะนั้นอาจเกิดผลทางด้านการเมืองและสังคมระหว่างประเทศได้

แม้ว่าข้อมติจะให้รัฐมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ตราบไคที่รัฐยอมรับในข้อมติโดยการแสดงออกซึ่งเจตนาที่จะปฏิบัติตามข้อมตินั้นในรูปของคำประกาศหรือข้อตกลงข้อมตินั้นย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายเหมือนกับว่าเป็นการเสนอสนองซึ่งเจตนารมณ์ระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งก็คือรัฐสมาชิกกับสหประชาชาติ

⁴⁵มติคณะมนตรีความมั่นคง

1378/2001, 1383/2001, 1386/2001, 1401/2002, 1413/2002, 1419/2002, 1444/2002, 1453/2002, 1471/2003, 1510/2003, 1536/2004, 1563/2004, 1589/2005, 1623/2005,

ข้อสังเกต จากถ้อยคำบางข้อความที่ปรากฏมติคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องที่เป็นการขยายระยะเวลา สำหรับกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในอัฟกานิสถานนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติในรูปของคำตัดสิน(Decision)อาทิเช่น มติ 1386/2001มติ1510/2003 มติ1623/2005 ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการไปภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ในการตัดสินให้มีการขยายระยะเวลาการปฏิบัติการของกองกำลังตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เท่ากับว่าในเรื่องของการขยายอำนาจกองกำลังนี้มีผลบังคับผูกพันรัฐภาคีสมาชิกตามมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

3.3 การฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานในปี ค.ศ.2006

เนื่องจากกรอบการฟื้นฟูสันติภาพในการจัดตั้งรัฐบาลถาวรได้ดำเนินการบรรลุผลแล้วเป็นเหตุให้ข้อตกลงบอนน์นั้นหมดลง สหประชาชาติได้จัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยเรื่องอัฟกานิสถานที่ประเทศอังกฤษระหว่างวันที่ 31 มกราคม-1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ โดยมีประธานร่วมการประชุม 3 ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน อังกฤษ และสหประชาชาติ อัฟกานิสถานเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลกซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการจัดทำข้อตกลงอัฟกานิสถาน (Afghanistan Compact) มาเป็นกรอบในการปฏิบัติการในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานและจะขอกล่าวถึงเฉพาะกรอบของการฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน

3.3.1 การดำเนินการตามข้อตกลงอัฟกานิสถานจากมติคณะมนตรีความมั่นคง 1659/2006

คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติรับรอง 1659/2006⁴⁶ การประชุมครั้งนี้มีประเทศเข้าร่วมทั้งหมด 51 ประเทศ 12 องค์การระหว่างประเทศ และ 17 ประเทศผู้สังเกตการณ์

⁴⁶United Nations Security Council Resolution 1659

Welcoming the letter of 6 February from the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Afghanistan informing the United Nations Security-General of the Laund in London of the "Afghanistan Compact" on 31 January 2006,

1 Endorses the "Afghanistan Compact" and its annexes as providing the framework for the partnership between the Afghan Government and the international community which underlies the mutual commitment set out in the Compact:

เข้าร่วมเพื่อรับรองแผน Afghanistan Compact ซึ่งเป็นการกำหนดแผนพัฒนาประเทศตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี ค.ศ.2010 ขณะเดียวกัน รัฐบาลอัฟกานิสถานจะต้องปรับปรุงด้านความมั่นคง การบริหาร การบังคับใช้กฎหมาย สิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น เป็นการแลกเปลี่ยน เป้าหมายหลักในแผน 5 ปีข้างหน้า (ปี ค.ศ. 2006-2010) คือ

1.ด้านความมั่นคง

ส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพโดยอาศัยความช่วยเหลือจากกองกำลังระหว่างประเทศและยุปเล็กกองกำลังติดอาวุธที่ผิดกฎหมายทั้งหมดภายในสิ้นปี ค.ศ.2007 ขยายกำลังพลของกองกำลังแห่งชาติอัฟกันให้ครบ 70,000 นายและกำลังพลตำรวจให้ครบ 62,000 นาย กำหนดเป้าหมายจัดการปลูกฝิ่นและแลกเปลี่ยนข่าวกรองกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อต่อต้านการค้ายาเสพติด

ลดพื้นที่ที่มีกับระเบิดให้ได้ร้อยละ 70 ขณะเดียวกันก็จะกำจัดอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัยและไม่ได้ใช้งานภายในสิ้นปี ค.ศ.2007

2.ด้านการบริหารงาน

การบังคับใช้กฎหมายและสิทธิมนุษยชน ปรับปรุงโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และศาลอย่างโปร่งใส ให้สัตยาบันอนุสัญญาต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสหประชาชาติภายในสิ้นปี ค.ศ.2006 และจัดตั้งกลไกตรวจสอบต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปีค.ศ.2008

สำรวจสำมะโนประชากรให้เสร็จภายในสิ้นปี ค.ศ.2008 โดยจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนและลงทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ.2009

ภายในสิ้นปี ค.ศ.2008 จะดำเนินงานตามแผนสันติภาพ ความเป็นธรรม และการปรองดองเพื่อจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา

ให้สตรีเข้าร่วมในการบริหารงานประเทศและดำเนินงานจดทะเบียนที่ดิน

3.ด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ให้หมู่บ้านมีน้ำสะอาดดื่มร้อยละ 90 มีสุขอนามัยที่ดีร้อยละ 50 และมีถนนสายหลักเชื่อมต่อร้อยละ 40 ของหมู่บ้านทั้งหมด ทั้งนี้ จะปรับปรุงถนนวงแหวนและเปิดถนนเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านภายในปี ค.ศ.2008

บ้านเรือนในเมืองร้อยละ 65 และในชนบทร้อยละ 25 จะมีไฟฟ้าใช้ ประชากรร้อยละ 90 จะได้รับบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน และจะลดการเสียชีวิตของมารดาจากการคลอดบุตร

ร้อยละ 15 ปัจจุบันอยู่ที่ระดับ 16 ต่อ 1,000 คนส่วนเด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปี ลงมาจะได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรค และลดอัตราการเสียชีวิตลงร้อยละ 5 จากปัจจุบันอยู่ที่ในระดับ 1 ต่อ 5 คน

จะให้การศึกษาในระดับประถมศึกษาแก่เด็กหญิงและเด็กชายร้อยละ 60 และ 75 ตามลำดับ เพิ่มครูสตรีอีกร้อยละ 50 ขณะเดียวกันครูจะต้องผ่านการทดสอบความสามารถร้อยละ 70 ของจำนวนครูทั้งหมด

3.5 อุปสรรคของคณะมนตรีความมั่นคงในการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในเบื้องต้นควรที่จะต้องทำความเข้าใจในลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสหประชาชาติโดยเฉพาะส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เบื้องต้นในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

มาตรการในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นประกอบด้วยมาตรการในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และมาตรการระงับข้อพิพาทโดยการบังคับภายใต้หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงสามารถจะกำหนดหรือสั่งการให้มีการลงโทษทางเศรษฐกิจโดยใช้การดำเนินทางทหารต่อรัฐ อย่างไรก็ตามก็ดี ก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถดำเนินการใดๆ โดยเฉพาะที่กำหนดในหมวด 7 จะต้องมีพิจารณาภายใต้บทบัญญัติมาตรา 39 ถึงกรณีหรือสถานการณ์ที่จะก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพและการรุกรานแล้วหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้กำลังของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเป็นเหตุประการหนึ่งที่เป็นข้อยกเว้นหลักการห้ามการใช้กำลังภายใต้มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ภายใต้ระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติ

1 ข้อจำกัดในการใช้มาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

บทบัญญัติในหมวด 6 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาทโดยสันติ ซึ่งบทบัญญัติพื้นฐานของการใช้อำนาจภายในหมวดนี้ คือ อำนาจเรียกร้องรัฐให้ระงับข้อพิพาทของตนโดยใช้วิธีการสันติตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ⁴⁷ ซึ่งอำนาจดังกล่าวมักจะใช้ในกรณีเพื่อเป็นการป้องกันข้อพิพาทที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางทหาร

⁴⁷กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 33 อนุมาตรา 2 เมื่อเห็นจำเป็น คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเรียกร้องให้คู่พิพาทระงับกรณีข้อพิพาทของตนโดยวิธีเช่นว่านั้น

ข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทโดยสันติ ได้แก่ การขาดความร่วมมือกันในระดับมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ รวมทั้งสาเหตุจากการที่ไม่อาจปฏิบัติการในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอย่างทันที่ ทั้งนี้ นอกจากนี้ ในช่วงสงครามเย็น คณะมนตรีความมั่นคงมักจะทำให้อำนาจของตน โดยเน้นถึงผลประโยชน์และความได้เปรียบทางการเมืองทำให้ปราศจากความพยายามอย่างแท้จริงที่จะดำเนินการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้สำเร็จลุล่วง

2 ข้อจำกัดในการใช้มาตรการบังคับ

ในทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับนั้นจะพิจารณาโดยประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ เริ่มต้นด้วยการค้นหาว่าเป็นกรณีที่เข้าลักษณะเป็นการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการรุกราน ภายใต้มาตรา 39 แล้วหรือประการใด การพิจารณาอย่างแจ้งชัดนี้ชี้ให้เห็นว่า กรณีที่พิจารณาสมควรเพียงพอสำหรับการใช้มาตรการภายใต้หมวด 7 แล้วหรือไม่

เงื่อนไข 2 คือ การดำเนินการเรียกร้องตามมาตรา 40 คณะมนตรีอาจเรียกร้องคู่กรณีที่เกี่ยวข้องให้ยอมตามกับการใช้มาตรการชั่วคราว (Provision Measure) โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในการอ้างหรือการใช้สิทธิ เช่น ในกรณีสั่งให้มีการหยุดยิง หรือให้ถอนกำลังซึ่งถือเป็นการใช้มาตรการชั่วคราว

เงื่อนไข 3 คือ การดำเนินการภายใต้มาตรา 42 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณา มาตรการโดยไม่กำลังตามที่บัญญัติไว้มาตรา 41 อาจไม่เพียงพอ หรือได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ จึงอาจดำเนินการใช้กำลังทางทหาร ซึ่งถ้อยคำที่บัญญัติในมาตรานี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้การลงโทษที่ไม่รุนแรงก่อนที่จะมีการใช้กำลังบังคับ

ในเบื้องต้น จะพิจารณาในการใช้มาตราแต่ละส่วน ดังนี้

1. ในส่วนของมาตรา 40 นั้นจะเห็นได้ว่า ถ้อยคำที่กำหนด เรียกร้อง (Call Upon) ดูเหมือนขาดความชัดเจนว่า เป็นกรณีที่กำหนดเป็นหน้าที่ต่อรัฐอย่างชัดเจนหรือไม่ อันเนื่องมาจากมักเป็นข้อมติที่ใช้ในลักษณะเป็นกรณีของข้อเรียกร้อง (Calling) หรือบางกรณีเป็นการร้องขอ (Demanding) เช่น การร้องขอให้มีการหยุดยิง หรือให้ถอนกำลังทหารหรือการใช้มาตรการชั่วคราวในลักษณะทำนองเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนใหญ่ของข้อมติให้หยุดยิง จะแสดงนัยยะในลักษณะเป็นคำแนะนำ (Recommendations) ไม่ใช่เป็นคำสั่ง (Order) เพราะจะทำให้รัฐสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเกิดความรู้สึกเป็นการใช้อำนาจที่จะดำเนินการบังคับต่อรัฐ

ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่ง และนำไปสู่ความล้มเหลวที่จะออกข้อมติในลักษณะดำเนินการที่มีผลต่อรัฐ ซึ่งเป็นเหล่าพันธมิตรของตน

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่า การที่คำแนะนำให้หยุดยิงหากจะมีผลสำเร็จลงได้ ก็มักจะเป็นรับเพราะรัฐมีความล้มเหลวที่จะดำเนินการต่อสู้ต่อไปอันเป็นการทำทลายต่อประเทศ มหาอำนาจและความเห็นพ้องต้องกันของประชาคมโลก

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้มาตรการชั่วคราว คือในทางปฏิบัติมาตรการชั่วคราวนี้ จะมีลักษณะที่แสดงถึงความหมายที่สำคัญมากกว่าที่เป็นเพียงการให้คำแนะนำธรรมดา เนื่องจาก คณะมนตรีความมั่นคงมักจะใช้มาตรการนี้ในลักษณะนอกกรอบมาตรา 39⁴⁸ และในทางปฏิบัติ ของการใช้มาตรการชั่วคราวนี้ก็ได้มีขึ้นตามลำดับการพิจารณาก่อนหลังภายใต้มาตรา 39⁴⁹ จึงกล่าวได้ว่า การใช้มาตรการชั่วคราวที่ออกมาภายใต้มาตรา 40 นี้ไม่ได้ทำให้เกิดเป็นกรณีที่จะ จำกัดสิทธิของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นเพียงหนทางหรือวิธีการป้องกันมิให้เหตุการณ์เลวร้ายลงไป ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงอาจจะต้องยอมรับในความล้มเหลวจากการใช้มาตรการชั่วคราวนี้⁵⁰

กล่าวได้ว่า ในการใช้มาตรการชั่วคราวของคณะมนตรีความมั่นคง สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ได้ในระดับหนึ่งภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น ในบางกรณีที่คู่กรณีก็ยอมปฏิบัติตาม แม้บางครั้งจะเกิดภายหลังได้พิจารณาซึ่งน้ำหนักผลได้ผลเสียของรัฐตนแล้ว หรือบางกรณีที่ คณะมนตรีความมั่นคงจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นติดตามมาเพื่อบังคับให้เกิดสันติภาพอย่าง แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1950 คณะมนตรีความมั่นคงได้เรียกร้องให้ยุติภาวะการเป็น ศัตรูระหว่างกัน (Cessation of Hostilities) และให้เกาหลีเหนือถอนกำลังทหารซึ่งได้ใช้โจมตี เกาหลีใต้ทั้งนี้ เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้พิจารณาแล้วว่าภารกิจดังกล่าวก่อให้เกิดกรณี

⁴⁸ยกตัวอย่าง ในวิกฤติการณ์คองโก ปี ค.ศ.1960 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติสำคัญ 3 เรื่อง ในวันที่ 14 และวันที่ 22 กรกฎาคม และวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ.1960 ให้ อำนาจเลขาธิการสหประชาชาติในการ จัดหาความช่วยเหลือทางทหารแก่รัฐบาลประเทศคองโก ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวมิได้ถือเป็นการใช้กำลังบีบบังคับ ภายใต้อาตรา 41 และมาตรา 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ยอมรับว่าเป็นลักษณะของการใช้มาตรการ ชั่วคราว หรือในปี ค.ศ. 1974 กรณีตุรกีถูกล้ำ (invasion) ไชปรัส ทางตอนเหนือ คณะมนตรีความมั่นคงเรียกร้อง (demand) ให้กองกำลังทหารต่างชาติยุติการแทรกแซงและร้องขอ (calling) ให้คู่กรณีหยุดยิง (cease-fire) ทั้งนี้เป็น การดำเนินการภายหลังจากพิจารณาแล้วว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างรุนแรง SC res.353,29 UN SCOR(1974)

⁴⁹Bowett D.W., Bowett's Law of the International Institution, Fifth Edition. By Philippe Sands and Pierre Klein (London: Sweet&Maxwell,2001), p.36.

⁵⁰Ibid.p.52.

ละเมิดสันติภาพ (Breach of the Peace) อย่างไรก็ดี เมื่อข้อหมิ่นได้รับการปฏิบัติตาม นำไปสู่การใช้กำลังทางทหารโดยสหประชาชาติต่อเกาหลีเหนือ และกรณีในปีค.ศ.1990 คณะมนตรีความมั่นคงเรียกร้องให้อิรักถอนกำลังทั้งปวงโดยทันทีและโดยปราศจากเงื่อนไขไปยัง สถานที่ตั้งที่เคยอยู่เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ เป็นการดำเนินการภายหลังพิจารณาแล้วว่าเหตุการณ์อิรักรุกล้ำคูเวต เป็นกรณีละเมิดสันติภาพ (Breach of the Peace)⁵¹ และเมื่ออิรัก ไม่ได้ยอมที่จะปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ดำเนินการในมาตรการขั้นต่อไปในการใช้มติ เพื่อเป็นการบังคับด้วยการใช้ลงโทษทางเศรษฐกิจ (Economic Sanctions) รวมทั้งโดยการใช้อำนาจสั่งให้ใช้ปฏิบัติการทางทหาร (Military Action)

2. ในส่วนของมาตรา 41 นั้น ก็มีลักษณะทำนองเดียวกันบ้างมาตรา 40 กรณีของการใช้คำว่า Call Upon ซึ่งโดยแท้จริงอยู่ในความหมายของ คำสั่ง (Order) ยกตัวอย่าง คณะรัฐมนตรีความมั่นคงเองได้เคยออกข้อมติในกรณีของโรดีเซียได้ โดยข้อมติที่ ออกเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1965 นั้นมีผลเพียงแค่นี้เป็นคำแนะนำรัฐสมาชิกควร จะชะลอการค้ากับโรดีเซีย ซึ่งภายหลังจากนั้นอีกหนึ่งปี ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1966 จึงมีข้อมติ ลงโทษที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับ (Mandatory) โดยข้อมติที่ออกมาดังกล่าวได้แสดงให้เห็น อย่างชัดเจนถึงการกำหนดมาตรการที่เป็นคำสั่งภายใต้มาตรา 41 ทั้งนี้จากทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นใน อดีตนั้นไม่ค่อยจะมีการใช้คำวินิจฉัย (Decide) ซึ่งมีผลบังคับภายใต้มาตรา 41 มากนัก โดยนับ จากก่อตั้งสหประชาชาติกล่าวได้ว่ามีเพียงไม่กี่เหตุการณ์เท่านั้น ที่มีการดำเนินการภายใต้คำ วินิจฉัยมาตรา 41 คือในข้อมติที่ 232 วันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และข้อมติที่ 253 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 บังคับต่อประเทศโรดีเซียใต้ (Southern Rhodesia) และข้อ มติที่ 418 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1987 ต่อประเทศแอฟริกาใต้ (South Africa) เนื่องจากทั้งสองประเทศมีนโยบายแบ่งแยกสีผิว (Apartheid Policies) โดยการใช้มาตรการบีบ บังคับโดยการไม่ใช้กำลัง เช่น การป้องกันมิให้มีการส่งออกและนำเข้า, การตัดการคมนาคมทาง อากาศ, การปิดท่าเรือ (ในกรณีโรดีเซีย) และมาตรการปิดกั้นการขนส่งอาวุธให้รัฐบาล (ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้) เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการใช้มาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังใน มาตรา 41 นี้ก็คือ แม้รัฐจะมีพันธกรณีตามกฎบัตรสหประชาชาติในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยใน การใช้มาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังนี้ก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงที่มักเกิดขึ้นก็คือ มีรัฐจำนวนมาก เช่นกันที่มักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น เหตุผลทาง

⁵¹SC res.660,2 August 1990.

การเมืองหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีคำวินิจฉัยให้มีบทลงโทษภายใต้มาตรา 41 แล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามการปฏิบัติตามมาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังของรัฐต่าง ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของการนำมาตราการบีบบังคับโดยการไม่ใช้กำลังมาใช้ต่อรัฐนั้นก็จะมีการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่า ในการใช้มาตรการต่าง ๆ นั้น โดยเฉพาะมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจะต้องไม่เป็นการทำให้ประชาชนของรัฐที่ถูกลงโทษได้รับความเดือดร้อนแก่ประชาชนภายในรัฐ การใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นข้างต้นในการใช้มาตรการลงโทษนี้ได้มีการกล่าวถึงมากขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะในการปฏิบัติการต่อต้านประเทศอิรักในสงครามอ่าว (The Gulf War)⁵² โดยองค์การอาหารและการเกษตร (The Food and Agriculture Organization (FAO)) และโครงการอาหารโลก (The World Food Programme (WFP)) ได้กล่าวถึงผลกระทบจากการใช้บทลงโทษ (Sanctions) ว่า "มีความสูญเสียเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา , ความหิวโหยที่ต่อเนื่อง , ภาวะต่ำทางโภชนาการของท้องถิ่น , การตกงานจำนวนมาก และมนุษย์ที่มีความทุกข์ทรมานจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ .เป็นโศกนาฏกรรมในมนุษยธรรมที่น่าวิตกและดำเนินอยู่ต่อไป"⁵³

ข้อจำกัดประการหนึ่งกรณีการกำหนดบทลงโทษทางเศรษฐกิจ⁵⁴ รวมทั้งกรณีการใช้มาตรการลงโทษในการกีดกันการส่งอาวุธ (Arms Embargo)⁵⁵ มีการกำหนดลงโดย

⁵² ดูข้อเรียกร้องของเลขาธิการใหญ่องค์การสหประชาชาติใน Supplement to on Agenda for Peace (Doc.A/50/60 and S/1995/1, of January 3, 1995, para.69.ff)

⁵³ FAOWFP Crop and Food Assessment Mission to Iraq, Special Alert no.237 (Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme)

⁵⁴ ในกรณีของโรตเซียใต้ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติที่ 232 กำหนดบทลงโทษภายใต้มาตรา 39 และ 41 โดยพิจารณาว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโรตเซียเป็นกรณีคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม โรตเซียใต้มีโอกาที่จะเตรียมรับมือกับบทลงโทษที่มีความรุนแรงทางเศรษฐกิจรวมทั้งบางกรณียังได้รับความช่วยเหลือโดยการละเมิดข้อมติจากบางมิตรประเทศด้วย

⁵⁵ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติที่ 418 ซึ่งได้รับรองเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1977 พิจารณาว່านโยบายและการกระทำของรัฐบาลแอฟริกาใต้ ภายใต้การปกครองในระบบเหยียดผิว (racist regime) ได้ก่อให้เกิดกรณีการคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศ และมีคำวินิจฉัยภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดในหมวด 7 โดยกำหนดให้ใช้การกีดกันการส่งอาวุธ (arms embargo) อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า มาตรการดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบมากนัก เนื่องจากประเทศที่ถูกลงโทษในกรณีของแอฟริกาใต้นั้นได้มีเวลาเพียงพอที่จะสะสมกำลังอาวุธและดำรงสถานะอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงผู้ใด นอกจากนี้ ยังกล่าวได้ว่าการกีดกันการส่งอาวุธดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบใด ๆ โดยเฉพาะในส่วนของการใช้กำลังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทันท่วงที โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐที่เป็นเป้าหมายมีศักยภาพหรือมีอำนาจเทียบเคียงกันในการรับมือกับบงทลงโทษ ซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วยังรัฐมีอำนาจมากเท่าใด ทั้งในด้านเศรษฐกิจและทางทหาร ยิ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการที่จะบังเกิดผลในการใช้บงทลงโทษและถึงอย่างไรกระบวนการที่ใช้ก็ไม่อาจให้หลักประกันใด ๆ ว่าทำจะให้ได้รับผลสำเร็จสมตามวัตถุประสงค์ของระบบความมั่นคงร่วมกันซึ่งซ่อนอยู่ภายใต้การกำหนดบงทลงโทษดังกล่าวได้

ซึ่งในกรณีที่ได้กล่าวมานี้จากกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดมาตรการที่เป็นการลงโทษควรกระทำโดยทันท่วงที (Immediately) และได้รับการสนับสนุนโดยรัฐทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง เช่น ในกรณีของอิรัก ซึ่งมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าก่อนที่จะมีการใช้กำลังทางทหาร (Military Force) มาตรการลงโทษอื่น ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่ออิรัก อย่างไรก็ตามจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า มาตรการลงโทษเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับโดยทั่วไปแล้วมักไม่สามารถที่มีผลโดยเฉพาะเจาะจงต่อการบริหารจัดการกระทำที่เป็นการรุกราน แต่มีผลโดยตรงต่อเหล่าประชาชนของรัฐเป้าหมาย

3. สำหรับในส่วนของมาตรา 42 เกี่ยวกับการใช้กำลังบังคับ ควรจะได้พิจารณาประกอบกับมาตรา 43 โดยที่มาตรา 43 นั้น ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องแหล่งที่มาของการใช้กำลังอาวุธ (Armed Forces) ที่จำเป็นต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยอาศัยความตกลงพิเศษ (Specials Agreements) ระหว่างรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ จำนวนกำลังพลที่ตั้งและการเตรียมพร้อมในการใช้กำลัง ความตกลงพิเศษจะต้องได้มีการเจรจาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้จากที่กล่าวมาเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่บัญญัติดูเหมือนว่า มาตรา 42 จะไม่อาจมีผลใช้บังคับได้โดยคณะมนตรีความมั่นคง หากขาดซึ่งความตกลงพิเศษที่กำหนดในมาตรา 43 ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก มาตรา 39 และ 42 ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงที่จะทำคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกในการจัดหากำลังอาวุธ และหากปราศจากความตกลงภายใต้อาตรา 43 ย่อมเป็นการยากที่จะมีการกำหนดหน้าที่ต่อรัฐสมาชิกในการจัดหากำลังอาวุธ ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงร้องขอ ถึงแม้ว่า ในความเป็นจริงแล้วการดำเนินการทางทหาร (Military Action) จะต้องได้รับความร่วมมือและอาศัยเหตุผลที่เป็นที่ยอมรับภายในองค์การระหว่างประเทศ, ประการที่สอง จากการพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 106 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้อนุญาตให้สมาชิกถาวรทำข้อตกลงสำหรับการดำเนินการทางทหาร " ในระหว่างที่ความตกลงพิเศษดังที่อ้างถึงในมาตรา 43 ยังมีได้ใช้บังคับ ซึ่งตามความเห็นของ

ซึ่งรัฐบาลได้กระทำต่อประชาชนแอฟริกาใต้ในการต่อสู้เพื่อสิทธิในการกำหนดใจตนเอง ดังนั้น หากจะกล่าวโดยสรุปในกรณีนี้

คณะกรรมการความมั่นคง จะช่วยให้ตนเริ่มปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนตามมาตรา 42” สิ่งนี้ แสดงนัยให้เห็นว่า ความตกลงภายใต้มาตรา 43 เป็นสิ่งที่ควรได้รับการจัดการหรือดำเนินการ ก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา 42 โดยคณะกรรมการความมั่นคง

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้น ก็คือ จากถ้อยคำจะเห็นได้ว่า รัฐมิได้มี พันธหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการทางทหารภายใต้มาตรา 42 จนกว่าจะได้ตกลง เข้าร่วมในความตกลงพิเศษ (Special Agreement) ภายใต้มาตรา 43 คณะกรรมการความมั่นคงไม่สามารถที่จะมีคำสั่งให้รัฐต้องเข้าร่วมในการดำเนินการใช้การบังคับทางทหารได้เหมือนกับในกรณี ที่สามารถสั่งให้รัฐเข้าร่วมในการดำเนินการใช้การบังคับทางทหารได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการความมั่นคงสามารถที่จะให้อำนาจรัฐในการใช้กำลัง แม้จะเป็นสถานการณ์ที่กล่าวได้ ว่าการใช้กำลังดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ มาตรา 42 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการความมั่นคงที่จะใช้กำลังและขณะเดียวกันย่อมตีความได้ว่า สามารถที่จะมอบอำนาจแก่รัฐที่จะใช้กำลังได้เช่นเดียวกัน⁵⁶

จากการที่ได้ทำการศึกษาการอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความมั่นคง ในการดำเนินการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานนั้นได้ดำเนินการภายใต้ข้อตกลงบอนน์ ซึ่งเป็นกรอบ ในการฟื้นฟูโครงสร้างทางการเมืองของอัฟกานิสถานจากการจัดตั้งคณะผู้บริหารชั่วคราวของ อัฟกานิสถานจนกระทั่งมีการจัดการรัฐบาลถาวรที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม ซึ่งเป็นการฟื้นฟูความมั่นคงในรัฐบาลระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าในกฎบัตรสหประชาชาติจะไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการความมั่นคงไว้โดยตรง แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศมีหลากหลายและอยู่ในกรอบอำนาจโดยปริยายของสหประชาชาติการ พิจารณาจากถ้อยคำ การฟื้นฟูสันติภาพนั้นในกฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้ให้คำนิยามความของ คำว่าฟื้นฟูไว้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการตีความของคำว่าฟื้นฟูสันติภาพนั้นอยู่ในบริบทของหลักการ

⁵⁶ในกรณีนี้ มีตัวอย่างที่เกิดขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้ส่งกองกำลังไปยังตะวันออกกลางในปี ค.ศ. 1956 และ คองโก ในปี ค.ศ. 1960 ในการนี้สหภาพโซเวียตได้โต้แย้งว่า เป็นกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้ เป็นการดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวว่า กองกำลังที่ได้ จัดตั้งขึ้นนี้มีได้ก่อตั้งเพื่อการดำเนินการในการบังคับ (enforcement action) (โปรดดูมาตรา 42) กรณีที่ เกิดขึ้นนี้ทำให้เข้าใจได้ว่า ยังมีหลายหนทางที่จะจัดให้มีการใช้กำลังโดยสหประชาชาติ ส่วนวัตถุประสงค์ของ มาตรา 43 ก็เพียงเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการความมั่นคงเป็นไปโดยง่าย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องเสียเวลาที่จะโต้แย้งในกรณีที่ปราศจากความตกลงที่กำหนดให้มีภายใต้มาตรา 43 ว่าจะนำไปสู่กรณีที่คณะกรรมการความ มั่นคงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้

และวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติเป็นการขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงเรื่องของการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สรุปได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติมีหน้าที่ในการฟื้นฟูสันติภาพของอัฟกานิสถาน จากการพิจารณาจากหลักการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในมิติที่ครอบคลุมกิจกรรมที่เกินกว่าการจัดการกับความขัดแย้งอย่างในอดีตที่ผ่านมา การฟื้นฟูสันติภาพนั้นอยู่ในบริบทของเรื่องธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมากไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแค่การรักษาสันติภาพเท่านั้น แต่กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติยังได้ปฏิบัติทำหน้าที่ครอบคลุมถึงเรื่องการฟื้นฟูสันติภาพภายหลังความขัดแย้งด้วยโดยเฉพาะในกรณีของประเทศอัฟกานิสถาน